

OS FALSOS ARGUMENTOS DA CONTRA-REFORMA PREVIDENCIÁRIA DO GOVERNO LULA

José Miguel Bendrao Saldanha e Sara Granemann¹

As propostas do governo Lula para a previdência dos servidores públicos, contidas na PEC 40-2003, complementam e aprofundam a contra-reforma da previdência iniciada pelo governo FHC e seguem, tal como as medidas do seu antecessor, as recomendações do Banco Mundial², que apontam, em última instância, para a privatização da previdência social no mundo inteiro. A Emenda Constitucional nº 20/98 inscreveu na Constituição Federal elementos que ajudam a viabilizar a transferência dos sistemas de previdência para o setor privado. Entre eles estão o "caráter contributivo" e o "equilíbrio financeiro e atuarial", que passaram a ser exigidos tanto para o regime geral quanto para os regimes próprios dos servidores públicos. Estes critérios não foram adotados com o objetivo confessado de privatizar os sistemas de previdência, mas sim de muni-los de uma racionalidade econômico-financeira que os torne "auto-sustentáveis", ou seja, que desobrigue o Estado de mantê-los por meio de recursos oriundos de outras fontes, perdendo a previdência o seu caráter de proteção social para transformar-se numa atividade puramente financeira.

Interpretando estes critérios de forma bastante estrita, o governo compara o valor das contribuições sobre as folhas de salários (chamadas de contribuições "do empregado" e do "empregador") com o valor dos benefícios pagos pela previdência, encontrando aí um "déficit" que precisaria ser coberto pelo aumento das contribuições ou pela diminuição dos benefícios.

De fato, a soma das despesas com estes benefícios supera atualmente, em valores crescentes a cada ano, a soma das receitas daquelas contribuições. Em 2002, no RGPS³, as contribuições totalizaram R\$71,0 bilhões e as despesas R\$ 88,0 bilhões, o que resultaria num "déficit" igual a R\$17,0 bilhões⁴. Mas o problema mais grave, para o governo, não é este, porque este "déficit" estaria sob controle, seria pequeno em relação ao PIB e teria a justificativa social de ser consequência das políticas de subsídios a pequenas empresas, de distribuição de renda por meio do aumento real do salário mínimo e de transferência de renda da área urbana para a rural⁵. O problema maior estaria nos RPPS⁶ dos servidores públicos, que, segundo o governo⁷, tiveram em 2002 despesas no valor de R\$ 61,0 bilhões⁸ e uma contrapartida de contribuições de apenas R\$7,3 bilhões⁹. Isto teria, portanto, gerado um "déficit" de R\$ 53,7 bilhões, gigantesco e, o que é pior, socialmente injustificável, pois seria o resultado de "privilégios" inaceitáveis dos servidores públicos, principalmente a aposentadoria integral, a paridade entre ativos e aposentados e a ausência de contribuições anteriores.

Os critérios acima podem e devem, no entanto, ser interpretados de outra forma. A

¹ José Miguel é professor da Escola de Engenharia da UFRJ e Sara é professora da Escola de Serviço Social da UFRJ. Ambos são membros dos Grupos de Trabalho de Seguridade Social da Adufrj-SSind e do Andes-SN.

² Em 1994, o Banco Mundial publicou o relatório "Prevenindo a crise do envelhecimento – políticas para proteger os idosos e promover o crescimento", no qual expõe claramente as diretrizes para a privatização da previdência no mundo inteiro.

³ Regime Geral da Previdência Social.

⁴ Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social de janeiro de 2003, editado pelo Ministério da Previdência.

⁵ Segundo o governo, a discussão sobre o ajuste do RGPS pode ser feita "com menos urgência, ao longo das próximas 2 décadas".

⁶ Regimes Próprios de Previdência Social.

⁷ A previdência dos servidores públicos não é administrada pelo Ministério da Previdência, mas sim diretamente pelos tesouros nacional, estaduais e municipais, o que dificulta a verificação dos dados consolidados apresentados pelo governo.

⁸ R\$ 31,7 bilhões na União, R\$ 25,5 bilhões nos estados e R\$ 3,8 bilhões nos municípios.

⁹ R\$ 3,2 bilhões na União, R\$ 3,7 bilhões nos estados e R\$ 0,5 bilhões nos municípios. Estes valores foram divulgados pelo Ministério da Previdência e utilizados na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) da PEC 40 (Tabela 2, no parágrafo 22). Os valores apresentados na EMI incluem uma "contribuição patronal de 2:1", totalizando "contribuições" no valor de R\$ 21,9 bilhões. Adiante, é comentado este critério.

Constituição não trata a previdência social de forma isolada, mas sim como parte da *seguridade social*, que inclui ainda as ações relativas à saúde e à assistência social, definindo para o seu custeio um amplo conjunto de fontes, além das contribuições calculadas sobre a folha de salários. As principais são a COFINS¹⁰, a CSLL¹¹ e a CPMF¹². Em 2002, a arrecadação de todas as fontes superou, com folga, a soma das despesas da seguridade¹³, não havendo, portanto, qualquer déficit. Ao contrário, há um superávit, que vem sendo sistematicamente utilizado para pagar as despesas com juros da dívida pública.

Esta interpretação mais ampla dos conceitos de "caráter contributivo" e "equilíbrio atuarial e financeiro" é perfeitamente legítima e coerente com outros conceitos constitucionais¹⁴ e até mesmo com as propostas do governo. A "Carta de Brasília", na qual o presidente Lula e os governadores dos 27 estados divulgaram, em 22 de fevereiro deste ano, os seus "pontos de convergência" sobre as reformas tributária e previdenciária, propõe a substituição da contribuição calculada com base nos salários por uma contribuição calculada sobre o faturamento das empresas¹⁵. Ora, tal substituição, em si positiva, aumentaria o "déficit" calculado pelo método do governo, mas isso em nada perturbou o presidente ou os governadores, numa prova adicional da falta de seriedade dos argumentos baseados no "rombo" da previdência.

A real contribuição do trabalhador para a seguridade social não é, como parece à primeira vista, igual apenas ao valor descontado do seu salário bruto a título de "contribuição para o INSS". Na verdade, o seu salário, ou seja, o pagamento pelo uso da sua força de trabalho, é apenas o chamado "salário líquido". O produto do seu trabalho, isto é, *a sua contribuição para o produto social*, destina-se a sustentar ele próprio (o seu salário "líquido"), a financiar a seguridade social (a "contribuição do empregado" e a "contribuição do empregador")¹⁶ e ainda a sustentar o empregador e a acumulação do seu capital (o lucro). É o assalariado, e não o salário, que sustenta a seguridade, uma diferença aparentemente sutil mas fundamental¹⁷.

¹⁰ COFINS: Contribuição social para financiamento da Seguridade Social. Consiste em 2% do faturamento bruto das empresas e é "destinada exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas de saúde, previdência e assistência social", conforme o artigo 1º da Lei Complementar nº 70, de 30/12/91, que a instituiu, regulamentando o inciso I do artigo 195 da Constituição Federal. Arrecadação em 2002: R\$ 51 bilhões.

¹¹ CSLL: Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas. Consiste em 8% do lucro líquido das empresas e é "destinada ao financiamento da seguridade social.", conforme o artigo 1º da Lei nº 7689, de 15/12/88, que a criou. Arrecadação em 2002: R\$ 12 bilhões.

¹² CPMF: Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira". Suas alíquotas têm variado ao longo do tempo e o produto da sua arrecadação é "destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde", conforme o artigo 74 do Ato das Disposições Transitórias (título X da Constituição Federal de 1988), incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 16/08/96, que possibilitou a existência desta contribuição "provisória", cuja vigência vem sendo sucessivamente prorrogada desde então. O prazo atual de vigência é dezembro de 2004 e a sua transformação em contribuição definitiva é uma das alternativas discutidas no âmbito da reforma tributária. Arrecadação em 2002: R\$ 20 bilhões.

¹³ Em 2002, o total de receitas exclusivas da seguridade social foi igual a R\$ 172 bilhões e o total de despesas com saúde, assistência e previdência social foi igual a R\$137 bilhões, resultando num superávit de R\$35 bilhões. Aqui não estão incluídas nem as receitas de "contribuições" dos servidores públicos nem as despesas com as suas aposentadorias e pensões, cujo financiamento segue outra lógica, tratada adiante.

¹⁴ Os objetivos básicos da seguridade social, definidos no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, incluem (inciso VI) a "diversidade da base de financiamento".

¹⁵ Item A-4 da Carta de Brasília: "A contribuição patronal para o financiamento da Seguridade Social será cobrada, total ou parcialmente, sobre a receita bruta, reduzindo o peso dos encargos sobre a folha de salários e promovendo a formalização do emprego. Esta contribuição será destinada, exclusivamente, à Previdência Social. A transição para esta modalidade poderá ser gradual."

¹⁶ Ou seja, a sustentar os aposentados e pensionistas atuais, e não a sua própria aposentadoria futura, pois esta será sustentada pelos futuros trabalhadores. Seja qual for o regime de financiamento, repartição ou capitalização, são sempre os trabalhadores ativos de determinada época que sustentam os trabalhadores aposentados e pensionistas da mesma época.

¹⁷ Jean-Marie Harribey, "Ce n'est pas le salaire qui paie la cotisation sociale, c'est le salarié. Nuance!", Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2003.

A interpretação do governo é ainda mais arbitrária quando se trata do regime dos servidores. A contribuição destes para a previdência é um desconto que reduz as suas remunerações líquidas mas não é "pago" para ninguém. Nem a lei nem a lógica obrigam a que o total desses descontos deva ser maior do que a folha de pagamento dos aposentados. O total das folhas de pagamento dos ativos, dos aposentados e pensionistas é uma *despesa* (e não um "déficit"), a ser coberta, como as demais despesas do governo, pela receita de impostos, taxas, contribuições etc. O propalado "déficit" resulta de uma seleção arbitrária de receitas e despesas, feita sob medida para tentar demonstrar uma tese previamente elaborada. Isso é reconhecido pelo próprio governo, quando considera no seu cálculo uma "contribuição patronal" inexistente, igual ao dobro da "contribuição" do servidor¹⁸, que diminui o "déficit" em 2002 de R\$ 53,7 bilhões para R\$ 39,1 bilhões¹⁹. Fica evidente, portanto, que não se trata de fluxos financeiros reais e sim do reconhecimento contábil de direitos e deveres estabelecidos. O governo dá um passo à frente ao contabilizar a "contribuição patronal"²⁰, mas falta-lhe a coerência de calcular o valor equivalente aos compromissos assumidos pelo Estado²¹ com os servidores antes da introdução na Constituição Federal do "caráter contributivo" e do "equilíbrio financeiro e atuarial". Este valor teria de refletir "atuarial e financeiramente" o compromisso contratual assumido pelo Estado com os servidores e, portanto, ser exatamente suficiente para o pagamento das aposentadorias atuais, o que faria desaparecer o "déficit" na mesma névoa de onde surgiu²².

A análise da evolução dos quantitativos de servidores ativos, aposentados e pensionistas da União nos últimos anos²³ ajuda a tornar mais clara esta questão. De 1995 a 2002, a quantidade de servidores federais diminuiu de 982 para 851 mil e a quantidade de aposentados e pensionistas aumentou de 803 para 943 mil. Situações semelhantes ocorrem na maioria dos estados e municípios. É evidente que a continuidade de tal tendência inviabiliza qualquer tentativa de "equilíbrio atuarial e financeiro" baseada exclusivamente nas "contribuições" calculadas com base nas remunerações dos ativos, ainda que engordadas artificialmente pela "contribuição patronal" escritural. No entanto, esta política neo-liberal diminui as despesas do governo com pessoal. Ao contrário, se o governo inverter a tendência e resolver atender as reivindicações de abertura de concursos, fim das terceirizações, re-estatização de serviços públicos essenciais que foram entregues à iniciativa privada²⁴ etc, a quantidade de servidores ativos aumentará e, junto com ela, aumentará o total das "contribuições previdenciárias", diminuindo assim o "déficit". Ou seja, diminuindo a despesa de pessoal o "déficit" aumenta, e aumentando a despesa o "déficit" diminui, ficando óbvia a incoerência deste conceito de "déficit".

Esta incoerência pode ainda ser deduzida a partir das próprias regras da matemática financeira. Basta uma taxa de juros igual a 0,21% ao mês (2,55% ao ano) para que uma contribuição igual a 33% da remuneração (11% do servidor mais 22% do empregador público), mantida durante 35 anos, permita o pagamento de uma aposentadoria integral por 25 anos²⁵. É possível uma regra destas resultar num regime deficitário? Claro que não.

Se estas particularidades e a existência das outras fontes de custeio da seguridade não forem

¹⁸ A tal "contribuição patronal 2:1".

¹⁹ Despesas com aposentados e pensionistas = R\$ 61 bilhões. Contribuições dos ativos = R\$ 7,3 bilhões. "Contribuição patronal" = 2 vezes R\$ 7,3 bilhões = R\$ 14,6 bilhões. Novo "déficit" = 61 - 7,3 - 14,6 = R\$ 39,1 bilhões.

²⁰ O governo FHC nem isso fazia.

²¹ Ou seja, da União, estados, municípios e Distrito Federal.

²² O projeto de lei Paim-Babá da indenização de R\$ 400 bilhões, a ser paga aos regimes próprios de servidores, objetiva reconhecer contabilmente esta situação.

²³ Valores mostrados no Gráfico nº 3, parágrafo 36, da EMI da PEC 40.

²⁴ Muitos deles são pagos com recursos públicos, mas de uma forma que não contabiliza "contribuição previdenciária", como é o caso, por exemplo, dos valores pagos pelo SUS aos hospitais privados.

²⁵ $a = [1 - (1+i)^{-n}] / [(1+i)^m - 1]$, onde a = alíquota de contribuição (0,33); i = taxa de juros (0,0021); n = número de meses de contribuição (420), e m = número de meses de benefício (300).

consideradas, então a conclusão parece óbvia: é necessário e urgente "reformatar" drasticamente a previdência dos servidores públicos, retirando direitos e ampliando obrigações, para que o país inteiro não vá à falência.

As mudanças propostas pelo governo restringem-se ao regime dos servidores (RPPS), com uma única exceção, que é o aumento do valor máximo dos benefícios (teto) do regime geral (RGPS), de R\$ 1.560 para R\$ 2.400 mensais. Esta mudança no RGPS, no entanto, está associada à mudança de caráter mais estrutural do conjunto de propostas, que é a transformação de uma parte da previdência dos servidores públicos em previdência complementar, a ser implantada pela transferência, dos RPPS para as EFPP²⁶, da previdência dos servidores públicos relativa à parcela dos seus vencimentos que fica acima do teto do RGPS. A possibilidade desta transformação já está prevista desde a aprovação da Emenda 20/98, mas a sua regulamentação estava, até agora, pendente da tramitação do Projeto de Lei Complementar PLP 9/99, que vinha sendo impedida pela forte mobilização contrária, empreendida principalmente pelos sindicatos dos servidores públicos. A PEC 40 altera o texto da própria Emenda 20, eliminando a necessidade de Lei Complementar para a previdência complementar dos servidores. Ou seja, o PLP 9/99 está inteiramente coberto, para pior, pela PEC 40/03.

A instituição da previdência complementar para os servidores não trará qualquer economia para os cofres públicos. Ao contrário, provocará um aumento da despesa pública, da ordem de 1 bilhão de reais por ano, por causa da transferência de recursos para os fundos de pensão que administrarão a previdência complementar dos servidores²⁷. Mas este aumento será amplamente compensado pela receita proveniente das outras mudanças: cobrança dos aposentados, nova (e desconhecida, por enquanto) forma de cálculo das novas aposentadorias, fim de integralidade e da paridade e redução drástica dos valores das pensões. Com estas medidas, o governo estima que economizará (ou seja, que retirará dos servidores) cerca de 56 bilhões de reais, em valores atuais, nos próximos 30 anos. O destino desta "economia" não é definido no interior dos sistemas previdenciários, e não será, como diz o governo no início da exposição de motivos da PEC mas nega a toda o momento na condução da sua política econômica, instrumentalizar "um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e equidade social", mas sim o mesmo destino que vem sendo dado ao superávit do orçamento da seguridade social, ou seja, o aumento do superávit primário do governo com o objetivo de pagar os juros da dívida pública²⁸.

É para pagar estes juros, calculados pelas taxas mais altas do planeta, e para abrir espaços privilegiados para a acumulação do capital privado, por meio dos fundos de pensão, que servirão as perdas que o governo pretende impor aos servidores. Como já alguém disse antes, "não será o roto - o servidor - dando para o esfarrapado - o trabalhador do setor privado - mas ambos, o roto e o esfarrapado dando para o capital financeiro".

²⁶ EFPP: Entidade Fechada de Previdência Privada.

²⁷ O governo deixa de arrecadar a contribuição do servidor relativa à parte da remuneração acima do teto do RGPS e ainda tem de pagar a sua parte, como empregador, para o fundo de pensão. O ministro Berzoini chegou a exibir previsões de economia de gastos para daqui a 30 anos, mas as fortes críticas à inconsistência dessas previsões, fizeram com que ele abandonasse essa argumentação. Os argumentos a favor da contra-reforma começaram ancorados na lógica do "déficit", migrando depois para a "justiça social" da eliminação dos "privilégios" dos servidores.

²⁸ R\$ 119 bilhões em 2002!