

A EMENDA LULA OU A REFORMA COM SINAIS TROCADOS

José Chrispiniano e Lídia Neves
Jornalistas

A reforma encaminhada ao Congresso pelo governo Lula (PEC 40) procura privatizar a Previdência, impelindo os entes públicos a criarem fundos de pensão e impondo um teto de R\$ 2.400 para o valor da aposentadoria dos futuros servidores públicos. Quebra-se a paridade entre ativos e inativos, medida que, como as demais, joga sobre o servidor público os custos da transição de modelos: cobrança de contribuição dos aposentados, redutor de 30% nas pensões, aumento da idade mínima exigida para aposentadoria etc. Haverá, nos primeiros anos, aumento e não redução dos gastos com a Previdência

A primeira estratégia do governo Lula para fazer aprovar a reforma da Previdência foi dividir sua tramitação no Congresso em duas partes. A reforma seria feita em parte pela retomada do Projeto de Lei Complementar 9, de 1999 (PL 9), apresentado por Fernando Henrique Cardoso para regulamentar a instituição de fundos complementares para servidores públicos, cujos parâmetros já haviam sido fixados na reforma de 1998 (EC 20). A outra parte da reforma seria implantada por meio de uma emenda constitucional que alteraria uma série de regras para a aposentadoria dos atuais servidores e dos inativos.

Por criar lei complementar, o PL 9 precisaria apenas de maioria sim-

ples no Congresso para ser aprovado. Entretanto, a oposição ao projeto — dos servidores públicos e de setores da própria base governista no Congresso — e o estigma que carrega fez o governo rever sua estratégia e desistir de implantá-lo. Lula mandou retirar o PL 9, o que não significa que o governo desistiu das mudanças propostas nele, reafirmadas em carta aberta após reunião com todos os governadores no dia 16 de abril. Estas alterações foram incorporadas à emenda constitucional, apesar de isso dificultar, em tese, a sua aprovação, porque exige não mais maioria simples, mas 60% dos votos no Congresso.

Assim, Lula terminou por incorporar à Proposta de Emenda Constitucional 40 o espírito e a letra do PL 9 de FHC, com exceção de

alguns pontos relativos à natureza dos fundos de pensão. Enquanto o PL 9 definia-os como de contribuição definida, a proposta de Lula e dos governadores deixa a questão em aberto (ver **“Mundos e Fundos”**, p. 56). O descarte desse item levou o senador Jorge Bornhausen (PFL-SC), em entrevista recente ao programa de televisão Roda Viva, a vociferar contra o governo: “a contribuição tem que ser definida”, insistiu ele. A contribuição definida favorece os fundos privados e é de alto risco para os contribuintes.

A reforma de fato, no sentido de mudança na estrutura do modelo da Previdência, está contida nos efeitos de longo prazo das medidas copiadas ao PL 9: regras para os entes públicos criarem fundos de pensão, colocando assim em prática

o que já havia sido definido pela EC 20; e a adoção de um teto para o valor da aposentadoria dos futuros servidores públicos igual ao dos trabalhadores da iniciativa privada, “oferecendo” a opção de vencimento complementar para quem quiser receber acima do teto.

Para os trabalhadores da iniciativa privada, que recebem seus benefícios pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), continuarão valendo, caso aprovada a reforma, as regras impostas em 1998, havendo apenas uma elevação do teto do benefício, dos R\$ 1.561 atuais para R\$ 2.400. Este aumento, porém, não representará ganho algum para os atuais aposentados do RGPS, já que seus benefícios foram calculados sobre o antigo teto, e só terá algum efeito, no médio prazo, nas aposentadorias de maior valor do setor privado. O que aumenta de verdade é o valor máximo de contribuição previdenciária para trabalhadores da iniciativa privada na ativa que ganham acima de R\$ 1.561. O valor máximo de contribuição para estes salários passará dos atuais R\$ 171 para até R\$ 264. O governo argumenta que o aumento das aposentadorias de nível mais baixo no setor privado se dará por meio da elevação do salário mínimo, piso e valor da maioria dos benefícios, que seriam permitidos pela redução do impacto dos gastos da Previdência nas contas públicas.

Neste novo modelo, misto de repartição e capitalização, o teto definido pelo governo para os benefícios da Previdência Social (R\$ 2.400 pela proposta do governo)

definirá onde termina a cobertura do regime público e onde começa a área de atuação das entidades de previdência complementar, que serão a única opção para quem quiser receber uma aposentadoria superior ao valor do teto. Assim, quanto maior for o teto estabelecido, mais o sistema basear-se-á na repartição e não na capitalização, porque com tetos maiores quem ganha mais tem que contribuir mais e tende a contribuir apenas para a Previdência Social, ao invés de ir para a previdência complementar.

*O valor do teto
fixado pela PEC
40, de 2.400 reais, está
desvinculado de qualquer
indexador. Sua atualização
depende do governo*

O valor do teto fixado na PEC 40, embora corresponda nominalmente a 10 salários mínimos atuais, não está vinculado ao mínimo ou a qualquer outro indexador. A Constituição estabelece que o teto deve manter seu poder de compra, mas alterações no seu valor dependerão da iniciativa do Executivo, estando sujeitas portanto à sua vontade, e da aprovação do Congresso. Recorde-se que o governo FHC já tentou fixar em apenas três salários mínimos o teto do benefício.



Ministro Ricardo Berzoini

As demais medidas previstas na reforma, de adoção imediata para os atuais servidores públicos ativos e aposentados, como a cobrança de contribuição dos aposentados, aumento da idade mínima exigida para a aposentadoria e piso de alíquota de contribuição de 11% em todos os entes públicos (ou seja, pode vir a ser maior do que 11%), visam ou novas fontes de arrecadação ou a supressão de benefícios atuais para a redução dos gastos do governo (**quadro 1**). O ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini, estima a “economia do governo” com a reforma em R\$ 56 bilhões, ao longo de trinta anos.

A razão de ser destas medidas de implantação imediata é justamente financiar os custos da reforma do modelo. Haverá, principalmente nos primeiros anos, aumento e não redução dos gastos com a Previdência, durante a transição do atual modelo de repartição simples, a chamada “solidariedade entre gerações” — a atual geração de trabalhadores financia os aposentados por meio das contribuições previdenciárias geridas pelo

QUADRO 1 - COMO A PEC 40 AFETA OS SERVIDORES PÚBLICOS DA ATIVA* E A CONCESSÃO DE NOVAS PENSÕES

- Aumento da idade mínima de aposentadoria: atualmente em 48 anos para as mulheres e 53 anos para os homens. A nova idade mínima passaria a ser 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens.
 - Haverá uma redução de 5% no valor do benefício por ano de antecipação, para o servidor que optar pela aposentadoria a partir de 48 anos (mulheres) e 53 anos (homens).
 - Estabelecimento de alíquota mínima de contribuição previdenciária de 11% para os servidores da União, estados e municípios.
 - Antes, o tempo mínimo de permanência no serviço público para aposentadoria integral era de 10 anos. Agora só terá a aposentadoria integral quem contribuiu integralmente como funcionário público (35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres). O tempo trabalhado na iniciativa privada será calculado de forma proporcional na definição do valor da aposentadoria
 - O valor das novas pensões para viúvas(os) ou filhos menores de 21 anos poderá ser reduzido a até 35% do valor do salário original. O governo também pretende instituir uma lei para reduzir ou barrar pensões em caso de viúvas muito jovens, que receberiam o benefício por um longo período.
- *No sítio do MPS (www.mpas.gov.br) há um parecer da consultoria jurídica que garante que os que hoje já reúnem condições para se aposentar pelas regras atuais não perderão os direitos adquiridos. O governo pretenderia com isso evitar uma corrida de servidores para aposentadoria

Estado e do pagamento de impostos para a Seguridade — para um modelo misto de repartição básica combinada com capitalização, no qual as aposentadorias acima do benefício básico passam também

O
governo federal
surpreendeu e decidiu
instituir a cobrança dos
aposentados que recebem
acima de R\$ 1.058

a depender da acumulação de recursos feita com contribuições do servidores públicos e dos empregadores, no caso os governos, para a constituição do patrimônio dos novos fundos de pensão. Em carta de intenções ao Fundo Mone-

tário Internacional (FMI), enviada em fevereiro deste ano como parte do processo de liberação de recursos (empréstimos acertados com o governo anterior), assinada por Antonio Palocci, ministro da Fazenda, e Henrique Meirelles, presidente do Banco Central, é reafirmada a prioridade conferida à aprovação da aposentadoria complementar do setor público. As melhoras nas contas públicas acontecerão, segundo a carta, a médio prazo. Também afirmam que na “hipótese de se verificarem custos de transição, as reformas (previdenciária e tributária) serão conduzidas de modo a garantir a consistência com os objetivos fiscais para os próximos anos”.

O governo federal perderá para os fundos que vierem a formar-se a receita das contribuições dos futuros servidores públicos que recebam acima do teto de R\$ 2.400 (hoje não há teto), tendo ainda de repassar-lhes a respectiva contribuição como empregador, contribuição que antes ele simplesmente deixava de fazer. Na prática, o governo terá que manter os gastos com os atuais inativos e ao mesmo tempo acumular uma reserva para bancar a aposentadoria complementar dos futuros servidores públicos dentro do novo sistema, algo semelhante ao modelo argentino (ver texto na p. 7).

Aplicar as mudanças para os atuais servidores públicos, idéia já descartada por FHC, obrigaria o Estado a financiar a aposentadoria de três gerações diferentes ao mesmo tempo: a dos atuais e futuros servidores, com a formação de fundos previdenciários, e a dos atuais inativos, aumentando em muito os

Daniel Garcia

**Professor Wagner Balera**

gastos da Previdência no curto prazo. Para se ter uma idéia dos altos custos implicados, estudo da Fipe realizado em 1997 e citado pelo governo estima que a passagem imediata para o modelo de capitalização, caso fosse adotada tanto para o RGPS quanto para os servidores públicos, custaria 255% do PIB.

O governo federal, acatando pressão dos governadores, decidiu sustentar a proposta de cobrança de 11% dos aposentados que recebem benefícios acima do valor de isenção do Imposto de Renda (R\$ 1.058). Na prática antecipa-se para os atuais inativos o pagamento de benefício baseado no salário líquido do servidor na ativa, ao invés do bruto, como é hoje (**quadro 2**). A iniciativa surpreende por três motivos.

Primeiro, porque historicamente o PT sempre rejeitou consensualmente a taxaço dos trabalhadores aposentados, tendo sido a principal força política a opor-se às tentativas do governo anterior. O próprio Lula, ainda candidato em 2002, manifestou-se contrário à medida. O partido apresentou, em 1999,

QUADRO 2 - COMO A PEC 40 AFETA...

—os futuros servidores e os atuais servidores que aderirem às novas regras:

- O teto de benefício e contribuição do servidor será igual ao do INSS, estabelecido pelo governo em R\$ 2.400. Este teto é desvinculado tanto do salário da ativa dos servidores quanto dos reajustes do mínimo e só pode ser alterado por nova emenda constitucional
- Criação pelos estados, municípios e União de fundos de previdência complementar para os servidores
- Os servidores que quiserem receber uma complementação na aposentadoria que supere o teto terão que contribuir para um fundo de pensão instituído pelo governo do qual é funcionário

—os atuais aposentados do setor público:

- Cobrança de 11% do valor da aposentadoria dos inativos que ganham acima do valor de isenção do imposto de renda (R\$ 1.058 mensais)
- Implantação de um teto para os benefícios igual ao salário do presidente do STF, hoje em R\$ 17.170. Serão também implantados subtetos nos Estados e municípios

—os aposentados e trabalhadores do RGPS:

- A elevação do teto da aposentadoria para R\$ 2.400 não trará reajustes no valor do benefício para os atuais aposentados
- Não haverá mudança nas regras de cálculo do benefício, mantendo-se inclusive o “fator previdenciário” que reduz o valor das aposentadorias
- A elevação do teto do benefício terá reflexo imediato nas contribuições pagas por salários acima de R\$ 1.561. O desconto máximo, hoje de R\$ 171, passaria a R\$ 264, valor que corresponde a 11% do novo teto de R\$ 2.400.

proposta de emenda constitucional “para a reforma da previdência social no Brasil contra a taxaço de inativos e a privatização da previdência social” (www.pt.org.br/assessor/pecprev99.htm). Ao lado do PDT, PCdoB e PSB, entrou no STF com Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin 2016) contra o “desconto de servidores inativos e pensionistas” previsto na lei 9783/99 (vínculos para esta e outras

Adins estão disponíveis na página www.presidencia.gov.br). Desse modo, este ingrediente agravou a rebelião de parte das bancadas petistas no Congresso contra a emenda Lula (**ver p. 66**)

Segundo, porque o governo será lançado em uma disputa jurídica sobre a legalidade da medida, por ferir os direitos adquiridos dos aposentados. No passado, a cobrança de inativos já foi barrada pelo Supremo

O TAMANHO DA PERDA

Alguns exemplos dos efeitos das reformas

Como a PEC 40 virá a retirar, se aprovada, o direito à integridade e à paridade, o valor das aposentadorias poderá ser drasticamente reduzido, ficando na dependência do que for estabelecido posteriormente na “forma da lei” (legislação complementar a ser definida após a “reforma”). Além disso, a PEC 40 prevê corte linear, nas pensões, de 30% do valor do benefício do aposentado.

Desse modo, se a redução nas aposentadorias for, por exemplo, de 50%, a redução do valor da pensão nesse caso chegará a 65%. Ou seja, o eventual pensionista vinculado a esse servidor receberá 35% do valor do último salário da ativa pago ao servidor!

Tome-se o exemplo de um servidor cujo último salário da ativa tenha sido de R\$ 4.000,00 e que venha a sofrer uma redução de 50% quando se aposenta: o valor de sua aposentadoria será, portanto, de apenas R\$ 2.000,00.

Ocorrendo sua morte, o valor da pensão paga ao dependente será ainda menor: R\$ 1.400,00, o que corresponde a 70% de R\$ 2.000,00

ou ainda 35% do salário-referência de R\$ 4.000,00!

Outro exemplo, elaborado por Antônio Augusto de Queiroz, do Diap, sobre a consideração do tempo de celetista e o aumento da idade mínima para os atuais servidores:

“Imaginemos um servidor que ganhe R\$ 6.000,00 de remuneração, tenha 52 anos de idade e 33 anos de serviço público, sendo os 20 primeiros anos como celetista e, portanto, vinculado ao INSS, e os 13 restantes de regime próprio dos servidores, em razão de sua transferência compulsória para esse regime em 1990.

Pelas regras atuais, esse servidor poderia requerer sua aposentadoria proporcional assim que completasse a idade mínima de 53 anos, quando então estaria com 34 anos de contribuição, fazendo jus a um benefício de 90% de sua última remuneração, ou esperar mais dois anos e se aposentar integralmente com 36 anos de contribuição, já incluindo o pedagógico, e 56 anos de idade.

De acordo com a proposta, esse servidor deveria se aposentar aos

60 anos de idade e 39 de contribuição, mas se resolvesse antecipar sua aposentadoria para os 54 anos, quando então teria alcançado os 35 anos de serviço público, seu provento seria de R\$ 2.424,39, correspondente aos R\$ 3.463,42, apurados da forma abaixo, menos os 30% de antecipação, 5% por cada ano até os 60, isto sem considerar os 11% que serão cobrados sobre aquele valor a título de contribuição de inativo.

O cálculo é feito da seguinte forma: 20/35 avos de R\$ 1.561,00, atual teto do INSS, o que daria R\$ 892,00, e 15/35 avos de R\$ 6.000,00, o salário atual do servidor, o que daria R\$ 2.571,42, os quais somados chegam aos R\$ 3.463,42, menos os 30% dos cinco anos de antecipação, resultando na importância de R\$ 2.424,39. Portanto, depois de descontada a contribuição de inativo, menos de 60% da remuneração original.”

O servidor do exemplo, que ganharia R\$ 6.000,00 aposentando-se aos 55 anos pela regra antiga, aposentando-se um ano antes pelas regras novas receberá, caso aprovada a PEC 40, apenas R\$ 2.274,09.

Tribunal Federal (STF), quando se tentou implementá-la por lei complementar. O governo Lula considera que a cobrança deixará de ser ilegal se for aprovada por emenda constitucional. Mas a polêmica mantém-se. “É inconstitucional devido

ao princípio da irredutibilidade dos benefícios. Estes não podem ser alterados nem por emenda constitucional”, avalia Wagner Balera, especialista em direito previdenciário e professor da PUC. Na sua opinião, caso adote a cobrança e

venha a contar com esta receita, o governo irá “entrar pelo cano”, pois “o STF com certeza vai derrubar”. Entretanto, o fato de Lula já haver indicado três novos ministros do STF e a perspectiva de instauração da cobrança por meio de emenda

constitucional infundem no governo a certeza de que a medida não será barrada naquela corte.

O terceiro motivo de surpresa foi porque esperava-se que, mesmo que o governo propusesse a medida, a cobrança fosse feita a partir do valor do novo teto do RGPS, de R\$ 2.400 — e não a partir do limite de isenção do IR, de R\$ 1.058, até porque era o teto do RGPS o valor acordado sobre o tema dentro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o contestado fórum consultivo que reúne empresários, centrais sindicais e representantes da sociedade civil indicados pelo governo. “Esta medida, é uma injustiça. Ela quebra o contrato com o funcionário que se manteve no serviço público por causa desses benefícios, e não é capaz de gerar a distribuição de renda com um piso tão baixo”, considera a economista Laura Tavares, professora da UFRJ. O que se alega na proposta é que o funcionário obtém um ganho real em seu salário quando se aposenta no sistema atual, porque deixa de pagar 11% do valor bruto para a Previdência. “Eles esquecem-se de que as pessoas têm mais gastos na terceira idade”, contesta ela.

No programa de governo do candidato Lula, já constavam alguns pontos da reforma, como a criação a longo prazo de um sistema único para os servidores públicos e os trabalhadores privados, complementação de aposentadorias com fundos de pensão e estabelecimento de uma alíquota mínima de contribuição previdenciária nos governos de todos os níveis, inclusive naqueles

Daniel Garcia



Professora Laura Tavares

que hoje não fazem essa cobrança. Antecipava-se também a proposta — ainda em discussão no âmbito da reforma tributária, mas que tem impacto direto nas contas da Previdência — de redução da contribuição patronal, que equivale a 20% do sa-

*No programa
de governo de Lula já
constavam itens da reforma,
como a criação de fundos,
mas não a taxaço dos
aposentados*

lário do empregado, para 11%, sob o argumento de desonerar a contratação formal de trabalhadores. A perda de receita seria compensada por uma cobrança sobre o faturamento das empresas. Mas não havia, no programa de governo, menção alguma à taxaço de inativos.

No mesmo documento atribuía-se parte do suposto déficit da Previdência à desvinculação das receitas de contribuição social, como a Cofins e a CSLL (recursos da Seguridade Social, dentro da qual está a Previdência), para a geração dos chamados superávits primários. Isso porque o governo tucano criou por medida provisória (MP) um dispositivo, inicialmente chamado de Fundo Social de Emergência (FSE), que lhe permitiu, ao longo da maior parte de seus dois mandatos, dispor livremente de expressiva fatia da receita orçamentária da União (e mesmo de estados e municípios). Mais tarde rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), na sua última fase recebeu o nome de Desvinculação das Receitas da União (DRU), a qual vem abocanhando 20% do montante de todas as verbas orçamentárias, mesmo as que deveriam ser exclusivamente destinadas à Previdência

O superávit primário (diferença positiva entre gastos e receitas do governo, exceção o pagamento dos juros da dívida) de 2002 foi fixado em 3,75% do PIB, o que impôs duros cortes nos investimentos sociais neste último ano do governo FHC. O novo governo, em meio à discussão da Previdência, propõe na reforma tributária a manutenção do percentual da DRU em 20% até 2007 e a elevação do superávit primário de 2003 para 4,25%. As críticas ao problema da desvinculação das receitas da Seguridade Social desapareceram dos discursos e análises do governo.