

A ASFIXIA DA PREVIDÊNCIA

BENEDITO CALHEIROS BOMFIM *

A Previdência Social – assim designada pela primeira vez na Constituição de 1946 – pode ser definida, em sentido estrito, como um sistema de seguro público formado por contribuições obrigatórias, visando a cobrir: invalidez, velhice, doença, morte, tempo de contribuição, encargos da maternidade.

Suas fontes originais de custeio, estabelecidas desde a Constituição de 1934, provinham de “contribuição igual da União, do empregador e do empregado”. Como então a correlação era de sete segurados em atividade para um inativo, numa economia informal inexpressiva, o sistema pôde ostentar nas primeiras décadas um quadro financeiro saudável, superavitário.

Com o decorrer do tempo, a União, que já vinha recolhendo irregularmente suas contribuições, não somente cessou de fazê-lo, como ainda desviou colossais recursos do sistema, para auxiliar a construção de grandes obras, tais como Brasília, Ponte Rio-Niteroi, Transamazônica, bem como na amortização dos juros da dívida pública. Em março/95, o então Ministro da Previdência, Reinhold Stephanes, revelou que o Governo de Juscelino Kubitschek desviara entre 20 e 30 bilhões de reais da Previdência para a construção de Brasília.

A legislação brasileira concedia aposentadoria, sem limitação de idade, com 30 anos de serviço para mulher segurada e 35 para homens. Essa modalidade de aposentadoria precoce, inexistente mesmo em países desenvolvidos, e que se tornou o mais cobiçado e o mais gravoso benefício do sistema, premiou, com vencimentos integrais, centenas de milhares de trabalhadores de meia idade, no vigor de suas forças e de sua capacidade laboral. Também conhecida como aposentadoria ordinária, só veio a ser extinta, e com repercussão a médio e longo prazo, pela Emenda Constitucional nº 20/98. Era permitido, ainda, aos beneficiados por ela acumular o seu rendimento com o de outra aposentadoria, auferido em atividade diversa, ou seja, uma dupla ou tripla aposentadoria, acrescida da remuneração de um eventual novo emprego. Não era incomum, e até há pouco tempo isso ainda ocorria, segurados

* Da Academia Nacional de Direito do Trabalho. Ex-presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros.

inativos ganharem mais do que os em atividade. Mesmo assim, em 1966, ao sair do Ministério do Trabalho e Previdência Social o ministro Arnaldo Sussekind informava que deixava um superávit de 153 bilhões de cruzeiros.

Para aceleração do desequilíbrio financeiro do sistema vieram concorrer o alongamento da expectativa de vida dos segurados e a implantação do FGTS, o qual imprimiu rotatividade ao emprego, com a consequente massa de trabalhadores atirados à informalidade. Com a assunção (pelo INAMPS) da assistência médico-hospitalar, propiciadora de fraudes recorrentes e vultosas, verificou-se brutal elevação dos gastos da Previdência. Isso, para não falar no regime de benefício previdenciário privilegiado dos servidores públicos, particularmente de magistrados (aposentadoria) e militares (reforma), pertencentes a um regime previdenciário próprio. Nomeavam-se então ministros do STF e de Tribunais Superiores, mesmo com mais de 65 anos, na maioria advogados e juristas de nomeada, os quais, pouco depois, aos 70 anos, aposentavam-se compulsoriamente com vencimentos integrais do cargo.

A agravar ainda mais a situação da Previdência, havia, e ainda há, a colossal dívida de muitos milhares de empresas, decorrente do fechamento, atraso ou cessação de suas contribuições, inadimplência imputável, em grande parte, à incúria, à deficiência de fiscalização, falta de firmeza na cobrança dos débitos, a favorecimentos políticos. Mais de 70% desses créditos são irrecuperáveis, porque as empresas devedoras faliram, extinguíram-se, tornaram-se inativas, ou desapareceram e, das restantes, milhares parcelaram seus débitos, por acordo, para pagamento em 15 ou 20 anos. Some-se a isso o pesado passivo das dívidas decorrentes de sentenças judiciais. As nomeações dos dirigentes da Previdência, ditadas quase sempre por critérios políticos, e não técnicos, respondem em boa parte pelo empreguismo anterior a 1988, desacertos, desfalques e descalabros dos respectivos órgãos. A despesa do INSS em 1988 era de 2,5% do PIB e de mais de 7,5% do PIB, hoje. Tornara-se comum a celebração de acordos em reclamações trabalhistas, em que o empregado abria mão do vínculo empregatício em troca de indenização, isentando-se o empregador do ônus das contribuições previdenciárias.

Mas foi a Constituição democrática de 1988 que, embora com a melhor das intenções, ao conferir à Previdência atribuições de assistência social e assistência à saúde, próprios da amplitude da Seguridade Social, acabou de levar o sistema a uma crise aguda. Entre as inovações, destaque-se a concessão de "um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família" (art. 203, V), sem a contrapartida da contribuição previdenciária. Esses trabalhadores urbanos, juntos com os rurais, representam quase metade dos beneficiários do sistema. A estes concedeu-se o direito à aposentadoria com redução em 5 anos no limite de idade.

As renúncias fiscais, muito utilizadas de algumas décadas para cá, têm contribuído sensivelmente para a queda da arrecadação da Previdência. A

desoneração das cotas previdenciárias beneficiou também entidades filantrópicas. Devido a isenções, segundo relatou, em 2002, o ministro do TCU Walton Alencar Rodrigues, o sistema previdenciário deixou de arrecadar dez bilhões de reais.

No mesmo ano, o Presidente da CNC tornou público que o INSS registrou o déficit de 127 bilhões, enquanto o déficit relativo aos servidores públicos da União montou a 27 bilhões de reais.

Com o fim de salvar a Previdência do colapso para o qual caminha, urge promover uma profunda, radical e audaz reforma.

É notório que o popular jogo do bicho utiliza no país, na informalidade, uma imensa mão-de-obra. Trata-se de uma atividade, posto que considerada contravenção, – e injustamente, mesmo porque pululam no Brasil loterias e outras modalidades de jogos – que está virtualmente institucionalizada e até oficializada em vários Estados. Manter, hipocritamente, esse jogo de azar como atividade ilícita, só interessa à polícia, que dele também se alimenta, e aos banqueiros, que o mantêm e se apropriam de todo o lucro. Sua legalização, atraindo todos quantos nele se ocupam para a formalidade, além de ser medida contra a corrupção, reduzirá a violência, conhecida, como é, sua promiscuidade com o crime organizado. A medida alargaria substancialmente o quadro de contribuintes da Previdência. Em vez de ir para o bolso dos banqueiros e para a corrupção, o rendimento do jogo, uma vez oficializado, seria canalizado para os cofres da Previdência.

Há, ainda, que implementar a taxação das “grandes fortunas”, como dispõe o art. 153, VII, da CF, e destinar o produto financeiro desse imposto aos cofres da Previdência. A mesma medida deve ser estendida às grandes heranças.

Com idêntica finalidade, e sem propriamente restringir direitos, mas apenas tornar o sistema menos desigual, propomos ainda, sem prejuízo, de outras medidas:

a) separar a previdência social da assistência social e da assistência à saúde, com o que o financiamento de uma e outra passariam ao Ministério da Assistência Social e ao Ministério da Saúde, respectivamente;

b) extinguir o poder de despedida arbitrária, fomentadora da rotatividade e do desemprego, redutores da arrecadação previdenciária;

c) entregar o Ministério e a gestão da Previdência a técnicos, alijando-os de qualquer influência política;

d) punir, efetivamente, como crimes de apropriação indébita, como manda a lei, os empresários que descontam, mas não recolhem as contribuições do trabalhador;

e) cobrar, com energia, sem contemplação, as imensas dívidas ativas dos empresários que possuam patrimônio;

f) aumentar e tornar rigorosa a fiscalização e o controle das fraudes, responsabilizando criminalmente, sem delonga, seus autores, mediante adequada reforma processual, de maneira a permitir a pronta recuperação dos valores de que se apropriaram;

g) responsabilizar efetivamente e tornar severa a penalidade para governantes que utilizarem recursos previdenciários em fins estranhos à finalidade do sistema;

h) tornar opcional, com vencimentos integrais, a aposentadoria do servidor público, inclusive magistrados, aos 70 anos de idade e compulsória aos 75;

i) abolir o privilégio da aposentadoria precoce (reforma) dos militares;

j) uniformizar, dando tratamento igual e idênticos requisitos, à aposentadoria de mulheres e homens.

Pode-se prever que, com o acréscimo de arrecadação de contribuições decorrente da adoção dessas medidas, será possível restabelecer o poder aquisitivo das aposentadorias e pensões, de maneira a voltarem a corresponder ao número de salários mínimos da época de sua concessão.

Há quem sustente, que, se se considerar as receitas que devem ser alocadas à Previdência provenientes da Confins, CPMF, CSLL e dos concursos de prognósticos, como previsto na CF/88, o sistema é até superavitário.

Não fora a sucessão de vícios, distorções, desvios de recursos, fraudes, e concessões de benefícios sem fontes de custeio, bem como a ampliação dos encargos do sistema para nele incluir atribuições próprias da seguridade social, aí sim, teriam razão os que perfilham tal entendimento. Mas com o quadro retro exposto, seria um milagre o equilíbrio das finanças da Previdência.

Como todos os males apontados são passados e consumados, o de que se trata agora é planejar e assegurar o reequilíbrio, a solidez, a sobrevivência, o futuro da Previdência. E isso não se alcançará sem uma funda, cabal, corajosa, radical mudança. Mas como toda mudança encontra oposição e resistência daqueles que têm interesses contrariados, é preciso sensibilizar os poderes públicos, mobilizar e conscientizar a sociedade, o que exige determinação e tempo indispensáveis à sua implementação.