

REFORMA DA PREVIDÊNCIA: AFINAL HÁ UMA PROPOSTA PARA DISCUSSÃO

Gilmar Mendes Lourenço

Ao contrário do que, de pronto, defenderam os meios especializados e significativa fração dos formadores de opinião, endossados por economistas de expressão, a proposição de emenda constitucional (PEC) da reforma da previdência, enviada pelo executivo ao legislativo em 20 de fevereiro de 2019, não representa a única e definitiva solução para o desequilíbrio das finanças públicas que, rigorosamente, escapou do controle dos *policy makers* brasileiros desde o final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff.

É prudente não desprezar a influência decisiva na multiplicação dos rombos orçamentários exercida pelos grandiosos esquemas de sonegação e evasão tributária e de corrupção, montados e saciados desde a redemocratização do país há quase 35 anos.

Contudo, o pacote é o mais amplo e ambicioso já esboçado no país, suplantando o de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, e o arcabouço montado na administração Temer, que foi mutilado e depois paralisado pelos parlamentares que priorizaram a realização de dois leilões de votos para a salvação do mandato do chefe de estado, negando a autorização para investigação por crime de corrupção passiva pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O núcleo do conjunto de medidas anunciado busca abarcar os propósitos de equalização no rateio de sacrifícios, combate à obtenção de benefícios precoces e pronunciada diminuição de situações características de privilégios que, por sinal, ocasionam vultosos e desproporcionais dispêndios, em qualquer referência comparativa, com a folha de salários dos servidores.

Os impactos efetivos das modificações sugeridas na interrupção do descalabro fiscal dependerão do esforço e poder de articulação e negociação política do governo Bolsonaro com o congresso nacional, a começar pelo preparo da construção de canais de comunicação e formação de apoios, ainda em estágio embrionário, especialmente em razão das estripulias proporcionadas pela “filhocracia” predominante desde a posse do presidente.

Na verdade, o sistema de previdência nacional, ancorado no regime de repartição, consome cerca de 13,0% do PIB, nas três esferas de governo, e deve agonizar, em médio prazo, em razão fenômeno conhecido como transição demográfica, marcado essencialmente pela queda da fecundidade e natalidade e elevação da sobrevivência da população, e abocanhar haveres destinados à saúde educação, segurança e outras áreas relevantes. Os indicadores do IBGE mostram que o Brasil estaria reproduzindo o processo de envelhecimento acontecido em nações desenvolvidas, só que completamente acéfalo de haveres financeiros e retaguardas de proteção erguidas naqueles estados.

O país perdeu as chances oportunizadas pelo quase meio século de abertura da janela demográfica, quando o crescimento da população em idade ativa superou a impulsão do contingente total, para ativar mecanismos e instituições capazes de catapultar estágios de desenvolvimento econômico e social, por meio de inversões que favorecessem contínuas elevações de produtividade, amparadas em abrangentes reformas dos aparelhos educacionais, como fez a esmagadora maioria das nações.

O rápido envelhecimento brasileiro deverá ampliar, de forma expressiva, a denominada “razão de dependência”, configurada no quociente entre a parcela subordinada economicamente (crianças e jovens menores de 15 anos e velhos com 65 anos ou mais) e aqueles potencialmente produtivos ou em idade de trabalhar (entre 15 e 65 anos). A razão deve subir de 44,0%, em 2018, para 67,2%, em 2060, significando que 67 indivíduos dependerão de cada grupo de 100.

As estimativas permitiram apurar o fechamento da janela demográfica – razão de dependência inferior a 50% - em 2035, o que, com a diminuição da população em idade ativa, tornará o crescimento econômico cada vez mais condicionado à perseguição e obtenção de ganhos de produtividade da mão de obra.

Pelos cálculos dos economistas, que consideram a faixa de idade de aptidão ao trabalho entre 20 e 64 anos, as inquietações seriam maiores. Inferências daqueles profissionais identificaram o fim do bônus já em 2018, pois, a partir de 2019 o volume de brasileiros aptos ao trabalho deverá crescer em menor velocidade que o da população total.

Por tudo isso, de acordo com o ministério da economia, se aprovado, o texto ora em tramitação ensejará retração de despesas de R\$ 1,07 trilhão em uma década, que poderá totalizar a R\$ 1,16 trilhão, em caso de concretização das transformações nas pensões dos militares, que deverão integrar um plano separado. Só a título de cotejo, o texto de Temer calculava compressão de gastos de R\$ 800 bilhões, em igual período, recuando para entre R\$ 500 bilhões e R\$ 600 bilhões após a intervenção cirúrgica efetuada pela câmara dos deputados.

A inclusão dos militares é crucial, pois, em 2017, enquanto o aporte do Tesouro para a zeragem do déficit R\$ 6.100 por segurado do INSS e R\$ 71.500 para cada funcionário público federal, a alocação adicional para cada militar da reserva foi de R\$ 126.000.

Considerando que, em ambientes democráticos, adequações e flexibilizações costumam representar marcas do curso legislativo de qualquer conteúdo voltado à promoção de apreciáveis mutações no modus operandi das relações econômicas e sociais, parece razoável esperar o empenho de preservação dos itens essenciais por parte das autoridades lotadas no poder executivo, por ocasião das tratativas com um parlamento que passou por um encorpado processo de renovação de membros, acompanhado da resistência à incorporação de ideias e posturas contemporâneas.

O cerne do elenco de intenções repousa no estabelecimento de imposições de idade mínima para as aposentadorias, de 65 anos para os homens e 62 para as mulheres.

O cerne do elenco de intenções repousa no estabelecimento de imposições de idade mínima para as aposentadorias, de 65 anos para os homens e 62 para as mulheres, em sintonia com as práticas da esmagadora maioria de nações, sendo que em algumas delas não há a fixação de diferenciação por gênero.

Há também necessidade de garantir a aprovação do inquestionável avanço consubstanciado na ampliação da progressividade das contribuições previdenciárias, segundo os rendimentos mensais do trabalhador, importando os princípios do imposto de renda (IR), que devem oscilar no intervalo entre 7,5% a 11,68%, para os beneficiários pertencentes ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e podem bater no teto de 22% para os servidores públicos.

No que se refere a esse ponto, a despeito das intenções de execução de correções da injustiça arrecadatória, por meio do abrandamento do gravame incidente sobre a população mais pobre e penalização dos mais aquinhoados, é preciso atentar para as enormes barreiras já erguidas pelas corporações que representam o funcionalismo para impedir ações de subida de 11% para 14% da taxa de contribuição previdenciária, em algumas unidades federadas, o que exigirá audacioso trabalho de esclarecimento e convencimento social acerca da natureza inevitável desse tipo de providência, em contraposição às retóricas demagógicas e barganhas legislativas.

Em outra linha, excepcionalidades na condição de policiais e professores, critérios de transição para os já pertencentes ao mercado de trabalho e regras de cálculo dos proventos e equiparação entre os regimes, fundamentais para a obtenção de encorpada dimensão orçamentária da “nova previdência”, deverão ocupar espaços privilegiados na digestão, debates e acordos, notadamente na câmara dos deputados.

Aproximadamente 700 mil servidores civis inativos e pensionistas da união produziram buraco de R\$ 46 bilhões em 2018 e, cerca de 380 mil militares, oportunizaram déficit de R\$ 44 bilhões.

Há igualmente elementos de atrito na interferência em alguns programas oficiais de transferência de renda. Especificamente, quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) - destinado aos idosos com renda familiar per capita inferior a um quarto do piso salarial -, a exigência de idade para a conquista do direito de recebimento de um salário mínimo mensal aumentou de 65 para 70 anos, com possibilidade de pagamento de R\$ 400 aos 60 anos. No tocante à previdência rural, haverá obrigatoriedade de comprovação de 20 anos de contribuição.

Ainda assim, convém sublinhar a existência de aberrações mais salientes na alocação de recursos governamentais, destinados a favorecer

segmentos sociais organizados. Aproximadamente 700 mil servidores civis inativos e pensionistas da união produziram buraco de R\$ 46 bilhões em 2018 e, cerca de 380 mil militares, oportunizaram déficit de R\$ 44 bilhões.

Nessa perspectiva, é recomendável a compreensão que a complexa arrumação dos regimes previdenciários, preparada pela equipe de Bolsonaro, constitui uma espécie de passo inicial de uma caminhada rumo à eliminação da asfixia orçamentária (insolvência) das três instâncias governamentais (união, estados e municípios), quase sempre reféns de demandas corporativas, que, por seu turno, não poderá prescindir dos demais blocos de reformas.

Até porque, a redução de sangria de recursos fiscais proporcionada com a adoção do novo arranjo previdenciário equivalerá a apenas 31,2% e 22,0% da dívida líquida e bruta (englobando união, INSS, governos estaduais e municipais), respectivamente, do setor público, em um decênio, ou menos de 17,0% acima dos valores despendidos em 2018 com seguridade social (previdência, assistência social e amparo aos trabalhadores).

Diga-se de passagem, o descalabro na gestão dos fluxos de caixa e, por extensão, a rápida e contínua elevação da participação dos pagamentos de salários do funcionalismo da ativa e da folha de aposentados e pensionistas vem fazendo com que maior parte das unidades federadas ultrapasse os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para a cobertura de tais encargos.

Em outros termos, a cartola precisará de outros coelhos, reproduzidos na simplificação tributária, criteriosa revisão de subsídios e desonerações, organização de consistente e transparente programa de privatizações, encolhimento do tamanho e melhoria da eficiência da máquina pública, interrupção de políticas públicas desprovidas de eficácia e novo pacto federativo para a retirada de estados e municípios da UTI financeira, elementos indispensáveis à retomada duradoura do crescimento econômico, sustentada em inversões em educação, inovação e infraestrutura.

Ressalte-se que o quadro de degradação financeira dos entes federados deriva, na maioria dos eventos, de permanentes práticas displicentes e/ou irresponsáveis quanto à gestão das peças orçamentárias, especialmente nos itens relacionados à pessoal, mascaradas pelo uso de contabilidade criativa, ignorado pelos tribunais de contas. Simulações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) revelam que só 13 estados exibem a nota de risco requerida para o recebimento de garantias da união e apenas 06 governadores iniciaram as respectivas administrações, em janeiro de 2019, com posição de caixa adequada.

Embora a presença de não poucos pontos de atrito, distorções e imperfeições, como a possibilidade de demissão de trabalhadores aposentados sem a multa de 40% sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao menos, desta feita, os agentes sociais brasileiros tem conhecimento de uma

proposta de reforma da previdência para ser discutida sem atitudes precipitadas.

A degradação financeira dos entes federados deriva de permanentes práticas displicentes e/ou irresponsáveis quanto à gestão das peças orçamentárias.