

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E OS ATAQUES AOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL



LATUFF
2017
FENASPS

FENASPS

Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores
em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social

SINDICATOS
FILIAADOS

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E OS ATAQUES AOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

¹Advogado integrante do Escritório SLPG – Silva, Locks Filho, Palanowski & Goulart, Advogados Associados (<http://www.slpgadvogados.adv.br/>), e do CNASP – Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (<http://www.cnasp.adv.br/>); Pesquisador-colaborador do Observatório de Recursos Humanos da Escola Nacional de Saúde Pública; Curriculum lattes no endereço <http://lattes.cnpq.br/6746291031905519>. Contato pelo email fernando@slpgadvogados.adv.br

EXPEDIENTE

FENASPS

Federação Nacional dos Sindicatos de
Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência
e Assistência Social

Setor de Diversões Sul (SDS) - Edifício
Venâncio V - Loja 28 - Térreo - Asa Sul
- Brasília-DF - CEP: 70393-904
Telefone: (61) 3226-7214

Site: www.fenasps.org.br
E-mail: fenasps@fenasps.org.br
imprensa@fenasps.org.br

Secretaria de Administração e Finanças - José de Ribamar Souza da Silva, Hélio de Jesus Santos, Moacir Lopes
- **Secretaria de Organização** - Antonio do Espírito Santo
Maués, Lídia de Jesus, José Manoel de Campos Ferreira
- **Secretaria de Seguridade Social** - Cleuza Maria Faustino
do Nascimento, Claudio José Machado, Vera Lúcia da Silva
Santos
- **Secretaria de Assuntos Jurídicos** - Jacqueline
Mendes de Guimarães, Pedro Jorge Gomes de Lima, Carmen
Fosch
- **Secretaria de Imprensa e Divulgação** - Maria He-
lena da Silva, Rita de Cássia Pinto, Filipe Augusto Gois Alves
- **Secretaria de Aposentados** - Maria Regina Lacerda de
Souza, Ana Luisa Dal Lago, Regina Célia Lima
- **Secretaria de Gênero, Raça e Classe** - Deise Lúcia do Nas-
cimento, Joel Orestes Brasil Soares, Jaqueline Alves de Souza
Soares
- **Secretaria de Formação Política e Sindical** - Car-
los Roberto dos Santos - Diná dos Santos Neves, José Rubens

Decares - **Secretaria de Saúde do Trabalhador** - Márcio
Freitas de Paiva, Rita de Cássia de Assis Bueno, Vinícius Vas-
concelos - **Secretaria de Políticas Sociais** - William Aguiar
Martins, Valmir Braz de Souza, Jossuleide Antônia Cavalcante
Souza - **Suplentes da Diretoria Colegiada** - 1º - Djalter
Rodrigues Felsomino, 2º - Lincoln Ramos e Silva, 3º - José
Henrique Vieira Martins, 4º - Ricardo Amorim Messias, 5º
- Silene Leiro Santos, 6º - Joana D'Arc Sousa de Freitas, 7º
- Jurandir Eustáquio Damasceno, 8º - Sebastião Jose de Oli-
veira, 9º - Helenita dos Santos, 10º - Fátima Regina da Silva

Conselho Fiscal

- Maura Sílvia Santos Barroso
- Jucina de Souza Magalhães
- Lúcia de Fátima Rocha Queiroz
- Jovellino Ferreira de Almeida

- Luís Fernando Rodrigues de Carvalho

Suplentes do Conselho Fiscal

1º - Gelza Zedja Gomes Leiros Ferreira
2º - José Carlos Pereira Andrade
3º - Gilberto dos Santos

Jornalista responsável: Angelo Rangel Gerônimo
14.564/JD

Projeto Gráf. e Editoração: ARC Design e Comunicação

Impressão: RedGraf Gráfica e Editora Ltda
Chiller de Placas - Resfriando o Mosto
Tiragem: 30.000 exemplares

Sindicatos e Oposições Sindicais da Base da FENASPS

SINDSPREV/AM – Sindicato dos Trabalhadores Públicos Federais em Saúde, Trabalho e Previdência Social no Estado do **Amazonas**

SINPRECE/CE – Sindicato de Trabalhadores Federais em Saúde e Previdência Social no Estado do **Ceará**

SINDPREV/ES – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Saúde, Trabalho e Previdência Social no Estado do **Espírito Santo**

SINTFESP-GO/TO – Sindicato dos Trabalhadores Federais em Saúde e Previdência no Estado do **Goiás/Tocantins**

SINTSPREV/MA – Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência do Estado do **Maranhão**

SINTSPREV/MG – Sindicato dos Trabalhadores em Seguridade Social, Saúde, Previdência, Trabalho e Assistência Social no Estado de **Minas Gerais**

SINDPREV/MT – Sindicato dos Trabalhadores em Saúde, Seguridade, Trabalho e Previdência Social do Estado do **Mato Grosso**

SINTPREV/PA – Sindicato dos Trabalhadores Públicos em Previdência, Saúde, Trabalho e Assistência Social no Estado do **Pará**

SINTSPREV/PI - Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência Social no Estado do **Piauí**

SINDPREVS/PR – Sindicato dos Trabalhadores Públicos em Saúde, Trabalho, Previdência Social e Ação Social do Estado do **Paraná**

SINDPREVS/RN – Sindicato dos Trabalhadores Federais em Previdência, Saúde e Trabalho no Estado do **Rio Grande do Norte**

SINDSPREV/RO – Sindicato dos Trabalhadores Federais em Saúde, Trabalho e Previdência Social no Estado de **Rondônia**

SINDISPREV/RS - Sindicato dos Trabalhadores Federais da Saúde, Trabalho e Previdência Social no Estado do **Rio Grande do Sul**

SINDPREVS/SC - Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência do Serviço Público Federal no Estado de **Santa Catarina**

SINSPREV/SP - Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência no Estado de **São Paulo**

SINTRAS – Sindicato dos Trabalhadores de Saúde no Estado de **Roraima**

Oposição Sindical da Bahia

Oposição Sindical de Brasília/DF

Oposição Sindical da Paraíba

Oposição Sindical de Sergipe

Comando de Mobilização dos Trabalhadores do Acre
Comando de Mobilização dos Trabalhadores do Amapá

SUMÁRIO

Resumo	7
1. Introdução	8 a 9
2. A dívida pública e a “sangria” de recursos públicos	10 a 12
3. A PEC nº 241/2016 (PEC nº 55/2016, no Senado Federal) e seus reflexos sobre a eficácia de direitos sociais fundamentais no Brasil	13 a 16
4. O PLP nº 257/2016 e o “ajuste” nas despesas de Estados e Municípios	16
5. O PLS nº 204/2016 e o esquema da dívida	17 a 18
6. A disputa pelo orçamento público e a escolha de prioridades	18 a 22
7. Previdência Social e desigualdade na realidade brasileira	23 a 27
8. A farsa do déficit embala as propostas de reforma da previdência	28 a 30
8.1. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) e seus efeitos sobre o orçamento da seguridade social	31
8.2. A renúncia fiscal e seus reflexos sobre as receitas da Previdência Social	32
8.3. A evasão fiscal e a ineficácia governamental na cobrança da Dívida Ativa da União ..	32 a 33
9. As propostas de reforma da previdência pretendem colocar os diversos segmentos da sociedade em disputa por uma “fatia” do orçamento, sem questionar a “fatia” maior ...	34
10. A PEC nº 287/2016 e seus reflexos sobre o direito previdenciário dos trabalhadores do setor privado e do serviço público	35 a 38
10.1. As novas “regras permanentes”	38
10.1.1. A exigência de idade mínima de 65 anos e de pelo menos 25 anos de contribuição, para homens e mulheres	38 a 41
10.1.2. Igualdade de exigências de idade para a aposentadoria de homens e mulheres ...	41
10.1.3. A forma de cálculo das aposentadorias segundo as novas “regras permanentes”	43 a 45
10.1.4. As restrições à percepção cumulativa de pensões e aposentadorias	45 a 46
10.1.5. A forma de cálculo do valor da pensão	47
10.1.6. O tratamento dispensado aos trabalhadores rurais	48
10.2. As “regras de transição”	49
10.2.1. Ingressantes no serviço público antes de 1.1.2004 e que contem com o mínimo de 50 anos de idade (homem) e 45 anos (mulher)	50
10.2.2. Ingressantes no serviço público depois de 1.1.2004 e antes da promulgação da Emenda Constitucional que resultará da PEC nº 287/2016, e que contem com o 3 mínimo de 50 anos de idade (homem) e 45 anos (mulher)	51
10.2.3. Ingressantes no serviço público a partir de 1.2.2013 e antes da promulgação da Emenda Constitucional que resultará da PEC nº 287/2016, e que contem com o mínimo de 50 anos de idade (homem) e 45 anos (mulher)	52
10.2.4. Ingressantes no serviço público antes de 1.1.2004 (EC nº 41/2003), entre 1.1.2004 e 31.1.2013, ou entre 1.2.2013 e a data da promulgação da Emenda Constitucional que surgir da PEC nº 287/2016, mas que não contem	

com a idade mínima de 50 anos (homem) e 45 anos (mulher) 52

10.3. A “regra de transição” aplicável aos trabalhadores do setor privado 54

10.4. A vedação à acumulação de pensão com aposentadoria 55

10.5. Desvinculação dos benefícios assistenciais do salário-mínimo 55

11. Conclusões 56 e 57

Referências 58 a 59



RESUMO

O presente artigo visa demonstrar a relação direta entre a proposta de reforma da previdência, que o Governo Temer enviou recentemente ao Congresso Nacional através da PEC nº 287/2016, e outras medidas governamentais de impacto, em tramitação no Poder Legislativo, como são exemplos a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, já aprovada na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal sob o nº 55/2016; o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257/2016, já aprovado na Câmara e que aguarda sua tramitação no Senado Federal; o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 204/2016, em tramitação no Senado Federal; e o recente anúncio de que o Governo Temer pretende rever o REFIS, em que as empresas devedoras teriam um perdão de 90% das multas, juros e encargos sociais; dentre outras tantas medidas de claro viés neoliberal.

Tendo este contexto político como horizonte, procuraremos demonstrar o quanto são falaciosos e infundados os argumentos que afirmam a insustentabilidade da Previdência Social pública em nosso País, de modo a deixar patente que estes argumentos visam construir uma conclusão falsa, fortemente apoiada e difundida pela grande mídia nacional, segundo a qual sem a adoção de medidas governamentais de impacto (ainda que profundamente nocivas aos trabalhadores e dos segmentos mais empobrecidos da sociedade), as contas públicas sofreriam uma explosão insustentável a médio prazo, trazendo consequências muito mais nocivas a estes setores do que o “remédio” que o Governo pretende agora lhes impor.

Por fim, nos dedicaremos à análise das principais propostas de reforma do sistema previdenciário, procurando demonstrar como estas medidas afetarão os trabalhadores, de maneira geral, e os servidores públicos, em particular.

1. INTRODUÇÃO

Desde a última crise econômica internacional, iniciada em 2008, o mundo tem assistido à adoção de toda sorte de medidas governamentais voltadas ao alegado enfrentamento daquelas que seriam as razões desta e de tantas outras crises vivenciadas pelo capitalismo, mas que em verdade apenas aplicam as velhas e surradas teorias adotadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, segundo as quais quanto menor o tamanho dos Estados e mais privatizadas forem as economias dos países, menores os riscos de crises econômicas graves.

No fundo estas medidas visam a privatização desenfreada de serviços públicos em países ricos ou pobres, e a maior abertura possível dos mercados internos dos países periféricos do capitalismo aos investimentos e à exploração pelos países ricos (que buscam sobretudo a exploração das riquezas minerais ainda presentes nos países pobres), modificando e prejudicando a forma de vida e produção dos primeiros e submetendo-os cada vez mais ao sistema financeiro mundial, mediante o conhecido e famigerado “esquema da dívida”.

Qualquer semelhança com o que vemos se aprofundar no Brasil não é mera coincidência!

A história recente, contudo, vem demonstrando repetidas vezes o quanto esta política é desastrosa, como se viu nos casos da Grécia, da Espanha, de Portugal e da França, para ficarmos apenas em alguns poucos exemplos.

No plano interno, por sua vez, constata-se que ainda que os Governos Lula e Dilma houvessem se mantido relativamente afastados do FMI e do Banco Mundial, permitiram que algumas das principais políticas ditadas por estes organismos seguissem balizado algumas decisões governamentais na área econômica, como podemos ver do compromisso com o régio pagamento da dívida pública.

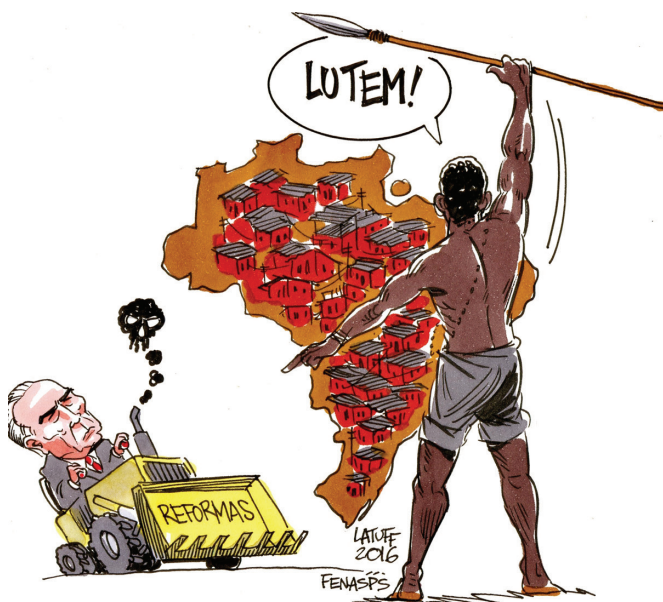
Este afastamento se inverteu drasticamente nos últimos meses, com o golpe legislativo que levou Michel Temer à Presidência da República e a posse de Henrique Meirelles no Ministério da Fazenda, a partir das quais o País voltou a se submeter de forma cabal ao mesmo receituário neoliberal a que fizemos anterior referência, como é fácil ver pela simples leitura das principais medidas econômicas propostas pelo Governo, e que visam, fundamentalmente, ajustar a economia brasileira aos interesses dos grandes grupos econômicos e do sistema financeiro internacionais. Estas medidas estão, consubstanciadas no seguinte tripé: a) drástica redução das despesas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com a prestação de serviços públicos, inclusive aqueles essenciais à população brasileira, abrindo espaço à franca privatização destes serviços; b) formação de um sólido superávit primário, capaz de assegurar o pagamento dos juros e amortização da dívida pública por pelo menos 20 (vinte) anos; e, c) adoção de medidas que permitam maior endividamento do Estado brasileiro, assegurando o aprofundamento do mecanismo de transfer-

ência de recursos públicos para o grande capital nacional e transacional, como deixa claro o PLS nº 204/2016, não por acaso de autoria do Senador José Serra (PSDB/SP).

A reforma da previdência é apenas parte desta engrenagem, ainda que seja forçoso reconhecer que constitui parcela imprescindível para o sucesso final dos objetivos por ela traçados, haja vista a expressividade dos recursos que a Previdência Social pública movimenta e da sua participação proporcional no Orçamento Geral da União, números que se tornam ainda mais expressivos quando excluímos deste Orçamento a parcela destinada ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública, como demonstraremos mais à frente.

É fácil perceber, assim, que ao contrário da preocupação com o adimplemento futuro das aposentadorias e pensões - como ardilosamente sustenta o Governo, com o apoio da grande mídia -, o que pretende ele com a reforma da previdência é reduzir indiscriminadamente as despesas do setor Seguridade, para com isso aumentar a parcela do orçamento a ser reservada ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública, com o que também viabiliza o crescimento do endividamento nacional sem riscos de “calote”, medida tida como indispensável pelo FMI e pelo Banco Mundial para o reingresso do capital financeiro internacional no Brasil, considerado necessário à retomada do desenvolvimento nacional.

Compreender a relação entre estes imbrincados mecanismos econômicos e políticos é fundamental para saber confrontá-los de forma adequada, bem assim para criar condições políticas mais adequadas ao enfrentamento das propostas de reforma da Previdência Social, até porque sabemos todos que a grande mídia não poupará esforços em propagandear o “caos” e mais uma vez enganar o povo brasileiro, dele extraindo o “apoio popular” imprescindível à tramitação destas propostas no Congresso Nacional.



2. A DÍVIDA PÚBLICA E A “SANGRIA” DE RECURSOS PÚBLICOS

Conforme vimos antes, a proposta de reforma da Previdência Social guarda íntima relação com a política governamental de administração do Orçamento Geral da União, da qual emerge como prioridade a preocupação com a consolidação de um forte superávit primário, capaz de assegurar o pagamento dos juros e amortização da dívida pública brasileira, dívida esta que tende a crescer expressivamente em razão das políticas macroeconômicas adotadas pelo Governo Temer e das medidas legislativas em curso no Congresso Nacional.

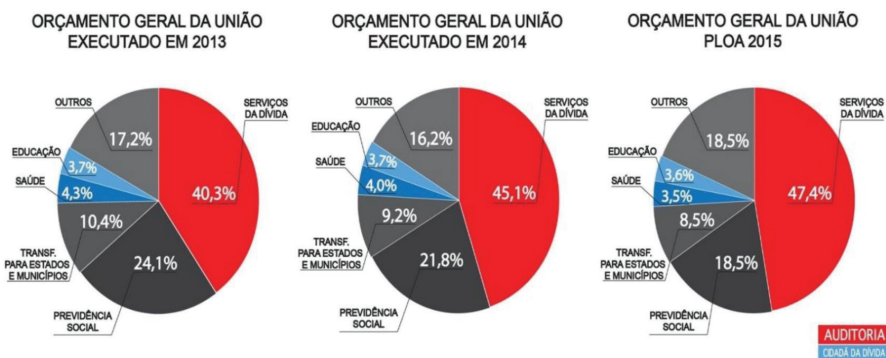
À vista disso, e sem a pretensão de querer esgotar o tema do pagamento dos juros e amortização da dívida pública brasileira - que dada sua importância mereceria um artigo específico -, mostra-se imperioso chamar a atenção de todos aqueles preocupados com a garantia da eficácia e ampliação dos direitos humanos previstos na Constituição de 1988 (sobretudo quando tratamos de direitos voltados à proteção dos setores menos favorecidos da sociedade), para que observem as imbrincadas questões que envolvem o orçamento público e as razões pelas quais algumas das despesas neles contidas detêm a “simpatia” invariável de praticamente todos os governos e da grande mídia nacional, enquanto outras (como as despesas previdenciárias, com a saúde ou com a educação, por exemplo), jazem sempre tratadas como causadoras de desequilíbrios orçamentários capazes de conduzir às repetidas crises financeiras experimentadas pelo Estado brasileiro.

Neste ponto cabe fazer um parêntesis para ressaltar a importância do trabalho desenvolvido pela “Auditoria Cidadã da Dívida” (www.auditoriacidadã.org.br), organização não-governamental e sem fins lucrativos que tem acumulado expressivo conhecimento técnico sobre o assunto, e de onde podemos extrair sólidas e consistentes informações sobre o orçamento público brasileiro, como se pode ver do Gráfico 1, abaixo, que trata do período de 2013 a 2015, a demonstrar que (ao contrário do que tentam fazer crer o Governo e os meios de comunicação nacionais), no período entre os anos de 2013 e 2015 as despesas com a Previdência Social brasileira caíram proporcionalmente, o mesmo ocorrendo em relação às despesas com a saúde e a educação públicas.

Outra específica despesa, entretanto, logo surpreende não só pela sua grandeza, mas sobretudo pelo incremento que experimentou no mesmo período, quando cresceu 17,61% (dezessete vírgula sessenta e um por cento), qual seja aquela resultante do pagamento dos “Serviços da Dívida”, que inclui as despesas com o adimplemento de juros e amortização da dívida pública brasileira.

Gráfico 1

Evolução do Orçamento Geral da União (2013-2015)



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

Em outras palavras, o Gráfico acima comprova que só no ano de 2015 a União Federal repassou para o sistema financeiro mais de 47% (quarenta e sete por cento) do seu orçamento, o que representou um dispêndio de cerca de 1,3 trilhões de Reais, equivalendo a algo em torno de 13 (treze) vezes mais do que o montante gasto com saúde no mesmo período; ou 13 (treze) vezes que aquilo que foi dispendido com educação; ou, ainda, 2,6 (duas vírgula seis) vezes mais do que a despesa realizada com o pagamento de todos os benefícios previdenciários.

É impossível olhar para estes números estrondosos e não se espantar!

Destarte, trazendo estes números para um exemplo trivial, como o orçamento doméstico, parece lógico que qualquer um que se depare com o consumo de cerca de metade da sua renda mensal - mês após mês, ano após ano -, para o pagamento de juros e amortização de uma pretensa dívida contraída, e perceba que todo este esforço pessoal de adimplemento destas obrigações não faz a dívida original ser reduzida, certamente procurará saber como esta pretensa dívida foi composta; a que bens ou serviços ela se refere; quem a contraiu; que juros sobre ela incidem; se estes juros variam (aumentam) conforme condições externas à própria dívida (como a Taxa SELIC, por exemplo); e as razões pelas quais o régio adimplemento mensal dos respectivos juros e amortização não são capazes de reduzir o seu tamanho.

Entre os governantes brasileiros, entretanto, esta preocupação parece simplesmente inexistir!

Com efeito, a julgar pelo comportamento verificado nos Governos Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique e Lula, no que diz com o disposto no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e mais especialmente frente ao "Veto" oposto pela ex-Presidenta Dilma Rousseff (em janeiro deste ano), à emenda inserida pelo Congresso Nacional no Plano Plurianual 2016/2019, e que previa a realização de uma auditoria na dívida pública brasileira, todos, em uníssono, foram no mínimo omissos quanto a esta questão, resignando-se em administrar um orçamento correspondente a cerca da metade de toda a

arrecadação da União, já que admitiram, sem questionar, que a outra metade fosse automaticamente “sangrada” para abastecer o sistema financeiro nacional e internacional, através do esquema da dívida.

Logo, devemos entender que quando os governantes brasileiros alegam “sérias dificuldades orçamentárias” para assegurar a prestação de serviços públicos de qualidade em áreas como saúde e educação; ou quando afirmam que “as despesas previdenciárias projetam um portentoso déficit nas contas públicas”; eles em verdade estão nos falando das dificuldades encontradas para manter os serviços públicos com pouco mais da metade do Orçamento da União, já que em relação à outra metade estes governantes – sejam eles de que partido político forem -, adotam como dogma o compromisso do pagamento dos juros e amortização da dívida pública, sem que sobre ela se lance nenhuma dúvida ou questionamento.

Ora, vimos antes que o Gráfico 1 nos demonstra que entre 2013 e 2015 as despesas públicas com saúde, educação e previdência caíram repetida e consistentemente, a ponto de haverem representado (somadas) cerca de 32,1% das despesas da União, em 2013, caindo para apenas 25,6% em 2015, numa redução percentual de cerca de 20% (vinte por cento) no curto espaço de 2 anos.

No mesmo período, ao contrário, as despesas com o pagamento de juros e amortização da dívida pública cresceram continuamente, passando de 40,3% (em 2013), para 47,4% (em 2015), num incremento de quase 20%. Coincidência? Não, apenas o resultado de um portentoso esforço fiscal que logrou transferir recursos de importantes áreas sociais da União para o sistema financeiro, a demonstrar de forma inequívoca quais foram as verdadeiras “prioridades” governamentais no período!

A situação piora quando lembramos que enquanto os despesas com saúde, previdência e educação caíram proporcionalmente entre 2013 e 2015, a população brasileira aumentou (demandando mais serviços públicos de maneira geral); o número de crianças em idade escolar cresceu (exigindo mais despesas com educação); o número de idosos se avolumou (demandando maiores despesas com saúde e assistência social); e o número de trabalhadores em condições de se aposentar cresceu (resultando em despesas previdenciárias mais expressivas), o que nos conduz à inarredável conclusão de que o Estado brasileiro minguou, mercê do repasse, ao sistema financeiro, de parte substancial dos recursos que lhe davam suporte.

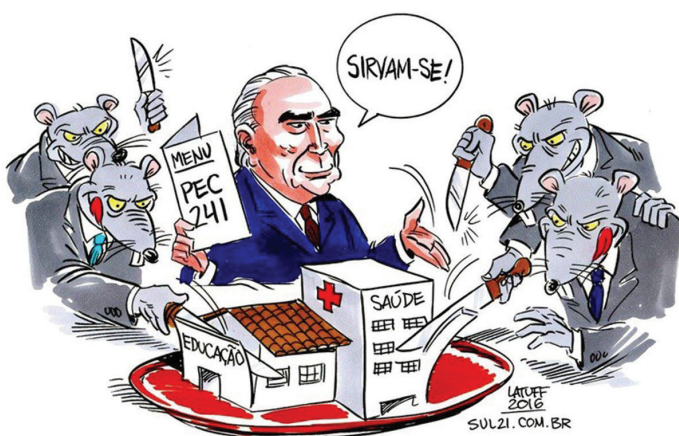
Diante de um quadro como este, não devem restar dúvidas de que qualquer pessoa interessada numa discussão minimamente séria sobre a destinação dada aos tributos arrecadados pelo Estado brasileiro (bem assim sobre o próprio tamanho deste Estado e a que interesses deve ele prioritariamente servir), haverá, necessariamente, de abordar e questionar a “sangria” que vem se operando todos os anos, por décadas seguidas, sobre as receitas públicas, sempre em favor dos grandes grupos financeiros nacionais e transnacionais e sempre em detrimento da qualidade e da amplitude dos serviços públicos de que o nosso povo tanto necessita.

3. A PEC Nº 241/2016 (PEC Nº 55/2016, NO SENADO FEDERAL) E SEUS REFLEXOS SOBRE A EFICÁCIA DE DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS NO BRASIL

Dentre as diversas iniciativas legislativas já adotadas pelo Governo Temer, certamente a mais perversa para os interesses da população brasileira é a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016 (aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados e agora em tramitação no Senado Federal como PEC nº 55/2016), eis que atinge diretamente as políticas sociais do Governo Federal, mais particularmente aquelas inseridas dentre as chamadas “despesas primárias”, como a saúde, a educação e a previdência, a segurança pública, a defesa do meio ambiente, a manutenção de estradas, etc., alcançando também as despesas com a manutenção da folha de pagamento dos servidores públicos que prestam estes serviços.

Em suma a proposta estabelece que nos próximos 20 (vinte) anos estas despesas não poderão crescer mais que a inflação medida a cada ano, independentemente do crescimento econômico que o País venha a experimentar no período (do qual normalmente resulta um incremento na arrecadação fiscal superior ao índice de inflação); da adoção de medidas de melhoria da eficácia da cobrança da dívida ativa (que como veremos mais à frente ainda tem muito o que melhorar para recuperar o muito que é sonegado em impostos); da redução da política de desoneração fiscal (que elevaria a arrecadação tributária); da eventual introdução de impostos sobre grandes fortunas (que aumentaria substancialmente a receita pública); ou do indubitável crescimento populacional que o País experimentará nestes 20 anos (e que implicará no aumento da demanda por serviços públicos).

Ao adotarem semelhante mecanismo Governo e Congresso Nacional promovem um “malabarismo jurídico” destinado a ludibriar e descumprir a obrigação constitucional de repasse de recursos públicos para áreas como a saúde (CF, art. 198, § 2º, I), e a educação (CF, art. 212, caput), conhecida como vinculação de receitas da União, haja vista que pelo novo regime fiscal estes repasses passarão a ter seus valores revistos anualmente apenas mediante a incidência de inflação do período anterior, e não segundo a incidência de um percentual sobre a receita da União, o que implica dizer que



mesmo naqueles momentos em que o Orçamento Geral da União vier a experimentar crescimento superior à inflação do período, o incremento do repasse de recursos para as áreas em questão estará limitado pelo índice inflacionário.

O resultado desta equação será a evidente redução proporcional destas despesas em relação ao orçamento total, ferindo as “vinculações” constitucionais a que nos referimos alhures.

Ora, se sabemos que os estudos especializados apontam que a população brasileira crescerá nos próximos 20 (vinte) anos, ao tempo em que as restrições impostas pela PEC nº 241/2016 estabelecem que as despesas com a prestação de serviços públicos continuarão as mesmas (sendo apenas reajustadas em seu valor pela inflação do ano anterior), força é reconhecer que o Estado que teremos daqui a 20 (vinte) anos será substancialmente inferior ao que temos hoje, já bastante reduzido e insuficiente à garantia de serviços públicos de qualidade e na amplitude que o nosso povo necessita.

De outro lado, premidos pela proibição de utilizar a receita que superar a variação inflacionária verificada no ano anterior, os futuros governantes ficarão impedidos de criar novos programas ou ampliar os investimentos em determinadas áreas, a não ser que para tanto retirem recursos de outras áreas pré-existentes, o que faz prever uma profunda e autofágica disputa entre as diversas áreas do serviço público, pondo a saúde em conflito com a previdência, por exemplo, ou a educação em conflito com a assistência social, de modo que o atual conflito distributivo entre as áreas sociais e as despesas financeiras da União passará a ser o conflito restrito às áreas sociais entre si.

Como afirma o CNASP (2016) em sua nota sobre a PEC nº 241/2016, “Num país que sofre com uma das mais brutais desigualdades sociais do mundo, causa espanto a propositura, pelo Poder Executivo, e aprovação avassaladora, pelo Legislativo, de um projeto de gestão das finanças públicas que onera gravemente as bases mais vulneráveis da população, em detrimento de pautas históricas, como as reformas voltadas à implementação de um regime de tributação progressiva sensível aos rendimentos e ao acúmulo patrimonial dos contribuintes mais privilegiados, capaz de assegurar, assim, verdadeira justiça fiscal na arrecadação dos fundos mantenedores do orçamento público”.

Enquanto isto, ao outro lado da “pizza” (aquele destinado ao pagamento solene e inquestionável dos juros e amortização da dívida pública), não se aplicam os limites impostos pela chamada “PEC do fim do mundo”, de tal modo que estes pagamentos permanecerão convenientemente “preservados” e ainda mais protegidos pelo Governo Temer, permanecendo livres para crescer mesmo acima da inflação, agora sob o beneplácito e as garantias ofertadas pelo PLS (Projeto de Lei do Senado) nº 204/2016.

Este PLS, aliás, guarda relação direta com a redação que a PEC nº 241/2016 dá ao art. 102, § 6º, V, do ADCT, ao excluir as denominadas “empresas estatais não dependentes” do limite de crescimento de gastos por ela imposto, na media em que estas “empresas” são pessoas jurídicas de direito privado que transacionam debêntures com investidores privilegiados, oferecendo descontos que podem chegar a 60% (sessenta por cento) e com juros

absurdos que podem chegar a 20% (vinte por cento) ao ano, tudo mediante garantias reais dadas pelos entes federados (União, Estados e Municípios), Não por acaso o autor do PLS nº 204/2016 é o Senador José Serra (PSDB/SP), que por “coincidência” ocupa o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Governo Temer.

Segundo MIGUEL (2016), professor titular do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, “a PEC aponta para um regime tributário cada vez mais regressivo. Já temos, no Brasil, um sistema de taxaço que penaliza o trabalho e o consumo e beneficia os ganhos de capital. Ao congelar o investimento social, mas reafirmar o caráter sacrossanto da dívida pública, a PEC projeta um país em que todos pagam impostos, com pouquíssimo retorno em serviços públicos, para que alguns poucos ganhem com o rentismo. É uma política tributária que leva à concentração da renda e da riqueza”.

Para o público, de maneira geral, o Governo Temer procura dar sustentação às suas propostas utilizando-se do argumento de que nos últimos anos as despesas primárias teriam crescido acima do crescimento verificado pelo Produto Interno Bruto (PIB), o que projetaria a insustentabilidade desta política no longo prazo e exigindo a adoção de medidas imediatas de contenção deste quadro.

Estudos realizados pelo DIEESE (2016), entretanto, apontam que até 2012 as despesas primárias mantiveram coerência e proporcionalidade com o aumento da receita pública, tornando-se superiores a esta apenas a partir do ano de 2014, “sob efeito da crise internacional e da perda de dinamismo interno, aliado ao ajuste recessivo adotado em 2015”, de modo que o propalado “fim do mundo fiscal” não passaria de uma mentira contada para encobrir os reais interesses que se escondem por detrás da debatida Emenda Constitucional.

Como é fácil perceber, encontramos-nos diante de um conjunto de medidas imbrincadas e inter-relacionadas, que incluem, por exemplo, a desvinculação dos benefícios previdenciários e assistenciais do valor do salário-mínimo (reduzindo as despesas públicas decorrentes da anterior vinculação); a instituição de idade mínima para a aposentadoria e a redução do valor das pensões (que reduziria as despesas previdenciárias de maneira geral); a privatização dos serviços públicos de saúde (que excluiria total ou parcialmente as atuais despesas públicas com estes serviços); a entrega do pré-sal aos interesses estrangeiros (que reduziria a necessidade de investimentos públicos na produção de petróleo); e assim por diante, todas medidas que buscam o mesmo resultado final, qual seja a redução do tamanho do Estado brasileiro e a garantia de régio pagamento dos juros e amortização da dívida pública brasileira.

Com efeito, apenas para que se tenha uma ideia mais objetiva das consequências que serão geradas pela eventual aprovação da PEC nº 241/2016 (PEC nº 55/2016, no Senado), basta verificar que se estas mesmas regras estivessem em vigor desde 2003, o valor do salário-mínimo seria hoje de R\$ 509,00 (quinhentos e nove reais), e não de R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais); os investimentos em educação em 2015 teriam sido de R\$ 29,6 bilhões de Reais, contra

os R\$ 75,6 bilhões de Reais efetivamente investidos naquele ano; e entre 2002 e 2015 o orçamento da educação acumularia uma perda de R\$ 268,8 bilhões, representando uma redução de cerca de 47% (quarenta e sete por cento) em relação ao que foi efetivamente investido no setor nestes últimos 14 (quatorze) anos.

Por outro lado - e agora pensando para o futuro -, é possível afirmar que as limitações determinadas pela referida Emenda Constitucional imporão ao crescimento das despesas públicas certamente acarretarão consequências como as seguintes, dentre inúmeras outras:

a) Para que o programa “Bolsa Família” possa incorporar as novas famílias elegíveis - que certamente decorrerão do inevitável crescimento populacional brasileiro nos próximos 20 (vinte) anos -, o Governo estará constitucionalmente obrigado a reduzir o universo de famílias hoje beneficiadas pelo programa, na mesma proporção do crescimento daquelas;

b) para que novas aposentadorias do INSS possam ser concedidas nos próximos 20 (vinte) anos, o que aumentaria em termos reais a respectiva despesa, o Governo terá que adotar medidas de redução do valor dos benefícios, como a desvinculação do “piso” previdenciário do valor do salário-mínimo;

c) se o preço dos medicamentos oferecidos gratuitamente pelo SUS crescer em torno de 10% (dez por cento), e a inflação do ano anterior for de 6% (seis por cento), a solução será a redução na oferta da quantidade ou variedade destes medicamentos, de modo a não ocasionar aumento real de despesas;

O que o Governo Temer pretende com este “novo regime fiscal”, portanto, é reduzir ao máximo as despesas com a prestação de serviços públicos, com o que visa assegurar, a um só tempo, a abertura de maior espaço possível de exploração privada de atividades hoje a cargo do Estado ou com ele compartilhadas, vis a vis a constituição de um portentoso superávit primário, capaz de assegurar o pagamento de uma dívida pública cujo crescimento será cada vez mais patrocinado pelo próprio Estado (vide PLS nº 204/2016), em evidente benefício do sistema financeiro nacional e internacional.

E pior, tudo com a garantia de uma Emenda Constitucional, o que tornará muito mais difícil sua futura revogação ou ao menos a modificação parcial dos seus termos.

Como se vê, seria um abissal equívoco se a análise em torno das propostas de reforma da previdência pública não viesse acompanhada da análise sobre as medidas legislativas e constitucionais voltadas à instituição de um “Estado-mínimo” no País, já que estas políticas estão solidamente imbrincadas, seguindo um ideário definido, de evidente cunho neoliberal.

4. O PLP Nº 257/2016 E O “AJUSTE” NAS DESPESAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257/2016 (já aprovado na Câmara dos deputados e em tramitação no Senado Federal, onde consta como

Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 54/2016), cria regras para o “Plano de Auxílio” aos Estados e ao DF, e “medidas de estímulo” ao reequilíbrio fiscal destes entes, estabelecendo limites ao crescimento das despesas públicas, o que vem complementar as restrições impostas pela PEC nº 241/2016.

Assim, os Estados interessados em refinanciar suas dívidas, terão que assumir as seguintes “metas fiscais”, dentre outras:

a) limitar o reajuste dos servidores públicos à variação do IPCA no exercício anterior;

b) não contratar pessoal nem promover remodelação de carreira;

c) criar regime de previdência complementar para os servidores;

d) reformar regimes jurídicos dos servidores, para “limitar os benefícios, as progressões e as vantagens” ao que é percebido pelos servidores federais;

e) Elevar a alíquota de contribuição dos servidores ao RPPS, para 14%;
Conquanto haja sido enviada ao Congresso Nacional antes da propositura da PEC nº 241/2016, parece evidente que ambas medidas têm igual finalidade, qual seja reduzir o tamanho do Estado brasileiro, seja ele no plano federal, estadual ou municipal, valendo reprodução de boa parte dos comentários feitos anteriormente.

5. O PLS Nº 204/2016 E O ESQUEMA DA DÍVIDA

Diz a ementa respectiva que o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 204/2016 objetiva “regulamentar a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação”. Em verdade trata-se de conferir legalidade a um esquema que já vem funcionando há algum tempo, e que consiste na criação de Sociedades Anônimas (SA) pela União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios, como já ocorreu com a INVEST-POA (Prefeitura de Porto Alegre), a PBH Ativos (Prefeitura de Belo Horizonte), e a CPSEC (Prefeitura de São Paulo), para ficarmos apenas em alguns exemplos.

Assim, como as Prefeituras, os governos estaduais e a União têm uma grande quantidade de recursos financeiros a receber (em especial frutos de tributos não recolhidos), inscritos nas respectivas “dívidas ativas”, e como estas possíveis receitas gozam de um elevado grau de incerteza quanto ao efetivo recebimento, estes entes públicos repassariam seus “créditos” para as “empresas estatais não dependentes”, concedendo-lhes o direito de usar esses futuros créditos como garantia na emissão de debêntures, que nada mais são que contratos de empréstimo que a empresa lança no mercado, com o fim de atrair investidores.

Ocorre que em razão destes debêntures estarem lastreados na “dívida ativa”, cuja eficácia na cobrança não goza de bom conceito no mercado, como afirmado antes, é evidente que sua atratividade para o mercado dependerá da oferta de um bom “desconto”, que poderá chegar a algo em torno de 60% (sessenta por cento) do seu valor original, enquanto os juros pagos permanecerão incidindo sobre o seu valor global inicial.

Para exemplificar melhor, tomemos em conta que um debênture tenha o valor de R\$ 100,00, mas que em razão da sua origem seja necessário conferir-lhe um desconto de 50% (para torná-lo atrativo aos investidores), que por ele pagarão, neste caso, módicos R\$ 50,00. Este valor, então, constituirá forma de antecipação de receita para o ente público titular do crédito tributário.

Os juros que o ente público pagará por este “adiantamento de receita”, entretanto, incidirá sobre R\$ 100,00 (e não sobre os R\$ 50,00 que o investidor efetivamente dispendeu), podendo chegar a 23% ao ano, o que lhe assegurará ao “mercado”, num curto espaço de 2 a 3 anos, o retorno de todo o capital investido, sendo que a partir dali o investidor aguardará o final do contrato, para então receber os outros R\$ 50,00 (cinquenta reais) do valor do debênture que adquiriu. A dívida ativa, contudo, continua na Prefeitura, no Estado ou na União, que permanecem responsáveis pela sua cobrança, de modo que os recursos que eventualmente venham a ser cobrados permanecem destinados ao ente público, já que o crédito não está sendo vendido, nem podem ser alteradas as condições de pagamento já estabelecidas para o crédito em questão.

Em outras palavras, temos aqui uma forma disfarçada de antecipação de receita para os entes públicos (vedada pela lei de Responsabilidade Fiscal), às custas do crescimento vertiginoso da dívida pública e do repasse ainda mais grave de recursos financeiros ao capital financeiro nacional e internacional, sendo imperioso lembrar que este esquema não está submetido ao limite de aumento dos gastos públicos de que trata a PEC nº 241/2016, o que dá bem a dimensão dos reais interesses representados pelo Governo Temer e pelos congressistas que lhe dão sustentação política.

Pois bem, feitas estas considerações preambulares, voltemos especificamente à questão previdenciária, para lembrar que a proposta de reforma deve ser enviada ao Congresso Nacional nos próximos dias, desferindo assim mais um duro golpe nos direitos sociais em nosso País.

6. A DISPUTA PELO ORÇAMENTO PÚBLICO E A ESCOLHA DE PRIORIDADES



Nunca é demais relembrar que desde o processo que levou à promulgação da Carta da República, em 1988, trava-se no Brasil uma importante disputa política, que tem de um lado a classe trabalhadora e setores organizados da sociedade civil (na busca da ampliação de alguns direitos fundamentais nela posi-

tivados e a efetividade de outros, ainda carentes de regulamentação), e como oponentes as elites nacionais, que segundo o FAGNANI (2016), professor da UNICAMP, jamais se conformaram com a inserção de direitos sociais na Constituição Federal, em particular quando perceberam que estes direitos passariam a consumir anualmente algo em torno de 10% (dez por cento) do PIB nacional, dificultando o patrimonialismo com que estas elites veem o Estado brasileiro desde a sua tenra criação.

Esta disputa, de certa forma, esteve arrefecida durante os dois períodos de governo de Lula da Silva (2003/2010), quando de um lado o País experimentou um importante crescimento nas despesas voltadas a ampliação e melhoria de serviços públicos (como saúde e educação), a adoção de importantes políticas de combate à pobreza e de distribuição de renda (como o incremento real e expressivo no valor do salário-mínimo e seus reflexos sobre o valor dos benefícios previdenciários, ou a adoção do programa “bolsa-família”); mas do outro lado, contraditoriamente, viu ser mantido o esquema de pagamento dos juros e amortização da dívida pública (com seus duros reflexos sobre o orçamento fiscal), viu aumentar fortemente o agronegócio, expandindo a fronteira agrícola para a Amazônia (aprofundando nossa crise ambiental), e teve mantidos os estratosféricos lucros outorgados ao setor financeiro (que tornaram o investimento na produção uma decisão bem pouco inteligente), todas concessões que deram ensejo à uma “trégua” na constante luta entre capital e trabalho, em particular durante os 8 (oito) anos de Governo Lula e os primeiros 2 (dois) anos de Governo Dilma.

Ainda assim, contudo, e independentemente das críticas que se possa fazer ao período Lula - em particular no que diz com a perda da oportunidade de avanços mais substanciais em questões como a distribuição de renda, a taxação de grandes fortunas, o controle social da mídia, etc. -, quando voltamos os olhos aos serviços públicos e às políticas sociais não se pode negar a diferença entre este período governamental e os anteriores (estes de clara matiz neoliberal), como foram os casos dos Governos de Collor e Fernando Henrique, sob cujos mandatos os direitos emanados da Carta da 1988 ou permaneceram inertes e ineficazes, carentes de regulamentação, ou foram sendo solapados de forma indireta, mediante a drástica redução dos recursos indispensáveis à sua realização.

Por isso mesmo esperava-se mais de Lula e do PT, em particular no que tange ao aprofundamento das políticas de redistribuição de renda e de melhoria e ampliação dos serviços de saúde, educação, segurança, previdência, assistência social e reforma agrária, dentre outros. Para que isto ocorresse, contudo, mostrava-se imprescindível tocar em dois dogmas: a) a questão do pagamento dos juros e amortização da dívida pública, e b) a reversão da perversa e cruel concentração da arrecadação tributária sobre a massa salarial, enquanto grandes fortunas e aplicações financeiras passam praticamente ao largo da incidência tributária.

Assim - e em evidente contradição com suas inegáveis preocupações sociais -, os governos Lula e Dilma não só se omitiram de tocar nestas “incô-

modas” questões, altamente sensíveis às elites nacionais, como acabaram por também propor reformas no sistema previdenciário brasileiro (tanto quanto haviam feito os governos anteriores, de viés neoliberal), utilizando-se para isto do mesmo falacioso argumento do déficit da previdência, que agora volta à tona nas mãos do governo ilegítimo de Michel Temer.

Assim, quando se trata de enfrentar as “crises orçamentárias” repetidamente vivenciadas pelo Estado brasileiro desde o início da década da 1990, o que se vê é que todos os governos – de Collor a Temer, passando por FHC, Lula e Dilma –, simplesmente “esquecem” que praticamente metade do Orçamento Geral da União é consumido anualmente com o pagamento de juros e amortização da dívida pública, preferindo concentrar seus esforços na promoção de “ajustes” na outra metade do orçamento, aquela onde estão as despesas governamentais com a manutenção de serviços públicos essenciais, política esta que agora se aprofunda e radicaliza com a provável aprovação das Propostas de Emendas Constitucionais nºs 241 2 287, de 2016.

Desta forma, se sob os governos do PT o sistema financeiro e as elites nacionais se mantiveram lucrando absurdamente, mas tiveram que aceitar a distribuição de parte da crescente riqueza nacional com os mais pobres (mediante as políticas sociais a que nos referimos alhures), o Governo Temer vem para promover a retomada da política franca e aberta de proteção ao empresariado e aos grandes grupos financeiros nacionais e internacionais, em claro detrimento das políticas sociais, como demonstram o PLC nº 257, o PLS nº 204, a PEC nº 241, e a PEC nº 287, todos de 2016.

A lógica é simples, ainda que perversa: se para a execução das políticas públicas o Governo Federal só pode dispor efetivamente de algo em torno de metade do Orçamento Geral da União (já que por decisão política e compromissos de classe a outra metade está reservada ao pagamento de juros e amortização da dívida pública), então é preciso comprimir ao máximo as despesas com a oferta de serviços públicos, de modo a evitar que sua expansão venha a colocar em risco o régio adimplemento dos compromissos governamentais com o sistema financeiro, intocável em razão dos interesses de classe que encerra.

Em decorrência, na medida em que as despesas com a previdência social consumiram em 2015 cerca de 18,5% do Orçamento Geral da União, representando algo em torno de 37% da parcela que resolvemos chamar de “orçamento administrável” (a metade que sobra após a reserva feita para o pagamento de juros e amortização da dívida pública), é forçoso reconhecer que a despesa previdenciária sem dúvidas é a maior daquelas “administráveis”, o que a coloca como alvo predileto daqueles que, sob o falso argumento de preocupação com o equilíbrio fiscal brasileiro, em verdade preocupam-se apenas em consolidar e assegurar o pagamento presente e futuro dos juros e amortização da dívida pública, que consome a outra metade do orçamento.

É neste contexto que o País – envolto em nova crise econômica interna, que decorre de mais um ciclo de crise do capitalismo mundial –, vê voltar à tona nova proposta de reforma da previdência, sob os mesmos argumentos alarmistas e mentirosos que embalaram as reformas levadas a cabo em 1998 (governo

FHC) e 2003 (governo Lula), desta feita sob a cantilena de que o pretenso déficit teria alcançado a cifra de 85,8 bilhões de Reais em 2015, podendo chegar a cerca de 120 bilhões de Reais em 2016, e projetando números ainda mais portentosos para o ano 2050, quando cogita-se que a população idosa brasileira represente cerca de 25% (vinte e cinco por cento da população total).

Estaria conformado assim - ao ver destes “profetas do apocalipse” -, um quadro caótico de “explosão” do orçamento público, capaz de potencializar uma “crise financeira de proporções inimagináveis”, para usar as palavras do Ministro Henrique Meirelles. Evidente que estas teses alarmistas contam sempre com o forte e incondicional apoio da grande mídia brasileira, acostumada a misturar seus interesses financeiros e corporativos aos interesses inescrupulosos das elites nacionais, da qual faz parte, conformando um “pano de fundo” destinado a conduzir os desinformados e os menos cuidadosos à conclusão de que não restaria mesmo outra alternativa plausível (diante de ricos tão profundos) que não alterar imediatamente o regime previdenciário, de modo a prevenir esta derrocada futura das contas públicas.

Forma-se, assim, aquilo que a grande mídia convencionou chamar de “opinião pública”, mas que nada mais é do que a opinião das poucas famílias que detém o controle dos grandes meios de comunicação nacionais, ou, em última análise, a opinião das classes dominantes.

É assim que voltamos a ouvir (com algumas pequenas variáveis), praticamente as mesmas propostas que nos acostumamos a ouvir de todos os governos nos últimos 30 (trinta) anos, com a única diferença de que agora são repetidas por um Presidente ilegítimo, que chegou ao poder através de um golpe parlamentar cuja gênese está exatamente no esgotamento do modelo de conciliação iniciado em 2003 (de manutenção das concessões às elites brasileiras, em troca de alguma folga orçamentária para a introdução de políticas de redistribuição de renda), e na decisão destas mesmas elites de retomarem para as mãos dos seus representantes diretos a condução do Estado brasileiro.

Desmontar a farsa do déficit, assim, é imprescindível para desconstituir o principal argumento que embala as propostas de reforma da previdência, tarefa para a qual mostra-se fundamental fazer a correlação entre as despesas previdenciárias (assim como as despesas com saúde, educação, etc), e a inaceitável reserva de quase metade do orçamento da União para o pagamento dos juros e amortização da dívida pública, até porque é esta a única maneira de deixar claro que as propostas de “contenção de despesas públicas” - sucessivamente apresentadas pelos governantes brasileiros ano após ano -, longe de pretenderem assegurar a melhoria e a ampliação de serviços públicos essenciais ao nosso povo, buscam, isto sim, assegurar a manutenção e a ampliação do famigerado esquema da dívida e a privatização desenfreada destes serviços públicos.

Neste sentido vejamos através do Gráfico 2, abaixo, qual foi a participação da despesa previdenciária no Orçamento Geral da União, em 2015, lembrando que o Gráfico anterior demonstrava que esta participação vem caindo proporcionalmente nos últimos anos:

Gráfico 2

Despesa previdenciária e assistencial no Orçamento da União/2015



Fonte: Orçamento Geral da União/2015

Ou seja, sempre que ouvirmos falar que a previdência pública é “altamente deficitária”, sendo responsável por um portentoso “rombo” no orçamento público brasileiro, que teria alcançado a cifra de 85 (oitenta e cinco) bilhões de Reais em 2015, devemos sempre ter em mente que estamos diante de uma despesa pública que representou, naquele ano de 2015, pouco mais que 18% (dezoito por cento) do Orçamento Geral da União.

Soa no mínimo estranho, portanto, que a esta fatia relativamente pequena do seu orçamento o Governo Federal atribua tamanha responsabilidade por problemas presentes e futuros no equilíbrio das contas públicas, enquanto o comprometimento de cerca de 47,4% deste orçamento com o pagamento de juros e amortização da dívida pública (em 2015) – ou seja, mais de duas vezes mais –, não lhe causa nenhum sobressalto.

Com efeito, se o propalado e falacioso déficit da Previdência houvesse mesmo sido de 85 (oitenta e cinco) bilhões de Reais, em 2015, podemos concluir que este valor poderia ser facilmente coberto com uma simples auditoria nas despesas com o pagamento de juros e amortização da dívida pública, da qual resultasse por exemplo, no mesmo ano, uma redução de módicos 10% do seu montante – bem menos do que o que se projeta que seria reduzido com uma auditoria séria e independente –, o que pagaria o propalado déficit e ainda faria sobre outros 45 bilhões de Reais.

Mas se é assim, então porque diante de qualquer crise econômica os sucessivos governantes brasileiros não seguem este caminho, preferindo repetir a benefícios previdenciários e assistenciais 18% outras despesas 82 cantilena da reforma da previdência e da redução das despesas com a realização de outros serviços indispensáveis à população brasileira?

A resposta parece simples: primeiro porque o esquema da dívida nada mais é que a nova roupagem dada ao velho patrimonialismo que sempre marcou a relação das nossas elites com o Estado brasileiro. Segundo porque por detrás da dívida pública está o sistema financeiro (os bancos), e por detrás deles

os grandes grupos econômicos nacionais e internacionais, aos quais a grande mídia brasileira e os partidos políticos que representam as elites nacionais sempre se alinharam incondicionalmente.

Some-se a isto os interesses privatizantes que sempre rondaram a Previdência Social brasileira, para os quais mostra-se fundamental a redução da proteção previdenciária pública, de sorte a abrir espaço à maior exploração da atividade e a ampliação dos lucros obtidos pelas instituições de previdência complementar, concentradas fortemente no sistema financeiro.

Assim, na medida em que os governantes brasileiros não podem (na verdade não querem!) tocar na metade orçamentária destinada ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública, e uma vez que quase sempre comungam dos mesmos interesses privatizantes que rondam constantemente o Estado brasileiro e as riquezas nacionais, fica fácil compreender porque, diante de qualquer crise econômica, o “ajuste” por eles proposto recai sempre sobre os serviços públicos, e em particular sobre o sistema previdenciário público.

7. PREVIDÊNCIA SOCIAL E DESIGUALDADE NA REALIDADE BRASILEIRA

Todos sabemos que o Brasil detém um dos piores índices de concentração de renda no mundo, em que os 1% mais ricos detêm cerca de 27% de toda a renda nacional, situação que piora quando ampliamos a faixa dos mais ricos para 5%, quando a concentração sobe para 44% da renda nacional.

Segundo um estudo inovador, realizado pelos pesquisadores Souza e Medeiros (2012), ao aplicar ao caso brasileiro a metodologia de mensuração de desigualdade tornada célebre pelos economistas Saez e Piketty, a conclusão é de que a concentração de renda no Brasil é tão expressiva e enraizada na estrutura do País que mesmo as fortes políticas de proteção social adotadas durante os Governos Lula e Dilma (que efetivamente conseguiram retirar da pobreza absoluta dezenas de milhões de brasileiros, fazendo com que outras dezenas de milhões fossem elevados aos padrões iniciais da classe média), não foram suficientes para sequer tangenciar a riqueza concentrada pelos mais ricos, riqueza este que, ao contrário, subiu.

Em outras palavras - e diferentemente do que parecem demonstrar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD -, os 5% mais ricos não contribuíram para a redistribuição de renda que se verificou (entre 2003 e 2012) entre os restantes 95% da população brasileira.

Visto por outro ângulo, para os pesquisadores citados o poder econômico, político e social exercido pelos 5% mais ricos é tamanho, que conseguiu fazer com que a política econômica e social empreendida entre 2003 e 2012 também lhes beneficiasse, a ponto de haver permitido inclusive que ampliassem levemente a fatia que detêm da renda nacional, o que se explicaria pelo fato do conceito de renda guardar relação com a capacidade de consumo, mas

também constituir indicador de poder e capacidade de comando sobre recursos públicos, aí incluído o poder de influenciar campanhas políticas, acionar conflitos judiciais, patrocinar decisões legislativas, etc.

Em outro estudo de Souza e Medeiros (2016), os pesquisadores demonstram pela Tabela 1, abaixo, que a variação experimentada na concentração de renda no Brasil entre 2006 e 2012, tomadas as faixas dos 1%, 5% e 10% mais ricos, aumentou levemente, ao contrário do que era de se esperar pelas políticas públicas adotadas no período, conforme já mencionamos antes.

Tabela 1
Brasil: renda total apropriada, segundo estratos de população, usando-se denominadores exatos (2006-2012)

Extrato da população	Renda							Variação (p.p) 2012-2016
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
1% mais ricos	22,80	23,60	26,00	24,00	23,30	24,00	24,40	1,6
5% mais ricos	41,30	40,50	45,20	42,90	41,30	41,90	43,70	2,4
10% mais ricos	51,10	49,40	55,20	52,60	50,60	51,30	53,80	2,7
Renda/PIB	66,50	66,50	66,80	70,00	69,40	70,60	68,30	1,8

Fonte: Medeiros, Souza e Castro (2015), atualizado com as estimativas de renda do SCN de março de 2015.

A conclusão a que se pode chegar, assim, é que alterar o topo da distribuição de renda, atingindo os mais ricos, teria efeitos muito mais expressivos sobre as tendências da desigualdade, o que forçaria uma redução mais drástica e acelerada nos números brasileiros atuais de concentração, tese que se comprova quando excluimos estes 5% mais ricos do cálculo do Coeficiente de Gini, o que faz com que a atual tendência de estabilidade na desigualdade passe a ser de queda.

Em outras palavras, se as políticas governamentais de redistribuição de renda fossem capazes de alcançar os 5% mais ricos da população (e vimos antes que até aqui não têm sido), sua eficácia seria muito mais expressiva que aquela decorrente da incidência desta política sobre o restante da população, o que deixa claro que os 5% mais ricos contribuem muito mais para o comportamento da desigualdade no Brasil do que os mais pobres.

A conclusão que podemos extrair destes estudos é que a adoção de políticas de proteção social (como o bolsa-família e o incremento no valor do salário-mínimo, por exemplo), têm o condão de promover distribuição de renda apenas entre aqueles que não estão entre os 5% mais ricos da população brasileira, não sendo suficientes para modificar a concentração de renda no topo da pirâmide, tarefa para a qual se mostra indispensável a adoção de políticas tributárias como a taxação de grandes fortunas; o aumento dos percentuais tributários incidentes sobre aqueles que vivem de especulação financeira e imobiliária; o aumento da tributação sobre transmissão de bens; dentre outras medidas desta índole.

Par e passo, mostra-se imperioso o aprofundamento das políticas estatais de proteção previdenciária e de assistência social às camadas da população brasileira que a elas ainda não têm acesso, assim como a modificação dos reajustes operados sobre os benefícios em manutenção, de modo que estes cresçam mais que a inflação, distribuindo renda diretamente do Estado para as camadas menos favorecidas da sociedade.

Neste ponto cumpre lembrar que não restam dúvidas acerca dos efeitos positivos gerados pelo pagamento de benefícios da Seguridade Social, em particular no que diz com os reflexos econômicos que estes são capazes de gerar sobre o consumo, o que acaba por trazer consequências positivas diretas sobre as economias dos municípios, em particular no interior do País e nas áreas mais pobres.

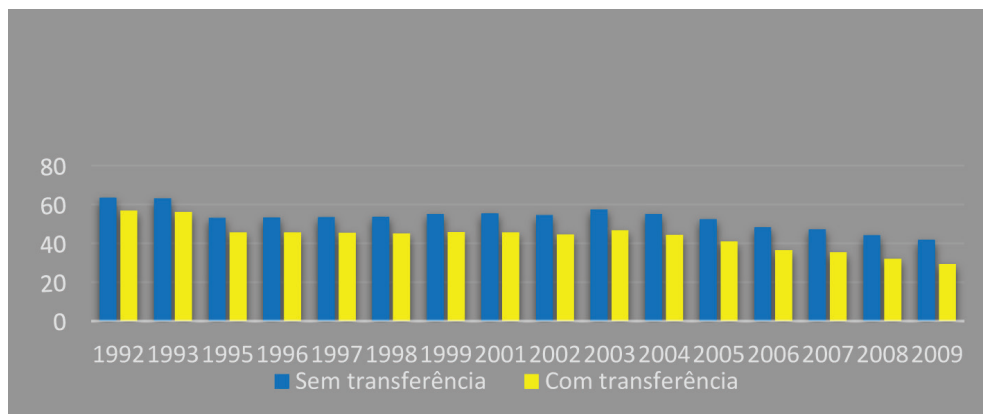
Para se ter uma ideia mais clara destes efeitos, um estudo realizado pela ANFIP (2014) nos informa que em 2012 as despesas com os benefícios de prestação continuada da LOAS representaram algo em torno de 0,6% do PIB, mas cada Real gasto com o programa representou um incremento de R\$ 1,54 no consumo das famílias beneficiadas, o que contribuiu com R\$ 1,19 na formação do PIB; já as despesas com o Bolsa Família, conquanto hajam representado 0,4% do PIB, foram capazes de ampliar em R\$ 2,40 o consumo das famílias beneficiadas, adicionando R\$ 1,78 no PIB, dados que demonstram de forma inequívoca que expressiva parcela dos recursos públicos aplicados nestas áreas retorna ao Estado através dos tributos incidentes sobre bens e serviços utilizados pelos beneficiários destes programas, aspecto este que nem sempre é levado em conta pelos que criticam os gastos sociais.

O mesmo estudo, de outro lado, afirma que entre 2002 e 2012 o Bolsa Família foi responsável por uma redução de 28% na extrema pobreza, fazendo com que a população que vivia com renda de até R\$ 70,00 fosse reduzida de 4,9% para 3,6%.

Situação semelhante se dá em relação ao pagamento de benefícios previdenciários, que constitui verdadeiro mecanismo de transferência de renda às populações menos favorecidas, o que se reforçada pela vinculação do piso previdenciário ao valor do salário-mínimo e pela política de aumento real deste último, empregada sobretudo a partir de 2003, consoante afirma o IPEA (2011) ao concluir que “a cobertura quase integral dos idosos por transferências da Previdência e da assistência social com benefícios de piso atrelado ao salário mínimo tornou-se, para eles e para os membros de seu grupo doméstico, um seguro contra a pobreza extrema, ou mesmo contra a pobreza”.

Em idêntico sentido é o estudo de Souza e Osório (2011), que ao analisar as modificações ocorridas na realidade regional brasileira, entre 1981 e 2009, concluiu que nas regiões metropolitanas a expansão da Previdência Social foi responsável por cerca de dois terços do aumento da renda, de modo que a introdução de qualquer política que importe na redução deste mecanismo – seja por restrição de acesso a benefícios ou pela redução do seu valor –, afetará sensivelmente (para pior) os níveis de pobreza brasileiros, como demonstra o Gráfico 3, seguir:

Gráfico 3
Percentual de pobres no Brasil, com e sem
transferências previdenciárias (1992 – 2009)



Fonte: SPSMPS. Obs: * Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos. Para efeito de cálculo, o salário mínimo foi corrigido a preços de set/2009; **Linha de Pobreza = 1/2 salário mínimo;

Para França (2011), se não fossem as transferências geradas pelo pagamento de benefícios previdenciários, no ano de 2009, ao invés de 29% de pobres (aqueles que possuem renda de até 1/2 salário-mínimo), o Brasil teria alcançado a cifra de 42% de sua população nesta faixa, diferença que representa algo em torno de 23 milhões de pessoas.

O mesmo estudo demonstra que naquele mesmo ano de 2010, em 3.875 municípios brasileiro (ou cerca de 69,6% do total constante da base de dados do então Ministério da Previdência Social, que era de 5.566 municípios), a renda gerada pelo pagamento de benefícios previdenciários superou as receitas recebidas do FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Por outro lado, quando compara a receita gerada pelo pagamento de benefícios previdenciários com a arrecadação dos municípios, França (2011) conclui que em 2003 estes somavam 4.644 municípios (83,5% da base), passando a 4.589 (82,4% da base) em 2010, distribuindo-se pelas regiões do País conforme demonstrado pela Tabela 2, abaixo:

Tabela 2
Número de municípios em que os pagamentos da Previdência
superam a Arrecadação
(por região)

Região	2003	% do total	2010	% do total
Norte	329	7,1	335	7,3
Nordeste	1.615	34,8	1.607	35
Sudeste	1.403	30,2	1.314	28,6
Centro-oeste	337	7,3	307	6,7
Sul	860	20,7	1.026	22,4
Total	4.644	100	4.589	100

Fonte: MPS (Benefícios) e Tesouro Nacional (FPM)

Em outras palavras, conquanto se deva ter claro que o objetivo primordial de um regime previdenciário é a reposição de renda em casos de perda da capacidade laboral (seja pela idade avançada, o cumprimento de tempo de contribuição, invalidez, o falecimento ou outras razões previstas em lei), é evidente que a realização de despesas da magnitude daquelas a cargo do Regime Geral de Previdência Social geram efeitos que vão muito além destes objetivos principais, afetando diretamente os índices sociais e de distribuição de renda, com o que contribuem para a redução das desigualdades regionais, o que fica patente quando percebemos que o pagamento destes benefícios representa a maior fonte pública de renda em mais de 70% dos municípios brasileiros.

De outro lado, mesmo quando olhamos a proteção previdenciária apenas a partir do seu objetivo precípua, ainda assim é de concluir pela sua importância para a garantia de sobrevivência minimamente digna de uma expressiva parcela da população brasileira, o que por si só já deveria ser suficiente para que as despesas assim realizadas fossem vistas com outros olhos por aqueles que teimam em considerá-la apenas uma despesa a ser contingenciada.

Ainda do ponto de vista da cobertura previdenciária, é imperioso lembrar que no último ano do Governo Fernando Henrique Cardoso a População Economicamente Ativa – PEA era de 84,7 milhões de brasileiros, sendo que destes apenas 35,6 milhões encontravam-se na formalidade (e, portanto, gozando de proteção previdenciária), o que implicava dizer que apenas 42,03% da PEA fazia jus a tal proteção, enquanto os restantes 57,97% compunham um absurdo contingente de pessoas sem qualquer garantia previdenciária contra a velhice, a doença ou a invalidez, números estes que desnudam a política governamental então empregada, que seguia à risca a cartilha do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, e que tinha como um dos seus principais objetivos a formação de altos contingentes de desempregados ou de trabalhadores informais, de modo a reduzir a massa salarial e, em última análise, aumentar o lucro do empresariado.

Este alto número de trabalhadores informais, por outro lado, impactava negativamente sobre a arrecadação previdenciária e o equilíbrio atuarial do sistema, uma vez que a relação entre trabalhadores em atividade (formais) e o número de aposentados não conseguia ultrapassar o mínimo necessário para este equilíbrio, que em regime de repartição (como o nosso) situa-se em torno de 3 por 1 (são necessários 3 trabalhadores em atividade para gerar receita

suficiente para o pagamento de 1 aposentado).

Estes números começam a mudar drasticamente a partir de 2003, com a adoção de políticas estatais de formalização das relações de trabalho, fazendo com que em 2012, quando a PEA chegou a 100,1 milhões de brasileiros, o número de contribuintes da Previdência (formalizados) alcançou 56,6 milhões, representando 56,54% da PEA.

Em outras palavras, enquanto a cobertura previdenciária era de 46,2%, em 2002, em 2012 representava 60,2% da população ocupada, como demonstra a Tabela 3, que a seguir reproduzimos, extraída do estudo da ANFIP (2013):

Tabela 3
Mercado de trabalho e cobertura previdenciária
no Brasil (2002-2012)

	População em idade ativa	PEA	População ocupada	Contribuintes da Previdência	% de cobertura previdenciária
2002	124,9	84,7	77	35,6	46,2
2003	127,8	86,7	78,3	37	47,3
2004	132,4	90,8	82,7	39,2	47,3
2005	135,1	93,7	85	41	48,3
2006	137,6	95	87	43,1	49,5
2007	140,1	96,1	88,3	45,4	51,4
2008	142,9	98	91,1	48,1	52,8
2009	145,3	99,6	91,4	49,6	54,2
2011	149,8	99,1	92,5	54,7	59,1
2012	151,9	100,1	93,9	56,6	60,2

Fonte: IBGE-PNAD 2002-2012

Não devem restar dúvidas, assim, de que as políticas de formalização da economia e das relações de trabalho contribuem para a inclusão de mais brasileiros na proteção previdenciária, o que gera reflexos não só sobre a proteção social direta, que ela resulta, como influi decisivamente na redução das desigualdades regionais e na concentração de renda, ainda que não seja suficiente para atingir (potencializando a redução desta concentração), a faixa dos 5% mais ricos, conforme vimos anteriormente.

8. A FARSA DO DÉFICIT EMBALA AS PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA

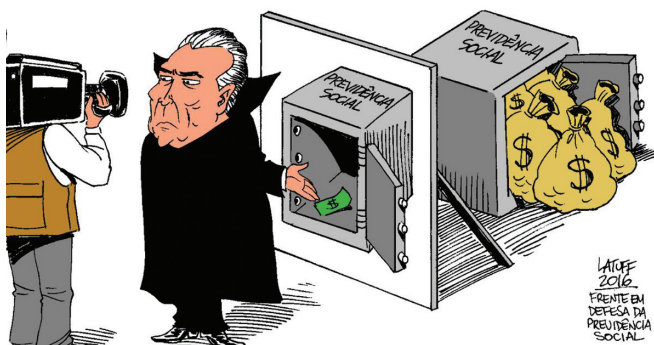
Afora as questões mencionadas acima, suficientes para demonstrar de forma cabal que as dificuldades orçamentárias brasileiras têm sua gênese no

absurdo comprometimento estatal com o pagamento de juros e amortização da dívida pública - assunto que nenhum dos nossos governantes teve até aqui a coragem ou o interesse efetivo de tocar -, é imperioso demonstrar também porque são absolutamente infundadas as alegações de déficit na Previdência Social, e que constituem a base do argumento governamental e da mídia sobre a necessidade de profundas modificações no modelo previdenciário brasileiro.

Neste aspecto é imperioso lembrar que a Constituição Federal de 1988 colocou a Previdência Social (destinada a quem contribui), ao lado da Saúde (de acesso universal) e da Assistência Social (destinada a quem ela necessita), formando o conceito de Seguridade Social, cujo orçamento deve ser considerado único, ainda que para ele contribuam diversas fontes de financiamento, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), as receitas provenientes de concursos e prognósticos, dentre outras, às quais vêm se somar as receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social (receitas vinculadas), como são exemplos a Contribuição Previdenciária, incidente sobre a folha de salários (paga por empregados e empregadores), e os repasses constitucionais à Saúde.

Percebe-se, assim, que a Constituição de 1988 procurou repetir, no plano interno, o sistema de financiamento adotado em praticamente todo o mundo quando se trata de políticas estatais voltadas à seguridade social, sistema este que tem por base um tripé do qual participam trabalhadores, empregadores e o próprio Estado, este último através do orçamento fiscal, a exemplo do que demonstra estudo realizado pelo IPEA (2006) a partir dos dados de 15 (quinze) países da OCDE, em que se apurou que nestes países os gastos com a seguridade representam, em média, 27,3% do PIB, sendo financiados pelas contribuições de empregadores (38%), dos empregados (22%), e pelo Estado (36%), este último por intermédio de impostos pagos pelo conjunto da sociedade, como ocorre no caso brasileiro. Em nosso País, entretanto, este aporte estatal é bem menor! Para se ter uma ideia, em 2012 a despesa previdenciária total foi de cerca de R\$ 317 bilhões, sendo que deste total cerca de R\$ 279 bilhões (88%) vieram das contribuições de empregados e empregadores, o que deixou para o aporte estatal a cifra de apenas 12%, quando num regime tripartite este percentual deveria ser de no mínimo 33%.

Esta parcela de aportes estatais os sucessivos Governos brasileiros - mediante simples manobra contábil -, consideram como déficit da Previdência, ou seja, consideram uma despesa indevida a parte do financiamento que lhes caberia no sistema tripartite



(segundo o que determinam os artigos 165, 194, 195 e 239, da Constituição Federal), procurando ardilosamente jogar sobre empregados e empregadores (na verdade sobre os empregados) a responsabilidade pela manutenção do “equilíbrio financeiro” do sistema.

De outro lado, ainda que venhamos a admitir (apenas por hipótese) que o Orçamento Fiscal não deveria ser obrigado a arcar diretamente com o aporte de recursos necessários ao equilíbrio financeiro da Previdência Social, devendo este equilíbrio ser alcançado pelas contribuições diretamente vertidas ao RGPS, pela redução do acesso aos benefícios, ou pela redução dos benefícios por ele pagos -como quer o Governo Temer -, força é reconhecer que a Previdência constitui parte da Seguridade Social, cujo orçamento advém de diversas fontes, de modo que estas fontes deveriam, todas, ser consideradas no momento da apuração do equilíbrio financeiro das áreas que compõem a Seguridade, dentre as quais a Previdência.

Neste ponto cumpre ressaltar que desde a promulgação da Carta da República, em 1988, a Seguridade Social vem realizando sucessivos superávits, como ocorreu no ano de 2012, quando sobraram R\$ 78,1 bilhões, segundo dados da ANFIP (2013).

Ora, se é assim, então o déficit de 38 bilhões de Reais, que o Governo Federal alega ter ocorrido no RGPS em 2012 haveria de ser coberto pelo superávit experimentado pela Seguridade Social no mesmo ano, restando ainda algo em torno de 40 bilhões de Reais de superávit.

É de ver, aliás, que estudos realizados pela Professora Denise Gentil, do Instituto de Economia da UFRJ (2016), dão conta de que em 2014 a Previdência Social teria arrecadado R\$ 658.4 bilhões, alcançando uma despesa de R\$ 622.895 bilhões, o que teria resultado num superávit de cerca de R\$ 35,5 bilhões. Por outro lado, dados preliminares permitiriam afirmar que em 2015 a Previdência Social teria obtido uma receita bruta de R\$ 675,1 bilhões, para uma despesa de R\$ 658,9 bilhões, gerando um superávit de R\$ 16,1 bilhões, mesmo tendo sido um ano marcado por forte recessão e altas taxas de desemprego. Em relação ao ano de 2014, a Professora aponta, ainda, que a política de desonerações previdenciárias teria gerado uma perda de receita da ordem de R\$ 136,4 bilhões, ou o equivalente a 2,6% do Produto Interno Bruto (PIB), ao tempo em que no ano de 2015 estes números teriam superado os R\$ 157.647 bilhões, ou algo em torno de 2,75% do PIB.

Estas discrepâncias vêm se repetindo ano após ano, e resultam e uma ardilosa manipulação que afronta a Constituição Federal de 1988, que determina a elaboração de 3 orçamentos: **a)** o Orçamento Fiscal; **b)** o Orçamento da Seguridade Social; e **c)** o Orçamento dos Investimentos das Estatais.

Na execução orçamentária, entretanto, o governo apresenta só dois orçamentos: **a)** o de Investimentos das Estatais; e **b)** o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, agrupados, onde consolida receitas e despesas, e onde isola o resultado da área previdenciária do restante da Seguridade.

Demais disso, ao apurar as receitas “previdenciárias” esta manobra contábil considera apenas as contribuições de empregados e empregadores sobre

a folha de salários, ao tempo em que ao lançar as despesas previdenciárias o Governo nelas inclui também benefícios da Seguridade Social, que não são rigorosamente “previdenciários”. Estes artifícios contábeis visam dificultar a identificação das transferências de recursos do orçamento da Seguridade Social para financiar gastos que a rigor pertencem ao Orçamento Fiscal; dificultam a compreensão sobre os reflexos das políticas de desoneração fiscal sobre as receitas da Seguridade Social (em especial da Previdência); e escondem os perversos efeitos da DRU – Desvinculação das Receitas da União sobre o orçamento da Seguridade e da Previdência; tudo de sorte a permitir ao Governo Federal a “criação” de um falso déficit previdenciário, a servir de cantilena para a propaganda da reforma.

Vejamos, então, alguns destes aspectos:

8.1. A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU) E SEUS EFEITOS SOBRE O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Conforme já dissemos anteriormente, algumas receitas da Seguridade Social têm destinação específica, ou seja, estão vinculadas à realização de determinadas despesas, não podendo ser deslocadas para o pagamento de outras em outras áreas estatais, regra esta que foi criada exatamente para que os governantes não tivessem a “tentação” de utilizar recursos de áreas sociais fundamentais para a realização de despesas de outras áreas, ainda que eventualmente com objetivos nobres.

Foi contra estas restrições ao livre manuseio governamental de recursos voltados ao financiamento de áreas específicas da Seguridade Social que o Governo Fernando Henrique Cardoso instituiu a Desvinculação das Receitas da União – DRU, mediante a qual parte destas receitas são deslocadas para o Orçamento Geral, o que não só permite sua livre utilização, como acarreta uma falsa redução de receitas da Seguridade, potencializando a geração de déficit que não ocorreria em condições normais.

Destarte, só no curto período entre 2010 a 2014 a DRU foi responsável pela exclusão de cerca de R\$ 230 bilhões das receitas da Seguridade Social, o que representa algo em torno de 2,7 vezes o valor do “rombo” que o Governo Federal atribui à Previdência no ano de 2015. Onde está o déficit?

O pior é que este quadro de desvios orçamentários constantes se aprofundará com a aprovação da PEC nº 241 (agora PEC nº 55, em tramitação no Senado Federal), na medida em que o “novo regime fiscal” prolonga a DRU por mais 20 anos.

8.2. A RENÚNCIA FISCAL E SEUS REFLEXOS SOBRE AS RECEITAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Outra política governamental que incide fortemente sobre as receitas da Seguridade Social diz respeito à renúncia fiscal, consubstanciada em “incentivos” destinados à determinadas áreas da economia, eventos específicos ou políticas tributárias, cujos reflexos podem ser visualizados na Tabela 4, a seguir:

Tabela 4
Evolução da renúncia fiscal com as receitas da Seguridade Social (em R\$ milhões)

Item	Ano					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Copa do Mundo	0	0	1	7	1	0
Desoneração da folha de salários	0	3.616	12.284	22.107	26.160	15.823
Dona de casa	6	125	203	225	217	224
Entidades filantrópicas	7.109	8.099	8.720	10.428	10.715	11.033
Exportação da produção rural	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	7.224
Microempreendedor individual	200	501	786	991	1.018	1.048
Olimpíada	0	0	23	14	60	331
Simples nacional	9.737	14.441	18.267	19.535	20.072	20.669
Tecnol. da Informação	100	0	0	0	0	0
Totais anuais	20.439	30.664	44.768	57.945	64.184	56.352
Total Geral						274.352

Como se vê, entre 2011 e 2016 a renúncia fiscal foi responsável por uma perda de receita previdenciária da ordem de R\$ 274,3 bilhões, suficiente para cobrir em **pelo menos 3,2 vezes o propalado “rompo” da Previdência Social em 2015**. Onde está o *déficit*?

8.3. A EVASÃO FISCAL E A INEFICÁCIA GOVERNAMENTAL NA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

Além de desviar recursos vinculados à Seguridade Social e de promover políticas de renúncia fiscal que abalam sensivelmente as receitas da área, outro relevante aspecto administrativo (mas também de claro viés de classe) vem gerando problemas ao financiamento das áreas sociais por ela englobadas.

Trata-se da evasão fiscal e da ineficácia governamental na cobrança da Dívida Ativa da União (DAU).

Com efeito, ainda que os servidores vinculados às áreas responsáveis pela fiscalização das receitas tributárias da União realizem um portentoso esforço para a eficácia da sua atuação, não é de hoje que estes mesmos servidores e

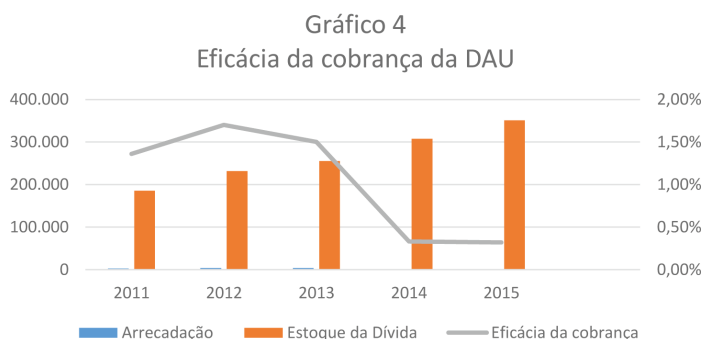
suas entidades sindicais denunciam as dificuldades enfrentadas para a execução das suas atribuições, dificuldades estas que iniciam com problemas relacionados às condições de trabalho e terminam na ocorrência de dificuldades políticas enfrentadas para a efetiva cobrança dos grandes devedores do erário.

Todos sabemos, por outro lado, que o Brasil é marcado pela alta concentração tributária sobre as faixas mais pobres da sociedade, enquanto esta mesma tributação mostra-se altamente regressiva em relação às faixas mais ricas, o que traduz uma clara proteção de classe que se revela também quando verificamos que os meios de evasão fiscal entre as classes mais favorecidas é expressivamente maior que aqueles verificados entre as faixas de renda mais baixas.

Quando a ação fiscal consegue superar todos estes obstáculos, surge a inoperância governamental na cobrança da Dívida Ativa.

Para termos uma ideia dos reflexos financeiros que este quadro administrativo e político gera sobre receitas da Seguridade Social, é de ver que só no ano de 2015 a evasão fiscal respondeu por algo em torno de R\$ 62,9 bilhões, o que representa **em torno de 74% do debatido “rombo” da Previdência no mesmo ano**. Ou seja, só com esta receita o propalado déficit praticamente inexistiria.

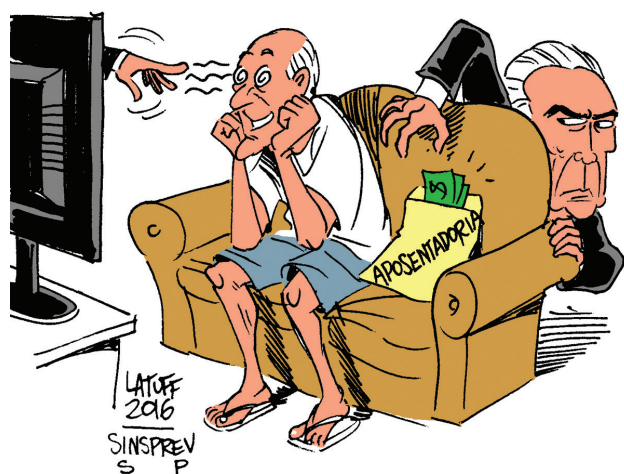
Por outro lado, entre 2011 e 2015 a ineficácia na cobrança da DAV causou uma perda de receita da ordem de R\$ 350 bilhões ao orçamento da Seguridade, ou seja, **cerca de 4 vezes o falso déficit imputado à Previdência em 2015**. Onde está o déficit?



Fonte: Para as receitas, SigaBrasil, do Senado Federal. Para as despesas, Balanço Geral da União. Elaboração: ANFIP

Como se vê, basta um olhar um pouco mais honesto sobre a realidade das contas públicas brasileiras, para constar que o orçamento da Seguridade Social, mesmo sujeito às mazelas, desvios e irregularidades descritas acima – de responsabilidade do Governo Federal –, é suficiente para financiar, com superávit, as políticas de saúde, previdência e assistência, sendo certo que se o Governo tivesse efetivo interesse em fazer cessar as variadas formas de “sangria” das receitas da Seguridade, não haveria porque falar em reforma previdenciária, e muito menos no patamar de agressão aos direitos sociais que a PEC nº 287/2016 encerra.

9. AS PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA PRETENDEM COLOCAR OS DIVERSOS SEGMENTOS DA SOCIEDADE EM DISPUTA POR UMA “FATIA” DO ORÇAMENTO, SEM QUESTIONAR A “FATIA” MAIOR.



Não há dúvidas de que sobretudo em países como o Brasil - marcados por uma forte concentração da renda em favor de um percentual muito pequeno da população -, as políticas de previdência, assistência social, saúde e educação constituem importante instrumento de redistribuição direta ou indireta desta renda, transferindo para os setores menos favorecidos da sociedade parte dos re-

curso públicos.

Assim, quanto maior for a fatia do orçamento público destinada às políticas de previdência e assistência, por exemplo, maior será a transferência de renda da parte mais favorecida da sociedade para a menos favorecida, o que permite ter clara a existência de claros interesses antagônicos em disputa, que agora se cristalizam nas propostas de reforma da previdência pública, anunciadas pelo Governo Temer e nas propostas de redução das despesas com a prestação de serviços públicos de maneira geral.

Do ponto de vista político, entretanto, é evidente o interesse governamental e das elites brasileiras em “camuflar” ao máximo este conflito central, de modo a impedir que a sociedade perceba claramente o que está realmente em disputa.

Projeta-se e incentiva-se assim, a disputa umbilical entre as áreas da previdência, da assistência social, da saúde, da educação, e assim por diante, que se colocam a duelar por uma fatia que representa algo em torno da metade do Orçamento Geral da União, enquanto a outra metade segue regamente reservada ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública.

Como se vê, longe de ter sido apresentada em decorrência de um verdadeiro déficit no Regime Geral de Previdência Social (trabalhadores do setor privado) e nos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos, e longe da intenção moral de assegurar o pagamento futuro das aposentadorias e pensões - como arditamente anuncia o Governo Temer, com apoio da mídia,

visando enganar a sociedade -. o que a PEC nº 287/2016 pretende, de forma primária, é a drástica redução das despesas previdenciárias, a ser alcançada através da introdução conjunta de fortes restrições de acesso às aposentadorias e da redução do valor destas aposentadorias, de modo que a “economia” gerada - e que mídia nacional anuncia que pode chegar a 700 bilhões de Reais em 10 anos -, permita assegurar não só o régio pagamento dos juros e amortização da atual dívida pública, mas principalmente dar lastro ao seu portentoso crescimento, deliberadamente incentivado pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 204/2016, em tramitação no Senado Federal.

Por outro lado, como objetivo secundário, a PEC pretende abrir forte espaço à atuação da previdência complementar (mais uma vez em benefício do sistema financeiro), que diante das regras restritivas impostas à Previdência Pública, espera se tornar mais atrativa à classe média do que até aqui conseguiu ser.

10. A PEC Nº 287/2016 E SEUS REFLEXOS SOBRE O DIREITO PREVIDENCIÁRIO DOS TRABALHADORES DO SETOR PRIVADO E DO SERVIÇO PÚBLICO

Colocadas as questões anteriores, suficientes para desmistificar e desmentir o propalado *déficit* da Previdência Social, e para demonstrar que se o interesse governamental fosse realmente assegurar o pagamento futuro de aposentadorias e pensões bastaria atuar sobre as razões da evasão de recursos da Seguridade Social (e da Previdência, por consequência), cumpre passar mais diretamente ao mérito das modificações constitucionais propostas pela PEC nº 287/2016.

As propostas em questão envolvem o RGPS – Regime Geral de Previdência Social, que alcança os trabalhadores regidos pela CLT (seja no setor privado ou no setor público), contribuintes individuais, empresários, etc., e os Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando regidos por estatuto próprio, trazendo algumas regras aplicáveis aos militares e aos detentores de cargos políticos.

Antes de adentrar ao mérito destas questões, entretanto, cumpre fazer um breve preâmbulo sobre a noção de direito adquirido, para fins previdenciários, de tal modo a possibilitar a perfeita compreensão sobre o alcance das medidas contidas na PEC nº 287/2016 e sobre os reflexos destas medidas em cada situação individual.

Em outras palavras, trata-se de deixar evidenciado que quaisquer que sejam as modificações propostas, deverão, obrigatoriamente, respeitar os direitos adquiridos, alcançando apenas aqueles trabalhadores do setor privado e servidores públicos que até o dia anterior ao da promulgação da Emenda Constitucional respectiva ainda não hajam implementado todas as condições para a

aposentação segundo as regras até então vigentes. É que o respeito aos direitos adquiridos encontra-se previsto no art. 5º, XXXVI, da Carta da República, sendo considerado cláusula pétrea, a teor do art. 60, § 4º, IV, da CF, de modo que nem mesmo uma modificação constitucional pode atingir direitos consolidados na situação jurídica anterior.

Este entendimento encontra-se pacificado também no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante dispõe a Súmula nº 359, assim redigida:

“Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.”

Veja-se, neste sentido, que até as anteriores reformas previdenciárias havidas nos Governos FHC (EC nº 20/1998) e Lula (EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005), trataram de trazer dispositivo assegurando o respeito ao direito adquirido, de modo que seus efeitos não se operaram sobre aquelas que já estavam protegidos pelo instituto em questão.

Pois bem, a PEC nº 287/2016 traz a mesma garantia esculpida em seu art. 5º, nos seguintes termos:

“Art. 5º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria ao servidor público e de pensão por morte aos dependentes de servidor público falecido, que tenha cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de promulgação desta Emenda, com base nos critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

Parágrafo único. Os proventos de aposentadoria a serem concedidos ao servidor público referido no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de promulgação desta Emenda, e as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.”

Ou seja, a reforma proposta pelo Governo Temer não atinge:

a) aqueles que já se encontram no gozo de aposentadoria ou pensão;
e,

b) aqueles que já implementaram as condições para a aposentadoria, mas que permanecem em atividade, em relação aos quais fica assegurado, a qualquer tempo, o acesso à aposentadoria segundo as regras vigentes antes da modificação constitucional ora em debate, ficando-lhes reservado o direito de opção pelas novas regras, caso as entendam mais favoráveis.

Diferente é a situação a ser vivenciada pelos servidores públicos e trabalhadores do setor privado que encontram-se em atividade, mas que até a data da promulgação da Emenda Constitucional que resultar da PEC nº 287/2016 ainda não tenham implementado as condições para a aposentadoria, casos em

que mesmo faltando apenas 1 dia para esta implementação o que teremos será mera expectativa de direito à aposentação (e não um direito adquirido), expectativa esta que será parcialmente respeitada pela nova reforma mediante “regras de transição” que lhes são especificamente dirigidas (ver artigos 2º, 3º, 8º e 15, da PEC nº 287/2016).

Por fim, cumpre tratar daqueles que ainda ingressarão no mercado de trabalho (ou no serviço público) após a promulgação da Emenda que resultar da PEC nº 287/2016, em relação aos quais as mudanças constitucionais em questão serão aplicadas integralmente, sem qualquer “regra de transição”.

Entender estas importantes diferenças - e nelas se enquadrar -, é fundamental para evitar uma nova “corrida às aposentadorias”, como ocorreu às vésperas da aprovação da Emenda Constitucional nº 20, em 1998, e da Emenda Constitucional nº 41, em 2003, precipitação que normalmente traz sérias consequências negativas aqueles que requerem prematuramente a aposentadoria por receio das mudanças constitucionais em debate, como infelizmente vem se repetindo em 2016, quando o número de pedidos de aposentadoria já cresceu, nos últimos meses, cerca de 30% (trinta por cento) acima da média.

Destarte, e ainda com a intenção de criar balizas iniciais necessárias à perfeita compreensão sobre o caráter da PEC nº 287/2016 e seus reflexos sobre aqueles que vivem do próprio trabalho, cumpre tecer alguns comentários sobre os conceitos de “regras permanentes” e de “regras de transição”, para afirmar que em termos previdenciários as primeiras guardam relação com as regras que a Constituição tem por perenes e definitivas, como ocorreu com a promulgação da Carta da República, de 1988, que ainda que não as adjetivasse desta forma, delas tratou em seu art. 40 (servidores públicos) e em seu art. 201 (trabalhadores do setor privado).

As Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, e 41, de 2003, entretanto, vieram alterar estas “regras permanentes”, dando-lhes novas redações, mas uma vez em caráter “permanente”, determinando que sua aplicação se daria em relação aqueles que viessem a ingressar no mercado de trabalho (ou no serviço público) após as respectivas promulgações.

Sempre que ocorre uma modificação nestas “regras permanentes”, entretanto, é comum surgir um importante debate, fruto do sentimento de injustiça que delas decorrem na sociedade, qual seja o sobre que fazer com aqueles que já se encontravam vinculados a regimes previdenciários antes das modificações constitucionais havidas nas “regras permanentes” anteriores, alguns bem próximos de adquirir o direito a estas regras, agora modificadas.

É aí que surgem as chamadas “regras de transição”, destinadas a aliviar – proporcionalmente, na medida do possível -, o impacto das reformas constitucionais sobre aqueles que já vinham se submetendo à uma situação jurídica anterior, mas que ainda não haviam adquirido o direito nelas previsto.

Este processo se repete com a PEC nº 287/2016, que também modifica as “regras permanentes” previstas nos artigos 40 e 201 da Constituição Federal (cujas atuais redações haviam sido fixadas pelas anteriores reformas previdenciárias), estabelecendo novos critérios de aposentadoria e pensão aplicáveis aos

servidores públicos e aos trabalhadores do setor privado que vierem a ingressar no mercado de trabalho após a sua promulgação, bem assim fixando “regras de transição” aplicáveis aqueles que já se encontram vinculados aos regimes previdenciários.

Ao criar suas próprias “regras de transição”, entretanto, a PEC nº 287/2016 não adotou o critério de proporcionalidade que marcou as transições havidas por ocasião das Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, e 41, de 2003 (mediante as quais o impacto das mudanças era menor quanto maior fosse a proximidade da aposentadoria), preferindo adotar uma “linha de corte” por critério de idade, de tal sorte que serão alcançados pelas referidas “regras de transição” exclusivamente aqueles que já contarem com 50 anos (homens) ou de 45 anos (mulheres), no momento da promulgação da Emenda que resultar da PEC nº 287/2016.

Desta forma, os demais servidores públicos ou trabalhadores que se encontrem em atividade mas que ainda não hajam implementado o direito à aposentadoria pelas regras atuais - ainda que contem, por exemplo, com 54 anos e 11 meses de contribuição (no caso de homens) -, ficarão totalmente submetidos às novas “regras permanentes” sem nenhuma transição voltada a respeitar, ainda que proporcionalmente, o direito que estavam constituindo na situação anterior.

10.1. NOVAS “REGRAS PERMANENTES”

Feitos os esclarecimentos anteriores, vejamos como estão redigidas estas novas “regras permanentes”, aplicáveis aos trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos que ingressarem no mercado de trabalho a partir da promulgação da Emenda respectiva.

10.1.1. A EXIGÊNCIA DE IDADE MÍNIMA DE 65 ANOS E DE PELO MENOS 25 ANOS DE CONTRIBUIÇÃO, PARA HOMENS E MULHERES

Com a PEC nº 287/2016 o Governo Temer pretende estabelecer uma só “regra permanente” de aposentadoria, válida tanto para os trabalhadores do setor privado como para os servidores públicos, qual seja a aposentadoria por idade aos 65 anos, alcançando igualmente homens e mulheres, e com uma exigência adicional de pelo menos 25 anos de contribuição.

Conquanto a princípio possa parecer isonômico tratar todos os segurados dos regimes previdenciários de maneira uniforme, a introdução da exigência de idade mínima de 65 anos para a aposentadoria, *vis a vis* o aumento do tempo mínimo de contribuição de 15 para 25 anos (no RGPS), despertam

algumas relevantes preocupações sociais, às quais nos dedicaremos a seguir.

Com efeito, vimos antes que a exigência de idade mínima para a aposentadoria passará a ser uma só - de 65 (sessenta e cinco) anos -, igualando homens e mulheres, sejam servidores públicos ou trabalhadores do setor privado, conforme se extrai do art. 1º da PEC em comento, de tal modo que o art. 40, § 1º, III, da Carta da República (que trata dos servidores públicos), passará a ter a seguinte redação:

"Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:
(...)

"Art. 40.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

(...)

III - voluntariamente, aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria."

O mesmo se dará em relação aos trabalhadores do setor privado, eis que o citado art. 1º, da PEC nº 287/2016, dá nova redação também ao art. 201, § 7º, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"Art. 201 – (...)

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social àqueles que tiverem completado sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos."

Para sustentar a aplicação desta idade mínima, o estudo que acompanha a PEC nº 287/2016 traz um gráfico com a "Idade mínima de aposentadoria nos países da OCDE", através do qual procura demonstrar que em grande parte daqueles países a idade mínima já é de 65 anos, chegando a 67 na Finlândia, em Israel e na Noruega, e a 66 anos na Irlanda, nos Estados Unidos e na Itália.

Com efeito, sem querer atribuir má-fé à forma como o gráfico em



questão foi introduzido no documento em questão, cumpre lembrar que o debate em torno da idade mínima para aposentadoria jamais pode ser feito sem tomar em conta os dados relativos à expectativa de vida de cada País, de modo que se possa verificar se a política previdenciária empregada é razoável quando colocada em confronto com o tempo de sobrevivência que o trabalhador terá após a aposentação.

Neste caso cumpre lembrar que a imensa maioria dos Países da OCDE que aplicam a idade mínima em questão (e que foram inseridos no gráfico contido nos anexos à PEC nº 287/2016), possui expectativa de vida maior que 80 anos, o que implica dizer que a aposentadoria, em média, será mantida por cerca de 15 anos.

No caso Brasileiro, entretanto, convivemos com uma expectativa de vida média em torno de 74 anos, do que resulta a conclusão de que a aposentadoria será usufruída por cerca de apenas 9 anos, ou seja, por 6 anos menos do que um trabalhador da OCDE.

A situação se agrava quando nos lembramos que o Brasil é um dos países com maiores índices de desigualdade social no mundo, de tal sorte que é expressiva a diferença de longevidade segundo a parcela da sociedade que estiver sendo avaliada (maiores faixas de renda versus menores faixas de renda; moradores das regiões Sul e Sudeste do Brasil *versus* moradores do Norte ou do Nordeste; pessoas com maior grau de escolaridade *versus* pessoas com baixo grau de escolaridade), donde se conclui que a fixação de uma só idade mínima resultará - sobretudo para os segmentos sociais menos favorecidos, concentrados principalmente no RGPS/INSS, mas também sob regime estatutário em algumas Prefeituras -, na completa impossibilidade de chegar sequer a usufruir destes benefícios em vida, ou, no mínimo, a percepção deste benefício por período absolutamente diferenciado, sendo normalmente maior período quanto maior for a renda ou as melhores as condições de vida.

Veja-se, neste sentido, que enquanto a expectativa de vida ao nascer, em 2016 ficou em 77,29 anos (no Estado de Santa Catarina), no Estado das Alagoas esta mesma expectativa foi de 70,36% (ou quase 7 anos menos); enquanto no Rio Grande do Sul era de 77,26%, no Maranhão era de 71,11% (cerca de 6 anos menos); números que expressam de forma eloquente o absurdo da fixação de um só padrão de idade mínima para todo o País, que significará a garantia de proteção previdenciária exatamente em favor dos trabalhadores localizados nas regiões mais desenvolvidas do País, enquanto aqueles que residem nas regiões menos desenvolvidas sequer chegarão a lograr a aposentação. Demais disso, não se deve desprezar um outro aspecto relevante desta expectativa de vida, qual seja saber em que condições de qualidade ela se dá, em particular no caso brasileiro, com suas imensas desigualdades regionais.

Estes aspectos são solenemente desprezados pela PEC nº 287/2016, que não para por aí!

Ocorre que o art. 1º da Proposta em questão, ao fixar novas redações aos artigos 40, § 22 (servidores públicos) e 201, § 15 (trabalhadores do setor privado), define que esta idade mínima será variável, aumentando em 1 ano

sempre que for verificado o incremento de 1 ano inteiro na média nacional única de expectativa de vida aos sessenta e cinco anos (para ambos os sexos), em comparação com esta mesma média apurada no ano de promulgação da Emenda (presume-se que 2017).

Neste ponto cabe salientar que informações prestadas pela própria Previdência Social dão conta de que esta idade mínima deverá chegar a 67 anos em 2060, podendo alcançar esta patamar bem antes, a depender do aumento mais expressivo da longevidade dos brasileiros.

Some-se à questão anterior o aumento da exigência de tempo de contribuição para acesso à aposentadoria por idade, no RGPS, que salta de 15 anos para 25 anos.

Ora, sabendo-se que a comprovação de tempo de contribuição guarda relação direta com a formalização das relações de trabalho, sendo influenciada, ainda, pelo nível de renda do trabalhador, pelo seu grau de escolaridade, e até mesmo pelo poder de pressão pró-formalização que o sindicato de que faça parte é capaz de exercer, chegamos a elementos que permitem concluir que novamente os trabalhadores localizados nas regiões mais pobres do País, lado a lado com aquelas categorias com menor exigência de escolaridade ou com menores índices de sindicalização, localizados principalmente nas cidades do interior e nas regiões mais pobres do Brasil, também aqui serão os principais prejudicados, pois em geral encontrarão maiores dificuldades de comprovar o mínimo de 25 anos de contribuição.

O resultado desta equação nefasta é evidente: a prevalecer o aumento do tempo de contribuição exigido para a aposentação (de 15 para 25 anos) milhares destes trabalhadores, ao final de suas vidas laborais, não terão qualquer proteção previdenciária!

A solução, neste caso, é a adoção de variáveis capazes de espelhar estas realidades socioeconômicas regionais, valorizando-as tanto em relação à exigência de idade como na de tempo mínimo de contribuição, com o que aí sim se estaria homenageando o princípio constitucional da isonomia, que no caso em exame equivale exatamente a desigualar, no tocante às exigências para a aposentadoria, aqueles que são desiguais na vida, em razão da realidade pintada acima.

10.1.2. IGUALDADE DE EXIGÊNCIAS DE IDADE PARA A APOSENTADORIA DE HOMENS E MULHERES

Atualmente tanto no RGPS quanto nos Regimes Próprios dos servidores públicos as regras previdenciárias asseguram às mulheres uma redução de 5 (cinco) anos, em relação aos homens, seja na exigência de tempo de contribuição ou de idade.

Como vimos antes, contudo, a PEC nº 287/2016 acaba com esta diferença, igualando a exigência de 65 anos de idade (com o mínimo de 25 anos de

contribuição), para ambos os sexos, seja no RGPS ou nos Regimes Próprios dos Servidores Públicos, ressalvadas apenas as exceções previstas no respeito aos direitos adquiridos e nas “regras de transição”, sobre as quais discorreremos mais à frente.

O que se vê, entretanto, é que no cerne desta pretensa busca pela “igualdade de direitos” está, novamente, a intenção de reduzir as despesas previdenciárias, o que o Governo propõe fazer mediante nova restrição de acesso às aposentadorias, desta feita dirigida especificamente às mulheres.

A razão é simples: as mulheres constituem hoje não só uma parcela substancial dos vínculos de trabalho cobertos pelo RGPS/INSS, mas também igualaram (ou até mesmo superaram) o número de homens, quando tratamos do setor público.

Ao apresentar as justificativas para a sua proposta de “igualdade” entre homens e mulheres o Governo Temer insinua que a atual diferença de tratamento (redução de 5 anos nas exigências para a aposentadoria) já não mais se sustentaria, mercê de uma “nova realidade nacional”, verificada na relação homem/mulher (em que os homens já teriam assumido parcela significativa das tarefas domésticas, reduzindo a dupla ou tripla jornada da mulher), e das informações estatísticas que demonstram que as mulheres possuem maior longevidade que os homens.

Esta propaganda – que mais uma vez conta com a convivência da grande mídia nacional, desinteressada em esclarecer a verdade sobre a questão -, acaba por prestar um grave desserviço à luta pela efetiva igualdade de direitos entre homens e mulheres no País, na medida em que passa a impressão de que finalmente superamos a herança colonial e patriarcal que ainda caracteriza boa parte dos municípios brasileiros e a relação homem/mulher em nosso País.

Nossa cruel realidade, contudo, é eloquente a informar que homens e mulheres se mantêm bastante diferentes no que tange ao trabalho doméstico e à educação dos filhos; ainda não são nem de longe iguais no tocante à inserção igualitária no mundo do trabalho, que permanece preferindo homens a mulheres e remunerando-as em patamares inferiores aos dos homens, mesmo em funções iguais; que sobretudo nas faixas sociais mais pobres a mulher representa a única fonte de sustento do lar, pois geralmente abandonada pelo companheiro se vê obrigada a submeter-se a jornadas de trabalho extenuantes para assegurar o sustento da prole.

Em suma, ainda que se reconheça que as mulheres possuem maior longevidade média que os homens, o que precisamos ver é em que condições de qualidade esta sobrevida se dá, de modo que uma leitura isenta desta questão social certamente nos conduzirá à conclusão de esta realidade reclama uma política estatal diferenciada em relação às mulheres, o que em termos previdenciários corresponde a manter diferenças de tratamento que se justificam exatamente pela busca da igualdade.

10.1.3. A FORMA DE CÁLCULO DAS APOSENTADORIAS SEGUNDO AS NOVAS “REGRAS PERMANENTES”

Conforme todos sabemos, são diversas as atuais formas de cálculo do valor da aposentadoria, conforme seja o interessado trabalhador do setor privado ou do setor público, ou conforme esteja ele submetido a determinada “regra de transição”.

No RGPS, por exemplo, há uma regra em que incide o fator previdenciário, fazendo reduzir o valor final do benefício quanto mais precocemente seja ele concedido, e uma outra regra que atenua estas perdas, mesclando idade com o tempo de contribuição para permitir que se chegue próximo da “integralidade” do valor da aposentadoria em relação à última remuneração percebida em atividade.

No setor público, por sua vez, os servidores submetidos às “regras permanentes” hoje em vigor (impostas pela EC nº 41, de 2003), tem sua aposentadoria calculada pela média das 80% maiores contribuições previdenciárias havidas desde o ingresso (ou do início da atividade laboral, se mais precoce), sendo que o resultado final submete-se ainda, no caso dos servidores federais, a um “teto” igual ao do RGPS. Já se o servidor é beneficiário de alguma “regra de transição”, a forma de cálculo varia, podendo ser a mesma citada anteriormente, ou a última remuneração percebida em atividade, quando vigente a garantia de integralidade, sendo imperioso lembrar sempre, nestes casos, que esta desejada integralidade não vem sendo respeitada quando diante das verbas denominadas de “gratificações de desempenho”.

O que a PEC nº 287/2016 faz, em relação à forma de cálculo das aposentadorias, e estabelecer uma nova “regra permanente”, uniformemente aplicável tanto para o RGPS quanto aos Regimes Próprios, a partir das quais o valor da aposentadoria corresponderá a 51% (cinquenta e um por cento) da média das remunerações percebidas durante a vida laboral, percentual este ao qual serão acrescidas cotas de 1% a cada ano de comprovada contribuição, até o limite de 100% da média apurada.

Em outras palavras, ao empregar a média das contribuições como regra inicial para a definição do valor da aposentadoria, a PEC nº 287/2016 impõe, desde o início, uma redução no valor da desta aposentadoria em relação à última remuneração em atividade, eis que na vida laboral normal costumamos



verificar uma curva salarial ascendente, em que as menores remunerações estão em seu início e as maiores no seu final.

Em seguida, ao definir que o percentual de “partida” é 51% da média apurada em cada caso, percentual ao qual se deve acrescer o tempo de contribuição, a PEC em análise impõe aos interessados o interesse (nós diríamos a obrigação) de contribuir por pelo menos 49 anos, de modo que o resultado final da equação seja 100% da média ($51 + 49 = 100$). Logo, se este interessado se aposentar com 35 anos de contribuição, por exemplo, o valor da sua aposentadoria corresponderá a 86% da média ($51 + 35 = 86$), e assim por diante.

Logo, tomando-se a situação de alguém que ingresse no mercado de trabalho aos 25 anos de idade, por exemplo, é fácil concluir que se este trabalhador pretender uma aposentadoria de 100% da média, haverá que contribuir por pelo menos 49 anos, com o que a sua aposentadoria se dará aos 74 anos de idade, ainda que o mínimo exigido seja 65 anos de idade. Se, entretanto, este mesmo trabalhador pretender a aposentadoria logo após completar 65 anos de idade, quando terá acumulado “apenas” 40 anos de contribuição, sua aposentadoria corresponderá a 91% da média.

A Tabela 5, abaixo, procura ilustrar esta questão, demonstrando qual será a idade de aposentadoria de acordo com a idade de ingresso, considerando uma contribuição de 49 anos, como a exigida pela PEC nº 287/2016 para que os proventos correspondam a 100% da média:

Tabela 5 - Idade de ingresso e aposentadoria de 100% da média

idade de ingresso (em anos)	aposentadoria (em anos)
16	65
17	66
18	67
19	68
20	69
21	70
22	71
23	72
24	73
25	74
26	75
27	76

Fonte: PEC nº 287/2016

Por outro ângulo de visada, aquele que comprovar 65 anos de idade e tiver acumulado apenas 25 anos de contribuição (patamar mínimo para a aposentadoria), terá proventos correspondentes a 76% da média das remunerações percebidas nestes 25 anos de contribuição ($51\% + 25\% = 76\%$).

Percebe-se também, por outro lado, que o numeral 49 guarda relação com a diferença entre a exigência de idade mínima (de 65 anos), com a menor idade em que é permitido o trabalho (aprendiz) no Brasil, qual seja 16 anos ($16 + 49 = 65$).

Ocorre que nem todos os brasileiros iniciam sua atividade laboral aos 16 anos de idade (aliás, o ideal seria que nenhum jovem tivesse esta necessidade), ao tempo em que expressiva parcela dos brasileiros não conseguirá comprovar contribuição ininterrupta por 49 anos, de modo que a perspectiva de aposentadoria aos 65 anos – mantidas as regras propostas pela PEC -, é absolutamente surreal.

A forma de cálculo da aposentadoria empregada pela PEC nº 287/2016, assim, vem se somar às restrições de acesso aos benefícios, tudo para assegurar o alcance dos verdadeiros objetivos centrais da reforma, quais sejam de um lado reduzir as despesas da previdência pública, e do outro entregar expressiva parcela da proteção previdenciária pública ao regime de previdência complementar, tudo capitaneado, dirigido e em benefício do sistema financeiro nacional e internacional.

10.1.4. AS RESTRIÇÕES À PERCEPÇÃO CUMULATIVA DE PENSÕES E APOSENTADORIAS

A vigente redação do art. 40, § 6º, da Constituição Federal (atual “regra permanente” no serviço público) já veda a percepção cumulativa de mais de uma aposentadoria à conta do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos a exceção daquelas cujos cargos a Constituição permite a acumulação), mas não veda que o servidor, mesmo aposentado por Regime Próprio, venha a ser beneficiário de outra aposentadoria (ou pensão) a cargo do RGPS, ou de uma pensão a cargo do mesmo ou de outro Regime Próprio, deixada pelo cônjuge.

No RGPS, por sua vez, não há restrição a que o beneficiário de aposentadoria ou pensão por ele paga seja também beneficiário de aposentadoria ou pensão mantida por algum Regime Próprio.

Isso porque, tratando-se de benefícios que resultam de um regime previdenciário contributivo, parece evidente que a contribuição se volta a financiar a aposentadoria e a pensão, incidindo aqui o princípio da causa suficiente. Esta situação mudará diametralmente se as propostas contidas na PEC nº 287/2016 vierem a ser aprovadas!

Com efeito, dispõe a nova redação dada ao art. 40, § 6º, da CF, que é vedada o recebimento conjunto:

a) De mais de uma aposentadoria à conta dos os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição (o que já era anteriormente vedado);

b) de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou entre estes regimes e o Regime Geral de Previdência Social, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício; e

c) de pensão por morte e aposentadoria no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou entre estes regimes e o Regime Geral de Previdência Social, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício.

Em outras palavras, enquanto o servidor público permanecer em atividade lhe será permitido a acumulação da remuneração com o valor de apenas uma pensão, percebida em razão do falecimento de um cônjuge, seja esta mantida pelo RGPS ou por qualquer Regime Próprio, incluído aquele para o qual o servidor está contribuindo. Se existirem 2 pensões a serem por ele usufruídas, o servidor deverá optar por uma delas (nova redação dada ao art. 40, § 6º, II e III, da CF), ao passo que sobrevivendo sua própria aposentadoria estará ele obrigado a optar pela percepção do respectivo provento ou pela percepção do valor de uma das pensões a que faça jus (nova redação a ser dada ao art. 40, § 6º, III, da CF).

As mesmas restrições serão impostas ao segurado do RGPS/INSS, onde será vedada a percepção cumulativa:

a) de mais de uma aposentadoria à conta do RGPS;

b) de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do RGPS/INSS ou entre este regime e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício; e

c) de pensão por morte e aposentadoria no âmbito do RGPS, ou entre este regime e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício.

É importante frisar que a PEC não faz qualquer restrição a que a aplicação das regras acima descritas se dê também em relação aqueles servidores públicos que já estejam na percepção de uma das modalidades de cumulação por ela vedadas - o que em tese caracterizaria direito adquirido -, de modo que nos parece provável que a manutenção da situação atual, nesta hipótese, se dê apenas em juízo.

Já em relação as futuras cumulações, parece evidente que tratando-se de regra previdenciária nova, ela alcança as situações cujo direito é ainda uma mera expectativa, o que também deverá ser objeto de demanda judicial, calcada no mencionado princípio da causa suficiente.

10.1.5. A FORMA DE CÁLCULO DO VALOR DA PENSÃO

A par da situação descrita anteriormente, relacionada a cumulação de aposentadoria com pensão ou de mais de uma pensão, a PEC também modifica a forma de cálculo desta modalidade de benefício, aplicando-a tanto ao RGPS quanto aos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos.

Pela nova regra é criada uma “cota familiar”, no valor correspondente a 50%, à qual serão acrescidas “cotas individuais”, de 10% para cada dependente do instituidor, até o limite de 100%.

Desta forma, se ao falecer o servidor público homem (por exemplo) deixar a esposa e 1 filho dependente, a pensão corresponderá a 70% (50% de “cota familiar” + 20% relativo a 2 “cotas individuais”). Este percentual é que incidirá sobre o valor dos proventos de aposentadoria do servidor (se a aposentadoria estiver em fruição na data do óbito), para se chegar ao valor da pensão. Se, entretanto, este servidor vier a falecer em atividade, a pensão será calculada sobre o valor da aposentadoria por incapacidade permanente a que este servidor faria jus, caso este lhe houvesse sido concedida.

Vale frisar, por fim, que o tempo de duração da pensão adotará os critérios atualmente empregados no RGPS, de tal sorte que mesmo tratando-se de cônjuge formalmente caracterizado, o tempo de fruição do benefício será limitado (ver regras do RGPS), sendo vitalícia apenas se na data do óbito do servidor o(a) beneficiário(a) da pensão contar com o mínimo de 44 anos de idade. A Tabela 6, abaixo, traz estes critérios:



Tabela 6 – Tempo de duração da pensão

Idade do(a) pensionista no momento do óbito do instituidor	Tempo máximo de recebimento da pensão
Menos de 21 anos	3 anos
Entre 21 e 26 anos de idade	6 anos
Entre 27 e 29 anos de idade	10 anos
Entre 30 e 40 anos de idade	15 anos
Entre 41 e 43 anos de idade	20 anos
44 anos de idade ou superior	Vitalícia

Fonte: Lei nº 13.135, de 2015

Veja-se, ainda, que a reforma não modifica a forma de divisão proporcional do valor da pensão entre os(as) pensionistas habilitados(as), de modo que esta divisão seguirá sendo aquela ditada pela respectiva lei de regência.

Na medida em que um dependente perca esta qualidade, entretanto, o valor final da pensão será reduzido em 10%, refletindo negativamente sobre a divisão a ser feita entre os(as) pensionistas remanescentes.

10.1.6. O TRATAMENTO DISPENSADO AOS TRABALHADORES RURAIS

As garantias ofertadas pela Constituição Federal de 1988 aos trabalhadores que exercem atividades em regime de economia familiar é, talvez, um dos capítulos mais nobre da nossa Carta, fundamental para a própria manutenção de estruturas produtivas marcadas pelo trabalho de subsistência, como o dos trabalhadores rurais e dos pescadores artesanais, e para a concretização de justiça social com esta parcela tão sofrida da população brasileira.

Vimos antes, por outro lado, que para financiar estas garantias o constituinte de 1988 tratou de designar alguns tributos, destinados à Seguridade Social, de modo que não é correto trazer estas despesas ao orçamento da Previdência Social, muito menos quando esta manobra traz apenas as despesas, desacompanhadas das respectivas fontes de receitas.

Pois bem, dando voz aquelas que nunca aceitaram que esta proteção estatal não fosse acompanhada de uma contribuição direta, a cargo de quem vive em regime de economia familiar, a PEC nº 287/2016 vem alterar o art. 195, § 8º, da CF, para introduzir esta modalidade contributiva, mediante alíquota que diz ser “favorecida”, e que incidirá sobre o limite mínimo do salário de contribuição, à qual estarão submetidos o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes.

A PEC em questão, por outro lado, fixa para este segmento a mesma idade mínima exigida dos demais trabalhadores, ou seja, 65 anos (homem) e 60 anos (mulher), o que destoa completamente da proteção especial que a Constituição de 1988 quis deferir aos trabalhadores em economia familiar (inclusive o trabalho no campo), justificada em razão do tipo de trabalho extenuante, da jornada bem superior a 8 horas diárias e da ausência de descanso remunerado. Aqui a comparação com a longevidade média (expectativa de sobrevida aos 65 anos) é ainda mais absurda, sendo perfeitamente possível afirmar que expressiva parcela dos trabalhadores em regime de economia familiar não alcançará os pretendidos 65 anos de idade, para lograr a tão merecida aposentadoria de 1 salário-mínimo, em particular quando nos referirmos às mulheres, que no campo somam ao trabalho agrícola extenuante a jornada de trabalho doméstica.

Temos aqui, assim, mais uma daqueles medidas de ataque aos direitos

sociais e à própria Constituição de 1988, a merecer toda resistência possível da sociedade.

10.2. AS “REGRAS DE TRANSIÇÃO”

Apresentadas as principais características das novas “regras permanentes”, fixadas pela PEC 287/2016, cumpre agora olhar para a situação dos servidores públicos e trabalhadores do setor privado que encontram-se em atividade atualmente, em relação aos quais esperava-se que a reforma da previdência viesse a estabelecer “regras de transição” que respeitasse, ainda que proporcionalmente, a expectativa de direito que tinham em relação às regras previdenciárias em vigor.

Neste sentido vale lembrar que em relação aos servidores públicos encontram-se em vigor as “regras de transição” instituídas pelas Emendas Constitucionais nºs 41, de 2003, e 47, de 2005, cada qual beneficiando determinadas situações específicas.

Ocorre, porém, que a jurisprudência fixou o entendimento de que é perfeitamente possível que uma Emenda Constitucional venha a modificar estas “regras de transição” (como já ocorreu com a EC nº 41/2003, que revogou as “regras de transição” criadas pela EC nº 20/1998), alcançando e prejudicando servidores que ainda não haviam preenchido completamente as “regras de transição” anteriores, eis que nesta hipótese não se pode dizer que haviam adquirido direito às disposições nelas contidas, detendo apenas uma expectativa de direito.

Nós discordamos desta interpretação!

Com efeito, preferimos perfilar ao lado daqueles que veem nas “regras de transição” um direito consolidado, que apenas aguarda o tempo e o preenchimento das condições neles descritas para que o direito possa ser exercido, o que colocaria tais regras em posição muito distante da mera expectativa de direito.

Logo, a modificação futura destas regras configura, a nosso sentir, evidente ofensa à segurança das relações jurídicas, o que in casu se agrava pelo fato de grande parte destes servidores estar sendo submetido à quarta transição previdenciária em menos de 20 anos (EC nº 20/1998, EC nº 41/2003, EC nº 47/2005, e PEC nº 287/2016), vendo cada vez mais distante a possibilidade de alcançar a tão sonhada aposentadoria.

Pois bem, conforme já mencionado, a PEC nº 287/2016 cria novas “regras de transição” para os servidores públicos e trabalhadores do setor privado, em substituição as “regras de transição” anteriormente vigentes, revogando-as em relação aqueles que não chegaram a adquirir direito aos seus dispositivos.

Diferente do que havia ocorrido com as Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, 41, de 2003, e 47, de 2005, entretanto, as “regras de transição” propostas pela PEC nº 287/2016 não alcançam todos os servidores públicos e trabalhadores do setor privado que estavam submetidos às “regras de tran-

sição” atualmente vigentes, protegendo apenas aqueles que – na data da promulgação da Emenda Constitucional que resultar da PEC -, tiverem o mínimo de 50 anos de idade (se homem), ou 45 anos de idade (se mulher), o que implica dizer que expressiva parcela destes servidores será totalmente alcançada pelas novas “regras permanentes”, não recebendo nenhum tipo de compensação pelo tempo de serviço/contribuição prestado na situação jurídica anterior.

O que se vê assim, é uma reforma que ataca em profundidade as atuais regras previdenciárias relativas aos trabalhadores do setor privado e do serviço público, de modo que mesmo trazendo uma “regra de transição” de menor impacto, esta se destina a um pequeno grupo de servidores/trabalhadores com idade mínima de 50 anos (homens) ou 45 anos (mulheres), impondo aos demais todo o ônus da política de sérias restrições de acesso aos benefícios e de redução do seu valor, que constitui o cerne da reforma.

Posta a questão nestes termos, vejamos como fica a situação dos servidores públicos que ingressarem no serviço público antes da promulgação da PEC em comento:

10.2.1. INGRESSANTES NO SERVIÇO PÚBLICO ANTES DE 1.1.2004 E QUE CONTÉM COM O MÍNIMO DE 50 ANOS DE IDADE (HOMEM) E 45 ANOS (MULHER)

Trata-se de servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da EC nº 41/2003 (de 1.1.2004), e que por isso estavam submetidos a “regras de transição” previstas na própria EC nº 41/2003 e na EC nº 47/2005. Falamos, portanto, de servidores que vinham tentando implementar “regras de transição” que lhes asseguravam a integralidade e a paridade, como sabem ser o art. 6º, da EC nº 41, de 2003, e o art. 3º, da EC nº 47, de 2005.

Com a aprovação da PEC nº 287/2016 estas anteriores “regras de transição” são revogadas, criando-se para este grupo uma transição nova, com as seguintes exigências para a aposentadoria:

a) Contar com no mínimo 60 anos de idade (homem) ou 55 anos (mulher);

b) Contar com o mínimo de 35 anos de contribuição (homem) ou 30 anos (mulher);

c) Contar com 20 anos de efetivo exercício no serviço público;

d) Contar com 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; e

e) Contar com um período adicional de contribuição equivalente a 50% do tempo que faltar (na data de promulgação da Emenda Constitucional que resultar da PEC nº 287/2016), para atingir 35 anos de contribuição (homem) ou 30 anos (mulher), o que podemos denominar de “pedágio”;

Dentro deste grupo a PEC permite aqueles que ingressaram antes da

promulgação da EC nº 20, de 1998 (de 16.12.1998), que optem pela redução da idade mínima de 60 ou 55 anos para a aposentação, fazendo-o à base de 1 dia para cada 1 dia de contribuição que tiverem a mais que 35 (homem) ou 30 (mulher).

Demais disso, em relação aos professores que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício em funções do magistério na educação infantil, fundamental ou média, a nova “regra de transição” mantém a redução de 5 anos nos requisitos de idade e tempo de contribuição de que trata a letra “a” e “b” anteriores.

No tocante ao cálculo dos proventos de aposentadoria deste grupo, a “regra de transição” imposta pela PEC nº 287/2016 estabelece que os servidores nele incluídos farão jus à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentação, ao tempo em que o reajuste desta aposentadoria seguirá obedecendo o princípio da paridade, sendo revisto sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Por fim, fica mantido o abono de permanência para os servidores que alcançarem as condições para a aposentadoria segundo as “regras de transição” em comento, mas desejem permanecer em atividade.

A ser mantida esta redação durante a tramitação da Reforma Previdenciária no Congresso Nacional, pode-se dizer que os reflexos sobre os servidores alcançados pela nova “regra de transição” são pequenos.

10.2.2. INGRESSANTES NO SERVIÇO PÚBLICO DEPOIS DE 1.1.2004 E ANTES DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL QUE RESULTARÁ DA PEC Nº 287/2016, E QUE CONTÉM COM O MÍNIMO DE 50 ANOS DE IDADE (HOMEM) E 45 ANOS (MULHER) TRATA-SE DE SERVIDORES

Trata-se de servidores que ingressaram no serviço público depois da promulgação da EC nº 41/2003 (1.1.2004), e que por isso estavam submetidos às “regras permanentes” definidas pela EC nº 41, de 2003, razão pela qual já não contavam com o direito à integralidade de proventos (o cálculo de suas aposentadorias é pela média), nem à paridade com os servidores em atividade (o reajuste dos proventos é igual ao do RGPS).

Pois bem, a nova “regra de transição” a eles imposta é a mesma comentada no item 2.1 anterior, sendo idênticas as exigências de idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público e tempo no cargo em que se dará a aposentadoria, o que implica reconhecer que estas regras são exatamente iguais aquelas que estes servidores teriam que cumprir pela atual redação do art. 40, da Constituição (dada pela EC nº 41/2003), à exceção da exigência de

tempo de efetivo serviço público, que atualmente é de 10 anos, passando a ser de 20 em razão da PEC nº 287/2016.

Da mesma forma, aplica-se aos professores integrantes deste grupo a mesma redução de 5 anos nas exigências de tempo de contribuição e idade.

No tocante ao cálculo dos proventos de aposentadoria deste grupo, a “regra de transição” mantém a atual sistemática pela média das contribuições feitas aos regimes previdenciários desde junho de 1994, e no que diz com a forma de reajuste das aposentadorias, também mantém a igualdade de condições com os benefícios do RGPS.

Também aqui, portanto, não haveria maiores prejuízos com as modificações constitucionais em estudo.

10.2.3. INGRESSANTES NO SERVIÇO PÚBLICO A PARTIR DE 1.2.2013 E ANTES DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL QUE RESULTARÁ DA PEC Nº 287/2016, E QUE CONTÉM COM O MÍNIMO DE 50 ANOS DE IDADE (HOMEM) E 45 ANOS (MULHER)

Trata-se de servidores que ingressaram no serviço público depois da regulamentação da previdência complementar, que no âmbito federal se deu em 1.2.2013, de modo que diferem do grupo anterior (item 2.2) por terem o valor de suas aposentadorias limitado ao “teto” igual ao do RGPS.

No demais, entretanto, aplicam-se os mesmos comentários feitos no item anterior.

10.2.4. INGRESSANTES NO SERVIÇO PÚBLICO ANTES DE 1.1.2004 (EC Nº 41/2003), ENTRE 1.1.2004 E 31.1.2013, OU ENTRE 1.2.2013 E A DATA DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL QUE SURGIR DA PEC Nº 287/2016, MAS QUE NÃO CONTÉM COM A IDADE MÍNIMA DE 50 ANOS (HOMEM) E 45 ANOS (MULHER)

Trata-se dos mesmos grupos de servidores respectivamente comentados nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 anteriores, com a diferença que no caso em exame estes servidores não contam com a idade mínima de 50 anos (homem) ou 45 anos (mulher), razão pela qual **não são alcançados pela “regra de transição”** de

que trata o art. 2º, da PEC nº 287/2016.

Vejamos o que diz, neste sentido, o art. 3º, da PEC nº 287/2016:

“Art. 3º Ao servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação desta Emenda e que tenha idade inferior às referidas no caput do art. 2º, **aplicam-se as disposições dos § 3º e § 3º-A do art. 40 da Constituição.**

Parágrafo único. O limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social previsto no § 2º do art. 40 da Constituição somente será imposto para aqueles servidores que ingressaram no serviço público posteriormente à instituição do correspondente regime de previdência complementar ou que ingressaram anteriormente e exerceram a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição.” (destacamos)

E agora o que dita o art. 23, da PEC nº 287/2016:

“Art. 23. Ficam revogados os seguintes dispositivos:
(...)

II - da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998:

a) o art. 9º; e

b) o art. 15;

III - da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003:

a) o art. 2º;

b) o art. 6º; e

c) o art. 6º-A; e

IV - da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005: o art. 3º.”

Como se vê, o art. 23, da PEC nº 287/2016 revoga as “regras de transição” hoje em vigor (ECs nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005), do que se deve concluir que os servidores a elas submetidos só podem estar submetidos às novas “regras permanentes” estabelecidas pela PEC, quando esta dá nova redação ao art. 40, da CF, ou à nova “regra de transição” prevista no art. 2º, da PEC em comento.

Ora, sabendo-se que este grupo está expressamente excluído da “regra de transição” de que trata o art. 2º, da PEC nº 287/2016 - na medida em que seus integrantes não contam com a idade mínima exigida para tanto -, resta apenas concluir que eles estão albergados pelas novas “regras permanentes” de que trata o art. 40, da CF, na redação dada pela PEC em comento.

Se este raciocínio estiver correto, este grupo de servidores apenas alcançará a aposentadoria se cumprir o requisito de 65 anos de idade, o mínimo de 25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

O cálculo da sua aposentadoria, demais disso, obedecerá ao critério de 51% da média, acrescido de 1% a cada ano de efetiva contribuição, até o

máximo de 100% da média, ao passo que o reajuste futuro desta aposentadoria acompanhará os mesmos critérios adotados para o RGPS.

Desta forma, servidores que vinham realizando um portentoso esforço pessoal para continuar exercendo sua atividade funcional, na esperança de alcançar unidades de anos de contribuição capazes de reduzir a exigência de idade mínima (de 60 anos), mantidos os direitos à integralidade e à paridade, de uma hora para outra – alguns às portas de completar as atuais “regras de transição” –, ver-se-ão abruptamente obrigados a trabalhar até 65 anos, no mínimo, e contribuir por pelo menos 49 anos, para alcançar uma aposentadoria que de integral não tem nada, eis que nesta hipótese a reforma lhe assegura apenas a percepção de 100% da remuneração média relativa à sua vida previdenciária, e não a última remuneração. E perdendo o direito à paridade com os servidores em atividade.

Pior impossível!

Mas há outra interpretação que aponta um aparente equívoco quando da redação da PEC nº 287/2016, causador de uma lacuna constitucional.

Ocorre que ao definir que aos servidores que não alcançarem a idade mínima de 50 ou 45 anos, aplicam-se as disposições dos §§ 3º e 3-A, do art. 40, da Carta Magna (art. 3º, caput, parte final, da PEC nº 287/2016), o legislador aplicou técnica que exclui os demais dispositivos do citado art. 40, da CF, na medida em que citou expressamente apenas 2 deles.

Em decorrência, como estes servidores também não estariam alcançados pelas “regras de transição” de que trata o art. 2º, da PEC, surge uma lacuna legal no que diz com os critérios exigidos para a aposentadoria destes servidores, situação esta que, se confirmada, exigirá a intervenção do Poder Judiciário para solucioná-la.

10.3. A “REGRA DE TRANSIÇÃO” APLICÁVEL AOS TRABALHADORES DO SETOR PRIVADO

Prevista no art. 7º, da PEC nº 287/2016, a “regra de transição” imposta aos trabalhadores do setor privado é semelhante à aplicável aos servidores públicos (ver comentários no item 5 anterior), de modo que aqueles que já estiverem vinculados ao RGPS no dia anterior ao da promulgação da Emenda Constitucional que resultar da PEC em comento – e desde que tenham o mínimo de 50 anos de idade (homem), ou 45 anos (mulher), passarão a ter que cumprir as condições alternativas nela descritas, senão vejamos:

a) trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher, acrescidos de um período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação da Emenda, faltaria para atingir o respectivo tempo de contribuição; ou,

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade,

se mulher, e cento e oitenta meses de contribuição, acrescidos de período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o número de meses de contribuição exigido.

Diferente das condições cumulativas exigidas dos servidores públicos, portanto, aqui temos condições alternativas, cabendo ao trabalhador que estiver alcançado pela “regra de transição” em debate a escolha da sua aposentadoria por tempo de contribuição (letra “a”) ou por idade (letra “b”).

O cálculo destas aposentadorias, entretanto, adotará o critério definido para a nova “regra permanente”, prevista na nova redação dada ao art. 201, § 7º-B, da CF (conforme art. 12, da PEC nº 287/2016), correspondendo a 51% da média dos salários de contribuição, acrescido de 1% a cada ano de comprovada contribuição, até o limite de 100% da média, o que implica dizer que haverá, aqui, uma importante redução em relação ao critério de cálculo mais vantajoso, atualmente empregado pelo INSS.

10.4. A VEDAÇÃO À ACUMULAÇÃO DE PENSÃO COM APOSENTADORIA

A PEC nº 287/2016 inova o ordenamento jurídico ao proibir a acumulação:

a) de mais de uma aposentadoria paga pelo serviço público (civil ou militar), a exceção daqueles cargos em relação aos quais a Constituição permite a acumulação em atividade;

b) de mais de uma pensão percebida do serviço público (civil ou militar) e/ou do RGPS, permitida a opção por aquela que o(a) pensionista entenda mais interessante; e,

c) de pensão por morte e aposentadoria, independentemente de serem elas originárias do serviço público (civil ou militar) ou do RGPS;

10.5. DESVINCULAÇÃO DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DO SALÁRIO-MÍNIMO

Na linha do descaso com as políticas sociais e com o papel distributivo dos benefícios previdenciários e assistências, a PEC nº 287/2016 modifica a redação do art. 203, V, da Constituição, acabando com o “piso” de 1 salário-mínimo para o pagamento dos benefícios assistenciais, permitindo que o legislador os fixe em patamares inferiores.

Trata-se, à toda evidência, de mais um ataque aos direitos sociais previstos na Carta da 1988, a merecer toda resistência daqueles preocupados com a sua ampliação e eficácia.

11. CONCLUSÕES

A proposta governamental de reforma previdenciária é apresentada à sociedade com o falacioso argumento da insustentabilidade financeira atual dos regimes de previdência públicos (setor privado e servidores públicos), e do expressivo crescimento da longevidade dos brasileiros, que projetaria a percepção de benefícios previdenciários por tempo muito superior aquele que se teria por razoável.

Em ambos os casos, entretanto, a verdade é bem outra!

Com efeito, temos de um lado que o propalado déficit da Previdência não passa de uma farsa, montada pelo Governo com apoio da grande mídia nacional, e que em verdade resulta de mera e ardilosa manipulação contábil, que tenta esconder a nociva adoção de políticas governamentais que promovem franco desvio de receitas da Seguridade Social. Do outro lado, temos que a maior longevidade média dos brasileiros é ainda uma esperança distante para grande parte da nossa população, cuja expectativa de vida, em não raros casos, está situada na casa dos 70 anos.

As justificativas governamentais para a reforma, assim, visam em verdade esconder os verdadeiros interesses por detrás das medidas propostas, quais sejam reduzir as despesas previdenciárias e assistenciais para fazer sobrar recursos para garantir o régio pagamento dos juros e amortização da dívida pública, e criar restrições ao usufruto da aposentadoria pública, para incentivar a adesão de milhões de brasileiros aos planos privados de previdência, mais uma vez em benefício do sistema financeiro nacional e internacional.

Com efeito, se o Governo tivesse a real intenção de assegurar o pagamento dos benefícios no futuro, tomaria providências no tocante à auditoria da dívida pública brasileira; aprimoraria os mecanismos de fiscalização e cobrança da Dívida Ativa da União; eliminaria os imensos desvios de recursos da Seguridade Social, promovidos pela “Desvinculação das Receitas da União”; e cessaria com a política de renúncia fiscal de receitas da Seguridade Social, medidas estas que desnudariam por completo a farsa do déficit da Previdência, e demonstrariam a perfeita compatibilidade financeira da Seguridade Social tal qual foi ela projetada – em relação às suas despesas e fontes de receita –, pela Constituição Cidadã, de 1988.

Do lado social, não restam dúvidas de que as medidas inseridas na proposta de reforma previdenciária, consolidada em torno da PEC nº 287/2016, têm por objetivo a desconstrução de um dos mais sólidos sistemas de proteção social do mundo, criado com a Carta de 1988 (e em alguns casos ainda incompleto em sua regulamentação e eficácia), fazendo-o sem qualquer preocupação com os brasileiros que vivem do seu trabalho, em especial nos setores e regiões mais empobrecidos da nossa população, para os quais a perspectiva de uma aposentadoria digna se tornará um sonho distante, senão inalcançável.

Resistir a estas absurdas medidas, assim, é tarefa de todos aqueles que

se preocupam com a eficácia dos direitos humanos fundamentais, inseridos na Carta de 1988, e que encontram-se sob forte ameaça de sua completa destruição, tudo em benefício do setor financeiro e das elites nacionais, ávidos por sugar do Estado brasileiro ainda mais do que já sugaram em séculos de patrimonialismo e corrupção desmedidas.

A sociedade organizada já derrubou medidas desta natureza antes, e pode fazê-lo novamente.

Mãos à obra!

REFERÊNCIAS:

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Seguridade Social 2012**. Brasília, 2013. 131 p.

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Seguridade Social 2013**. 14. ed. Brasília: Anfip, 2013. 158 p.

COLETIVO NACIONAL DE ADVOGADOS DE SERVIDORES PÚBLICOS (Rio Grande do Sul). **Nota CNASP sobre PEC nº 241**. 2016. Disponível em: <http://www.cnasp.adv.br/site/content/informativos_detalhes.php?informativo=85>. Acesso em: 31 out. 2016.

DIEESE (São Paulo). **PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos**. 2016. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

FAGNANI, Eduardo. **Mudança na Previdência prejudica trabalhadores para favorecer capital**. 2016. Disponível em: <<http://www.m.vermelho.org.br/noticia/281735-1#.V0997UuGe9o.facebook>>. Acesso em: 01 nov. 2016.
FRANÇA, Álvaro Sólón de. *A Previdência Social e a economia dos municípios*. 6. ed. Brasília: Anfip, 2011. 252 p.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 19**. 2006. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<https://drive.google.com/uc?export=download&id=0B8uQD54Gv87oTy11TkIY0hRbm8>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

IPEA. **Brasil – o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Brasília: Tafner, 2006.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F. A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: Resultados adicionais. **Texto Para Discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro, n. 2170, p.1-27, fev. 2016. Mensal. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6584/1/td_2170.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2016.

MIGUEL, Luís Felipe. **PEC 241: A ofensiva do capital**. 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/luis fernando silva/Desktop/ARTIGO REFORMA DA PREVIDÊNCIA/PEC 241: A ofensiva do capital – Blog da Boitempo.html](file:///C:/Users/luis%20fernando%20silva/Desktop/ARTIGO%20REFORMA%20DA%20PREVID%C3%84NCIA/PEC%20241:%20A%20ofensiva%20do%20capital%20%E2%80%93%20Blog%20da%20Boitempo.html)>. Acesso em: 01

nov. 2016.

MUDANÇAS RECENTES NA POBREZA BRASILEIRA: Comunicados do IPEA. Brasília: Ipea, n. 111, 15 set. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110915_comunicadoipea111.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2016.

SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Top Income Shares and Inequality in Brazil, 1928-2012. **Revista Brasileira de Sociologia**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.119-132, 2015. Semestral. Disponível em: <http://novo.more.ufsc.br/artigo_revista/inserir_artigo_revista>. Acesso em: 06 nov. 2016.

SOUZA, Pedro H. G. F de; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **A redução das disparidades regionais e a queda da desigualdade nacional de renda (1981-2009):** Texto para discussão. 1648. ed. Brasília: Ipea, 2011. 38 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1431/1/td_1648.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2016.

FENASPS

**Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em
Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social**

Setor de Diversões Sul (SDS) • Edifício Venâncio V • Loja 28 • Térreo
• Asa Sul • Brasília-DF • CEP: 70393-904

Site: www.fenasps.org.br / Telefone: (61) 3226-7214

E-mail: fenasps@fenasps.org.br e imprensa@fenasps.org.br