

TEMAS EM DEBATE

REFORMA DA PREVIDÊNCIA? QUE REFORMA?

Sérgio Pyrrho

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

1. Pior do que a desinformação é a informação falsa.

O desinformado em determinado tema, desde que seja minimamente responsável e cioso das opiniões que emite, evita se manifestar sobre aquilo que desconhece. Já o sujeito que detém uma falsa informação normalmente a difunde com sofreguidão.

O faz de boa-fé, pois não sabe que a informação é falsa. Mas sem dúvida ajuda, e muito, na propagação do equívoco, do argumento torto, do sofisma. Enfim, torna-se um difusor da “desinformação qualificada”.

2. Um aliado poderoso da “desinformação qualificada”, em determinados temas, é a própria natureza humana. E não há nessa afirmação qualquer arroubo de cunho filosófico ou psicológico. Há, sim, a constatação de que, em regra, as pessoas fogem de tudo aquilo que contraria seus interesses imediatos.

No caso de nossa Previdência Social, com seu quimérico cenário de aposentadorias precoces e, para muitos, integrais, essa combinação é explosiva: todos, quer por já serem aposentados, quer por contarem com a expectativa de aposentadoria em quadro tão vantajoso, apressam-se a espalhar frases feitas contrárias à reforma da Previdência, as quais adiante serão examinadas. Essas frases prontas, principalmente quando ditas por algumas dessas pessoas às quais se reconhece o dom de serem “formadores de opinião”, transformam-se na informação falsa, na “desinformação qualificada”.

3. Essa propagação de idéias falsas acerca de nossa Previdência Social é que vem frustrando, seguidas vezes, a tão necessária reforma.

Desde o momento em que soou o sinal de alerta, avisando que a Previdência estava com os dias contados, iniciou-se, com a timidez inerente a quem contraria a expectativa da maioria, o movimento destinado a redesenhar o instituto.

Mas decorridos sete anos, quatro deles com uma Proposta de Emenda Constitucional já em curso no Congresso Nacional, chega-se a um resultado que, para ser pífio, ainda precisaria melhorar um bocado.

Aquilo que se está chamando de reforma da Previdência é, na verdade, um atestado do êxito dos que consideravam desnecessária uma mudança profunda na área.

A Emenda Constitucional nº 20 não é, com certeza, absolutamente nada do que deveria. Chego a crer que, pela grande movimentação por ela gerada, pelo espaço que ocupou na mídia, pelas expectativas de mudança que causou em alguns, pelas preocupações com o fim de privilégios com que incomodou a outros, seria melhor que não tivesse havido mudança alguma. Pelo menos não seria criada a falsa sensação de que “a reforma da Previdência já foi feita”.

4. Mas por que é tão indispensável a reforma (reforma de verdade) da Previdência Social? E quais seriam as modificações necessárias? Dentre estas, quais foram implementadas pela Emenda Constitucional nº 20?

5. Para saber onde a Previdência Social começou a perder o rumo, é preciso compreender o objeto do instituto.

Essencialmente, a Previdência é um seguro público, que busca dividir por toda a sociedade os riscos a que todos estão sujeitos. Por força da adesão à Previdência Social, o que é sempre compulsório para tantos quantos desempenhem uma atividade remunerada, o cidadão qualifica-se como “segurado”. Com isso fica acobertado, pelo Estado (e aqui a expressão Estado estará sempre no sentido de “Poder Público”, e não como unidade federativa), da perda ou de redução de sua capacidade produtiva.

Por esse instituto, o pedreiro que se machuca, ficando alguns meses impedido de trabalhar, não é prejudicado em seu sustento, pois passa a gozar de um benefício previdenciário (o auxílio-acidente). A viúva do médico que vem a falecer não se vê, de um instante para outro, alijada do rendimento que lhe garante a subsistência, pois seu marido lhe deixa um benefício previdenciário (a pensão). O artista plástico que por qualquer razão fique definitivamente impossibilitado de desempenhar seu ofício, contará com o amparo da sociedade, que lhe prestará o benefício previdenciário específico para o caso: a aposentadoria por invalidez.

Como se vê das hipóteses acima, os benefícios prestados pela Previdência Social têm um nítido caráter de seguro. Mas o seguro em que consiste a Previdência é de natureza diversa da figura contratual com que os seguros normalmente são concebidos.

De fato, não há paralelo possível entre a necessidade de amparar-se um trabalhador impedido de desempenhar sua atividade, e a conveniência que um cidadão vislumbra em proteger-se contra o risco de roubo de seu automóvel.

Toda a sociedade, ou pelo menos a porção dela que desempenha atividade remunerada, corre o risco de sofrer um acidente e necessitar da assistência financeira do Estado. Para prevenir esse risco maior é que a filiação à Previdência Social é compulsória.

Já o risco de lesão ao patrimônio de um indivíduo é algo que interessa mais a este do que à sociedade. Por isso que a contratação, ou não, de um seguro, lhe é facultativa.

6. Com essas considerações explica-se a razão pela qual nossa Previdência, inicialmente restrita a algumas categorias profissionais, passou a ser genérica.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), e, antes deles, as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários (concebida pela Lei Elói Chaves – Lei nº 4.682, de 1923), foram instituídos a partir da idéia de solidariedade.

Mas era uma solidariedade restrita aos membros de uma determinada categoria. Trabalhadores de atividades diversas daquelas que já tinham organizado seu IAP ficavam completamente excluídos da proteção social, por não haver união entre seus pares.

Surgiu assim a Previdência Social, estendendo a todas as categorias aquela proteção, aquele seguro social obrigatório, que antes só a alguns alcançava.

7. Mas essa evolução, consistente na pulverização dos benefícios dos antigos IAPs, por meio de um regime geral de Previdência Social, ainda não foi plenamente fiel ao propósito de solidariedade social que a inspirou.

Afinal, permaneceriam desassistidas aquelas pessoas que, sem qualquer concorrência de sua vontade, não desempenhassem atividade remunerada.

Era necessário, portanto, o implemento efetivo de um serviço assistencial que assegurasse a subsistência também àqueles que não reunissem as condições para se enquadrarem como segurados obrigatórios da Previdência Social.

Foi então que surgiu, com a Constituição de 1988, a figura da Assistência Social (como instituto constitucional), espécie paralela à Previdência Social.

Uma espécie independente dessas duas já vistas, mas igualmente indispensável para a subsistência dos cidadãos, é a Saúde, assegurada gratuitamente a todos pela Constituição de 1988.

Com a CF de 1988 reuniram-se, então, como espécies autônomas dessa consagração da solidariedade social, a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde. Todas agrupadas pelo constituinte sob o gênero Seguridade Social.

8. A solidariedade social, que a CF 88 veio atender com maior nitidez, é uma evolução da vida em sociedade. Parte da compreensão de que não é possível o bem-estar coletivo enquanto alguns não tiverem condições de subsistência.

Apesar disso, a solidariedade social, sob a forma de Seguridade Social, tem origem relativamente recente. Remonta ao final da Segunda Grande Guerra.

Prevendo as dificuldades que seriam criadas ao final daquele confronto, o Governo inglês constituiu comissão à qual se deu a incumbência de propor mecanismo destinado a mitigar as dificuldades sociais do pós-guerra.

Nasceu então, fruto do trabalho de Comissão coordenada pelo sociólogo e economista *Lord William Henry Beveridge*, o Plano Beveridge, em 1942, somente implantado pela Inglaterra em 1948.

Foi com base no Plano Beveridge que a Conferência Internacional do Trabalho, realizada na Filadélfia, Estados Unidos, em 1944, cunhou a frase que pode ser considerada como a síntese perfeita, a justificativa última, para o reclamo de uma efetiva solidariedade social. A "Carta de Filadélfia", documento final extraído daquele evento, anotou que *"a pobreza em qualquer parte constitui um perigo à prosperidade em toda parte"*.

9. Confirma-se, então, que o constituinte de 1988 introduziu uma efetiva evolução na idéia de solidariedade social, agregando, à Previdência Social, os direitos à Saúde pública gratuita e à Assistência Social.

Mas a Saúde e a Assistência revelaram-se logo promessas não cumpridas. A justificativa era evidente: a Previdência Social tornara-se compulsivo sumidouro dos recursos que já não seriam só a ela destinados, pois ela, Previdência, passara a ser um dos três ramos da Seguridade Social.

Qual, contudo, a origem do problema? Por que a Previdência Social, presumivelmente concebida com base em critérios atuariais, perdeu seu equilíbrio financeiro, inviabilizando o funcionamento dos outros dois ramos da Seguridade Social (Saúde e Assistência)?

Há problemas que não são resolvidos por falta da identificação de uma causa. Aqui a situação parece ainda mais grave: a dificuldade está na pluralidade de causas, cada uma delas já suficiente para explicar as razões do desequilíbrio de nossa Previdência.

10. A primeira delas está na mudança do critério instituidor de nossa Previdência Social.

Ela foi concebida para funcionar por capitalização. Significa que cada trabalhador ativo contribuiria para o custeio de sua própria inatividade futura.

Mas os recursos avolumaram-se e logo surgiu, no Governo Federal, quem sugerisse um investimento vistoso para aquilo que viam como um "dinheiro parado".

Atribui-se aos recursos outrora capitalizados pela Previdência Social o custeio, dentre outras obras, de Brasília, da Ponte Rio-Niterói e do Maracanã.

11. Foi-se, assim, a Previdência Social por capitalização.

A partir do esvaziamento dos recursos capitalizados nossa Previdência passou a funcionar pelo sistema de bases correntes, também chamado de sistema de repartição.

Bem menos vantajoso do que o sistema de capitalização, o sistema de repartição não permite a formação de uma poupança interna destinada a fomentar, criteriosamente (e critério foi o que faltou quando a poupança pública foi canalizada para obras federais), o desenvolvimento nacional.

Aliás, o sistema de repartição não pode almejar nada além do próprio equilíbrio, pois o que um segurado recolhe, a título de contribuição, em determinado período, é utilizado no instante seguinte para o pagamento do benefício a que faz jus o aposentado.

12. Mas o abandono do sistema de capitalização não foi o único causador do desequilíbrio de nossa Previdência.

A isso somam-se outros fatores, estruturais e, mais grave, universais, como se vê dos números, já alarmantes há dezesseis anos, expostos por Frota Neto em artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo* de 18.09.1983:

“A ameaça está configurada: alguns dos mais importantes sistemas de previdência social do mundo estão vivendo de recursos emprestados, outros praticamente quebrados e alguns outros praticamente deixando de pagar os benefícios de aposentadorias. Enquanto isso acontece, os custos das aposentadorias continuam aumentando na maioria dos países industrializados e ricos que fazem parte do chamado ‘Primeiro Mundo’.

Nos Estados Unidos, os gastos do Sistema Federal de Pensões para Velhos, Sobreviventes e Inválidos (OASDI) deram um salto de 69 bilhões de dólares em 1975 para 143 bilhões de dólares em 1982, devendo atingir 160 bilhões de dólares em 1984. Na Alemanha Federal um sistema previdenciário semelhante aumentou suas despesas em mais de 800% nos últimos 20 anos, de 17 bilhões de marcos em 1960 para 139 bilhões em 1980. O Fundo Nacional de Seguro Viuvez para Empregados, na França, pagou 85 bilhões de francos em 1980, ou seja, 20 bilhões de francos a mais que há apenas dois anos.

.....
A proporção de pessoas com mais de 59 anos na população total, por seu turno, também tem aumentado continuamente em muitos países industrializados. Em 1980 esse extrato representava 21,9% da população da Suécia; 18,8% na Alemanha Federal; 17% na Fran-

ça; 15,6% nos Estados Unidos e 12,6% no Japão. Daqui até o ano dois mil o envelhecimento da população continuará em diferentes ritmos e seu impacto será sentido muito particularmente nos países da Europa Ocidental e da América do Norte e no Japão.

.....
(...) para cada japonês com mais de 65 anos de idade há sete pessoas que trabalham. No ano 2015 haverá em média duas pessoas que trabalham para cada aposentado”.

13. A excessiva generosidade do legislador, sempre pronto a conceder novos benefícios previdenciários sem qualquer preocupação com o respectivo custo, foi outro elemento que levou ao desequilíbrio.

Esse comportamento do legislador já foi explicado pelo Sr. Giovanni Tamburi, então Diretor da Divisão de Seguridade Social da OIT (Organização Internacional do Trabalho), órgão da ONU, que afirmou:

“A geração que assume a responsabilidade política de fixar o nível das pensões não estará presente quando chegar o momento de adotar as decisões menos populares que implicarão o pagamento de tais pensões.

(...) Os políticos, que são eleitos, são favoráveis ao aumento dos gastos mas não ao aumento da pressão fiscal. Paralelamente a esse comportamento, os cidadãos desejam aproveitar os benefícios que resultam desses gastos, mas são contrários ao aumento dos impostos”.

14. Aos dados já citados há outro que implica em grave distorção de qualquer equilíbrio possível da Previdência: o uso, que durante muito tempo a União fez, dos recursos do Regime Geral da Previdência para o custeio dos proventos e pensões dos servidores públicos.

O Regime Geral de Previdência Social alcança apenas os trabalhadores da iniciativa privada. Servidores públicos contam com regimes especiais. Ocorre que as mazelas do Regime Geral, existentes também, em diferentes proporções, nos Regimes previdenciários de servidores públicos, acabou fazendo com que a União utilizasse, no pagamento de benefícios de servidores federais, os poucos recursos que se acumulavam no Regime Geral de Previdência.

15. Estes, em síntese, os “ralos” que desequilibraram nossa Previdência Social. Para tapá-los diversas providências seriam necessárias.

Algumas dessas providências, destinadas a resolver problemas meramente conjunturais, já foram implementadas – como recadastramento de beneficiários e revisão de processos que culminaram em desarrazoada majoração de benefícios.

Resta ver quais seriam as providências necessárias à solução, ou ao menos à minoração, dos problemas estruturais.

Passo a listar três das principais mudanças que seriam imprescindíveis ao aprimoramento da Previdência Social. Justifico-as procurando, com isso, afastar as “desinformações qualificadas” com que seus opositores consideram-nas dispensáveis.

16. Será que podemos pretender um Estado que administre a poupança alheia? Será que o Estado é um bom administrador da poupança que compulsoriamente é formada por toda a sociedade, através das contribuições à Previdência Social?

Quem afirmar que o Estado não é um administrador competente de cadernetas de poupança estará dando uma resposta coerente não apenas com a realidade brasileira. Qualquer Estado, com seu gigantismo e emperramento burocrático, tem dificuldade em tomar decisões com a agilidade requerida pelos atos negociais (como o é a poupança).

A péssima experiência do Estado como administrador de poupanças é retratada pela já anunciada descapitalização da poupança previdenciária, ainda que empregada esta em obras públicas que, se foram úteis à nação, não serviram de alento ao poupador. Muitos contribuíram à Previdência Social sobre 20 (vinte) salários mínimos, embora agora recebam benefício previdenciário já limitado a 10 (dez) salários mínimos.

Qualquer poupador minimamente zeloso evitaria ser credor de um banco que insinuasse o risco de restituir-lhe apenas metade dos depósitos efetuados. E é exatamente isso o que fez a Previdência Social, administrada pelo Poder Público.

É essa a primeira e talvez mais importante mudança de que precisa o sistema previdenciário brasileiro: partindo-se da constatação de que o Poder Público é

escandalosamente ruim como administrador de poupança, deve-se reduzir o montante da contribuição compulsória e do respectivo benefício. Contribuição e benefício deveriam ser fixados no patamar necessário à subsistência do segurado, sem a pretensão de manter o padrão de ganhos anteriores à aposentadoria – função que não cabe ao Estado, mas à Previdência Complementar.

Dentro da faixa relativa à mera subsistência dos contribuintes, é necessariamente o Estado quem, a despeito de sua deficiência para tanto, deve administrar a Previdência Social, que, por outro lado, não pode deixar de funcionar, como hoje, por meio de filiação compulsória.

E isso porque a Previdência Social, como já visto, está inserida em um contexto maior, figurando ao lado da Assistência Social, que o Estado não pode negar àqueles que não tenham condições de prover à própria subsistência, ou, sequer, de tê-la provida por sua família. Isto é mais do que um sentimento humanitário: é regra constitucional (CF, art. 203, V).

O princípio da solidariedade social, aliado ao fato de que nem todos iriam voluntariamente promover uma poupança para forrar sua futura inatividade, torna preferível o mal menor: o Estado administra, nos moldes previdenciários, essa poupança mínima, até cinco salários mínimos, para não ser obrigado, no futuro, a prestar benefício a título assistencial a quem nunca contribuiu para o fim específico de obter aposentadoria.

A proposta de redução do limite de benefício, dos atuais 10 salários mínimos para um valor próximo a 5 salários mínimos, não deveria, entretanto, frustrar a percepção de benefícios maiores aos que até aqui contribuem pelo teto previdenciário (10 salários mínimos).

Para tanto, seriam necessárias regras claras de transição, preservando não só o direito adquirido, mas também as expectativas de direito daqueles que, sempre tendo recebido, por exemplo, 8 salários mínimos, contribuíram com base nesse valor para o INSS, certos de que, pelas regras então vigentes, esse seria o valor do futuro benefício. Não tiveram porquê, então, recorrer a um sistema privado e complementar para garantir uma aposentadoria sem perda de poder aquisitivo. Não é razoável, então, que qualquer mudança venha a prejudicar uma situação assim consolidada.

Feita a ressalva, portanto, não só ao direito adquirido como também às expectativas de direito (que a rigor não seriam passíveis de proteção jurídica, pela razão que adiante será anotada), o certo é que a redução do teto de benefício fará com que o Estado se concentre naquilo que lhe é tarefa essencial, qual seja, prestação dos serviços de educação, saúde, segurança e poder de polícia.

Dispensado de administrar poupanças compulsórias superiores ao mínimo necessário à subsistência dos segurados, o Estado poderá, por exemplo, concentrar esforços na redução de uma das grandes vergonhas nacionais: a alta taxa de mortalidade infantil.

No Sri Lanka, país cuja renda *per capita* é de US\$ 200 ao ano, o índice de mortalidade infantil é de 19 óbitos por mil nascidos. No Brasil, com renda *per capita* em torno de US\$ 3.000 ao ano, o índice é de 55 crianças que falecem em cada mil nascidas.

A questão pode, ainda, ser enfocada sob o prisma de uma outra indagação: será que a sociedade prefere ver o Estado concentrando esforços para pagar aposentadorias de 10 salários mínimos ou para reduzir a vergonhosa estatística de mortalidade infantil?

Mesmo os mais avessos às mudanças não de admitir que a resposta é de uma evidência contagiante. De todo modo convém reprisar a observação, arguta e óbvia, do jornalista Gilberto Dimenstein, para quem *"a mortalidade infantil é a forma mais cruel de desrespeito ao direito adquirido; nada é mais importante do que o direito à vida"* (Folha de São Paulo, 02.04.95, pp.01-02).

A modificação defendida neste tópico, a rigor, dispensa Emenda Constitucional.

17. A unificação dos diferentes regimes previdenciários - o básico e geral, destinado aos trabalhadores da iniciativa privada; e o dos servidores públicos, hoje fragmentado por cada um dos entes federativos -, é outra das mudanças imprescindíveis para o aprimoramento da Previdência.

Os servidores da União têm o seu próprio regime previdenciário, que não se confunde com o de cada um dos Estados, que por sua vez é distinto do regime aplicável aos servidores de cada qual dos milhares de Municípios brasileiros. O traço comum entre todos estes regimes está na quase prodigalidade. Para estreitar

seus pontos de afinidade, os milhares de regimes previdenciários dos servidores públicos prometiam mais: asseguravam, na inatividade, a percepção das mesmas vantagens que viessem a ser conferidas aos servidores ativos.

A razão que torna imperiosa a unificação absoluta dos regimes públicos de previdência tem duplo fundamento.

O primeiro é que os benefícios amplos, se têm o mérito de representar um atrativo aos pretendentes a um cargo público, têm o demérito de onerar de modo excessivo o Estado, dificultando seu equilíbrio fiscal.

O segundo fundamento é em tudo similar àquele já antes exposto: se o Estado administra mal a poupança compulsoriamente formada, a título de contribuição previdenciária, pelo trabalhador da iniciativa privada, também revela incompetência na administração da poupança forçada de seus próprios servidores.

E aqui há uma séria agravante, pois os servidores têm a contribuição previdenciária calculada sobre a totalidade de seus vencimentos, enquanto os trabalhadores da iniciativa privada têm a base de cálculo limitada a 10 (dez) salários mínimos.

A unificação absoluta dos diferentes regimes remeteria aos planos de previdência complementar aqueles servidores que, a exemplo dos trabalhadores da iniciativa privada com renda superior a 10 salários mínimos, pretendam manter, após aposentados, o mesmo padrão de vida que tinham quando em atividade.

18. Outra mudança absolutamente indispensável para a recuperação da Previdência é o fim da aposentadoria por tempo de serviço.

Qualquer pessoa que se detenha por alguns instantes para refletir sobre a estrutura de financiamento das aposentadorias por tempo de serviço verá a incongruência desse instituto.

Basta imaginar um trabalhador que, tendo ingressado no mercado de trabalho com 15 anos de idade, contribua à Previdência Social sobre dois salários mínimos. Desconta para o INSS, a cada mês, 8% desses dois salários mínimos e poderá se aposentar ao final de 35 anos de serviço, quando contará com 50 anos

de idade (dependendo, é claro, da interpretação que se dê ao “ponto e vírgula” trazido pela Emenda Constitucional nº 20, que será mencionado adiante).

Se esse trabalhador viver até os 68 anos, em uma hipótese pessimista (pois a expectativa média de vida dos que se aposentam vai bem além dessa idade), logrará receber a cada mês, durante 18 anos, 100% daqueles dois salários mínimos com base nos quais, por 35 anos, contribuiu com apenas 8%.

O resultado dessa conta: o segurado receberá SEIS VEZES E MEIA, a título de aposentadoria, o valor da totalidade de suas contribuições efetuadas ao longo daqueles 35 anos. Isso sem falar na eventualidade de uma pensão que, durante alguns anos mais, deixará para sua viúva ou filhos menores.

É evidente que não há qualquer base matemática e muito menos atuarial que dê um mínimo de fundamento à aposentadoria por tempo de serviço.

Mas aí voltam os difusores da desinformação, com seus argumentos que buscam contrariar a aritmética.

18.1 Uma das justificativas com que se defende a permanência da aposentadoria por tempo de serviço está em que, sendo ela um seguro social, é perfeitamente possível que alguém venha a auferir valor superior àquele com que contribuiu.

Essa linha de argumentação estaria, em tese, correta. De fato, se alguém paga a primeira parcela do seguro de seu automóvel, que logo depois vem a ser roubado, receberá da seguradora valor muitíssimas vezes maior do que aquele com que contribuiu.

A diferença, contudo, está nos critérios atuariais, aplicados pelas seguradoras, mas desdenhados pela Previdência Social.

A seguradora dimensiona o valor a ser pago pelo segurado (o “prêmio”), de acordo com o levantamento estatístico de roubo de automóveis. Todos sabemos que ela não terá prejuízo, pois a indenização paga aos poucos segurados que têm seus veículos roubados será custeada com o prêmio vertido pelos milhares de proprietários que contratam o seguro e não sofrem o sinistro.

Em relação à aposentadoria por tempo de serviço a hipótese é diversa. Quando o trabalhador do exemplo acima, aos 15 anos, se filia à Previdência Social, esta já sabe que aos 50 ele irá se aposentar. Não há paralelo com o seguro privado. Se alguém contratasse o seguro de um carro e a seguradora soubesse de antemão que o veículo seria roubado, a contratação certamente seria recusada pela seguradora, ou o prêmio equivaleria ao próprio preço do veículo.

O risco que há, na contratação da aposentadoria por tempo de serviço, é do próprio segurado, que pode, por exemplo, vir a falecer antes de atingir a idade para a aposentadoria. Mas nem por isso a Previdência Social deixaria de prestar o benefício previdenciário cabível, sob a forma de pensão a seus dependentes.

Já no seguro contratual a situação é outra: pago o prêmio o segurado transfere à seguradora o risco da possibilidade de roubo de seu automóvel.

18.2 Outro dos fundamentos dos que procuram adiar o fim da aposentadoria por tempo de serviço é o de que a contribuição do próprio trabalhador é apenas uma das fontes de custeio da Previdência, à qual se agregam as contribuições dos empregadores.

Ocorre que as contribuições dos empregadores sempre foram direcionadas para o custeio não só da Previdência, mas de toda a Seguridade Social. Quer dizer: o que os empregadores recolhem, com recursos próprios (e não descontados de seus empregados), para o INSS, são valores direcionados aos gastos com Saúde e Assistência Social.

Essa situação foi ligeiramente alterada pela Emenda Constitucional nº 20, que dando nova redação ao art. 167, XI, da CF, canalizou a contribuição patronal sobre a folha de salários ao custeio da Previdência Social. Essa nova previsão minora, é verdade, a distorção matemática da aposentadoria por tempo de serviço. Mas continua longe de afastá-la por completo.

18.3 Mas o principal argumento dos defensores da aposentadoria por tempo de serviço é, na verdade, um jargão, que diz mais ou menos o seguinte: se a expectativa de vida do brasileiro é de 65 anos, deixar como única forma de aposentadoria aquela que vem por idade, justamente aos 65 anos, é um modo de consagrar a hipocrisia.

Este argumento, contudo, sofre de uma profunda e triste distorção.

Profunda porque, para fins de aposentadoria, não se pode cogitar da expectativa de vida ao nascer, mas sim da expectativa de vida dos que alcançam a idade de ingressar no mercado de trabalho. E isso é extremamente lógico, porque quem não chega a ingressar no mercado de trabalho nunca irá obter aposentadoria.

O triste na distorção é justamente o elemento que faz com que a expectativa de vida do brasileiro em geral seja bastante inferior à daqueles que ingressam no mercado de trabalho: a elevada taxa de mortalidade infantil, aqui já mencionada.

Concentrando-se o Estado em eliminar esta chaga social, será constatado um grande incremento da expectativa de vida da população em geral. Mas esta esperada evolução não afasta a necessidade de mudanças urgentes que eliminem a gravíssima incompatibilidade entre a aposentadoria por tempo de serviço e um sistema previdenciário sério.

18.4 Há, por fim, um último argumento dos que insistem na permanência da aposentadoria por tempo de serviço. É a afirmação de que quem começa a trabalhar mais cedo tem direito de aposentar-se antes.

Todo preconceito é pernicioso. Mas talvez nenhum o seja tanto como aquele que contaminou o sistema previdenciário brasileiro. Trata-se da concepção da aposentadoria como um PRÊMIO a que tem direito aquele trabalhador que já tenha trabalhado por tantos ou quantos anos.

A aposentadoria, decididamente, não é um prêmio, mas uma INDENIZAÇÃO PELA PERDA DA PLENA CAPACIDADE DE TRABALHO. Só se deve cogitar de aposentadoria em favor daquele que não mais possa desempenhar, a contento, uma atividade produtiva.

Esta noção não impede, logicamente, que se estabeleça uma idade a partir da qual todo cidadão goze da presunção de que deixou de ter plenas condições para o desempenho de uma atividade profissional. É por isso que a legislação de diversos países estabelece uma idade a partir da qual a aposentadoria é assegurada – é a ficção legal da perda da capacidade produtiva plena. A idéia de prêmio, esta sim, é incompatível com um instituto que é estritamente social.

18.5 Propugnar pela manutenção da aposentadoria por tempo de serviço significa negar às próximas gerações o direito de acesso a uma previdência social mínima, pois toda a receita gerada pelo regime, que hoje é de simples repartição, estará sendo absorvida no pagamento de benefícios a idosos verdadeiros e aos “falsos idosos”, pessoas que por vezes têm menos de 50 anos de idade mas já são aposentadas.

Não há a menor dúvida (e a profusão de argumentos falsos contra o fim da aposentadoria por tempo de serviço é uma prova disso) de que será grande a insatisfação dos que, sem perceber a necessidade social da mudança, agarrem-se ao privilégio que estão em vias de obter. Afinal, como já advertiu o Professor Rio Nogueira, especialista em atuária, *“o brasileiro, realmente, não vai abdicar facilmente dessa expectativa de direito de se aposentar o mais cedo possível, para pescar, criar galinhas ou mesmo não fazer nada. O saudoso Moacir Cardoso de Oliveira uma vez declarou que haveria uma época em que o brasileiro, ao nascer, já entraria com o requerimento da aposentadoria, reclamando os nove meses de atraso”*.

19. Dentre estas três alterações indispensáveis à regularização de nossa Previdência Social, nenhuma delas foi satisfatoriamente atendida pela Emenda Constitucional nº 20.

20. Na questão da redução do teto de benefícios previdenciários a EC nº 20 conseguiu piorar a situação.

Antes, afinal, não havia trato constitucional para a matéria. Teto de contribuição e de benefício eram fixados por lei ordinária.

E a EC nº 20, em seu artigo 14, veio constitucionalizar a regra que já era deficiente quando disciplinada pelo legislador ordinário. Veio prever: *“o limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00”* – o que equivalia a 10 (dez) salários mínimos vigentes à data da publicação da Emenda, representando hoje R\$ 1.360,00, pois há previsão, insere no mesmo dispositivo da EC, de que o valor do teto será *“reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real”*.

A Emenda veio assegurar ao Estado o papel de administrador de poupanças compulsórias calculadas sobre a elevada base de 10 (dez) salários mínimos. Veio, em conseqüência, manter, agora com prestígio constitucional, a obrigação do Estado em pagar aposentadorias e pensões de dez salários mínimos a segurados que, justamente por terem sempre contribuído à Previdência Social pelo valor mais elevado, revelaram-se menos carentes do auxílio do Estado.

É evidente, já antecipei, que quem contribuiu para a Previdência com base em dez salários há de pretender benefício equivalente, pois foi com base nesse valor que fez a estimativa do padrão de vida que teria depois da aposentadoria. A mudança desse direito nunca esteve entre as propostas de reforma previdenciária, embora, teoricamente, esse debate até fosse possível dentro de uma concepção puramente técnica e dissociada de seu aspecto social (isso se fosse possível conceber o Direito divorciado do social); e o debate que assim se quisesse travar partiria da circunstância de que a exigência de absoluta correlação entre prestação e contraprestação é critério que informa as relações negociais, *ex voluntate*, não sendo aplicáveis às relações compulsoriamente estabelecidas, *ex lege*, de modo que a irredutibilidade do benefício seria juridicamente aplicável apenas àqueles já concedidos (direito adquirido), e não àqueles em vias de serem obtidos (expectativa de direito).

Mas se nunca se chegou a cogitar da redução dos direitos adquiridos e mesmo das expectativas de direito, nem por isso se pode tolerar que, no futuro, o Estado continue pagando aposentadorias de dez salários mínimos a quem tem melhor condição econômica, ao passo que presta serviços de saúde e de assistência social sofríveis aos que efetivamente necessitam da assistência pública.

21. A Emenda Constitucional nº 20 frustrou, ainda, a esperada unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada.

Deu-se, é verdade, significativo avanço com a fixação de regras uniformes, para o regime previdenciário dos servidores públicos, a serem observadas por União, Estados, DF e Municípios. Outras das facilidades previstas em legislação infraconstitucional, porque até então não vedadas pela Constituição, foram agora extirpadas, como a contagem de tempo de contribuição fictício (art. 40, § 10, da CF).

Mas o benefício maior, aquele que concentra na mão de um mal administrador de poupanças vultosos recursos mensalmente vertidos pelos servidores, continua a existir: a previsão de aposentadoria integral custeada pelo Estado (CF, art. 40, § 3º).

Até o regime de previdência complementar para os servidores públicos, a ser eventualmente criado com observância do que vier a ser disposto em lei complementar, deverá ser instituído pelos entes públicos.

22. Quanto à questão da aposentadoria por tempo de serviço, aí sim chegou-se muito perto de eliminar esse verdadeiro sorvedouro dos recursos da Previdência, ante a previsão, existente na proposta da Emenda Constitucional, de que a aposentadoria seria garantida aos homens que contassem com 35 (trinta e cinco) anos de contribuição e 65 (sessenta e cinco) de idade – para as mulheres tais prazos eram reduzidos em cinco anos.

Durante a tramitação da proposta no Congresso, contudo, a conjunção aditiva e foi suprimida. Ao arripio de todas as demonstrações matemáticas, pretendia-se facultar a aposentadoria por qualquer daqueles dois critérios: 35 anos de contribuição ou 65 anos de idade. Não havia consenso entre os partidários do e e os partidários do ou.

Encontrou-se, então, um modo de permitir que a votação da Reforma da Previdência, pendente há quase quatro anos, fosse ultimada. Decidiu-se aprovar o texto sem a ele incorporar qualquer conjunção, aditiva ou alternativa.

Os debates havidos no Congresso Nacional quando da eliminação da conjunção aditiva (e) que tornava cumulativas as duas condições para a aposentadoria, deixaram claro que o propósito do Poder Legislativo foi mesmo o de estabelecer condições alternativas: o segurado poderia aposentar-se por idade ou por tempo de contribuição.

Mas essa vontade política, talvez pelo fato de não ter sustentação aritmética, não ficou escrita em lugar algum. E a redação do § 7º do art. 201 da CF, dispondo que a aposentadoria será concedida quando “obedecidas as seguintes condições”, parece indicar que, havendo pluralidade de condições, seriam elas, necessariamente, cumulativas (o que equivaleria a uma implícita conjunção aditiva entre os dois incisos do dispositivo). Afinal, se o propósito do constituinte fosse o

de permitir uma alternativa entre as duas condições, o usual seria garantir a aposentadoria se “obedecida uma das seguintes condições”.

Essa interpretação seria absolutamente fiel àquele conceito, já antes visto, de que a aposentadoria, longe de ser um prêmio a quem ingressa mais cedo no mercado de trabalho, é uma indenização a quem perde, por força da idade, a plenitude de sua capacidade de trabalho.

Ainda assim, ainda que, por todas as razões já expostas, me pareça muito necessária a interpretação de que a aposentadoria por tempo de serviço (agora convertida em aposentadoria por tempo de contribuição) foi abolida de nosso direito positivo, creio que há um bom argumento para os partidários da tese de que ela subsiste.

E isso porque a ausência de conjunção alternativa, bem como a previsão de que a concessão da aposentadoria só se daria se “obedecidas as seguintes condições” (exatamente como consta da redação trazida pela EC 20), já figurava no art. 202 da CF, na redação vigente antes da EC 20. E ali, tal como agora, estavam listadas as “condições” para a obtenção da aposentadoria – idade, tempo de serviço e tempo de serviço reduzido para os que exercitassem o magistério. Como se sabe, ninguém jamais duvidou que na redação vigente antes da EC 20 (nesse particular igual à nova redação, como visto) os fatores idade e tempo de serviço eram absolutamente independentes.

Dois fundamentos, entretanto, me parecem deixar claro que a interpretação sistemática da Emenda Constitucional nº 20 conduz, mesmo, à conclusão de que não existe a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição que independa do fator idade do segurado. Em outros termos: há dois indícios muito claros de que, em outras disposições da EC 20, há uma implícita conjunção aditiva entre os dois incisos do art. 201, § 7º, da atual redação da Constituição Federal.

22.1 O primeiro fundamento é relativamente simples. Com exceção da possibilidade de aposentadoria com proventos integrais em favor dos servidores públicos, a estrutura dos regimes previdenciários destes (servidores públicos) e dos trabalhadores da iniciativa privada é praticamente igual.

E para os servidores públicos a EC 20 foi inequívoca ao condicionar a aposentadoria à observância cumulativa dos dois critérios – idade e tempo de contri-

buição. É a regra do art. 40, § 1º, inciso III, que assegura a aposentadoria voluntária “observadas as seguintes condições: sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher”.

22.2 O segundo fundamento para a conclusão de que a aposentadoria pressupõe, além do tempo de contribuição, uma idade mínima do segurado, tem-se na regra dos artigos 8º e 9º da EC 20, aplicáveis, respectivamente, aos servidores públicos e aos trabalhadores da iniciativa privada.

Aqueles dois dispositivos garantem aos segurados que, na data de publicação da Emenda Constitucional nº 20 já estavam filiados à Previdência Social, a possibilidade de aposentadoria por critérios mais flexíveis do que os trazidos pela EC 20.

Assim é que, em regra confusa mas que, detidamente examinada, atesta a existência de efetiva vantagem em favor dos segurados “pré-EC20”, o art. 9º da Emenda assegura a aposentadoria quando o segurado, “*cumulativamente, atender aos seguintes requisitos: I – contar com cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e II – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior*”.

22.2.1 A regra transcrita, como eu antecipara, é confusa. Um exemplo ajuda a compreender seu alcance: um trabalhador que, em dezembro de 1998 (data de publicação da EC 20), conta com 48 anos de idade e 30 anos de contribuição.

As duas primeiras condições para a aposentadoria pela regra aplicável aos segurados anteriores à Emenda Constitucional nº 20 somente serão atingidas no ano de 2003, cinco anos após a publicação da Emenda, quando então o segurado completará 53 anos de idade e 35 anos de contribuição.

Resta atender, contudo, a condição prevista no art. 9º, inciso II, alínea b, da EC 20 (“*um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o*

limite de tempo constante da alínea anterior”). Como em 1998 o segurado de nosso exemplo contava com 30 anos de contribuição, faltavam cinco anos para “o limite de tempo constante da alínea anterior”. Vinte por cento dos cinco anos que faltavam significa a exigência de “um período adicional de contribuição” de um ano.

O segurado utilizado no exemplo, então, poderá requerer aposentadoria integral no ano de 2004, quando terá 54 anos de idade e 36 anos de contribuição.

Esse exemplo revela que a regra do art. 9º da EC 20, embora pareça quase contraditória, tem efetiva aplicação prática.

22.2.2 Para o que aqui interessa, contudo (demonstrar que o fator tempo de contribuição não é suficiente para, sozinho, assegurar a aposentadoria, sendo imprescindível sua conjugação com o fator idade), basta uma consideração mais simples: se a regra do art. 9º exige, como uma dentre várias condições para a aposentadoria em situação favorecida se comparada com aquela trazida pela EC 20, o tempo de contribuição de 35 anos, é evidente que essa condição (tempo de contribuição de 35 anos), sozinha, não pode autorizar a aposentadoria pelo novo sistema, mais rígido.

Dito de outro modo: admitir que o art. 9º da EC 20, concebido com o exclusivo propósito de favorecer os que já eram filiados ao Regime Geral de Previdência antes de dezembro de 1998, tenha vindo criar-lhes situação ainda menos vantajosa, é tolerar a idéia de que ele não tem qualquer serventia. É princípio básico de hermenêutica o de que não há, no ordenamento jurídico, regras inúteis.

23. Parece-me, então, que uma das modificações que eram essenciais para a recuperação de nossa Previdência Social tenha sido trazida pela EC 20: a extinção da aposentadoria por tempo de serviço – ou de contribuição.

Ainda assim entendo que perdeu-se excelente oportunidade para reformas mais profundas capazes de afastar os riscos que ameaçam o futuro da Previdência Social.

E é isso que me faz discordar do título que se deu à Emenda Constitucional nº 20 (“Reforma” da Previdência).

De “reforma” a EC 20 tem quase nada. Adiou-se boa parte de um problema. E pior: um problema que já estava há muito adiado.

Ninguém tenha dúvida de que a reforma previdenciária, reforma de verdade, cedo ou tarde virá. A paulatina conscientização coletiva para o fato de que, na falta de mudanças realmente profundas, não haverá futuro para a Previdência Social, para a solidariedade social, será capaz de vencer os argumentos dos que insistem em negar problemas que são mais do que evidentes.

Sem a reforma, que está tardando a chegar, nossa Previdência Social está vendo cada dia mais perto a data de sua aposentadoria compulsória.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 1999