

Resumo - O Desmonte da Previdência*

* Elaborado com base nos seguintes materiais:

“Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira” - Brasília: DIEESE/ ANFIP; 2017.

PEC 287: A minimização da Previdência pública. Nota técnica nº 168 – Janeiro de 2017. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

A Constituição Federal de 1988 concebeu o direito à Previdência Social como parte integrante de um amplo sistema de proteção social ao cidadão brasileiro – denominado Seguridade Social – junto com os direitos à Saúde, à Assistência Social e ao Seguro Desemprego. Nesse modelo, trabalhadores, empregadores e Estado são igualmente responsáveis pelo financiamento das políticas públicas que integram seus sistemas nacionais de proteção.

Atualmente, existem três tipos de aposentadoria no sistema previdenciário brasileiro: por idade, por tempo de contribuição e por invalidez. Além desses, há a aposentadoria especial (para os trabalhadores sujeitos a atividades em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física), que é um caso específico da aposentadoria por tempo de contribuição. Na aposentadoria por idade, a Previdência Social (RGPS) estabelece apenas a idade mínima para aposentadoria, mas os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) também contam com uma idade máxima, para os casos de aposentadoria compulsória.

O governo Michel Temer quer reformar o sistema previdenciário brasileiro. Entre outras alterações, a PEC 287 propõe: extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição; estabelecer uma idade mínima única para aposentadoria (aos 65 anos) para praticamente todo o conjunto dos trabalhadores (urbanos e rurais; do setor público e do privado; professores; homens e mulheres); exigir do trabalhador o mínimo de 25 anos de contribuição, contra os atuais 15 anos; mudar o cálculo e reduzir o valor dos benefícios previdenciários em geral; proibir acúmulo de benefícios, como pensões e aposentadorias; e desvincular benefícios assistenciais e pensões do salário mínimo.

Caso a PEC seja aprovada, essas regras passam a ser aplicadas, a partir da data da promulgação, a todos os futuros ingressantes no mercado de trabalho brasileiro e aos trabalhadores (do sexo masculino) com idade inferior a 50 anos e às trabalhadoras com menos de 45 anos de idade. Os trabalhadores e as trabalhadoras com idades superiores a esses limites respectivos serão enquadrados numa regra de transição.

A reforma vai significar uma mudança ampla e profunda da Previdência pública no Brasil. É ampla porque atinge todos os tipos de benefícios e os dois regimes previdenciários públicos (o Regime Geral e o Regime Próprio). E é profunda porque reduz substancialmente o valor dos benefícios e retarda o início do período de acesso ao benefício. Ao convergir ainda mais as regras dos RPPSs com as do RGPS, dificulta o acesso e diminui os valores dos benefícios dos sistemas previdenciários dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos federais, estaduais e municipais. Adicionalmente, ela restringe o alcance da Assistência Social,

ao elevar a idade necessária para se ter direito ao benefício e apontar para a diminuição de seu valor e para restrições adicionais no acesso a ele, seja para idosos ou pessoas com deficiência.

Vejamos, então, as principais críticas à reforma proposta, ponto a ponto:

- Os parâmetros para o recebimento da aposentadoria serão mais duros do que os praticados em países desenvolvidos

Ao se analisar a regra de aposentadoria de diversos países desenvolvidos, percebe-se que a fixação de idade mínima para a aposentadoria na OCDE, em torno de 65 anos, “não é o mínimo, mas a referência”. Em geral, a “carência mínima” (idade na qual a pessoa tem direito ao recebimento do benefício básico ou de pedir a aposentadoria antecipada) é menor do que a “idade de referência” (limite de idade definido para o recebimento da pensão completa).

No caso do tempo de contribuição, em muitos países, a “carência mínima” (que assegura o direito a receber o benefício básico ou a pedir aposentadoria antecipada) é definida por “tempo de residência”, “tempo de filiação” ou “tempo de cobertura”. Em outros casos, exige-se entre 10 e 15 anos de contribuição. Por sua vez, a “carência de referência” (que possibilita o benefício integral) é referente ao tempo de contribuição em torno de 35 anos.

Resumindo, sendo o Brasil uma sociedade desigual, não se pode concordar com a imposição de regras mais duras que as vigentes nos países desenvolvidos, que apresentam indicadores sociais, econômicos e demográficos de melhor qualidade que os brasileiros.

Não é justo, por exemplo, que o trabalhador rural do Nordeste do Brasil seja submetido a regras de aposentadoria mais exigentes que as aplicadas ao trabalhador urbano da Escandinávia. Uma proposta de reforma justa deve considerar a experiência histórica de cada país, seu estágio de desenvolvimento e as condições materiais de vida do seu povo. O debate tem de ser amplo e a questão não pode ficar resumida unicamente a imperativos orçamentários.

- Ampliação do contingente de trabalhadores sem proteção na velhice

A elevação da idade para se obter o benefício assistencial (70 anos) combinada com o tempo mínimo de contribuição (25 anos) e a grande flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro – em que prevalece a alta rotatividade de trabalhadores e o elevado grau de informalidade – pode deixar uma parcela da população mais vulnerável sem proteção na velhice. Ao invés de incluir mais pessoas na Previdência, a PEC pode ampliar o contingente de desprotegidos, por não terem capacidade de contribuir, por não terem saúde para continuar no trabalho e por saberem que é inútil contribuir por algo que nunca conseguirão ou conseguirão apenas quando restar quase nada de vida.

- Limite de idade único para homens e mulheres, trabalhadores urbanos e rurais

Ao estabelecer o limite de idade único de 65 anos para homens e mulheres, a reforma está desconsiderando: as dificuldades enfrentadas pelas mulheres para inserção no mercado de trabalho; a diferença de jornada de trabalho, já que grande parcela das mulheres se dedicam não só ao trabalho externo, mas também aos afazeres domésticos; e as desigualdades de recebimento do benefício previdenciário, uma vez que as mulheres, normalmente, recebem uma aposentadoria menor em decorrência dos piores rendimentos e de inserções mais precárias no mercado de trabalho.

No caso dos trabalhadores rurais, a reforma desconsidera que o trabalho no campo é mais árduo e que esses trabalhadores começam a trabalhar mais cedo, ou seja, com menos idade.

- Expulsão de contribuintes, redução das receitas da Previdência Social e privatização

Poderá haver também impacto sobre a atitude dos jovens em relação à Previdência, reduzindo o estímulo à Educação, pela necessidade de contribuir para a aposentadoria, ou então, desestimulando a contribuição ao sistema, uma vez que a aposentadoria estará mais inacessível e terá menor valor.

Um dos possíveis efeitos de uma reforma com as características apresentadas é a própria fragilização financeira da Previdência Social. Tanto os trabalhadores pobres podem deixar de contribuir por entenderem que o sistema não os atenderá no futuro, favorecendo o trabalho informal, como também as camadas de maior renda podem evadir-se em direção a planos privados de Previdência.

- Desvinculação do salário mínimo, redução no valor das pensões, entre outras normas

A desvinculação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e das pensões em relação ao salário mínimo, a redução no valor das pensões, a futura elevação gradual dos limites etários para a aposentadoria e do BPC, a proibição de acumulação de benefícios, as restrições à concessão de aposentadorias especiais e a exigência de contribuição direta dos trabalhadores da agricultura familiar são medidas que apontam para a minimização do alcance dos benefícios e redução dos seus valores.

Nessa crítica, vale adicionar que a proposta também traz regras mais restritivas para a aposentadoria por invalidez e menospreza o risco à saúde e integridade física que os trabalhadores encontram no trabalho.

- Novas obrigações para estados e municípios

A PEC obriga estados e municípios que contem com RPPS a instituir Previdência complementar e a adotar o teto da Previdência Social para os benefícios e o fim da paridade. Além disso, a proposta abre a possibilidade de a Previdência complementar ser contratada junto à iniciativa privada, ao não estabelecer a obrigatoriedade de seu caráter público, ao contrário do que se deu com o Funpresp, fundo de Previdência complementar dos servidores públicos federais.

- Contraposição à Declaração Universal dos Direitos Humanos

A reforma parece contrariar o artigo 25 da clássica Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pois não vai garantir a todos “o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”. Se essa proposta for aprovada, o Brasil, um dos países mais desiguais e heterogêneos do mundo, caminhará para se transformar em um dos campeões mundiais em regras excludentes para a aposentadoria.

Portanto, sinteticamente, pode-se afirmar que a reforma proposta pela PEC 287 visa, principalmente, dificultar, ou mesmo impedir, o acesso aos benefícios da Previdência e da Assistência; e, para os que conseguirem ter acesso a eles, atrasar significativamente o início de recebimento e/ou reduzir o valor ou o período de gozo do benefício. Por isso, declara-se que a proposta de reforma apresentada pelo governo promove a minimização da Previdência pública.

A proposta da PEC 287 de reforma da Previdência e da Assistência Social considera essas políticas públicas exclusivamente como despesas, que agravam o desequilíbrio financeiro e oneram o orçamento do Estado. Dessa forma, a proposta assume uma perspectiva meramente financeira e o objetivo de reduzir essas despesas. Do ponto de vista estritamente financeiro, a PEC traz efeitos de curto, médio e longo prazos. Alguns dos efeitos fiscais são imediatos, pois as regras de transição impõem contribuições sociais logo após a promulgação da Emenda e também porque passam a valer imediatamente as novas regras para as pensões, referentes a trabalhadores tanto do setor público quanto do setor privado. Além disso, retardam a concessão de novos benefícios, cujos valores também sofrem redução, provocando alteração na trajetória futura do gasto previdenciário e assistencial.

Esse alívio financeiro para o Estado, no entanto, implica imposição de ônus à população trabalhadora e às famílias brasileiras. A função de proteção social da Previdência e da Assistência, portanto, é negligenciada e essas políticas deixam de ser tratadas como garantidoras de direitos sociais, para os quais deve-se, sim, discutir regras, mas também buscar garantir financiamento. Transparece ainda na proposta um objetivo implícito de fragilizar a Previdência Social e estimular a difusão de sistemas privados de previdência.

Apesar de a motivação para a reforma da Previdência e da Assistência ser, em última instância, fiscal, o governo não lançou qualquer medida que reduza a profunda injustiça tributária que existe no país. Além disso, a manutenção em níveis elevadíssimos das taxas de juros representa a sustentação de transferências maciças de recursos da população, que arca com a maior parte da tributação, para pessoas físicas e jurídicas que dispõem de aplicações em títulos da dívida brasileira.

Enfim, a PEC 287 é um passo a mais na corrosão da confiança no sistema da Previdência pública e, portanto, coloca em risco a Previdência Social e toda a estrutura de proteção social construída a partir da Constituição de 1988. A fragilização da Previdência Social se articula com o enfraquecimento das políticas públicas voltadas para a população e favorece o aumento da vulnerabilidade social, da pobreza e das desigualdades no país, contrariando o artigo 3º da Constituição que declara, como parte dos objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade justa, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

É importante ressaltar que há sim outras opções para equilibrar as contribuições à Previdência Social com os pagamentos de benefícios previdenciários. Essas alternativas passam pelo cumprimento da Constituição Federal no que se refere à Seguridade Social, profundamente desvirtuado desde 1989. Será preciso alterar a forma inconstitucional de o Governo Federal contabilizar as receitas da Previdência; extinguir a DRU; acabar com as renúncias tributárias que incidem sobre o Orçamento da Seguridade Social; extinguir as desonerações patronais sobre a folha de pagamento (Lei nº 13.161/2015); rever as isenções previdenciárias para entidades filantrópicas e clubes de futebol; e acabar com as isenções e ampliar a contribuição do setor de agronegócio no financiamento do setor.

A melhoria da fiscalização interna da Previdência Social é outra iniciativa que poderia ampliar consideravelmente a arrecadação. O montante de recursos que deixa de ser arrecadado anualmente por conta de fraudes praticadas pelos empregadores é bilionário. Essa melhoria requer a recriação do Ministério da Previdência Social e, sobretudo, uma modernização na legislação de recuperação de créditos e uma maior instrumentalização da Receita Federal do Brasil, com investimentos em capacitação dos servidores e em tecnologia.

O equilíbrio financeiro da Previdência no longo prazo também depende de que sejam superadas as enormes inconsistências do regime macroeconômico brasileiro. É preciso desatar o nó da gestão macroeconômica, se o verdadeiro objetivo for equacionar os problemas fiscais. A ideia que se disseminou no Brasil, de que ao governo só compete controlar os gastos primários, não havendo nenhum limite para os custos financeiros, deve ser revista, para não ficarmos eternamente transferindo riqueza pública para os detentores da riqueza privada.

Para que as contribuições propriamente previdenciárias – isto é, aquelas baseadas na remuneração do trabalho pagas por empresas e trabalhadores – não se descolem muito dos gastos com o pagamento dos benefícios previdenciários, é importante também fiscalizar as relações de trabalho.

Por fim, outra alternativa são experiências inovadoras como a de diversos países produtores de petróleo que instituíram o Fundo Soberano Incidente sobre as Receitas de Petróleo e Gás que, capitalizados ao longo dos anos, passaram a financiar a Previdência Social.

Exemplos de impactos da reforma da Previdência nas aposentadorias

Antônia, agricultora familiar, tem 44 anos de idade e trabalha na roça desde criança, primeiro ajudando os pais, e, depois dos 16 anos, como ocupação de tempo integral. Esperava chegar aos 55 anos de idade para pedir a aposentadoria de um salário mínimo. Agora, terá que trabalhar por mais 21 anos, até completar 65 anos de idade, quando terá 49 anos de trabalho integral, sem contar os anos de trabalho na infância e na adolescência. Além disso, ela não sabe como será a nova regra de filiação e contribuição à Previdência Social por parte dos agricultores familiares e teme não ter condições de se manter segurada.

Almir é bancário, começou a contribuir aos 18 anos de idade e desde então acumulou 30 anos de contribuição. Hoje tem 49 anos e pensava em se aposentar aos 59 anos de idade e 40 anos de contribuição, para ter a aposentadoria integral pela regra 85/95 progressiva (100% do salário de benefício). Mas, com a PEC, ele só poderá se aposentar aos 65 anos e recebendo 97% do valor (51%+46%, que corresponde a 46 anos de contribuição).

Eliseu é colega de Almir e também começou a contribuir aos 18 anos. Ele é mais velho e completou 50 anos em 2017. Também conseguiu manter contribuições por 30 anos para a previdência. Sonhava em alcançar a aposentadoria integral aos 60 anos, contando que se manteria no emprego e contribuiria por 40 anos para contar os 100 pontos da fórmula 85/95 progressiva em 2027. Com a PEC, ele cai na regra de transição e terá que pagar pedágio de 2 anos e meio para se aposentar por tempo de contribuição, completando 37,5 anos de contribuição, depois de completar 57 anos de idade. A princípio se sentiu aliviado por estar na regra de transição, mas ficou abalado ao ver que o benefício seria de 88% do salário de benefício (51% + 37%) e que só conseguiria a aposentadoria integral se continuasse trabalhando até os 69 anos de idade, em 2036, na hipótese de conseguir continuar contribuindo mês a mês até lá.

Uma professora que ingressou no serviço público de educação básica antes de dezembro de 1998, com 20 anos, poderia se aposentar com 25 anos de magistério; como terá por volta de 40 anos de idade em 2017, caso a PEC seja aprovada nesse ano, ela não estará submetida às regras de transição e terá que trabalhar até os 65 anos de idade, o equivalente a 20 anos a mais do que a regra de quando ingressou no serviço público. Além disso, perde direito à

integralidade (benefício na aposentadoria igual ao do último salário no cargo ocupado) e paridade (evolução futura do benefício igual ao do salário dos ativos).

Catarina tem 55 anos e é funcionária pública federal desde os 45 anos. Ela esperava se aposentar por idade, aos 60 anos. Como não tem 20 anos de serviço público, só poderá se aposentar aos 65 anos. Mas, para se aposentar nessa idade, ela precisaria contar com 25 anos de contribuição. Ela terá que esperar até os 70 anos ou, para se aposentar aos 65 anos, buscar contabilizar pelo menos cinco anos de contribuições ao RGPS anteriores a seu ingresso no serviço público.