

A PÉSSIMA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA

Ana Paula de Oliveira Gomes¹

INTRODUÇÃO



Este ensaio objetiva apresentar o imbróglio previdenciário no Brasil. Utilizará como método a pesquisa bibliográfica. Objetivos específicos: 1) explicar o sistema da seguridade social à luz da Constituição da República; 2) evidenciar os distintos regimes previdenciários (geral, próprio e complementar); 3) abordar os enfrentamentos subjacentes a problemática.

Justifica-se a pesquisa por motivos de ordem pessoal, social e científico. A título pessoal, com mais de vinte quatro (24) anos de contribuição para o regime próprio de previdência social, esta pesquisadora (brasileira) se sente entregue à própria sorte em termos segurança social; a título social, urge colocar luz nas trevas: para combater o bom combate, é preciso conhecer, estudar.

As lutas contemporâneas são institucionais, o que desafia o exercício consciente e responsável da cidadania. A título científico, o assunto foi objeto (inclusive) de tese de doutoramento que provou – ao contrário do que defende o senso comum – não ser a previdência social brasileira deficitária.

Nesse jogo confuso de interesses (*rent seeking*), em que o Estado brasileiro parece intencionar abandonar o contribuinte à própria sorte, em plena na velhice, o presente esforço científico, propõe adoção – no Brasil - do modelo de poupança

1 Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Mestra em Direito Constitucional. Especializações em Direito Imobiliário e em Comércio Exterior. Graduações em Ciências Jurídicas e em Ciências Contábeis (esta *cum laude*). Aluna da Licenciatura em Letras – Língua Portuguesa.

japonesa – o “kakebo”, o que requesta disciplina e protagonismo do sujeito histórico. O objeto cognoscente é atual, inquietante e desafiador. Que estimule pesquisas e debates socialmente responsáveis.

1) O SISTEMA DA SEGURIDADE SOCIAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

O excerto corresponde ao primeiro objetivo específico do ensaio. Inicialmente, compreenda-se que seguridade social é gênero nos termos do art. 194 da Lei Política em vigor. São espécies: saúde, previdência e assistência social. Cada uma com singularidades.

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Poder Público nos órgãos colegiados. Isso é o que se encontra positivado constitucionalmente.

Conforme preceitua o art. 196 da Constituição, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença (e de outros agravos) e ao acesso universal/igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O art. 203 da Lei Fundamental estatui que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seu público são os atores sociais carentes. Essa subárea da seguridade social tem por

objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (conforme dispuser a lei, no caso, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social).

Já a previdência (ou seguro social) observa a ideia elementar de contributividade associada ao financiamento de riscos sociais considerados (historicamente) relevantes. Tudo isso se mostra a serviço da efetivação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Estado (art. 1º, III) e razão de ser da própria abstração denominada Estado.

Com fundamento de validade no art. 195 da Constituição Cidadã, a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei (no caso, a lei de custeio da seguridade social), mediante recursos provenientes dos orçamentos das esferas nacional e subnacionais de poder, bem como das seguintes contribuições sociais:

a) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro;

b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social (não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social – imunidade constitucional);

c) sobre a receita de concursos de prognósticos (loterias), assim como do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. Logo, a base de financiamento do

sistema é assaz ampla.

Em virtude da autonomia dos entes federativos, as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

A proposta de orçamento da seguridade social há que ser elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão dos próprios recursos, o que dialoga com o art. 165, §5º, III, da Bíblia Política.

Prescreve a Norma Fundamental que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social não pode contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Além da ampla base de financiamento, lei complementar poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social. Adicione-se que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. Eis a (hígida) anatomia constitucional do modelo.

Não obstante, em que pese o esboço constitucional, nem sempre o que se arrecada é utilizado em prol do financiamento do sistema (efetivamente). No Ato das Disposições Constitucionais transitórias (ADCT), consta dispositivo preocupante – a desvinculação de receitas da União (DRU):

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Em termos práticos, significa que – do que o governo federal arrecadar – aparta trinta (30%) e gasta como bem lhe aprouver (pagamento de juros e principal da dívida pública

inclusive). Excetua-se da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação.

Portanto, o paradigma delineado no excerto constitucional permanente é abalado no ADCT. Compreendido o sistema de seguridade social desenhado pela Norma Fundamental (e sua antítese), a seção seguinte enfrentará o segundo objetivo específico do estudo.

2) OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS VIGENTES NO BRASIL (GERAL, PRÓPRIO E COMPLEMENTAR)

O sistema brasileiro previdenciário é formado por três regimes: a) o regime geral de previdência social (RGPS), sendo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ator responsável pela gestão das contribuições previdenciárias (a Receita Federal do Brasil atua como órgão arrecadador de todos os tributos federais, inclusive, das contribuições previdenciárias); b) o regime próprio previdenciário dos servidores públicos (RPPS), sob responsabilidade dos tesouros nacional e subnacionais; c) o regime complementar, este de natureza facultativa – diferentemente dos dois anteriores.

O RGPS é público e de caráter compulsório para todos os trabalhadores do setor privado e servidores/empregados públicos contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). De amplitude nacional e caráter contributivo, possui teto de contribuição e de benefícios. Seu regime financeiro é de repartição simples. Há imunidade em termos de contribuições dos inativos (aposentados e pensionistas).

Ao RPPS, por seu turno, são devidas contribuições obrigatórias dos ativos, aposentados e pensionistas. A contribuição do Poder Público (patronal) corresponde, a princípio, ao dobro da contribuição dos ativos.

O regime previdenciário positivado no Brasil, após o advento da Constituição Cidadã, passou por três significativas

reformas - frutos das Emendas Constitucionais (EC) 20, 41 e 47. A EC 20/1998 estabeleceu idade mínima para o servidor aposentar-se (60 anos homem; 55, mulher). Estabeleceu regra de transição (revogada posteriormente pela EC 41/2003).

A EC 41/2003 garantiu aos servidores ingressantes no serviço público até 31.dez.2003 (data de sua entrada em vigor) a possibilidade de aposentadoria com proventos integrais (última remuneração) se e somente se implementadas as seguintes condições: a) 60 anos homem ou 55 anos mulher (no RGPS, inexistente idade mínima, mas fator previdenciário); b) 35 anos de contribuição para homem e 30 anos de contribuição para mulher (semelhantemente ao RGPS); c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo (critérios inaplicáveis ao RGPS).

A EC 41/2003 tentou flexibilizar a paridade, cujo significado é o seguinte: os proventos devem ser revistos na mesma proporção e na mesma data sempre que se modifique a remuneração dos ativos, sendo também estendidos aos aposentados quaisquer benefícios/vantagens posteriormente concedidos aos ativos – mesmo se decorrentes de transformação/reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentação.

O que a EC 41 procurou fazer foi estabelecer a paridade mitigada, ou seja, apenas garantir a revisão dos valores na mesma proporção e na mesma data dos ativos. Posteriormente, foi publicada a EC 47/2005 que voltou a garantir – ao servidor – o direito à paridade total.

Após o advento da Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, iniciou-se o processo de efetivação da previdência complementar na esfera federal (âmbito do RPPS). Implicação prática: os novos servidores federais serão filiados obrigatórios do RPPS até o limite de R\$ 5.531,31 (em moeda de 4.mar.2018), o que equivale ao teto de contribuição e benefício do RGPS.

Se desejarem aposentadoria com valor superior ao teto do RGPS, poderão aderir à previdência complementar,

operacionalizada por fundo de previdência específico (FUN-PRESP). Os servidores que já estavam no serviço público antes, se intencionarem, poderão aderir à previdência complementar até determinada data focal estabelecida. Se o fizerem, renunciarão ao direito à aposentadoria integral pelo regime próprio ou à aposentadoria pela média de suas contribuições pela totalidade da remuneração, a depender do caso concreto.

Os regimes próprios dos servidores públicos (RPPS) são de responsabilidade dos respectivos tesouros (União, estados, DF e municípios). São públicos e de caráter obrigatório para os detentores de cargos efetivos (no caso dos servidores civis) e para os militares. Os planos ofertados são de benefício definido. O regime financeiro é de repartição simples.

O custeio por repartição simples funciona da seguinte forma (em termos práticos): as contribuições do trabalhador em atividade pagam o benefício do aposentado. O RGPS também opera dessa forma. O modelo supõe solidariedade intergeracional. A geração de trabalhadores ativos custeia o pagamento de benefícios dos inativos. Há um pacto coletivo intergeracional.

Por outro lado, o regime de previdência complementar é privado, de caráter facultativo (voluntário), organiza-se sob as formas aberta (bancos e seguradoras) e fechada (fundo de pensão). É autônomo em relação à previdência social oficial (esta sim compulsória). A ideia basilar da previdência complementar é gerar reservas. O regime financeiro é o de capitalização.

A Lei 12.618/2012 autorizou a criação de fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar) para administrar os planos de benefícios das funções estatais e órgãos de extração constitucional em nível federal.

Destaque-se que a previdência complementar dos servidores públicos (em âmbito macro) está prevista constitucionalmente por força da Emenda 20/1998 (primeira reforma previdenciária capitaneada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso).

Com essa emenda, os entes nacional e subnacionais ficaram autorizados a limitar a cobertura do RPPS ao teto do RGPS, desde que instituíam fundos de pensão para os respectivos servidores. O interessante é que a entidade fechada de previdência do servidor está obrigada a ofertar aos seus participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida - o que é diferente de benefício definido. Em termos práticos, isso significa que - caso o servidor adira ao modelo de fundo de pensão - sabe quanto irá pagar. Porém, não quanto irá perceber (se é que receberá).

A previdência complementar é obrigada a oferecer aos participantes, além do benefício programado (complementação da aposentadoria), benefícios não programados para os eventos invalidez e morte. Em relação a esses eventos não programados, o fundo de pensão tanto poderá administrá-los diretamente quanto terceirizá-los.

A principal mudança na aposentadoria com adesão à previdência complementar é que o valor das aposentadorias e pensões no serviço público civil deixará de ser integral ou ter por base de cálculo a totalidade da remuneração. Limita-se ao teto do RGPS. Ainda assim, para fazer jus ao benefício limitado ao teto, terá de contribuir com alíquota máxima do teto (o que oscila de 11% a 14% a depender do ente federativo). A regra é compulsória a todos os servidores que ingressarem no serviço público após a operacionalização do fundo.

Aderir à complementação da aposentadoria é legitimar arrecadação adicional sobre a parcela da remuneração que ultrapassar o teto. Além da tributação compulsória (a contribuição previdenciária é um dos tributos positivados no art. 149 da Lei Fundamental vigente), quem aderir à complementação, terá de arcar com uma alíquota adicional, em média, de 8,5% da parcela remuneratória excedente ao teto do RGPS. É assim a fisiologia da complementação de aposentadoria do servidor público - em um modelo de contribuição definida (e não benefício definido).

Explicando melhor a forma de contribuição do servidor que ingressar no regime previdenciário complementar: contribuirá para o RPPS até o teto do regime geral (cujos benefícios são concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), no percentual de 11% - 14%. Acima do teto, contribuirá com o percentual adicional para o fundo de pensão dos servidores. O governo, como patrocinador, só contribuirá com (até) 8,5%.

Se o servidor contribuir com menos de 8,5%, a contribuição do governo será paritária. Contudo, se decidir, por exemplo, contribuir com 10%, o governo estanca nos 8,5%. Assim sendo, se for para contribuir com menos de 8,5%, o governo acompanha. Se for para contribuir com mais, o limite governamental fica nos 8,5%.

Independentemente da situação, o servidor sabe quanto irá pagar. Não obstante, não sabe quanto irá receber no futuro (se é que receberá). Se o servidor quiser contribuir para entidade diversa de previdência complementar, não terá qualquer contrapartida do patrocinador. A contrapartida de até 8,5% é só se aderir ao respectivo fundo de pensão.

Em relação aos atuais inativos, a nova sistemática previdenciária complementar do servidor público os atingirá indiretamente, em razão da ruptura da solidariedade entre o servidor que vier a ingressar no serviço público - após a criação do fundo de pensão - e os aposentados e pensionistas.

Por outro prisma, os atuais servidores que contribuem pela totalidade da remuneração (os que já estavam no serviço público antes da criação do fundo de pensão) poderão continuar a contribuir pela totalidade remuneratória, caso em que - em tese - poderão se aposentar com base na última remuneração (integral ou pela média das contribuições). Isso se não houver quebra de pacto (confiança) por parte do governo sob alegação de insuficiência de recursos. Os que ingressaram no serviço público antes da reforma de 1998 terão direito à paridade e integralidade, além de poderem se beneficiar de regra transitória.

Terão direito à paridade e integralidade os servidores que também ingressaram entre a vigência das Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, desde que contem idade mínima (55 anos mulher e 60 homem), tempo de contribuição (30 anos mulher e 35 homem) e comprovem 20 anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo.

Os que ingressaram a partir de 1º de janeiro de 2004 a 31 de janeiro de 2013, após completarem os requisitos para aposentadoria, terão direito à aposentadoria com base na atualização mensal de suas contribuições. Obterão benefício, provavelmente, aproximado da última remuneração. Logo, os servidores admitidos antes da aprovação do plano de benefícios do fundo de pensão não serão submetidos obrigatoriamente ao novo teto do RPPS (a lei facultava-lhes aderir ao novo regime).

Se – volitivamente - aderirem, a decisão será irreversível. Terão direito a três benefícios, sem qualquer garantia de que a soma será igual a última remuneração: a) aposentadoria cujo teto máximo será o do RPPS (corrigido anualmente na mesma data e índice de reajuste dos benefícios do INSS, hoje, o índice nacional de preço ao consumidor - INPC); b) segundo, um benefício diferido (ou especial) correspondente ao tempo em que contribuiu pela totalidade da remuneração, que será corrigido pelo IPCA — índice nacional de preços ao consumidor amplo; c) terceiro, o que acumular em reservas no fundo de pensão (atualização depende da rentabilidade do mercado). Em suma: a única certeza: a incerteza!

Caso o servidor optante pela previdência complementar deixe o serviço público (federal), terá quatro possibilidades em tese: a) resgate da totalidade das contribuições vertidas (as efetivadas pelo governo ficam com o fundo), descontada taxa de administração; b) autopatrocínio - mantém-se vinculado à previdência complementar, mas terá que aportar ao fundo o percentual equivalente à contribuição como participante e a contribuição do patrocinador para garantir o benefício acordado; c) opção

pelo benefício proporcional diferido (BPD), a ser concedido quando de sua aposentadoria; d) portabilidade - possibilidade de levar todas as reservas (inclusive a contribuição do patrocinador) para outro fundo de pensão.

Há cruciais diferenças entre os planos de benefícios nas sistemáticas do RPPS e da previdência complementar. No regime próprio, o plano é de benefício definido: a pessoa sabe, previamente, quanto terá de aposentadoria, ainda que a contribuição possa variar ao longo do tempo. Nesse caso, o governo contribui com o dobro do que contribui o servidor. Já no regime complementar, o plano será de contribuição definida: há suposta transparência sobre o valor da contribuição. Porém, o *quantum* da complementação (se é que ocorrerá), um breu total, já que depende de variáveis exógenas (gestão do fundo, crises nacionais e internacionais das mais diversas ordens, especulações no sistema financeiro...).

O cálculo da aposentadoria pela sistemática do regime complementar (valor do benefício programado) ocorrerá conforme o montante do saldo acumulado da conta pelo participante. O valor do benefício deve estar (permanentemente) ajustado a esse saldo. O modelo é de total incerteza: 1º) é de contribuição definida (e não de benefício definido), pelo que há antítese na própria nomenclatura “benefício programado”; 2º) em termos práticos: se as aplicações renderem mais do que a “previsão”, o titular da conta será beneficiado; se renderem menos, prejudicado. Ora, o brasileiro já viu esse filme várias vezes!

Nas diversas mídias, foram noticiados escândalos envolvendo fundos de pensão no Brasil. Ilustram o fenômeno: “Operação Rizoma” - desdobramento da Lava-Jato no Rio de Janeiro; “Operação Pausare – supostamente, o fundo de pensão Postalís efetivou investimentos fracassados. Segundo a Folha de São Paulo (publicação de 3.abr.2018):

O Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPc) também decidiu que os 17 maiores fundos de pensão do Brasil – como Postalís (dos funcionários dos Correios), Funcef

(Caixa) e Petros (Petrobrás) – terão de criar um comitê de auditoria para fiscalizar as contas e impedir rombos. A indústria dos fundos de pensão registra rombo de R\$ 42 bilhões no acumulado até setembro do ano passado, dado mais atualizado. Dez planos concentram 80% do déficit de todo o sistema, sendo nove patrocinados por empresas estatais.

Do jeito que caminha o país, é preciso atentar-se à crível probabilidade de uma velhice desamparada, haja vista o histórico de gestão fiscal irresponsável governamental (em nível nacional e subnacional).

“Menos mal” a situação do servidor federal que ingressou no serviço público antes da efetivação do FUNPRESP e que, na vigência do novo regime, foi aprovado em outro concurso público federal. Ainda que mude de cargo e órgão, não está obrigado ao novo regime previdenciário, desde que – necessariamente - observe a continuidade no serviço, sem qualquer interrupção no tempo de serviço/contribuição (a pessoa sai do cargo em um dia e assume o outro incontinenti). Nesse caso, o (a) servidor (a) mantém o direito ao regime anterior.

O servidor com remuneração inferior ao teto do RGPS, por óbvio, pode migrar para o “novo regime”. Detalhe: nesse caso teto, não haverá a contrapartida do patrocinador. Apenas o servidor (contribuinte) irá verter recursos para complementação de sua aposentadoria.²

A respeito da base remuneratória sobre a qual incidirá a contribuição para o fundo de pensão – para situações em que o servidor ganhe além do teto do RGPS – a cobrança será calculada sobre o valor da remuneração mensal que exceder ao teto do RGPS (limitado ao teto do serviço público, conforme art. 37 XI da Lei Fundamental vigente).

Sobre os servidores migrantes pelas legítimas e democráticas vias do concurso público entre entes federativos - a

2 O governo federal é o primeiro a descumprir a Lei de Responsabilidade fiscal (art. 11): nunca instituiu (quicá instituirá) o imposto sobre as grandes fortunas (art. 153, VII, da Lei Política vigente).

exemplo de servidores estaduais/municipais que passem em concurso federal - desde que não tenha havido interrupção entre a saída do cargo anterior e o ingresso novo, terão direito ao benefício especial diferido relativo ao tempo em que contribuíram sobre a totalidade da remuneração nos cargos anteriores, nos mesmos parâmetros assegurados aos servidores federais que migrarem à previdência complementar. Logo, não há grande incentivo à referida “migração”. Os concursos públicos federais perdem, portanto, atratividade.

Eis, assim, a síntese dos regimes previdenciários hoje existentes no país. Dado por vencido o segundo objetivo do estudo, o próximo item explanará enfrentamentos subjacentes à problemática investigada.

3) ENFRENTAMENTOS SUBJACENTES À PROBLEMÁTICA

O excerto corresponde ao terceiro e último objetivo específico do estudo. A título de deixa científica, cite-se Piketty (2017, p. 16): “[...] as decisões objetivas dependerão acima de tudo da capacidade dos cidadãos e dos diferentes grupos sociais de lutar e derrubar as barreiras do conhecimento e do egoísmo míope. O fim da história não é para amanhã”. Ciente de que a história é hoje, a partir da compreensão das seções antecedentes, depreende-se ser o sistema previdenciário brasileiro, além de segmentado, extremamente confuso.

No final de 2017, foi publicado relatório elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o tema previdência social. Esclareça-se que, no Brasil, por força do art. 58 §3º da Lei Magna vigente, as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos regimentalmente, sendo criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de

seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo.

As conclusões dos parlamentares refutam mitos subjacentes ao assunto. Primeiro: há suposto consenso - encampado pela massa midiática - de que a reforma previdenciária brasileira é a necessária resposta para evitar futuro caótico das contas públicas. Não obstante, as estimativas que serviram de suporte à proposta de reforma - em tramitação no Congresso Nacional - apresentam erros e imprecisões, tomando por ponto de partida exercício de considerável recessão econômica.

Segundo: problemas de gestão na concessão/manutenção de benefícios. O parlamentares apuraram que, na maioria dos casos, ocorrem fraudes - capitaneadas por associações criminosas - na operacionalização de benefícios, o que desafia resposta penal por parte do Estado.

Terceiro imbróglio: desvio de recursos. Historicamente, as fontes previdenciárias sofreram “transferências” por parte do próprio governo federal para financiar distintos gastos de interesse do mandatário de plantão. Exemplos: as construções de Brasília, da ponte Rio-Niterói, da Transamazônica.

Quarto: com a institucionalização da DRU (no ADCT), significativa parcela dos recursos originalmente afetados à sustentação previdenciária foi redirecionada. Modelo algum consegue operar dessa forma. Outrora, a desvinculação era de vinte por cento (20%), a partir do advento da Emenda Constitucional 93/2016, passou a ser de trinta por cento (30%).

Quinto: o Estado brasileiro é benevolente com as entidades devedoras; as isenções estabelecidas impactam negativamente nas contas setoriais; o parcelamento e o perdão de multas, juros, atualização monetária e encargos são recorrentes mesmo em ciclos de prosperidade econômica. Em apertada síntese, foram essas as mais significativas conclusões parlamentares. Soluções por eles propostas à função executiva:

- a) reavaliar a integralidade da política de desonerações e

de renúncias fiscais, a fim de que haja contribuição equitativa de todos os segmentos econômicos com a geração de impactos positivos em termos de arrecadação;

b) por outro lado, a arrecadação precisa ser eficiente, sobretudo, em termos de cobrança dos inadimplentes inscritos em dívida ativa. Logo, a função executiva deve recrudescer a utilização das tecnologias da informação no sentido de intensificar a produtividade fiscal sem olvidar o ideal de justiça tributária (por óbvio);

c) há que se atuar com inteligência, permanência e integração no combate às fraudes e crimes contra o sistema da seguridade social. Paralelamente, devem ser adotados mecanismos periódicos de verificação/revisão de benefícios;

d) a política de concessão de parcelamentos de dívidas precisa ser revista, não pode estimular a sonegação. Ao contrário, deve colocar os contribuintes adimplentes em situação vantajosa.

Adicione-se que, em tese de doutoramento, Denise Lobato Gentil, ao analisar a sistemática da seguridade social brasileira no interregno de 1990-2005, concluiu que o sistema previdenciário não se encontra e nem tende a uma situação financeiramente insustentável. Segundo Gentil (2006, p. 17):

Ao contrário, apesar de todas as dificuldades que o país tem passado, década após década com baixo crescimento, baixos patamares de salários, elevado desemprego e crescimento do mercado de trabalho informal, o sistema mostrou *superávit operacional* ao longo de vários anos, principalmente no período recente e, exatamente por isso, a previdência vem cumprindo seus compromissos junto aos beneficiários.

De fato, por todo o exposto neste ensaio e na pesquisa da Dra. Denise Lobato Gentil, a base de custeio previdenciária é sólida. Segundo a estudiosa, o que se passa é uma desvinculação de receitas da União superior ao limite permitido (o que se harmoniza com as conclusões da CPI).

Conforme a pesquisadora, o problema não reside nos gastos da seguridade social (sistema concebido para ser

autossustentável), mas no montante de recursos que o governo gere no pagamento de juros da dívida pública, sendo o esforço fiscal voltado a corresponder às expectativas de risco dos agentes do mercado financeiro.

A metodologia de aferição – apresentada pelo Governo Temer no interregno de 2017-2018 - desconsidera os parâmetros constitucionais como sendo a totalidade das receitas vinculadas ao sistema da seguridade social. Ademais, não gera demonstrativos contábeis específicos.

Segundo a estudiosa (2006, p. 229), é intencional a conduta do governo em impedir que se possa constatar “que o sistema, ao contrário do que usualmente se divulga, gera um excedente de recursos de magnitude expressiva, que é desviado para o orçamento fiscal e alocado em despesas de várias naturezas”. Consequência: deixa-se de atender a demandas urgentes relativas à saúde, à assistência social e dificulta o aprimoramento da previdência social. O sistema é financeiramente sustentável (2006, p. 229-230):

A organização dos dados de uma série histórica relativamente longa permitiu concluir que a previdência gerou superávit operacional durante onze dos dezesseis anos investigados. Mais particularmente, no período pós-1999, os resultados foram sempre positivos, com exceção do ano de 2003, o que, portanto, leva a crer que o sistema é financeiramente sustentável com recursos próprios.

Se o resultado da previdência pôde ser obtido de forma direta, utilizando-se o fluxo de caixa do INSS, o excedente da seguridade, entretanto, precisou ser investigado com demonstrativos apropriadamente construídos para isso, isolando os recursos do orçamento da seguridade social do orçamento geral da União, conforme ordenam os preceitos da Constituição de 1988. Constatou-se, do confronto entre receitas e despesas, que o sistema de seguridade social foi superavitário ao longo de todos os anos do período 1995–2005, tendo o excedente de recursos se elevado de R\$ 4,3 bilhões, em 1995, para R\$ 58,1 bilhões, em 2005 (Tabelas 3 e 4). Esse resultado financeiro demonstrou, de um lado, uma vigorosa capacidade de geração de receitas, mesmo em fase de reduzido crescimento e, de outro lado, uma

baixa aplicação de recursos no interior do sistema de seguridade social. Uma parte significativa dos recursos é desviada, sistematicamente, para fora do sistema. Entre 1995 e 2005, foram deslocados da seguridade R\$ 267 bilhões, dos quais R\$ 107 bilhões para além do limite permitido pelo mecanismo da DRU (Tabela 5). Verifica-se também que o desvio de recursos foi muito maior nos anos de 2004 e 2005 do que em períodos anteriores – de R\$ 20,8 bilhões e R\$ 26,5 bilhões, respectivamente.

A inferência é lógica: a seguridade social brasileira contempla receitas diversas. É financeiramente sustentável (e foi delimitada para o ser). Ademais, apresenta potencial para expansão de gastos sociais. Não obstante, adverte a pesquisadora (2006, p. 235):

A constatação, no entanto, de que há um superávit financeiro com a adoção do critério das múltiplas fontes de receitas da seguridade social não significa dizer que não há problemas a resolver na previdência. O principal deles diz respeito à implantação de políticas de inclusão de segmentos da população que não contribuem e não recebem proteção previdenciária, estimados em 45,2 milhões de pessoas pela PNAD de 2004.

O óbvio, portanto, não é excluir, retirar direitos. Ao contrário, incluir, combater fraudes/sonegação, fomentar as inscrições, otimizar o atendimento aos contribuintes, estimular os mecanismos de controle social via ouvidorias. Tudo isso, sinergicamente considerado, racionalizará os gastos e fortalecerá as arrecadações. No que concerne ao problema demográfico, levantou a estudiosa (2006, p. 236):

O problema demográfico de envelhecimento da população, sempre levantado como um ponto de estrangulamento do sistema, embora real, não tem a gravidade que lhe é atribuído e não representa uma justificativa suficientemente forte para a realização de reformas radicais “preventivas”, pois conforme demonstram vários estudos científicos apontados por Andrade (1999), a configuração das tendências demográficas da população brasileira, até pelo menos a segunda década deste século, podem ser consideradas como extremamente favoráveis. Os problemas neste campo, portanto, podem ser contornados com planejamento e com crescimento econômico.

É preciso, portanto, colocar o dedo na ferida. Enfrentar as causas e, não apenas, as consequências do problema previdenciário brasileiro. Sem essa simples conduta, qualquer reforma – alicerçada (apenas) em arsenais quantitativos – restará fadada ao fracasso e em pouquíssimo interregno temporal. Por trás de números, há sempre ideologias. Logo, o desafio é não ser capturado pelos mais diversos *rent seeking*. É não ser perfidamente simplório.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a única conclusão plausível, em termos de gestão previdenciária no Brasil, é que a suposta crise foi fabricada. O sistema – constitucionalmente – não foi desenhado para funcionar deficitariamente. Ao contrário: a seguridade social brasileira contempla receitas diversificadas. É financeiramente sustentável e apresenta potencial para expansão dos gastos sociais.

Não obstante, com a institucionalização da DRU (no ADCT), significativa parcela dos recursos originalmente afetados à sustentação previdenciária foi redirecionada. Modelo algum consegue operar dessa forma. Outrora, a desvinculação era de vinte por cento (20%), a partir do advento da Emenda Constitucional 93/2016, passou a ser de trinta por cento (30%). No próprio texto constitucional há um câncer (DRU) que precisa ser combatido, sob pena de persistir a sangria dos recursos previdenciários.

Como a gestão padece de problemas históricos crônicos de administração, periodicamente, quem está prestes a se aposentar, vê-se entregue à própria sorte. Os mantras, hoje, amplamente difundidos midiaticamente são: necessidade de intensificação do modelo de previdência complementar para o servidor público e elevação da alíquota da contribuição previdenciária.

Por outro lado, migrar para os planos de previdência

complementar, em termos de Brasil, é um risco. Nada garante segurança social. O modelo é de contribuição definida (e não de benefício definido). Ademais, os diversos escândalos de corrupção envolvendo o assunto (Funcef, Petrus, Previ, Postalis – “Operação Greenfield” da Polícia Federal) falam por si.

Em face desse cenário de insegurança social e vulnerabilidade, o contribuinte precisa envidar esforços para poupar. Propõe-se o modelo de poupança japonesa – o “*Takebo*”, com o cuidado de o poupador brasileiro diversificar as formas e locais de aplicações de recursos para tentar reduzir o fator risco (decisão eminentemente pessoal).

O “*Takebo*” nada mais é que um diário de economia doméstica. Ferramenta simples e eficaz, cuja ideia-chave é a disciplina. Propõe método de poupança mensal em torno de 15% a 20% dos ganhos, sempre que a pessoa perceber seu salário (logo no início do mês). Princípios básicos do método: controlar todas as despesas, priorizar gastos e efetivar análise acurada do consumo diário, tudo com o propósito de poupar. Que o brasileiro, pela educação, assenhore-se do próprio destino.

Que ares de responsabilidade fiscal, compromisso e zelo com a coisa pública cheguem aos governantes brasileiros eleitos nos pleitos de 2018. A verdadeira e imprescindível revolução de que os atores sociais necessitam, nesse combalido país, é a revolução moral. O problema axiológico é causa. O resto, consequência. Por fim, que novas pesquisas procurem correlacionar – amiúde – o modelo “*Takebo*” à realidade brasileira.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Fortaleza: DIN.CE, 2017.
- PIKETTY, Thomas. *Às urnas cidadãos!: crônicas 2012-2016*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

- <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/24/veja-os-principais-pontos-do-relatorio-da-cpi-da-previdencia>>. Acesso em: 11.fev.2018.
- <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20760>>. Acesso em: 11.fev.2018.
- <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11.fev.2018.
- <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm>. Acesso em: 4.mar.2018.
- <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 5.mai.2018.
- <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/04/entenda-o-historico-de-problemas-do-fundo-de-pensao-dos-correios-o-postalis.html>>. Acesso em: 29.jul.2018.
- <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,apos-prejuizos-bilionarios-fundos-de-pensao-terao-regras-rigorosas,70002253459>>. Acesso em: 29.jul.2018.