



REFORMA DA PREVIDÊNCIA RESOLUÇÃO DO PT E TEXTOS SUBSIDIÁRIOS



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores





F U N D A Ç Ã O
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

DIRETORIA EXECUTIVA DA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Marcio Pochmann (Presidente)
Artur Henrique da Silva Santos (Diretor)
Isabel dos Anjos Leandro (Diretora)
Joaquim Calheiros Soriano (Diretor)
Rosana Ramos (Diretora)

CRÉDITOS IMAGENS CAPA

Fotos da esquerda para a direita:

1 - Protesto contra reforma da Previdência proposta por Fernando Henrique Cardoso, Recife-PE, 1995. Crédito: Clóvis Campêlo. Acervo CSBH/FPA.

2 - Passeata dos metalúrgicos em protesto pelas mudanças na Previdência Social, organizada pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC ([São Bernardo do Campo-SP], 14 de março de 1997. Crédito: Januário F. da Silva. Acervo CSBH/FPA.

3 - Ato Contra a Reforma da Previdência, na Esplanada dos Ministérios, Brasília-DF, 1997. Crédito: Roberto Parizotti. Acervo CSBH-FPA

4 - Ato contra a reforma da previdência, São Paulo-SP, outubro de 1997. Crédito: Roberto Parizotti. Acervo CSBH/FPA

5 - Passeata dos metalúrgicos em protesto pelas mudanças na Previdência Social, organizada pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC ([São Bernardo do Campo-SP], 14 de março de 1997. Crédito: Januário F. da Silva. Acervo CSBH/FPA.

RESOLUÇÃO SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA	09
<i>Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores</i>	
OFICINA DO PT SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA	15
PEC 6/2019: o desmonte da Previdência Pública brasileira - 2019	17
<i>Esther Dweck</i>	
A nova previdência de Jair Bolsonaro: uma proposta de demolição da Seguridade Social - 2019	19
<i>Clemente Gaz Lúcio, Eduardo Fagnani e Guilherme Mello</i>	
Reforma da previdência: o que esperar do governo Bolsonaro? Análise da PEC nº06, de 2019, no marco constitucional da Seguridade Social - 2019	34
<i>Eneida Vinhaes Dultra, Pedro Noblat, Bruno Moretti, Maia Sprandel e Marcos Rogério de Souza</i>	
A sustentabilidade da Previdência Social brasileira - 2019	57
<i>Bruno Moretti e Pedro Noblat</i>	
Seguridade Social e regimes previdenciários: aspectos históricos, conceituais e legais - 2019	65
<i>Eneida Vinhaes Dultra</i>	
REFORMA DA PREVIDÊNCIA: TEORIA E DEBATE	71
Debate Previdência: Seguridade Social – mudar para melhor - 1995	73
<i>Eduardo Jorge</i>	
Debate Previdência: Conquistar a Seguridade Social - 1995	75
<i>Arlindo Chinaglia</i>	
Debate Previdência: A reforma e os trabalhadores - 1995	78
<i>Rosa Maria Marques</i>	
Ameaça à democracia - 1996	80
<i>Sandra Starling e Humberto Costa</i>	
Governo Lula e o Estado de Bem-estar - 2003	83
<i>Eli Iôla Gurgel Andrade</i>	
A reforma necessária - 2003	89
<i>João Antonio Felício</i>	
Correção de rota - 2003	93
<i>Sulamis Dain</i>	
Os desafios da reforma - 2003	97
<i>Ricardo Berzoini</i>	
É preciso mudar a agenda - 2003	99
<i>Renato Janine Ribeiro</i>	
Reforma não é necessária - 2007	101
Entrevista com Nelson Machado	
<i>Ricardo de Azevedo e Rose Spina</i>	

A falácia do rombo na Previdência - 2016 <i>Paulo Paim e Vilson Antonio Romero</i>	103
Direitos previdenciários ameaçados - 2016 <i>José Pimentel</i>	105
A reforma da Previdência e a vida das mulheres - 2016 <i>Junéia Martins Batista</i>	108
Reforma da Previdência: novos discursos, velhas fórmulas - 2017 <i>Roberto Boccaccio Piscitelli</i>	113
CPI da Previdência é realidade - 2017 <i>Paulo Paim</i>	115
Reforma da Previdência: a disputa pelo orçamento da União - 2017 Entrevista com Carlos Gabas <i>Artur Henrique e Rose Spina</i>	117
Desmonte da Previdência de Temer é machista, sexista e misógino - 2017 <i>Erika Kokay</i>	121

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: RESOLUÇÃO DO PT E TEXTOS SUBSIDIÁRIOS

Para contribuir com o debate sobre a Reforma da Previdência, a Fundação Perseu Abramo organiza esta publicação para distribuição em todas as instâncias partidárias e atores sociais envolvidos.

A publicação está organizada em três seções. A primeira, *RESOLUÇÃO SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA*, é o posicionamento oficial do Partido dos Trabalhadores veiculado por seu Diretório Nacional em 22 de março de 2019.

Em seguida, o Caderno de Textos que foi subsidiário da *OFICINA DO PT SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA* realizada no dia 21 de março de 2019 em Brasília pelo Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas do PT – NAPP, uma construção coletiva da Direção Nacional do PT, Bancadas do PT na Câmara e Senado, Fundação Perseu Abramo e Instituto Lula. Aqui você encontrará textos atuais de Clemente Gaz Lúcio, Eduardo Fagnani, Guilherme Mello, Eneida Vinhaes Dultra, Pedro Noblat, Bruno Moretti, Maia Sprandel e Marcos Rogério de Souza.

A terceira seção é *REFORMA DA PREVIDÊNCIA: TEORIA E DEBATE*, um conjunto de artigos originalmente publicados na revista Teoria e Debate entre 1995 e 2017, escritos por Arlindo Chinaglia, Rosa Maria Marques, Ricardo Berzoini, Renato Janine Ribeiro, Paulo Paim, Eduardo Jorge, Sandra Starling, Humberto Costa, Eli Iôla Gurgel Andrade, Sulamis Dain, Vilson Antonio Romero, José Pimentel, Junéia Martins Batista, Roberto Bocaccio Piscitelli, Erika Kokay e também entrevistas realizadas com Nelson Machado e Carlos Gabas por Rose Spina, Ricardo de Azevedo e Arthur Henrique da Silva Santos.

Vamos à luta!



RESOLUÇÃO SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA
DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES



RESOLUÇÃO SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA - 2019

O Governo Bolsonaro em seus quase 90 dias tem sido marcado pelo caráter antidemocrático, autoritário, extremamente reacionário em relação aos costumes e, na sua principal contradição, apresenta uma agenda ultra-neoliberal marcada pela submissão aos interesses dos EUA e do mercado financeiro nacional e internacional. Este Governo tem na construção de sua hegemonia setores conservadores que se caracterizam por atitudes retrógradas, machistas, racistas, homofóbicas e, por vezes, fanatizadas.

Nesse período, a sociedade brasileira demonstrou capacidade de reação e resistência. As inúmeras manifestações de solidariedade ao Presidente Lula pelo trágico falecimento de seu neto Arthur suplantaram os discursos de ódio, especialmente nas redes sociais e deram um sopro de humanidade a um país dividido, denunciando a condição de Lula como preso político. Esta energia de enfrentamento à intolerância e às injustiças históricas manteve-se nas diversas manifestações durante o Carnaval que além da crítica direta a Bolsonaro e seus posicionamentos político-ideológicos, reafirmaram nos quatro cantos do país a bandeira do Lula Livre. Na sequência, as manifestações dos movimentos de mulheres e feministas no âmbito do 08 de março e os atos de um ano do assassinato de Marielle Franco e Anderson Gomes pavimentam a unidade do campo democrático e popular na sociedade brasileira, impulsionando a mobilização social para derrotar a agenda de retrocessos proposta por este governo.

Para o Partido dos Trabalhadores o principal desafio da conjuntura não é fiscal e sim econômico e exige um Estado que seja capaz de promover um desenvolvimento incluyente, com geração de empregos e distribuição de renda. Em um país que atingiu 12,7 milhões de desempregados no início deste ano (PNAD Contínua/IBGE/fev.2019), o maior índice em 7 anos, o foco do Governo não deve se localizar no tema das despesas e sim na necessidade de ampliação das fontes de receitas. Isso só será possível por meio da ampliação das políticas de fomento e investimentos voltados à geração de novos postos formais de trabalho. Mas o governo Bolsonaro não se preocupa com esta questão.

No Cenário Temer - Bolsonaro, reformas guiadas pelo ideário neoliberal, como a apresentada em 2016 e agora, visam sobretudo reduzir despesas atingindo os mais pobres, gerando exclusão previdenciária de modo que as despesas primárias possam caber a qualquer custo no teto de gastos. Estas políticas recessivas ou de ajuste fiscal são ini-

migas da seguridade social.

Aproveitando-se de uma situação conjuntural - queda da arrecadação e de manutenção das despesas previdenciárias e assistenciais - o governo procura passar uma ideia de colapso fiscal, em especial, na área da seguridade social. Para resolver tal situação, o governo propõe uma brutal Reforma de Previdência com a desvinculação dos benefícios assistenciais do salário mínimo. O projeto da Nova Previdência é o cartão de apresentação de um governo que além de atacar nossa soberania destrói os direitos duramente conquistados nas lutas das trabalhadoras e dos trabalhadores durante décadas no intuito de criar uma nova relação de trabalho regressiva, no molde de novas instituições em um regime politicamente autoritário e socialmente reacionário.

Para começar, a proposta é inconstitucional. Age para enterrar os princípios contributivos e de solidariedade que são cláusulas pétreas da Constituição e que não podem ser modificados por emenda constitucional. Pela sua amplitude e profundidade ela consiste em um ataque frontal a todo o Sistema de Seguridade Social.

O principal objetivo da PEC 6/2019 é “desconstitucionalizar” as regras da Previdência. O propósito maior é retirar o status constitucional de praticamente todas as regras do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). O atual projeto de Reforma introduzirá apenas meras diretrizes transitórias até que a verdadeira reforma seja feita por meio de dezenas de leis complementares de iniciativa do Poder Executivo.

A ideia de que se trata de uma reforma “justa e igualitária” não se sustenta. O governo estima que a “Nova Previdência” trará economias aos cofres públicos em cerca de R\$ 1.165 bilhões. Deste total, 75,6% da suposta economia decorrem da subtração de direitos dos beneficiários do INSS e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A Seguridade Social é o principal mecanismo de proteção social e poderoso instrumento para o desenvolvimento no Brasil. Além das transferências monetárias para as famílias, ela contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelos Sistemas Únicos de Saúde, de Assistência Social e Segurança Alimentar. Protege 82% dos idosos brasileiros, fomenta a agricultura familiar, combate o êxodo rural e regional, promove a economia local, cumpre papel redistributivo nos municípios mais pobres e reduz a pobreza e a desigualdade da ren-

da. Em milhares de pequenos municípios é a principal fonte de renda da população.

A destruição do Estado Social previsto na Constituição está sendo encenada em diversos atos que asfixiam o financiamento da Seguridade Social e demais políticas de proteção. A Reforma Trabalhista, a Emenda Constitucional- 95 que limita os gastos por 20 anos em saúde, educação e assistência social e a elevação de 20% para 30% da Desvinculação de Receitas da União-DRU que reduz recursos da área social já desenhavam uma trajetória de exclusão e restrição de direitos. Soma-se a estas medidas a proposta de desvinculação orçamentária dos investimentos em saúde e educação. Neste contexto, a Reforma da Previdência apresentada pelo Governo Bolsonaro deve ser compreendida como parte de uma política ultra-liberal que tem na retirada de direitos dos trabalhadores de forma generalizada e, na destruição do sistema de proteção social sua principal fonte de receita.

Tempo de serviço. A MP 873 interfere na forma de organização dos trabalhadores inviabilizando a organização sindical e contribuindo para a desmobilização de setores e categorias, especialmente as do serviço público.

Consideramos um erro histórico tratar este projeto a partir do foco na previdência e seu desequilíbrio conjuntural como preocupação central, como uma solução para os problemas da seguridade, do déficit existente nos regimes previdenciários ou mesmo para equacionar a questão fiscal. Ao contrário do que o governo alega, essa não é uma medida somente para contornar déficits e muito menos para combater privilégios. Esta proposta gera mais déficit, arrocha os trabalhadores para financiar o novo sistema, aprofunda o desequilíbrio, ataca os direitos e despesas, mas não apresenta novas fontes de receita. Trata-se da transferência de recursos públicos para o setor privado. A economia apresentada por eles com esta proposta, R\$ 2,2 trilhões (R\$ 1 trilhão da União e 1 Trilhão, 2 de Estados e Municípios) irá beneficiar somente 30% da população, a minoria que atua e se beneficia das bolsas de valores e do sistema financeiro.

As Medidas Provisórias 871 e 873 antecedem a proposta, mas tem por objetivo complementar a Reforma, revisando benefícios e pensões, inibindo e desarticulando os instrumentos de luta dos da classe trabalhadora e praticamente inviabilizando a aposentadoria rural. A Medida Provisória 871/2019, impõe o Programa Especial para Análise

de Benefícios da Previdência Social e sob o pretexto de apurar irregularidades cria toda sorte de barreiras à manutenção e concessão de benefícios, além de retirar dos sindicatos rurais a declaração de segurado especial, dificultando a averbação do Consideramos um erro histórico tratar este projeto a partir do foco na previdência e seu desequilíbrio conjuntural como preocupação central, como uma solução para os problemas da seguridade, do déficit existente nos regimes previdenciários ou mesmo para equacionar a questão fiscal. Ao contrário do que o governo alega, essa não é uma medida somente para contornar déficits e muito menos para combater privilégios. Esta proposta gera mais déficit, arrocha os trabalhadores para financiar o novo sistema, aprofunda o desequilíbrio, ataca os direitos e despesas, mas não apresenta novas fontes de receita. Trata-se da transferência de recursos públicos para o setor privado. A economia apresentada por eles com esta proposta, R\$ 2,2 trilhões (R\$ 1 trilhão da União e 1 Trilhão, 2 de Estados e Municípios) irá beneficiar somente 30% da população, a minoria que atua e se beneficia das bolsas de valores e do sistema financeiro.

A implantação deste projeto, se vier a acontecer, eliminará qualquer mecanismo que garanta a sobrevivência e proteção dos trabalhadores e suas famílias. No geral, as regras apresentadas dificultam o acesso e resultam em pagamentos menores do que os recebidos hoje. Aumento da pobreza e exclusão previdenciária, é disso que estamos falando.

O Constituinte, pela relevância do benefício previdenciário na composição da renda familiar, em um país pobre, optou por protegê-lo sob o manto constitucional. Agora Bolsonaro, pretende desconstitucionalizar as regras da Previdência. É o fim da regra de reposição da inflação que assegura “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real” (CF, 1988).

Apesar dos ataques de Temer e Bolsonaro ao salário mínimo, impondo sua desvalorização gradual, este ainda é uma forte referência de garantia de renda mínima justa aos trabalhadores. Desvincular os benefícios deste indicador só aprofunda as condições de desigualdade no país, pois atinge diretamente os mais pobres.

O uso do discurso do déficit previdenciário para descaradamente meter a mão no bolso do trabalhador não leva em conta o momento econômico atual, agravado após a reforma trabalhista de Temer, marcada por desemprego, informalidade e queda do número de contribuintes. O discurso

oficial não distingue efeitos conjunturais e estruturais, omitindo que a previdência urbana foi superavitária até 2015. Resultado este, fruto dos investimentos realizados pelos nossos governos, demonstrando que é possível alcançar o equilíbrio por meio da geração de empregos.

No caso das mulheres, a proposta é particularmente danosa, aprofundando as desigualdades históricas. Desconhece as barreiras e especificidades enfrentadas em suas trajetórias laborais, marcadas pelas duplas e triplas jornadas, pelo salário desigual para atividades iguais, pela informalidade e por uma presença com várias interrupções no mercado formal de trabalho devido, entre outras causas, a não proteção à maternidade. No caso das professoras e trabalhadoras rurais, equipara-se a idade mínima da mulher à do homem (60 anos de idade). A professora terá que trabalhar dentro da sala de aula por 40 anos para receber o valor da aposentadoria a que teria direito hoje trabalhando por 25 anos, e terá que completar 60 anos de idade nessa mesma atividade. No caso das trabalhadoras rurais, ainda propõe a ampliação do tempo de contribuição para 20 anos. Além de exigir comprovação de um valor mínimo de comercialização por núcleo familiar e instituir contribuições individuais. Se tal proposta for aprovada, iremos assistir o retorno destas trabalhadoras a uma condição de dependência provocada pela exigência destas contribuições. Dificilmente os núcleos familiares do campo terão condições de ter vários contribuintes, vindo a priorizar a contribuição dos homens e dificultando ainda mais o acesso das mulheres aos benefícios.

A ampliação do tempo mínimo de contribuição em cinco anos (60 meses de contribuição efetiva), passando dos atuais 15 para 20 anos, penaliza duplamente os mais pobres, que em geral estão em ocupações mais precárias, com maior informalidade e com maior rotatividade. Esses trabalhadores, terão dificuldade para cumprir os 20 anos de contribuição, mesmo que não deixem de trabalhar um ano sequer em sua vida, e o benefício poderá se tornar inalcançável para muitos deles. Os trabalhadores mais pobres não podem adiar a sua entrada no mercado de trabalho e terão que trabalhar por muitos mais anos do que o período de contribuição.

A exigência para que os trabalhadores rurais contribuam por pelo menos 20 anos e, recolham através de boleto bancário, é o mesmo que dizer que não vai mais haver aposentadoria rural, desconhecendo o papel que estas aposentadorias cumprem como mecanismo essencial de combate à pobreza.

Para completar a reforma, o ataque aos mais pobres se aprofunda por meio da desvinculação dos benefícios, como a pensão por morte e o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e do salário mínimo. Com o aumento da informalidade os trabalhadores não terão proteção previdenciária e buscarão, na velhice, alguma forma de assistência. Pensando nisso, o governo reduziu o benefício e criou novas barreiras. Diante da nova realidade, a redução dos valores do BPC - é de uma desumanidade inaceitável. O valor pago hoje de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência em condições de extrema pobreza passará a ser de R\$ 400,00.

A PEC 06/2019 modifica de modo perverso o formato da aposentadoria por invalidez, ao alterar a sua denominação para “aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho”, excluindo do texto constitucional a condição de invalidez que decorre de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável, elencadas em lei. Em substituição, a PEC inaugura uma concepção pela qual o objeto da proteção não é mais a saúde dos trabalhadores, mas tão somente a situação de comprovado dano, na qual o indivíduo não possa mais ser habilitado para qualquer outro trabalho. Exigir de profissionais doentes que permaneçam trabalhando até que um dano definitivo lhe ocorra e que o obrigue a um afastamento permanente, colide com os compromissos de proteção à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

O combate às distorções que ainda restaram em nosso sistema previdenciário, em particular aqueles ainda presentes em alguns setores das carreiras do serviço público, não pode ser desculpa para um desmonte da seguridade social como um todo, em particular daquela que atende as necessidades dos trabalhadores mais pobres.

Nesse sentido, cabe não apenas, conforme já mencionado, adotar medidas pelo lado da receita como revisão de desonerações, desvinculações e combate à sonegação, mas também discutir novas fontes de financiamento da seguridade e previdência social. O exposto vale, sobretudo, para o caso brasileiro, cujo sistema tributário é profundamente regressivo, inclinado à taxa do consumo, e não da renda e do patrimônio. Revogar a isenção tributária concedida à distribuição de lucros e dividendos, instituir imposto sob grandes fortunas e o aporte de receitas não tributárias, como o pré-sal poderiam garantir o equilíbrio financeiro da seguridade social no longo prazo.

A mudança do regime de repartição, baseado na solidariedade e no pacto entre gerações, para o regime de capitalização, que é individual, baseado no “esforço de cada um”, é talvez a face mais cruel da proposta. O sistema de capitalização, que será criado por lei complementar, na verdade não será opcional. Como o novo sistema deve ter menores ou nenhuma contribuição por parte dos patrões, tudo indica que estes irão oferecer novos empregos somente no regime de capitalização, bem como demitir quem está no regime antigo, para contratar no regime novo. Na prática, o trabalhador não terá escolha. Outro aspecto a ser analisado é que hoje o trabalhador tem definidos os valores de contribuição e benefício, no novo sistema só ficará definido o valor de contribuição e haverá insegurança sobre o valor final dos benefícios a serem recebidos. Ou seja, a previdência como nós conhecemos deixará de existir.

A rotatividade e a informalidade ampliadas após a Reforma Trabalhista do Governo Temer tornam quase impossível para os trabalhadores se aposentarem com o valor total do seu salário de benefício. Para se aposentar com 100% do valor dessa média, terão que trabalhar e contribuir por, pelo menos, 40 anos, independentemente do sexo ou atividade.

É possível combinar crescimento econômico com formalização e geração de empregos, aumento da renda e redução da pobreza, gerando superávits sem comprometer o Regime de Previdência como demonstramos durante os nossos governos.

O tema da Previdência, pelo impacto que têm na vida de cada brasileira e brasileiro deveria ser precedido de um amplo debate com a sociedade sobre os modelos de proteção social adequando-se a evolução natural da sociedade e do mercado de trabalho.

Mas ao invés de ouvir, o governo quer calar. O processo de esvaziamento e mesmo extinção de diferentes instrumentos de participação popular, particularmente os diversos conselhos da sociedade civil, revelam o caráter antidemocrático e autoritário desse governo e de sua proposta.

Para o Partido dos Trabalhadores a Previdência Social universal e pública é uma conquista da população brasileira, que garante direitos especialmente aos mais pobres, aos que mais necessitam do Estado.

Qualquer equilíbrio a ser buscado no Sistema de Seguridade e seus beneficiários deve enfrentar as isenções fiscais de R\$ 300 bilhões anuais, a sonegação de R\$ 500 bilhões/ano, a dívida dos patrões com o INSS que representa mais de R\$ 300 bilhões e os pri-

vilégios representados pelas distorções existentes nas remunerações, nos altos salários e super pensões que persistem em algumas carreiras públicas.

Para sustentar um regime de seguridade capaz de reduzir as desigualdades sociais será necessário promover uma ampla reforma tributária que, juntamente com a revogação das medidas perversas da reforma trabalhista de Temer e a criação de novos empregos em setores de maior produtividade, deve incentivar a formalização laboral e ajudar no financiamento da seguridade.

O governo federal deve apoiar os estados e municípios na transição de seus regimes próprios sem sobrecarregar, no curto prazo, seus tesouros públicos. O papel do governo Federal deve ser o de criar um Fundo de transição que dê suporte aos estados, ao invés de jogar o custo desse processo nas costas dos governadores, prefeitos e servidores públicos da ativa.

O Partido dos Trabalhadores compreende que a PEC 06/2019 é a destruição do Sistema de Proteção Social e da Previdência pública no Brasil. Ela representa um forte ataque aos direitos sociais e econômicos do povo brasileiro, tendo como único objetivo entregar os bilhões da previdência pública aos grupos financeiros privados nacionais e internacionais, comprometendo a expectativa de futuro para as próximas gerações. E por consequência, deixando como legado uma legião de idosos miseráveis e de população muito mais empobrecida.

O PT tem compromisso com o povo brasileiro, por isso conclama sua militância para se somar ao conjunto das trabalhadoras e trabalhadores, aos sindicatos país a fora, aos movimentos sociais e populares, às Frentes Brasil Popular e Povo Sem Medo, bem como aos partidos políticos do campo democrático para empreenderem todos os esforços para debater e esclarecer junto a sociedade brasileira esta proposta danosa ao povo, dizendo NÃO à Reforma. É na mobilização da opinião pública nas redes e nas ruas que construiremos juntos a derrota desta Reforma e dos retrocessos que nos querem impor.

Para tanto, devemos estabelecer, em conjunto com os movimentos sociais e partidos políticos, uma agenda de mobilização capaz de enfrentar e derrotar este projeto de privatização e consequente destruição da previdência pública.

Essa mobilização precisa envolver também os estados e municípios, portanto é fundamental além da sociedade civil, garantirmos o engajamento das

Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores neste debate.

Por fim, o PT fecha questão e orienta suas bancadas na Câmara e no Senado para que não meçam esforços para derrotar os projetos do Governo representados na PEC 06/2019 e no PL 1645/2019 que amplia ainda mais as distorções entre os militares, resistindo aos retrocessos expressos na pro-

posta e reafirmando nosso compromisso com uma Previdência Universal, pública, justa e solidária.

Não à Reforma da Previdência!

Lula Livre!

Brasília, 22 de março de 2019.

Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores



OFICINA DO PT SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

CADERNO DE TEXTOS



APRESENTAÇÃO

O encaminhamento da proposta de Reforma da Previdência ao Congresso Nacional pelo Governo Bolsonaro exige de nós o melhor de nossa elaboração, seja para esclarecer como ela propõe o demonstrar da Seguridade Social conquistada na Constituição Federal de 1988, seja para organizar a defesa da Previdência Pública, da Seguridade Social e dos Direitos das Classes Trabalhadoras, no Parlamento e na Sociedade.

O objetivo desta Oficina é qualificar nossa posição, por meio de estudos e debates sobre a previdência no contexto da Seguridade Social, por meio do debate com parlamentares, dirigentes partidários, acadêmicos/as e movimentos sociais e especialistas.

Para facilitar o debate, oferecemos este Caderno de Textos com os temas da Oficina. Com isso, mais do que socializar informações em um evento iso-

lado, queremos acumular um posicionamento de qualidade, identificar pontos de convergência e eventuais divergências e adotar iniciativas potentes para enfrentar mais essa batalha em defesa do interesse público e da classe trabalhadora.

Esta oficina está sendo promovida pelo Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas do PT – NAPP, uma construção coletiva da Direção Nacional do PT, Bancadas do PT na Câmara e no Senado, Fundação Perseu Abramo e Instituto Lula para o monitoramento do Governo Bolsonaro, de suas políticas públicas e principais iniciativas, e suas análises e propostas serão importantes subsídios para iniciativas das instâncias envolvidas e fortalecimento de nossa relação e diálogo com a sociedade civil, movimentos organizados e o povo brasileiro.

Bom debate para todos e todas.

O governo Bolsonaro mantém o discurso de que os culpados pela crise no Brasil são os brasileiros. A cada medida anunciada, fica evidente o posicionamento divergente dos interesses da população brasileira, em especial a parcela mais pobre.

Os sacrificados pela atual proposta de reforma da previdência enviada ao Congresso são os trabalhadores urbanos, mas, principalmente, os trabalhadores rurais e os idosos que pertencem a grupos familiares cuja renda per capita é inferior a 1/4 do salário-mínimo e que têm direito hoje a um benefício de um salário mínimo mensal.

Aproveitando-se de uma situação conjuntural – queda da arrecadação e de manutenção das despesas previdenciárias e assistenciais – o governo procura passar uma ideia de colapso fiscal, em especial, na área da seguridade social. Para resolver tal situação, o governo propõe uma dura reforma de previdência e desvinculação dos benefícios assistenciais do salário mínimo. Defende também a desvinculação completa do orçamento. Ou seja, vão tentar revogar todos os mínimos constitucionais para áreas prioritárias como saúde e educação, que já foram reduzidos pela EC 95/2016.

A piora do resultado fiscal em momentos de desaceleração econômica é conhecido como estabilizador automático da economia, justamente por criar mecanismos para sua recuperação. Mas o que estamos vendo atualmente no Brasil é ainda mais grave. É o que ficou conhecido na Europa como ajuste fiscal autodestrutivo, pois o próprio ajuste fiscal levou ao aumento do desemprego e queda da arrecadação em geral e em especial a do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Para agravar a situação, a condução equivocada das políticas econômicas durante o governo Temer e mantida no Governo Bolsonaro tem levado a mais lenta recuperação da história. Vamos demorar quase oito anos para retomar o nível do PIB de 2014. Além disso, todas as medidas de flexibilização do mercado de trabalho, ao contrário do anunciado, não levaram a uma retomada do emprego. Ademais, o emprego gerado nos últimos anos foi majoritariamente emprego informal, que não contribui para o aumento da arrecadação previdenciária.

Portanto, se retirássemos os efeitos conjunturais, como o que vimos nos anos anteriores à crise, é

possível ver que o sistema de seguridade e, em particular, o RGPS, não era necessariamente deficitário. Enquanto a economia crescia, as receitas da seguridade cresciam mais do que as despesas.

Em resposta a isso, os proponentes da reforma alegam que há uma questão demográfica, pois o Brasil está envelhecendo rapidamente o que sobrecarregaria a previdência. No entanto, ao contrário do que o governo alega, essa medida não é uma medida para contornar uma questão demográfica e muito menos combater privilégios, embora algumas questões dos Regimes Próprios possam ser rediscutidas. As propostas apresentadas ao RGPS indicam que o objetivo é que a reforma tenha efeito a curto prazo, sem qualquer respeito aos direitos dos trabalhadores que já contribuíram durante anos para a previdência acreditando numa regra específica do regime. Os objetivos da reforma são: (1) um impacto nos próximos 10 anos, período de vigência da EC95/2016; (2) a médio prazo, estabelecer um regime capitalização, que apesar de um altíssimo custo fiscal, irá viabilizar um amplo fundo a ser gerido por bancos privados, sem qualquer garantia aos trabalhadores.

Além da idade mínima progressiva, que em princípio poderia ser discutido por uma questão demográfica. Existem diversas outras medidas que trazem o caráter extremamente regressivo. Em primeiro lugar, a ampliação do tempo mínimo de contribuição em cinco anos (60 meses de contribuição efetiva), passando dos atuais 15 para 20 anos, penalizando duplamente os mais pobres, que em geral estão em ocupações mais precárias, com maior informalidade e com maior rotatividade. Esses trabalhadores, terão dificuldade para cumprir os 20 anos de contribuição, mesmo que não deixem de trabalhar um ano sequer em sua vida, e o benefício poderá se tornar inalcançável para alguns trabalhadores. Os trabalhadores mais pobres não podem adiar a sua entrada no mercado de trabalho e terão que trabalhar por muitos mais anos do que o período de contribuição, uma vez que dos 12 meses do ano, esses só conseguem se manter formalizados por 9 meses, em média.

O governo pretende mudar também na fórmula de cálculo e pressionar o trabalhador a contribuir por mais tempo. Mais uma vez, depositam todo o problema da informalidade e rotatividade no tra-

balhador, que é colocado como oportunista, e não nas características do mercado de trabalho que impedem um período maior de contribuição. Além disso, fazer a média de 100% das contribuições irá afetar todos os trabalhadores que ganham acima de 1 salário mínimo.

Para completar a reforma, chega-se a maldade maior: a desvinculação dos benefícios, como a pensão por morte e BPC (Benefício de Prestação Continuada), do salário mínimo. Novamente, culpam a população, argumentando que, por receberem o mesmo que os que contribuem para o regime de previdência, haveria um estímulo à não contribuição. Na prática, vão ampliar a idade mínima de 65 para 70 anos, sendo que a expectativa de vida e de sobrevivência da população mais carente é muito inferior a média da população brasileira.

Sobre a previdência rural, direito adquirido plenamente apenas em 1988/1991, quando a população rural no Brasil já era muito inferior à urbana, estudo recente do IPEA demonstrou que os benefícios da Previdência Rural são enormes e estão associados a várias dimensões da vida das famílias do campo: desde a melhoria de indicadores de moradia, segurança alimentar, consumo e acesso à educação até a geração de condições fundamentais à reprodução social da agricultura familiar, que se exprimem, por exemplo, no aumento das taxas de permanência no campo e no crescimento da renda familiar. Além disso, aponta-se para os efeitos da Previdência Rural sobre o reconhecimento e visibilidade de formas não assalariadas de trabalho – especialmente quanto à equidade de gênero – e sobre a estruturação produtiva dos pequenos estabelecimentos, nos quais a renda previdenciária, em razão de sua regularidade, pode funcionar por vezes como fomento à atividade agrícola.

A proposta de incluir uma contribuição mínima elevada do trabalhador rural, independentemente da condição da safra, mesmo mantendo o sistema contributivo diferenciado, irá inviabilizar o acesso à previdência, sobrecarregando o sistema assistencial que será desmontado.

Vários estudos demonstram o grande potencial de redistribuição progressiva de renda dos gastos públicos brasileiros, em especial, o regime geral de previdência e o regime de assistência, e mais ainda a combinação deste regime com a valorização real do salário mínimo. Os indicadores sociais no Brasil nos 13 anos de governo do PT tiveram uma trajetória excepcional, redução da mortalidade infantil,

saída do mapa da fome, queda vertiginosa da pobreza e extrema pobreza e queda do índice de Gini, só para citar alguns. Esses indicadores refletiram políticas ativas, em especial, aquelas associadas ao nosso sistema integrado de seguridade social, que combina saúde, assistência e previdência. De acordo com os dados do IPEA, a queda do índice de Gini (indicador de desigualdade) de 2001 a 2011 está associado 60% ao mercado de trabalho e 34% à previdência, BPC e Bolsa Família.

Nos últimos anos, o desmonte de diversas medidas já começou a se refletir na piora de todos esses indicadores. A situação só não foi mais grave, porque ainda temos mecanismos importantes de transferência de renda. Nos anos recentes, mais famílias foram sustentadas com a renda da seguridade social. Desmontar esse sistema, sob o pretexto de sua insolvência, fazendo todo o ajuste sobre a concessão dos benefícios é penalizar a população.

Se o objetivo fosse realmente combater os privilégios, se deveria discutir as renúncias, as isenções e desonerações fiscais bem como a grande sonegação, ainda mais forte no setor rural empresarial que praticamente não paga impostos e o regime especial de militares. A proposta apresentada estabelece todo o ajuste sobre a população beneficiada por essas políticas e atua na redução do Estado, eliminando de vez os mecanismos redistributivos presentes nas políticas públicas brasileiras.

O grande objetivo do sistema de seguridade social, do qual a previdência geral faz parte, é uma proteção para toda a sociedade, e não um seguro individual como querem que a população acredite. Assim, qualquer proposta de reforma da previdência deve ser avaliada de acordo com os seus impactos distributivos.

A nova previdência de Jair Bolsonaro: uma proposta de demolição da Seguridade Social - 2019

Texto produzido pelo NÚCLEO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PT – NAPP, sob a coordenação dos economistas:

Clemente Gaz Lúcio

Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

Eduardo Fagnani

Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT/IE-UNICAMP)

Guilherme Mello

Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)

1. A importância da Seguridade social no Brasil.

A Seguridade Social é o principal mecanismo de proteção social e um poderoso instrumento do desenvolvimento no Brasil. Além das transferências monetárias para as famílias (Previdência Urbana e Rural, Assistência Social e Seguro-Desemprego), ela contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan).

O SUS, um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, é a única alternativa para mais de 70% dos brasileiros. Na Assistência Social, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que beneficia mais de 4,5 milhões de pessoas idosas e portadoras de deficiência com renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. O Programa Seguro-Desemprego concede atualmente cerca de sete milhões de benefícios, a maior parte dos quais equivalentes ao salário mínimo. O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantém mais de 28 milhões de benefícios diretos.

A Seguridade Social protege 82% dos idosos brasileiros, fomenta a agricultura familiar, combate o êxodo rural e regional, promove a economia local, cumpre papel redistributivo nos municípios mais pobres e reduz a pobreza e a desigualdade da renda. Estudos sobre a incidência da política fiscal na distribuição da renda realizados pela Cepal revelam que, no Brasil, o maior impacto redistributivo é proporcionado pelas transferências monetárias e os gastos com a Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social), seguido pela educação.

As diversas marchas e contramarchas do processo de consolidação da Constituição de 1988 ganharam um novo capítulo após o golpe parlamentar de 2016. A destruição do Estado Social previsto na Constituição está sendo encenada em diversos atos que asfixiam o financiamento da Seguridade Social e

das demais políticas de proteção. Em primeiro lugar pelo “Novo Regime Fiscal” (EC 95) que congela os gastos do setor por um período de 20 anos.

Em segundo lugar pela ampliação da DRU (de 20 para 30%) que eleva a captura de recursos da área social (de cerca de R\$ 60 para R\$ 110 bilhões por ano).

Em terceiro lugar, pela reforma trabalhista – que alterou mais de cem artigos da Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, muitos deles incorporados na Carta de 1988 – que terá impactos severos na destruição dos empregos formais e, por consequência, na asfixia do financiamento do RGPS, que, de fato, poderá “quebrar” por insuficiência de receitas.

É neste contexto mais amplo de implantação do projeto ultraliberal no Brasil e da consequente destruição do Estado Social que emergiu da CF-88 que se compreendem os propósitos “Nova Previdência”, uma reforma excludente, que pretende impor para o nono país mais desigual do mundo regras para a aposentadoria mais restritivas que as praticadas em muitas nações desenvolvidas e menos desiguais. Dado seu compromisso histórico com o direito dos trabalhadores, em particular dos mais pobres, e sua defesa dos direitos humanos, o Partido dos Trabalhadores não pode aceitar tamanha agressão a nossa constituição e a cidadania do povo brasileiro.

2. A proposta de reforma da Previdência de Bolsonaro: objetivos gerais.

O principal objetivo da PEC 6/2019 é “desconstitucionalizar” as regras da Previdência. O propósito maior é retirar o status constitucional de praticamente todas as regras do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). O atual projeto de reforma introduzirá apenas meras diretrizes transitórias até que a verdadeira reforma seja feita por meio de dezenas de leis complementares de iniciativa

do Poder Executivo, que demandam 257 votos de deputados, em duas votações, e 41 de senadores, em uma votação, ao contrário de Emenda Constitucional que exige o apoio de 308 deputados e 49 senadores, em duas votações em cada Casa.

Em última instância, no plano mais geral, o projeto liberalizante em curso tem por propósito enterrar o pacto social de 1988, transitando o modelo de proteção social brasileiro em duas direções que aprofundarão a desigualdade:

2.1 A transição da Seguridade Social para uma Assistência Social reduzida.

A “Nova Previdência” é mais injusta que a proposta do Governo Temer porque ela coloca ainda mais barreiras para que um trabalhador alcance os benefícios do INSS (são mais de 35 milhões de beneficiários diretos, incluindo assistência social, que ganham, em média, um pouco acima do piso do salário mínimo). Estudos do DIESSE mostram que, antes da reforma trabalhista, em função da elevada rotatividade, o trabalhador, num período de 12 meses, contribuía, em média, apenas 9 meses. Com a reforma trabalhista, o período contributivo tende a cair de forma acentuada, dificultando, ainda mais, o acúmulo de tempo de contribuição.

Portanto, a reforma trabalhista e a “Nova Previdência” tendem a excluir uma massa considerável de trabalhadores que se somarão aos cerca de 50% dos trabalhadores que estão na informalidade, não contribuem para a previdência de forma sistemática e, provavelmente, não terão proteção previdenciária. Como consequência, tende a haver uma pressão enorme para a obtenção de alguma proteção na velhice pela via da assistência social, que não exige contribuição. Cientes disso, os formuladores da PEC 6/2019 colocam duas barreiras: reduziram o valor do benefício assistencial do piso do salário mínimo para R\$ 400,00, sem previsão de reajuste pela inflação, e endureceram os critérios para acessar o benefício assistencial, incluindo um critério patrimonial antes inexistente.

2.2. A transição da Seguridade Social para o Seguro Social individual.

A Seguridade Social é um pacto político feito por toda a sociedade pelo qual que todos tenham direito ao mínimo de proteção, mesmo aqueles indivíduos sem capacidade contributiva. Ela se diferencia, radicalmente, do Seguro Social que é um contrato individual selado entre o contribuinte e o prestador de serviços segundo o qual somente tem

direito quem paga. No caso da previdência a complexidade, a insegurança e a incerteza não são desprezíveis, pois o contrato comercial individual tem vigência por mais de 30 anos. No caso brasileiro os riscos são enormes em função da profunda desigualdade social e heterogeneidade regional, bem como das regras assimétricas do mercado de trabalho, dentre outros fatores. Aqueles que conseguem pagar a aposentadoria sistematicamente, por um longo período, devem migrar para o regime de capitalização de contas individuais, substituindo a lógica da solidariedade social pelo seguro social.

A “Nova Previdência” determina a criação de “sistema obrigatório de capitalização individual” para o RGPS e para o RPPS (União, Estados e Municípios).

1. Sistema obrigatório de capitalização individual para o RGPS

No caso do RGPS, a ideia do governo é criar a chamada carteira de trabalho “verde-amarela” portadoras de exíguos direitos trabalhistas e sindicais. O indivíduo jovem que entra no mercado de trabalho poderá “optar” pela nova carteira (na verdade, ela será imposta pelos empregadores). E, nesse caso, ele poderia aderir ao regime de capitalização individual. Segundo a proposta do governo, “lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.”²

2. Sistema obrigatório de capitalização complementar individual para o RPPS

O sistema obrigatório de capitalização individual para o RPPS aparece em diversos artigos da proposta de reforma. O Art. 40 determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão para o regime próprio de previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A, no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo”.

O mesmo artigo torna obrigatório, aos entes da federação, o estabelecimento do Regime de Previdência Complementar para os seus servidores públicos, a ser criado por lei de iniciativa do Poder

Executivo do respectivo ente. Segundo o texto, o Regime de Previdência Complementar “oferecerá aos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no art. 202 e que poderá autorizar o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de previdência complementar instituída pelo ente federativo, bem como, por meio de licitação, o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de previdência complementar não instituída pelo ente federativo ou por entidade aberta de previdência complementar”. Em outras palavras, entrega a gestão dos fundos de previdência complementar dos funcionários públicos ao sistema financeiro privado.

3. Possibilidade de contribuição patronal e governamental

A proposta acena para a “possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor”. Entretanto, veda a transferência de recursos públicos: “impossibilidade de qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo”.³

4. Criação de “Fundo Solidário” para a garantia de piso básico

Outro ponto nebuloso e crítico da proposta é o aceno para a possibilidade da criação de um “fundo solidário”, organizado e financiado nos termos estabelecidos na lei complementar de que trata o art. 201-A da Constituição, para a “garantia de piso básico, não inferior ao salário-mínimo para benefícios que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho”⁴. Pelos cálculos do governo, a capitalização individual não garantirá, sequer, o piso básico? Será necessária a criação de um “fundo social”? Quem financiará esse fundo?

5. Qual o custo da transição?

Com a adoção do sistema obrigatório de capitalização individual para o RPPS e para o RGPS, transita-se do modelo socialmente solidário de repartição simples, pelo qual as novas gerações financiam as aposentadorias e pensões das gerações anteriores para o modelo da capitalização individual, onde o indivíduo contribui para a sua própria aposentadoria. Em outras palavras os indivíduos deixam de contribuir para o RGPS e para o RPPS, o que acarreta uma drástica redução de receitas para esses regimes, que devem ser cobertas por recursos do orçamento geral.

O debate sobre este tema não pode avançar sem

que, antes, o governo apresente, de forma criteriosa, a estimativa dos custos da transição da Seguridade Social para o Seguro Social, bem como os parâmetros que foram utilizados. Não podemos deixar repetir aqui, o que ocorreu com o Chile:

“Na prática, os custos de transição de um modelo de previdência para o outro são altíssimos. Os custos de transição começaram a ser pagos em 1981, e ainda estamos pagando. São 37 anos e ainda devemos, sobretudo, as pensões de pessoas que se aposentaram no sistema antigo. Atualmente, o governo chileno ainda subsidia o sistema previdenciário do Chile com U\$9 bilhões de dólares anuais”.⁵

3. A proposta de reforma da Previdência de Bolsonaro: argumentos centrais.

Ao analisarmos os argumentos em defesa da reforma da previdência, percebe-se que ela está fundada sobre ao menos três temas centrais: o do envelhecimento populacional (demográfico), o do custo fiscal da previdência (financeiro) e o da regressividade dos benefícios (distributivo). Estes temas representam dilemas reais para qualquer país com um sistema amplo de seguridade social, porém os argumentos utilizados pelos defensores da reforma no Brasil estão repletos de falácias.

Do ponto de vista demográfico, a principal constatação diz respeito a rápida transição etária que está em processo no Brasil: de uma sociedade de maioria jovem, passaremos rapidamente a nos tornar uma sociedade madura, com um crescente número de idosos⁶. Essa transição já está em curso e deve se aprofundar nas próximas décadas, quando se observará um crescimento maior dos idosos em relação a base de jovens. Isso implica, em grandes linhas, um aumento da chamada “razão de dependência”, ou seja, teremos menos trabalhadores ativos para financiar a aposentadoria dos inativos. Devido a esse fenômeno, o financiamento da previdência se tornará crescentemente um desafio.

Apesar de correto do ponto de vista demográfico, este argumento é discutível para o debate econômico. Ao menos dois fatores precisam ser considerados como “mediadores” deste debate: a dinâmica do mercado de trabalho e o crescimento da produtividade do trabalho. Na verdade, a “razão de dependência” projetada para 2060 de certa forma já é verificada hoje, pois a informalidade atinge mais de 50% dos trabalhadores da iniciativa privada, que não contribuem para a previdência. Será

imperioso reverter esse quadro e não permitir que a situação conjuntural se torne um dado estrutural da realidade, reduzindo o desemprego e aumentando a formalização, a base de contribuintes para a previdência social deve se expandir, aumentando o número de contribuintes ativos em relação aos inativos. Isso já ocorreu num passado recente durante os governos petistas, quando a seguridade social e a previdência urbana apresentaram superávits⁷. Na mesma direção, o país deverá voltar a crescer, particularmente em setores de alta produtividade, para que a quantidade de produto e renda gerada pelos trabalhadores mais jovens da próxima geração será superior ao gerado pela geração atual, possibilitando que menos trabalhadores ativos sejam capazes de gerar contribuições maiores para a seguridade social, melhorando as condições de seu financiamento⁸. Há ainda uma terceira questão importante. O argumento em relação à queda da “razão de dependência” faz crer que a previdência social é financiada apenas pelos trabalhadores ativos. Na verdade, em 1988, os constituintes aperfeiçoaram o chamado modelo tripartite de financiamento (empregador, empregado e governo por meio de impostos gerais pagos pela sociedade). Para financiar a “contribuição do governo”, os países desenvolvidos realizaram reforma tributária progressiva que taxa a renda e o patrimônio, transitaram da base salarial para essas bases mais redistributivas. Em resumo, são questões complexas que possuem soluções que dependem do modelo de desenvolvimento adotado pelo país.

Do ponto de vista financeiro, o debate acerca do tamanho do chamado “déficit da previdência” é estéril. Independente da maneira de se medir o resultado fiscal da seguridade social⁹, é importante entender que a previdência e a seguridade social não precisam ser superavitárias, já que são instrumentos de garantia de direitos sociais. Países como Dinamarca e Nova Zelândia, por exemplo, não financiam (majoritariamente) seus gastos com seguridade social através da vinculação de contribuições de trabalhadores e empregadores, o que em tese os torna os sistemas previdenciários mais “deficitários” do mundo. Na prática, porém, o financiamento da seguridade nesses países se dá majoritariamente através da arrecadação de contribuições e impostos feita de forma progressiva, ou seja, cobrando-se mais dos mais ricos do que dos mais pobres^{10 e 11}. Nesse sentido, muito mais importante do que saber se os gastos com previdência, assistência e saúde são plenamente financiados pela contribuição de empregados e empregadores,

é saber se existem formas adequadas de financiamento destes gastos e se eles estão efetivamente cumprindo sua função social, ou seja, se estão garantindo dignidade, cidadania, reduzindo a pobreza e combatendo a desigualdade, e se a sociedade está de acordo com o montante desses gastos.

Neste ponto, chegamos ao terceiro argumento, o distributivo. O papel da previdência social como mecanismo de combate à pobreza é possuir fortes evidências empíricas¹², em particular no caso da previdência rural¹³. Ao contemplar 34 milhões de brasileiros¹⁴, em sua maioria recebendo um salário mínimo, a previdência possui um papel decisivo na redução da pobreza entre idosos e na saída dessas pessoas do mercado de trabalho. Apesar de apresentar um importante papel na redistribuição regional da renda¹⁵, o papel redistributivo da previdência é prejudicado pelo peso desproporcional do gasto de alguns regimes próprios, que atendem poucos aposentados, no total do gasto previdenciário¹⁶. Mudanças importantes já foram realizadas para aproximar as regras de aposentadoria dos regimes próprios daqueles verificadas no regime geral, em particular as reformas de 2003 e 2013, mas ainda existem algumas diferenças que merecem atenção, em particular nas aposentadorias dos funcionários de altos salários, no Executivo e Judiciário, dos militares, dos legislativos e nos critérios de aposentadoria por tempo de contribuição, que costumam beneficiar os trabalhadores de maior salário e estabilidade.

Em suma, os três argumentos dos defensores da reforma da previdência são temas que devem ser debatidos, mas primeiro é preciso tirar os espantalhos do caminho. A transição demográfica realmente é um desafio para o futuro da previdência (não apenas no Brasil), mas deve ser considerada levando-se em conta temas como formalização e produtividade. O déficit da previdência, da forma que hoje é calculado, não é em si um problema, pois a previdência pode e deve depender cada vez menos da contribuição de trabalhadores e empregados, sendo crescentemente financiada por impostos cobrados de maneira progressiva sobre a renda e patrimônio. À sociedade caberá decidir quanto estará disposta a gastar com seu sistema de Seguridade Social. Por fim, o gasto com previdência e seguridade tem se provado fundamental para garantir a cidadania das pessoas em suas várias etapas de vida, mesmo que avanços no combate a privilégios que restaram no sistema ainda sejam necessários.

4. A proposta de reforma da previdência de Bolsonaro: Aspectos gerais, RGPS, RPPS, assistência social e outros benefícios.

Pretende-se, nesta seção, apresentar, de forma sintética, os principais pontos críticos da reforma que nos levam a afirmar que seu propósito é enterrar o pacto social de 1988, transitando o modelo de proteção social brasileiro da Seguridade Social para a Assistência Social.

Esses pontos críticos deveriam ser objeto da atenção e debate dos parlamentares, dos movimentos sociais e dos setores da sociedade comprometidos com o propósito de se evitar um novo retrocesso do difícil processo civilizatório brasileiro.

4.1. Aspectos gerais

1. Quem paga o pato: uma reforma “justa e igualitária”?

O caráter excludente deste conjunto de medidas sintetizadas acima se refletem na “estimativa” da economia que será gerada pela reforma, concentrados, de forma majoritária no RGPS e no BPC. A ideia de que se trata de uma reforma “justa e igualitária” não se sustenta. O governo estima que a “Nova Previdência” trará economias aos cofres públicos em cerca de R\$ 1.165 bilhões. Observe-se que 61,39% desse montante virão de ajustes no RGPS (com peso relevante da aposentadoria rural, que atende trabalhadores rurais mais pobres) e outros 15,64% das mudanças na Assistência Social. Por outro lado, a alteração das alíquotas de contribuição do RGPS subtrairia 2,4% dessa economia. Portanto, 75,6% da suposta economia decorrem da subtração de direitos dos beneficiários do INSS e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

FIGURA 1 – ESTIMATIVA DA ECONOMIA DE RECURSOS DA PEC 6/2019 EM 10 ANOS

ECONOMIA (R\$ BI DE 2019)	10 ANOS	EM %
Reforma do RGPS	715	61,39
Reforma no RPPS da União	173,5	14,90
Alteração nas alíquotas do RGPS	-27,6	-2,37
Mudanças das alíquotas do RPPS da União	29,3	2,52
Assistência fásica e focalização do abono	182,2	15,64
TOTAL DA PEC DA NOVA PREVIDÊNCIA	1.072,40	92,08
Inatividade e pensões das Forças Armadas ¹	92,3	7,92
TOTAL	1.164,70	100,00

Fonte: PEC 6/2019

2. “Contabilidade criativa” e Desfiguração do Orçamento da Seguridade Social

Dentre as inúmeras ameaças de desfiguração da Seguridade Social, destaca-se o espectro latente de inclusão do RPSP, civil e militar, no rol de setores constitutivos da Seguridade Social – hoje, restrito, ao RGPS (urbano e rural), à Assistência Social, ao SUS e ao Seguro Desemprego. A CF-88, no artigo 194 (Capítulo VIII – Da Ordem Social), concebeu o direito à Previdência Social (RGPS) como parte integrante de amplo sistema de proteção social ao cidadão brasileiro – denominado Seguridade Social

– junto com os direitos à Saúde, à Assistência Social e ao Seguro-Desemprego. Ocorre que, a partir de 2016, a área econômica do governo, através de procedimento contábil criativo, passou a incluir as (altas) despesas e as (baixas) receitas do RPPS da União, civis e militares na conta da Seguridade.

Há indícios de que, agora, pretende-se institucionalizar essa aberração jurídica. O novo texto inclui dentre os objetivos da organização da Seguridade Social, a “diversidade da base de financiamento, com segregação contábil do orçamento da seguridade social nas ações de saúde, previdência e as-

sistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social”. Segregação contábil pode significar a inclusão da previdência dos servidores civis e militares no item “previdência”, previsto no artigo 194, mas restrito ao RGPS. Com essa medida, os gastos com a previdência do RPPS, civil e militar, passariam a ser financiados pelos recursos do Orçamento da Seguridade Social.

3. Ameaças de desvio de recursos da folha de salários para outras finalidades.

A nova redação do Art. 195, que trata do Orçamento da Seguridade Social, ao acrescentar a frase “salvo exceções previstas em lei”, indica que poderá haver desvio da destinação de recursos da contribuição sobre a folha de pagamento das empresas da seguridade social.

4. Combate insuficiente aos sonegadores da previdência.

Ao aceitar o refinanciamento da dívida parcelado em 60 meses, a proposta do governo não caminha no sentido de combater a sonegação e os maus pagadores. Como se sabe, entre 2012 e 2016 a dívida ativa dos devedores da previdência mais que duplicou atingindo cerca de R\$ 500 bilhões, metade da economia de dez anos estimada com a entrada em vigor da “Nova Previdência”.¹⁷

4.2. Mudanças no RGPS (INSS), nas regras de pensões e no BPC.

1. Fim do reajuste da aposentadoria e pensão pela inflação?

Atualmente, a Constituição e assegura “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real”. Para as aposentarias e pensões de menor valor, a correção monetária é assegurada pelo piso do salário mínimo. Para as aposentarias e pensões superiores ao mínimo (RGPS e do RPPS), leis complementares estabelecem que essa correção é feita pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao consumidor). Entretanto, há ameaças de que essa regra constitucional seja extinta. O texto exclui o termo “valor real” do parágrafo 8º do artigo 40 (RPPS) e parágrafo 4º do artigo 201 (RGP), transferindo a definição dessas regras de reajuste para a legislação complementar.

2. Aposentadoria integral para poucos

Os brasileiros precisarão ter 65/62 anos (homem/mulher) e contribuir por 40 anos para conseguir se aposentar com 100% do salário de contribuição (cujo teto hoje é de R\$ 5,839 mil). Em função

das características do mercado de trabalho, para a imensa maioria dos trabalhadores, a reforma praticamente elimina a possibilidade da aposentadoria integral.¹⁸

3. Alíquotas de contribuição: redistribuição limitada

O governo diz estar penalizando mais os ricos que os pobres. Uma suposta evidencia disso seria a mudança das alíquotas efetivas de contribuição por faixa de renda. No RGPS, as atuais alíquotas efetivas de contribuição por faixa salarial são as seguintes:

- 8% (até R\$ 1.751,81);
- 9% (de R\$ 1.751,82 a R\$ 2.919,72); e
- 11% (de R\$ 2.919,73 até R\$ 5.839,45).

As novas alíquotas efetivas seriam:

- 7,5% (até 1 Salário Mínimo);
- 7,5% a 8,25% (R\$ 998,01 a R\$ 2.000,00);
- 8,25% a 9,5% (R\$ 2.000,01 a 3.000,00);
- 9,5% a 11,68% (R\$ 3.000,01 a 5.839,45).

Portanto, o caráter “redistributivo” seria percebido pela redução de 8% para 7,5% da alíquota para quem ganha até 1 salário mínimo e a ampliação de 11% para 11,68% para os “ricos” que ganham R\$ 5.839,45 (teto). Entende-se que uma verdadeira política redistributiva deve ser fruto da reforma tributária e, no caso do RGPS, dado que cerca de dois terços dos beneficiários recebem o piso do salário mínimo, esses deveriam ter alíquotas efetivas muito abaixo dos 7,5% propostos.

4. Aposentadoria parcial inacessível para parcela expressiva dos trabalhadores: mais idade (mulheres), mais tempo de contribuição e menor valor dos benefícios.

Os trabalhadores precisarão ter 65/62 anos (homem/mulher) e contribuir por 20 anos para conseguir se aposentar com a aposentadoria parcial que corresponde a 60% da média aritmética do total de contribuição para a previdência (pela regra atual o cálculo é feito sobre 80% do total de contribuições, eliminando-se as menores contribuições). A cada ano a mais que tiver contribuído, o valor será 2% maior.¹⁹ A questão crucial nesse caso é que estudos demonstram que, em 2015, mais de 34% dos trabalhadores da iniciativa privada não conseguiam contribuir por mais de 20 anos, sendo que 44% das mulheres urbanas não alcançam esse nível de contribuição²⁰. Com a reforma trabalhista, dada a desestruturação do mercado de trabalho e o aumento

de trabalhos precários, esse percentual deve aumentar ainda mais. Portanto, a consequência dessa medida pode ser a exclusão de mais de um terço dos trabalhadores da proteção previdenciária.²¹

5. Aposentadoria por tempo de contribuição: transição curta e severa

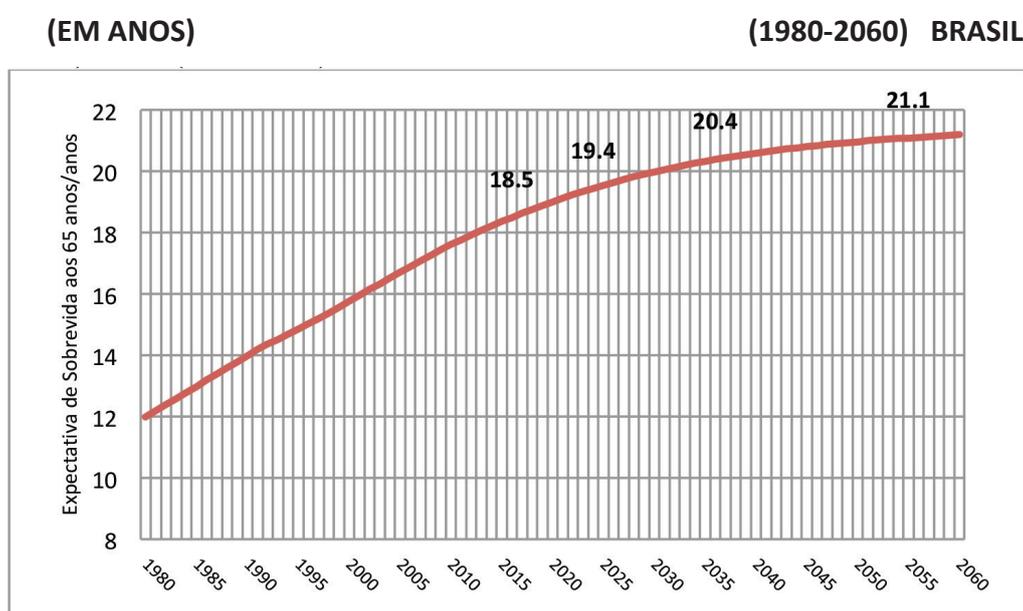
A PEC extingue a Aposentadoria por Tempo de Contribuição e revoga todas as demais regras de transição, incluindo a fórmula 85/95 e o Fator Previdenciário. A “Nova Previdência” propõe três regras de transição muito curtas (em torno de 12 anos) e severas, pois, de modo geral, requer o acúmulo de 105 pontos para o homem (65 anos de idade e 40 anos de contribuição, por exemplo) e 100 pontos para as mulheres (62 anos de idade e 33 anos de contribuição). Observe que no caso dos homens os 105 pontos passam a contar em 2028 e, no caso das mulheres, os 100 pontos passam a valer a partir de 2033. Assim, os homens passam dos atuais 96 para 105 pontos (um acréscimo de 9 pontos em

10 anos), enquanto as mulheres passam dos atuais 86 para 100 pontos (um acréscimo de 14 pontos em 14 anos).²² Trata-se de uma difícil corrida de obstáculos, pois todo ano aumenta e o tempo de contribuição. Em função do “gatilho” da idade, é provável que em 2024 seja necessário acrescentar um ano a mais na idade.

6. Corrida de obstáculos: com o “gatilho” demográfico a idade mínima sobe ao longo do tempo.

A idade mínima de 65/62 anos pode elevar-se sempre que a expectativa de sobrevida aos 65 anos subir um ponto²³. Em 2015 a expectativa de sobrevida era de 18,5 anos. Estimativas do IBGE apontam que em 2024 ela passaria para 19,4 anos e em 2036 para 20,4 anos (Figura 4). Portanto em 2024 e 2036 as idades mínimas para a aposentadoria seriam de 66/63 e 67/64, respectivamente, um valor extremamente elevado mesmo na comparação com países desenvolvidos.

FIGURA 2 – EXPECTATIVA DE SOBREVIDA AOS 65 ANOS ⁽¹⁾



Fonte: IBGE/ Projeção da População de 2013.

Nota: (1) Entre 1981(1992) e 1990(1997), as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas a partir das tábuas construídas para os anos de 1980(1991) e 1991(1998). Apud: MTPS – Grupo Técnico de Previdência – GTP. 2016. Página 20.

7. Restrições ao acesso da Aposentadoria Rural

Para os trabalhadores rurais, a reforma elimina o tratamento diferenciado do segurado especial por trabalho na economia familiar. Desde a CF-88, esse

segmento contribui proporcionalmente à receita da comercialização da sua produção, e a aposentadoria é concedida pela comprovação da atividade rural por, no mínimo 15 anos, aos 60 ou 55 anos de idade.

Pelas regras o governo iguala idade de aposentadoria entre homens e mulheres e aumenta o tempo e o valor da contribuição. A idade mínima da mulher passa de 55 para 60 anos, igualando-se a idade mínima dos homens. Outra restrição ao acesso é a ampliação do tempo de contribuição de 15 para 20 anos para a obtenção da aposentadoria parcial, igualando-se ao exigido para o trabalhador urbano. As restrições também estão presentes no novo modelo de contribuição, segundo o qual, em não havendo comercialização da produção rural necessária para atingir o valor mínimo anual exigido, até que entre em vigor a nova lei complementar, o segurado terá de recolher a contribuição pelo valor

mínimo anual de R\$ 600,00.

Esse modelo contributivo não se coaduna com os regimes de safras e a sazonalidade da produção rural, que dificultam a regularidade de contribuições monetárias. Além disso, muitas unidades produtivas da agricultura familiar não auferem renda suficiente para arcar com mais esse encargo.

A ampliação da idade da mulher e o modelo de financiamento desconsidera a realidade das condições de vida dos brasileiros que vivem no campo. Observe-se que, em 2014, 78% dos homens e 70% das mulheres do meio rural começaram a trabalhar com até 14 anos (Figura 5).

FIGURA 3- PROPORÇÃO DOS OCUPADOS POR FAIXA DE IDADE DE INGRESSO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E SEXO (EM %) - 2014

FAIXA ETÁRIA	RURAL	
	HOMEM	MULHER
	2014	2014
Até 14 anos	78%	70%
15 a 17 anos	16%	17%
18 e 19 anos	4%	6%
20 anos ou mais	2%	6%

Elaboração: ANFIP e DIEESE (2017)

Fonte: IBGE/Pnad. Anos diversos. ²⁴

8. Aposentadoria por invalidez de primeira e de segunda classe

A “Nova Previdência” retira das garantias do RGPS à cobertura dos eventos doença e morte, modificando o conceito atual de “invalidez” para “incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada” ²⁵. Com isso, cria-se a aposentadoria por invalidez de primeira e de segunda classe. A primeira contempla o trabalhador que tiver a incapacidade ligada ao exercício profissional (acidentes de trabalho ou doenças comprovadamente causadas pela atividade) que, nesse caso, receberá 100% da média das suas contribuições, proporcional ao tempo de contribuição. A invalidez de segunda classe é assegurada caso a invalidez não tenha

relação com o trabalho. Nesse caso, o beneficiário receberá somente 60% do valor a que teria direito, com acréscimos caso tenha contribuído por mais de 20 anos (2% a mais no valor por ano excedente).

9. Pensão por morte de segunda classe pode ser inferior ao salário mínimo

A pensão por morte poderá ser inferior um salário mínimo em virtude da supressão do § 2º do Art. 201, segundo o qual “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.

Atualmente a pensão por morte corresponde ao pagamento de 100% do salário de contribuição até

o teto do RGPS. A nova fórmula do cálculo, a exemplo da aposentadoria por invalidez, cria a pensão por morte de primeira e segunda classe. Em caso de morte por acidente do trabalho, doenças profissionais ou doenças do trabalho, a regra de cálculo permanece a mesma (pagamento de 100% do salário do benefício). No caso de morte fora do local de trabalho, o valor do benefício corresponde a 50% da média do salário de contribuição e exigência de 20 anos de contribuição previdenciária (acrescido 2% por ano a mais). Sobre esse montante, são adicionados 10% por dependente, até o limite de 100% para cinco dependentes ou mais. Em outras palavras, a pensão por morte será integral se o falecido deixar cinco ou mais dependentes. Com um dependente, o benefício será de 60%. Na prática, o pensionista pode acabar recebendo menos do que um salário mínimo.

10. Restrição ao acúmulo de mais de uma aposentadoria e pensão.

A proposta veda a acumulação de mais de uma aposentadoria ou de uma pensão. Em caso de recebimento de mais de uma pensão por morte ou de pensão por morte e aposentadoria, será assegurada o pagamento integral da mais vantajosa e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas de renda: 80% do valor igual ou inferior a um salário mínimo; 60% do valor que exceder um salário mínimo, até o limite de 2 salários mínimos; 40% do valor que exceder 2 salários mínimos, até o limite de 3 salários mínimos; e 20% do valor que exceder 3 salários mínimos, até o limite de 4 salários mínimos. Por outro lado a “Nova Previdência” permite a acumulação de pensão por morte do RGPS com pensão por morte do RPPS ou de militares; pensão por morte do RGPS com aposentadoria do RGPS ou RPPS ou de militares.

11. Desfiguração do BPC como instrumento da Seguridade Social

Extremamente preocupante também são as mudanças drásticas propostas para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dirigido aos idosos e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis, que atualmente beneficia cerca de 5 milhões pessoas, garantindo renda mensal de cidadania, no valor de um salário mínimo, aos idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência com renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo.

Trata, portanto, da proteção àqueles incapazes de garantir sua sobrevivência por meio do trabalho

remunerado, seja pela idade avançada, seja pela limitação imposta por uma doença ou deficiência. Ao lado das aposentadorias e pensões, o BPC concorreu para que a pobreza e a indigência nesta população se tornasse fenômeno quase residual. Em 2014, apenas 0,78% dos idosos com 65 anos ou mais viviam com renda familiar per capita de até ¼ de salário mínimo; e 8,7% viviam com renda per capita de até ½ salário mínimo.

O projeto do governo passa a garantir uma renda mínima de R\$ 400,00 a partir dos 60 anos (que será posteriormente definido em lei complementar). Esses idosos voltariam a receber 1 salário mínimo quando chegarem aos 70 anos de idade e comprovarem estar em “condições de miserabilidade”. As idades deverão ser ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira. É vedada a acumulação da transferência de renda do BPC com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria ou pensão por morte do RGPS e RPPS ou com proventos de inatividade e pensão por morte. Não será devido abono anual para a pessoa idosa beneficiária da renda mensal do BPC.²⁶

É importante ressaltar que existem barreiras socioeconômicas objetivas que, praticamente, impedem que um trabalhador extremamente vulnerável chegue aos 70 anos de idade e, se chegar, terá uma curta sobrevida. O fato grave é que, como mencionado, esse rebaixamento do valor do benefício do BPC reflete a visão dos próprios formuladores da PEC 6/2019 acerca do caráter excludente das regras previdenciárias que estão sendo impostas ao segurado do RGPS. Percebem que a exclusão da proteção previdenciária acarretará uma avalanche em busca da proteção assistencial, que não exige tempo de contribuição. Diante desse fato, constroem um muro de proteção fiscal. Rebaixam o valor do benefício do piso do salário mínimo para R\$ 400,00. Caminharemos assim da Seguridade para a Assistência Social.

4.3. As mudanças no RPPS (servidores)

Os regimes próprios de previdência social (RPPS) atendem aos servidores públicos e possuem regras próprias, determinadas pelos governos federal, estaduais e municipais. Por esse motivo, as receitas e gastos com o RPPS não estão incorporados ao orçamento da seguridade social. Por concentrarem os trabalhadores de salário mais elevado e por terem apresentado, ao longo de sua história, regras de acesso e pagamento de benefícios mais vanta-

josas que o RGPS, os RPPS apresentam em geral um considerável desequilíbrio financeiro²⁷. Além disso, devido a estabilidade garantida para aos servidores públicos, uma parcela importante dos trabalhadores se aposentam por tempo de contribuição, com idade inferior a maioria dos aposentados por idade do setor privado.

Apesar de terem sido alvo de reformas importantes em 1998 (mudança de tempo de serviço para tempo de contribuição), 1999 (fator previdenciário), 2003 (fim da paridade, mudança de regras para integralidade e taxação dos inativos) e 2013 (limite ao teto do RGPS e regulamentação da previdência complementar), os RPPS ainda apresentam desequilíbrio financeiro e atuarial, em grande medida devido ao estoque de trabalhadores que se aposentaram antes das reformas (“corrida às aposentadorias”). Mesmo a adoção do fator previdenciário (que reduz o tamanho do benefício no caso de aposentadoria precoce) e a aprovação da regra 85/95 em 2015, que cria um critério móvel que combina idade e tempo de contribuição para calcular a integralidade do benefício, não foram suficientes para igualar as condições de aposentadoria do RPPS ao RGPS.

No entanto, as mudanças nos RPPS estaduais e municipais ainda não se completaram. Alguns estados já promoveram mudanças em suas regras de acesso e benefício, enquanto outros encontram enorme dificuldade em avançar na aprovação de tais reformas, inclusive devido ao custo tais alterações que acarretam no curto prazo. Algumas categorias de servidores em particular, como militares, legisladores e professores, que possuem regras especiais de aposentadoria, representam parte significativa dos desequilíbrios nos regimes previdenciários estaduais e municipais. A proposta de Bolsonaro para os RPPS contempla apenas parcialmente estas preocupações e traz uma séria de outras alterações que causam enormes prejuízos aos funcionários públicos. A seguir, descreve-se apenas alguns dos pontos mais críticos da proposta de Bolsonaro para os RPPS.

1. Mudança nas alíquotas de contribuição com adoção de progressividade limitada.

Em linha com as mudanças no RGPS, cria alíquotas progressivas para ativos e inativos, partindo de 7,5% até 22%, o que na prática significa uma alíquota efetiva máxima próxima de 16,7%. Dada a maior média salarial no setor público e a existência de aposentadorias acima do teto do INSS,

o aumento das alíquotas irá impactar mais diretamente os contribuintes do RPPS. Em termos isolados estas medidas podem introduzir alguma progressividade ao RPPS que ao contrário do RGPS, é regressivo e concentrador de renda.

2. Regras de transição curtas e severas.

Para aqueles funcionários públicos que já contribuem para os RPPS, o critério de acesso aos benefícios será modulado por uma regra de transição, que tem na regra 85/95 a sua base original e exige tempo mínimo de contribuição de 35 anos para homem e 30 para mulheres. Sendo assim, para se aposentar, o trabalhador terá que ter no mínimo 62 anos (a partir de 2022) e somar 99 pontos, enquanto a trabalhadora terá que ter completado 57 anos com a soma de 89 pontos. Apesar de correta em sua concepção, a regra de transição proposta por Bolsonaro é extremamente rigorosa, aumentando a cada ano 1 ponto no cálculo da pontuação mínima, até completar (já em 2028) a soma de 105/100. Para homens, a transição é mais rápida, já que em apenas 9 anos a pontuação chegará aos 105, enquanto para as mulheres (dada a redução da distância de pontos), a transição se completará em 14 anos. Não há motivos para manter uma escalada tão veloz na pontuação da regra de transição, já que ela não condiz com os dados demográficos, que servem como base para justificar a escala móvel.

3. Estabelece a possibilidade de contribuições extraordinárias

Talvez uma das mais graves novidades do projeto de Bolsonaro, a proposta abre a possibilidade de se cobrar contribuições extraordinárias, com o objetivo de cobrir eventuais déficits atuariais nos planos. Essa contribuição incluiria aposentados e pensionistas, cuja base de cálculo seria os benefícios além do salário mínimo. Diante do fato de que há enormes desequilíbrios atuariais nos regimes próprios, que devem ser agravados com a adoção do sistema de capitalização puro, a cobrança de contribuições extraordinárias de maneira recorrente poderá se tornar uma prática comum, caracterizando-se uma expropriação do benefício (para os já aposentados) e um aumento efetivo das alíquotas para os servidores na ativa.

4. Obrigatoriedade dos RCP e possibilidade de gestão privada.

A proposta de Bolsonaro obriga Estados e municípios a estabelecer os RCP, sem deixar claro como

ocorrerá o financiamento dos eventuais déficits decorrentes da transição. Pior, possibilita a terceirização da gestão dos fundos, que poderão ser geridos por entidades privadas, que costuma cobrar taxas de administração elevadas.

5. Dificulta a aposentadoria de professoras sem uma contrapartida do plano de carreira.

A idade mínima e o tempo de contribuição para professoras, que representam a maioria da carreira no magistério, aumenta em 5 anos, sem nenhuma mudança no plano de carreira e salários.

Em suma, a proposta de Bolsonaro para os RPPS tem como lógica geral a desconstitucionalização das regras previdenciárias, além de dificultar o acesso e reduzir o valor dos benefícios. Sua lógica, como o conjunto da reforma da previdência, é puramente fiscal, desconsiderando as particularidades profissionais, regionais e introduzindo a possibilidade de contribuições extraordinárias. Por fim, parece evidente as mudanças atendem os interesses dos gestores de previdência privada, que poderão passar a administrar fundos públicos de grande valor a partir de licitações. Sem dúvida, um dos mais prejudicados pelas novas regras são as professoras, enquanto os militares, que representam quase metade do déficit dos RPPS²⁸, são a notável ausência do projeto.

4.4. Mudanças em outros benefícios da seguridade (auxílios, FGTS, abono salarial).

1. Mudança no conceito de “proteção à maternidade”

O conceito de “proteção à maternidade” é substituído por “salário-maternidade”, o que, na prática, pode restringir esse direito.²⁹

2. Restrições ao auxílio reclusão

Com a proposta, apenas terá direito ao auxílio reclusão os dependentes dos segurados que recebiam rendimento mensal de “até um salário mínimo”, sendo que as regras atuais asseguram esse direito aos segurados de “baixa renda”.³⁰

3. Mais dificuldades para a aposentadoria das pessoas com deficiência

A “Nova Previdência” também endurece as regras de acesso à proteção previdenciária das pessoas com deficiência que não estão em “condições de miserabilidade”.³¹ A garantia de renda mensal, no valor de um salário-mínimo, à pessoa com deficiência requer que ela seja “previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe

multiprofissional e interdisciplinar, que comprove estar em condição de miserabilidade, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei”. Após a “avaliação biopsicossocial”, os benefícios serão concedidos desde que o segurado comprove 35 anos de contribuição (“deficiência leve”); 25 anos de contribuição (“deficiência moderada”) e 20 anos de contribuição (“deficiência grave”). O texto também determina que “o pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência ficará (...) ficará suspenso quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a dez por cento do benefício suspenso, nos termos previstos em lei.”

4. PIS: endurecimento das regras do Abono Salarial

A proposta reduz o número de pessoas que passarão a ter direito ao abono salarial do PIS.³² Hoje recebe quem ganha até dois salários mínimos tem direito ao benefício³². A proposta é pagar só para quem recebe um salário mínimo. Segundo o Dieese, a medida afetará 21 milhões de brasileiros e tende a fazer a economia perder R\$ 27,7 bilhões de movimentação.³³

5. PIS-PASEP: Redução de Receitas do BNDES

As mudanças no PIS-PASEP também terão consequências danosas para o financiamento do BNDES. A proposta reduz de 40% para 28% “os recursos destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, com critérios de remuneração que preservem o seu valor”³⁵

6. FGTS dos aposentados que voltam a trabalhar

A reforma endurece as regras para empregados aposentados que voltarem a trabalhar. O texto prevê que o empregador, a partir do momento em que seu funcionário se aposenta e permanece na empresa, não precisa mais recolher a contribuição de 8% para o seu FGTS. A proposta também retirar a obrigatoriedade de o empregador pagar multa de 40% sobre o valor do FGTS ao trabalhador que for demitido e já estiver aposentado³⁶. Essa proposta cria também uma concorrência entre os trabalhadores idosos que disputarão vagas com os mais jovens com um custo menor para a empresa, obrigando os novos trabalhadores a aceitar abrir mãos de seus direitos trabalhistas para igualar as condições de competição.

5. Comentários finais sobre a proposta de reforma da previdência de Bolsonaro

Em suma, a “Nova Previdência” ampliará consideravelmente o contingente de trabalhadores sem proteção previdenciária na velhice. Atualmente cerca de 50% dos trabalhadores estão na informalidade e terão dificuldades de se aposentar. A Reforma Trabalhista e a PEC 6/2019 se configuram como propostas que, conjuntamente, empurram os trabalhadores para longe da seguridade social, dificultado seu acesso aos benefícios e minando suas bases de financiamento. Por um lado, a reforma trabalhista amplia os trabalhos precários, as modalidades de baixa contribuição (como os MEIs) e a informalidade, enquanto de outro lado a proposta para previdência dificulta o acesso aos benefícios da seguridade, oferecendo aos jovens trabalhadores a opção do seguro social (para aqueles que conseguem pagar) e a carteira verde amarela como horizonte de direitos. A conjunção dessas duas reformas pode empurrar uma massa de trabalhadores idosos de volta para o mercado de trabalho, desorganizando-o ainda mais, ao mesmo tempo em que exclui milhões de brasileiros dos direitos garantidos pela seguridade, seja por não terem capacidade contributiva, por não terem saúde para continuar no trabalho e por saberem que é inútil contribuir por algo inatingível ou apenas atingível quando restar quase nada de vida com alguma dignidade.

Assim, a reforma tende a expulsar um contingente enorme de trabalhadores contribuintes, tanto os mais pobres, por entenderem que o sistema não os atenderá no futuro, como também as camadas de maior renda, que tendem a se evadir em direção a planos privados de Previdência. A saída é buscar proteção na Assistência social e sobreviver com R\$ 400 por mês, sem garantia de que esses recursos serão corrigidos pela inflação e com critérios cada vez mais rigorosos de acesso. Neste cenário, a redução da renda dos trabalhadores poderá ter impactos diretos e indiretos sobre o crescimento econômico: diretos, pois a redução da renda afeta o consumo, o acesso ao crédito e, ao final, a demanda agregada; indiretos, pois a incerteza sobre a renda na velhice pode levar a queda da propensão a consumir no presente. Por fim, a redução da renda dos trabalhadores e dos idosos deve impactar diretamente as finanças públicas, já que os mais afetados pela conjunção da reforma trabalhista e previdenciária serão os trabalhadores mais pobres, exatamente aqueles que pagam a maior parte de sua renda em impostos no atual sistema tributário brasileiro.

6. Negando a proposta de Bolsonaro e pensando em alternativas para o financiamento da seguridade social

A seguridade social deverá se tornar cada vez mais importante no futuro diante da tendência de envelhecimento da população e da possível redução dos empregos formais disponíveis. Ademais, o papel da seguridade no combate a pobreza e na redução das desigualdades deve se acentuar em um cenário global marcado pelo agravamento da concentração de renda. Sendo assim, a questão não é se devemos fortalecer o sistema de seguridade social, mas como fazê-lo de maneira socialmente justa e fiscalmente sustentável.

Como visto, a proposta de reforma da previdência do governo Bolsonaro resolve este dilema demolindo a seguridade social, substituindo-a por um sistema de seguro social individual, em que se beneficia quem possui uma renda elevada. Esta proposta não resolve o problema fiscal (podendo até aprofundar a necessidade de financiamento, devido ao custo de transição para o regime de capitalização e a redução no número de contribuintes para a seguridade) e piora a já crítica realidade social brasileira. Ademais, terá um efeito contracionista no médio/longo prazo, ao reduzir a renda disponível da população idosa brasileira, responsável pelo sustento de milhões de famílias ao redor do país ³⁶.

Sendo assim, o campo progressista deve recusar de maneira peremptória o panorama geral em que se insere a proposta de Bolsonaro, lutando para impedir a aprovação das seguintes medidas:

- Desconstitucionalização das regras previdenciárias;
- A desidratação da assistência social;
- A obrigatoriedade de um sistema de capitalização, que substitui a lógica da seguridade social pela do seguro individual, e a possibilidade da gestão privada desses fundos;
- O aumento do tempo mínimo de contribuição para ter acesso ao benefício previdenciário, o que excluirá milhões de brasileiros e brasileiras da previdência;
- O aumento do tempo de contribuição e a mudança na forma de contribuição da aposentadoria rural;
- A aprovação de uma regra de transição dura demais, que penalize os atuais trabalhadores da ativa que estão próximos a aposentadoria.
- A redução dos benefícios pela inclusão das 20% menores contribuições na média total das contri-

buições que servem de base de cálculo.

Existem alternativas mais justas, fiscal e socialmente responsáveis, do que a proposta de demolição da seguridade defendida por Bolsonaro. Do ponto de vista da seguridade, será preciso transitar de um modelo de financiamento baseado nas contribuições de trabalhadores e empregadores para um modelo mais híbrido, com menos encargos trabalhistas e mais impostos progressivos. Para sustentar um regime de seguridade capaz de reduzir as desigualdades sociais será necessário promover uma ampla reforma tributária que, juntamente com a revogação dos incentivos adversos gerados pela reforma trabalhista de Temer e a criação de novos empregos em setores de maior produtividade, deve incentivar a formalização e ajudar no financiamento da seguridade.

O governo federal também deverá apoiar os estados e municípios na transição de seus regimes próprios de previdência, permitindo que os entes federados completem suas reformas sem sobrecarregar, no curto prazo, seus tesouros públicos. É importante que o governo Federal encontre uma maneira de

ajudar no financiamento desta transição, ao invés de jogar o custo desse processo nas costas dos governadores, prefeitos e servidores públicos da ativa.

Qualquer proposta de reforma da previdência que não contemple a retomada da atividade e do emprego e não aborde os desafios de médio/longo prazo que a sociedade brasileira irá enfrentar, apenas servirá para enfraquecer a seguridade social, aumentando a desigualdade e a pobreza, sem resolver as dificuldades de financiamento do sistema. O combate aos privilégios que ainda restaram em nosso sistema previdenciário, em particular aqueles presentes em alguns setores do funcionalismo, não pode ser desculpa para um desmonte da seguridade social como um todo, em particular daquela que atende as necessidades dos trabalhadores mais pobres. Uma reforma da previdência verdadeiramente justa deveria ter como foco o combate aos privilégios desses grupos, não a retirada de direito da maioria dos trabalhadores.

NOTAS

1. CEPAL, (2015) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 – Dilemas y espacios de políticas*, Cepal Nações Unidas.
2. Art. 201-A.
3. Art. 115 das alterações dos ADCT.
4. Art. 115 das alterações dos ADCT.
5. *Andras Uthoff (Entrevista). Os 10 mitos do sistema previdenciário de Paulo Guedes, segundo Andras Uthoff* (<http://www.justificando.com/2018/12/18/10-mitos-do-sistema-previdenciario-de-paulo-guedes-segundo-andras-uthoff>)
6. Para saber mais, ver <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9831-ibge-lanca-estudo-metodologico-sobre-mudanca-demografica-e-projecoes-de-populacao> e também <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/Informe-de-Previdencia-dezembro-de-2018.pdf>
7. Conforme demonstrado no relatório da CPI da previdência, disponível em http://d38912puw6tfl5.cloudfront.net/arquivos/ARQUIVO_PORTAL_CPIPREV_2252-Comissao-CPI-Comissao-CPIPREV-20170713.pdf
8. Se ponderada pelo avanço da produtividade, a relação da dependência muda consideravelmente de inclinação, como mostra o artigo de Humberto lima disponível em <http://brasildebate.com.br/previdencia-fala-se-da-idade-mas-ignora-se-a-produtividade/>
9. A forma com que alguns economistas calculam este déficit é simplesmente inconstitucional, desprezando receitas que deveriam, de acordo com a constituição, ser parte do orçamento seguridade social e

acrescentando gastos (em particular dos regimes próprios) que não o fazem.

10. Num conjunto de 15 desses países, a participação média relativa do governo no financiamento da Seguridade Social, em 2015, foi de 45% do total, seguida pela contribuição dos empregadores (34,6%) e dos trabalhadores (18%). No caso extremo da Dinamarca a participação relativa do governo atingiu 75,6% do total das despesas, seguida pela contribuição dos empregadores (11,5%) e dos trabalhadores (8,0%)

11. As diferentes formas de financiar a seguridade social ao redor do mundo é um dos temas explorado no relatório “Previdência: reformar para excluir?” escrito em 2017 e disponível em <https://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>

12. <https://mps.jusbrasil.com.br/noticias/100157455/informe-previdencia-social-retira-24-milhoes-de-pessoas-da-pobreza>

13. Conforme discutido neste texto para discussão realizado por pesquisadores do IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2834/1/td_0688.pdf e, mais recentemente, em https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1697

14. *Informe da previdência social*, volume 29, número 03, março de 2017.

15. <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/viewFile/21394/16282>

16. HOFFMANN R. “*Considerações sobre a evolução recente da distribuição de renda no Brasil*. Revista de Administração de Empresas, v.13, n.4, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1973. “Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil”. In: HENRIQUES, R. (Organizador), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

17. A nova redação do Art. 195 reza que: “São vedados a moratória e o parcelamento em prazo superior a sessenta meses e, na forma de lei complementar, a remissão e a anistia das contribuições sociais de que tratam a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput ou das contribuições que a substituam, e a utilização de prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa para quitação dessas contribuições ou a compensação das referidas contribuições com tributos de natureza diversa, admitida a compensação se houver o repasse dos valores compensados ao Regime Geral de Previdência Social”.

18. No caso dos professores da iniciativa privada é introduzida a idade mínima de 60 anos para homem e mulher mais a contribuição de 30 anos “exclusivamente no magistério” (tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio).

19. As regras permanentes são relativamente menos restritivas no caso dos trabalhadores submetidos às condições prejudiciais à saúde (trabalhadores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes), sendo vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação e enquadramento por “periculosidade”.

20. Dados disponíveis em ANSILIERO, G. (2016) Reflexões sobre a PEC nº 287/2016 e suas alterações: Limites e possibilidades para a carência mínima para aposentadoria voluntária no regime geral de previdência social, Texto para discussão do IPEA n. 2381. Rio de Janeiro, abril de 2018

21. Para os professores da iniciativa privada as exigências são relativamente menores, em função da idade (60 anos) e do tempo de contribuição exigidos (30 anos).

22. As regras de transição são relativamente menos restritivas no caso dos professores e dos trabalhadores submetidos às condições prejudiciais à saúde (trabalhadores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes), sendo vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação e enquadramento por “periculosidade”.

23. Artigo 40, § 3º: “As idades mínimas para concessão dos benefícios previdenciários a que se referem os § 1º e § 2º serão ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, na forma estabelecida para o Regime Geral de Previdência Social”. Artigo 201, § 4º: “A lei complementar de que trata o § 1º estabelecerá os critérios pelos quais a idade mínima será majorada quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira”.

24. ANFIP e DIEESE (2017). Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: Anfip – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil: Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 212p. <http://plataformapoliticasocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-completo/>
25. Ver Art. 201, I.
26. Art. 203 e Artigos 40 a 43 dos ADTC.
27. <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2017/03/27/a-dinamica-do-deficit-dos-regimes-proprios-de-previdencia-dos-estados-brasileiros-nos-anos-2006-2015/>
28. <https://odia.ig.com.br/economia/2019/01/5609856-rombo-da-previdencia-de-militares-cresce-mais-que-deficit-do-inss.html>
29. Art. 201.
30. Art. 201.
31. Art. 203.
32. Art. 239, § 3º: “Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social - PIS ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep até um salário-mínimo de remuneração mensal é assegurado o pagamento de um abono salarial anual calculado na proporção de um doze avos do valor do salário-mínimo vigente na data do pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente, considerado como mês integral a fração igual ou superior a quinze dias de trabalho, observado o disposto no § 3º-A.”
33. <https://www.brasildefato.com.br/2019/02/25/mudanca-no-pispasep-afeta-21-milhoes-de-brasileiros-que-ganham-entre-1-e-2-salarios/>
34. Art. 239, parágrafo 1º.
35. Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações: “O vínculo empregatício mantido no momento da concessão de aposentadoria voluntária não ensejará o pagamento da indenização compensatória prevista no inciso I do caput do art. 7º da Constituição, nem o depósito do fundo de garantia do tempo de serviço devido a partir da concessão da aposentadoria.” (Art. 10, parágrafo 4º).
36. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/aposentados-idosos-voltam-a-ser-os-chefes-da-familia.shtml>

Reforma da previdência: o que esperar do governo Bolsonaro? Análise da PEC nº06, de 2019, no marco constitucional da Seguridade Social - 2019

Eneida Vinhaes Dultra - Advogada e assessora da Liderança do PT na Câmara dos Deputados

Pedro Noblat - Economista e assessor da Liderança do PT na Câmara dos Deputados

Bruno Moretti - Economista e assessor da Liderança do PT no Senado Federal

Maia Sprandel - Antropóloga e assessora da Liderança do PT no Senado Federal

Marcos Rogério de Souza - Advogado e assessor da Liderança do PT no Senado Federal

1. O desmonte da Seguridade Social brasileira

No dia 20 de fevereiro de 2019, o governo Bolsonaro encaminhou ao Congresso Nacional sua proposta de Reforma da Previdência - PEC nº 6, de 2019. A intenção do governo é aprová-la ainda no primeiro semestre de 2019. Para isso, cogita usar de artifícios regimentais para acelerar o processo legislativo nas duas casas do Congresso Nacional.

A propaganda oficial diz que a PEC traduz “uma nova previdência”. Na prática, porém, a proposta demonstra claramente que a intenção do Governo Bolsonaro não é aprimorar a Previdência pública brasileira, mas implodir o sistema de proteção social criado pela Constituição Federal de 1988, quando o Brasil deixou de ter uma “Previdência” para iniciar a construção de um efetivo Sistema de Seguridade Social, por meio do qual o Estado protege o cidadão do nascimento até a morte¹.

A PEC nº 6, de 2019, na verdade, é uma das expressões mais cruéis do ultraliberalismo econômico que hegemoniza o governo federal desde o Golpe de 2016. Está em sintonia com a Emenda Constitucional 95, que congelou os gastos públicos até 2036, e com a reforma trabalhista, ambas do governo Temer, demonstrando que os dois governos são faces da mesma moeda.

A adoção de uma postura financista sobre a Seguridade Social torna, a priori, a proposta em análise inadequada e distante do papel proteção social da Previdência. Uma reforma justa precisa necessariamente levar em consideração princípios e objetivos, a dinâmica de composição das fontes de custeio e a natureza das despesas previdenciárias, elementos que se mobilizam no tempo e respondem às condições reais da sociedade, especialmente sob os efeitos do crescimento econômico e da variação do mercado de trabalho.

A PEC encaminhada pelo atual governo, parcialmente semelhante àquela do governo Temer (concretizada pela PEC nº 287/16), impõe sobre os segurados o ônus da restrição de acesso a direitos e extingue benefícios, como consequência da

adoção de rigorosas mudanças nas regras e o estabelecimento do retrocesso social em proporções gigantescas. Portanto, modo diverso da alegação de trato do déficit e de combate a privilégios que justificariam uma reforma previdenciária.

Sabe-se que o salário mínimo responde por cerca de 40% da queda da desigualdade entre 2002 e 2013². Nesse contexto, os benefícios assistenciais e previdenciários, cujo piso é o salário mínimo, são centrais à melhoria dos índices sociais no Brasil. A formulação de uma reforma não poderia vir apartada da garantia de direitos decorridos das normas constitucionais e legais, construídas ao longo do período democrático do país, além da necessidade de um verdadeiro diagnóstico atuarial da Seguridade Social.

A Medida Provisória 871, editada no dia 18 de janeiro, em tramitação no Congresso Nacional³, que trata de programas especiais para fiscalização dos benefícios previdenciários (que atingirão duramente idosos, deficientes e trabalhadores rurais), já sinalizou que o Poder Executivo não irá enfrentar as verdadeiras questões, como é o caso da revisão da execução das fontes de custeio (renúncias, isenções, substituição contributiva patronal), medidas de combate a fraudes e sonegações perpetradas pelo setor empresarial e efetiva cobrança das dívidas previdenciárias.

Diante do desequilíbrio crescente da relação capital/trabalho em favor dos patrões; da diminuição significativa de investimentos públicos e de políticas sociais, especialmente nas áreas de educação e saúde; do crescimento do desemprego e da informalidade; da redução da renda do trabalho; da crescente paralisação da economia e do agravamento da crise social, em que pobres, trabalhadores e suas entidades de representação sindical e política são os grandes alvos, a defesa do sistema de proteção social previsto na Constituição de 1988 constitui-se em elemento nuclear da luta pela democracia e pelos direitos das classes trabalhadoras.

2. Aspectos fundamentais da PEC nº06, de 2019

A PEC nº 6, de 2019, que promove mudanças estruturais no Sistema de Seguridade Social, será

complementada por projetos de lei e/ou medidas provisórias, incluindo a MPV 871/2019, já referida.

O objetivo da PEC, como veremos, não é resolver os problemas da previdência e nem mesmo o déficit existente nos regimes previdenciários. Seu verda-

deiro propósito é promover ajuste fiscal em detrimento dos direitos sociais⁴.

O quadro abaixo apresenta apontamentos críticos do discurso do governo:

DIZ O GOVERNO	A REALIDADE
<ul style="list-style-type: none"> Sistema justo e igualitário (rico se aposentará na idade do pobre) 	<ul style="list-style-type: none"> Regras iguais para desiguais é injustiça – os mais pobres não conseguirão se aposentar pelas regras que dificultam atingir o tempo mínimo de contribuição e pela situação da economia, além das consequências da reforma trabalhista. Também não revê privilégios de militares e de setores econômicos beneficiados por desonerações. Ricos seguirão pagando pouco imposto e a exclusão previdenciária servirá ao cumprimento do teto de gastos.
<ul style="list-style-type: none"> Quem ganha menos paga menos 	<ul style="list-style-type: none"> Todos, sobretudo os mais pobres, terão a exigência de mais tempo de contribuição, com a redução nos valores dos benefícios
<ul style="list-style-type: none"> Garantir a sustentabilidade do sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Com a substituição do regime público pela capitalização, a previdência brasileira será demolida, para alegria dos bancos. O custo fiscal de transição para a capitalização será gigantesco (não haverá contribuintes suficientes para o RGPS) e será pago pelo Estado.
<ul style="list-style-type: none"> Maior proteção social ao idoso: assistência física 	<ul style="list-style-type: none"> Fim do BPC e esmola para os mais pobres no valor de 400 reais. Redução do valor para quem não tem 70 anos e outras restrições de acesso ao benefício
<ul style="list-style-type: none"> Garantir direitos adquiridos 	<ul style="list-style-type: none"> É cláusula pétrea constitucional, não é favor
<ul style="list-style-type: none"> Separação entre Assistência e Previdência 	<ul style="list-style-type: none"> Destruição do sentido da Seguridade Social que unifica a proteção social cidadã – ataca a solidariedade
<ul style="list-style-type: none"> Opção pela Capitalização 	<ul style="list-style-type: none"> Interesse do mercado financeiro e alto custo de transição para o Estado. É o fim da previdência pública

Para facilitar a compreensão da matéria, listamos a seguir alguns aspectos que consideramos fundamentais na PEC nº 6, de 2019:

2.1. Quebra da unidade do Sistema de Seguridade Social

A CF/1988 estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194), com orçamento próprio, de forma a não misturar as receitas e despesas da seguridade com as de outras

áreas de governo. Não é por outro motivo que o Orçamento da União se divide em Orçamento Fiscal, de Investimentos e da Seguridade Social.

A PEC nº 6, de 2019, em linha com o discurso neoliberal do atual governo, pretende fragmentar a Seguridade Social, rompendo com a ideia de Sistema regido por critérios de universalidade, solidariedade, equivalência de benefícios e distributividade. A proposta modifica o art. 194 da CF para dizer que a Seguridade será organizada, entre outros, pelo princípio da “diversidade da base de financiemen-

to, com segregação contábil dos orçamentos da saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social” (inciso VI, Parágrafo único, Art. 194).

A PEC funda uma previdência social sem qualquer critério de solidariedade, baseada apenas na capacidade contributiva e com segregação dos orçamentos. É preciso lembrar que nosso sistema de proteção social pré-Constituição já se organizou exclusiva ou predominantemente sob a lógica contributiva, tendo como resultado o reforço das desigualdades sociais. As políticas só alcançavam trabalhadores formais, excluindo os demais (informais, domésticos, rurais), frequentemente em condição de pobreza. Romper com a ideia de seguridade social nos fará voltar a este cenário, o que significará um imenso retrocesso.

2.2. Regime financeiro de capitalização

A PEC nº 6, de 2019, muda estruturalmente a Previdência brasileira ao autorizar a adoção de regime financeiro de capitalização individual, tanto para servidores públicos como para trabalhadores do setor privado. A capitalização, com contas individuais, será adotada nos termos de Lei Complementar, com algumas diretrizes pré-determinadas no texto constitucional, a exemplo da opção pelo regime de contribuição definida. O regime de capitalização valerá para os novos ingressantes no sistema previdenciário.

Na parte permanente da Constituição, o art. 40, § 6º, e art. 201-A estabelecem que a capitalização é obrigatória para quem aderir. Ademais, o art. 115 das disposições transitórias dispõe que o novo regime de capitalização será implementado alternativamente ao regime geral e aos regimes próprios. A leitura combinada dos dispositivos demonstra que a intenção do governo é acabar com o RGPS e o RPPS, de modo que a capitalização substitua os regimes atuais. Do contrário, a capitalização seria complementar, conforme acontece, atualmente, com o RPPS e a Funpresp, para citar um exemplo.

A substituição dos regimes atuais pela capitalização é o cenário mais provável, diante do risco concreto de novos empregos serem ofertados apenas se o trabalhador aderir à capitalização. Se o trabalhador aderir ao regime, não poderá voltar ao RGPS ou RPPS. Para que haja estímulos a tal substituição, o novo regime deverá contar com menores contribuições. Por exemplo, é possível depreender da leitura do inciso VII do art. 115 que as contribuições patronais não serão obrigatórias, estimulando,

inclusive, a demissão dos empregados filiados ao RGPS, para que as novas contratações já se deem mediante a capitalização. Portanto, a capitalização deverá ser a porta de entrada para a anunciada “carteira verde e amarela”, que não contará com direitos trabalhistas. Conclui-se que há uma conexão estreita entre a capitalização e a precarização ainda mais intensa do mercado de trabalho.

Como lembra o professor e ex-ministro Nelson Barbosa⁵, uma leitura superficial da PEC leva a supor que o trabalhador terá escolha entre a repartição e a capitalização. No entanto, tal escolha não existirá, pois os empregadores só deverão oferecer novos empregos na capitalização.

Como não haverá entrantes no regime público, o custo fiscal para o Estado é gigantesco. Ou seja, o Estado financia o mercado, induzindo um regime excludente, baseado na capacidade individual de poupar, que segregará ainda mais pessoas, diante do grau de desigualdade existente na sociedade brasileira.

O inciso II do art. 115 das disposições transitórias estabelece fundo solidário no regime de capitalização, assegurando o piso de um salário mínimo. Com o novo regime, portanto, o Estado não assegura mais, observadas as contribuições, valor corresponde ao atual teto do RGPS (R\$ 5.839,45), mas apenas o salário mínimo (que tende a perder poder de compra, diante da já anunciada contrariedade do atual governo em manter a política de valorização do salário mínimo). Novamente, o ex-ministro Nelson Barbosa, em artigo já citado, lembra que se trata de um arrocho sem precedentes, na medida em que a nova regra garante um valor menor do que 20% do teto atual do RGPS.

Note-se ainda que o regime atual estabelecido no art. 201 da CF inclui o atendimento nos casos de idade avançada, invalidez, incapacidade temporária ou permanente, na maternidade, pensão por morte e também proteção em caso de desemprego involuntário (o seguro-desemprego é financiado pelo FAT), o salário família e o auxílio-reclusão. Essas três últimas coberturas não constam dos tipos de benefício a serem cobertos por esse “novo regime de previdência” (§2º, art. 115 ADCT). Prevê ainda que o trabalhador poderá escolher a entidade ou modalidade de gestão das reservas, com portabilidade. O inciso III desse novo art. 115 da ADCT revela a intenção central do governo Bolsonaro que é presentear os Bancos privados, que passarão a administrar os recursos bilionários.

A previdência brasileira sempre foi organizada pelo

regime de repartição, e não de capitalização individual. Em seus primórdios, quando o sistema era jovem e havia mais gente contribuindo do que em gozo de benefícios, havia o que se pode chamar de embrião de capitalização coletiva, mas na modalidade de benefício definido, nunca contribuição definida, como proposto agora pelo governo. A característica fundamental da repartição é a solidariedade entre os segurados, de modo que os da ativa contribuem para o pagamento dos benefícios dos segurados em inatividade. Não há contas individualizadas, mas transferência entre gerações. Para simplificar: taxa-se a renda do mais jovem de hoje para financiar a aposentadoria dos idosos.

No regime de capitalização individual, o segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, devendo haver uma correspondência entre o valor pago e o valor do benefício de cada um. A característica central é a individualidade. É uma poupança individual, em que o segurado recebe benefícios de acordo com sua capacidade contributiva e com o rendimento das aplicações de suas contribuições, administradas por bancos privados. A experiência internacional revela que a capitalização tem produzido exclusão previdenciária e rebaixamento de benefícios. O fracasso pode ser observado em países como Chile, Colômbia, México e Peru⁶.

2.3. Desconstitucionalização das normas de previdência social

A PEC retira da Constituição diversas regras que regulam a previdência dos regimes próprios e geral. Haverá uma Lei Complementar dispondo sobre a organização e funcionamento dos regimes, contemplando, entre outros aspectos, os critérios de acesso aos benefícios e seus requisitos para fruição, o modelo de financiamento, arrecadação, aplicação e utilização dos recursos e fiscalização (CF, art. 40, § 1º, e art. 201, § 1º).

A desconstitucionalização oferece insegurança jurídica para a sociedade na medida em que a definição das regras poderá ser mais facilmente alterada, já que a lei complementar exige apenas maioria absoluta para aprovação (50% + 1 dos membros de cada casa), ao passo que a PEC exige 3/5 dos votos de cada Casa, em dois turnos de votação. Essa mudança representa risco de retrocesso social, posto que direitos fundamentais (aqui compreendidos os direitos sociais⁷) são tutelados no plano jurídico constitucional brasileiro e internacional pelo dever de progressividade.

2.4. Regra para trabalhadores do setor privado (RGPS)

A PEC dispõe que lei complementar irá definir as regras permanentes para a previdência. No entanto, até que essa legislação seja aprovada, institui regras de transição para quem já é segurado, e disposições transitórias para quem se vincular ao regime geral no período entre a promulgação da Emenda e a edição da nova Lei.

Conforme as disposições transitórias, fica estabelecida a idade mínima para a aposentadoria de 62 para mulheres e 65 para homens como regra geral, com contribuição obrigatória mínima de 20 anos. Para os que já contribuem com a Previdência, a proposta prevê regras de transição que serão tratadas adiante. Essa idade mínima aumentará de acordo com o aumento da expectativa de sobrevivência da população brasileira (CF, art. 201, § 7º, §3º, art. 40, e art. 24, § 3º da PEC 6 de 2019).

Na prática, a PEC acaba com a aposentadoria por tempo de contribuição (que valerá apenas nas regras de transição). Para se aposentar, o trabalhador deverá apresentar a idade mínima e comprovar o tempo mínimo de contribuição (com valor distinto, conforme cálculo do benefício que será tratado adiante). Notadamente, as mulheres são as mais prejudicadas, já que a idade mínima se eleva de 60 para 62 anos.

NOVA REGRA GERAL (RGPS)

53% das pessoas aposentam por idade, 95% ganham menos de 2 salários mínimos. As mulheres se aposentam por idade, em média, com 61,5 anos, e os homens com 65,5 anos

Regra Geral - hoje		Regra Geral - proposta	
Aposentadoria por idade			
Idade Mínima	Contribuição Mínima	Idade Mínima	Contribuição Mínima
60 65 anos	15 anos	62 65 anos	20 anos
ou			
Aposentadoria por tempo de contribuição			
Idade Mínima	Tempo de Contribuição	Idade Mínima	Tempo de Contribuição
Não há	30 35 anos	Não há	Não há

Ao elevar de 15 para 20 anos a contribuição obrigatória mínima para que ter acesso à aposentadoria, a PEC agravará as desigualdades sociais. Isso porque a dificuldade para completar o tempo mínimo de contribuição de 20 anos deverá excluir muitos trabalhadores da Previdência, especialmente os de menores rendimentos, que são aqueles que mais sofrem com a informalidade e com a instabilidade no mercado de trabalho, agravados com a reforma trabalhista recentemente implantada.

Poucos trabalhadores conseguem alcançar o tempo de contribuição exigido quando chegam à idade mínima atual. Em 2014, mais de 60% dos trabalhadores urbanos que se aposentaram por idade não teriam direito à aposentadoria caso fossem exigidos 20 anos de contribuição⁸. Os dados da PNAD 2015 apontam que 9,1 milhões de brasileiros com 55 anos ou mais de idade não conseguem ocupar um posto de trabalho formal e não estão habilitados para um benefício de aposentadoria porque não mantiveram constante sua contribuição. Desses, 8,0 milhões estão no meio urbano e 1,1 milhões estão no meio rural (o que representa 34,4% da população rural).

A Reforma Trabalhista incentiva o contrato intermitente ou em regime de tempo parcial que não pagam o salário mínimo mensal e a classe trabalhadora não terá capacidade de efetivar pagamento de contribuição previdenciária. Além de não terem condições mínimas de subsistência ainda sofrerão severa exclusão na proteção social: ficarão sem previdência social!

Os impactos socioculturais são determinantes para a modelagem legislativa que diferencia a idade entre homens e mulheres. A batalha é o reconhecimento das condições adversas das mulheres nas relações de trabalho e no acesso a equipamentos

urbanos que lhes reduzam o tempo com afazeres domésticos. A diferença de idade entre mulheres e homens é amparada no princípio da igualdade. Na PNAD Contínua 2017, dedicada à análise de afazeres domésticos, a taxa de realização foi de 92,6% para as mulheres e de 78,7% entre os homens. A jornada média com afazeres domésticos das mulheres é de 21 horas semanais enquanto dos homens é de 10,8 horas/semanais. Com base em séries históricas de 1995 a 2015 da PNAD/IBGE, um estudo do IPEA sinalizou que na soma da jornada das mulheres, considerando trabalho remunerado e os afazeres domésticos, o total semanal era de 53,6 horas para as mulheres e de 46,1 para os homens⁹.

É preciso reconhecer as diversas formas de discriminação profissional contra a mulher, como é o caso da diferença salarial: as mulheres recebem 76,5% do rendimento dos homens, mesmo desenvolvendo iguais funções ou atividades, mantendo uma sequência histórica dessa discriminação¹⁰.

Uma pesquisa da Social Security Agency dos Estados Unidos da América, "Social Security Programs Throughout the World", com dados de 2014-2015, aponta alguns países com a diferença de idade de aposentadoria entre mulheres e homens¹¹. Sem levar em consideração todos os elementos motivadores da distinção operada pela modelagem da seguridade social adotada em cada país, em um comparado simples, 23 dos 34 países integrantes da OCDE têm diferença na idade de aposentadoria e em oito Estados, com variações em até 5 anos.

A única forma de reconhecimento do Estado pelo efetivo tempo de trabalho das mulheres na responsabilidade social pela reprodução, afazeres domésticos e cuidados familiares é a distinção na contagem

do tempo de contribuição e idade entre homens e mulheres na Previdência Social. O tempo com a reprodução humana não tem sido contabilizado para a organização social e econômica do trabalho porque foi naturalizado como inerente do sexo feminino e dessa forma, também tem sido dificultada a repercussão previdenciária desse tempo despendido.

O argumento trazido pelo governo de que as mulheres vivem mais e oneram por mais tempo a Previdência é fortemente contestado pelas pesquisas realizadas, valendo realçar aquela feita e apresentada por Joana Mustafá (pesquisadora do IPEA), que demonstra que a diferença de expectativa de vida entre homens e mulheres cai desde 2000, com projeção de queda ainda maior em 2060. Também realça que no comparado com outros países, apenas nos europeus há uma tendência de equiparação das idades mínimas de aposentadoria entre ambos os sexos. Isso porque há um conjunto de políticas de Estado voltado a estimular condições mais equitativas do trabalho reprodutivo.

A PEC do governo quer instituir uma idade mais próxima para homens e mulheres (igual para professoras e professores, para trabalhadoras rurais ou mesmo policiais ou ainda para pessoas que exercem atividades prejudiciais à saúde e que dependem de condições especiais para aposentar-se), inviabilizando a própria igualdade que constitui cláusula pétrea, ofendendo os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

A igualdade material exige do Poder Público a atuação não apenas negativa de combate contra as dis-

criminações existentes no âmbito da sociedade, mas também exige a atuação positiva no sentido de implementar políticas públicas e leis que estabeleçam um padrão de igualdade real e não apenas abstrata entre indivíduos. A igualdade, nesse caso, para se viabilizar constitucionalmente impõe critérios diferentes para desiguais condições, posto que a mera igualdade formal representa uma sobrecarga ainda maior às mulheres para alcançarem, de forma geral, o benefício previdenciário.

Por tudo isso, a proposta precisa definir condições para acesso à aposentadoria para homens e mulheres pressupondo a distinção de idade e de tempo de contribuição de maneira compatível com as condições materiais de vida entre as pessoas de diferentes sexos – que em apenas 3 anos não é capaz de corresponder à materialidade da isonomia-, conforme insculpido no inciso III do Art. 40 e §7º do Art. 201 da Constituição Federal.

2.5. Regra Permanente para assalariados rurais

A PEC eleva de 55 para 60 anos a idade mínima para aposentadoria das mulheres e mantém a de 60 anos para homens, desprezando a dupla jornada da trabalhadora.

Ademais, a exigência de 20 anos de contribuição obrigatória mínima representa um obstáculo difícil de ser superado pelos rurais, que, em regra, trabalham sem registro em carteira ou como safris-tas, cumprindo apenas alguns meses de vinculação como empregados. Pode significar uma exclusão quase que total dos assalariados rurais.



2.6. Fim da aposentadoria especial de produtores familiares

A PEC acabará com a aposentadoria especial ao exigir a efetiva prova de contribuição para asse-

gurar o direito de aposentadoria aos agricultores familiares, pescadores artesanais e extrativistas, cujo detalhamento será definido por lei complementar (CF, art. 195, §§ 8º e 8ºA, e art. 201, § 7º).

Atualmente, o segurado precisa comprovar o tempo pela demonstração do efetivo exercício da atividade em regime de economia familiar, regra que a PEC pretende extinguir.

A proposta exige que seja recolhido um valor para a Previdência até completar 20 anos de contribuição para cada integrante da família para fazer jus ao benefício¹². A contribuição incidirá sobre a “comercialização da produção rural, observado o valor mínimo anual previsto em lei” e atenderá a todo o grupo familiar. Se não houver comercialização,

cada segurado deverá recolher diretamente o valor das contribuições previdenciárias sob pena de perder a condição de segurado.

Como regra transitória, enquanto não for promulgada a Lei definindo o valor mínimo de contribuição do segurado especial, a PEC fixa em R\$ 600,00 por ano a contribuição do grupo familiar. Valor que pode ser de difícil obtenção em uma atividade de muito risco, onde rendas líquidas são mínimas. A PEC não prevê, por exemplo, regras para situações de calamidade.



Além de exigir a prova da contribuição, a PEC eleva a contribuição mínima de 15 para 20 anos, o que certamente significará exclusão previdenciária. O quadro é ainda mais agravado pela MPV nº 871, de 2019, que permite o cancelamento de benefícios. A MP cria obrigação da inclusão dos segurados especiais no cadastro nacional de informações sociais – CNIS, que a partir de 2020 servirá como único meio para comprovar o tempo de trabalho rural em regime de economia familiar. Esse cadastro dos segurados especiais no CNIS que será gerido pelo Ministério da Economia, que poderá firmar acordo de cooperação com o MAPA e com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal para a manutenção e a gestão do sistema.

Enquanto isso, integrantes das famílias em regime de economia familiar terão substituída a declaração de sua condição de segurado especial, atualmente feita pelos sindicatos rurais, por um documento expedido por entidades do Pronater (Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária).

Isso deverá dificultar o acesso a aposentadoria rural para os segurados especiais, principalmente as mulheres, que são pouco visibilizadas nas relações

da economia familiar rural. Muitas vezes, pelo fato de não serem as titulares da terra, nem protagonistas das relações decorrentes da comercialização da produção, da compra de materiais ou de celebração dos contratos de assistência técnica, as mulheres do campo deixam de constar nos registros oficiais de instituições ou organizações públicas.

Embora a PEC fixe uma idade para aposentadoria inferior à faixa etária mínima em relação aos urbanos (60 anos para homens e mulheres rurais, versus 65 anos para homens e 62 anos para mulheres urbanos), houve um aumento de cinco anos na idade de aposentadoria para as trabalhadoras rurais.

Vale lembrar que integrantes da família agricultora, mineradora ou pescadora em regime de economia familiar sobrevivem quase que exclusivamente de sua produção e comercialização, sendo esse o parâmetro construído para sua contribuição previdenciária. A sazonalidade que envolve períodos de plantio, de colheita, de pesca e defeso ou de safra, dificulta sobremaneira a individualização contributiva. Além disso, os pagamentos dos benefícios da previdência, especialmente rural, são um importante componente da renda dos municípios mais pobres do Brasil.

As alterações propostas pela PEC são preocupantes, ainda mais que não existe estimativa da quantidade de famílias que atuam em regime de economia familiar que não conseguirão efetivar uma contribuição individual e prefixada, desassociada da produção, para ter acesso à aposentadoria. A realidade do campo e as incertezas enfrentadas pelos produtores familiares, como secas, enchentes, preços baixos de comercialização, muitas vezes os impedem de conseguir renda para manter a regular contribuição. Por tudo isso, esse reconhecimento está hoje na Constituição. Não se pode deixar de registrar, além disso, a alta relevância que a agricultura familiar para o país: 70% dos alimentos que vão à mesa do brasileiro, são oriundos da produção familiar.

2.7. Aposentadoria especial do magistério

Atualmente, as professoras da educação infantil e no ensino fundamental e médio do setor privado têm direito à aposentadoria após 25 anos de contribuição no efetivo exercício da docência, enquanto os professores podem se aposentar após 30 anos, não havendo idade mínima fixada, desde que sejam vinculados ao Regime Geral da Previdência Social.

No caso dos servidores públicos, as professoras da educação básica têm direito à aposentadoria após 25 anos de contribuição e idade mínima de 50 anos, enquanto os homens podem se aposentar após 30 anos de contribuição e idade mínima de 55 anos.

A PEC exige 30 anos de contribuição e 60 anos de idade mínima para a aposentadoria, sem distinção entre mulheres e homens, exigidos os mesmos 10 anos de serviço público e 5 anos de tempo no cargo, como os demais servidores.

Para acesso à aposentadoria integral, as professoras e professores também precisarão trabalhar e contribuir durante 40 anos.

Longe de ser um privilégio, a aposentadoria especial do magistério da educação básica se deve às dificuldades impostas às professoras e aos professores no exercício de sua profissão, dificuldades essas que caracterizam o exercício da docência como

atividade penosa. Professoras e professores da educação básica possuem remuneração média muito inferior à remuneração média das demais categorias com escolaridade equivalente. Ademais, o exercício da docência em escolas sem infraestrutura adequada, o excesso de alunos por sala de aula e a violência nas escolas expõe os profissionais da educação a elevados níveis de estresse, sobrecarga psicológica e doenças variadas decorrentes da atividade profissional, como doenças psiquiátricas, neurológicas, calos nas cordas vocais, doenças cardiovasculares, problemas de coluna e alergias na pele e vias respiratórias provocadas pelo pó de giz. Trata-se de características inerentes ao exercício da atividade, que não podem ser mitigados por equipamentos de proteção individual ou medidas de prevenção, que, como alegam muitos dos que defendem o fim do direito à aposentadoria especial, são questões “trabalhistas” e não “previdenciárias”.

As professoras serão muito mais oneradas a permanecerem no exercício da carreira e terão uma significativa perda financeira ao aposentar-se pelo tempo e idade mínima. Acrescentando-se que um grande percentual é afastado do trabalho por adoecimento – físico e psicológico – os impactos da PEC serão devastadores para elas.

Trata-se de mais um duro golpe contra a educação brasileira.

2.8. Regra para servidores públicos (RPPS)

A PEC fixa, como disposição transitória até que advenha a lei complementar que definirá regras definitivas, a idade mínima para a aposentadoria voluntária dos servidores públicos da União, Estados, DF e Municípios em 62 anos para mulheres e 65 para homens como regra geral, com contribuição obrigatória mínima de 25 anos (10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se aposentar). A regra valerá para os ingressantes no serviço público após a Emenda. Para os que já contribuem com a Previdência, a proposta prevê regras de transição. A idade mínima, porém, aumentará de acordo com a expectativa de sobrevida da população (CF, art. 40, § 1º, art. 201, § 7º, e art. 24, § 3º da PEC).

NOVA REGRA GERAL (RPPS)

Regra hoje		Regra proposta			
	Idade Mínima	Tempo mínimo de atividade	Tempo Serviço Público	Tempo Cargo	
ATC	55/60 anos	30/35 anos	10 anos	5 anos	62/65 anos
Idade	60/65 anos	não há	10 anos	5 anos	
PROFESSOR					
	50/55	25/30 anos	10 anos	5 anos	60/60

Regra de cálculo: mesmo critério do RGPS

Aposentadoria Compulsória (mudança apenas na regra de cálculo)

	Idade Máxima	Regra de Cálculo - Compulsória
	75 anos	Critério do RGPS x proporcional ao tempo de contribuição

Na prática, conforme as regras vigentes, com o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, a idade mínima aumentará em vários anos para as mulheres e em alguns para os homens, a depender das opções de acesso. No caso das professoras, por exemplo, ao menos 10 pontos (5 anos de aumento da idade e 5 anos de contribuição).

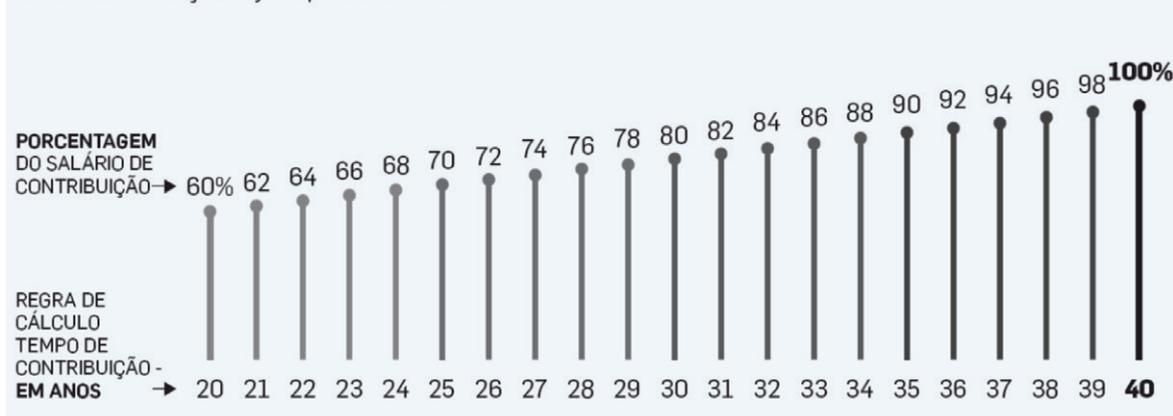
O governo desconsidera a Emenda Constitucional n.º 41/2003, de autoria do governo do Presidente Lula, que já promoveu alterações constitucionais relativas aos regimes próprios de previdência que asseguram sua higidez fiscal e atuarial, ao instituir, entre outras coisas, o fim da paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos, a sujeição de aposentadorias e pensões ao teto de remuneração do funcionalismo público e a contribuição dos servidores inativos.

2.9. Redução no valor dos benefícios dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado

A PEC prevê uma redução drástica no valor das aposentadorias nos regimes geral e próprios. O valor será 60% da média de todos os salários-de-contribuição, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar com 100% da média, os trabalhadores e servidores devem contribuir durante 40 anos. Porém, em decorrência da informalidade e da alta rotatividade no mercado de trabalho brasileiro - que não são enfrentadas em nenhuma das medidas do atual governo - alcançar essa meta será inacessível para a maioria, condenando a classe trabalhadora ao empobrecimento, especialmente quando idosos.

REGRA DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO

Quem se aposentar pela idade mínima de 62 e 65 anos poderá ter benefício acima de 100%, caso a contribuição seja superior a 40 anos



O valor do benefício não pode ser inferior a 1 salário mínimo (R\$ 998,00) ou superior ao Teto do INSS (em 2019 - R\$ 5.839,45). Ou seja, para manter o tempo mínimo de contribuição, o governo impõe uma alta penalidade, a redução do valor do benefício, o que causará um maior empobrecimento da classe trabalhadora.

Conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, cerca de 52% dos trabalhadores se aposentavam por idade com a média de R\$ 1.119,22. Enquanto 41% dos aposentados recebem valor entre 2 e 3 pisos. Com essa proposta de alteração no valor das aposentadorias, a consequência será de aproximação de todos com achatamento da renda geral aproximada ao do piso.

A definição de 20 anos de tempo mínimo de contribuição associado a idade mínima para a aposentadoria para que o trabalhador alcance uma renda equivalente a apenas 60% do salário-de-contribuição inviabiliza, na prática, que a população tenha acesso aos benefícios quando de seu envelhecimento. Isso atingirá especialmente as mulheres, os trabalhadores rurais e a população de menor renda, mais suscetíveis à alta rotatividade no mercado de trabalho, o que dificulta a estabilidade contribu-

tiva para a Previdência Social.

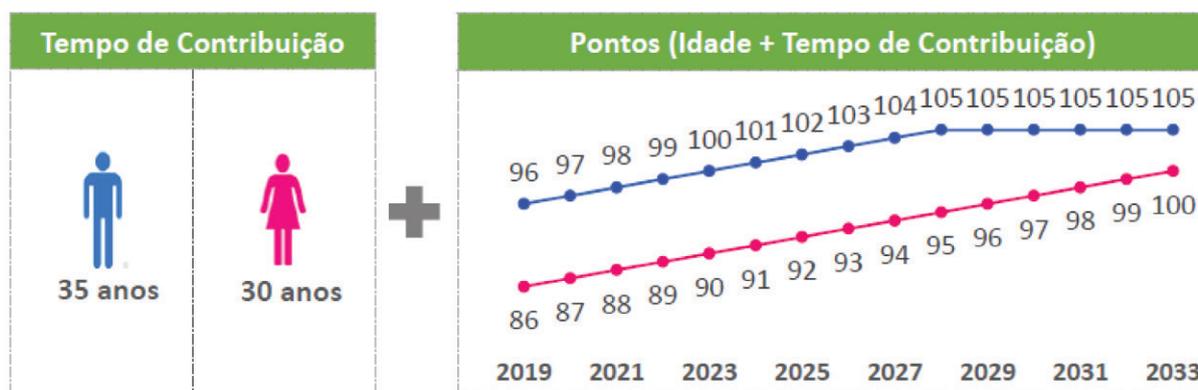
O regime pretendido pela PEC 6/2019 impossibilita que boa parte dos segurados contribuintes obtenha os requisitos necessários para aposentadoria e, conseqüentemente, recebam benefícios. Trata-se de injusta frustração de sua basilar e legítima expectativa de fruição do direito, decorrente de sua participação no sistema.

2.10. Regras de transição: trabalhadores do setor privado - RGPS

A PEC prevê três regras de transição para os atuais trabalhadores do setor privado. É a situação concreta de cada trabalhador que informará qual a mais benéfica. São elas:

a) Fórmula 86/96 – critérios para acesso

Essa regra de transição soma o tempo de contribuição com a idade e passa a ser regra de acesso à aposentadoria para os atuais contribuintes, desde que cumpridos o mínimo de 30 anos de contribuição para mulheres e 35 para os homens. A partir de 2020, a somatória será acrescida de um ponto para cada ano, até atingir o limite de 105 pontos para os homens e 100 anos para as mulheres em 2033 (art. 18 da PEC).



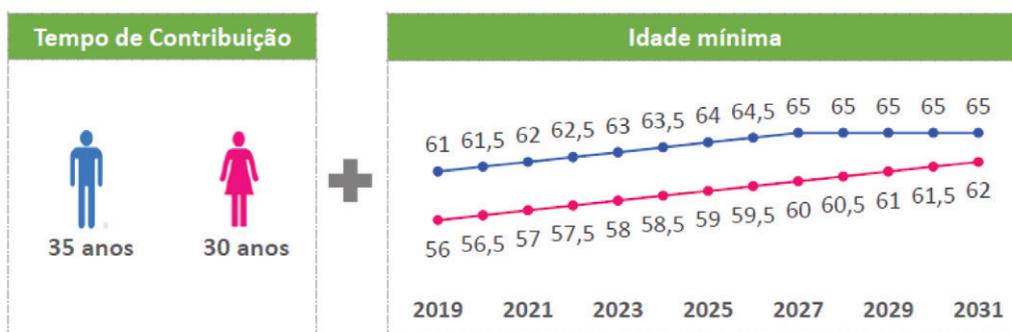
Os professores terão redução (bônus) de cinco pontos: a soma do tempo de contribuição com a idade se inicia, em 2019, com 81 pontos para mulheres e 91 para homens, desde que comprove, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação básica. Os pontos sobem até atingir 95 pontos para professoras, e 100 pontos para professores.

O valor do benefício será 60% da média do salário de todas as contribuições, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar com 100% devem contribuir du-

rante pelo menos 40 anos.

b) Aposentadoria por tempo de contribuição, desde que atingida a idade mínima

Por essa regra de transição o segurado pode se aposentar por tempo de contribuição, desde que comprove 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher. Além disso, deve atender ao requisito de idade mínima de 61 anos para o homem e de 56 para a mulher – menor, portanto, que as disposições transitórias. A idade mínima aumentará progressivamente a partir de 2020 até atingir 65 anos, se homem, e 62, se mulher, em 2031.



Os professores terão redução (bônus) de 5 anos na idade, desde que comprovem, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação básica. As idades sobem até 60 anos, para ambos os sexos, uma vez mais prejudicando as professoras.

O valor do benefício será 60% da média do salário de contribuições, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar com 100% os segurados devem contribuir durante 40 anos.

c) Pedágio de 50%

Segundo a PEC, quem está a dois anos de cumprir o

tempo de contribuição mínimo para aposentadoria – 30 anos, se mulher, e 35, se homem – poderá optar pela aposentadoria sem idade mínima, aplicando-se o Fator Previdenciário, após cumprir pedágio de 50% sobre o tempo faltante na data de promulgação da Emenda. Assim, uma mulher com 29 anos de contribuição poderá se aposentar pelo Fator Previdenciário se contribuir mais um ano e meio. O fator reduz sensivelmente o valor do benefício.

Uma simulação feita pelo DIEESE, aplicando as hipóteses de regras de transição de aposentadoria, demonstram o quanto a renda de segurado aposentado será reduzida:

Critério de cálculo do valor da aposentadoria em 2022

	R\$	%
Salário em julho/1994	194,37	
Salário projetado para dezembro/2022	1.438,59	100%
Salário de benefício com média de 264 contribuições (80% do período)	1.329,57	92,4%
Salário de benefício com média de 330 contribuições (100% do período)	1.298,28	90,2%
Valor da aposentadoria pelas regras atuais	1.329,57	92,4%
Aposentadoria pela proposta A – pontos – aposenta-se em 2023	1.094,96	76,1%
Aposentadoria pela proposta B – idade – aposenta-se em 2023	1.094,96	76,1%
Aposentadoria pela proposta C – fator – aposenta-se em 2022 c/ SM	998,00	69,4%

Fonte: texto-síntese e comentários: PEC 06/2019 – DIEESE, 26/02/2019.

2.11. Regras de transição: servidores públicos (RPPS)

Para os atuais servidores públicos, a PEC prevê como regra de transição principal a Fórmula 86/96,

aplicável a todos os entes federativos, em que se somam a idade e tempo de contribuição, desde que obedecidos os limites mínimos desses requisitos (art. 3º da PEC).

Além da soma dos pontos, o servidor deve comprovar, cumulativamente:

a) idade mínima, de 56 anos em 2019 e 57 anos em 2022, se mulher, e de 61 anos em 2019 e 62 anos em 2022, se homem;

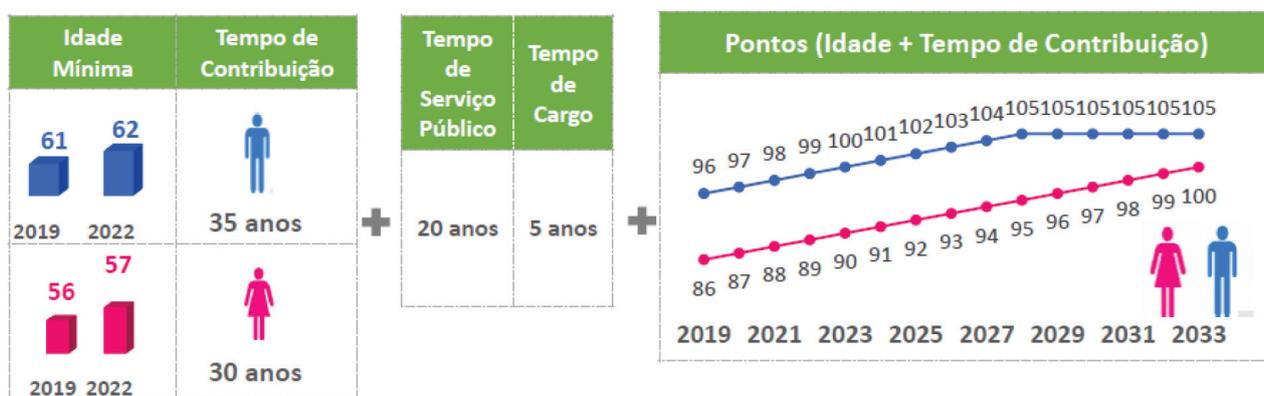
b) tempo de contribuição, que permanece em 30 anos, se mulher, e 35 anos, se homem;

c) tempo de efetivo exercício no serviço público, que passa de 10 para 20 anos.

d) A partir de 2020, a somatória será acrescida de um ponto para cada ano, até atingir o limite de 105 pontos para os homens, em 2027 e 100 para as mulheres em 2033

O gráfico ao lado ilustra as mudanças:

REGRAS DE TRANSIÇÃO RPPS



Para a definição das regras de cálculo das aposentadorias, observar-se-á a data de ingresso do servidor no cargo. Para os que ingressaram até 31/12/2003, e não optaram pelo regime de previdência complementar, será assegurada a integralidade da remuneração, desde que, adicionalmente, cumpram a idade mínima de 62 anos para mulher e 65 anos para o homem, mantida a paridade com a última remuneração do cargo para fins de reajuste dos benefícios. Quem se achava, por exemplo, a um ano de completar a idade mínima exigida pela EC 41 – 55 anos para a mulher e 60 anos para o homem – precisará trabalhar mais 7 anos, se mulher ou mais 5 anos, se homem, para ter o direito à aposentadoria integral.

Para os atuais servidores que não quiserem se sujeitar a essas regras, especialmente aqueles que ingressaram a partir de 2004, o valor do benefício será 60% da média do salário de contribuições que abrangerão 100% do período contributivo, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de con-

tribuição. Para se aposentar com 100% da média, os servidores devem contribuir durante 40 anos. Essa mudança certamente terá grande impacto no valor das aposentadorias dos servidores públicos.

Foi estabelecida também regra de transição de pensão por morte para os dependentes do atual servidor que ingressou antes do regime de previdência complementar ou não fez a opção por esse regime. A pensão utilizará um sistema de cotas familiar e individual, com regras específicas conforme o falecimento ocorra em atividade ou na aposentadoria.

2.12 Servidores com regras de transição diferenciadas

Professores: os requisitos de idade e tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos em relação à regra geral de transição para os servidores públicos.

Servidores com deficiência: não apresenta idade mínima. O servidor deve comprovar 35 anos de contribuição, para deficiência considerada leve;

30 anos de contribuição para deficiência moderada; 25 anos de contribuição para deficiência grave; 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Terá direito ao benefício integral para quem ingressou até 31/12/2003 e de 100% da média geral das contribuições para os demais.

Policiais civis (aplica-se também ao policial da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícia legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal): idade mínima de 55 anos para ambos os sexos; 25 anos de contribuição, se mulher, e 30, se homem; 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher, e 20 anos, se homem (a partir de 2020, essa exigência de atividade será acrescida em um ano a cada dois anos de efetivo exercício, até atingir 20 anos para a mulher e 25 para o homem). O valor será integral para quem ingressou antes da implementação de regime de previdência complementar no âmbito do ente federativo onde está vinculado ou, se não existir, antes da promulgação da Emenda. Seguirá a regra geral de cálculo para os demais. Registre-se que a PEC equipara à atividade policial o tempo prestado em atividade nas Forças Armadas, em polícias militares ou de bombeiros militares (§6º, art. 4º, PEC).

Agentes penitenciários ou socioeducativos: mesma regra dos policiais civis para idade e tempo de contribuição; e 20 anos de exercício em cargo de agente penitenciário ou socioeducativo, para ambos os sexos (a partir de 2020, esse limite será acrescido em um ano a cada dois anos de efetivo exercício, até atingir 25 para ambos os sexos, igual ao tempo mínimo de contribuição dos demais servidores públicos). O valor dos proventos tem o cálculo semelhante ao dos policiais.

Servidores que exercem atividades em condições especiais prejudiciais à saúde ou enquadrados em periculosidade: somatório da idade e do tempo de contribuição equivalente a 86 pontos para ambos os sexos (aumento de 1 ponto a cada ano a partir de 2020, até atingir 99 pontos, se sujeito a 25 anos de efetiva exposição); e 20 anos de efetivo exercício no serviço público; 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. O valor da aposentadoria será integral para aqueles que ingressaram até 31/12/2003 e que alcancem 60 anos (ambos os sexos). Para os demais, a regra geral é de 60% pelo tempo mínimo de 20 anos, acrescidos de 2% por ano que exceder.

2.13. Aposentadoria por incapacidade permanente (não mais invalidez)

A PEC modifica, de modo perverso, o formato da aposentadoria por invalidez, ao alterar a sua denominação para “aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho”, excluindo do texto constitucional a condição de invalidez que decorre de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável elencadas em lei.

Em substituição, a PEC inaugura uma concepção pela qual o objeto da proteção não é mais a saúde dos segurados, mas tão somente a situação de comprovado dano, na qual o indivíduo não possa mais ser habilitado para qualquer outro trabalho.

Neste aspecto da análise, não se pode esquecer que a situação de invalidez deve ser tutelada por si mesma, e não em função da maior ou menor gravidade da enfermidade da qual tenha resultado. A incapacidade para o trabalho configura restrição que demanda a proteção do Estado para quem dela padece¹³. Além disso, o Estado, obrigado a atuar para dar satisfação ao direito da aposentadoria especial ou por invalidez, está impedido de instituir regras excludentes de acesso ou mais restritivas de permanência.

Exigir que profissionais doentes para o exercício das atividades para as quais tiveram formação/qualificação, obrigando-os a permanecer trabalhando para cumprir exigências formais de acesso à aposentadoria até que um dano efetivo lhe ocorra e que obrigue a um afastamento definitivo das suas atividades, colide com os compromissos de proteção à cidadania, à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho previstos na Constituição.

Atualmente o valor do benefício do trabalhador ou servidor que se aposenta por incapacidade permanente é de 100% da média do salário de contribuição, mesmo quando a causa da invalidez decorra de doenças não relacionadas à atividade profissional. Pela PEC, o valor será 60% do salário, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar por invalidez com 100% o trabalhador deve contribuir durante 40 anos. A regra não se aplica em caso de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho. Nesses casos, o valor da aposentadoria será de 100% da média salarial, como é atualmente.

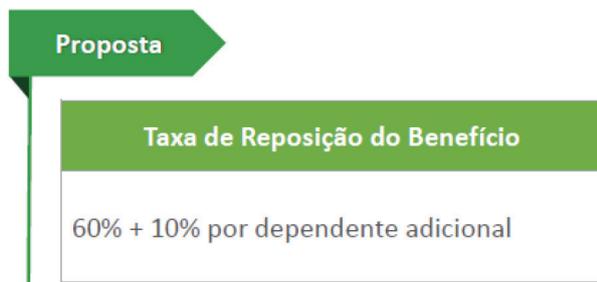
2.14. Pensão por morte

Atualmente, o valor do benefício da pensão por morte corresponde a:

a) Regime geral (trabalhadores privados): 100% do benefício do segurado falecido, respeitando o teto do RGPS.

b) Regime Próprio (servidores públicos): 100% do benefício do segurado falecido até o teto do RGPS + 70% da parcela que superar o teto do RGPS.

A PEC reduz o valor da pensão a 60% do valor do be-



Essa regra não se aplica em caso de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho. Nesse caso, o valor da pensão será de 100% do valor do benefício.

As pensões já concedidas terão seus valores mantidos.

A PEC acaba também com a reversibilidade das cotas dos dependentes, no caso da perda de tal qualidade.

Para se ter uma ideia do conjunto de famílias que serão atingidas cruelmente pela proposta aqui analisada, basta considerar que o benefício da pensão por morte, no RGPS, é a segunda maior em número de beneficiários (26,6% ou 7,54 milhões de pessoas) e a terceira em despesa, 24,6% ou R\$ 8,08 milhões.

Constou da apresentação do governo sua explícita referência à desvinculação do valor da pensão ao salário mínimo. Isso decorre da supressão do texto constitucional, da remissão, ao final do inciso V do art. 201, da expressão “observado o disposto no § 2º”. O § 2º do art. 201 da Constituição, que não é alterado pela PEC 6, prevê que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. Sem essa remissão, e como a pensão não tem essas funções, mas a de assegurar o sustento dos dependentes, não haverá mais essa garantia.

Desse modo, é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à desvinculação

benefício do segurado falecido, acrescido de 10% por dependente adicional e tal percentual incidirá sobre a média de todas as contribuições vertidas para o regime (não mais dispensadas as 20% menores):



da pensão por morte do valor da remuneração do segurado e do fim da reversibilidade das quotas dos dependentes pensionistas são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados na proteção à família, a crianças e adolescentes (arts. 5º, 195, 226 e 227 da Constituição Federal).

2.15. Fim do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

A proposta retira da Constituição a referência ao benefício assistencial de um salário-mínimo (BPC), criando as seguintes modalidades de renda mínima para pessoas em situação de miserabilidade, vedada sua acumulação com outros benefícios assistenciais ou previdenciários:

- a) a pessoa idosa entre 60 e 69 anos terá assegurada renda mensal de R\$ 400 (regra transitória);
- b) a pessoa idosa com mais de 70 terá assegurada renda mensal de um salário mínimo (restringe a regra atual, que estipula a idade de 65 anos);
- c) a pessoa com deficiência submetida a avaliação biopsicossocial terá assegurada renda mensal de um salário mínimo.

As regras para recebimento do benefício foram endurecidas. Impõe a limitação no acesso aos benefícios assistenciais em razão do cálculo do valor da renda per capita mensal familiar que passará a considerar a integralidade de todas as fontes renda

da família. Para pessoa com deficiência o BPC ficará suspenso quando sobrevier qualquer atividade remunerada (a LOAS já estabelece isso, exceto para aprendiz por 2 anos), podendo receber 10% do benefício conforme situações a serem definidas em lei (§2º, art. 203, PEC).

Nas regras transitórias, até que sejam fixadas as condições da renda para a pessoa idosa miserável, a PEC cria uma renda de R\$400,00 para maiores de 60 anos de idade, nessas condições. Além disso, fixa condições de miserabilidade, exigindo a comprovação de patrimônio familiar inferior a R\$ 98 mil e determinando que quaisquer fontes de renda dos membros do grupo familiar sejam computadas, diferentemente da regra atual, que permite a exclusão de benefícios recebidos por outros membros.

Importante: a desvinculação do salário mínimo dessa renda transitória, para os idosos com menos de 70 anos, deve ser entendida à luz de outra proposta, o aumento do tempo de contribuição mínimo para 20 anos, que gerará exclusão previdenciária em massa.

Dados do INSS mostram que entre o total das pessoas que se aposentam por idade, apenas cerca de 30% o faz com a idade mínima atual (60 anos para

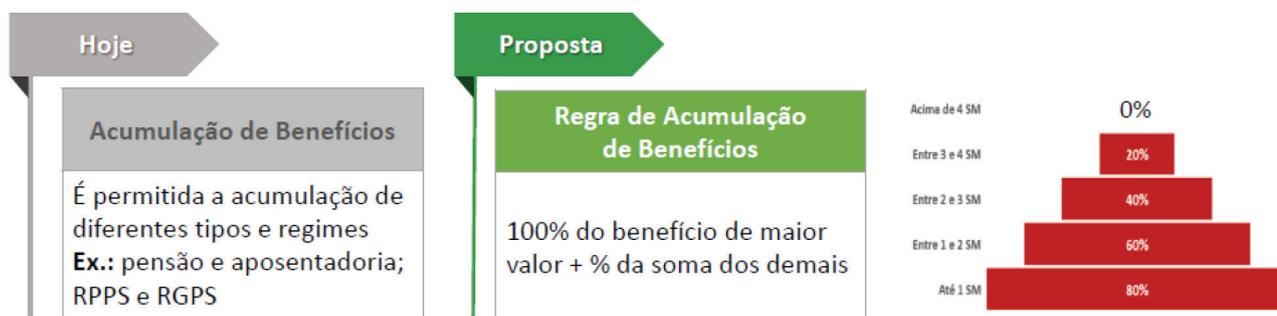
mulher, 65 para homem). Isto é, diante da imensa precariedade e rotatividade do mercado de trabalho, as pessoas (sobretudo os mais pobres) não conseguirão alcançar 20 anos de contribuição para aposentadoria, e menos ainda com idades avançadas.

Ou seja, com o aumento do tempo de contribuição para 20 anos, haverá forte exclusão previdenciária¹⁴. Diante dessa realidade, o que faz o governo? Aumenta as exigências para acesso à Assistência Social, o que jogará milhões de idosos e pessoas com deficiência miseráveis em situação de desproteção social.

2.16. Acumulação de benefícios

A acumulação de benefícios é a possibilidade de o cidadão, que já possui um benefício ativo, ter direito e requerer outro tipo de benefício, caso tenha contribuído para tanto, no caso da aposentadoria, ou que decorra da sua condição de dependente, no caso da pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, por exemplo.

A PEC altera a regra atual, que permite a acumulação, para prever que o cidadão pode optar pelo benefício maior, acrescido de um percentual dos demais benefícios e passa a vedar a acumulação de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão do RGPS (PEC, art. 30).



Assim, se uma mulher receber pensão por morte do marido no valor de 2 SM e quiser se aposentar com benefício no valor de 1 SM, deverá optar pela pensão do marido acrescido de 80% do valor da sua aposentadoria.

As profissões que podem acumular cargos não se submetem a essa regra, tais como professores, médicos e aposentadorias de regimes diferentes.

A acumulação de cada benefício adicional será limitada por um cálculo progressivo, conforme o valor do benefício a ser acumulado. A fórmula só considera, para esse fim, o valor até quatro salários mínimos.

Firmar no texto constitucional, como pretende a PEC, a impossibilidade da cumulação, por exemplo, de pensão por morte de um cônjuge com a própria

aposentadoria, sabendo-se que para cada benefício foram vertidas contribuições ao regime de modo diverso, ou mesmo a cumulatividade de aposentadorias de uma mesma pessoa que contribuiu para dois distintos regimes e alcançou as condições para o usufruto de tal direito previdenciário, é uma contrariedade ao conjunto de princípios e normas constitucionais assecuratórias dos direitos individuais e sociais.

A acumulação de benefícios de aposentadorias – por diferentes vínculos e natureza contributiva diversa - e de pensão é, portanto, não uma expectativa de direito, mas a legítima expectativa consolidada que decorre de direito materializado e de responsabilidade contratualizada com o regime previdenciário quando fez os devidos descontos em seu favor. Os dispositivos da PEC que se referem ao impedimento da cumulatividade de benefícios são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios – em especial da proporcionalidade e da razoabilidade - e dos direitos tratados no Art. 40, 194, 195 e 201 da Constituição Federal.

2.17. Aposentadoria de políticos

A PEC acaba com a aposentadoria especial dos futuros titulares de mandatos eletivos. Eles ficarão vinculados ao Regime Geral. Os regimes especiais serão extintos, sendo admitida a reinscrição do ex-segurado do regime de previdência especial que vier a ser titular de novo mandato.

Os atuais titulares de mandato eletivo poderão per-

manecer vinculados aos regimes de previdência que já tenham instituídos pelas casas parlamentares, devendo cumprir tempo de contribuição adicional (pedágio de 30%) para aquisição da aposentadoria e idade mínima de 62 anos, se mulher, e 65 anos, se homem (atualmente, a idade mínima é de 60 anos para ambos os sexos e a aposentadoria é de 1/35 do subsídio de parlamentar para cada ano de contribuição como parlamentar).

2.18. Alíquotas de contribuição na proposta de Reforma da Previdência

A PEC unifica as alíquotas do Regime Geral (trabalhadores privados) e do Regime Próprio (servidores públicos). Cria faixas de remuneração para aplicação das novas alíquotas aos 2 regimes, de forma escalonada:

- Para quem ganha SM – reduz de 8% para 7,5%

- Acima de 1 SM até 2000 – 9%

- Acima de 2000 até 3000 – 12%

Acima de 3000 até o teto do RGPS – aumenta dos atuais 11% para 14%

- Para servidores ganhem além teto do RGPS, ingressados até a implementação do regime de previdência complementar – aumenta de forma escalonada. A última faixa será de 22%

- São aplicadas distintas alíquotas, conforme a faixa de salário-de-contribuição, de forma escalonada e progressiva sobre a remuneração das pessoas.

Alíquotas progressivas de contribuição dos servidores ao RPPS da União

Faixa Salarial	Valor inicial (R\$)	Valor final (R\$)	Alíquota (%)
1	-	998,00	7,5
2	998,01	2.000,00	9,0
3	2.000,01	3.000,00	12,0
4	3.000,01	5.839,45	14,0
5	5.839,46	10.000,00	14,5
6	10.000,01	20.000,00	16,5
7	20.000,01	39.000,00	19,0
8	39.000,01	-	22,0

Fonte: texto-síntese e comentários: PEC 06/2019 – DIEESE, 26/02/2019.

Na prática, houve redução da alíquota da parcela do rendimento que vai até 1 SM (era 8% e vai a 7,5%). Os servidores públicos não optantes do Funpresp com salário superior ao teto do INSS sofrerão sensível elevação nas alíquotas, que poderão saltar dos atuais 11% para 22%. Ocorre que, como a aplicação é conforme cada faixa remuneratória, então o cálculo deve considerar a chamada alíquota efetiva (calculada sobre todo o salário)

Proposta		
Salário	Alíquota Progressiva	Contribuição
R\$30 mil	16,11% Alíquota Efetiva	R\$4.835,83
=		
R\$10.000,04	19%	R\$1.900,00
+		
R\$9.999,99	16,5%	R\$1.649,99
+		
R\$4.160,55	14,5%	R\$603,27
+		
R\$2.389,44	14%	R\$397,52
+		
R\$999,99	12%	R\$119,99
+		
R\$1.001,99	9%	R\$90,17
+		
R\$998,00	7,5%	R\$74,75

Proposta		
Salário	Alíquota Progressiva	Contribuição
R\$ 5.839,45	11,68% Alíquota Efetiva	R\$ 682,54
=		
R\$ 2.839,44	14%	R\$ 397,52
+		
R\$ 999,99	12%	R\$ 119,99
+		
R\$ 1.001,99	9%	R\$ 90,17
+		
R\$ 998,00	7,5%	R\$ 74,85

que varia de 7,5% a 11,68% para os vinculados ao RGPS e servidores públicos que contribuem até o teto do INSS. Para os servidores públicos que recebem acima do teto, as alíquotas efetivas poderão chegar a mais de 16,79% (para quem ganha acima de R\$ 39 mil).

Demonstração abaixo mostra a aplicação das alíquotas nas faixas da remuneração (“alíquota efetiva”):

O governo estima que a alteração nas alíquotas do Regime Geral gere perda de R\$ 27,6 bilhões (parte substantiva dos trabalhadores tem rendimento até 1 SM, sendo contemplados com redução da alíquota). Esse valor seria compensado com as mudanças no Regime Próprio, onde a estimativa é de aumento de receita de R\$ 29,3 bilhões, tendo em vista a forte majoração de alíquotas para rendimentos acima do teto.

2.19. Elevação da contribuição dos servidores públicos estaduais e municipais

A PEC propõe a elevação da contribuição ordinária dos servidores dos Estados, DF e Municípios ao regime próprio para 14%, com redutores e acréscimos por faixa salarial, aplicado imediatamente, até que entre em vigor a lei que altere o plano de custeio do regime próprio de previdência social da União. Assegura-se, porém, a progressividade das alíquotas impostas, que serão escalonadas entre 7,5% e 22%.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de 180 dias, adequar as alíquotas de contribuição devida por seus servidores ao respectivo regime próprio de previdência social, podendo adotar o escalonamento e a progressividade de apuração das alíquotas (entre 7,5% e 22%).

Caso não o façam nesse período, a alíquota definida pela PEC será definitivamente aplicada aos respectivos servidores.

2.20. Redução do abono salarial e demissão dos empregados aposentados das estatais

A PEC reduz drasticamente o abono salarial, atualmente pago a quem trabalhou com carteira assinada por ao menos trinta dias no ano anterior, ganhou, em média, até dois salários mínimos por mês e está inscrito no PIS/PASEP há cinco anos ou mais.

Vale mencionar que a Lei 13.134/2015 já havia estabelecido o valor proporcional ao tempo de efetivo vínculo de emprego no ano anterior, reduzindo os gastos com o pagamento desse abono.

Com a proposta, o benefício passaria a ser pago apenas a quem recebe até um salário mínimo mensal, o que poderá afetar a renda de mais de 20 milhões de pessoas. Com a exclusão desse contingente do abono salarial, as pessoas terão menos renda disponível, afetando ainda mais as possibilidades de recuperação da economia.

A PEC proíbe que empregados aposentados das estatais possam seguir trabalhando na empresa. A medida implica demissão destes empregados e

facilita a privatização das estatais. Pode afetar imediatamente 70 mil pessoas. Há 500 mil empregados nas estatais.

2.21. Desoneração para os patrões (FGTS de aposentados e remuneração abaixo do SM)

A PEC reduz quantidades e valores de benefícios previdenciários, jogando a conta do ajuste sobre o trabalhador. Por outro lado, premia patrões, desonerando-os em relação à obrigatoriedade de pagamento da multa rescisória de 40% do FGTS quando vier a demitir empregado já aposentado. A PEC ainda propõe que o patrão não mais recolha o FGTS dos seus empregados aposentados pela Previdência Social. Atualmente, a proposta atinge 1,2 milhão de trabalhadores, número que tende a aumentar diante do envelhecimento populacional e da redução do valor dos benefícios proposta.

O trabalhador, ao solicitar aposentadoria e manter um vínculo de emprego, muitas vezes pelas condições adversas de renda, será penalizado, pois já não contará com o FGTS e a multa rescisória. Percebe-se que a PEC avança na precarização do mercado de trabalho, agora aplicada a trabalhadores geralmente idosos, que perderão direitos trabalhistas relacionados ao FGTS. O risco com esse novo dispositivo é de que seja ampliada essa restrição de acesso ao FGTS para qualquer aposentado que retorne ao mercado de trabalho

Uma outra face do beneficiamento incontestado do governo aos empresários é a regulamentação da contribuição de segurados abaixo do piso. Considerando as consequências da Reforma Trabalhista que admite modalidade de contratação com remuneração abaixo do SM (a exemplo do contrato intermitente ou zero hora e de jornada em regime de tempo parcial com remuneração proporcional, além de outras novidades que poderão aparecer, como a anunciada substituição da Carteira de Trabalho pela denominada “carteira verde-amarela”), a PEC estabelece que, quando o segurado tiver contribuição abaixo da mínima, terá possibilidade de complementar o recolhimento daquele período utilizando o excedente do valor de contribuição de outra competência ou agrupando contribuições inferiores ao mínimo para compor algum período válido de contagem de tempo de contribuição.

A inserção desses novos parágrafos no texto permanente da Constituição (§§14 e 15, art. 195) é uma aberração, pois trabalhadores com baixo poder remuneratório não reunirão as condições para acesso à previdência, tendo em vista o disposto na PEC.

2.22. Anistiados políticos

A PEC prevê que os anistiados políticos contribuam nos termos do aposentado e pensionista do RPPS da União. Assim, deverão pagar entre 7,5% e 22%, dependendo do valor que recebam, nos mesmos termos de aposentado ou pensionista do regime próprio de servidores públicos. Além disso, há proposta de proibir o acúmulo do valor recebido pelo anistiado com a aposentadoria, devendo-se optar pelo benefício de maior valor.

Fixa o teto do RGPS para a concessão de novas reparações mensais (§9º, art. 8º, ADCT).

2.23. Aposentadoria compulsória

A proposta prevê que lei complementar definirá idade máxima para aposentadoria compulsória dos servidores públicos. A idade atual é de 75 anos. Uma interpretação do dispositivo admite que haveria permissão do governo Bolsonaro indicar mais membros aos tribunais superiores, especialmente STF, se aprovada a proposta e a nova lei fixar idade inferior. Essa tese é controversa e será alvo de questionamentos judiciais. Na prática, o risco é de Bolsonaro poder indicar quatro ministros do STF.

2.24. Exclusão das Forças Armadas, policiais militares e bombeiros militares

Os militares da União, Estados, DF e Municípios foram excluídos da PEC nº 6, de 2019.

Os policiais e bombeiros militares terão as mesmas regras das Forças Armadas e também estão fora da PEC. Ademais, os militares na Reserva passam a poder trabalhar em atividades civis.

A exclusão dos militares da PEC mostra o engodo do discurso do governo Bolsonaro em relação ao combate aos privilégios. Os militares respondem por um déficit previdenciário (reservas, reformas e pensões) de R\$ 43,9 bilhões (2018), para um contingente de cerca de 340 mil inativos e pensionistas. Segundo o TCU, em 2016, a despesa média anual com cada beneficiário militar inativo ou pensionista foi de R\$ 97,6 mil.

2.25. Outras alterações

a) Competência da União para definir regras de organização das polícias e bombeiros militares - a PEC altera parágrafos do art. 42 e o inciso XXI do art. 22 da CF para usurpar competência dos entes federados legislar sobre prerrogativas de PMs e bombeiros. O maior risco consta na autorização de contratação de uma figura denominada “militares temporários” que poderá ter regras flexíveis e me-

nos exigentes de qualificação para o exercício dessas funções, eliminando gradativamente a realização de concursos para efetivos dessas corporações.

b) Impõe aos demais entes a instituição do regime de previdência complementar – essa alteração do §14 do art. 40 da CF interessa a governadores e prefeito que não conseguiram implementar tais regimes por resistência das corporações locais.

c) Privatização da previdência complementar dos servidores - mantida a abertura para mercado privado, pois retira a natureza pública da entidade fechada e prevê a contratação de planos, via licitação, ou seja, na iniciativa privada. (§15 do art. 40). Além disso, outro objetivo dessa “reforma” seria ampliar o mercado para os planos privados de previdência. A construção de tamanhos obstáculos para acesso à previdência pública torna o sistema desacreditado para a população, desmotivando a vinculação e a contribuição, conduzindo-a para os produtos de consumo de previdência privada, destinados à parcela da população com capacidade de poupança, condenando a maioria dos demais brasileiros à desproteção social.

d) Competência da justiça federal para julgar causas previdenciárias - exclui a explícita previsão de serem processadas na justiça estadual, o que poderia facilitar a vida dos segurados do interior. Até que se edite lei para autorizá-las a seguirem para a Justiça Federal, a justiça estadual processará e julgará as causas previdenciárias, acidentárias ou não, ajuizadas pelos segurados ou por seus dependentes, quando a comarca de domicílio do segurado distar mais de cem quilômetros da sede de vara do juízo federal.

e) Redução do auxílio reclusão – atualmente o auxílio-reclusão só vigora para quem é considerado de baixa renda, conforme texto constitucional. Esse benefício é o que representa menor impacto no RGPS, porque as regras já são bastante limitadas. Ele se destina apenas aos dependentes do segurado que, por estar preso em regime fechado (antes da edição da MP 871/2019 também atendia o semiaberto), durante o período de reclusão ou detenção, se não estiver recebendo salário de empresa nem outro benefício do INSS (auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço). O regulamento considera alcançado por esse benefício o dependente do preso que recebia remuneração de até R\$ 1.319,18 (em 2018). Portanto, ao contrário do discurso preconceituoso em relação à pessoa condenada, as restrições

de acesso a esse benefício atingem as famílias do preso pobre que não podem sofrer, ainda que indiretamente, as consequências punitivas decorrentes da prisão de seu familiar. A MP 871 restringe a concessão do auxílio-reclusão às famílias de presos em regime fechado, excluindo os dependentes dos presos em regime semiaberto, que somam, segundo a estatística oficial do Infopen/MJ o total de 15% do sistema carcerário no último levantamento, feito em julho de 2016. Além disso alterou-se o cálculo do benefício. Atacar o benefício que é pago a dependentes, além de fragilizá-los, permite que organizações criminosas se fortaleçam por meio do assédio econômico aos presos e seus familiares ainda mais vulneráveis pela falta de recursos para subsistência.

f) Limitação do salário-família - a PEC altera a previsão atual de garantir esse benefício a ‘segurados de baixa renda’ por ‘segurados com rendimento mensal de até um salário mínimo’. Na transição, estabelece o valor de R\$ 46,54 por filho. Atualmente, tem direito quem tem filho até 14 anos ou com deficiência e o valor é variável a depender da remuneração que não pode exceder 1.319,18 (2018).

g) Abono de permanência - Atualmente, o pagamento do abono pecuniário é concedido aos servidores que, reunindo os requisitos exigidos para a aposentadoria, continuam em atividade. A flexibilização do direito ao abono de permanência proposto pela PEC constitui frustração da legítima expectativa, na medida em que o exercício do direito pelo servidor – ou seja, a fruição, o gozo, o usufruto - seria alterado pela imposição da redução remuneratória.

h) Revogação do sistema especial de inclusão previdenciária de que tratam o §§ 12 e 13 do art. 201 da CF – tais dispositivos estabelecem que Lei regulamentará a inclusão na Previdência Social dos trabalhadores/as de baixa renda e sem renda própria, que se dediquem ao trabalho em suas residências, com alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do Regime Geral. A retirada desses parágrafos do texto da Constituição poderá representar uma destruição do modelo atual de inclusão, posto que a lei futura poderá mascarar esse sistema e excluir ainda mais a proteção. A partir do texto constitucional foram incluídos milhares de microempreendedores individuais – MEI e as donas de casa de baixa renda, pelo reconhecimento do valor do trabalho desempenhado, de forma a recompor a sua histórica exclusão da Previdência Social. Esse reconhecimento social foi proveniente de governo Lula que definiu a alíquota de 5% para a contribuição das donas de casa, sendo inserida

a alínea “b” ao inciso II do §2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991, bem como a inserção do §4º ao art. 21 da mesma lei, para conceituar como família de baixa renda aquela inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, cuja renda mensal seja de até dois salários mínimos.

4. Os 13 principais retrocessos da PEC

Em síntese, listamos os 13 pontos principais que demonstram a opção do governo de destruir a seguridade social e prejudicar trabalhadores, pobres e mulheres:

1) Capitalização: o regime de capitalização, descrito na PEC como alternativa ao regime público, produzirá exclusão social e é o anúncio do fim da previdência no modelo atual. Os empregadores só empregarão por meio da capitalização, que deverá ser a porta de entrada para empregos ainda mais precários (carteira “verde & amarela”). Como não haverá entrantes no regime público, o custo fiscal para o Estado é gigantesco. Ou seja, o Estado financia o mercado, induzindo um regime excludente, baseado na capacidade individual de poupar, que segregará ainda mais pessoas, diante do grau de desigualdade;

2) Elevação da carência de 15 para 20 anos: o tempo de contribuição exigido excluirá sobretudo os trabalhadores mais pobres, de vínculo mais precário e maior rotatividade, já que eles não conseguirão alcançar 20 anos. Além disso, caso consigam se aposentar, será necessário trabalhar 40 anos para ter aposentadoria integral. A reforma trabalhista piora o quadro aqui descrito, com estímulo a relações de trabalho mal remuneradas que não permitem contribuições à previdência (intermitente, parcial, pejotização)¹⁵.

3) Aposentadoria rural: A PEC acabará com a aposentadoria especial ao exigir a efetiva prova de contribuição para assegurar o direito de aposentadoria aos agricultores familiares, pescadores artesanais e extrativistas. Atualmente, o segurado precisa comprovar o tempo de efetivo exercício da atividade em regime de economia familiar, regra que a PEC pretende extinguir. Como regra transitória, a PEC fixa em R\$ 600 por ano a contribuição do grupo familiar, o que pode gerar enorme exclusão social, tendo em vista se tratar de atividade de risco, na qual rendas líquidas são mínimas. Além de exigir a prova da contribuição, a PEC eleva a contribuição mínima de 15 para 20 anos (o que também vale para os assalariados rurais), o que certamente significará exclusão previdenciária, êxodo rural e

maior pobreza no campo, tendo em vista a dificuldade de contribuir de forma permanente no setor. Por fim, a PEC aumenta cinco anos na idade de aposentadoria para as trabalhadoras rurais, igualando-a à idade do trabalhador rural.

4) Benefício de Prestação Continuada: O BPC foi desfigurado. Para os idosos em situação de miséria, o direito ao benefício só virá aos 70 anos (atualmente, são 65 anos). Entre 60 e 70 anos, o idoso contará com R\$ 400, renda inferior a meio salário mínimo atual. De um lado, as novas regras impedem a inclusão previdenciária, o que vai gerar uma legião de idosos muito pobres (situação residual no Brasil atual). De outro, garante uma renda básica de valor baixíssimo, focada no idoso em situação de miséria. Materializa-se a substituição do conceito de seguridade pelo de assistência focalizada nos miseráveis, excluídos do sistema previdenciário;

5) Desigualdade de gênero: A proposta é particularmente negativa para todas as mulheres. No caso das professoras e trabalhadoras rurais, equipara-se a idade mínima da mulher à do homem (60 anos de idade). A professora terá que trabalhar dentro da sala de aula por 40 anos para receber o valor da aposentadoria que teria direito hoje trabalhando por 25 anos, e terá que completar 60 anos de idade nessa mesma atividade. É necessário reconhecer as diversas formas de discriminação profissional contra as mulheres, como é o caso da diferença salarial, mesmo quando desenvolvida igual função ou atividade, o tempo gasto com a reprodução humana, com afazeres domésticos e familiares para a organização social e econômica do trabalho, a ausência de condições públicas para as mães assegurarem cuidado com filhas/os (déficit de creches e pré-escolas, além de hospitais infantis), a falta de equipamentos urbanos para redução da jornada doméstica (lavanderias públicas), todos fatores naturalizados como inerente do sexo feminino e dessa forma, dificultando a sua repercussão na inserção igualitária diante das normas previdenciárias. A única forma de reconhecimento do Estado pelo efetivo tempo de trabalho das mulheres na responsabilidade social pela reprodução, afazeres domésticos e de cuidados familiares é a distinção na contagem do tempo de contribuição e idade entre homens e mulheres na Previdência Social. É isso que a reforma pretende minimizar até acabar. A autonomia social passa pela garantia da autonomia das mulheres. A igualdade, nesse caso, para se viabilizar constitucionalmente, impõe critérios diferentes para desiguais condições, posto que uma

igualdade formal representa uma sobrecarga ainda maior às mulheres para alcançarem, de forma geral, o benefício previdenciário.

6) Ausência de real combate aos privilégios: A proposta não combate privilégios. Não traz medidas concretas para os militares, cujo déficit, considerando reservas, reformas e pensões, foi de R\$ 43,9 bilhões em 2018. Não revê desonerações, que, no governo federal, alcançam 4% do PIB em 2019. Não enfrenta o problema da aposentadoria compulsória de magistrados como “pena disciplinar” em casos de conduta manifestadamente negligente no cumprimento dos deveres do cargo, de procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções, ou de escassa ou insuficiente capacidade de trabalho. Não combate os grandes sonegadores, que produz perdas anuais de R\$ 500 bilhões aos cofres públicos. Não traz novas fontes de financiamento para a seguridade, mantendo sistema tributário regressivo que não taxa renda e patrimônio (por exemplo, alíquota de 20% sobre lucros e dividendos geraria receita anual superior a R\$ 50 bilhões).

7) Pensão por morte: com as regras propostas pelo governo, a pensão por morte deixa de corresponder a 100% do benefício (RGPS) e poderá ter valor abaixo do salário mínimo. Quando houver um dependente e o tempo de contribuição for de 20 anos, o benefício será de apenas 60% do valor. Por exemplo, sob as condições citadas, para um benefício de valor igual a 1 salário mínimo, a pensão seria inferior a R\$ 600, prejudicando fortemente o bem-estar dos pensionistas e impactando no empobrecimento de toda a sociedade, na medida em que o rendimento da previdência mobiliza a economia da maioria dos municípios brasileiros.

8) Aposentadoria por incapacidade permanente (invalidez): o valor dos benefícios da aposentadoria por invalidez não mais corresponderá a 100% das contribuições, conforme regra vigente. Pela proposta, quando não decorrente de acidente de trabalho (atualmente, é o caso de 90% das aposentadorias por invalidez), o valor será de apenas 60% da média dos salários de contribuição, quando o tempo de contribuição for de 20 anos, assegurado um salário mínimo.

9) Redução do valor dos benefícios: A proposta do governo retira a possibilidade do valor do benefício ser da média aritmética dos maiores salários-de-contribuição, dispensando as menores contribuições correspondentes a 20% do período contributivo. Agora, o valor será da média de TODO

o período que contribuiu, rebaixando o valor das aposentadorias. Isso se trabalhar por 40 anos. Se contribuir por 20 anos, o valor será de 60% dessa média total, já desatualizada. Portanto, a PEC achará o valor dos benefícios, além de determinar 40 anos de contribuição para receber o valor integral.

10) Abono salarial, FGTS e demissão dos empregados aposentados das estatais: a extinção do direito ao abono salarial para quem ganha mais de 1 SM até 2 SM atingirá mais de 20 milhões de pessoas, que deixarão de receber até 1 SM de abono, deixando de circular importantes recursos para a economia. No caso do FGTS, enquanto trabalhadores pagam a conta da previdência, patrões deixam de recolher FGTS e de pagar multa rescisória relativa aos seus empregados que se aposentarem. É mais um passo na precarização do trabalho e redução de direitos, de modo que o empregado aposentado que quiser continuar no emprego terá que aceitar essa perda. Caso peça demissão, além de perder o direito à multa sobre o valor já acumulado do FGTS, terá que arriscar-se no mercado de trabalho, competindo com os mais jovens em busca de inserção, reduzindo direitos dos trabalhadores aposentados que voltam ao mercado de trabalho. A PEC proíbe que empregados aposentados das estatais possam seguir trabalhando na empresa. A medida implica demissão destes empregados e facilita a privatização das estatais. Pode afetar imediatamente 70 mil pessoas. Há 500 mil empregados nas estatais;

11) Desconstitucionalização das regras previdenciárias e o fim da proteção social universal e inclusiva: a PEC remete à Lei Complementar a regulamentação da Previdência, o que permitirá introduzir mudanças estruturais com um quórum de aprovação mais fácil. Esse tipo de lei precisa de 257 votos para ser aprovada, contra os atuais 308 exigidos para se alterar a Constituição. Ademais, os projetos de lei complementar podem ser apreciados em regime de urgência, ao contrário de PECs, que possuem um rito de tramitação mais rígido. Na prática, essa alteração facilita sobremaneira a realização de novas reformas no sistema da Seguridade Social. Até que essa lei seja publicada com as novas regras permanentes, a proposta traz as regras de transição.

12) Idade mínima de 62 anos para mulher e 65 para homem: Atualmente, é possível se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homem, 30 para mulher). Para que não incida o fator previdenciário (redução do valor), foi criada no governo Dilma a regra 85/95, elevada em 2019 para 86/96. A regra permite que o trabalhador se aposente

com tempo de contribuição de 30 anos (mulher) ou 35 anos (homem) caso a soma da idade e tempo de contribuição seja de 85 pontos (mulher) ou 95 pontos (homem). Até 2027, a pontuação será 90/100. Prever apenas aposentadoria por idade mínima prejudicará quem começa a trabalhar e a contribuir cedo, que precisará trabalhar por até mais 14 anos. Além disso, a proposta desconsidera a desigualdade de gênero, aproximando idade mínima da mulher (62 anos) e do homem (65 anos). A situação se torna ainda mais grave, em razão do curtíssimo tempo de transição (de 12 anos), que faz com que grande parte dos trabalhadores que já estão no mercado de trabalho se enquadre nas novas regras. Para se ter uma ideia, a reforma da previdência de Temer, que já era muito draconiana, previa transição de vinte e um anos.

13) Fim da regra constitucional de reposição da inflação para os benefícios acima de 1 SM: Atualmente, a Constituição assegura o reajuste dos benefícios previdenciários com a finalidade de preservar seu valor real. Por exemplo, em 2018, houve reajuste de 3,43% nos benefícios acima de um salário mínimo, baseado no INPC. A PEC retira da Constituição esta regra, que passaria a ser definida por Lei Complementar. A mudança poderá significar que todos os benefícios acima de 1 SM sequer serão reajustados para manter seu poder de compra. Em 20 anos, a ausência de reposição da inflação poderia causar uma perda superior a 50% no valor dos benefícios, prejudicando milhões de aposentados e pensionistas.

5. Conclusão

De modo geral a proposta de emenda apresentada

não visa aperfeiçoar as normas da Previdência Social nem garantir sua sustentabilidade a longo prazo. Em nossa opinião, o propósito recai sobre dois objetivos, ambos ligados aos interesses do setor financeiro e em detrimento da maioria da população.

O primeiro, consiste na diminuição das despesas decorrentes da Seguridade Social para adequá-las aos ditames da Emenda Constitucional 95, que limita o crescimento das despesas primárias da União à variação anual da inflação nos próximos 20 anos. A proposta comprime o valor das aposentadorias e pensões, mesmo para quem está às vésperas de se aposentar ou para quem contribuiu, por anos, na expectativa de alcançar para si e sua família (em caso de seu falecimento) determinado nível de vida, além de retardar a aposentadoria dos segurados e impedir que milhões de pessoas consigam efetivamente obter o benefício previdenciário, em especial os mais pobres e os mais vulneráveis nas relações de trabalho.

O segundo objetivo dessa “reforma” seria ampliar o mercado para os planos privados de previdência. A construção de tamanhos obstáculos para acesso à previdência pública torna o sistema desacreditado para a população, desmotivando a vinculação e a contribuição, conduzindo-a para os produtos de consumo de previdência privada, além de indicar a criação de um modelo de previdência pelo regime de capitalização individual, condenando a maioria dos demais brasileiros à desproteção social e à miséria excludente à luz do ocorrido em países que experimentaram o mesmo. Além disso, a capitalização geraria um custo de transição gigantesco para o Tesouro Nacional, onerando os cofres públicos para que o mercado de capitalização seja promovido.

NOTAS

1. Nesse modelo, a Previdência Social, ao lado da Saúde e da Assistência Social, compõe o tripé da Seguridade Social. A Saúde é direito de todos, portanto, de acesso universal (CF/88, art. 196). A Assistência Social destina-se a quem dela necessitar (CF, art. 203). Já a Previdência, diferentemente, é organizada em caráter prioritariamente contributivo e de filiação obrigatória (CF, arts. 201 e 202 c/c o art. 40).
2. http://www.ie.ufrj.br/images/grupo_cede/publica%C3%A7%C3%B5es/discuss%C3%A3o/2018/132_a75cc.pdf
3. Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019 - Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências.
4. Na Exposição de Motivos o governo prevê uma economia de recursos de R\$ 189 bi em 4 anos e R\$ 1.164,7 tri em 10 anos, mas não há abertura da memória de cálculo para acompanhar esse resultado,

além da utilização de dados variáveis como se fossem definitivos os seus efeitos.

5. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2019/03/bode-jabuti-e-cavalo-de-troia.shtml>.

6. No Chile, primeiro país do mundo a privatizar o sistema de previdência, o regime de capitalização foi introduzido no início da década de 1980, no governo do ditador Augusto Pinochet. Cada trabalhador passou a fazer a própria poupança, que é depositada em uma conta individual e é administrado por empresas privadas, que podem investir no mercado financeiro. Trinta e cinco anos depois, porém, o país vive uma situação insustentável, em função do baixo valor recebido pelos aposentados. De acordo com a Fundação Sol, em 2015, 90,9% recebem menos de 149.435 pesos (cerca de R\$ 694,08). O salário mínimo do Chile é era de 264 mil pesos (cerca de R\$ 1.226,20). A Fundação Sol, organização independente chilena que analisa economia e trabalho, fez os cálculos com base em informações da Superintendência de Pensões do governo.

7. Está pacificado o entendimento de que os direitos sociais devem ser compreendidos como direitos fundamentais, e conseqüentemente como Cláusulas Pétreas. Não só aqueles que estão previstos no Art. 5º de nossa Constituição, mas todos aqueles que são necessários para assegurar a liberdade, a vida em sociedade e a dignidade humana, aí entendendo-se os direitos sociais insculpidos em variados dispositivos que, no caso sob análise, são especificamente expressos nos arts. 6º e nos demais constantes do Título II (Da Ordem Social), mais especificamente no seu Capítulo II (Da Seguridade Social) da Carta Constitucional.

8. Informações a partir de microdados do INSS/RGPS de 2014, elaborado pelo Boletim Legislativo 65, de junho de 2017, da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Autores: Joana Mostafa e Mário Theodoro.

9. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526

10. Além disso, as mulheres representavam 52,4% da população maior de 14 anos, mas são apenas 43,9% da população ocupada. Representam também 52% da população desocupada, tendo a taxa de desocupação de 13,5%, acima da média. 64,7% da população fora da força de trabalho é feminina. Dados da PNADC, referente ao 4º trimestre de 2018.

11. Apenas para apresentar dados referentes a essa questão, constam nas tabelas anexas o comparado de alguns países (escolhidos entre aqueles em desenvolvimento, alguns da região América do Sul e também alguns que integram o BRISCS) e com a lista de países que tem modelo de proteção social distinguindo a aposentadoria de mulheres e homens.

12. O §8º do artigo 195 da Constituição elenca as condições diferenciadas de inclusão desses segurados, inclusive as relativas à idade e ao tempo de contribuição, decorrentes do reconhecimento, pelo constituinte originário, das peculiaridades relativas às suas atividades laborais – o desgaste físico mais acentuado, que se reflete inclusive nas faixas etárias de mortalidade em patamar inferior ao da média nacional. A especial proteção social a essa parcela de trabalhadoras/es justifica-se ainda por questões culturais e circunstanciais que tornam particularmente difícil a regularidade das contribuições ao regime previdenciário, justificando-se assim a diferenciação no atendimento aos princípios da solidariedade, da universalidade e da inclusividade na cobertura previdenciária, nos termos postos pelo Art. 195 e 201 da Carta Constitucional.

13. O princípio isonômico, que se desdobra tanto em igualdade para os assemelhados quanto em tratamento diferenciado para situações díspares, é o que fundamenta o abrigo a essas situações especiais, cujo custeio será equalizado nos termos de um modelo solidário de previdência social

14. O que é mais grave diante do quadro do mercado de trabalho brasileiro: a PNAD-Contínua (IBGE) referente ao trimestre que encerrou em janeiro/2019 indica taxa de 12% de desocupação que somado ao percentual de desalentados de 4,3% (27,5 milhões), à taxa de subutilização de 24,3% (27,5 milhões de pessoas) e ao contingente de 11,3 milhões de empregados sem carteira assinada mostram o retrato do mercado de trabalho desastroso em que vivemos. Acrescente-se que os dados dessa mesma pesquisa mostram o crescimento dos trabalhadores por conta própria que já alcançam 23,9 milhões de pessoas (Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/c660ec7241f55bb424d4be529bf7dc9d.pdf)

15. Rossi et al (2018) estimam uma perda anual de R\$ 1,5 bilhão para o RGPS com a pejetização, demonstrando os efeitos negativos da reforma trabalhista sobre o RGPS.

A sustentabilidade da Previdência Social brasileira - 2019

Bruno Moretti

Economista e Assessor da Liderança do PT no Senado

Pedro Noblat

Economista e Assessor da Liderança do PT na Câmara dos Deputados

Este tópico contextualiza, debate e traz dados relativos à questão da sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

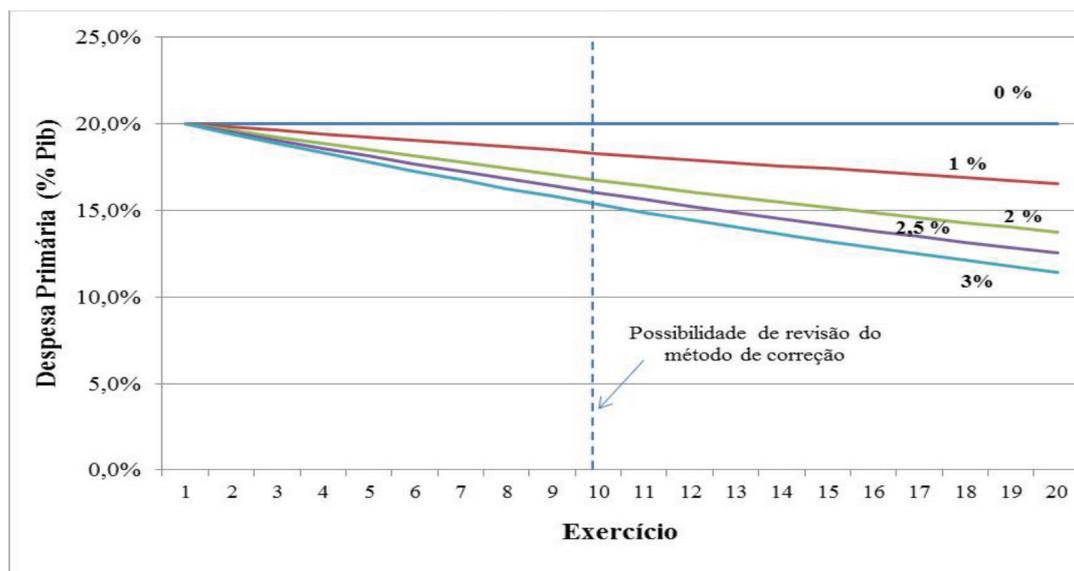
1. Os argumentos convencionais fiscalistas

Inicialmente é importante contextualizar a proposta sob o enfoque fiscal. Ela se encontra sob a égide da Emenda Constitucional (EC) nº 95 (teto dos

gastos) que congelou o gasto público federal em termos reais até 2036.

O gráfico a seguir identifica cenários da evolução, ou melhor, da involução da despesa primária em relação ao PIB, a partir de hipóteses de crescimento para os próximos 20 anos. Mostra que quanto maior for o crescimento da economia, menor será a participação da despesa primária em relação à renda nacional.

Tendência da Despesa Primária (em % PIB) x Taxa de Crescimento (inserir os anos no gráfico)



Fonte: Câmara dos Deputados - Consultoria de Orçamento Estudo Técnico nº 12/2016

Em um cenário realista - crescimento médio real do PIB de 2,5% ao ano – que nos dá uma dimensão da possível trajetória das despesas primárias nos 20 anos de vigência da EC nº 95, o gasto do Governo Federal sairia de cerca de 20% do PIB, em 2016, para 12,5% em 2036.

A área econômica do Governo foi mais ousada na sua previsão. Calculou a redução da despesa primária entre 0,5% e 0,6% do PIB anualmente¹. Se esta estimativa se configurar, o gasto para financiar as políticas públicas do Governo Federal cairá ainda mais – para cerca de 10% do PIB no final de 2036, ou seja, para a metade da atual.

Considerando a participação do orçamento federal no gasto do setor público consolidado que envolve as três esferas de governo, a Emenda em vigor tem potencial para diminuir, em 20 anos, cerca de 1/3 da atual participação do Estado na economia.

Ao se manter a EC nº 95 será inexorável o ajuste fiscal em despesas obrigatórias que já representam 93% dos orçamentos da União.

Associar a função alocativa do Estado, unicamente a um indexador de inflação, por um prazo tão extenso, sem considerar a capacidade de arrecadação nem as demandas de bens e serviços públicos,

não tem paralelo nas regras que regem a política fiscal adotadas no mundo, ou seja, nenhum país adotou para si tamanha restrição fiscal.

É esse cenário de restrição que baliza o argumento do pensamento fiscalista em defesa da Reforma da Previdência que costuma focalizar exclusivamente o aspecto das despesas, desconsiderando a dinâmica das receitas previdenciárias como potencial de financiar o sistema. Usualmente, defende-se que o sistema previdenciário brasileiro é excessivamente generoso, quando comparado em perspectiva internacional. Ademais, aponta-se para uma relação de causalidade entre ajuste fiscal e crescimento econômico, tendo em vista o efeito positivo que a melhora dos indicadores fiscais teria sobre a confiança dos investidores. Nesse sentido, o argumento poderia ser sintetizado na fórmula “ajustar para crescer”.

A proposta apresentada pelo governo Bolsonaro traz, entre outros aspectos, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição e o aumento da idade mínima, com período de transição muito pequeno, prejudicando, em particular, os trabalhadores que começaram a contribuir mais cedo. Tais propostas, voltadas exclusivamente à redução dos gastos, são justificadas, principalmente, pela evolução do déficit previdenciário. Segundo informações do Tesouro Nacional, o déficit de 2018² foi o maior da série histórica, tendo somado mais de R\$ 290 bilhões (considerando RGPS, RPPS e militares), o que explicaria a urgência de uma reforma da previdência. Ademais, as projeções oficiais (LDO 2019) apontam que, diante de fatores como

a transição demográfica, a necessidade de financiamento do RGPS passaria de 2,84% do PIB em 2019 para 11,4% do PIB em 2060, reforçando a necessidade da reforma da previdência.

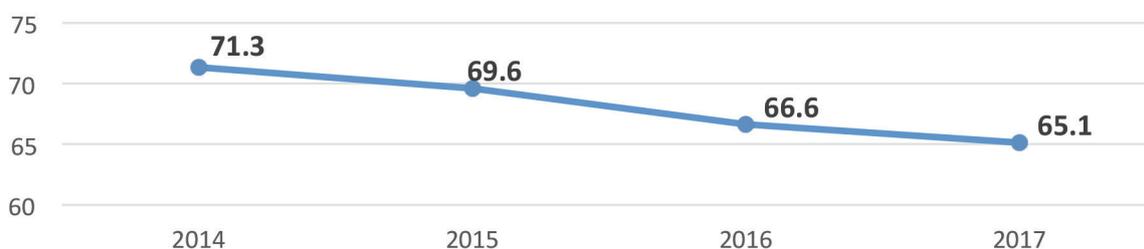
Entretanto, os dados oficiais omitem diversos aspectos relevantes. Entre eles, o fato de que cerca de 60% do que o governo nomeia como déficit do RGPS se refere à previdência rural, política central para a redução da pobreza e inclusão social no campo que garante benefícios, quase sempre de 1 salário mínimo, para 9,5 milhões de pessoas. Já a previdência urbana, foi superavitária até 2015 (resultado fiscal de 0,1% do PIB). Esse superávit se deu em função principalmente do aumento da massa salarial no mercado de trabalho formal, fruto da dinâmica econômica do período. A partir de 2015, o resultado sofreu de forma mais intensa os efeitos da crise econômica com queda real de arrecadação.

É fundamental que o equilíbrio da previdência social seja observado em um contexto mais amplo, associando-o à arquitetura de um sistema de proteção capaz de promover inclusão social em tempos de mudanças econômicas e demográficas. Para tanto, é necessário considerar diversos aspectos, elencados a seguir.

2. A necessária separação entre aspectos conjunturais e estruturais

O debate sobre o déficit da previdência social não pode ser feito sem remissão à questão da conjuntura econômica. A queda na atividade econômica foi responsável pela redução de 6,2 milhões de contribuintes do RGPS. A queda de contribuintes

Evolução do número de contribuintes do RGPS (em milhões)

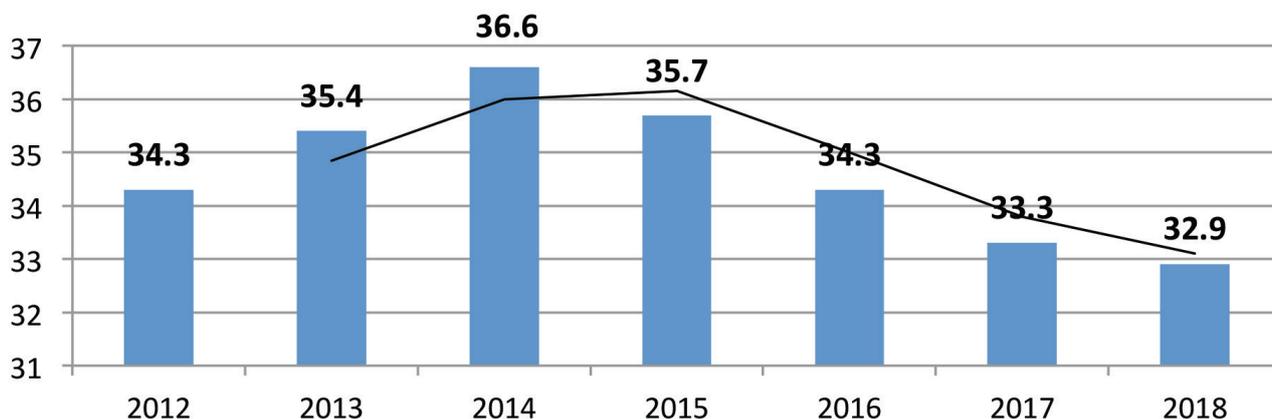


Fonte: AEPS 2017. Elaboração própria.

para o RGPS reflete a piora do mercado de trabalho nos últimos anos. Conforme os dados da Pnad, considerando as médias anuais entre 2014 e 2018, o número de desocupados cresceu em 6,1

milhões. Além disso, o número de ocupados formais foi o menor da série histórica, com queda de 3,7 milhões entre 2014 e 2018.

Ocupados com carteira de trabalho assinada (em milhões - média anual)

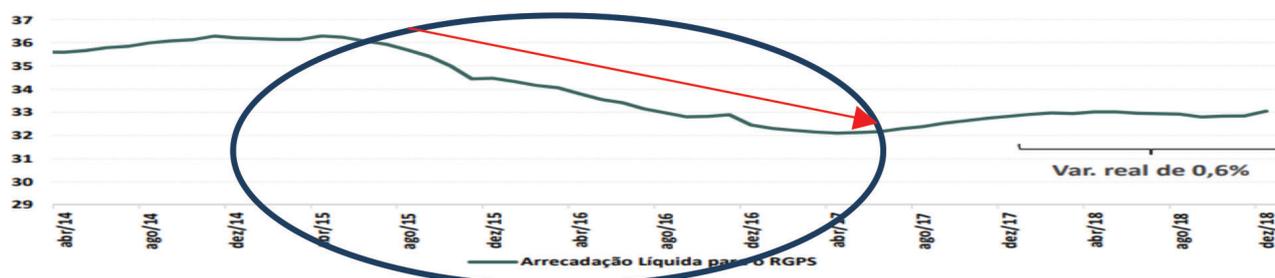


Fonte: Pnad. Elaboração própria.

Os dados revelam uma estreita ligação entre mercado de trabalho e previdência. O aumento do déficit previdenciário, nos termos apresentados pelo governo, é função, sobretudo, de dois aspectos combinados: a retração da economia (2015 e 2016) ou seu fraco crescimento (2017) fazendo com que

a despesa cresça em relação ao PIB. De outro lado, a arrecadação previdenciária se reduz com a crise, espelhando a situação do mercado de trabalho. O gráfico abaixo demonstra a queda da arrecadação do RGPS no período da crise econômica.

Arrecadação líquida para o RGPS*

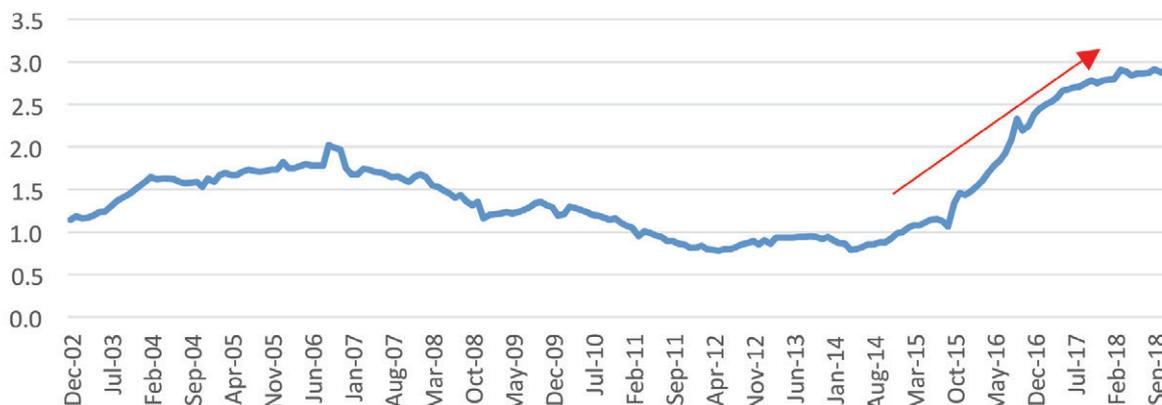


Fonte: Tesouro Nacional. Média móvel de 12 meses. R\$ bilhões – a preços de 2018 (IPCA)

Até 2014, o que o governo considera como déficit da previdência estava em queda. Ele só cresce sistema-

ticamente a partir de 2015, diante da retração do PIB e do aumento do desemprego.

Necessidade de financiamento do setor público - INSS fluxo acumulado de 12 meses - % do PIB



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Portanto, é falacioso o argumento de que o déficit da previdência cresceu ininterruptamente, como resultante de um problema estrutural. Na verdade, é a partir de 2015, em razão da crise, que ele se acelera. Os números atestam que o debate sobre eventual reforma da previdência deve segregar os fatores estruturais e conjunturais, sob pena destes últimos contaminarem a análise da sustentabilidade previdenciária.

Também é necessário lembrar que políticas recessivas, como o congelamento de gastos da EC nº 95/2016, que levaram o investimento público federal ao menor nível em dez anos, impactam a atividade econômica e agravam o quadro das contas públicas em função da queda de arrecadação, repercutindo sobre o equilíbrio da previdência social. Além disso, a reforma trabalhista, realizada na gestão Temer, tende a piorar a situação, pois a precarização do mercado de trabalho dificulta as contribuições previdenciárias (menores remunerações, maior rotativi-

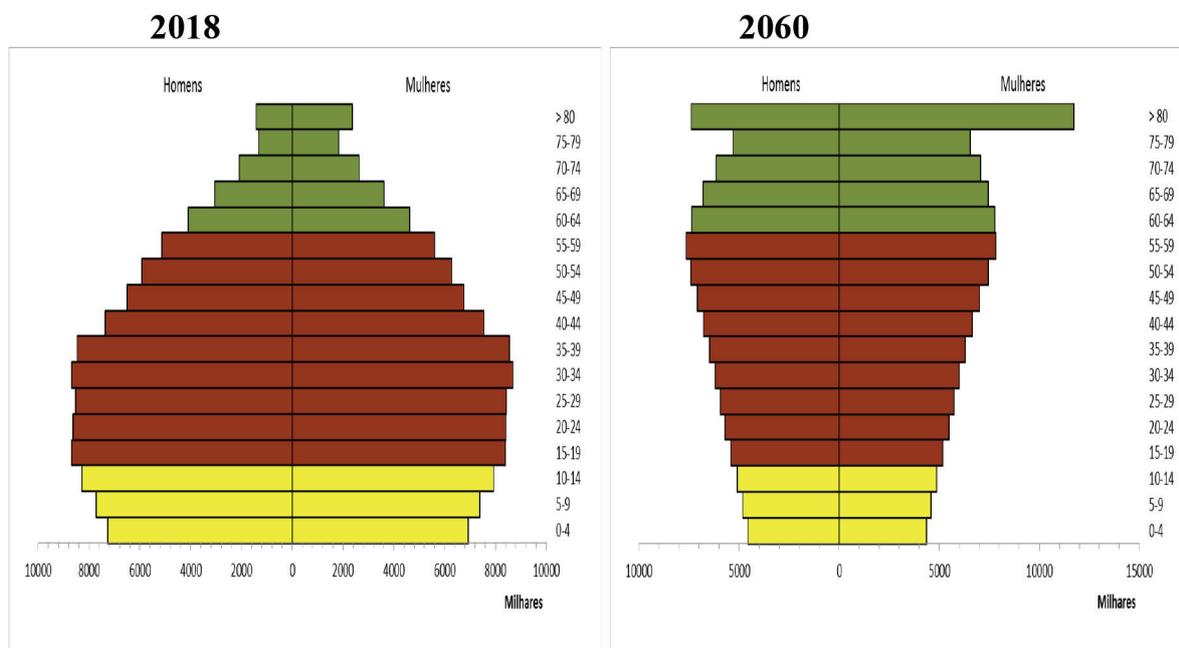
dade, pejotização, entre outros).

Diante do exposto, é necessário inverter a máxima fiscalista “ajustar para crescer”, transformando-a em “crescer para ajustar”. Esta é uma condição para sustentabilidade da previdência pública no Brasil.

3. As projeções de longo prazo revelam a necessidade de um ajuste na previdência apenas pelo lado da despesa?

A reforma da previdência não pode ter foco exclusivo em redução do valor e quantidade de benefícios assistenciais e previdenciários, sob pena de afetar especialmente os mais pobres. É fato que a situação demográfica no Brasil está se alterando e sofrerá grandes mudanças ao longo das próximas décadas, conforme os gráficos a seguir, o que impõe desafios para a previdência social.

Pirâmide populacional brasileira

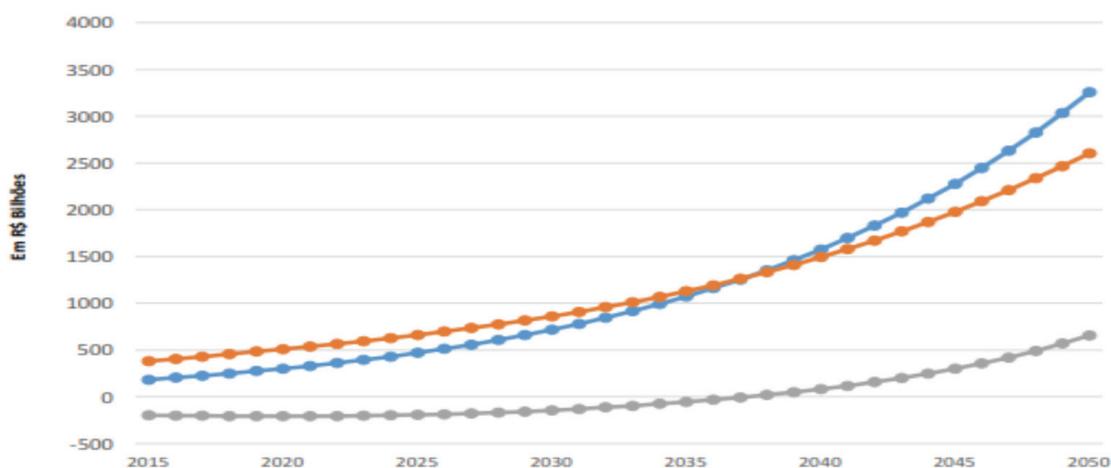


Fonte: LDO 2019

Mas esses desafios devem ser avaliados de maneira mais completa, sem omitir aspectos centrais para o equilíbrio financeiro da previdência. Gentil et al (2017) constroem cenários das contas do RGPS, considerando o crescimento da produtividade, da receita e do emprego formal. No cenário do governo, o déficit do RGPS alcançará R\$ 1.447 bilhões em

2050. No entanto, em um cenário moderado (com crescimento médio de 2,5% da produtividade, 1% da receita e 1% do emprego formal), as simulações dos autores demonstram que seria possível obter superávit atuarial a partir de 2038 (linha cinza do gráfico), consideradas apenas as contribuições previdenciárias advindas de empregados e empregadores.

Cenário moderado - Resultado financeiro do RGPS Brasil (2015-2050)



Fonte: Elaboração própria.

A simulação demonstra que o equilíbrio das contas previdenciárias não pode focar apenas em corte de despesas; é necessário tomar medidas que ampliem a produtividade do trabalho, as receitas previdenciárias e a formalização do trabalho. No primeiro caso, são fundamentais políticas voltadas à educação, à ciência e tecnologia e aos investimentos. No entanto, o ajuste fiscal em curso (sobretudo com a EC nº 95) vai no sentido oposto, reduzindo despesas primárias em relação ao PIB até 2036.

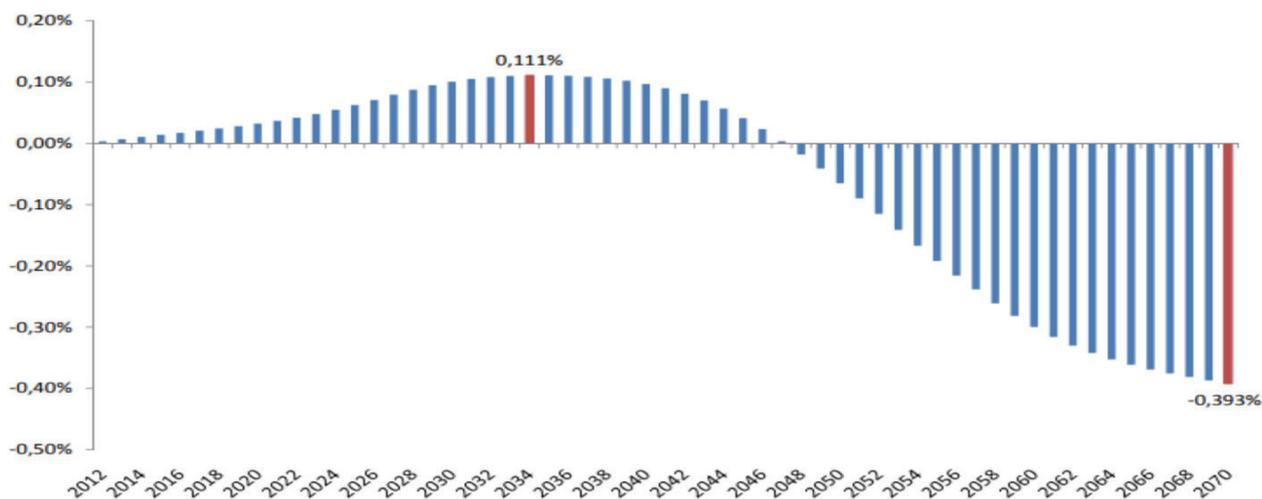
Por seu turno, a elevação da arrecadação previdenciária pode ser resultado de diversas medidas, entre elas, a revisão de isenções fiscais (segundo a Receita Federal, as desonerações superam 4% do PIB, que equivale a mais de 20% de toda a arrecadação), a regulamentação de parcelamentos especiais (o último Refis, de Temer, perdeu R\$ 47 bilhões em dívidas tributárias), a recuperação de dívidas previdenciárias e a reversão de desvinculações de receitas. Esgotar o debate do equilíbrio financeiro da previdência na despesa é jogar todo o peso do ajuste na conta dos trabalhadores e dos mais pobres.

4. As mudanças no RPPS nos governos do PT e seus efeitos de curto, médio e longo prazos

Um aspecto que não pode ser negligenciado no debate da sustentabilidade da previdência são as reformas conduzidas pelos governos do PT, especialmente a referente ao Regime Próprio dos Servidores Públicos, com a criação da Funpresp. Todos os servidores que ingressaram no serviço público federal a partir de 2013 passam a estar submetidos ao teto do RGPS (convergência dos regimes), contando, caso adiram, com a previdência complementar para a parcela salarial que exceda o teto.

No curto prazo, a reforma tem impacto fiscal negativo sobre as contas do RPPS, pois os novos servidores passam a contribuir até o teto e a União contribui paritariamente para a conta do servidor que aderiu ao regime complementar, até certo limite (atualmente, até 8,5% do salário de participação). No entanto, no médio e longo prazos, o resultado fiscal é positivo, conforme projeções do Ministério da Fazenda, reproduzidas a seguir, segundo as quais o impacto fiscal do novo regime decresce a partir da década de 2030 e se torna positivo por volta de 2050.

**Impacto no resultado primário
(comparação entre o regime atual e o novo regime em % do PIB)**



Fonte: Ministério da Fazenda

Portanto, o debate sobre a sustentabilidade da previdência, quando referida ao RPPS, não pode desconsiderar que a Funpresp tem efeito negativo no curto prazo, mas produzirá ganho fiscal no longo prazo, tendo em vista a convergência dos regimes próprio e geral pela observância do teto do INSS. Este dado é sistematicamente omitido por aqueles que defendem uma reforma da previdência focada apenas na

redução da quantidade e valor dos benefícios.

Um aspecto fundamental é induzir os entes federados que ainda não avançaram nesta direção a adotar o regime de previdência complementar, o que terá consequências positivas em termos de equidade, mas também de sustentabilidade financeira da previdência.

5. O orçamento da seguridade social como comando constitucional

Quando se discute o equilíbrio financeiro da previdência, não se pode esquecer que ela está inscrita, nos termos da Constituição, no sistema de seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos de previdência, saúde e assistência social.

Para garantir a efetividade da seguridade social, a Constituição prevê que ela será financiada por toda a sociedade, considerando um conjunto diversificado de fontes de financiamento da seguridade, para além das contribuições sobre a folha de pagamento. Seguindo o comando constitucional, é necessário analisar o equilíbrio da previdência à luz das contas da seguridade social. Segundo a ANFIP, a seguridade social foi superavitária até 2015. Entre 2005 e 2017, foi gerado pela seguridade social um superávit médio de R\$ 43 bilhões³.

Quando observados os países da OCDE, percebe-se que é usual o modelo tripartite de financiamento da seguridade. Na Alemanha, por exemplo, o governo financia 33,6% da seguridade; o empregador, 30,9%; o trabalhador, 36,5%; outras fontes, 13,5%. Em países como a Dinamarca, o governo chega a financiar 75,6% da seguridade; o empregador, 11,5%; o trabalhador, 8%; outras fontes, 4,8%.

Não faz sentido, sobretudo diante do profundo impacto das mudanças produtivas no mundo do trabalho, que a previdência seja financiada exclusivamente por contribuições advindas dos trabalhadores e empregadores. Nesse sentido, cabe não apenas, conforme já mencionado, adotar medidas pelo lado da receita como revisão de desonerações, desvinculações e combate à sonegação, mas também discutir novas fontes de financiamento da seguridade e previdência social.

O exposto vale, sobretudo, para o caso brasileiro, cujo sistema tributário é profundamente regressivo, inclinado à taxação do consumo, e não da renda e do patrimônio. Para dar apenas um exemplo, caso se revogasse a isenção tributária concedida à distribuição de lucros e dividendos, aplicando-se alíquota de 20%, estima-se, com base nos dados do IRPF, ganho anual superior a R\$ 50 bilhões.

As receitas não-tributárias seriam também centrais numa estratégia voltada a garantir o equilíbrio financeiro da seguridade social no longo prazo. Especialmente, o pré-sal teria um papel central, financiando a seguridade direta ou indiretamente, via políticas

que têm impacto sobre ela (como o caso da educação, conforme citado anteriormente).

Sob determinadas condições, pode-se estimar uma participação governamental de R\$ 3,8 trilhões em todo o pré-sal⁴ ao longo de algumas décadas. Contudo, as medidas fiscais recentes demonstram mais uma vez o ímpeto governamental em cortar despesas e renunciar a receitas estratégicas para financiar o sistema de proteção social. No caso do pré-sal, a Lei nº13.586/2017 permite o abatimento das importâncias aplicadas pelas petroleiras da base de cálculo do lucro real e da CSLL. Apenas considerando o abatimento dos royalties, há uma perda (novamente, sem trazer a valor presente) superior a R\$ 1 trilhão ao longo do período de exploração da área.

Ademais, diante da EC 95, a ampliação da receita é esterilizada pelo teto de gastos. Portanto, como a despesa já está programada no teto, o aumento de arrecadação não pode reverter em ampliação das bases de financiamento da seguridade social até 2036.

A combinação de renúncias tributárias e redução da despesas em relação ao PIB (teto de gastos) é ilustrativa da maneira como a questão da sustentabilidade da seguridade social é tratada desde a gestão Temer. No receituário neoliberal, a questão central não é discutir os ajustes necessários para assegurar uma base de financiamento compatível com um sistema de proteção social inclusivo. O ponto é desconstruir a seguridade e suas políticas (entre elas, a previdência) para reduzir as despesas sociais, excluindo parcela substantiva da população, especialmente aquela que não dispõe de capacidade contributiva, e ampliando desigualdades.

6. Conclusão

Uma reforma da previdência baseada apenas em corte de despesas gerará maior desigualdade. Os dados aqui apresentados mostram que a sustentabilidade previdenciária (e, de forma mais geral, da seguridade) não requer apenas um viés de redução do valor e quantidade dos benefícios.

Os regimes previdenciários sofreram diversas alterações no Brasil. Nos governos do PT, procedeu-se à equiparação dos regimes próprios e geral para os servidores federais que ingressaram no Estado a partir de 2013.

Ademais, adotou-se a fórmula 85/95 como critério de cálculo do valor da aposentadoria (sem incidir o fator previdenciário), prevendo-se sua evolução gradativa até 2027, quando alcançará 90/100. Soman-

do-se a idade e o tempo de contribuição, será necessário que o homem atinja 90 pontos e a mulher, 100.

Em 2019, a regra já progrediu para 86/96. Por exemplo, para um homem com 35 anos de contribuição, sua idade requerida será de 61 anos. Nesse sentido, pode-se dizer que já há uma idade mínima implícita para a aposentadoria. Ademais, as aposentadorias por idade mínima já são mais de 50% do total, o que tende a se ampliar, tendo em vista a situação do mercado de trabalho (marcado pela precarização, rotatividade e desemprego), que impede que se alcance o tempo exigido de contribuição. Parcela dos trabalhadores mais pobres, dada sua inserção precária no mercado de trabalho, aposenta-se por idade, muitas vezes com idades acima da mínima (65 para homens, 60 para mulheres), pois levam mais tempo para obter o tempo mínimo de contribuição (15 anos).

No cenário descrito, reformas guiadas pelo ideário neoliberal, como a apresentada em 2016 e agora, visam sobretudo reduzir despesas atingindo os mais pobres, gerando exclusão previdenciária de modo que as despesas primárias possam caber no teto de gastos. Alternativamente, a sustentabilidade financeira da previdência e da seguridade deve ser

discutida à luz de seu papel de garantir inclusão. O envelhecimento populacional não determina a necessidade de exclusão do acesso à proteção social. Pelo contrário, eventuais ajustes devem ser integrados a uma estratégia de sustentabilidade para tornar o sistema mais igualitário.

Para tanto, os fatores aqui elencados devem ser levados em conta no debate previdenciário, especialmente: os impactos do mercado de trabalho sobre a previdência, segregando-se aspectos conjunturais e estruturais; a revisão das políticas de renúncia, parcelamentos especiais e combate à sonegação; a diversificação das bases de financiamento da seguridade; os impactos das reformas já realizadas; o combate a privilégios; e os efeitos da austeridade fiscal sobre a inclusão previdenciária.

Nenhuma dessas questões é incorporada aos cenários de déficit da previdência elaborados pelo governo. Portanto, os números oficiais não revelam a necessidade de uma reforma da previdência focada apenas em redução de quantidades e valores de benefícios, mas uma escolha política de transferir a conta do ajuste para os trabalhadores e os mais pobres, gerando exclusão do sistema de proteção social.

NOTAS

1. Segundo declaração do Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – Jornal Valor econômico 21/09/2016 pag. A3.
2. A área econômica do Governo calcula o déficit da previdência como diferença entre a arrecadação líquida e as despesas com os benefícios dos regimes, considerando exclusivamente as contribuições dos empregados e empregadores e desconsiderando as demais receitas da seguridade social, passíveis de financiar o sistema previdenciário, conforme definido na Constituição de 1998.
3. Os números da ANFIP diferem consideravelmente dos oficiais, tendo em vista diferenças metodológicas. De modo geral, pode-se dizer que a ANFIP procura traduzir em suas estatísticas o conceito de seguridade, nos termos da Constituição
4. Considerando 100 bilhões de barris de petróleo a US\$ 70 cada, custo de produção de US\$ 9, royalties de 15%, excedente em óleo da União de 60%, IRPJ de 25%, CSLL de 9%.

Seguridade Social e regimes previdenciários: aspectos históricos, conceituais e legais - 2019

Eneida Vinhaes Dultra

Advogada e assessora da Liderança do PT na Câmara dos Deputados

A Seguridade Social, demanda dos movimentos sociais pré-constituente de 1987-88¹, foi concretizada no texto constitucional como um eficiente sistema de proteção social, estruturada sob três pilares, sendo a Saúde e Assistência universais e gratuitas e a Previdência, universal e contributiva. O inciso V do art. 203 da Constituição, ao tratar da Assistência Social, garante uma renda mínima (salário mínimo) para idosos e pessoa com deficiência que não possuem meios de prover sua manutenção nem por sua família².

Seus objetivos - constante do Art. 194 - primam pela universalidade, inclusão e distributividade na prestação dos serviços, como marca da solidariedade basilar desse sistema:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

Note-se que o conceito do direito à seguridade social e a um padrão de vida adequado já constava na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 22 e 25), de 1948, e também no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (que entrou em vigor em 1976). Todo o acervo do Estado do bem-estar social desenvolvido no Século XX tinha atenção para a cria-

ção de garantias voltadas à proteção da classe trabalhadora quando envolvida em circunstâncias de vulnerabilidade ou afastamento das condições de prover a própria subsistência, cada país estabelecendo a sua formatação, inclusive quanto aos tipos de benefícios, com caráter contributivo ou não.

Esse sistema vem sofrendo ataques sucessivos dos neoliberais que desejam transformá-lo em produto para venda no mercado, repetindo sempre a mesma cantilena de que ele é inviável e vai levar o Brasil à falência. Nosso sistema já se provou viável e efetivo no combate à pobreza e às desigualdades sociais, e por isso deve ser aperfeiçoado e fortalecido. Os gastos sociais não podem ser vistos como inimigos do crescimento econômico, como pretendeu firmar entendimento o Fundo Monetário Internacional – FMI que, desde a década de 1970, criou mecanismos de ingerência nos Estados-nação, na perspectiva de desmobilizar os recursos voltados à seguridade social.

No caso brasileiro, a evidente associação entre os investimentos sociais de retirada da população da miséria e o desenvolvimento econômico associado às melhores condições sociais, protagonizado a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores, contribuiu para viabilizar o conjunto normativo constitucional concebido desde 1988.

De 2003 a 2014, essa estrutura foi aprimorada e alcançou níveis de proteção social nunca antes experimentados no Brasil. No entanto, apesar de aumentar a proteção e incluir socialmente milhões de cidadãos, não rediscutimos a estrutura de financiamento da Seguridade Social. Na verdade, essa discussão passaria obrigatoriamente por um processo mais amplo, qual seja, a reforma de todo o nosso sistema tributário, trazendo para a realidade atual do mercado de trabalho e da estrutura das empresas uma forma de tributação mais justa.

1. A modelagem brasileira da Previdência Social - amparo constitucional e legal no ordenamento jurídico

Nosso modelo de proteção social segue o exemplo da maioria dos países nos quais a sociedade, direta ou indiretamente, de forma solidária, financia seu

custeio e define, através da participação social em seus conselhos, seu funcionamento e forma da prestação dos serviços, além da disposição de orçamento próprio, conforme art. 194 e 195 da Constituição.

O perfil inclusivo da Previdência Social tem determinação em norma constitucional e com seu orçamento, assim como a lógica de composição das fontes de custeio decorrem de arrecadação variável e com estreita relação com o mercado de trabalho. Portanto, com uma dinâmica atuarial, diante do movimento de inclusão contributiva e demandas de despesas variáveis, o discurso do déficit da Previdência precisa ser melhor contextualizado em todos os casos e momentos – inclusive quando inseridas despesas assistenciais, o que é um erro primário e de má-fé.

A previsão constitucional do Art. 201 da CF/88 define que a "previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial". Aí está alcançada toda a dimensão previdenciária daqueles que não possuem vinculação efetiva com um dos entes estatais que possuem regimes próprios de Previdência (via concurso público). Para esses, a normatização está prevista no art. 40 da mesma CF/88.

Ainda é importante trazer a separação dos regimes considerando as peculiaridades sob as quais foram constituídos e considerando a diversidade composicional do passivo financeiro existente hoje em relação a cada um deles. Alterações para a aproximação das regras não poderá descuidar das regras de transição, para serem justas. Em relação aos militares, o regime restou intocado por décadas e a contribuição dos beneficiários é bastante inferior aos benefícios concedidos.

A instituição de diferentes benefícios previdenciários tem foco, objetivo e beneficiários distintos, preservando os parâmetros do ordenamento jurídico que estabelece, conforme os arts. 40 e 201 da Constituição Federal, a cobertura de eventos diversos, referentes a: aposentadoria, pensão por morte, benefícios em decorrência de doença, incapacidade para o trabalho e deficiência. Também são assegurados benefícios para situações específicas como: maternidade, auxílio para dependentes de segurados presos, acidente, auxílio-família. É assegurado o equivalente ao décimo-terceiro (gratificação natalina) para os que recebem benefício previdenciário (§6º do art. 201, CF/88).

Quanto à organização e à natureza contributiva, o

RGPS dispõe das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, que aprovam, respectivamente, os Planos de Custeio e de Benefícios da Previdência Social e suas posteriores atualizações. Nesses principais marcos legislativos há o detalhamento e a operacionalidade da arrecadação e as regras de acesso aos direitos previdenciários³. O regime dispõe de um Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (com posteriores atualizações), que orienta, a partir dos dispositivos legais, como o órgão operador do regime deve analisar as demandas e providenciar a materialidade dos direitos para os segurados. Atualmente, tal órgão é o INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, criado pelo Decreto 99.350, de 1990⁴.

Já a Lei 8.112, conhecida por ser o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, normatiza direitos do regime previdenciário do regime próprio, em que pese, nas últimas décadas, os sucessivos governos promoveram mudanças nas regras previdenciárias diretamente no texto da Constituição, como será visto adiante, no histórico das reformas realizadas tornando a normatização quanto ao regime próprio com maior enquadramento normativo constitucional.

Para os militares, os marcos legais são distintos: a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960 (e suas alterações) e a Lei 4.340 de 13 de junho de 1964 (extensão de detalhes do montepio militar). Também constam disposições previdenciárias no Estatuto dos Militares (Lei 6.880, de 09 de dezembro de 1980) e alterações dispostas na Medida Provisória 2215, de 31 de agosto de 2001. Ainda consta o Decreto-lei 8.794, de 23 de janeiro de 1946, que se refere a direitos para herdeiros dos integrantes da Força Expedicionária Brasileira destacada, em 1944-1945, nas operações da 2ª Guerra Mundial na Itália.

As referências estratégicas do modelo de previdência social defendidas pelo Partido dos Trabalhadores sempre se pautaram pelo modelo de previdência solidário, de repartição simples, de caráter contributivo e com orçamento decorrente de contribuições plurais, respeitando os ditames constitucionais.

2. Os Regimes Previdenciários

O RGPS recebeu contribuições em 2017, de 50,65 milhões (média) de pessoas⁵ e aproximadamente 33 milhões de beneficiários⁶. O RPPS tem mais de 700 mil aposentados e pensionistas. Em relação

aos militares inativos e pensionistas, são quase 380 mil, tendo a despesa, em 2019, de R\$ 47 bilhões.

Partindo da matriz contributiva e da solidariedade geracional que modulam a Previdência no Brasil, os regimes dispõem de benefícios semelhantes, em linha geral, distinguindo, eminentemente, nas normas de concessão, em especial de aposentadoria e pensão por morte, que representam os direitos previdenciários de maior acesso pelos segurados e dependentes, que decorre da relação mais direta de trabalho e da vida do indivíduo.

Considerando que são bastante distintas as condições de trabalho a depender do vínculo justificou-se a definição distinta também das regras de acesso gerais a direitos e todo o seu detalhamento em legislação específica, pois: os servidores ingressam no regime pela via do concurso público, possuem estabilidade no vínculo; enquanto a classe trabalhadora que atua nas relações privadas de trabalho enfrenta alto índice de rotatividade e convivem com a autorização da demissão sem justa causa, além de possuírem média salarial, significativamente inferiores.

Note-se, no entanto, que os esforços de aproximação das regras gerais foi um propósito, inclusive fortemente executado nos governos do Partido dos Trabalhadores, deixando a distinção naqueles aspectos mais voltados para as exigências de idade, diante das diferenças na expectativa de vida e condições de sobrevivência que os servidores têm, com elevada qualidade em comparação com a parte majoritária dos demais trabalhadores da iniciativa privada.

Para os militares as regras do jogo são específicas, inclusive quanto à própria linguagem, com distinção maior sobre a natureza contributiva em que se funda e a habilitação de pensionistas, que são bastante distintas dos demais regimes. O inativo é tratado como “da reserva”, “reformado” e beneficiário de “pensão militar”. Também há distinções para o caso de ex-combatentes (das várias batalhas nas quais o Brasil teve participação) e pensionistas. De modo geral as alíquotas de contribuição são menores, comparada às dos regimes civis, bem como as regras de habilitação de pensionistas são mais amplas e vantajosas.

Ainda vale ressaltar o caráter sinalagmático da contribuição previdenciária – contribuiu e tem acesso a benefício – que é estruturante dessa organização. A restituição dos valores decorrentes da contribuição com o pagamento dos benefícios devidos em razão do cumprimento dos requisitos e condições

de acesso encerra a garantia constitucional que constitui o conjunto dos direitos fundamentais que não podem ser objeto de alteração constitucional pelo legislador ordinário.

Desse modo, a vinculação ao regime convive com a permissão de acumulação de benefícios, por exemplo, de aposentadorias – por diferentes vínculos e natureza contributiva diversas - e de pensão com aposentadoria. Nesses casos, não há uma expectativa de direito, mas a legítima expectativa consolidada que decorre de direito materializado e de responsabilidade contratualizada (prevista em lei) com o regime previdenciário desde que vertidas as devidas contribuições em seu favor.

Considerando que direitos instituídos são decorrentes de uma relação jurídica perfeita, geradora de responsabilidades entre as partes e da legítima expectativa de acesso a esses direitos estão presentes os elementos conformadores de proteções diversas do/a segurado/a da previdência. Atendidas as exigências específicas para acesso a cada direito previdenciário, não há que se falar em impedimentos posteriores. O que se pode dispor em lei é de regras que modulem o acesso aos benefícios, sem impedi-los, inclusive da acumulação, sempre preservando o caráter sinalagmático das contribuições.

2.1. O Regime Geral

O RGPS, nos termos dispostos no art. 201 da CF/88 fixa seus padrões para atender a população trabalhadora que se vincula a relações de trabalho urbana, rural e em condições especiais. A vinculação ao regime é obrigatória para qualquer forma de trabalho remunerado. Há hipóteses de vinculação como segurados facultativos.

A CF/88 assegurou que nenhum benefício poderá ser inferior ao salário mínimo (§2º do art. 201) e que os valores da contribuição serão atualizados, tanto para o cálculo do benefício, quanto para o reajustamento desses, para quem é beneficiário (§§3º e 4º).

Como alertado anteriormente, a aposentadoria representa o benefício mais acessado e de maior impacto financeiro em cada regime. Tal benefício se estabelece em 4 formas diferentes:

- por idade - 60 anos/mulher e 65 anos/homem – reduzidos em 5 anos para rurais. Exigido tempo mínimo de 180 contribuições mensais (15 anos). Para contribuintes segurados especiais rurais que atuam em regime de economia familiar, considerando as distintas formas de contribuição, o valor do benefício é de salário mínimo;

- por tempo de contribuição – 30 anos/mulher e 35 anos/homem. O valor será equivalente à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, corrigidos, dispensadas as 20% piores contribuições, multiplicada pelo fator previdenciário. O fator é uma equação complicada, que leva em consideração a idade e a expectativa de sobrevivência (de toda a população brasileira) e o tempo de contribuição vertido. Por inovação legislativa do governo do PT, há possibilidade de optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, desde que a soma decorrente do tempo de contribuição com a idade da pessoa atinja determinada pontuação definida em lei (iniciado em 85/mulher e 95/homem, em 2015 e majorado em 1 ponto a partir de janeiro de 2019 e assim a cada 2 anos até atingir 90/100);

- aposentadoria especial – para aqueles segurados que exercem suas atividades em condições reconhecidamente prejudiciais à sua saúde ou integridade física ou em situação de risco. Há previsão explícita da redução de 5 anos (no tempo de contribuição e na idade) para professoras/es de magistério na educação infantil, fundamental e médio.

- aposentadoria por invalidez – benefício será concedido a quem adquirir condição incapacitante para o labor e por essa razão tem condições específicas para aposentadoria.

A maior parte dos segurados vinculados ao RGPS-urbano tem enquadramento como contribuinte-empregado. Sua contribuição vai de 8% a 11% sobre o denominado salário-de-contribuição, descontado na sua remuneração mensal, além da contribuição devida pelo empregador.

O regime especial rural é o reconhecimento do exercício das atividades como trabalho como são os agricultores familiares, seringueiros, pescador artesanal e seus familiares que atuam na produção familiar e da necessária proteção social desses conjuntos de trabalhadoras/es que, muitas vezes, enfrentam questões culturais e circunstanciais para realizar as regulares contribuições previdenciárias e por essa razão são atendidos pelos princípios da Seguridade Social que determinam a universalidade na cobertura e a solidariedade para garantia inclusiva previdenciária.

O § 8º do artigo 195 da Constituição elenca as condições diferenciadas de inclusão desses segurados relativas à idade e ao tempo de contribuição, decorrentes do reconhecimento, pelo constituinte originário, das peculiaridades relativas às suas atividades

laborais – o desgaste físico mais acentuado, que se reflete inclusive nas faixas etárias de mortalidade em patamar inferior ao da média nacional.

Esse regime especial obedece, assim, os princípios da Seguridade Social que determinam a universalidade na cobertura e a solidariedade para garantia inclusiva previdenciária.

Integrantes da família agricultora, mineradora ou pescadora em regime de economia familiar sobrevivem exclusivamente de sua produção e comercialização, sendo esse o parâmetro construído para sua contribuição previdenciária. Também a sazonalidade que envolve períodos de plantio, de colheita, de pesca e defeso ou de safra, a depender da forma de organização do trabalho, impedem a individualização contributiva.

Vale ressaltar um elemento de alto impacto para a vida no interior do país que poderá ser mudado com maior empobrecimento de regiões do país. Os pagamentos dos benefícios da previdência, especialmente rural, são um importante componente da renda dos municípios mais pobres do Brasil.

O §1º do art. 201 indica que regras distintas para aposentadoria serão admitidas em razão das condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade dos trabalhadores, bem como dos indivíduos com deficiência.

A prevenção dos males à saúde em decorrência do exercício das atividades em condições especiais e prejudiciais é o objeto da proteção social, sem exigência de que os danos à saúde sejam efetivos e comprovados. Assim, criam-se as condições, por exemplo, para profissionais da saúde (que atuam com insalubridade), da educação que exercem o magistério na educação infantil e fundamental - que são majoritariamente aposentados em condições especiais. Outras atividades específicas identificadas com categorias – como trabalhadores da mineração - possuem baixíssima expectativa de vida por sua atividade extremamente insalubre/periculosa, e que passam a ter acesso ao benefício da aposentadoria após tempo reduzido de trabalho.

Os §§ 12 e 13 do Art. 201 da Constituição também trazem a referência para o sistema especial de inclusão previdenciária, destinado a trabalhadores de baixa renda e que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado. Esse sistema prevê prazos de carência e alíquotas contributivas específicas e benefícios sob o patamar de salário mínimo.

Em 2014, dos vinculados ao RGPS, 28% possuíam menos de 06 contribuições por ano, 42% apresentavam, em média, 4,9 contribuições anuais. Isso se justifica não por culpa da classe trabalhadora, mas decorre da alta rotatividade que não é enfrentada em nenhuma das medidas do atual governo para o mercado de trabalho.

As regras de cada benefício estão detalhadamente estabelecidas na legislação de referência, não sendo este o objeto do presente estudo.

2.3. O Regime Próprio dos Servidores Públicos

A definição constitucional:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

No caso do Regime Próprio do serviço público este respondeu por parcela de “déficit” previdenciário anunciado, inclusive pela absorção de um contingente de beneficiários de décadas passadas sem correspondente contribuição – ainda que apresente consistente inversão dessa condição deficitária por causa da metodologia contributiva implantada nas últimas décadas e das recentes alterações nas regras para os servidores públicos, desde 1998 (Emendas Constitucionais 20, 41, 45, 47) já apontando para uma estabilidade atuarial em pouco tempo futuro.”

Foram instituídos recentemente, pois até 1993, não havia a exigência de um regime de previdência para o servidor. Foram institucionalizados a partir a edição da Emenda Constitucional nº 3 de 1993 e consolidados pelas Emendas Constitucionais nº 20 de 1998; e 41, de 2003; e 47, de 2005. Carregam um passivo considerável tendo em vista não terem sido historicamente organizados com caráter contributivo, tripartite e de preservação de equilíbrio atuarial.

A partir da Constituição de 1988, servidores celetistas que contribuía para o Regime Geral, principalmente das Autarquias e Fundações Públicas, puderam se tornar estatutários e, portanto, entraram no Regime Próprio com direito a paridade e integralidade das aposentadorias. Esse e outros passivos associados aos Regimes Próprios, nas três esferas de Governo, motivam o déficit atual.

Desde as alterações ocorridas nas regras do regime, há tendência no médio e longo prazos a um equilíbrio atuarial, especialmente pelas regras de entrada dos novos servidores a partir de 2013: para os próximos 43 anos, saindo de 1,1% do PIB em 2016 para 0,43% do PIB em 2060 (conforme projeção do PLOA 2017).

Ainda vale mencionar que o discurso do déficit vem servido de um leque de medidas para desidratar o Estado, o que inclui impedimento de admissão e de reajustes nas remunerações no serviço público, entre outros itens afetos ao funcionalismo. Diversas ações voltadas à privatização de setores e serviços, bem como do uso da terceirização em substituição do pessoal também nos órgãos e instituições públicas.

2.3. O Regime dos Militares

A regra geral é de que o militar vai para a reserva com 30 anos de contribuição, sem distinção de sexo e sem idade mínima.

São quatro pontos polêmicos que envolve o regime previdenciário dos militares:

1º) a alíquota de contribuição – que é de 7,5%, inferior se comparado às aplicadas para os servidores civis e incapaz de prover os benefícios pagos efetivamente;

2º) o tempo de contribuição – que é de 30 anos e inferior aos demais segurados dos outros regimes, sem distinção do exercício em atividades de risco que justifiquem o redutor;

3º) pagamento de pensão para parentes – a Lei de 1960 admitia o pagamento para qualquer herdeiro e em qualquer idade ou estado civil. Em 1991, a regra passou a permitir apenas para filhas solteiras de militar falecido, independentemente da idade. No entanto, questionada a lei perante o Supremo Tribunal Federal, sua decisão, em 1993 assegurou que as filhas casadas voltassem a fazer jus ao benefício. A edição da Lei de 2000, nova alteração legal e a pensão passou a ser garantida apenas a filhos ou enteados de até 21 anos, ou 24 anos, se forem estudantes universitários. No entanto, foi garantida a continuidade do benefício das filhas que já recebiam nas regras anteriores e foi criada uma regra que manteria tal direito às filhas dos militares que ingressaram nas Forças até aquela data, mediante o acréscimo de 1,5% na contribuição.

O jornal *O Globo* publicou informações obtidas após insistente uso da Lei de Acesso à Informação que solicitava descritivos sobre os valores das pensões pagas a dependentes/familiares de militares

das 3 Forças Armadas⁷. Na ocasião o jornal informa que há cerca de 110 mil filhas pensionistas nas três forças. No Exército, são 31.630 filhas casadas que recebem ao todo quase R\$ 200 milhões por mês; na Aeronáutica são 6.162, uma despesa de cerca de R\$ 35 milhões por mês.

Há na Aeronáutica e no Exército pelo menos 281 mulheres acumulando duas pensões, que custam aos cofres públicos mais de R\$ 5 milhões por mês, pois a média do benefício é de quase R\$ 19 mil mensais cada uma. Na Marinha, elas são 345, mas não houve resposta aos requerimentos de informações solicitados via LAI para essa Força.

No caso das mulheres que recebem mais de uma pensão, são 221 na Aeronáutica e 61 no Exército. Os maiores valores são pagos a uma pensionista nascida em 1935. Em 1993, ela obteve da Aeronáutica o direito a uma pensão de R\$ 27.254,45. Em 2016, conseguiu outra de R\$ 30.999,62, fazendo com que seus vencimentos superem os R\$ 58 mil. No Exérci-

to, a campeã de rendimentos nasceu em março de 1935, recebendo mais de R\$ 52 mil por mês.

Sobre o gasto previdenciário geral com o regime dos militares, em 2018 foi de R\$ 46,21 bilhões enquanto a receita foi R\$ 2,36 bilhões, perfazendo o déficit em R\$ 43,85 bilhões. Em 2017, o déficit foi de R\$ 38,85 bilhões. Considerando o contingente de militares em comparação ao número de segurados do RGPS, é proporcionalmente muito maior, bem como se comparado com os servidores civis federais. Estima-se, para os militares reformados, um déficit per capita de R\$ 127,7 mil e, para as pensões militares, de R\$ 99,2 mil.

Algumas propostas de alterações legislativas que circulam visam o aumento do valor da contribuição dos militares; a equiparação das pensionistas que recebem acima do teto do RGPS, tal qual foi promovida contribuição para o serviço público civil e ainda a discussão do aumento da própria contribuição e do tempo dos militares antes da aposentadoria.

NOTAS

1. A ideia de sistema reunindo previdência, saúde e assistência social constou na Lei 6.439, de 1977, ao instituir o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), reunindo o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), já criado em 1966 e que respondia pela análise e concessão dos benefícios.
2. Vale destacar que as despesas com benefícios assistenciais (BPC/RMV) corresponderam a apenas 3,9% no orçamento de 2016, 3,13% em 2017 e para 2019 a previsão é de 3,1% da LOA.
3. Registre-se que a primeira lei brasileira que trouxe elementos de organização da previdência foi de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves (Decreto 4682/24-01-1923), quando criou a caixa de aposentadoria e pensões dos ferroviários. Outras categorias seguiram suas próprias definições até que, o Decreto-lei 72, de 21 de novembro de 1966 foram unificados os Institutos de Aposentadoria e Pensões sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm
4. Registre-se que antes do INSS outros institutos responderam por essa atribuição, por categorias profissionais até a centralização no INPS, citado acima. Trata-se de autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS no seu nascimento e depois tornando-se órgão vinculado aos Ministérios que sucederam o antigo MPAS.
5. Em 2017 foram registrados 65,09 milhões de contribuintes que realizam ao menos um recolhimento ao Regime. Queda em relação a 2016 que recebeu 66,65 milhões de pessoas e maior ainda em relação a 2015, que teve recolhimento de 69,64 milhões de pessoas.
6. Desse total de 2017, 56,7% eram mulheres e 43,3%, homens. Maior participação feminina em razão de benefícios como salário-maternidade e por serem as mulheres maioria como pensionistas.
7. <https://oglobo.globo.com/brasil/2019/02/17/3046-pensionistas-de-militares-ganham-ate-58-mil-por-mes>



REFORMA DA PREVIDÊNCIA:

TEORIA e DEBATE



APRESENTAÇÃO

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

A Fundação Perseu Abramo reúne nesta publicação artigos originalmente publicados na revista Teoria e Debate sobre o tema da Reforma da Previdência. A iniciativa visa fornecer material de apoio para os debates e oficinas que serão realizados pelo PT no âmbito de discussão da Reforma da Previdência proposta pelo atual governo.

Apresentamos nas próximas páginas parte do histórico dos posicionamentos de lideranças e intelectuais do PT, como também de atores próximos aos posicionamentos do partido. Os artigos se concentram nos períodos em que as principais mudanças ao sistema da previdência foram debatidas, nos anos que antecedem a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e também em 2003, debatendo as Emendas Constitucionais nº 41 e 47. Após isso, os textos se concentram no período de 2016 e 2017, quando o então governo golpista encabeçado por Michel Temer apresentou uma nova proposta de reforma.

Apesar de todas as mudanças implementadas nas últimas duas décadas, o tema continua na ordem do dia, e é objeto de intensa disputa política e de ampla campanha junto à opinião pública. Os condicionantes são econômicos, políticos, mas também demográficos, considerando a variação na pirâmide etária brasileira, com o aumento da população de idosos. A esquerda enfatiza a necessidade de que o sistema seja mais inclusivo, já os governos à direita entendem a questão como um problema fiscal.

A primeira mudança, na década de 1990, ocorreu durante o governo FHC, tendo sido apresentada em 1995 e debatida até sua aprovação, com alterações, em 1998. Já as duas emendas mencionadas, aprovadas em 2003, ocorreram no início do governo Lula. A Emenda nº 20, de 1998, alterou mais amplamente as condições da previdência, sendo as medidas de 2003 mais voltadas ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS).

Os textos aqui disponibilizados devem ser lidos como contribuições para entender o histórico das mudanças na previdência, não refletindo posicionamento atual de seus autores, mas elaborados em outras conjunturas. Sem dúvida, no entanto, apresentam parte de um importante acúmulo de debate sobre esse tema, e poderão contribuir para os enfrentamentos atuais, contra os retrocessos.

Boa leitura.

Não mudar a Previdência é perpetuar injustiças e ameaçar a viabilidade do sistema como um todo

Em todo o mundo as mudanças tecnológicas seguidas de desemprego estrutural, a informatização das relações de trabalho, a menor exigência na jornada de trabalho, o crescimento da expectativa de vida em todos os países, a fome, as doenças, os custos crescentes da assistência à saúde e outros fatores vêm pressionando por adaptações os sistemas de Seguridade Social.

Os ultraliberais como é o caso dos republicanos nos Estados Unidos e os herdeiros de Pinochet no Chile, simplesmente querem desmontar os sistemas de proteção social e deixar o cidadão à mercê das forças selvagens e bárbaras do “puro mercado”.

Isto não é justificativa, porém, para os socialistas não apresentarem suas propostas de como enfrentar os problemas concretos para defender a essência dos programas de proteção social e garantir sua perenidade e estabilidade.

No caso da reforma na área da Seguridade Social no Brasil, não mudar é perpetuar injustiças e ameaçar a viabilidade do sistema como um todo. Mudar no sentido da privatização e liquidar um dos únicos programas redistributivos no nosso país, aprofundando a desigualdade social.

A Proposta de Emenda Constitucional 172/1993 de minha autoria, já refletia uma preocupação bem anterior de, por um lado, defender o conceito e programa de Seguridade Social iniciado pela Constituição de 1988 e, por outro, procurar mudanças para corrigir aspectos que conflitam com os princípios de universalidade, democratização, seletividade e equidade e dar estabilidade financeira ao sistema. Ela nasceu de debates no Congresso, entre parlamentares de vários partidos, inclusive com centrais sindicais e associações de aposentados.

Quais são suas orientações básicas?

1) Defender a Seguridade Social prevista na Constituição como uma articulação entre Assistência Social, Saúde e Previdência, com financiamento integrado e orçamento próprio. É a superação dos antigos conceitos mais estritos de seguro social que priorizavam quem contribuía diretamente. Passa a ser um direito da cidadania. Nada mais correto, pois afinal a maior parte do financiamento sempre

foi pago indiretamente por toda a população.

Em termos de reforma administrativa, a opção seria um Ministério da Seguridade Social com secretarias para cada uma das três áreas. Não seria uma estrutura tão grande se lembrarmos que tanto a Saúde quanto a Assistência Social devem ser fortemente descentralizadas em direção aos estados e municípios e a Previdência Social pode ser amplamente informatizada.

A Previdência Social deve ser transformada em uma autarquia independente, mantendo distância do restante da máquina federal.

2) Uma gestão que seja pública e não meramente estatal. No comando, inclusive administrativo estarão representantes do governo, dos trabalhadores, dos empresários e dos aposentados com mandato outorgado pelo Congresso Nacional. Com isso, estaremos enfrentando com mais eficácia as fraudes e as sonegações por parte dos empresários, além dos desvios de recursos e clientelismo do Executivo federal.

3) Uma Previdência Pública Básica Geral que proteja a faixa dos trabalhadores brasileiros situados entre 1 e 10 salários mínimos. Eles são 90% de nossa população. Nela todos estariam incluídos sem exceção, servidores civis, militares, trabalhadores urbanos, rurais, autônomos etc., com iguais direitos e deveres. O regime é de repartição simples.

4) Acima de 10 salários seria Previdência Complementar, facultativa, pública e/ou privada pelo regime de capitalização. Este é um fato econômico e social que deve ser regulamentado para evitar abusos e subsídios injustificáveis de forma que o país se beneficie da sua capacidade de ativar e democratizar a economia nacional.

A Previdência Complementar fechada é a solução para aqueles extratos médios e altos da burocracia militar, do Judiciário, do Executivo e Legislativo. É uma experiência que vem dando certo como política de proteção para os trabalhadores mais especializados nas empresas estatais e grandes empresas privadas e que permitiria a manutenção da estabilidade destes aparelhos estatais, sem os absurdos subsídios dos sistemas atuais.

5) Reformular a aposentadoria por tempo de serviço introduzindo o fator renda na sua concessão. Para os trabalhadores de baixa renda exigências menores quanto a tempo de contribuição e/ou ser-

viço e idade. Para os trabalhadores de renda mais elevada maiores exigências.

6) As aposentadorias especiais ou diferenciadas devem todas ser consolidadas numa lei complementar que especifique os fatores que justifiquem sua concessão. É prioritário, porém, mecanismo protetor e redução da jornada de trabalho. Desta forma, o trabalhador fica menos exposto ao fator de risco para sua saúde e abrem-se novos postos de trabalho.

7) Aposentadoria por idade unificada em 60 anos para aqueles que não consigam aposentadoria por tempo de serviço. É necessário abrir exceção para trabalhadoras rurais (55 anos), por um período que ficaria garantido nas disposições constitucionais transitórias. Na Proposta de Emenda Constitucional 172/93 este período ficou fixado em 10 anos. Caso seja considerado pouco podemos corrigi-lo para 20, 30 ou mais anos.

8) Homens e mulheres com regras uniformes de benefícios. A compensação pelas especificidades da mulher deve ser dada através de maiores benefícios na época da maternidade, nos primeiros anos dos filhos e com redução da jornada de trabalho quando houver o trabalho doméstico.

9) A transição deve preservar os direitos adquiridos e expectativa de direitos. As regras devem proteger os atuais aposentados e os trabalhadores e os trabalhadores que estão nos atuais sistemas. Os novos devem ingressar diretamente nos critérios reformados. Uma transição mais abrupta, até desejável em certos casos, provavelmente encontraria obstáculos jurídicos intransponíveis no estado de direito.

10) O financiamento da Seguridade só pode ser pensado em sincronia com a reforma tributária, pois as atuais contribuições representam praticamente 50% do arrecadado pela União. A contribuição deverá ser ampliada obrigatoriamente para todos os trabalhadores, com alíquotas bem baixas para trabalhadores rurais e trabalhadores do mercado informal urbano. Isto permitiria inclusive que estes setores pudessem se habilitar no futuro ao benefício da aposentadoria por tempo de serviço.

Ao contrário do que acontece hoje, quando só conseguem na prática a aposentadoria por idade ou a renda mensal vitalícia.

Com o intuito redistributivo, mantido o teto de benefícios no Sistema Básico Geral em dez salários mínimos, pode-se cobrar a contribuição sobre o total dos salários.

Finalmente, no âmbito da reforma tributária deve-se pensar uma forma de substituir a contribuição sobre a folha das pequenas empresas, por outro tipo de contribuição ou tributo que favoreça o aparecimento e a formalização das pequenas unidades produtivas.

A previdência, acossada por distorções corporativas, por mudanças de perfil demográfico e pelo crescimento da economia informal, necessita de mudanças estruturais. Mas ainda não está falida, não precisa ser reformada a toque de caixa.

O que quero é levantar um outro fator determinante para as mudanças, o da justiça, da equidade. Não devemos concordar com a manutenção de benefícios não universalizáveis.

A Seguridade Social deve ser uma rede de proteção das famílias brasileiras e agir no sentido redistributivo em um país fortemente desigual como o nosso. Desta forma, não é responsável fechar os olhos às ameaças a sua estabilidade.

Em última instância, reforma da Seguridade Social, reforma tributária, reforma da ordem econômica, todas elas estão interligadas e só podem ser pensadas tendo em vista o que se quer como modelo político, social e econômico geral para o país e como se vê sua integração na economia mundial.

Para que isto seja feito nunca se poderia seguir pela reforma “quebra-cabeças” ou “cabra-cega” do governo FHC, feita sem paradigmas claros, gerando todo tipo de desconfiança e oposição.

Na verdade, somente um verdadeiro pacto nacional em que o governo, a oposição e entidades da sociedade civil debatessem e acordassem metas a curto, médio e longo prazos, seria capaz de pôr o Brasil de pé diante dos desafios gigantescos colocados a sua sobre vivência.

O modelo brasileiro é o maior instrumento de redistribuição de renda institucionalizado do mundo ocidental

O governo FHC faz um movimento permanente para viabilizar o mais rápido as reformas da Constituição, manipulando a opinião pública com a idéia de que sem reformas não há desenvolvimento para o país. Ao mesmo tempo, deixa de lado a reforma prioritária, que é a mudança na estrutura tributária nacional, cujos mecanismos falhos de controle, fiscalização e arrecadação são um incentivo à fraude, à sonegação e à inadimplência.

1) O modelo previdenciário brasileiro caracteriza-se como o maior instrumento de redistribuição de renda institucionalizado do mundo ocidental, ao pagar anualmente aos seus mais de 15 milhões de aposentados e pensionistas importâncias que giram entre US\$ 25 e US\$ 30 bilhões, recursos estes que movimentam as economias das nossas pequenas comunidades nos rincões do Brasil.

2) As alterações reduzindo os tetos de contribuições geram uma fatia expressiva de recursos a ser imediatamente abocanhada pelas entidades privadas de previdência complementar, em especial as mais de oitenta empresas ligadas a instituições financeiras e seguradoras. As projeções indicam que se o atual teto de contribuições for reduzido para cinco salários mínimos, haverá uma perda de receita imediata de 32%, ou algo em torno de US\$ 9 bilhões anuais. Como se verifica, é uma receita potencial, extremamente expressiva que se colocará à disposição das empresas privadas de previdência complementar. Daí a pressa do governo.

3) Uma outra preocupação diz respeito à intenção do governo FHC de varrer do mapa a aposentadoria por tempo de serviço, alegando que este benefício é uma das razões maiores dos males da Previdência. Os números desmentem: em janeiro passado, o INSS mantinha 1,5 milhão de aposentadorias por tempo de serviço, correspondendo a 10,4% do total de benefícios pagos, com um desembolso médio per capita de R\$ 278,20. Na prática, a eliminação pura e simples da aposentadoria por tempo de serviço não traz efeitos benéficos imediatos aos cofres da Previdência. É preciso estar atento, ainda, à possibilidade do governo manter, no rótulo, a aposentadoria por tempo de serviço, mas aumentando tanto o tempo de contribuição que, na prática, funcionaria como

ca, funcionaria como aposentadoria por tempo de contribuição.

O governo FHC faz um movimento permanente para viabilizar o mais rápido as reformas da Constituição, manipulando a opinião pública com a idéia de que sem reformas não há desenvolvimento para o país. Ao mesmo tempo, deixa de lado a reforma prioritária, que é a mudança na estrutura tributária nacional, cujos mecanismos falhos de controle, fiscalização e arrecadação são um incentivo à fraude, à sonegação e à inadimplência.

1) O modelo previdenciário brasileiro caracteriza-se como o maior instrumento de redistribuição de renda institucionalizado do mundo ocidental, ao pagar anualmente aos seus mais de 15 milhões de aposentados e pensionistas importâncias que giram entre US\$ 25 e US\$ 30 bilhões, recursos estes que movimentam as economias das nossas pequenas comunidades nos rincões do Brasil.

2) As alterações reduzindo os tetos de contribuições geram uma fatia expressiva de recursos a ser imediatamente abocanhada pelas entidades privadas de previdência complementar, em especial as mais de oitenta empresas ligadas a instituições financeiras e seguradoras. As projeções indicam que se o atual teto de contribuições for reduzido para cinco salários mínimos, haverá uma perda de receita imediata de 32%, ou algo em torno de US\$ 9 bilhões anuais. Como se verifica, é uma receita potencial, extremamente expressiva que se colocará à disposição das empresas privadas de previdência complementar. Daí a pressa do governo.

3) Uma outra preocupação diz respeito à intenção do governo FHC de varrer do mapa a aposentadoria por tempo de serviço, alegando que este benefício é uma das razões maiores dos males da Previdência. Os números desmentem: em janeiro passado, o INSS mantinha 1,5 milhão de aposentadorias por tempo de serviço, correspondendo a 10,4% do total de benefícios pagos, com um desembolso médio per capita de R\$ 278,20. Na prática, a eliminação pura e simples da aposentadoria por tempo de serviço não traz efeitos benéficos imediatos aos cofres da Previdência. É preciso estar atento, ainda, à possibilidade do governo manter, no rótulo, a aposentadoria por tempo de serviço, mas aumentando tanto o tempo de contribuição que, na prática, funcionaria como aposentadoria por tempo de contribuição.

4) A gestão da Previdência é outro ponto central. Enquanto não tivermos o envolvimento dos principais interessados - trabalhadores, empresários e inativos -, com poderes para estabelecer as diretrizes do sistema, o mesmo continuará sendo indefinidamente objeto de manipulações políticas, que têm contribuído para o desmonte planejado da instituição.

5) Além disso, os recursos da Previdência e, por consequência, da Seguridade Social não têm sido administrados com a transparência necessária, tamanho o número de fraudes e desvios, inclusive dentro do próprio governo. Para exemplificar, em 1994, foram arrecadados pelo Tesouro Nacional mais de R\$15 bilhões entre Cofins e Contribuição sobre o lucro, rubricas específicas da Seguridade. E ao INSS foram repassados tão-somente R\$ 1,2 bilhão. Para onde foi o restante do dinheiro?

Como se vê, a discussão envolvendo Previdência demanda esclarecimentos e um estudo mais aprofundado, que nos levam a questionar o que realmente é necessário mudar na Constituição, na legislação infraconstitucional ou, ainda, no gerenciamento.

De qualquer forma, o PT não pode ter uma visão economicista da questão. É necessário garantir os direitos adquiridos e expectativas de direitos dos atuais segurados dos diferentes sistemas da Previdência. A efetiva eliminação de distorções, como aposentadorias precoces indevidas, não pode levar à extinção pura e simples de aposentadorias especiais para quem desempenha atividades sujeitas a agentes insalubres, danosas e perigosas ao indivíduo, ou atividades desgastantes, como é o caso dos professores.

Nós do PT devemos fazer a defesa intransigente do conceito de seguridade social que atribui aos poderes públicos um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social. Isto se fundamenta na solidariedade entre as pessoas e entre as gerações. Para viabilizar tal conceito, é importante pensar um caixa próprio para as três esferas de seguridade, no qual se atue no sentido de aumentar a receita. É preciso moralizar a Previdência, combatendo a sonegação, a apropriação indébita, as fraudes e a corrupção, bem como carreando recursos de outros tributos para a Seguridade Social.

Dados da revista Conjuntura Econômica, de março 1995, revelam que a arrecadação do ICMS em todo o Brasil, em 1994, totalizou R\$ 25 bilhões, contando com um quadro de mais de 28 mil fiscais.

A Previdência, para arrecadar R\$ 21 bilhões (85% do ICMS), possui apenas 3.500 fiscais em todo o país! A isto se soma que mais de 50% das empresas fiscalizadas em 1994 estavam em débito com a Previdência.

Está claro que o mal da Previdência não é culpa do aposentado, do desempregado, do trabalhador rural, da viúva, dos deficientes...

Somos cobrados: "Qual é a proposta do PT?" Isto não pode nos levar a agir como se estivéssemos numa disputa acadêmica. Há conflitos de interesses e o governo quer mudar o principal para entregar ao seguro privado. E há maioria governista no Congresso. Mas há milhões de desassistidos nas ruas. Então, devemos pensar em mudanças e escolher a melhor tática que, obviamente, não é fazer a batalha somente no Congresso Nacional.

A nossa chance de vitória está condicionada em sabermos combinar informações, com valores, princípios e interesses que apaixonem o debate, visando aumentar a mobilização social.

Para isso, é preliminar a exigência de uma auditoria pública nas contas do Tesouro da Previdência e da Seguridade Social, para termos conhecimento daquilo que estamos tratando. O próprio Tribunal de Contas da União revelou dias atrás que são sucessivos os superávits financeiros nas contas do INSS, ao contrário do que revelam as fontes oficiais. E, de forma mais preocupante ainda, que todas as projeções feitas pelo Ministério não têm sustentação técnica, embasadas que são em modelos de simulação empíricos, frutos da concepção pessoal de um único técnico.

Como se pode decidir a partir destas premissas pobres e despidas de credibilidade? Como formular um modelo de seguro social que atenda ao povo, sem a confiabilidade e a transparência em seus números, sem dominar a estrutura de financiamento e o elenco de benefícios?

O PT não pode estar despreparado - tem que conhecer e formular!

E não podemos, sob nenhuma hipótese, abandonar a defesa inabalável de conquistas para os trabalhadores, tendo como norte a ampliação destes direitos. E é um ponto central a questão dos funcionários públicos civis e militares.

É necessário ouvi-los, é necessário definirmos o que pretendem com a máquina do Estado, para não colaborarmos, inconscientemente, com o

desmonte da mesma, pois na medida em que não houver garantia de boas condições de trabalho e remuneração, os profissionais abandonarão de vez a perspectiva de servidor público.

Como sempre se disse, a Previdência é propriedade do povo e do trabalhador e por eles deve ser gerida, para que a liberte das manipulações e ingerências que têm colaborado para o seu desmonte e para a perda de qualidade de seus serviços.

Debate Previdência: A reforma e os trabalhadores - 1995

Rosa Maria Marques

Professora do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e técnica da Área de Financiamento das Políticas Sociais do Instituto de Economia do Setor Público (IESP) da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

O recente processo de envelhecimento da população é, neste momento, favorável à Previdência

Hoje, mais do que nunca, o governo e diferentes setores da sociedade brasileira defendem a necessidade de uma reforma radical da Previdência Social. Os principais argumentos utilizados compreendem a desestabilização financeira provocada pela criação de novos direitos na Constituição de 1988 e pela mudança do perfil demográfico da população e a necessidade de conceder uma proteção igual para todos, abolindo as diferenças existentes entre homens e mulheres, entre trabalhadores urbanos e rurais e entre segurados do setor privado, servidores públicos e membros do Executivo, Legislativo e Judiciário.

De fato, a situação financeira da Previdência Social encontra-se bastante fragilizada. No passado recente, a receita de contribuições de empregados e empregadores era de longe a principal fonte de financiamento dos benefícios previdenciários, das ações e serviços de saúde e das ações e benefícios assistenciais. Em janeiro de 1995, somente a despesa com benefícios da Previdência absorveu 87% dessa receita.

O aumento da “dependência” dos benefícios em relação à receita de contribuição tem basicamente duas causas. Em primeiro lugar, não há dúvida de que os novos direitos instituídos pela Constituição de 1988 elevaram o patamar do gasto previdenciário. Em 1994, a despesa com benefícios foi 60% superior à média de 1988/1989 e 33% superior à realizada em 1991. Mas também é verdade que o nível atual da arrecadação é dos mais baixos já registrados nos últimos anos. Em relação a 1986, por exemplo, o volume arrecadado durante o ano de 1994 foi 20,4% menor.

Dentro desse quadro, uma política de crescimento do salário mínimo real ou um aumento, um pouco acima da média, da demanda de benefícios resultaria, inevitavelmente, em déficit, fazendo rapidamente desaparecer o atual saldo disponível. Esse raciocínio, embora aparentemente correto, pressupõe a imutabilidade das condições que estão fragilizando a situação financeira da Previdência.

Atualmente, o nível estimado da evasão da receita de contribuições é de 30% e o mercado informal de trabalho representa cerca de 50% da população

economicamente ativa. Além disso, a Previdência Social brasileira não conta com um cadastro de contribuintes e segurados, o que lhe impede o acesso exatamente àquelas informações que lhe seriam mais importantes. Não é por acaso que, sistematicamente, a Previdência se vê obrigada a fazer recadastramentos, mobilizando significativo volume de recursos materiais e humanos.

Esses dados indicam que é absolutamente prioritária, para melhorar a situação financeira da Previdência, a realização de uma ação coordenada entre o Ministério do Trabalho, da Previdência e a Receita Federal. Somente aumentando a fiscalização e fazendo cumprir as leis trabalhistas pode-se diminuir o nível de evasão e de sonegação. Para isso, no entanto, é preciso vontade política. E esse parece não ser o caso do atual governo.

Além de aumentar significativamente a disponibilidade de recursos, a melhora da fiscalização e o aumento do grau de formalização do mercado de trabalho tornariam evidente que o recente processo de envelhecimento da população brasileira é, neste momento, favorável à Previdência. Isso porque, não fosse o tamanho do mercado informal de trabalho, o aumento do número de pessoas em idade de trabalhar colocar-nos-ia em situação semelhante a dos sistemas europeus na década de 50, quando o ingresso de contribuições sobre a folha de salários apresentou um desempenho extremamente favorável.

Por outro lado, somos obrigados a reconhecer que a velocidade das mudanças demográficas por que está passando a população brasileira é muito maior do que a verificada nos países chamados desenvolvidos. Acentua-se, em todas as classes de renda, a queda da fecundidade e o aumento da sobrevida. Essa realidade exigirá que, num futuro próximo, tenhamos que discutir seriamente alterações nas condições de acesso aos benefícios relacionados com os riscos previsíveis, tal como a aposentadoria.

No que se refere à eliminação das diferenças de tratamento entre homem e mulher, entre segurados do setor privado e servidores e entre trabalhadores rurais e urbanos, é preciso dizer que, mesmo defendendo, como princípio geral, que a proteção social deva ser igual para todos, não podemos es-

quecer que as condições de trabalho e vida desses segmentos permanecem desiguais. Sendo assim, a defesa de tratamento igual torna-se, além de abstrata, extremamente injusta e regressiva, penalizando os que ingressam mais cedo no mercado de trabalho e penalizando as mulheres que exercem dupla jornada de trabalho.

Nesse momento, dada a ofensiva do governo, a única atitude que nos cabe é lutar pela retirada da emenda constitucional e pela abertura das contas da Previdência e da Seguridade Social. Exigir que o governo pague, como mandava a lei, os Encargos Previdenciários da União (EPU) com recursos fiscais, deixando de desviar receita da Seguridade, tal como a arrecadação da Cofins. Exigir que os benefícios de caráter assistencial sejam financiados, como manda a boa doutrina, por recursos de impostos. E, mais do que isso, exigir que os trabalhadores e os segurados tenham, junto com os empresários e representantes do Estado, efetivo poder para administrar o sistema previdenciário.

Essas são as condições necessárias para que os trabalhadores e a sociedade possam discutir de

fato quais são os problemas da Previdência e qual o tipo de proteção social que almejam e estão dispostos a financiar. Somente quando as informações estiverem disponíveis e quando os verdadeiros interessados na Previdência tiverem como interferir na gestão é que questões como a aposentadoria por tempo de serviço e a extinção das aposentadorias especiais vinculadas a categorias e não a indivíduos podem ser seriamente discutidas. Enquanto isso não acontecer, e a Previdência não se constituir realmente num fundo dos trabalhadores, toda proposta de mudança somente pode ser vista como uma tentativa de destruição de direitos.

Qualquer outra alternativa de encaminhamento implicaria aceitar o processo antidemocrático imposto pelo governo. Este, ao propor a desconstitucionalização de aspectos fundamentais do atual plano de benefícios e ao não explicitar por inteiro sua proposta, sugere que a sociedade lhe conceda uma procuração, com todos os poderes, para que altere o sistema como bem quiser. Sendo assim, rechaçar a emenda da Previdência não consiste somente em defender a Previdência; é parte integrante da construção da democracia neste país.

Ameaça à democracia - 1996

Sandra Starling

Em 1996, Deputada federal pelo PT-MG e líder da bancada na Câmara Federal

Humberto Costa

Em 1996, Deputado federal pelo PT-PE

Com sua proposta de reforma da previdência, o governo pretendia atirar nos aposentados e nos trabalhadores em geral, mas a primeira vítima desta operação foi a democracia. Para fazer aprovar, em primeira votação, esta reforma, o presidente da Câmara rasgou o Regimento Interno (RI), que proíbe a apresentação de emendas de plenário a uma proposta de emenda constitucional. Não sem motivos o RI estabelece: “Somente permite a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quorum mínimo (um terço) de assinaturas de deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer”.

Apesar da clareza deste dispositivo, a maioria governista articulou uma emenda aglutinativa que teve como autor e, curiosamente, como relator, o deputado Michel Temer (PMDB-SP). Este parlamentar cumpriu sua triste missão, mas não estava só. Tinha atrás de si a cumplicidade do presidente da Câmara, que se prestou ao papel de distribuir, na residência dos deputados, na madrugada do dia da votação, cópias da tal emenda aglutinativa da reforma da previdência. Estas cópias continham artigos manuscritos e que seguramente sequer foram lidos pela maioria dos deputados.

Mas a truculência e as agressões ao Regimento não foram os únicos instrumentos usados para a aprovação da reforma da previdência. Também o fisiologismo foi largamente utilizado. Pelo menos cinquenta deputados que haviam votado contra o parecer anterior, do deputado Euler Ribeiro, e portanto contribuído para sua rejeição, mudaram de posição mediante liberação de verbas para seus estados, nomeações e ameaças de demissões de aliados políticos. O estado do Rio Grande do Sul e o município de São Paulo foram contemplados com a suspeitíssima generosidade da federalização de suas dívidas. De quebra, parece também certo que Paulo Maluf obteve ainda a promessa de um ministério para seu PPB.

Ao festival de atropelos deve ser acrescentada a intenção casuística do governo de alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, reduzindo drasticamente a possibilidade dos partidos de oposição apresentarem Destaques para Votação em Separado (DVS), o que constituiria uma séria li-

mitação das possibilidades de ação da oposição no parlamento. Tampouco deve passar despercebido o pedido de urgência urgentíssima para a tramitação de um projeto de lei de imprensa, assinado pelos líderes governistas. Esta iniciativa tem a clara intenção de intimidar os meios de comunicação, como vingança pelo destaque concedido à farra fisiológica. Também são significativas as declarações fujimorizantes atribuídas ao presidente da República por aliados do governo.

Tudo isso significa, inclusive, ameaças às liberdades democráticas até aqui conquistadas. A aplicação do projeto neoliberal, que concentra riquezas nas mãos de poucos e aprofunda o apartheid social, terminará por exigir restrições às liberdades públicas. A imposição destas restrições será tanto mais fácil quanto menor for a mobilização do povo. Daí a necessidade de investir alto na mobilização em torno de temas capazes de sensibilizar setores importantes da sociedade, como é o caso da reforma da previdência e da criação da CPI dos Bancos. Pois, se com mobilização dos trabalhadores, a atuação de uma oposição de esquerda no parlamento já é difícil, muito mais difícil será na ausência de movimentos de massa. Com efeito, sem ela a oposição parlamentar tende a girar no vazio.

A PREVIDÊNCIA COMO ELA É

Ninguém desconhece a péssima qualidade da Previdência brasileira.

Isto está longe de ser obra do acaso. Boa parte do capital destinado à previdência não chega a seus cofres. Esse dinheiro é desviado por diferentes meios: sonegação, apropriação indébita ou retenção. Fora isso, parte do que é arrecadado é dilapidado em razão de fraudes ou de atos administrativos irresponsáveis, que malbaratam o patrimônio da previdência. Para fazer face a esta situação, o governo teria que se armar de vontade política para combater a corrupção e, pelo menos, fazer concursos para fiscais, de forma que a previdência tivesse uma equipe eficaz para dar conta da fiscalização. O governo faz exatamente o contrário. Não preenche os cargos de fiscais de modo a facilitar a vida dos sonegadores. Parece certo que quadrilhas de fraudadores, como aquela comandada por Cesar Arieta, só podem fun-

cionar porque contam com cumplicidades bem situadas na cúpula da Previdência.

Uma medida importante seria a regulamentação das contribuições dos trabalhadores rurais. E para isso não é necessária qualquer alteração constitucional. Bastaria instituir uma contribuição a ser paga por quem pode, os ricos. Mas é justamente isso que o governo não quer. Não é por acaso que Fernando Henrique renegou seu próprio projeto de regulamentação do imposto sobre grandes fortunas.

CONTEÚDO DA REFORMA

O objetivo visível da proposta de reforma do governo é desconstitucionalizar os direitos dos trabalhadores a fim de melhor golpeá-los. Atrás disso está presente a intenção de abrir espaço para as seguradoras expandirem seus negócios com previdência privada. O pretexto utilizado é de que a estatística brasileira inviabiliza a previdência, já que a proporção ideal seria de quatro trabalhadores ativos para um aposentado - como ocorre nos Estados Unidos -, enquanto no Brasil o perfil demográfico e a situação do mercado de trabalho acarretam uma proporção de dois trabalhadores ativos para um aposentado.

Cabe registrar que nosso problema não é de perfil demográfico. O Brasil tem de fato esta proporção de quatro ativos para um aposentado. O problema é que metade de nossa mão-de-obra potencialmente ativa está desempregada ou na informalidade. Mas, para fazer face à situação, o governo, antes de propor medidas que se destinem a aumentar o grau de formalização das relações de trabalho - para assim aumentar a capacidade de arrecadação da previdência -, segue justamente o caminho oposto: de um lado, estimula a informalização das relações de trabalho, que tem como um dos efeitos a redução das contribuições para a previdência; de outro, adota políticas de juros e de abertura indiscriminada às importações que acabam desestimulando a atividade produtiva e, ato contínuo, gerando desemprego.

Esta política governamental está presente não só no apoio explícito das autoridades federais ao ilegal contrato especial de trabalho firmado entre a Fiesp e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. A proposta de mudança do conceito de tempo de serviço por tempo de contribuição, presente no projeto do governo, é de uma crueldade calculada. Enquanto estimula o estabelecimento de relações informais

de trabalho, este governo propõe que a aposentadoria só seja concedida a quem manteve relações formais de trabalho por 35 anos. Ou seja, na prática o governo quer eliminar o direito à aposentadoria de milhões de trabalhadores, sobretudo dos setores de salários mais baixos, que são os mais expostos à rotatividade e que freqüentam com mais assiduidade o mercado informal. Na porta do inferno neoliberal de Fernando Henrique Cardoso cabe o verso: *Lasciate ogni speranza, voi ch'entrate*.

Com relação aos servidores públicos, o governo adota o discurso collorido da denúncia dos marajás. Com isso pretende obscurecer o fato de que paga mal à maioria de seus funcionários e nada faz para combater os privilégios reais. Pelo contrário, sua proposta de reforma administrativa visa justamente legalizar privilégios, eliminar o mérito como critério de acesso ao serviço público e consagrar o clientelismo das contratações por indicação. O direito dos servidores à aposentadoria por tempo de serviço com salário integral é apresentado como um descabido privilégio, quando o correto seria fazer com que todos os trabalhadores tivessem este mesmo direito.

A campanha contra os servidores procura esconder que a contribuição do servidor para a sua aposentadoria não está sujeita ao teto do regime geral, incidindo sobre a totalidade dos seus ganhos. Isto, hoje, permite que o benefício seja totalmente coberto pelas contribuições, nas mesmas bases atuais do regime de repartição do regime geral de previdência. Meticulosa, a proposta do governo procura ainda impor restrições aos direitos dos servidores, como limite de idade para aposentadoria, inexistente para o setor privado; tempo mínimo no cargo e no serviço público; e extinção da aposentadoria proporcional.

A proposta do governo para os trabalhadores rurais em regime de economia familiar parece uma referência aos Condenados da Terra, de Fantz Fannon. O tempo de serviço neste regime, pretende o governo, só contaria para aposentadorias de um salário mínimo. Isso porque o relatório aprovado na Câmara atribui à lei complementar - nada mais cômodo - a competência para determinar as regras desse jogo. Trata-se de um evidente estímulo ao êxodo rural e ao aumento das - tensões na periferia das cidades, mas é também o testemunho do espírito escravista do governo FHC.

O governo não quer alterar significativamente a gestão da previdência. Sua proposta recusa a vinculação das receitas da seguridade social a seus

fins específicos, como recusa também que sua arrecadação e administração sejam realizadas por um órgão próprio do sistema. Ficam mantidos, assim, os desvios de recursos pelo Tesouro Nacional. O governo tampouco está interessado na participação dos trabalhadores nos órgãos de gestão da previdência. É por isso que remete para lei ordinária as regras da participação de trabalhadores, aposentados e empregadores na gestão da previdência. Cabe ressaltar que uma lei ordinária é de tal modo fácil de ser alterada que até uma Medida Provisória pode fazê-lo. Para que não restem dúvidas sobre seus vínculos, o governo rejeitou a proposta de quebra do sigilo de dados para fins de fiscalização. Deixa claro assim seus compromissos com os sonegadores.

Fiel à tática collorida, o governo centra sua propaganda na chamada eliminação dos privilégios dos servidores. Isto é mentira. A proposta aprovada mantém a acumulação de proventos ou remunerações com os ganhos dos cargos comissionados, fonte de distorções e amontoamentos que incentivam as aposentadorias precoces, que o governo, afinal, diz combater.

A proposta aprovada mantém ainda, em que pese toda *mis-èn-scène*, os institutos de previdência de parlamentares (IPCS) e de detentores de cargos eletivos.

Finalmente, o governo pretende colocar obstáculos à contagem recíproca de tempo de contribuição, que permite que o servidor público conte o tempo em que trabalhou no setor privado para fins de aposentadoria. A manutenção desse direito é condição indispensável à garantia do acesso de todos ao serviço público, independentemente da idade. Fosse de outra forma e o Estado estaria oficialmente discriminando cidadãos sem resolver qualquer problema relativo ao custeio dos benefícios, já que em nenhum momento o governo quis discutir seriamente critérios para a compensação financeira entre os diferentes regimes de previdência, apenas limitando-se a propor a supressão desta regra constitucional.

O governo ganhou um round na batalha da previdência. Mas pagou um alto preço moral. Teve suas entranhas devassadas, mostrou em público seus vícios privados. Isto sugere que ainda há campo para a resistência dos trabalhadores na trincheira dos direitos previdenciários, e não deixa dúvidas de que, mais cedo do imaginam os algozes dos aposentados, a questão de uma reforma da previdência, destinada a promover justiça social, voltará com toda a força à ordem do dia, pois o sistema como está, ou como estará depois de piorado pela reforma FHC, não se sustenta e exigirá a curto prazo uma reforma séria.

O posicionamento manifesto pelo governo na Carta de Brasília não apenas chancela a política de reformas previdenciárias construída pelos governos anteriores, como também reproduz uma visão gerencial e fiscalista na condução da reforma, em detrimento de uma mobilização para a construção de novas possibilidades

“Em termos um tanto simplistas, é preciso política para erigir um Estado de Bem-estar, mas meras mudanças econômicas podem destruir seus componentes fundamentais e as fontes potenciais de resistência a tal desestruturação.” (Offe, 1994:313).

A reforma da previdência transformou-se na questão mais importante da agenda de estréia do governo Lula. Antes mesmo da posse do novo governo, a indicação de mais um rombo astronômico nas contas da previdência do setor público e o enunciado genérico das causas e medidas prováveis elevaram a temperatura do debate entre governo, servidores públicos, militares, juízes, rapidamente envolvendo o conjunto da sociedade. A reforma acabou constituindo-se também em pauta de instalação do Conselho de Desenvolvimento Social e medida prioritária para todos os governadores a partir da “Carta de Brasília”¹, que revela um primeiro posicionamento do governo sobre o tema.

Por ser a previdência social o núcleo das políticas públicas sobre a qual foram construídas as possibilidades de um Estado de Bem-estar no Brasil, não seria demasiado afirmar que a marca histórica do governo Lula passa pela reforma da previdência, seja pela direção em que se processará, seja pelo rumo que a partir dela dar-se-á ao conjunto das políticas sociais.

Não é nada fácil compreender a posição que está sendo tomada pelo governo, mas sua direção vai se tornando mais evidente: o posicionamento manifesto na “Carta de Brasília” não apenas chancela a agenda política de reformas previdenciárias construída pelos governos anteriores, expressando uma avaliação positiva de seus resultados, como também reproduz uma visão gerencial e fiscalista na condução da reforma, em detrimento de uma mobilização para a construção de novas possibilidades.

CONCEPÇÃO EM ANDAMENTO

Uma concepção gerencial-fiscalista vem se conformando, notadamente a partir de 1995, ao longo da hegemonia pefelista na condução da reforma e do Ministério da Previdência. Em março daquele ano, o governo, em meio a uma campanha bombásti-

ca sobre o estado falimentar da previdência social, apresentou a Proposta de Emenda Complementar nº 33 - PEC-33/95. Naquele momento, além de ancorar um conjunto de medidas econômicas, fiscais e políticas direcionadas à contenção do déficit público, a reforma da previdência passou também a funcionar como uma espécie de moeda de troca, sem a qual supostamente se esgarçaria a confiança dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico posto em prática pelo governo FHC.

Coerente com os objetivos de dar tratamento fiscal a uma política social, não se encontra na PEC-33/95 sequer uma longínqua referência à expressão seguridade social, explicitando, de forma inequívoca, que a reforma da previdência não guardaria nenhuma conexão com a estruturação do Sistema de Seguridade Social instituído pela Constituição de 1988. Pelo contrário, os fundamentos da reforma previdenciária estavam fincados na chamada tese da insustentabilidade estrutural dos sistemas de seguridade social. Desconectada da previdência - núcleo histórico na construção da cidadania e de direitos sociais no Brasil - a nossa seguridade social passou a navegar num ambiente incerto.

Dois campos se conformaram, então, nas propostas para a chamada crise do Estado de Bem-Estar Social². Pela ótica privatista-mercantil, a expansão dos gastos sociais do Estado ocorre tendencialmente em condições de desequilíbrio orçamentário, provocando déficits públicos recorrentes que penalizam a atividade produtiva, geram elevadas cargas de impostos e encargos sociais, o que termina por reduzir os níveis de poupança e investimentos. A provisão privada de renda, de bens e serviços seria portanto mais eficiente, podendo inclusive liberar o Estado dos gastos excessivos com a estrutura burocrática e administrativa que tais programas exigem. Em suma, uma política econômica restritiva deveria ser priorizada, incluindo até

mesmo a devolução ou transferência à iniciativa privada de áreas identificadas no âmbito clássico das políticas sociais. Pela ótica público-democrática, a concepção e manutenção de Estados de Bem-estar devem ser vistas como epicentro do conflito histórico entre a sociedade, as forças e interesses mercantis e o Estado.

Vivemos em todo o mundo um processo de ajustamento e modernização que tem agravado as desigualdades e os níveis de exclusão. A crise no mercado de trabalho, derivada das políticas internas de ajuste e agravada pela “flexibilização” imposta pelos requisitos tecnológicos, dá contorno estrutural aos problemas de emprego dos mais jovens, dos mais velhos e das mulheres.

Deste quadro emerge um complexo problema estrutural que é a crise dos sistemas de previdência social. Diretamente dependentes da estrutura demográfica, do emprego regular e da base de contribuintes, com o crescimento do emprego informal passam a apresentar insuficiência de arrecadação para sustentar os seguros sociais e as pensões da população inativa.

Pela ótica público-democrática, a solução para os desequilíbrios de natureza financeira estaria na alteração da relação salários diretos/indiretos e na diminuição das tributações sociais, compensadas pelo crescimento da carga fiscal.

A resistência ao desmonte dos Estados de Bem-Estar nos países da OCDE já podia ser constatada no início da década de 90: de um patamar de 14,8% em 1960, as despesas com proteção social em relação ao PIB tinham passado a 24,3% em 1980 e para 27,6% em 1994. A despeito da sanha neoliberal, em 1996 a participação dos Estados na arrecadação pública compulsória (impostos, contribuições e outras receitas) passou a representar 42,4% do PIB, contra 38,7% em 1980. Em alguns países essa proporção chegou a ser mais da metade do PIB - Suécia (55,2%) e Dinamarca (52%)³.

Contudo, na linha abaixo do Equador o fundamentalismo das teses neoliberais apenas começava sua rota de expansão. Sob a tutela do FMI e do Banco Mundial, secundados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela Comissão Econômica para a América Latina, os objetivos econômico-financeiros passavam a prevalecer nas avaliações dos sistemas de proteção público-sociais. Por esta ótica, problemas como déficits previdenciários, elevação de déficit fiscal, altas contribuições sobre os salários, perda de capacidade de poupança, im-

pacto negativo no crescimento econômico, na produtividade e no emprego seriam eliminados pela substituição dos sistemas públicos por privados. A privatização funcionaria como uma espécie de anabolizante com o qual incrementar-se-ia a poupança nacional, se aqueceria o mercado de capitais, aumentariam os rendimentos reais dos investimentos, viria o crescimento, a criação de empregos que, por sua vez, garantiriam benefícios adequados e equitativos.

Em 1994, o Banco Mundial e o FMI patrocinaram uma reunião com a participação de 39 países das Américas do Sul e Central, para divulgar o informe: Envelhecimento sem crise: políticas de proteção dos idosos e promoção do crescimento, no qual é proposto um paradigma para as reformas dos sistemas públicos de previdência na região.

As chamadas “reformas estruturais”, monitoradas pelo Banco Mundial e pelo FMI, já atingiram 11 dos 18 países das Américas do Sul e Central⁴. Para o Brasil, um dos países com sistemas de previdência mais antigos e de maior cobertura social, tem prevalecido uma avaliação segundo a qual uma estratégia de privatização direta resultaria em custos políticos, sociais e financeiros inafiançáveis. Nesta linha, a estratégia de transição privatista tem priorizado os mecanismos de mudanças legislativas no arcabouço jurídico-constitucional que redirecionem o conjunto do sistema previdenciário. Senão vejamos: a PEC-33/95, após alcançar consenso para pôr fim à aposentadoria por tempo de serviço - critério principal de acesso ao benefício de aposentadoria desde as primeiras Caixas -, foi deslocada pelo substitutivo Bení Veras, apresentado em 1997, que forma a essência da Emenda Constitucional nº 20, aprovada em 1998.

A Emenda nº 20/98, ao estabelecer o teto de benefícios do Regime Geral de previdência social no valor equivalente a dez salários mínimos de dezembro de 1998 (R\$ 1.200), e corrigi-lo apenas pelo INPC (não garantindo a recomposição do valor real), efetiva o rebaixamento do benefício máximo pago pelo sistema, sinalizando para algo aproximado ao valor social contido no primeiro pilar do modelo do Banco Mundial⁵. Ou seja, se por um lado a Emenda nº 20/98 aprofunda a função de assistência social que a previdência social foi acumulando ao longo da história, por outro, com o rebaixamento progressivo no valor do principal benefício (aposentadoria) rompe o elo com os trabalhadores que percebem remunerações superiores ao teto vigente. Uma consequência imediata é a sinalização

para a complementação previdenciária por meio dos seguros privados. Um fato é inegável: a previdência social, sob a atual reforma, vem perdendo aceleradamente o caráter de asseguramento, de mecanismo de provisão pública essencial para a garantia de renda digna e integral na velhice para os trabalhadores brasileiros. De modo que, se esta é a previdência pública de que dispomos, abre-se uma larga avenida para a expansão da previdência privada nas suas várias modalidades.

Os posicionamentos assumidos pelo governo Lula na “Carta de Brasília” justificam incertezas e semeiam insegurança ao manifestamente assumir uma avaliação gerencial fortemente positiva do sistema público de previdência (RGPS), ao mesmo tempo que concede ao “regime do servidor público” o papel central na formação do déficit público nacional.

DOIS OLHARES

Ao fazer o diagnóstico da situação dos chamados “dois regimes” de previdência - o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o regime dos servidores públicos - a “Carta de Brasília” comete dois equívocos importantes: o primeiro, ao colocar no mesmo plano os dois. O regime dos servidores públicos é essencialmente administrativo, não se constituindo ainda enquanto um sistema próprio de previdência, e sua avaliação como tal só contribui para a confusão.

O segundo equívoco é ainda mais sério e tem a ver com a concepção e com critérios subjacentes à avaliação de desempenho econômico-financeiro dos “dois” regimes. A avaliação da situação do RGPS como sustentável carece, no mínimo, de contextualização, pois equivale de fato a uma avaliação (fortemente positiva, aliás) da própria reforma posta em marcha a partir de 1995.

Se o diagnóstico se baseasse numa referência histórica fatalmente encontraria algo análogo ao ilustrado no gráfico Desempenho Econômico-financeiro da Previdência Social Brasileira, entre os anos 1923-2002⁶.

Como se pode observar, a previdência sofre dois grandes momentos de inflexão em sua capacidade de gerar saldos primários positivos: o primeiro corresponde à fase imediatamente seguinte à unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), em 1966/67, com a criação do INPS; e o segundo a partir de 1989, quando se abre a fase de regulamentação da nova Constituição e con-

mitante revisão constitucional, a qual foi inaugurada exatamente com a reforma da previdência. No conceito de déficit/superávit primário, a previdência, a partir de 1989, diminui seus superávits, possivelmente como resultado dos novos dispêndios constitucionais⁷, e, a partir de 1996, inicia-se uma performance problemática, com um novo padrão de desempenho que em boa parte pode ser debitado à conta da reforma atual⁸. Um fato inédito e preocupante, por exemplo, começou a ocorrer em 1999 (repetindo-se em 2001 e 2002): a arrecadação urbana, que é a principal fonte de arrecadação previdenciária (70% em média da receita total) não foi suficiente para cobrir as despesas com benefícios especificamente urbanos⁹. Este é um problema que por si só valeria um reposicionamento da gestão previdenciária, uma vez que os trabalhadores urbanos foram responsáveis pela manutenção do sistema público de previdência no Brasil. A evasão (inadimplência e sonegação) dos empregados inscritos no INSS - é outra questão da maior gravidade¹⁰.

Mais um sério problema na arrecadação é a baixa participação da população economicamente ocupada na contribuição previdenciária - apenas 42% contribuem! Cerca de 33 milhões de trabalhadores encontram-se na informalidade e sem contribuir para a previdência.

E, por último, uma questão crucial: a evasão (sonegação e inadimplência) e a renúncia (anistia, subsídio, concessão de isenção) respondem por algo em torno de 43% da perda potencial de arrecadação.

Estimativas de evasão e renúncia, entre 1997 e 2001, dão conta de um montante no valor de R\$ 180 bilhões, um número impressionante, principalmente se o comparamos com o déficit de mais ou menos R\$ 77 bilhões na conta do RGPS no mesmo período. Neste quadro, torna-se impossível não reconhecer que a afirmação da sustentabilidade do RGPS só pode estar associada à renúncia ao desafio de estabelecer novos parâmetros de gestão pública para o mais importante fundo de provisão social criado pelos trabalhadores brasileiros ao longo dos últimos oitenta anos.

Já a questão previdenciária dos servidores públicos não tem merecido um tratamento tão prudente. Números verdadeiramente estarrecedores são lançados, indicadores da gravidade de um passado obscuro na relação entre o Estado, a previdência e os servidores públicos, mas que acabam servindo a uma mal disfarçada execração da esfera pública.

Com efeito, o déficit apresentado na conta bene-

ficiária dos aposentados e pensionistas do setor público está muito mais vinculado ao passado do que ao futuro. Ou seja, o volume atual das despesas previdenciárias com servidores públicos civis é devido a fatores que já ocorreram e que, em princípio, não são repetíveis¹¹. A previsão de um déficit da ordem de mais de 40 bilhões em 2003, por exemplo, só pode encontrar uma explicação no passado. Senão vejamos:

Os regimes próprios de previdência do funcionalismo público, a rigor, passaram a existir formalmente em 1998, com a regulamentação da EC-20 e da Lei nº 9.717/98. Até então o gasto do setor público com seus inativos constituía-se, regra geral, em gasto de pessoal, financiado pelos respectivos tesouros. Com a instituição do Regime Jurídico Único (RJU), a partir de 1990, o setor público absorveu em seus quadros os funcionários que até então eram contratados com base na CLT. É bom lembrar que, desde 1970, a administração pública, além de manter o regime estatutário¹², aderiu ao regime de contratação pela CLT. Os celetistas do setor público contribuíram para a previdência por meio do RGPS, aposentando-se dentro de suas regras. Os estatutários eram funcionários estáveis cujas aposentadorias eram de responsabilidade exclusiva do ente estatal. Dentro do RJU, todos os antigos celetistas passaram a ter direitos à aposentadoria integral e paridade entre salários e benefícios. Contudo, todos os servidores (ex-celetistas e estatutários) passaram a contribuir na fonte para uma conta fictícia chamada Seguridade Social dos Servidores Públicos, realmente existente apenas no caixa do Tesouro Nacional. As alíquotas incidindo sobre a remuneração total foram inicialmente da ordem de 6 a 8% até atingirem os 11% atuais.

Apesar de não se conhecerem dados oficiais sobre os custos desta transição, supõe-se que, na passagem de um regime para outro, cerca de 250 mil funcionários¹³ (antes celetistas) tenham se aposentado “instantaneamente” pelas novas regras, o que certamente gerou um déficit que está implícito, inflando os gastos com benefícios (aposentadorias e pensões), apresentados pelo governo. Um exemplo “fresco” é o caso do Banco Central: em 1995, antes de entrar para o RJU, seu gasto com aposentados era de R\$ 45,2 milhões; em 1997 ao entrar para o RJU a folha atingiu R\$ 235 milhões¹⁴. Contudo, não se pode negar que a situação previdenciária dos servidores públicos seja grave, o que, entretanto, é muito diferente de ser explosiva e estar fora de controle. Em 1995, por exemplo, a

despesa com inativos e pensionistas civis foi de R\$ 10,2 bilhões. Em 2001, este valor atingiu R\$ 16,2 bilhões, um aumento de 60% (menor do que a variação de preços medida pelo IPCA, que foi de 78%). Também a despesa com pessoal ativo tem diminuído, se comparada à evolução da receita líquida: em 1995 representava 29,8%, passando em 2001 para 20,5%¹⁵.

É claro, todavia, que as diferenciações de acesso a benefícios são reais e refletem diferenciações funcionais e salariais que foram se estabelecendo “por dentro” da administração pública, evidenciadas, por exemplo, nos gastos com aposentadorias: entre 1995 e 2002. A despesa no Judiciário cresceu 325%, no Legislativo 284%, com militares 282% e com civis 114%. Os militares, por exemplo, aumentaram sua participação no conjunto das despesas previdenciárias da União de 30,9% em 1995, para 42,2% em 2001. Certamente por detrás destas cifras estão os decantados privilégios que não podem ser hipocritamente debitados à conta de todo o funcionalismo.

Pois, como alerta Rosanvallon¹⁶, “quando o Estado-Providência é incapaz de fundar-se sobre um compromisso social de conjunto, propicia a multiplicação de arranjos sociais de interesses restritos, diminuindo sua legitimidade e permitindo a conformação de um Estado de clientelas em seu interior”.

A refundação do compromisso social, de um amplo pacto de solidariedade entre gerações de jovens e idosos, de ricos e pobres é a base mais sólida de financiamento do Estado de Bem-estar social que a humanidade inventou. Para isto, não apenas é necessário o desarme de interesses corporativos e o abandono da ilusão individualista, mas, sobretudo, é fundamental que tal concertação seja conduzida num ambiente ético e moral, de resgate da credibilidade e transparência da esfera pública.

O governo Lula, mais que qualquer outro na história política brasileira, detém as reservas políticas indispensáveis para conduzir a reconstrução de condições de vida dignas para hoje, e de segurança e tranquilidade para todas as idades futuras. A previdência brasileira, construída pelos trabalhadores e tornada pública por constituir-se em espaço histórico de cidadania e direitos sociais, é o nosso instrumento para pôr mãos a esta obra!

O PARADIGMA DO BANCO MUNDIAL

Teoricamente, a tese da insustentabilidade baseava-se na conjugação de três fatores determinantes

da crise dos regimes previdenciários públicos: 1) a transição demográfica para padrões mais velhos de população; 2) alta tributação social estimulando informalidade; 3) alta relação de dependência contribuintes/aposentados. Historicamente, a tese da insustentabilidade inspirava-se no modelo de privatização da previdência chilena levado a cabo pelo general Pinochet a partir de 1981. Esta reforma inspirou o chamado paradigma dos três pilares, desenvolvido pelo Banco Mundial: um primeiro pilar público, assemelhado à previdência pública mas com a função de prestar assistência social, inclusive com provas de meios (tipo Medicaid americano); o segundo pilar de seguro para aposentadorias, de administração privada (tipo fundos de pensão fechados ou abertos, ou mesmo seguradoras convencionais); e um terceiro pilar de poupança obrigatória para os que dispuserem de renda, de administração igualmente privada (como qualquer poupança bancária).

A grande argumentação em defesa deste modelo reside na sua pretensa capacidade de elevar os níveis de poupança interna para fazer frente ao círculo vicioso das variáveis de estrutura sustentabilidade de sistemas públicos. Tese questionada pela

direção do próprio Banco Mundial¹⁷.

O certo é que a partir dessa intervenção do Banco Mundial e do FMI, os objetivos clássicos dos sistemas de seguridade social, fundados na solidariedade entre gerações para a manutenção da renda na velhice, invalidez e morte, passaram à banca dos interesses financeiros internacionais, atentos aos novos mercados criados no vácuo e no recuo dos Estados de Bem-estar social. Cioso quanto a isso, no acordo negociado com o Brasil em agosto de 1998, o FMI introduziu uma novidade explicada pelo próprio ministro Malan em sua exposição ao Congresso: "...O que há de novo aqui são os termos do acordo, o Memorando Técnico de Entendimento com o BIS, através do qual cerca de dezenove bancos centrais tornarão disponíveis..."¹⁸. O último memorando, de agosto de 2002, estabelece como parâmetro de avaliação de desempenho estrutural da economia brasileira, valendo até dezembro de 2002, a "apresentação de legislação dispendo sobre a criação de fundos de pensão complementar para os servidores públicos federais...", que, para quem não sabe, trata-se precisamente do já famoso PLP 09.

NOTAS

1. A Carta de Brasília trata da reforma tributária e previdenciária. Nos limites deste artigo, trataremos apenas do que se refere à previdência social.
2. A caracterização dos campos baseia-se no trabalho de Draibe, S. & Henrique, W. "Welfare State: crise gestão da crise um balanço da literatura internacional". Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.3, nº6, fev.1988.
3. Todos os dados referentes à OCDE são do trabalho de Souza, F.J.P.de.(2000): O Estado de Bem-Estar Social: Forte resistência à Desestruturação.FEAAC/UFC
4. Todos os dados referentes à OCDE são do trabalho de Souza, F.J.P.de.(2000): O Estado de Bem-Estar Social: Forte resistência à Desestruturação.FEAAC/UFC
5. O valor máximo do benefício previdenciário alcança hoje R\$ 1.500,00
6. Andrade, Eli I.G. (Dês)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira Componente econômico, demográfico e institucional. 1945-1997. Tese de doutorado. CEDEPLAR/FACE/UFMG,1999. Tese premiada pelo VII Prêmio Brasil de Economia. Primeiro lugar na categoria tese de doutorado. Conselho Federal de Economia, 2000.
7. Sobretudo pela elevação do piso de benefícios para um salário mínimo e ampliação da inclusão de trabalhadores rurais. Em 1988,eram pagos 2,5 milhões de benefícios rurais; em 1994 - 5,82 e em 2002 - 6,87 milhões. Diagnóstico da Previdência...
8. O sinal de recuperação em 2002 deve ser visto com reservas, pois se deve ao inusitado aporte no valor R\$ 25.653.109,00 (ou 34% da receita própria), a título de Transferências da União (leia-se recursos do Or-

çamento da Seguridade Social). Boletim Estatístico da Previdência Social, vol.7 nº 12.

9. Ver Diagnóstico do Sistema Previdenciário Brasileiro, Ministério da Previdência Social, Secretaria de Previdência Social. Brasília, Janeiro de 2003. Consta deste documento uma projeção sobre “a necessidade de financiamento” do RGPS, 2002-2021: a necessidade em torno de 1,38 e 1,69%, ou seja, algo entre R\$18 e 21 bilhões do PIB de 2002 é considerada sustentável. As bases da projeção não são apresentadas!

10. Informações oficiosas de fontes seguras

11. Filho, G.G. Passado, Presente e Futuro do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos. Estudo nº1, de 2003. Câmara Legislativa Federal

12. A relação de emprego era regida pelos Estatutos (Lei Federal nº1.711/52) e leis e normas estaduais e municipais

13. O Relatório Britto, apresentado em 1992, registra a existência de 1.216 400 (ativos, civis e militares, em empresas públicas e sociedades de economia mista), e o Diagnóstico... (op. cit), apresentado pelo atual Ministro da Previdência registra 980 mil. Uma diferença de 230 mil servidores.

14. Boletim Estatístico de Pessoal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ano 7, 80 (dezembro/2002). Brasília:MP, 1996.

15. Boletim Estatístico de Pessoal, MP, Brasília. dezembro de 2002

16. Rosanvallon, P. A crise do estado providência. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984, p.39.

17. Em 1999, o ex-vice-presidente e chefe dos economistas do Banco Mundial Joseph Stiglitz - Prêmio Nobel de Economia em 2000 -, lançou o trabalho intitulado: “Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social” www.redsegsoc.org.uy

18. Ver site do Ministério da Fazenda Federal: www.fazenda.gov.br

A CUT não aceita que o debate sobre as reformas na previdência social seja pautado por um viés meramente econômico, destinado tão somente ao equilíbrio financeiro do sistema. O debate deve ser geral e não específico (centrado no regime de previdência dos servidores públicos); deve se dar em torno de conceitos e não de números; e objetivar atingir uma efetiva justiça social e não apenas o equilíbrio financeiro e atuarial

A luta por aposentadorias e contra os acidentes do trabalho acontece desde o início do século 20. A previdência social tem sido pauta de muitas greves e movimentos nos últimos cem anos no Brasil. A primeira lei previdenciária, que beneficiou os ferroviários em 1923, foi fruto de muitas lutas e paulatinamente o direito à aposentadoria e à estabilidade no emprego deu-se para todos os ramos de atividade até o final dos anos 50.

Em 1966, a ditadura militar unificou todos os institutos de previdência, com a exclusão total dos trabalhadores na gestão do sistema. A retomada e ampliação dos direitos previdenciários só foram conquistadas na Constituição de 88. Entre outros direitos, garantiu-se a gestão quadripartite na previdência, com representantes de trabalhadores ativos, aposentados, governo e empregadores; estabeleceu-se para o regime geral da previdência - setor privado - o cálculo de benefícios com base nos últimos 36 meses de contribuição; reajustaram-se as aposentadorias tomando como base de sua concessão o salário mínimo da época e concedeu-se a aposentadoria de um salário mínimo a milhões de trabalhadores rurais, contribuindo para uma significativa distribuição de renda no país.

Ultrapassado e, porque não dizer, distorcido e injusto, o sistema hoje precisa de mudanças. Mas qualquer discussão em torno da previdência social brasileira deve estar intimamente relacionada ao resgate do conceito de Seguridade Social, inserido na Constituição de 1988. Assim, as políticas públicas relativas a saúde, assistência e previdência social devem ser pensadas de forma conjunta e articulada, haja vista os reflexos que projetam umas nas outras.

Neste sentido, a CUT afirma a necessidade de dar-se total transparência ao orçamento da seguridade social, de modo não só a impedir a “sangria” que vem sendo imposta ao setor nas últimas décadas, mas também com o fim de tornar clara a existên-

cia repetida do superávit orçamentário. É preciso reconhecer que as contribuições criadas para o financiamento das três áreas da seguridade social são insuficientes se quisermos melhorar o atendimento.

A CUT não aceita que o debate sobre as reformas que o governo pretende realizar na previdência social seja pautado por um viés meramente econômico, destinado tão somente ao equilíbrio financeiro do sistema. O debate deve ser geral e não específico (centrado no regime de previdência dos servidores públicos); deve se dar em torno de conceitos e não de números; e objetivar atingir uma efetiva justiça social e não apenas o equilíbrio financeiro e atuarial.

Os princípios para a reforma da previdência que a CUT defende não são novos. Datam, pelo menos, de resoluções da central em 1995. A CUT está estudando detalhadamente o assunto e criou uma comissão de reforma da previdência social que está fazendo a sistematização e atualização dos diagnósticos e diretrizes de políticas que já se transformaram em resoluções da CUT.

Paralelamente, o Ministério da Previdência e a CUT estão discutindo determinados pontos do PLC-09, projeto de lei complementar do governo anterior em tramitação no Congresso Nacional. Dentre eles, estão o teto de R\$ 1.561,00 defendido pelo governo para o funcionalismo, mesmo valor pago hoje pela iniciativa privada. A CUT defende que o teto seja de vinte salários mínimos. Outro ponto a ser discutido é o fundo de previdência complementar proposto no PLC-09. O texto do projeto não define o percentual que os funcionários e o governo terão de pagar para o fundo. A CUT defende também que, se este fundo existir, seja público, sem ser apropriado pelas agências financeiras privadas.

PROTEÇÃO E SEGURANÇA AOS CIDADÃOS

Propomos que a previdência social pública seja geral, para todos os trabalhadores rurais ou urbanos, do setor público ou do privado, civis ou militares, da mesma forma que defendemos que os direitos trabalhistas também o sejam, sem distinções sobre qual a fonte pagadora do trabalhador. Todos os trabalhadores devem ser incluídos nesse sistema único, inclusive juízes e militares. Nenhuma categoria pode ficar de fora. Por decisão de suas instâncias, a CUT defende um teto de vinte salários mínimos, o equivalente

hoje a R\$ 4 mil para os benefícios previdenciários.

Tal proposição é escorada na posição defendida pela central de que o trabalho deve ser tratado como tal, independentemente do empregador e do vínculo empregatício. Afinal, o sistema previdenciário é mantido pela sociedade para proteger e dar segurança aos cidadãos, objetivo que não é permeável a tratamentos diferenciados. Todos devem ser igualmente protegidos.

Para dar conta desta reforma, construindo soluções estruturais, será necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definidos. A gestão deve ser democrática, a cargo de um órgão quadripartite, incluindo representantes do governo, dos trabalhadores da ativa, dos aposentados e dos empresários, conforme já prevê a Constituição Federal.

Para os trabalhadores, tanto do setor público como do privado, que almejem valores de aposentadoria superiores ao oferecido pelo teto da previdência pública, defendemos que haja um sistema de planos complementares, com ou sem fins lucrativos, de caráter facultativo e sustentado por empregados e empregadores.

A reforma deve prever, ainda, a ampliação da fiscalização, a adoção de punições mais severas aos praticantes de sonegação e fraude, a maior eficácia na cobrança da dívida ativa e o incentivo à formalização do trabalho, resultando no ingresso de novas receitas para o sistema previdenciário, o que permitirá uma discussão mais racional quanto à eventual redução da alíquota de contribuição.

É bom que se diga que uma política de forte crescimento econômico resultará em elevação do salário médio, da quantidade de empregos e de sua formalização, com conseqüências positivas no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.

A igualdade de tratamento previdenciário deve vir precedida de um reordenamento jurídico e administrativo do setor público, de modo a promover uma profunda alteração na legislação vigente, mesmo na Emenda Constitucional nº 020/98, deferindo aos servidores públicos os mesmos direitos dos demais trabalhadores.

Este sistema consistiria na cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, velhice e reclusão, bem como aqueles resultantes de acidentes do tra-

balho ou doença profissional; proteção à maternidade; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário e ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda, dentre outros que visem a proteção social e a sobrevivência digna dos trabalhadores.

A CUT entende que, apesar de contributivo, o sistema possui certa singularidade, qual seja o de dar proteção aos que não têm condições de, por conta própria, proverem infortúnios de sua vida, como uma doença, ou no caso de desemprego involuntário.

Entendemos, também, que os trabalhadores do campo, ainda que devam contribuir efetivamente para o sistema, jamais terão condições de fazê-lo nos mesmos moldes ou percentuais dos trabalhadores urbanos.

Nestes casos, é a sociedade quem faz a cobertura desses trabalhadores. É um “subsídio social” que a CUT considera justo, correto e estrategicamente claro no sentido da fixação do homem à terra e à produção de alimento para a população.

APOSENTADORIA INTEGRAL

Os critérios e valores das aposentadorias e pensões também permanecem os mesmos. A CUT defende a aposentadoria integral, correspondendo a 100% da última remuneração recebida pelo segurado, mantendo os mesmos valores quando da concessão de pensão pela morte do segurado, combinada com mecanismos que coíbam a manipulação do salário às vésperas da aposentadoria.

Quando por idade, a aposentadoria deve se dar aos 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, com redução de cinco anos para trabalhadores rurais ou para aqueles que exercem suas atividades sob regime de economia familiar (produtor rural, garimpeiro, pescador artesanal).

Se por tempo de serviço, deverá ocorrer aos 35 anos para homens e 30 para mulheres, ou tempo inferior no caso de trabalho exercido em condições especiais.

Para reverter a atual distorção que impede a aposentadoria por tempo de serviço dos trabalhadores de menor renda (com maior dificuldade de comprovar o vínculo empregatício em determinados períodos da sua vida ativa), deverá ser aceito como contribuição efetiva o tempo em que o trabalhador permanecer em desemprego involuntário.

A aposentadoria proporcional ao tempo de serviço deve acontecer a partir dos 30 anos de serviço para homens e 25 para mulheres, com manutenção da

contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do trabalho exercido na administração pública e na atividade privada rural ou urbana.

No caso de pensão por morte, esta será concedida ao conjunto dos dependentes do segurado falecido, aposentado ou não, no valor correspondente a 100% do valor da aposentadoria ou remuneração recebida no mês anterior ao falecimento.

A CUT também defende a aposentadoria especial e por legislação especial, aplicada a trabalhadores que, individualmente, tenham sido submetidos a condições de trabalho sob incidência de agentes agressivos à sua saúde, ou a condições que reduzem sua capacidade física, como os trabalhadores em minas, eletricitários, químicos, condutores, professores de 1º e 2º grau etc.

Entendemos que o Estado precisa desenvolver uma política clara de humanização do mundo do trabalho, com o combate às precárias condições laborais a que estão submetidos milhões de brasileiros, por meio do incentivo à prevenção e da adoção de técnicas de controle de doenças profissionais e acidentes de trabalho. Este debate deve acontecer conjuntamente com a discussão da reforma da previdência.

Quanto ao caso específico das ditas “aposentadorias especiais”, com que foram brindados alguns setores da sociedade, como por exemplo juízes classistas, parlamentares, governadores e militares, a CUT se posiciona pela imediata extinção de tais prerrogativas. A nosso ver, estas funções são eventuais e, não se incorporando ao cotidiano das pessoas que as exercem, não podem gerar direitos previdenciários.

Quanto ao Poder Judiciário, além da questão referente aos juízes classistas - anomalia criada para tentar deferir à Justiça Trabalhista um pretensão caráter democrático e de isenção nas decisões, é necessário discutir a exigência de apenas cinco anos de exercício no cargo para que os juízes togados se aposentem com o salário integral. Defendemos que este prazo seja ampliado para no mínimo dez anos, sem o que o cálculo da aposentadoria seria proporcional à remuneração recebida antes e depois da posse no cargo.

TETO DE BENEFÍCIOS

Defendemos o teto de benefícios em vinte salários mínimos. Com esse teto, estariam cobertos pelo sistema público geral cerca de 95% dos trabalhado-

res da área privada e cerca de 90% dos da área pública. Segundo dados do PNAD, cerca de 90% dos trabalhadores com carteira assinada percebem até dez salários mínimos por mês. No setor público, este percentual situa-se em torno de 75%, no caso dos servidores federais, e chega perto de 80%, se incluídos servidores estaduais e municipais.

O teto da aposentadoria precisa ser maior porque no Brasil não temos uma tradição de fundos de pensão. Se o teto for fixado em dez salários mínimos (R\$ 2 mil), os trabalhadores que quiserem ganhar um benefício maior terão que contribuir para um regime de previdência complementar. Infelizmente, a nossa experiência passada com os fundos de pensão não é muito recomendável.

Ao definirmos a previdência social também como mecanismo de redistribuição de renda, em que o conjunto da sociedade deve financiar a cobertura estatal mínima para aqueles que mais necessitam, devemos buscar alterar o atual tratamento dado ao teto de contribuições, que parece indicar que o Estado concede uma proteção igual para todos ao conceder um teto de benefícios e de contribuição igual.

A verdade é outra. Com essa prática, se está invertendo a lógica da redistribuição de renda e distribuição igualitária dos aportes por todos os brasileiros. Está se cobrando proporcionalmente mais de quem ganha menos, e menos de quem ganha mais, numa injusta e perversa inversão de valores.

No caso da contribuição das empresas, o percentual de repasse incidente sobre a folha de salários já vem sendo feito sem limites, cabendo, portanto, apenas a adequação das contribuições feitas pelos empregados.

Não procede, por outro lado, o argumento de que o fim do teto de contribuições inibiria a própria contribuição ou incentivaria as fraudes. Isso porque a contribuição dos empregados é descontada diretamente na folha, sendo a modalidade de contribuição com menor incidência de manipulações ou fraudes.

Acreditamos que a adoção dessas propostas permitirá um expressivo aumento no ingresso de recursos para o sistema, além de ampliar a cobertura social a cargo do Estado, reduzindo a interferência da iniciativa privada no setor.

AS FONTES DE CUSTEIO

O custeio da previdência deve advir de duas fontes: da contribuição dos trabalhadores e dos empregadores (incluindo as esferas públicas). A contribui-

ção dos empregados deve incidir sobre qualquer remuneração nas seguintes alíquotas: 8% até 3 salários mínimos; 9% de + de 3 até 5 salários mínimos; 10% de + de 5 até 10 salários mínimos e 11% acima de 10 salários mínimos. Já a contribuição dos empregadores será de 20% sobre a folha-salário, incluindo demais rendimentos pagos a qualquer título.

Para fins de previdência social pública, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas autarquias, fundações e empresas de economia mista serão considerados empregadores, nos mesmos moldes das definições adotadas para os empregadores privados, contribuindo, assim, nas mesmas bases e condições. A contribuição seria fixada também em 20%.

No caso do setor privado, nas empresas com expressiva utilização de mão-de-obra, seria deferida uma redução do percentual de contribuição sobre a folha de pagamento, aumentando-se o percentual incidente sobre a receita, faturamento ou lucro.

Destaquem-se, ainda, alguns critérios especiais. A contribuição sobre receita de concursos e prognósticos seria mantida na forma já fixada, incluindo receita sobre bingos e jogos de azar, estes últimos quando regulamentados; a contribuição sobre faturamento seria mantida na forma atual, inserindo-se a contribuição sobre a receita bruta; enquanto a contribuição sobre o lucro seria mantida na forma atual.

Já a contribuição sobre grandes propriedades rurais seria instituída nos termos de lei complementar (não se confundindo com o Imposto Territorial Rural já existente); e a contribuição sobre a comercialização de produtos importados considerados supérfluos seria instituída. Igualmente seriam instituídas a contribuição sobre o recebimento de

heranças, na forma prevista no artigo 155, I, "a", da Constituição Federal; e a contribuição sobre grandes fortunas, conforme previsto no artigo 153, VII, da Constituição Federal.

Para a CUT, a arrecadação e a fiscalização dos recursos provenientes das diversas fontes de custeio devem ficar a cargo do INSS, sendo sua administração de responsabilidade do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos conselhos específicos de cada área da seguridade (Previdência, Saúde e Assistência).

A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Acima do teto de 20 salários mínimos, para o setor público e privado, sendo o público por sistema de capitalização; e o privado, aberto ou fechado.

A previdência complementar pública seria acessível a trabalhadores do setor público ou privado, disputando o mercado com as entidades abertas de previdência privada (mantidas pelos bancos), mas oferecendo menores taxas de administração e objetivo de lucro zero.

A arrecadação destes fundos deveria ser utilizada para incentivar o aumento dos níveis de emprego, de produção, de financiamento ao pequeno e médio produtores rurais, de políticas de manutenção do homem na terra, todas geradoras indiretamente de recursos para o sistema geral de previdência básico.

Sem dúvida alguma, a reforma da previdência será uma das principais a serem realizadas pelo governo Lula. Defendemos que ela ocorra e vamos participar de todos os fóruns em que o tema for debatido, sempre procurando envolver a nossa base - a CUT possui 3.319 sindicatos filiados e representa 22.266.471 trabalhadores e 12 milhões de aposentados - na discussão.

Seja qual for o rumo da reforma, é preciso superar as abordagens centradas no ataque a direitos (ditos privilégios), bem como a cegueira de uma visão fiscalista incoerente com as próprias projeções governamentais de restrição ao aumento de gastos.

Muitos são os equívocos e grande é a manipulação em torno do tema reforma da previdência, que vem opondo os servidores públicos aos trabalhadores formais do regime geral de previdência e apresentando como antagônicos os direitos individuais e os direitos coletivos e universais da seguridade social. Pretende-se aqui contribuir para a diluição dos falsos conflitos, dirigindo o leitor para o tema central que é o desafio de promover o avanço social e a redistribuição virtuosa no interior da maior fronteira de política social brasileira, estabelecendo rotas de convergência para interesses tão diversos.

PREVIDÊNCIA E SEGURIDADE SOCIAL

A previdência social brasileira centra-se no regime geral (RGPS), programa diretamente contributivo por parte de empregados e empregadores, voltado à proteção social ao segmento formal do mercado de trabalho. A incidência sobre a folha de salários permite reproduzir na inatividade a hierarquia salarial dos trabalhadores em sua vida ativa, cobrindo os riscos essenciais de doença, invalidez, velhice e morte. Com a crescente importância dos rendimentos do trabalho sem assalariamento formal, a representatividade da folha como expressão do mundo do trabalho tornou-se decrescente, mantendo-se, entretanto, como referência no RGPS para a gradação das aposentadorias e pensões.

A previdência rural também faz parte do RGPS, garantindo aposentadorias e pensões no valor do salário mínimo aos trabalhadores rurais informais, com contribuição indireta baseada na primeira comercialização da produção rural. Também são contabilizados no RGPS os benefícios de renda mensal vitalícia a idosos que tenham contribuído para a previdência social, sem completar os requisitos de acesso ao programa pleno de benefícios.

A Constituição de 1988 ampliou o conceito de previdência para seguridade social, combinando os direitos dos contribuintes do RGPS aos direitos de cidadania, garantindo benefícios em dinheiro e acesso a serviços de natureza universal e/ou redistributiva, nos campos de previdência, assistência e saúde.

A diversificação de fontes de financiamento associada à ampliação da proteção social trouxe novas contribuições sociais para materializar tais benefícios como a renda mínima aos idosos, as ações e serviços de saúde, de forma independente de contribuição individual à previdência. O destaque dos recursos e ações da seguridade em orçamento separado do Orçamento Geral da União expressava sua precedência em relação às demais rubricas orçamentárias.

Na concepção da Constituição de 1988 os direitos dos contribuintes e os direitos dos cidadãos foram integrados, visando a redistribuição de renda e de serviços para o segmento populacional de inclusão social mais precária, sem prejuízo das aposentadorias e demais benefícios que representam os direitos dos trabalhadores em atividade.

Por obra da política econômica dos anos 90, que sistematicamente se apropriou de parte de seus recursos, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) nunca se consolidou de modo a garantir a integridade das ações pretendidas nas vertentes contributiva e redistributiva da proteção, nos campos da saúde, da previdência e da assistência social.

Excetuando-se a contribuição sobre a folha de salários, diretamente coletada pelo órgão arrecadador da previdência, as demais contribuições são administradas pela Secretaria da Receita Federal. Gera-se assim, pela duplicidade de comando sobre a administração da arrecadação da seguridade, uma falsa noção de insuficiência de recursos, dado que grande parte das necessidades de financiamento do OSS é coberta por “transferências” do OGU ao OSS, interpretadas erradamente como déficits da seguridade. A confusão aumenta com a crescente perda de contorno entre os dois orçamentos. Hoje, o OGU chama-se orçamento fiscal e da seguridade, assinalando tendência de “integração” e de diluição da destinação original dos recursos.

RECURSOS E DÉFICIT

Se considerarmos a soma dos recursos alocados ao OSS não há déficit corrente da seguridade ou

mesmo da previdência. Ao contrário, por meio de sucessivos mecanismos de contingenciamento da receita do OSS, consagrou-se a prática de represamento dos recursos da seguridade. Na execução orçamentária de 2002, por exemplo, houve superávit de cerca de R\$ 22 bilhões. Ao longo dos últimos anos, a receita da seguridade tem sido mais que suficiente para financiar os gastos do regime geral de previdência, os de assistência social, os pagamentos dos inativos da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), o orçamento do Ministério da Saúde e ainda gerar a metade do superávit primário do governo federal.

Esta constatação não invalida a necessidade de minimizar o desequilíbrio projetado para o RGPS, ou de fundar uma base de financiamento mais sólida para o regime próprio dos servidores públicos. Mas certamente o desempenho da seguridade social não contribui para agravar a apregoada fragilidade da economia brasileira ou aumentar o “risco Brasil”.

Ao contrário, a necessidade de recursos para a geração do superávit fiscal tem se apoiado no contingenciamento do OSS e na ampliação das alíquotas das contribuições sociais, para compor as metas acordadas com os credores internacionais. A elevação da carga tributária brasileira ao longo da década de 90 para cerca de 34,6% do PIB em 2002 deveu-se ao aumento destas contribuições sociais, criadas e ampliadas em nome da seguridade social, e apenas parcialmente destinadas às finalidades de gasto deste orçamento.

RGPS

No RGPS, a crescente insuficiência da folha de salário como base de financiamento da previdência deve-se principalmente ao crescimento da informalização do trabalho, às baixas taxas de crescimento econômico e ao agravamento do desemprego. O desequilíbrio demográfico/atuarial do RGPS foi em parte resolvido com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que substituiu o tempo de serviço pelo tempo de contribuição, extinguiu as aposentadorias proporcionais, introduziu a exigência de idade mínima e alterou as regras de correção de benefícios. A posterior implantação do fator previdenciário buscou estabelecer uma correlação entre contribuição e benefício, na determinação dos valores pagos. Os salários de referência foram defasados em relação ao salário mínimo, diminuindo ainda mais o teto de benefícios. Assim, o regime geral foi “saneado”, por meio do endurecimento

das condições de acesso aos benefícios e da imposição de maiores sacrifícios aos trabalhadores ativos. Houve também um reforço do direito individual relativamente ao direito coletivo, pela substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição, esgarçando ainda mais a solidariedade social, tão necessária como difícil neste Brasil das desigualdades.

No diagnóstico atual, os “déficits” operacionais de 1,2% do PIB na previdência social são explicados pela crescente taxa de informalização da economia, que altera a relação entre os contribuintes e beneficiários do sistema, pela renúncia fiscal, pelo desemprego e pelas baixas taxas de crescimento. O hiato de recursos, dito déficit da previdência, entretanto, só se sustenta por uma visão não integrada das fontes de financiamento da seguridade social, da qual a previdência relutantemente faz parte.

A decomposição dos benefícios pagos pela previdência revela as fontes do desequilíbrio em suas contas. Os pagamentos à clientela urbana (benefícios de prestação continuada e acidentes de trabalho) acumulam um superávit de quase R\$ 3,3 bilhões, que complementa o financiamento do regime rural, significativamente deficitário. Entretanto, existem, no caso dos rurais, vazios de arrecadação a serem explorados, nos empreendimentos agrícolas de alta produtividade, sem contar que os recursos da seguridade são amplamente suficientes para cobrir esta lacuna.

Esta é também a situação dos benefícios de assistência social administrados pela previdência, que obviamente requerem fontes de financiamento de origem tributária, dada sua natureza universal e redistributiva, e que nada têm com o regime previdenciário no seu sentido estrito. A despesa com assistência, da ordem de R\$ 4,4 bilhões, é coberta com recursos administrados pela Receita Federal, mas que pertencem à seguridade social.

De fato, o OSS financiou em 2002 gastos assistenciais e complementou a necessidade de recursos do Prorural com transferências de R\$ 17 bilhões. As considerações anteriores permitem discriminar entre tais transferências, inerentes a um regime que combina direitos individuais e coletivos, financiados por impostos e contribuições, e déficits, na verdade, inexistentes.

Quanto ao mérito e impacto da previdência social, os dados são auto-explicativos. Em 1999, 34% dos brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza. Se não fosse a previdência, este percentual seria de

45,3%, ou seja, a previdência foi responsável por uma redução de 11,3 % no nível de pobreza, o que significa que 18,1 milhões de pessoas deixaram de ser pobres. O grau de pobreza entre os idosos é substancialmente inferior ao da população mais jovem. Caso não houvesse as transferências previdenciárias, a pobreza entre os idosos triplicaria.

Estudos recentes provam que as pensões e aposentadorias do Prorural estimularam o desenvolvimento da agricultura de pequena propriedade. De fato, os benefícios previdenciários criaram uma espécie de seguro agrícola para tais estabelecimentos. O que reforça o impacto dos benefícios previdenciários para toda a economia rural.

A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

Os servidores públicos pertencem a um regime próprio de previdência social, incipiente antes dos anos 90, dado o pequeno número de servidores estatutários. Com a instituição do Regime Jurídico Único, os trabalhadores do setor público, em sua grande maioria celetistas, passaram a ser regidos pelo estatuto do funcionalismo.

Desde então, três fatos relevantes e totalmente independentes de decisão do funcionalismo contribuíram para desequilibrar a relação entre ativos e inativos, particularmente grave no regime de repartição simples, ao qual foi dada continuidade. O primeiro, a omissão do Estado, que contribuía com a maior parte do financiamento dos servidores no regime geral e que nada vem aportando ao financiamento do regime próprio, notadamente no âmbito federal. Em segundo, a não constituição, no governo da União, de regime de previdência complementar, administrado pelo setor público, apesar de inúmeras sugestões neste sentido. Em terceiro, a política de recursos humanos do governo federal, de não renovação de quadros e de terceirização e, mais recentemente, de aplicação das restrições da lei de responsabilidade fiscal quanto à participação da folha de pessoal na despesa do governo.

Assim se explica o desequilíbrio na relação entre ativos e inativos ou entre contribuições e benefícios no regime próprio dos servidores públicos, apesar da contribuição de 11% sobre o salário total dos servidores ativos, bastante mais elevada que a contribuição dos trabalhadores do regime geral com salários superiores ao teto. A simples realização de concursos represados devolveria ao sistema público grande parte do equilíbrio na relação entre

ativos e inativos ou entre contribuições e benefícios. O reconhecimento dos aspectos conjunturais do desequilíbrio atual é importante para não precipitar o governo em opções de reforma de difícil sustentação fiscal no curto e no médio prazos e sem garantia de resultados satisfatórios, quer do ponto de vista dos beneficiários, quer do ponto de vista da sustentabilidade intertemporal do novo regime.

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, não tratou os servidores públicos de forma radical, mantendo o regime administrativo com ajustes para os atuais servidores ativos e inativos e facultando a instituição de um regime híbrido, administrativo e previdenciário, para os futuros servidores. Nesta linha conciliatória, algumas medidas poderiam ser tomadas para atenuar o descompasso atual entre os dois regimes¹. A utilização do RGPS como regime básico pode dar maior organicidade aos dois sistemas, além de ser mais equânime. A formulação de uma previdência complementar pública ligada ao financiamento da infra-estrutura, que não jogasse a poupança dos servidores na rota da especulação, típica dos fundos de pensão da América Latina, também seria recomendável.

Seja qual for o rumo da reforma, é preciso superar as abordagens centradas no ataque a direitos (ditos privilégios), bem como a cegueira de uma visão fiscalista incoerente com as próprias projeções governamentais de restrição ao aumento de gastos. É importante levar em conta as implicações negativas dos custos adicionais de curto e médio prazos decorrentes da instituição de previdência complementar que decorrem da redução das contribuições dos servidores apropriadas pelo Tesouro e da exigência de desembolso dos governos para os fundos complementares.

Uma reforma centrada na criação de mercados para a previdência privada trará de volta a privatização dos lucros e a socialização dos prejuízos, que tantas perdas já trouxe ao país. Essencial, para um governo que tem o claro propósito de priorizar o social, é manter as condições de governabilidade no plano fiscal e não ampliar os custos de transição de forma insustentável para a gestão orçamentária de curto prazo.

Se o objetivo é a redistribuição e o estreitamento das diferenças entre os dois regimes, há que se ter claro que a sua unificação ou das regras de aposentadoria exige correções do Regime Geral, inclusive quanto ao teto. De outra parte, o fim da paridade ou da integralidade entre salários e benefícios deve pressupor previdência complementar pública para servidores e

trabalhadores em geral. O que implica considerar a criação de um fundo patrimonial para investimentos públicos, de baixo risco para os trabalhadores.

A rota de mudança não é trivial. É preciso não inviabilizá-la em nome de falsas questões e velhos preconceitos.

NOTA

1. Para diminuir a distância entre os dois regimes, seria possível aumentar os limites de idade e de permanência no cargo para aposentadoria e limitar o valor das pensões em relação aos proventos. Para atenuar a questão da aposentadoria precoce no setor público, pela qual o tempo de sobrevivência na inatividade remunerada é muito maior que o do Regime Geral, a instituição de contribuição social sobre os inativos até 60 anos atenuaria a distorção entre os dois regimes.

O debate previdenciário não se coloca apenas em termos fiscais, muito menos atende a interesses financeiros privatistas. Trata-se de dar um tratamento democrático e social ao processo de alocação dos recursos orçamentários, quando 40 milhões de pessoas economicamente ativas estão excluídas da proteção previdenciária.

A reforma da previdência social é um compromisso de campanha do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e uma exigência do país. A prioridade deste governo é garantir que mais brasileiros possam ter acesso, no futuro, a pelo menos um salário mínimo, cujo valor é sempre alvo de críticas mas nem todos a ele têm direito. Por isso, precisamos trabalhar para que os regimes previdenciários existentes hoje no Brasil observem regras mais adequadas, primem pela justiça social e tenham sustentabilidade orçamentária.

Desde o dia 2 de janeiro, quando assumi o Ministério da Previdência Social, destinei minha agenda de trabalho quase integralmente ao debate sobre a reforma. Recebi mais de 150 entidades de classe em meu gabinete. Discuti o assunto com sindicalistas em São Paulo, em Belo Horizonte, na Bahia e no Rio Grande do Sul. Fui a audiências no Congresso Nacional e no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Discuti o tema com 27 governadores e com mais de mil prefeitos em Brasília. Em resumo, venho fazendo o que na militância de esquerda sempre fiz: não fugir ao debate, ao contrário, utilizá-lo como único método de realização da democracia.

Por debate, entendo o confronto franco, honesto e comprometido de idéias, números e fatos. Coisa que parte dos interlocutores, minoritária é verdade, tem se recusado a fazer. Preferem esconder-se atrás de velhos chavões, como o que sustenta que a reforma é exigência do FMI ou de banqueiros nacionais e internacionais. A reforma é, sim, uma exigência, mas da população mais carente do país, que não tem acesso a políticas públicas do Estado porque o orçamento público está comprometido com outros tipos de despesa. Para entender esse desequilíbrio, é importante conhecer melhor os dois sistemas previdenciários obrigatórios existentes no país. Repito aqui o que tenho defendido em audiências públicas.

No Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), trabalhadores e empregadores pagam 81% das des-

pesas com aposentadorias e pensões. Aqui estão trabalhadores do setor privado, de empresas públicas e de parcela dos municípios. Além deles, também pertencem a este sistema trabalhadores autônomos, empregados rurais e domésticos, muitos dos quais, devido a seus baixos rendimentos, se aposentam com um salário mínimo, normalmente após atingirem a idade necessária para a obtenção do benefício. Ao garantir o pagamento de um salário mínimo a esses trabalhadores, que representam quase dois terços dos beneficiários desse sistema, o Regime Geral de Previdência Social pode ser visto como o maior programa de redistribuição de renda do país.

Já no setor público, as contribuições dos trabalhadores contratados pelo regime estatutário e de seus empregadores, cuja cota é paga ainda que não seja discriminada no Orçamento, cobrem apenas 36% das despesas com aposentadorias e pensões. Aqui estão todos os funcionários públicos, civis e militares, dos três Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que pertencem ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Neste sistema, as regras são diferentes não só em relação aos trabalhadores vinculados ao INSS mas também entre as diferentes categorias de trabalhadores do setor público.

Se as contribuições de cada sistema previdenciário não são capazes de cobrir integralmente as despesas com benefícios, a sociedade brasileira, por meio de impostos pagos ao Estado, é chamada a cobrir a diferença. Em 2002, as despesas com aposentadorias e pensões no INSS exigiram R\$ 17 bilhões dos cofres públicos. Esse dinheiro serviu para complementar as despesas de 19 milhões de benefícios.

Também por meio de impostos pagos ao Estado, a sociedade destinou R\$ 39 bilhões em 2002 para as despesas com aposentadorias e pensões do setor público, mais que o dobro do destinado ao regime do INSS. Só que no caso da previdência do setor público, esse dinheiro serviu para complementar os gastos com apenas 3,2 milhões de benefícios de

servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Os dois sistemas, portanto, são subsidiados de forma desigual por toda a sociedade brasileira. No INSS, os recursos tributários arrecadados de toda a população para complementar o pagamento de aposentadorias e pensões representaram, em 2002, R\$ 69 por mês para cada um desses beneficiários.

Já nos regimes próprios de previdência dos servidores, os recursos tributários arrecadados de toda a população para complementar o pagamento de aposentadorias e pensões representaram, também em 2002, R\$ 938 por mês para cada um desses beneficiários.

Ou seja, as diferenças de regras entre os dois sistemas previdenciários oneram de maneira desigual os recursos do Orçamento. Também é possível concluir que a existência dos dois sistemas previdenciários agrava ainda mais a desigualdade social no Brasil.

Mesmo apontando essas discrepâncias, o governo Lula não pretende aderir ao discurso perigoso, estimulado nos últimos anos, que busca degradar os funcionários públicos, fragilizar o Estado e, com isso, reduzir sua competência e seu raio de ação. O servidor público não tem culpa por haver prestado concurso público, ter sido selecionado e tido acesso a um determinado conjunto de regras previdenciárias. Ainda que se diga que parte dessas regras carregue injustiças sociais e seja financeiramente insustentável, a responsabilidade política pela existência desse regime não deve recair jamais sobre os servidores públicos, que durante anos doam ao Estado seus melhores esforços e energias para a

construção de um Brasil melhor. Essa responsabilidade é da classe política, que produziu regras desiguais na previdência e agora tem a oportunidade de recolocá-las em patamares semelhantes.

Com essas mudanças, a sociedade brasileira terá a oportunidade de reduzir a desigualdade social e acelerar a retomada do crescimento econômico. Primeiro, porque passará a tratar com maior igualdade os trabalhadores do setor público e do setor privado. Segundo, porque a reforma permitirá à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinar, já a partir de 2004, mais recursos a investimentos nas áreas sociais e de infra-estrutura, transformando em realidade a esperança que elegeu o presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Portanto, o debate previdenciário nem se coloca apenas em termos fiscais, muito menos atende a interesses financeiros privatistas. Trata-se de dar um tratamento democrático e com visão claramente social ao processo de alocação dos restritos recursos orçamentários, em um país em que 40 milhões de brasileiros e brasileiras economicamente ativos estão excluídos de qualquer proteção previdenciária, bem como grande parte não recebe do Estado os direitos sociais básicos de saúde, educação e moradia, por exemplo.

Uma visão de esquerda na previdência não significa defender situações preestabelecidas, mas, ao contrário, enfrentar os desafios de construir o justo e o sustentável e liberar recursos públicos para que possamos construir um orçamento igualmente justo, para com os que estão hoje fora dos princípios básicos de cidadania e participação.

Uma operação duvidosa ocorrida em torno de 1990 desviou a atenção da agenda progressista de redução das horas na jornada de trabalho para a agenda conservadora de ampliação dos anos de vida trabalhando.

A discussão que ora ocorre sobre a Previdência é insuficiente e ideológica. Ela se concentra num ponto só, o atuarial, e pretende enfrentar poucos problemas, entre os quais o aumento da expectativa de vida – e portanto a dificuldade de sustentar um aposentado por um período maior que no passado. Essa questão é legítima, mas repito: é insuficiente focar apenas isso. Há dois outros aspectos que devem também ser considerados em qualquer abordagem que pretenda resultados duradouros, positivos e justos da Previdência. Um é o desemprego. Outro são os ganhos de produtividade obtidos com o avanço tecnológico. Começarei por estes últimos.

Até o final da década de 1980, era comum pensar na redução da jornada de trabalho que seria permitida pelos progressos tecnológicos. A automação realizava ganhos de produtividade notáveis, os quais poderiam ser repassados para o trabalhador. (Outras possibilidades incluem eles beneficiarem o consumidor, baixando-se o preço dos produtos, ou serem apropriados pelo capital, aumentando-se a margem de lucro. É claro que as opções mais democráticas são as que avantajam o consumidor e o trabalhador.) Contudo, ao começar a década de 1990 esse tema desapareceu das agendas políticas. A iniciativa de François Mitterrand, em seu primeiro mandato presidencial (1981-1988), de reduzir a jornada de 40 horas semanais para 35 não foi levada a termo.

O importante, porém, é que esse tema sumiu da discussão sem que se tenha dito por quê. Ninguém demonstrou, por A mais B, que não dava para reduzir as horas de trabalho por semana. E começou-se a dizer que era preciso aumentar os anos de trabalho por vida. Ou seja, inverteu-se a mão de direção, mas sem explicar por que razões. Penso que é significativo que a inversão de rumo se tenha dado sem uma discussão clara e, além disso, não mais no plano das horas semanais, mas no dos anos. Ou seja, mudou-se a agenda, mas de modo a não deixar traços. Por que não se veio dizer que a automação não permitia a redução da jornada? E isso ainda é mais estranho porque a automação, com seus ganhos de produti-

vidade, foi substituída pela informatização, que aumenta ainda mais tais ganhos.

A ocasião em que se mudou de agenda dá a resposta. Foi no final dos anos 1980 e começo dos 1990, isto é, quando a queda do comunismo deixou vitorioso o capital, que não se sentiu mais obrigado politicamente a fazer concessões ao trabalho. Pouco importa, aqui, a avaliação negativa que tenhamos do comunismo, um regime ditatorial que faliu por suas contradições internas; o fato é que, no equilíbrio de forças políticas, sua existência forçava o capitalismo a ceder às reivindicações trabalhistas mais do que fez depois. E é provavelmente por isso que se passou de uma agenda da redução do trabalho para uma do aumento de sua duração, sem nenhuma discussão sobre as razões dessa mesma mudança. A omissão desse debate faz suspeitar que houvesse um caráter ideológico em tal operação.

E a questão é ainda mais ideológica porque no debate contemporâneo dois problemas sérios, talvez os mais sérios de todos, são apresentados em separado. Um é a Previdência Social e seu déficit, para o qual a única solução aventada é o aumento da contribuição e do tempo de trabalho. É um problema que afeta seriamente as finanças do Estado. O outro afeta gravemente a sociedade e o próprio Estado: é o desemprego, para o qual se sugere uma flexibilização dos contratos, acarretando, entre outras coisas, uma redução dos valores a serem pagos à mesma Previdência. O fato de considerá-los em separado faz com que certas sugestões para resolver um prejudiquem o outro. Temos assim dois enormes problemas, quando poderíamos ter uma solução, se os considerássemos em conjunto.

É quase óbvio que, se temos um desemprego estrutural, e não conjuntural, que permanece estável há anos em patamares altos, nos mais diversos países do mundo, a solução mais simples seria a repartição do trabalho existente entre todos, empregados e desempregados. É evidente que isso implicaria uma redução das horas de trabalho e também, é claro, dos salários. Mas é razoável supor que essa baixa dos salários não precisaria ser tão grande quanto a diminuição do tempo trabalhado. Ou

seja, imaginemos que num primeiro tempo, para absorvermos, digamos, 10% de desempregados num mercado em que os 90% de assalariados trabalham 40 horas por semana, reduzíssemos a carga horária para 36 horas semanais e o salário em cerca de 10%. Há vários fatores, no entanto, que atenuariam ou mesmo dispensariam essa redução no valor percebido, numa breve escala de tempo:

- 1) o aumento do número de assalariados, com renda garantida, aumentará também o consumo e, portanto, as empresas terão como pagar mais a seus trabalhadores, novos ou antigos;
- 2) serão reduzidos os gastos com auxílios a desempregados, cestas básicas e mesmo programas sociais de apoio aos carentes;
- 3) a sociedade e o Estado gastarão bem menos do que gastam hoje em segurança pública e privada, em repressão a crimes ou em perdas causadas por eles, ou ainda com questões como a má saúde e a desnutrição, que decorrem em larga medida da exclusão social causada por um desemprego perpétuo no qual se encontra parte da população;
- 4) a produtividade por hora aumentará, porque as pessoas trabalharão mais descansadas; há uma fadiga que vai ocorrendo ao longo do dia que faz a oitava hora trabalhada render menos que a segunda ou a terceira.

Assim, uma eventual e absolutamente compreensível resistência dos atuais assalariados a um projeto desses, porque perderiam renda (embora não mais do que o correspondente às horas que deixariam de trabalhar), seria superada em pouco tempo – no espaço de alguns anos, se tanto, os salários poderiam chegar ao patamar anterior e mesmo ultrapassá-lo. Teríamos um desenvolvimento econômico mais sólido, mais sustentado socialmente, porque o grau de descontentamento diminuiria enormemente na sociedade.

É óbvio que tudo isso precisa ser aprimorado, mas mostra como é plausível uma redução das horas de trabalho e do desemprego, ao mesmo tempo. A

própria Previdência Social, conseqüentemente, arrecadará mais para as aposentadorias e precisará de menos dinheiro para gastos com saúde – sem contar a redução dos gastos em assistência social, que também oneram o Estado. Isso liberará as finanças públicas para destinos mais nobres, quer dizer, em vez de terem de sanar as carências, o que falta (saúde, comida etc.), poderão mais e mais ser destinadas a construir algo positivo, como educação, boa saúde, beleza.

Não nego que a questão da expectativa de vida continuará presente. Ajustes atuariais ainda serão necessários. Mas temos de deslocar o centro do enfoque. O problema crucial não está aí. Está em como usar os ganhos de produtividade para melhorar a condição de vida e, em especial, para enfrentar o desemprego. O agrônomo René Dumont, quando foi o primeiro candidato pelos Verdes à Presidência da França, em 1974, disse que, se seus compatriotas aceitassem – naquela época – o nível de vida de 1940, que não era nada ruim, poderiam trabalhar três dias por semana, seis horas por dia, dos 25 aos 40 anos. Isso dá um total de menos de 15 mil horas de trabalho por vida. É claro que ninguém pensaria em voltar atrás na qualidade de vida – mas é razoável perguntar até que ponto queremos avançar e se certos ganhos em termos de qualidade não geram perdas, por outro lado. Ganhar mais muitas vezes vem junto com mais trânsito, mais problemas de saúde, mais estresse. O que se ganha no salário se perde no médico e, entre nós, com a segurança privada. Menos desemprego significará menos carros a blindar. O problema é que a própria discussão está blindada, em termos que são sempre os mesmos. O que proponho, então, é mudar a agenda da discussão. Estamos demasiado pautados por uma agenda que nos é vendida a partir de uma operação ideológica duvidosa, que ocorreu em torno de 1990 e desviou a atenção da agenda progressista de redução das horas, pelo menos do trabalho que não realiza o ser humano, para a agenda conservadora de ampliação dos anos de vida trabalhando. Podemos e devemos mudar esta agenda.

Reforma não é necessária - 2007

Entrevista com Nelson Machado, ministro da Previdência Social

Ricardo de Azevedo
Rose Spina

Mal terminadas as apurações do segundo turno das eleições presidenciais, os setores perdedores nas urnas começaram a tentar fazer com que o governo Lula assumisse a pauta derrotada. Com especial destaque, voltou à baila a questão da necessidade de uma nova reforma da Previdência. Nesta entrevista, o ministro Nelson Machado desmente categoricamente essa necessidade a curto prazo, aponta os problemas da Previdência Social no Brasil e relata os avanços obtidos em sua gestão.

A grande imprensa e setores de oposição pautam a necessidade de uma nova reforma da Previdência para o país poder voltar a crescer e equilibrar as contas. Como o senhor encara essa questão?

Temos de olhar a questão da Previdência Social pensando os cenários de médio e longo prazo. No cenário de curto prazo, as finanças da Previdência apresentam um déficit de 2% a 2,5% do PIB, e esse número deve se manter nos próximos quatro anos – portanto não há nenhuma situação que obrigaria uma reforma. O que precisamos, no curto prazo, é perseverar na linha definida no ministério, de garantir o acesso ao direito previdenciário, que se traduz na melhora da qualidade do atendimento e no combate a fraudes e pagamentos indevidos. Com essa linha de ação temos condições de manter sob controle o conjunto das despesas, assim como essa relação do déficit com o PIB se tivermos um crescimento econômico na faixa de 4% a 5% ao ano. No médio e longo prazo, entretanto, precisamos efetivamente observar que nossa população está passando por grandes transformações, estamos vivendo cada vez mais e melhor. Significa, portanto, que a expectativa de vida está aumentando muito rapidamente. Há uma previsão do IBGE de que, em 2050, teremos uma população de 14 milhões de pessoas com 80 anos ou mais.

Quantas são hoje?

Cerca de 2 milhões. Isso significa que temos de olhar para o longo prazo e, como ele começa hoje, é preciso ampliar a discussão. O governo já sinalizou várias vezes a necessidade de construirmos um fórum de debates para refazer um pacto entre as gerações, porque a Previdência Social, da maneira como está montada hoje, tem dois grandes pilares: a previdência social pública solidária e a previdência complementar voluntária. É preciso que as gerações repactuem o modelo previdenciário,

porque o pacto atual foi feito há quinze, vinte anos, quando a realidade brasileira era bem diversa. Hoje temos a aposentadoria no setor urbano com uma faixa de idade de 51, 52 anos, para uma expectativa de 67, 68 anos; a perspectiva de vida das pessoas que chegam aos 50, 60 anos é de 80 anos. Estamos diante de um novo cenário.

Mas isso implica medidas a curto prazo?

Não, o fato de discutir neste momento é importante porque temos um governo democrático com uma preocupação muito clara com a qualidade de vida da população, com o crescimento econômico com distribuição de renda. Temos um período para fazer essa discussão com todos os atores da sociedade: as centrais sindicais, o governo, o setor empresarial. Com certeza, não é para alterar coisas no dia seguinte. De qualquer maneira, será sempre uma transição longa.

Por que existe tanta polêmica em torno do déficit da Previdência?

Essa é uma das questões que tenho buscado clarear. De um lado há autores dizendo “a Previdência não tem déficit, tem até superávit”. Do outro, há autores dizendo “o déficit da Previdência é tão explosivo que se não se fizer alguma coisa imediatamente vamos todos para o abismo”. A verdade confuciana está no meio. Não é nem uma coisa nem outra. Os autores que dizem que não há déficit simplesmente pegam o conjunto da seguridade social – que envolve os recursos destinados também para a assistência e a saúde – e comparam com os benefícios pagos pela Previdência. Aí há desequilíbrio mesmo. Essa é uma maneira ruim de mostrar as contas, porque o recurso é direcionado para outros usos que não só o da Previdência. Já os que se preocupam demais com o déficit pegam todos os benefícios da Previdência

e comparam só com sua receita específica. Ora, da mesma maneira que é preciso separar os recursos que são da assistência social, é preciso olhar para a Previdência isoladamente.

O recurso exclusivo da Previdência é o que arrecadamos sobre a folha de pagamentos, tanto da parte empresarial quanto dos trabalhadores, mais uma parcela da CPMF – do 0,38% que se cobra, 0,10% é recurso da Previdência. Está na lei e o Tesouro manda esse recurso, só que não manda como receita, mas sim como recursos do Tesouro, portanto é computado como déficit, porém é receita nossa. Este 0,10% equivaleu a quase R\$ 8 bilhões em 2006. Se eu somar esses R\$ 8 bilhões à receita, o déficit cai de R\$ 42 bilhões para R\$ 34 bilhões. Desde o ano passado, para que a imprensa não diga que estamos maquiando dados, a Previdência divulga os dois déficits – com CPMF e sem CPMF –, mas nunca ninguém deu bola para isso. Continuam todos divulgando só o sem CPMF. Além disso, para concluir sobre déficit, é preciso avaliar o conjunto de receitas específicas daquele programa e seus dispêndios.

Quando se olha para a Previdência, percebemos que na arrecadação sobre a folha dos trabalhadores há um conjunto de renúncias fiscais, que não é política da Previdência Social, é política geral de governo. Por exemplo, a renúncia para as pequenas e médias empresas. Quando uma pequena empresa se enquadra no Simples, deixa de contribuir com 20% sobre a folha de salários, só contribui com os 8% ou 9% que retém do funcionário. Isso é um incentivo à formalização das pequenas e médias empresas, é um ganho para os trabalhadores,

para a economia do país. Agora, para a Previdência Social é uma renúncia. O trabalhador de uma pequena empresa tem, e terá, os mesmos direitos dos trabalhadores de uma grande empresa, só que a empresa não recolheu os 20%. Isso custa de R\$ 4 bilhões a R\$ 5 bilhões ao ano.

Além disso, há as entidades filantrópicas, as Santas Casas de Misericórdia, as universidades etc., que deixam de contribuir com os 20% sobre a folha e contribuem só com o valor retido de seus funcionários, que têm os mesmos direitos. Isso custa outros R\$ 4 bilhões a R\$ 5 bilhões por ano. Acho meritório, mas, quando falo dos hospitais filantrópicos, isso é uma política de saúde, inclusive o Ministério da Saúde trabalha com essas entidades. Seria adequado que o valor dessa renúncia fiscal não pesasse nas contas da Previdência e ficasse no orçamento da Saúde. A mesma coisa o ProUni. É um programa maravilhoso, um avanço enorme. Mas entendo que essa renúncia deveria ficar na política de educação, e não pesar no déficit da Previdência. Se fizéssemos este ajuste de contas – CPMF, renúncia fiscal Simples, filantropia, incentivo aos exportadores –, o déficit geral cairia de R\$ 42 bilhões para R\$ 22 bilhões; e o déficit urbano, só daqueles que são efetivamente contributivos, cairia para R\$ 4 bilhões.

É importante deixar claro que essa nova forma de apresentar as contas não muda em uma vírgula o problema do ministro Guido Mantega (*da Fazenda*), porque o volume de recursos disponíveis para o investimento continua o mesmo, mas muda a natureza da discussão na Previdência e na sociedade

Paulo Paim

Em 2016, Senador (PT-RS), presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal

Wilson Antonio Romero

Em 2016, Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip)

Enfraquecer um sistema justo e solidário interessa ao mercado financeiro, ávido em desmoralizar o modelo público para então vender de planos privados

Nos moldes defendidos pelo governo, o sonho da aposentadoria pode virar pesadelo em vida, ou nem isso, porque muitos podem morrer antes de desfrutar um pouquinho sequer dessa conquista. A Previdência Social passaria a ser tão somente um programa de renda mínima, pagando benefícios cada vez menores, abaixo inclusive do piso salarial.

Chega de mentiras. É preciso passar a limpo a atual discussão sobre reforma da Previdência Social. Aliás, falar em “atual discussão” parece até brincadeira, já que é público o fato de que sucessivos governos espalham aos quatro ventos, há anos, o discurso de que o sistema é deficitário e o usam como desculpa para novas alterações. É mentira! Não há déficit e vamos comprovar.

Primeiramente, a Previdência faz parte de algo maior. Ela integra o sistema de proteção criado na Constituição Cidadã de 1988, chamado de Seguridade Social, que inclui o tripé previdência, saúde e assistência social. Pela Carta Magna, a previdência tem caráter contributivo e filiação obrigatória, a saúde é um direito de todos, e assistência social, destinada a quem dela precisar.

Esse grande modelo de proteção tem recursos próprios, conta com diversas fontes de financiamento, como contribuições sobre a folha de pagamentos, sobre o lucro das empresas, sobre importações e mesmo parte dos concursos de prognósticos promovidos pelas loterias da Caixa Econômica. Se há anos eles dizem que há déficit, há anos os números mostram justamente o contrário.

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) divulga anualmente a publicação *Análise da Seguridade Social* e os superávits são sucessivos, a saber: saldo positivo de R\$ 59,9 bilhões em 2006; R\$ 72,6 bilhões em 2007; R\$ 64,3 bi em 2008; R\$ 32,7 bi em 2009; R\$ 53,8 bi em 2010; R\$ 75,7 bi em 2011; R\$ 82,7 bi em 2012; R\$ 76,2 bi em 2013; R\$ 53,9 bi em 2014.

No ano passado não foi diferente. O investimento nos programas da Seguridade Social, incluídos aposentadorias urbanas e rurais, benefícios sociais e despesas do Ministério da Saúde, entre outros, foi de R\$ 631,1 bilhões, enquanto as receitas da Seguridade foram de R\$ 707,1 bi. O resultado, mais uma

vez positivo, foi de R\$ 24 bilhões – nada de déficit!

Dois fatos chamam a atenção. Primeiro, o saldo positivo em 2015 acontece num ano repleto de dificuldades econômicas, o que mostra a força do sistema de Seguridade Social. Ainda, todos os números divulgados são levantados pela ANFIP com base em dados do próprio governo. Ou seja, os governantes sabem do superávit, mas insistem em usar o discurso do déficit para promover sucessivas mudanças na Previdência, sempre de olho em ampliar (e desviar) o caixa, nunca os benefícios dos trabalhadores.

Prova de que o governo reconhece o saldo positivo são medidas como as renúncias fiscais com recursos previdenciários e a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que sistematicamente retira parte do orçamento da Seguridade Social. Só a DRU, em 2012, usurpou R\$ 58 bi das contribuições sociais. O dano é continuado: R\$ 63 bi em 2013 e mais R\$ 63 bilhões em 2014. Para agravar o cenário, tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição que não apenas prorroga a DRU até o ano de 2023, como amplia de 20% para 30% o percentual que o governo pode retirar dos recursos sociais. Se a medida for aprovada, pode significar a saída de R\$ 120 bilhões por ano do caixa da Seguridade.

Também é preciso enfatizar a importância da Previdência no cotidiano do Brasil. Hoje, são pagos 32,7 milhões de benefícios, incluindo 9,7 milhões de aposentadorias por idade, 7,4 milhões de pensões por morte, 5,4 milhões de aposentadorias por tempo de contribuição e 3,2 milhões por invalidez, entre outros. O peso desses números é enorme, com impacto social e econômico.

Sem os valores distribuídos pela Previdência Social, boa parte dos municípios brasileiros correria o risco de ir à bancarrota. Hoje, dos 5.566 municípios, em 3.875 (70%) o valor dos repasses aos aposentados e demais beneficiários da Previdência supera

o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Mais ainda, em 4.589, ou 82% do total, os pagamentos aos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social superam a arrecadação municipal. Ou seja, é com o pagamento aos aposentados que a economia e o comércio dessas cidades giram.

Números postos e expostos, resta saber a quem tanto interessa falar em déficit previdenciário. Certamente não às trabalhadoras e aos trabalhadores, que são contribuintes e beneficiários do sistema. Enfraquecer a Previdência Social justa e solidária, certamente, interessa ao mercado financeiro, ávido em desmoralizar o modelo público para então emplacar a venda de planos privados.

É com esse cenário que, mais uma vez, surgem as propostas de reforma da Previdência, como se o sistema fosse um problema nacional – os números aqui expostos comprovam exatamente o contrário, é a Previdência que garante cidadania e movimenta a economia.

A defesa da reforma nasce como uma espécie de cortina de fumaça para encobrir os problemas reais. Em vez de buscar soluções para o crescimento econômico, como uma efetiva e verdadeira reforma tributária, a revisão do pacto federativo, o estabelecimento de taxas de juros que estimulem o mercado sem empobrecer a população, o governo interino mira o seguro social. Lamentavelmente, prefere atacar a poupança social dos brasileiros e das brasileiras, dinheiro economizado pelos trabalhadores ao longo de toda a vida laboral para, no futuro, gozar da justa e merecida aposentadoria.

Nos moldes defendidos pelo governo, o sonho da aposentadoria pode virar pesadelo em vida, ou nem isso, porque muitos podem morrer antes de desfrutar um pouquinho sequer dessa conquista. Como falar, por exemplo, em idade mínima, e ainda por cima igual para homens e mulheres, quando vivemos em um país com dimensões continentais, repleto de variadas desigualdades regionais? A título de exemplo, um homem no Pará nasce com a expectativa de vida de 64 anos, enquanto para uma mulher de Santa Catarina esse número ultrapassa os 80 anos.

Implantada a reforma sugerida pelo governo, a Previdência Social passaria a ser tão somente um programa de renda mínima, pagando benefícios cada vez menores, abaixo inclusive do piso salarial. Isso aconteceria, é bom alertar a todos e a todas,

porque o Planalto defende a desvinculação do benefício previdenciário do valor do salário mínimo, ou seja, a aposentadoria poderia ficar menor do que o mínimo e, para piorar, com a absurda tendência de distanciamento cada vez maior entre os dois, já que certamente os governantes proporiam reajustes sempre menores nos benefícios em relação àqueles do salário mínimo.

Para lutar contra esse verdadeiro ataque à sociedade brasileira é que levamos adiante a criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social. Lançado em maio, o movimento suprapartidário, além de senadores da República e de deputados federais, reúne dezenas de entidades de variadas matizes que lutam para proteger a Previdência.

Para ampliar o debate sobre o tema, a Frente Parlamentar está promovendo audiências públicas em todas as regiões do Brasil – percorrendo o país de um canto a outro para chamar a atenção da sociedade para os efeitos nocivos das propostas do governo. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que ajustes pontuais são importantes para proteger o caixa da Seguridade Social, sempre alvo da cobiça dos governantes.

Assim, iniciativas como a revisão ou o fim das desonerações das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento e a alienação, por leilão, de imóveis da Previdência Social e de outros patrimônios em desuso precisam ser discutidas. Também é necessário exigir o fim da aplicação da DRU sobre o orçamento da Seguridade Social, bem como a criação de um Refis (programa de recuperação fiscal) para a cobrança de R\$ 236 bilhões de dívidas ativas recuperáveis com a Previdência Social.

Ainda, é fundamental melhorar a fiscalização sobre o setor, por meio do aumento do número de auditores fiscais em atividade e do aperfeiçoamento da gestão e dos processos de fiscalização. Também está na hora de rever as alíquotas de contribuição para a Previdência Social do setor do agronegócio, que pode e deve contribuir mais para assegurar a aposentadoria do trabalhador do campo.

É preciso que a sociedade brasileira vista a camisa e assuma a defesa intransigente e a manutenção dos direitos sociais e a gestão transparente da Seguridade Social, além do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social pública e solidária. Só assim poderemos manter o seguro social, o verdadeiro patrimônio dos brasileiros e das brasileiras.

A proposta de reforma da Previdência Social é uma agressão a todos os segurados do sistema, homens e mulheres, do setor público e privado, urbanos e rurais.

Temer começou a desmontar a Previdência Social ainda na interinidade. Todas as instâncias decisórias da Previdência foram para o Ministério da Fazenda. Na concessão dos direitos previdenciários, o INSS cumprirá a política traçada por Henrique Meirelles. Essa nova configuração é clara em seus objetivos de restringir direitos e elevar a arrecadação.

A Previdência Social brasileira é a principal política pública de distribuição de renda, de redução da pobreza e de estímulo ao desenvolvimento local, nos 5.570 municípios brasileiros. Existem 60,8 milhões de brasileiros e brasileiras filiados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (BEPS, setembro/2016). Somente em outubro de 2016, 33,6 milhões de pessoas receberam benefícios previdenciários, representando o valor de R\$ 37,7 bilhões. No total, a nossa Previdência Social pagou, em 2015, R\$ 424,7 bilhões, sendo R\$ 328,9 bilhões para segurados urbanos e R\$ 95,7 bilhões para segurados rurais. Esses números demonstram sua importância social e a necessidade constante de aperfeiçoamento do sistema para garantir recursos suficientes para cumprir os compromissos com as atuais e futuras gerações.

O Partido dos Trabalhadores não é, por princípio, contra reforma da Previdência Social. Seria um contrassenso fechar os olhos para as transformações sociais, como o aumento da longevidade, a queda da taxa de natalidade, as mudanças no mercado de trabalho, o envelhecimento da população, dentre outros critérios, e não promover ajustes para garantir a sustentabilidade do sistema. Tanto que, no primeiro ano do governo Lula, em 2003, realizamos a reforma da Previdência, voltada para o equilíbrio do Regime Próprio dos Servidores Públicos. Em 2012, criamos o Fundo de Previdência Complementar do Serviço Público Federal, tendo como referência o que existe no Banco do Brasil, Caixa, Petrobras etc. Em 2015, instituímos a fórmula 85/95, em que a mulher se aposenta quando a soma de sua idade e do tempo de contribuição resulta 85 e para o homem essa soma é 95. Essa fórmula seguiria progressiva até alcançar, em 2026, o fator 90/100. Importante dizer que essas e outras alterações foram realizadas após ampla discussão com todos os setores da sociedade e sempre preservando o direito adquirido.

Fiz questão de pontuar esses fatos porque tive a honra de exercer o cargo de ministro da Previdência Social (2008/2010), atendendo o convite do então presidente Lula. E um dos fatos marcantes na minha trajetória política foi ter contribuído com um governo em que o projeto de nação estava diretamente associado à concessão, disseminação e expansão do direito, especialmente para os mais pobres. E foi com essa visão que implantamos no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a nova sistemática de aposentadoria em 30 minutos, o extrato previdenciário e o envio de carta-aviso de aposentadoria por idade. Nesse período, iniciamos o maior plano de expansão das agências da Previdência Social, com a construção de 720 novas unidades em cidades com mais de 20 mil habitantes. Além disso, construímos o Cadastro Nacional de Informações Sociais – Rural, voltado para os segurados especiais (agricultor familiar, pescador artesanal, extrativista, indígena e quilombola), com até quatro módulos fiscais de terra, visando o reconhecimento automático dos direitos previdenciários e a concessão de benefícios em até 30 minutos. Vivíamos um novo tempo na Previdência Social e em diversas políticas de inclusão social.

Mas, agora, os tempos são outros. Um golpe parlamentar destituiu a presidenta Dilma Rousseff, eleita democraticamente por 54,5 milhões de brasileiros, e levou Michel Temer à Presidência da República. A aliança conservadora, liderada pelo PMDB, PSDB e DEM, responsável pelo golpe, está implantando uma agenda de extremo retrocesso em todas as áreas, dentre elas a Previdência Social. Junto com Temer, ascendeu o programa de governo derrotado nas urnas por quatro eleições consecutivas, cujo impacto na sociedade já é imenso.

Temer começou a desmontar a Previdência Social no seu primeiro dia de governo, ainda na interinidade. Todas as instâncias decisórias da Previdência foram para o Ministério da Fazenda, enquanto a

execução, por meio do INSS, foi para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Sob o comando do ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, estão as políticas de Previdência Social e Complementar, os conselhos nacionais, os regimes próprios da União, estados e municípios, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), a Dataprev, e toda a arrecadação previdenciária. Na concessão dos direitos previdenciários, o INSS cumprirá a política traçada pelo Ministério da Fazenda. Essa nova configuração é clara em seus objetivos de restringir direitos e elevar a arrecadação. Ela já faz parte de uma reforma da Previdência extremamente restritiva para os segurados.

E essa concepção de Estado, na qual os pobres pagam a conta e os ricos ampliam seus lucros, foi confirmada no dia 6 de dezembro, quando o governo ilegítimo enviou ao Congresso sua proposta de reforma da Previdência Social. O texto é uma agressão a todos os segurados do sistema, homens e mulheres, do setor público e privado, urbanos e rurais. Chega a ser de uma crueldade impressionante com os mais pobres, que vivem do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com as pensionistas do regime geral e com os aposentados por invalidez.

O governo introduz o critério da idade mínima para aposentadoria, a partir dos 65 anos de idade, para todos os segurados, homens e mulheres. Essa idade, no entanto, será majorada sempre que a expectativa de sobrevida do brasileiro, calculada pelo IBGE, aumentar em um ano. Além da idade mínima, serão exigidos pelo menos 25 anos de contribuição previdenciária para trabalhadores urbanos e rurais. E para se chegar a receber o chamado benefício integral serão necessários 49 anos de contribuição. Algo praticamente impossível num mercado de trabalho de alta rotatividade, onde também se encontram pescadores, trabalhadores rurais, operários da construção civil, estivadores, feirantes e domésticas. Uma exigência desse porte torna a aposentadoria uma lenda para milhões de brasileiros e brasileiras.

Tem mais: a PEC remete a uma lei posterior à definição sobre a fórmula de cálculo da média de contribuições do segurado, abrindo espaço para redução do benefício de aposentadoria. Atualmente, para se chegar à média de contribuições, o INSS despreza os piores pagamentos, num percentual de 20%. Isso é muito importante porque, em geral, o início de carreira é difícil para a maioria dos segurados. À medida que ascendem profissionalmente, conseguem realizar a contribuição máxima para a

Previdência. Por isso, 80% das contribuições (as melhores) servem para o cálculo da média, usada como base para a incidência do fator previdenciário. Mas a intenção do governo, e já foi noticiado pelo jornal Folha de S. Paulo (8/12/2016), é usar todas as contribuições para o cálculo da média – o que, na prática, reduz o valor do benefício a ser recebido. Essa metodologia também afasta a possibilidade de recebimento do teto do Regime Geral de Previdência Social, hoje fixado em R\$ 5.189. Receber o teto passa a ser uma hipótese: alguém que contribuiu com alíquota máxima por 49 anos e teve emprego a vida toda. Ou seja: sempre ganhou bem, desde que ingressou no mercado de trabalho.

Trabalhadores rurais e professores da educação infantil, fundamental e médio perdem suas aposentadorias especiais e passam a ser regidos pela mesma regra geral. Independentemente de gênero, se homem ou mulher, a idade de aposentadoria começa a partir dos 65 anos. A contribuição do trabalhador rural passa a ser obrigatória por, pelo menos, 25 anos (atualmente, são exigidos 15 anos). E essa contribuição não poderá ser utilizada para contar tempo para aposentadoria urbana, caso ele resolva mudar sua vida do campo para a cidade. Somente quem desconhece a realidade dos trabalhadores rurais, responsáveis pela produção de 70% de todo o alimento que consumimos, pode apontar uma solução como essa. São homens e mulheres que trabalham em condições adversas e que, por interesse da sociedade e da Constituinte de 1988, precisam ser incentivados a se manterem no campo. Como está o texto, estão fechando todas as portas para uma aposentadoria digna.

A reforma proposta prejudica especialmente as pessoas idosas ou deficientes de qualquer idade, que tenham renda per capita muito baixa, inferior a um quarto do salário-mínimo (R\$ 220 em 2016). O benefício assistencial pago a essas pessoas será desvinculado do salário-mínimo, afastando a participação no ganho real com base no crescimento do PIB brasileiro. O valor do benefício será definido em lei, tal como ocorre com o Bolsa-Família. A idade mínima para ter acesso a esse benefício sobe de 65 anos para 70 de forma escalonada.

Outro grupo que será muito afetado é o das pensionistas. Hoje existem 22 milhões de aposentados que recebem um salário-mínimo. Mediante óbito do segurado, a viúva terá direito a receber apenas 60% do salário-mínimo, acrescido de 10% por cada filho.

É importante dizer que a situação da Previdência

é resultado de muitos fatores, dentre eles o mais grave é a crise econômica que levou à queda na arrecadação previdenciária, aliada às desonerações. Em 2015, houve a desoneração da folha de pagamento das médias e grandes empresas, cuja renúncia previdenciária deveria ser compensada pelo Tesouro. Somente a desoneração para o agro-negócio exportador retirou da Previdência R\$ 9 bilhões no ano passado. As entidades filantrópicas ficaram com R\$ 12 bilhões. É daí que vem o problema e que precisa ser ajustado, por meio de compensação do Tesouro.

Apesar de considerar que a Previdência Social é uma política pública que deve ser acompanhada de perto e em profundidade para que sejam feitos ajustes frequentes ao longo de sua história, não podemos apoiar qualquer tentativa de retirada de

direitos. Existem diversos caminhos na tomada de decisão sobre uma reforma da Previdência. Mas, o que estamos observando no texto apresentado pelo governo ilegítimo é a opção total e desmedida por beneficiar os mais ricos e suprimir os direitos de quem mais precisa. Sei que a luta no Parlamento será grande porque a base aliada do governo Temer parece anestesiada e subserviente aos comandos do Planalto. Espero que a sociedade brasileira mobilizada nos ajude no despertar dos meus pares e que eles entendam a profundidade dos ataques que estão sendo desferidos com essa reforma da Previdência.

O caminho não é suprimir direitos, mas assegurá-los. Para isso, é preciso ter coragem para enfrentar o topo da pirâmide social.

A reforma da Previdência e a vida das mulheres - 2016

Junéia Martins Batista

Secretária Nacional da Mulher Trabalhadora da CUT

A jornada das mulheres é superior à realizada pelos homens. Manter a diferença de idade para aposentadoria é, portanto, uma questão de justiça social

A possibilidade de igualar a idade e o tempo de contribuição de mulheres e homens para a obtenção da aposentadoria tem motivado vários articulistas a levantar argumentos para justificar essa proposta. Todos eles buscam responder à lógica do mercado e não defender o direito das mulheres

“Apesar dos recentes avanços e da inegável ampliação da cobertura previdenciária às mulheres, ainda existem muitas distorções a serem superadas, decorrentes das históricas desigualdades existentes no mercado de trabalho e na vida privada e familiar. Portanto, a equiparação da idade mínima para aposentadoria entre homens e mulheres, sem a necessária superação ou atenuação das desigualdades existentes no mercado de trabalho e na vida privada e familiar, pode aumentar a desigualdade de gênero relacionada à proteção previdenciária.”

As mulheres no mercado de trabalho: avanços e permanências.¹

O governo federal tem sinalizado enviar ao Congresso Nacional proposta de reforma da Previdência Social que institui, entre outras, idade mínima para aposentadoria (que já existe) e a equiparação das regras entre homens e mulheres e entre trabalhadores rurais e urbanos.

Outra proposta que, vez por outra, tem sido cogitada é a desvinculação do piso previdenciário do salário mínimo. Isso seria um desastre!

Do nosso ponto de vista há, pelo menos, dois equívocos por parte do governo ao cogitar essa reforma: o primeiro é tratar a questão da Previdência isolada da questão da Seguridade. A segunda é analisar as contas da Previdência como uma questão de mercado e não de direito e considerá-la deficitária.

Não iremos entrar no debate se a Previdência é deficitária ou não porque não é nosso objetivo e porque estudos têm demonstrado que não é. Segundo a economista Denise Gentil não há déficit. “Em 2013 houve superávit de R\$ 67 bilhões, em 2014, superávit de R\$ 35 bilhões e, em 2015, de R\$ 16 bilhões. Note-se que no governo Dilma esse superávit tem caído progressivamente, porque a política macroeconômica tem produzido queda do Produto Interno Bruto (PIB) desde 2011. Os anos de 2014 e 2015 são anos de recessão, mesmo assim o sistema de Seguridade Social gerou um superávit de R\$ 16 bilhões em 2015. Então, insistimos que obviamente o argumento central para fazer a reforma da Previdência não pode ser a falta de recursos para cobrir os gastos. Temos que discutir as verdadeiras razões de fazer essa reforma.”²

Para o pesquisador Vitor Araújo e o professor José Dari Krein, se houver combate às sonegações é possível haver substancial da receita da Previdência. Para se ter uma ideia disso, segundo eles, apenas “o trabalho assalariado explicitamente sem carteira, portanto, implica diretamente num desfalque de mais de 47 milhões para a Previdência, ou mais de metade do suposto déficit para 2015.”³

Ao considerar a Previdência deficitária busca-se impor a visão do mercado da classe dominante, que objetiva transferir para o mercado, por meio dos fundos privados de capitalização, um serviço que deve ser público.

Na condição de dirigente nacional da Central Única dos Trabalhadores me coloco radicalmente contra qualquer alteração na regra da Previdência que implique redução de direitos de trabalhadores e trabalhadoras.

A CUT já se posicionou contra medidas que representam retrocessos como o aumento da idade para a aposentadoria ou equiparação entre homens e mulheres do tempo de vida mínimo exigido para obtenção do benefício e defende que essa proposta seja levada para o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho, Renda e Previdência Social, espaço criado exatamente para tratar de questões como essa.⁴

A SEGURIDADE COMO UM DIREITO

A Constituição Federal de 1988 no Capítulo II, nos artigos 194 e 195, que trata de Seguridade Social,

estabelece recursos que financiarão os três pilares da seguridade: a saúde, a assistência e a previdência.

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998).⁵

Foi somente com a Constituição de 1988 que essas políticas foram reorganizadas e reestruturadas com novos princípios e diretrizes, e passaram a compor o sistema de Seguridade Social brasileiro.

Os três pilares foram criados com o objetivo de proporcionar vida digna à população. Por meio da Saúde Pública (Sistema Único de Saúde – SUS) as pessoas têm acesso a um sistema de saúde universal, não contributivo. A Assistência Social é o pilar que combate a pobreza e tende às pessoas que estão em situação de vulnerabilidade, tais como moradores/as em situação de rua, pessoas idosas pobres e os/as deficientes físicos de baixa renda.

A Previdência Social, que é contributiva, garante renda a pessoas que temporariamente ou definitivamente em função de desemprego, doença, acidente, invalidez ou idade avançada estão impossibilitadas de estar no mercado de trabalho.

“Apesar de ter um caráter inovador e intencional compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (Previdência) com direitos de caráter universal (Saúde) e direitos seletivos (Assistência).⁶

QUANDO AS PESSOAS SE APOSENTAM?

Desde a Reforma da Previdência realizada no governo Fernando Henrique Cardoso por meio da Emenda Constitucional nº 20/98, há três tipos principais de aposentadoria: por idade, por tempo de contribuição e por invalidez.

Hoje os homens podem se aposentar aos 65 anos de idade e as mulheres aos 60, desde que tenham contribuído pelo menos 15 anos. As trabalhadoras rurais se aposentam aos 55 anos e os trabalhadores

rurais aos 60 anos.

Para se aposentar por tempo de contribuição os homens precisam ter 35 anos de contribuição e as mulheres 30 anos.

Quando a pessoa está incapacitada para o trabalho, seja por doença ou acidente, ela tem direito à aposentadoria por invalidez.

Portanto, desde 1998, existe sim a “aposentadoria por idade” (65 anos para homens e 60 anos para mulher). De fato, no caso da aposentadoria “por tempo de contribuição” (35/30 anos), a lei não exige idade mínima; entretanto, sobre elas incide o “fator previdenciário”, criado em 1999, que incentiva a postergação da data da aposentadoria, pois suprime parcela do valor do benefício até que o contribuinte atinja 65/60 anos.

Ademais, é preciso considerar que a Medida Provisória 676 (18 de junho de 2015) instituiu um mecanismo de progressividade do fator previdenciário. A “fórmula 85/95” (que soma a idade com o tempo de contribuição, sendo a primeira para as mulheres e a segunda para os homens) evoluiu gradativamente entre 2017 e 2022 até que essa soma atinja a “fórmula 90/100”.⁷

AS MULHERES TÊM UMA TRAJETÓRIA DIFERENTE DOS HOMENS NO MERCADO DE TRABALHO

A possibilidade de igualar a idade e o tempo de contribuição de mulheres e homens para a obtenção da aposentadoria tem motivado vários articulistas a levantar argumentos para justificar essa proposta. Entre esses, o mais difundido é aquele que justifica pela idade, alegando que a mulher de 60 anos tem expectativa de viver até os 82 anos, enquanto os homens vivem, em média, 79 anos. Outros argumentam que a tecnologia reduziu o tempo que as mulheres dedicam ao trabalho doméstico. Enfim, todos eles buscam para responder à lógica do mercado e não para defender o direito das mulheres.

No Brasil, nos dias atuais a maioria das pessoas se aposenta por idade, e não por tempo de contribuição. Dos cerca de 18 milhões de aposentadorias em vigor, 52% são por idade; 28%, por tempo de contribuição; e 20% por invalidez. Se observarmos a tendência de desregulamentação do mercado de trabalho, a consequência é a redução do número de pessoas que se aposentam por tempo de contribuição.

Do nosso ponto de vista é um equívoco aumentar o tempo de contribuição para mulheres e homens,

pois a maioria dos trabalhadores e trabalhadoras se inseriu no mercado de trabalho muito cedo, e em grande parte das situações em condições adversas de trabalho.

Denise Gentil, no artigo anteriormente mencionado, observa que a partir dos 40 anos, em diversas atividades, as pessoas começam a sofrer uma série de doenças crônicas que as incapacitam para o trabalho. São mais de 57 milhões de pessoas com doenças crônicas, e as mulheres são as principais acometidas por essas doenças.

Outro aspecto é a obsolescência. O trabalhador não tem como disputar com os mais jovens os postos de trabalho que exigem maior conhecimento tecnológico.

No que se refere a igualar a idade entre mulheres e homens, além das doenças citadas, as mulheres têm toda uma trajetória no mercado de trabalho e em relação à desigualdade na divisão sexual do trabalho. As mulheres ainda respondem pela maior parte dos afazeres domésticos. A desvantagem na distribuição dos afazeres domésticos entre os se-

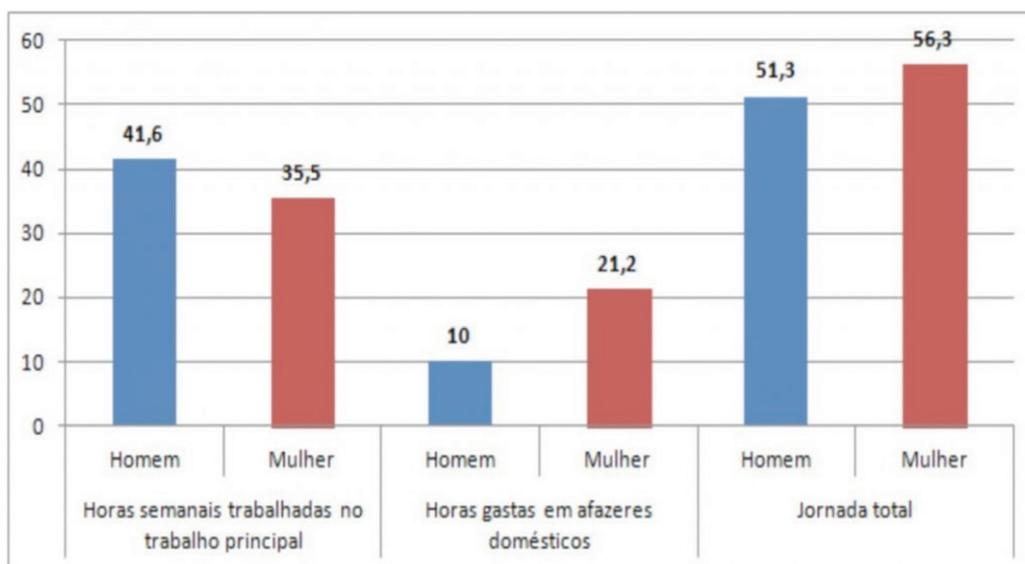
xos, na maior parte das vezes, impõe às mulheres aceitar ou buscar empregos cujas jornadas sejam parciais.⁸

Somando as jornadas de trabalho fora de casa e a de trabalho doméstico, a jornada total das mulheres é superior à realizada pelos homens. Manter a diferença de idade para aposentadoria entre homens e mulheres é, portanto, uma questão de justiça social: ao longo de suas vidas, as mulheres ainda trabalham mais horas do que os homens – esse trabalho é essencial para a vida em sociedade, mas ainda é em sua maior parte realizado pelas mulheres.⁹

É importante destacar também a tendência de crescimento das famílias monoparentais, especialmente as formadas por mãe+filhos, que manteria ou aumentaria o número de horas de trabalho doméstico realizado pelas mulheres.

As mulheres se aposentam mais por idade do que por tempo de contribuição. Elas param mais de trabalhar para cuidar dos familiares, para ter filhos e estão inseridas em setores que têm maior rotatividade.

Média de horas semanais trabalhadas no trabalho principal, média de horas gastas em afazeres domésticos e jornada total das pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência – Brasil, 2014



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: Dieese¹⁰

DESIGUALDADE DE GÊNERO NO MERCADO DE TRABALHO REDUZ A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DAS MULHERES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A População Economicamente Ativa feminina é menor e os rendimentos médios das mulheres são menores.

A permanência das mulheres no mercado de trabalho formal é menor. Ficam em média 37 meses no mesmo trabalho, período inferior ao dos homens, que é de 41,7 meses (RAIS 2014). Isso se relaciona, entre outros fatores, à ausência de equipamentos públicos como creches e instituições para cuidados com idosos e enfermos.

As mulheres têm ocupações mais vulneráveis, com baixos rendimentos, maior rotatividade e menor qualificação. A chamada “dupla jornada” limita as possibilidades de ascensão profissional das mulheres e, com isso, a elevação da sua remuneração. Como têm menor poder de contribuição e dependem da sua idade ou da morte do cônjuge para obter o benefício, as mulheres recebem um benefício médio menor.¹¹

MULHERES E POLÍTICAS DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

Em 2014, dos 90 milhões de pessoas ocupadas no Brasil entre 16 e 59 anos, 65,3 milhões estavam protegidas socialmente, representando 72,6% desse total. No entanto, mais de 24 milhões de pessoas ocupadas permaneciam sem proteção social, 27,5% do total.

Para o total de idosos, enquanto a proteção dos homens atinge 86,1% (10 milhões), a das mulheres está estimada em 78,5%, (11,5 milhões). Desse total de idosas protegidas, 7 milhões (61%) são aposentadas, 2,3 milhões (20%) pensionistas e 1,7 milhão são aposentadas e pensionistas. Essa diferença de proteção reflete a forma de inserção das mulheres no mercado de trabalho nas últimas

décadas, em condições mais precárias e sujeitas a maior grau de vulnerabilidade.

Segundo os censos demográficos do IBGE, a evolução da estrutura populacional dos idosos revela que as mulheres não só são maioria na população, mas também tem havido uma “feminização” da velhice. “Mas há estudos que indicam que a expectativa de vida saudável das mulheres é igual à dos homens, ou seja, elas vivem mais, mas com sua saúde comprometida” (Previdência, 2015).

Embora sejam concedidos mais benefícios para mulheres (2,9 milhões em 2014) do que para homens (2,3 milhões, em 2014), devido ao impacto de benefícios como salário-maternidade e pensão por morte, as mulheres recebem uma parcela menor do total de benefícios pagos pelo INSS.

As mulheres eram 56,1% das beneficiárias da Previdência, mas o valor somado dos benefícios recebidos pelas mulheres representou somente 51,2% do valor total pago, ou seja, o valor médio de benefício das mulheres é menor que o valor médio pago aos homens.

A trajetória profissional das mulheres não é igual à dos homens. Elas têm responsabilidades domésticas e de cuidados que impactam diretamente sobre a forma como entram e permanecem no mercado de trabalho, e isso reflete, entre outros, em condições de trabalho, diferenças salariais e segmentos em que estão inseridas.

As trabalhadoras rurais têm um cotidiano de trabalho que não é considerado e valorizado aos olhos do mercado, mas que é essencial para a reprodução da vida. As anunciadas reformas penalizarão especialmente as mulheres do campo, da floresta e das águas.

Por essas razões nos colocamos contra a reforma da Previdência em relação a todos os pontos que têm sido anunciados, mas em especial àqueles que propõem igualar o tempo de contribuição e a idade entre mulheres e homens.

NOTAS

1. As mulheres no mercado de trabalho: avanços e permanências. Apresentação PPT, por Patrícia Pelatieri. Dieese
2. <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/entre-a-insustentavel-retorica-do-deficit-e-as-verdadeiras-razoes-da-reforma-previdenciaria-entrevista-especial-com-denise-gentil/551994-entre-a-insustentavel-retorica-do-deficit-e-as-verdadeiras-razoes-da-reforma-previdenciaria-entrevista-especial-com-denise-gentil>
3. FILGUEIRAS, Vitor Araújo; KREIN, José Dari. Reforma da Previdência para quem? Proposta para uma reforma efetiva e pragmática.

4. <http://www.cut.org.br/artigos/contra-retrocessos-nas-regras-para-as-aposentadorias-b463/>
5. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
6. 8º Encontro Nacional de Mulheres da CUT: “Trabalhadoras em Luta por Igualdade, Liberdade e Autonomia”. Caderno de Resoluções/Comissão Organizadora do 8º Encontro Nacional de Mulheres da CUT. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, p. 346
7. FAGNANI, Eduardo. A Previdência Social exige idade mínima. Fevereiro de 2016. Artigo escrito para o projeto “Política, Planejamento e Gestão das Regiões e Redes de Atenção à Saúde no Brasil” (Região e Redes – Caminho para a Universalização da Saúde no Brasil)
8. As mulheres no mercado de trabalho: Avanços e permanências. Apresentação PPT, por Patrícia Pelatieri, Dieese.
9. Parágrafo redigido a partir de colaboração de Adriana Marcolino, da Subseção do Dieese na CUT
10. Idem
11. Idem

A chamada reforma da Previdência tem se constituído em um poderoso quadro de fundo para o atual governo e seus aliados no Congresso Nacional aprovarem praticamente tudo o que se propuseram ao conseguir o apoio do establishment para implementar o impeachment. Seu maior fracasso até agora foi não terem logrado êxito em aprovar qualquer coisa, a esse título, que servisse como prestação de contas do que lhes foi encomendado.

À medida que o alcance da proposta vai se desidratando, é preciso “salvar os anéis”, escolhendo um bode expiatório que esteja permanentemente sob a mira fácil do maior número de pessoas, inclusive daqueles que receberam a indulgência de se verem excluídos das mudanças na proposta. Nesse caso, nada melhor que eleger os privilegiados, os marajás, em outras palavras, aqueles em relação aos quais o ataque frontal, direto, é o disfarce ideal para alcançar o objetivo final, mas subliminar do avanço liberal: o próprio Estado.

Nesse caso, os servidores públicos civis foram escolhidos como a cereja do bolo, principalmente depois que os militares deixaram de ser considerados como servidores. Ainda que estes representem cerca de um quarto do total – entre ativos e inativos –, as pensões militares respondem por cerca de 45% do total; ou, ainda, que as reformas militares correspondam a mais de 25% do total das aposentadorias.

Tampouco parece causar sensibilização o fato de as despesas com cargos em comissão – segundo o próprio relatório resumido da execução orçamentária, da Secretaria do Tesouro Nacional – atingirem o inacreditável percentual de 50% das remunerações fixas do pessoal ativo (mesmo que grande parte desses cargos seja ocupada por pessoal do quadro permanente). O que é espantoso nessa estatística é a percepção da quantidade de gente que responde aos desígnios dos governantes de plantão, e o quanto custa garantir a adesão da burocracia estatal às políticas oficiais.

Evidentemente, todos esses fatos permanecem encobertos, dada a maciça campanha publicitária promovida com recursos do orçamento público e inflada pela mídia a serviço dos interesses privados (in)confessáveis. Infelizmente, quando a Justiça de 1ª instância suspendeu a propaganda oficial enganosa sobre a Previdência, apareceu – como sempre, em socorro do governo atual – a caneta salvadora (expressão utilizada por Bernardo Mello Franco, na *Folha de S. Paulo*) do desembargador Hilton Queiroz, presidente do TRF da 1ª Região, derrubando a liminar. A folha de servi-

ços desse magistrado é bem conhecida e por demais extensa em decisões de 2ª instância favoráveis aos interesses do grupo instalado no poder, reforçando a parcialidade com que amplos setores do Judiciário e do Ministério Público têm atuado de forma articulada a favor do interesse dos mais poderosos.

Mas convém refletir sobre todas essas marchas e contramarchas em relação à tramitação da assim chamada reforma. É sugestivo notar, por exemplo, que algumas consequências são inevitáveis pelo simples anúncio da pretensão de alterar as regras da Previdência, como já aconteceu seguidamente em experiências anteriores. Num primeiro momento, há uma verdadeira corrida às aposentadorias por parte das pessoas que já preencheram as condições para pleiteá-las, e estavam dispostas a continuar em atividade, mas temem perder o que já alcançaram, num país em que o próprio não saudoso Malan teria dito que o passado traz mais incerteza que o futuro. (Basta mencionar a esdrúxula situação em que as pessoas que já estão em regime de transição entram em um novo regime de transição, isto é, a transição da transição.)

O resultado é paradoxal: em vez de retardar, antecipam-se as aposentadorias, e o previsível é um agravamento da situação a curto prazo: mais gente se aposentando (que continuaria trabalhando com um simples abono-permanência), menos gente na ativa, o que significa dizer que se teria que repor o quadro de pessoal, realizando novos concursos, ou, simplesmente, comprometer ainda mais a qualidade dos serviços, por falta de reposição de pessoal.

A outra consequência é precisamente – mesmo sem a aprovação da reforma – alcançar os objetivos das instituições financeiras e seguradoras, fazendo com que caíam nos seus braços os servidores que não querem ter uma queda futura de suas remunerações ou, então, trabalhar mais tempo do que haviam planejado para suas vidas.

Esse último aspecto é tão contundente, que, segundo os dados da Federação Nacional de Previdência

Privada e Vida (Fenaprevi), divulgados pela Agência Estado, o setor de previdência complementar registrou aumento de 28,9% nas suas contribuições aos planos em setembro deste ano na comparação com igual mês do ano anterior. O volume de aportes no mês beirou os R\$ 10 bilhões. Os percentuais de expansão são crescentes: foram de 7,9% na comparação entre os nove primeiros meses de 2016 e 2017, e de 14,19% entre os respectivos terceiros trimestres (mesmo com a crise do emprego e da renda).

O setor fechou setembro com R\$ 743,30 bilhões em ativos administrados, aumento de 19,29% em relação ao ano anterior. No mesmo período, o aumento do número de pessoas com planos de previdência privada contratados no Brasil aumentou 8,15% (enquanto nos planos de saúde caía), com 13,7 milhões de pessoas. Dos novos aportes, 88,61% referem-se a planos individuais, o que demonstra o desespero das pessoas atormentadas com o terrorismo manifestado em todos os discursos oficiais e nas entrevistas dos especialistas, que anunciam a inviabilidade de pagamento das futuras aposentadorias.

É despiendo dizer que esse quantitativo de beneficiários é constituído por reduzida parcela remanescente de privilegiados, que ainda consegue pagar planos privados de previdência, planos de saúde, escolas particulares e outros tantos serviços que o Estado brasileiro se omitiu de prestar, transferindo-os para o mercado, e que não são minimamente acessíveis por uma massa crescente de desprovidos da sorte.

É nessa direção que se promove talvez a mais explícita e desavergonhada negociação entre poderes da República, na tentativa de aprovar qualquer pseudoreforma. Agora, mais do que cargos e liberação de emendas, institucionalizaram-se as remissões, anistias, parcelamentos a perder de vista, recorrentemente; são renúncias fiscais de toda ordem em benefício dos que não pagam os seus tributos e, em alguns casos, são os beneficiários diretos da reforma.

O preço varia segundo o tamanho da bancada que vocaliza os respectivos interesses e o impacto esperado com cada medida proposta. Não é preciso grande esforço para entender que essas renúncias transferem para o conjunto da sociedade o sacrifício que é a contrapartida do benefício de cada grupo específico de favorecidos.

A esse propósito, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco)

vem alertando para o desestímulo que essa prática reiterada representa para quem cumpre suas obrigações tributárias. É também uma verdadeira forma de minar a concorrência. Na esmagadora maioria dos casos, evidencia-se não haver qualquer compromisso firme por parte dos beneficiários; o Poder Público não acompanha ou fiscaliza o cumprimento dos presumíveis objetivos de natureza econômica ou social que deveriam nortear a concessão/renovação dos incentivos.

O professor Evilásio Salvador, em alentado estudo para a Revista do Serviço Social, de São Paulo, levantou, para o período de 2008 a 2016, com base em dados oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional e da Receita Federal do Brasil, o total das renúncias tributárias, chegando ao astronômico montante de R\$ 1,086 trilhão, a valores deflacionados pelo IGP-DI, a preços médios de 2016. Só que esses cálculos têm que ser atualizados a cada mês e, às vezes, a cada semana.

São situações como essas que dão conta do descaso, da irresponsabilidade com a manipulação dos números, reforçando a mistificação do terrorismo disseminado junto à sociedade com as projeções oficiais, altamente questionadas pela CPI da Previdência, no Senado Federal, solenemente ignorada pela mídia e pelos tais especialistas, porta-vozes do sistema.

A confusão deliberadamente provocada nos conceitos que envolvem Previdência e Seguridade Social, sobre o que deveria ser computado entre os seus recursos e o que poderia ser contabilizado na conta de seus dispêndios, gera enorme desconfiança e ceticismo sobre as bases em que as discussões têm sido conduzidas, e estas são um sinal de alerta na sua retomada. Enquanto o processo estiver sob a égide do atual governo, não haverá a menor credibilidade para efetuar uma análise transparente e objetiva.

A questão, nos termos em que tem sido colocada, é tão surrealista que inspirou uma das melhores charges do ano, que mostra uma pessoa dirigindo duas perguntas a uma outra: o que vai acontecer se a reforma da Previdência não for aprovada e o que vai acontecer se a reforma da Previdência for aprovada. A resposta foi a mesma: você não vai poder se aposentar!

Concluo com a frase com que iniciei artigo recentemente escrito para o *Correio Braziliense*. “Vivemos em tempos de pós-verdade; como no clássico 1984, as palavras ganham o significado que se lhes quer atribuir, para cada circunstância.

O sistema previdenciário (INSS) paga 33,7 milhões de benefícios: 10,1 milhões de aposentadorias por idade; 3,2 milhões por invalidez; 5,7 milhões por tempo de contribuição; 7,5 milhões por pensão por morte; 1,5 milhão por auxílio-doença; 4,5 milhões de aposentadorias BPC (idosos e pessoas com deficiência carente); entre outros. São cerca de 24 milhões de aposentadorias urbanas e 9 milhões de aposentadorias rurais.

Estudioso do assunto, o auditor fiscal Álvaro Solón afirmou alguns anos atrás que “a Previdência pública brasileira é o maior sistema de redistribuição de renda do mundo. Não existe um sistema público de Previdência fundado no sistema de repartição em lugar nenhum da Terra que tenha esse efeito redistributivo”.

A reforma da Previdência do governo Temer prevê que homens e mulheres tenham idade mínima de 65 anos e 49 anos de contribuição para ter aposentadoria integral. Ou seja, quase na hora da morte. Esquece que as diferenças de gênero são gigantescas. Outros pontos: proibição de acumulação de pensão com aposentadoria; fim da aposentadoria especial para professores e policiais civis; elevação da idade para 70 anos para o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A reforma vai atingir a economia dos municípios. Em 70% deles, o valor dos repasses aos aposentados e demais beneficiários supera o repasse do Fundo de Participação dos Municípios. Mais ainda, em 82% do total, os pagamentos aos beneficiários do INSS superam a arrecadação municipal. É com o pagamento aos aposentados que a economia e o comércio dessas cidades giram.

O leque de maldades dessa reforma é enorme. Um ataque frontal aos direitos sociais dos aposentados, dos trabalhadores e daqueles que se preparam para entrar no mercado de trabalho.

A reforma é justamente para beneficiar o sistema financeiro. A estratégia é desmoralizar a Previdência pública para fortalecer a Previdência privada. E o caminho utilizado é a apresentação de números indicando rombos catastróficos.

Há estudos comprovando a contrariedade dos argumentos do governo. Um deles é o da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Vejamos: saldo positivo de R\$ 59,9 bi em 2006; R\$ 72,6 bi em 2007; R\$ 64,3 bi em 2008; R\$ 32,7 bi em 2009; R\$ 53,8 bi em 2010; R\$ 75,7 bi em 2011; R\$ 82,7 bi em 2012; R\$ 76,2 bi em 2013; R\$

53,9 bi em 2014; R\$ 24 bi em 2015. Nada de déficit.

Para agravar ainda mais a situação, o Congresso prorrogou a DRU até o ano de 2023 e ampliou de 20% para 30% o percentual que o governo pode retirar da Seguridade Social. Isso significa a saída de R\$ 120 bilhões por ano da Seguridade.

A reforma da Previdência é um dos maiores crimes cometidos contra o povo brasileiro. Não há nenhuma necessidade de realizá-la. Foi pensando nesse cenário, capitaneado pelo governo federal e pelos entreguistas nacionais, que fomos à luta com o objeto de criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a realidade do caixa da Previdência Social.

O primeiro passo foi dado no dia 19 de janeiro, no meu gabinete, em Brasília, em reunião com a Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (Cobap) e com o Movimento Nacional dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas (Mosap).

A ideia foi ao encontro do que ouvimos durante os anos 2015 e 2016, nas nossas andanças pelos 26 estados realizando audiências públicas com as sociedades locais sobre as reformas previdenciária e trabalhista, terceirização, negociado acima do legislado, trabalho escravo, entre outros ataques à CLT e à Constituição Cidadã. Tínhamos, portanto, uma convergência da necessidade de uma CPI.

Vale destacar que uma enquete realizada pelo DataSenado indicou que 93% dos internautas entrevistados eram favoráveis à CPI da Previdência. A maioria (87%) também acreditava que a CPI auxiliaria no debate da reforma previdenciária. Outro parâmetro foram as redes sociais. As mensagens que nos chegavam eram de total apoio. Já tínhamos aí uma noção de que a sociedade brasileira clamava pela CPI.

Acompanhados de representantes dos movimentos sociais, protocolamos no dia 21 de março, na Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal, o pedido para a instalação da CPI com a assinatura de

62 senadores. Fato inédito. Eram necessárias 27 assinaturas. No dia 26 de abril, uma quarta-feira, com o apoio da população e de todos os partidos, a comissão foi instalada.

Ela tem um prazo de 120 dias para a realização dos seus trabalhos, prorrogáveis por igual período, e é integrada por 7 membros titulares e 7 suplentes. O meu nome foi escolhido para presidir, sendo o senador Telmário Mota o vice, e o senador Hélio José o relator.

Até o momento já ouvimos várias entidades e especialistas. Segundo o presidente do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional, Achilles Frias, a dívida ativa da União já alcança, hoje, mais de R\$ 1,8 trilhão, dos quais mais de R\$ 500 bilhões são de dívidas relativas à Previdência. Somente o Grupo JBS deve cerca de R\$ 2,3 bilhões. “Há um interesse claro de paralisar a Procuradoria, privatizar a dívida por meio de securitização e vendê-la para os bancos, em sua maioria grandes devedores. Os

bancos devem hoje cerca de R\$ 100 bi.”

Já o presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, Carlos Fernando da Silva Filho, informa que, somente em 2015, mais de R\$ 46 bilhões em contribuições previdenciárias dos trabalhadores deixaram de ser pagos pelas empresas à União. O valor que os empregadores deixaram de pagar entre 2012 e 2015 soma, segundo o auditor, mais de R\$ 108 bilhões. “O governo federal não prioriza a fiscalização dessas contribuições, o que gera um volume alarmante de tributos não recolhidos, com dívida reconhecida pelo sonegador e não inscrita em dívida ativa.”

O objetivo da CPI é a verdade. Esclarecer as receitas e as despesas, os desvios, desonerações, desvinculações e sonegações. O Brasil tem o direito de saber o que está dentro dessa verdadeira caixa-preta. E, de uma vez por todas, dizer ao país inteiro que a reforma da Previdência é desnecessária.

Para Gabas, a proposta do governo não tem por objetivo a sustentabilidade do sistema, mas sim abrir espaço para o capital privado e reduzir gastos sociais

Carlos Gabas, ex-ministro da Previdência, defende que a proposta de reforma que está no Congresso seja rejeitada na sua totalidade, pois trata-se de desmonte do sistema de proteção social. “Não há uma situação catastrófica, mas sim desafios que precisam ser discutidos com a sociedade para fortalecer nosso modelo, e esse processo só poderá ser conduzido por um governo com legitimidade, escolhido por eleições diretas”

Tendo ocupado o cargo de ministro da Previdência e trabalhado com Seguridade Social por longo tempo, a seu ver as contas previdenciárias de fato justificam uma reforma tão avassaladora quanto a que está em exame no Congresso?

Carlos Gabas - Não. De forma alguma se justifica essa maldade que o governo tenta impor aos trabalhadores. Nós tínhamos uma preocupação e estávamos fazendo o debate com a sociedade. Colocamos os números na mesa e chamamos as entidades sindicais, representações de empregadores, de aposentados para expor de maneira muito transparente que tínhamos um desafio.

Então, a reforma da Previdência é necessária.

Carlos Gabas - Não gosto de usar o termo reforma, mas se quisermos usá-lo, tem que ser com a conotação correta. Por exemplo: quem reforma sua casa, sempre o faz para melhorá-la, para torná-la mais segura, mais confortável, mais bonita. Ninguém faz reforma para piorar, para destruir ou desmontar. Desse ponto de vista, então, era necessário discutir o nosso sistema de Seguridade Social, que não é só a Previdência. Queríamos discutir também o financiamento desse sistema. A Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e a CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido) deveriam entrar na conta e nunca fizeram parte. Existem desafios, não dá para dizer que está tudo bem.

Além da transição demográfica, do envelhecimento da população e da redução do número de filhos por mulher, houve a ampliação da cobertura previdenciária em 100% nos governos do PT, por meio de várias alternativas de inclusão com subsídio. Em 2003, eram 30 milhões de pessoas cobertas pela Previdência e passamos a ter 60 milhões. E isso não se deve apenas à formalização, não foram criados nem formalizados 30 milhões de empregos na forma tradicional. Nós ampliamos a cobertura com

subsídio. Criamos a figura do microempreendedor individual, com mais de 5 milhões de trabalhadores incluídos: pipoqueiros, borracheiros, cabeleireiras, manicures etc., que passaram a ter proteção previdenciária com contribuição de apenas 5% sobre um salário-mínimo, com direito a aposentadoria, pensão por morte e auxílio-doença. Essa massa de novos contribuintes mais adiante exigirá a contra-prestação de suas contribuições, cujos benefícios não têm cálculo atuarial suficiente (contribuição suficiente para pagar o benefício). Nesses casos, o benefício correspondente será subsidiado.

A projeção do IBGE no início do governo Lula era que chegássemos em 2020 com dois filhos por mulher, chegamos em 2012 com 1,7 filho por mulher. Portanto, houve grande redução na taxa de reposição da população.

Some-se a isso a longevidade da população.

Carlos Gabas - Nossas políticas sociais melhoraram muito as condições de vida da população. De 1999 até 2014, houve um aumento na expectativa de sobrevida de quase cinco anos, de 80 para 84,8 anos. É ótimo que as pessoas vivam mais, tenham melhor qualidade de vida, que a medicina tenha avançado, mas é preciso planejar o futuro, não dá para deixar acontecer a esmo. Costumo ilustrar da seguinte forma: você está dirigindo uma carreta com quarenta toneladas em uma estrada reta, põe no piloto automático e segue, mas o GPS aponta uma curva adiante. Será necessário reduzir a velocidade, primeiro da parte de trás, depois da parte da frente, planejar cada passo para fazer a curva sem problemas. Com o nosso modelo de proteção social ocorre algo semelhante. Tem de ser planejado, inclusive com aperfeiçoamento na cobrança das contribuições. Fala-se em sustentabilidade, mas sustentabilidade tem dois pratos na balança, receita e despesa. Todos atacam só a despesa, dizendo: “É preciso reduzir a despesa...”. Mas por

que não mexer no prato da receita? Existem R\$ 500 bilhões de créditos na prateleira para serem cobrados de empresas devedoras. Então, por que não são cobrados? Daí a resposta é que a legislação é muito falha nessa área. Ora, se é possível mudar a Constituição para tirar direito de idosos, por que não mudar uma lei para cobrar eficazmente os créditos dos devedores?

As fontes de financiamento não são suficientes. Em 2015, houve uma renúncia de R\$ 67 bilhões. Por que tem essa renúncia? Por que algumas empresas são isentas da contribuição previdenciária?

Que tipo de empresa, por exemplo?

Carlos Gabas - Por exemplo, empresas de produção agrícola para exportação, hospitais, universidades. As empresas nessas condições estão em várias áreas, educação, saúde, assistência etc. Se existe decisão política de subsidiar, o governo tem de custear essa parte referente ao subsídio, caso contrário a conta não fecha. A renúncia fiscal pode ser uma boa política de incentivo para algumas áreas, mas quem paga?

Existem vários outros setores da economia com bilhões de subsídios que não passam por um debate na sociedade. Essa proposta que está no Congresso tem por objetivo desmontar um sistema de proteção social criado no Brasil que vem de muito tempo e foi consolidado na Constituição de 88.

Carlos Gabas - A Constituição de 88 consolidou o conceito de Seguridade Social, englobando Previdência, Assistência e Saúde. Nós precisamos modernizar e atualizar a legislação previdenciária, mas não desmontá-la, porque esse modelo de proteção social é o que consideramos adequado ao país. Nós o defendemos, os neoliberais, não. Eles acham que esse modelo é paternalista e generoso demais, que é muito dinheiro para pobre. Em 2015 gastamos R\$ 436 bilhões com Previdência e R\$ 502 bilhões com juros. Por que só se ataca a despesa primária e não a despesa financeira? Dizem que o governo tem de fazer o dever de casa. E os rentistas não têm de fazer o dever de casa? Nossa preocupação não é se tem déficit ou não, mas sim que esse modelo tenha sustentabilidade no futuro.

Falam que a Seguridade é deficitária. Então, coloquemos os números na mesa. O governo alega um déficit de R\$ 150 bilhões. No conjunto das despesas

da Seguridade Social, que na minha avaliação compreende o pagamento de benefícios previdenciários, SUS e pagamento de benefícios assistenciais, o governo inseriu também a folha de pagamento de servidores da União – R\$ 95 bilhões com inativos e R\$ 35 bilhões com ativos, além de benefícios com servidores ativos, R\$ 7 bilhões. Quem disse que faz parte da Seguridade Social a folha de salários da União? Se retirássemos essas despesas indevidas já equacionaríamos o tal déficit. Além disso, ainda, é preciso discutir os 30% da DRU (Desvinculação das Receitas da União), que são retirados anualmente do orçamento da Seguridade Social.

E qual o peso das desonerações nessas contas?

Carlos Gabas - Esse é outro problema. Por que a Previdência tem de arcar com a conta da desoneração? A desoneração significa deixar de cobrar 20% da folha de salários e cobrar um valor sobre faturamento, que é bem menor.

Qual o impacto de uma reforma como a proposta para a economia nacional?

Carlos Gabas - O impacto negativo é imediato porque o cálculo das aposentadorias concedidas a partir da aprovação da reforma já será reduzido. A desvinculação do piso previdenciário, do Benefício de Proteção Continuada (BCP) e das pensões do salário-mínimo é um fato gravíssimo. Isso significa que haverá benefícios abaixo do salário-mínimo. Eles querem evitar que as pessoas se aposentem. Em 2015, fizemos um levantamento de todos os homens que se aposentaram por idade aos 65 anos e constatamos que 80% não somavam 25 anos de contribuição. Com base na regra agora proposta, 80% daquelas pessoas não se aposentariam.

Desestimular a contribuição para o sistema, uma vez que aposentar-se será incerto, não seria uma decisão pensada no sentido de privatizar o sistema previdenciário?

Carlos Gabas - Esse é o objetivo central. Há muito tempo que os neoliberais querem isso. Antes eles queriam privatizar com a argumentação que o sistema era precário. Mas nós resistimos ao processo e hoje foram criadas condições de melhor atendimento. A Previdência é reconhecida, houve a ampliação da cobertura da sociedade que hoje chega a 82% dos idosos. Esse conjunto de mudan-

ças dificulta o desmonte. Então, eles brecam a ampliação da proteção e apontam para a iniciativa privada. Nos casos do regime próprio, dos estados e da União, entidades fechadas de Previdência complementar de natureza pública, sem fins lucrativos, eles tiram a natureza pública e abrem espaço aos bancos privados (PGBL e VGBL), com taxas de administração e de carregamento altíssimas etc. Não só abrem espaço como entregam aos bancos para administrar essas entidades.

O FAT está sendo privatizado. O seguro-desemprego antes só acionado pela Caixa Econômica Federal poderá ser acessado por qualquer banco, que com certeza cobrará por isso.

Carlos Gabas - O efeito na economia nacional será rápido, principalmente nos pequenos municípios. Hoje o dinheiro do aposentado vai 100% direto para o consumo, impacta positivamente na redução da mortalidade infantil, no índice de Gini (cálculo para medir desigualdade social), na qualidade de vida. Em mais de 70% dos municípios, a transferência da Previdência é maior que a cota do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados.

Mas o objetivo desse governo é engordar o caixa do capital especulativo, o capital financeiro, os bancos. A reforma não tem nenhuma preocupação com sustentabilidade do sistema. Querem abrir espaço para o capital privado e reduzir gastos sociais. Há uma sensação generalizada da elite de que os governos do PT exageraram no gasto social: “É muito dinheiro para pobre”. Daí vêm comparações esdrúxulas. “Ah, mas nos países da OCDE o gasto social é menor...” Lá não tem nenhum país com 200 milhões de habitantes, do tamanho do Brasil, com a mesma desigualdade regional e social e com o déficit de proteção social que o país tem com a sua população. São 500 anos de concentração de renda. Apesar de todos os avanços conquistados nos governos Lula e Dilma, a dívida social com o país ainda é muito grande, com os rurais, negros, jovens pobres de favela... Há déficit de moradia, de saúde e assistência, de tudo. A disputa que vemos hoje é pelo orçamento da União, pelo dinheiro do Estado brasileiro, se ele vai para proteção social ou se vai remunerar o capital especulativo.

Na disputa na mídia há um conjunto de mentiras que estão sendo diariamente produzidas e reproduzidas que é um escândalo.

Carlos Gabas- Eles estão desconstruindo um projeto de país. Trata-se de uma disputa de modelo de sociedade. O nosso é antagônico ao modelo deles. Cito como exemplo a riqueza do pré-sal, que eles entregam sem nenhum pudor e nós, ao contrário disso, fizemos um fundo para que os recursos fossem para educação e saúde. Eles querem engordar o caixa das multinacionais. Na Previdência, nosso modelo dentro desse projeto de país é de solidariedade, de repartição, o deles é de capitalização, individual e de renda para o capital especulativo.

Mas alegam que a Previdência explodirá em 2060.

Carlos Gabas - Essa projeção é feita na marreta, não existe metodologia para isso. A UFPA comprovou esse fato ao confrontar as projeções de 2011 até 2015 com o que de fato aconteceu, os números não conferem e tampouco ficam próximos da realidade. Imagine só daqui até 2060.

O nosso regime solidário é adequado à nossa sociedade, mas ele precisa ser constantemente reestruturado para dar sustentabilidade ao sistema. A dinâmica da sociedade exige também uma dinâmica da regra da Previdência, mas isso não implica tirar direitos. O financiamento é tripartite: trabalhador, empresa e governo.

A reforma é equivocada no método e na forma pois não foi discutida com a sociedade e porque simplesmente retira direitos dos trabalhadores, que acabariam pagando a conta sozinhos. Por acaso o movimento sindical e os empregadores não têm capacidade de pensar e propor soluções? Quem propôs a desproteção do trabalhador rural, alegando que ele não contribui, não conhece o país. O trabalhador rural contribui sim na comercialização da sua produção, com 2,1%. Essa contribuição vem na nota fiscal do produtor, mas dos 27 estados só três têm o bloco de produtor rural. É claro que há espaço para melhorar o mecanismo de arrecadação. Além disso, a agricultura familiar é responsável por mais de 70% da produção dos alimentos que chegam à nossa mesa. Desproteger os trabalhadores rurais, além de uma crueldade, seria atentar contra a segurança alimentar do povo.

Hoje a faixa para pagar imposto de renda é de R\$ 1.900 mensais. O trabalhador que ganha R\$ 2 mil paga imposto. O indivíduo que tem a sua empresa e ganha R\$ 100 mil e distribui lucro e dividendo não paga porque no Brasil a distribuição de lucros e dividendos é isenta de imposto. Entendemos que

é possível discutir essa isenção apenas para uma determinada faixa de renda, mas os valores mais altos devem sofrer tributação, assim como todos os demais trabalhadores. E em vez de fazer uma verdadeira reforma tributária, tornando o sistema mais justo e eficiente, estão propondo tirar Benefício de Prestação Continuada, de deficiente pobre, de idoso pobre. Isso é extermínio da população.

Há condições políticas de se aprovar essa reforma hoje, mesmo em meio a uma crise política?

Carlos Gabas - Previdência é um tema muito deli-

cado. As pessoas se mobilizam por ela. Pensar que o governo tem maioria e aprova o que quer não é verdade. A aposentadoria atinge diretamente a população, 80% são contra a reforma da Previdência. E isso é uma dificuldade para quem a defende. A minha posição é que não devemos discutir emendas. A proposta é muito ruim e devemos rejeitá-la. Temos de denunciar a tentativa de desmonte do nosso sistema de proteção social. Não há uma situação catastrófica, mas sim desafios que precisam ser discutidos com a sociedade para fortalecer nosso modelo, e esse processo só poderá ser conduzido por um governo com legitimidade, escolhido por eleições diretas.

Governo desconsidera mecanismos constitucionais que reconhecem a divisão sexual do trabalho, um dos elementos-chave da desigualdade de gênero

Não é razoável propor uma regra que trata as mulheres como iguais numa sociedade profundamente patriarcal, que reserva condições desfavoráveis no mercado de trabalho a elas e as submete aos maiores níveis de desemprego, ao trabalho informal e precário, aos baixos salários, à dupla e tripla jornada, derivada de responsabilidades, ainda, desiguais em relação ao trabalho doméstico e não remunerado

“Nunca se esqueça de que basta uma crise política, econômica ou religiosa para que os direitos das mulheres sejam questionados. Esses direitos não são permanentes. Você terá de manter-se vigilante durante toda a sua vida.” Existem pensamentos que perpassam a história e se mantêm ao longo do tempo com uma clarividência irrefutável. Simone de Beauvoir nos apresenta um deles, nessa célebre frase, ao nos dizer que a sociedade nem sempre caminha rumo ao futuro de forma linear. Estamos todos submetidos a fluxos e refluxos, avanços e retrocessos.

É comum em tempos de exceção que as primeiras vítimas sejam as mulheres. Não tem sido diferente nesse momento limiar que o Brasil atravessa. O processo de quebra da legalidade democrática – imposto por um conluio jurídico, midiático e parlamentar – não fica circundado em si mesmo, não se limita à retirada da primeira mulher presidente da República do poder.

Os interesses daqueles que seguem rasgando diariamente a Constituição são muito mais ambiciosos. Buscam engendrar um bloco de poder que lhes permita proteger corruptos, atacar a soberania nacional e vender o patrimônio do povo brasileiro. Paralelo a isso, há a intrépida marcha do retrocesso, a qual vai esgarçando o tecido dos direitos e avançando sobre os nossos corpos, desejos e liberdades.

O golpe travestido de impeachment foi marcado, desde o início, por uma série de simbolismos que autoproclamam o seu caráter racista, machista, misógino e sexista. O mais evidente deles foi, sem dúvida alguma, a imagem da ascensão ilegítima de homens, brancos e ricos ao poder central do país em detrimento da presença de mulheres, negros nos postos mais altos da República.

Só um governo com essa cara seria capaz de gestar e enviar ao Congresso Nacional uma reforma da Previdência tão cruel e desumana contra as mulheres, como é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 287/2016). Fundamentada no falacioso discurso de “rombo” da Previdência, a PEC quer con-

denar a grande maioria dos trabalhadores e trabalhadoras à morte, sem que antes tenham acesso ao direito básico à aposentadoria.

A desfaçatez é tão gritante e absurda que o governo Temer tem a audácia de produzir uma propaganda publicitária com o intuito de convencer o povo brasileiro de que o desmonte da Previdência Social é o único caminho para garantir os benefícios previdenciários às gerações futuras. Na verdade, deveria assumir que os números apresentados são manipulados e que a reforma põe fim ao direito à aposentadoria no Brasil.

De acordo com dados da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a economia que Temer fará em dez anos com a PEC 287 (R\$ 678 bilhões) é menor do que o montante que o governo federal perde em seis meses com o pagamento de juros da dívida pública, desonerações fiscais e tributárias, sonegação fiscal e corrupção (aproximadamente R\$ 750 bilhões).

No que concerne especificamente às mulheres, a reforma é absolutamente inaceitável. Ao igualar a idade de aposentadoria em 65 anos para homens e mulheres, propor contribuição mínima de 25 anos para ambos e obrigar homens e mulheres a trabalharem 49 anos para ter direito à aposentadoria integral, o governo desconsidera que as regras diferenciadas são mecanismos constitucionais que reconhecem a divisão sexual do trabalho, um dos elementos-chave da desigualdade de gênero.

Não é razoável propor uma regra que trata as mulheres como iguais numa sociedade profundamente patriarcal, que reserva condições desfavoráveis no mercado de trabalho a elas e as submete aos maiores níveis de desemprego, ao trabalho informal e precário, aos baixos salários, à dupla e tripla jornada, derivada de responsabilidades, ainda, desiguais em relação ao trabalho doméstico e não remunerado. Dados da PNAD-IBGE de 2014 comprovam essa realidade ao apontar que as mulheres trabalhadoras dedicam 19,21 horas por semana

com afazeres domésticos, ao passo que os homens dedicam apenas 5,1 horas.

A pesquisa revela, ainda, que a parcela feminina em idade ativa que trabalhava ou estava à procura de trabalho era de 57%, ante 79,2% no caso dos homens. As mulheres são mais vítimas do desemprego que os homens, 13,8% e 10,7%, respectivamente. Mesmo sendo mais escolarizadas, as mulheres continuam tendo rendimento médio mensal menor, R\$ 1,2 mil frente a 1,8 mil dos homens.

As propostas contidas na PEC não atingem da mesma maneira todas as mulheres. Elas são ainda mais cruéis quando analisamos os impactos causados às mulheres negras e rurais.

No caso das mulheres rurais, por exemplo, a PEC 287 acaba com o bônus de cinco anos para a aposentadoria rural e propõe que as trabalhadoras contribuam mensalmente e de forma individualizada para a Previdência com a mesma alíquota das trabalhadoras urbanas. Esse modelo desconsidera a sazonalidade da safra, o fato de a maioria das trabalhadoras rurais não possuir renda todos os meses do ano. Ignora, também, a diferença do trabalho rural e urbano, a expectativa de vida, a idade de ingresso na atividade profissional (muitas começam a trabalhar com 14 anos), a penosidade e o esforço do trabalho no campo.

Se aprovada, a PEC aprofundará ainda mais as atuais assimetrias de gênero na Previdência. Devido aos piores rendimentos e de inserção mais precária no mercado de trabalho, 48,3% dos benefícios previdenciários concedidos às mulheres são de um salário mínimo (contra 23,9% no caso dos homens).

O aumento de 15 para 25 anos do tempo mínimo de contribuição representará enormes dificuldades para o acesso à aposentadoria. As mulheres serão penalizadas em todos os aspectos. Se considerado o tempo médio de trabalho semanal, ao longo de 35 anos de contribuição as mulheres teriam trabalhado sete anos mais que os homens.

Se considerado o primeiro emprego aos 22 anos e aposentadoria aos 65 anos de idade, após vínculos formais de emprego, as mulheres teriam trabalhado, por conta da jornada dupla, 8,6 anos a mais que os homens.

Por fim, se consideradas as atuais idades médias de inserção no mercado de trabalho, 16,1 anos para os homens e 17,1 para as mulheres, elas chegariam aos 65 anos tendo trabalhado 9,6 anos a mais que os homens.

Se todas essas diferenças não justificam a aposentadoria diferenciada para as mulheres, o que mais poderia justificar?

Nesse ínterim, o governo Temer penaliza as mulheres com uma reforma da Previdência de conteúdo extremamente agressivo, quando, na verdade, a histórica desigualdade de gênero exige o respeito aos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, que versam sobre a necessidade de se desenvolver políticas que garantam a equidade entre homens e mulheres.

O governo, fruto e semente da ruptura democrática em curso no país, aposta cegamente num modelo de austeridade fiscal, de supressão dos direitos sociais e trabalhistas para atender os interesses de banqueiros e rentistas.

Desde que Temer usurpou o poder, vimos a piora de todos os indicadores sociais e econômicos. Ao invés de um ajuste fiscal regressivo e injusto, no qual somente os trabalhadores e trabalhadoras são chamados para pagar a conta, Temer deveria centrar esforços para oferecer mais Estado às mulheres, melhores condições de trabalho, igualdade de remuneração, acesso a creches e equipamentos públicos, de modo a contribuir para mitigar os impactos da dupla e tripla jornada em suas vidas.

Para que o Brasil se faça verdadeiramente democrático, a desigualdade de direitos não pode ser encarada como uma discussão menor. Enfrentar a desigualdade não é enfeite democrático, é uma necessidade estruturante para que possamos construir uma sociedade livre, justa e mais igualitária.

Negar o direito à aposentadoria para as mulheres é uma violência a um direito social básico de existência garantido na grande maioria das democracias modernas.

A PEC 287, sem dúvida alguma, se aprovada, perpetuará a discriminação de gênero e trará impactos incomensuráveis à vida das mulheres. Não podemos permitir o fim da aposentadoria às trabalhadoras negras, rurais e domésticas. Domésticas que apenas recentemente passaram a gozar dos mesmos direitos que os demais trabalhadores e trabalhadoras, a exemplo do direito à carteira assinada e aos direitos trabalhistas.

Nosso desafio histórico imediato é impedir que os retrocessos avancem sobre os nossos direitos. Barrar o desmonte da Previdência é fundamental para impedir que o abismo social e econômico entre homens e mulheres se aprofunde ainda mais em nosso país.

Fonte: Teoria e Debate, edição 158, 07/03/2017. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2017/03/07/%ef%bb%bdesmon-da-previdencia-de-temer-e-machista-sexista-e-misogino/>. Acesso em 08 de março de 2019.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA

TEORIA e DEBATE



F U N D A Ç Ã O
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

Rua Francisco Cruz, 234 - 04117-091
Vila Mariana - São Paulo - SP

www.fpabramo.org.br