

# O DRAMA DA PREVIDÊNCIA

## AJUSTAR PARA GANHAR TEMPO E PRIVATIZAR

Ruy Brito

**A** proposta governamental com o alegado propósito de reformar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Especiais dos servidores públicos, civis e militares, persegue, na realidade, apenas dois objetivos –um deles não assumido oficialmente: é como “o amor que não ousa confessar seu nome”.

O primeiro consiste em um ajuste fiscal com duas faces. Em uma, o aumento das taxas de contribuição e a imposição de novos tributos. Na outra, a extinção de alguns e a restrição a outros benefícios pelos quais, no RGPS, os aposentados e os segurados ativos já pagaram, estão pagando e vão continuar a pagar. Seus efeitos para o equilíbrio da previdência serão de curta duração, a exemplo dos ajustes anteriores. Como reforma, será mais um fracasso, previsto com antecedência.

O segundo, não assumido, antes negado, é o de criar as condições políticas, favorecidas pelo fracasso do primeiro, para a privatização de todos os Regimes, transformando-os em um negócio lucrativo como pretendem, há muitos anos, bancos, seguradoras e empresas que exploram a previdência complementar e os planos de saúde. Entre as medidas com essa finalidade (de privatizar), as mais evidentes são:

- a permanência do regime de repartição na previdência pública, mantendo-a instável financeiramente, portanto, incapaz de conservar estáveis as taxas de contribuição impostas aos segurados e de contribuir para a formação da poupança interna, o que só é possível no regime de capitalização, preservado apenas na previdência complementar, onde se pretende privilegiar os fundos mantidos por empresas privadas e os administrados comercialmente pelas empresas insta-

ladas na previdência. Sob o enfoque da gestão financeira (salvo motivação política não confessada) não há nenhuma justificativa que explique a adoção de regimes tão diferentes para a previdência básica pública e para a complementar privada, pois, a longo prazo, os encargos de ambas são idênticos: uma é complementar da outra;

- as restrições unilaterais impostas aos fundos de pensões dos entes estatais, como se os mantidos por empresas privadas, muito mais generosos, não fossem financiados pelos contribuintes, através do Tesouro Nacional;

- a supressão do § 7º do artigo 201 da Constituição, que autoriza a previdência pública a instituir seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo; e

- o envio recente ao Congresso do projeto que institui o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) e o Plano de Incentivo a Aposentadoria Programada Individual, como investimento de risco, administrado por bancos e seguradoras, cópia incompleta do modelo mercantilista do Chile. Fato que confirma revelações feitas a empresários por autoridades da área econômica. Uma do ministro da Fazenda, Pedro Malan, em Santiago do Chile: “O governo brasileiro tem a intenção de privatizar o sistema elétrico, a indústria petroquímica, a previdência...” (in: *Gazeta do Povo*, de Curitiba, 11.05.95); a outra, do ex-ministro do Planejamento, José Serra, no seminário “Brasil 2000”, promovido em São Paulo pela *Revista Exame*, considerando “necessário existir uma possibilidade constitucional de privatizar a Previdência e que o projeto de reforma enviado pelo governo ao Congresso previa isso”. (in: *Gazeta do Povo*, de 31.05.96.)

Apenas isso. Não é reforma. É um engodo.

De outro lado, o substitutivo aprovado em primeira discussão na Câmara Federal, além de ser inoperante como solução porque acolhe, sem mudanças substantivas, a concepção e os objetivos da proposta governamental, ainda devolve às seguradoras privadas o seguro de acidentes do trabalho, como se ignorasse que a incorporação desse seguro à previdência, nos anos 60, não fosse o resultado das fraudes e irregularidades cometidas costumeiramente pelas seguradoras. As quais, à época, em vez de serem punidas exemplarmente, foram recompensadas com a criação

do seguro obrigatório de danos pessoais causados por acidentes de trânsito.

Com essa concepção, não solucionará nenhum dos graves problemas daqueles Regimes, especialmente os dos servidores públicos, cuja situação é dramática.

### Regime Geral

É consensual a constatação de que o desequilíbrio crescente entre a receita e os encargos do RGPS se situa em especial a) no não recolhimento das contribuições devidas pela União, Estados, municípios e por uma minoria empresarial (que não recolhe suas contribuições, e se apropria das descontadas de seus empregados); b) na demagógica criação de benefícios sem cobertura financeira; c) na dilapidação das reservas técnicas formadas na vigência do regime financeiro de capitalização; d) na sonegação, que reduz em mais de 40% a receita contributiva; e) no “arrocho salarial” da redução deliberada dos salários reais que reduziu, na mesma proporção, a receita contributiva; f) nas costumeiras anistias aos empresários faltosos, estimulando a inadimplência e a prática dos crimes de sonegação e de apropriação indébita; e g) na aplicação indevida e no desvio de fabulosas quantias da receita contributiva para pagamento dos encargos previdenciários da União-EPU.

No mesmo passo, a progressiva inviabilização do RGPS tem como causas bastante conhecidas 1) a gestão estatal, caracterizada pela descontinuidade administrativa, pela incompetência gerencial, pelo autoritarismo, pela centralização incompatível com a descentralização do Estado federativo; pela corrupção generalizada, pelo empreguismo, pelo tráfico de influência, pela manipulação político-partidária e pela submissão aos grupos privados infiltrados no aparelho do Estado, em uma relação promíscua entre a administração da *res publica* e a promoção dos interesses empresariais que exploram, sem riscos, com fins lucrativos, planos de previdência complementar; e 2) a desastrosa unificação dos IAP's (o erro intencional do século) que criou um órgão gigantesco, incontrolável e inadministrável, vulnerável, por isso mesmo, a todas as formas conhecidas e imagináveis de fraudes.

Na raiz da crise generalizada está a desestruturação da administração pública ocasionada pela utilização do Poder Público para aumentar a fatia de renda dos grupos dominantes, incapacitando o Estado para o cumprimento de suas funções de atendimento das necessidades básicas dos demais segmentos sociais nas áreas de seguridade, educação, saneamento, segurança etc. Nesse contexto, parcelas elevadas dos limitados recursos públicos disponíveis são aplicadas sob a forma de subsídios e incentivos fiscais às empresas, inclusive às estatais estrangeiras; pagamento dos serviços das dívidas interna (ciranda financeira) e externa, de composição nebulosa e suspeita; e de transferência para o tesouro nacional dos gastos patronais com os planos de previdência complementar, de assistência médico-hospitalar e de seguros, que beneficiam também dirigentes empresariais (vide Lei 9.249/95), agravando o que já é a mais iníqua concentração de renda do mundo.

Como se vê, não fracassou o Plano de Benefícios, fracassou a gestão financeira e a gestão estatal centralizada e autoritária; prostituiu-se, como era previsível, o deformado sistema que tem, em uma ponta, o Estado arrecadando contribuições e, na outra, grupos privados mercantis como destinatários privilegiados dos recursos compulsoriamente arrecadados.

Mas, em vez de medidas para arrecadar a receita prevista no plano de custeio, o aumento das taxas de contribuição e a criação de novos tributos; em vez de democratizar e descentralizar a gestão, a supressão e a restrição de benefícios; em vez de uma reforma saneadora, uma manobra sub-reptícia para privatizar, mercantilizando a previdência pública.

Dessa forma, pode-se mudar tudo o que se quiser mudar e todos os sacrifícios serão em vão. A previdência pública estará inviabilizada em pouco tempo.

### **Regimes especiais**

Constitucionalmente não integram a Previdência Social. Situam-se no Título da Organização do Estado, nos Capítulos da Administração Pública, do Judiciário e do Ministério Público. Diferem, ainda, do RGPS, em relação aos planos de benefícios.

Na União existem dois regimes especiais: o dos

servidores civis, com dispositivos especiais para os membros do Judiciário e do Ministério Público; e o dos servidores militares. Nos Estados e municípios, os regimes especiais são definidos nas respectivas Constituições e disciplinados por leis diferentes, com base nos diferentes regimes jurídicos e planos de carreira, do que resultam diferentes formas de contribuições e planos de benefícios.

Seus segurados só passaram a contribuir para o benefício da aposentadoria a partir da Constituição de 1988, sendo que em alguns Estados ainda não contribuem.

Para os servidores federais a contribuição foi fixada entre 9 e 12%, sem teto, mas o governo pretende lhes impor um teto para o valor dos benefícios, o que é uma contradição. Pois, se não há teto para a contribuição, não pode haver teto para o valor dos benefícios.

A crise de tais regimes, dependentes financeiramente do erário, está relacionada com a desestruturação da administração pública e a situação pré-falimentar das finanças estaduais e municipais. Só poderá ser solucionada (sem violação da Constituição e das leis) no longo prazo, quando cessarem os efeitos do descompasso entre receita e despesa, desde que as distorções sejam corrigidas de imediato.

Em uma reforma, a unificação das diferentes legislações (da União, Estados e municípios) seria pré-condição insubstituível para a sua posterior unificação com o RGPS e a instituição de um regime único de Previdência para o setor público e o privado, com uma só legislação de Previdência complementar, posto que “reforma não pode significar apenas a supressão dos direitos de alguns e a preservação dos privilégios de outros”.

Sem essas medidas não haverá reforma (como não há). E a promessa de unificar para acabar com os privilégios não passará de uma falácia, como a proposta governamental, que não unifica, pois mantém o RGPS e os regimes especiais, com diferentes planos de benefícios, enquanto o governo desloca para a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas (Lei 9.249, sancionada em 26.12.95) os privilégios da Previdência complementar dos grandes empresários para que não sejam questionados nos debates da Previdência.

### Reforma sem base técnica

Pela primeira vez na história da Previdência um projeto de sua reforma chegou ao Congresso sem nenhum estudo técnico de viabilidade das propostas apresentadas. O que, se não é uma farsa, é a ingênua pretensão de reformar o desconhecido. Ouça-se, a propósito, a explicação do ministro da Previdência: “- Não sei qual é o impacto das medidas. Só sei que do jeito que está não pode ficar. Confio na minha intuição”. (in: Veja, de 21.2.96.)

Só em virtude de pedido de informações da Subcomissão Especial para Assuntos de Previdência Social, da Câmara dos Deputados, o MPAS encomendou estudos de projeções financeiro-atuariais (o que é insuficiente), apenas para o RGPS, conforme revela a introdução do respectivo relatório: “O Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, tendo em vista a necessidade de subsidiar o processo de discussão sobre a proposta de reforma já enviada ao Congresso, realizou projeções financeiro atuariais...” “O sistema previdenciário brasileiro abrange diferentes regi-

mes de Previdência tais como o dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, dos magistrados, dos parlamentares, etc., além do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A presente pesquisa abrange apenas as projeções financeiro-atuariais referentes a este último”. Suas projeções “devem ser entendidas como prováveis cenários e não como previsões de comportamento futuro da situação econômico-financeira do Regime Geral de Previdência Social”.

Leia-se a seguinte revelação da revista *Veja*, ed. cit.

“Uma explicação para a falta de dados está num documento reservado do Ministério da Previdência a que *Veja* teve acesso. A Previdência não sabe quem são os seus segurados, não sabe quem são os seus beneficiários, não sabe quem são os seus contribuintes,

não sabe se o que recebeu deveria de fato receber, não sabe se o que entrou no caixa é o que foi pago efetivamente pelos contribuintes, não sabe se o que pagou é o que deveria de fato ter pago”.

### Cobiça pelos bilhões

Nos países capitalistas civilizados, o seguro social básico é público, coordenado e fiscalizado pelo Estado, mas administrado de forma descentralizada por entidades representativas dos beneficiários. A razão de ser assim é ética. Fundamenta-se no princípio de que a cobertura dos riscos sociais (que afetam mais os mais pobres) não deve ser explorada com fins lucrativos, e por ser de natureza contributiva deve ser administrada pelos que pagam.

A experiência brasileira confirma esse fundamento ético. Veja-se o que aconteceu com os sócios do Montepio Nacional dos Bancários e do Montepio da Família Militar, após a falência dessas instituições; veja-se o que vem acontecendo, após o desmanche da assistência médico-hospitalar pública, com a assis-

tência médica das empresas de medicina privada, que fazem o que querem, desde a propaganda enganosa ao reajuste arbitrário das mensalidades, passando por uma assistência não raro como a da Clínica Santa Genoveva, do Rio de Janeiro, e a da Clínica de Hemodiálise de Caruaru, ambas com fins lucrativos; veja-se o apodrecimento da Previdência administrada de forma autoritária, sem a participação dos segurados contribuintes. Como sempre, deve haver exceções que confirmem a regra.

Apesar de tão notória experiência, a conivente falta de memória histórica dos governantes facilita a ação dos poderosos interessados em transformar a previdência em um balcão de negócios.

O interesse das seguradoras pela aprovação da proposta governamental foi revelado em artigo de co-

*Pela primeira vez na história da Previdência um projeto de sua reforma chegou ao Congresso sem nenhum estudo técnico de viabilidade das propostas apresentadas. O que, se não é uma farsa, é a ingênua pretensão de reformar o desconhecido.*

nhecido consultor de seguros e diretor do Centro de Comércio do Estado de São Paulo (in: *O Estado de S. Paulo*, de 27.3.95. Ei-lo:

“Com o recente envio pelo Governo Federal de sua proposta de reforma da Previdência Social para o Congresso, iniciou-se o processo responsável pela criação da maior fonte de financiamento de longo prazo já vista no Brasil. A reforma da Previdência pode significar para a atividade seguradora nacional e para a nação como um todo, já que seguradoras eficientes e capitalizadas são uma das ferramentas mais efetivas que existem para a distribuição de renda e geração de emprego. Projetos como a quebra do monopólio do resseguro do Instituto de Resseguros do Brasil, a implantação de controles das margens de solvência das seguradoras e a abertura do mercado segurador brasileiro para as companhias estrangeiras não podem ser interrompidos e precisam estar perfeitamente definidos antes que o Congresso Nacional aprove as mudanças que criarão poupanças compulsórias destinadas a injetar algo próximo de US\$ 30 bilhões para financiar as atividades produtivas do país”.

Leia-se, a propósito, esta notícia publicada no *Estado de S. Paulo*, de 27.11.94:

“Grupo liderado pelo Banco Icatu, incluindo o Bradesco e o Bamerindus, do senador José Eduardo Andrade Vieira, encaminhou a Cardoso a proposta que adota o modelo chileno e deixa as aposentadorias com as seguradoras privadas, sem interferência do poder público. O *lobby* em torno da previdência explica-se pelo valor das cifras envolvidas. Se bem administrado, o negócio pode render milhões às instituições financeiras.

### Origem da proposta governamental

O deputado federal Reinhold Stephanes, atual titular do MPAS, apresentou, na legislatura passada, quando da primeira tentativa de revisão constitucional, os projetos nºs PRE 1979-1, 1974-2, 8690-9, 1976-0, 1977-3, 1988-1, 8929-2 e 11412-8, restringindo direitos constitucionais de natureza previdenciária, extinguindo a preferência das entidades filantrópicas e das sem fins lucrativos na participação complementar do sistema único de saúde e suprimindo a proibição de subvenção do Poder Público a entidades de saúde privada com fins lucrativos.

Pois bem. A proposta governamental é originária daqueles projetos, à época não aprovados. Da qual, além de algumas modificações formais, foram retirados os dispositivos que pretendiam mais ostensivamente beneficiar as empresas de saúde.

Mais: são conhecidas as ligações do ministro da Previdência com os grupos privados que operam planos de saúde com fins lucrativos. Ao prestar conta dos financiamentos recebidos em sua campanha de reeleição à Câmara dos Deputados, S. Exa. possibilitou a identificação de alguns de seus patrocinadores, dentre os quais bancos e empresas que operam planos de medicina privada. Ei-los: Paraná Banco; Real Banco S/A; Cia. Real de Investimento; SL S/A Assistência Médico-Hospitalar; Seisa Serviços Integrados de Saúde Ltda; São Camilo Assistência Médica S/A; SAMP - Assistência Médica S/A; Oswaldo Cruz Assistência Médica; Interclínica Assistência Médica; Banco Itaú S/A; Intermédica Assistência de Saúde Ltda; Clinihauer Ltda.; e Banco Araucária S/A.

Essa origem esclarece por que a fonte de inspiração da proposta governamental é de natureza fiscal, exclusivamente econômica e de promoção dos interesses empresariais; por que não considera em primeiro lugar os superiores interesses dos segurados e da sociedade; por que condiciona o bem-estar dos contribuintes ao lucro dos bancos, seguradoras e empresas de medicina privada.

O que é de extrema gravidade em um país como o Brasil, onde o Estado está privatizado e não criou instituições independentes contra os abusos do poder econômico; a sociedade não está suficientemente organizada e a consciência dos direitos de cidadania não está amadurecida.

Tais são os motivos que nos levam a reafirmar o que temos dito em outras oportunidades. Como está, a proposta governamental deve ser firmemente combatida pelos trabalhadores por ser nociva ao interesse da sociedade. Como está, ela não serve ao Brasil de hoje nem ao de amanhã e, se aprovada, levará a Previdência Social a um impasse de conseqüências imprevisíveis em um futuro não muito distante.

---

*Ruy Brito foi presidente do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar e é membro do Comitê Confederal da CMT.*