

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Jefferson Barata^(*)

Os jornais noticiam que foi entregue ao Presidente da República um pacote de oito projetos de lei com as propostas de reforma da previdência social.

Tudo ainda muito vago, mas foi esclarecido que, segundo essas propostas, a previdência social só cobriria os segurados até o limite de cinco salários mínimos a título de aposentadoria.

Para garantir uma aposentadoria acima desse limite, o trabalhador teria de contribuir para um fundo de pensão, no contexto da previdência privada ou complementar. Mais ou menos nos moldes do que ocorre hoje.

Atualmente as aposentadorias são calculadas sobre salários-de-benefício que vão até cerca de dez salários mínimos (menor valor-teto), com um esquema de cálculo, e desse limite até vinte aproximadamente (maior valor-teto), segundo outro esquema. Quando o salário-de-benefício ultrapassa o menor valor-teto, calculam-se as duas parcelas, cuja soma dá o montante da aposentadoria. De maneira que é amparada uma faixa muito mais ampla da massa protegida, sem necessidade de recurso a planos de previdência privada.

Ressalte-se, entretanto, que cinco salários mínimos constituem um teto baixo demais para as aposentadorias da previdência social.

É bem verdade que se prevê a extinção da contribuição dos trabalhadores para o custeio desse benefício, procedimento não muito certo do ponto de vista doutrinário. Em substituição ao FINSOCIAL e às contribuições dos trabalhadores e das empresas para o INSS é criada a contribuição para a seguridade social, incidente sobre o faturamento das empresas (antiga reivindicação da previdência social) e não mais sobre a folha de salários. Mantém-se igualmente a contribuição social sobre o lucro das empresas.

A isenção dos trabalhadores em termos de contribuição é apenas aparente, já que as empresas encontrarão meio de transferir o ônus da taxaçoão sobre o faturamento para os níveis de preços em geral.

Como já afirmaram os tecnocratas, trata-se de estabelecer nítida diferença entre o conceito de seguridade social e o de seguro social. A seguridade social ficaria com o INSS, enquanto o seguro social passaria à responsabilidade da previdência privada.

(*) Jornalista, servidor aposentado da previdência social, ex-Assessor de vários Ministros de Estado, ex-Oficial de Gabinete da Presidência da República, ex-funcionário da BBC de Londres.

Não existe, entretanto, essa diferenciação entre seguridade social e seguro social. As duas expressões são absolutamente sinônimas, como se pode verificar em qualquer manual sobre o assunto. O que houve foi confusão entre seguro social e seguro privado.

De qualquer forma tudo depende de saber como vai ser instituído o seguro complementar para os titulares de aposentadorias contidas pelo teto de cinco salários mínimos. Se obedecer aos preceitos do seguro privado, estará fora do alcance da grande maioria dos assalariados. Se, ao contrário, se pautar pelo que ocorre hoje com a previdência complementar, a coisa se tornará mais viável.

Considerando-se que cinco salários mínimos abarcam alta taxa percentual da força de trabalho do País, somos levados a concluir que a alteração de que se cogita consiste apenas em reduzir o teto das futuras aposentadorias, sem afetar o grosso da clientela da previdência social.

Antes assim, pois é notória a má vontade dos governos em relação à previdência social, como se ela fosse um corpo estranho ao sistema capitalista, quando é sabido que de modo algum representa uma instituição de natureza socialista.

Ao contrário, a previdência social é, em verdade, um produto do capitalismo, haja vista que Bismarck a implantou na Alemanha a fim de arrancar aos socialistas a bandeira que haviam desfraldado, ou seja, neutralizar as suas críticas à desumanidade do capitalismo. E foi daí que se irradiou para a Europa inteira e para o resto do mundo.

A previdência social destina-se a servir de elemento atenuador de situações socialmente insustentáveis que certamente se configurariam nas sociedades modernas, de base industrial e predominantemente urbanas, não fosse a sua existência. A força de trabalho dessas sociedades, percentualmente expressiva no conjunto da população, pressupõe o atendimento de uma série de contingências vitais a que só as pessoas abastadas estão em condições de dar cobertura por seus próprios meios. A ausência de salvaguarda representada pela previdência social geraria, em pouco tempo, convulsões sociais que governo nenhum teria meio de conjurar.

Vê-se, então, que os governos capitalistas instituíram a previdência social antes de mais nada em seu próprio interesse, como fator de equilíbrio social e garantia de continuidade no funcionamento do regime. Mas se ela importa basicamente num instrumento inseparável do capitalismo moderno, em função do qual foi criada, como justificar a sua adoção nos antigos países socialistas, tipificados pela União Soviética? É que a estrutura econômica dos países socialistas continuava, em última análise, capitalista, revestindo a forma de capitalismo de Estado. Havia ali empresas, como entre nós, a cujos trabalhadores ou operários eram pagos salários, como aqui. Não importa, no caso, que o empregador fosse o governo. De tal modo que, não houvesse nesses países a previdência social, eles correriam os mesmos riscos a que estariam sujeitos, na hipótese, os países capitalistas. A única contingência a que não davam cobertura era o desemprego, por supostamente inexistente.

O raciocínio desenvolvido linhas atrás nada tem de artificioso. Com efeito, sustentavam os teóricos soviéticos que a meta do marxismo-leninismo – al-

cançável ou não – seria o comunismo, regime em que cada um daria de si segundo a sua capacidade e receberia da comunidade segundo a sua necessidade, e não de acordo com o nível de sua contribuição, como hoje, numa espécie de estágio intermediário entre o capitalismo e o comunismo. Ora, nesse comunismo ideal e utópico (tão utópico como a expectativa do desaparecimento do Estado sob o comunismo, Estado cada vez mais forte na medida em que o advento do comunismo puro não passava de um sonho), não haveria lugar, em hipótese alguma, para a previdência social. Os bens e serviços da sociedade estariam à disposição de todos que deles necessitassem, do berço ao túmulo. A contrapartida do trabalho – obrigação social – só seria exigida dos que estivessem em condições de prestá-la.

Temos, pois, que a previdência social é uma invenção capitalista que os países socialistas não perderam tempo em adotar.

Essa compreensão, todavia, não é generalizada, e nos países capitalistas muitos consideram a previdência social uma concessão ao socialismo.

Segundo Milton Friedman, por exemplo, no livro "Free to Choose", "podé parecer paradoxal que um Estado essencialmente autocrático e aristocrático como a Alemanha de antes da Primeira Guerra Mundial tivesse sido o primeiro a adotar medidas geralmente vinculadas ao socialismo e à esquerda". E continua com uma explicação especiosa, afirmando que os partidários da aristocracia, como os do socialismo, acreditam no poder centralizado, no governo autoritário em contraposição ao que se funda na cooperação voluntária.

A verdade, porém, está em que a previdência social foi instituída para atender, primordialmente, aos interesses do Estado, como continua a atender nos dias de hoje.

Ao lado desse móvel, e indissociável dele, é de levar em conta um fato que superou a origem utilitária da previdência social e veio torná-la uma das grandes conquistas dos trabalhadores, dado o seu imenso alcance social. Ironicamente, essa "conquista" sempre correspondeu a uma vantagem outorgada. De fato, a previdência social foi criação de Bismarck na Alemanha, de Franklin Roosevelt nos Estados Unidos, de William Beveridge (em sua forma atual) na Inglaterra, de Getúlio Vargas no Brasil, e assim por diante. O povo nunca a reivindicou, mas dificilmente abria mão dela.

Os próprios governos, embalados pelo sucesso de sua criação, apressaram-se em elaborar-lhe uma doutrina própria e autônoma no quadro legal e jurídico, a tal ponto que os especialistas já falam num novo ramo do direito, o Direito Previdenciário. Tanto melhor para os que conceberam a previdência social como instrumento a serviço do capitalismo.

O certo é que a previdência social adquiriu vida própria e hoje apresenta um corpo de doutrina inteiramente cristalizado, com o surgimento de verdadeiros tratados, como o de Paul Durand, e diferentes legislações a consagrá-la.

Mais do que isso: a previdência social obedece a princípios atuariais, de base demográfica, que a tornam perfeitamente exequível ao longo do tempo, até

levá-la ao desejado equilíbrio após o decurso de certo número de anos. Claro que há condições sem cujo preenchimento ela deixará de funcionar a contento. Uma delas é que se observem as regras do jogo, e que os seus princípios não sejam desrespeitados a pretexto de favorecer os beneficiários. Medidas de finalidade eleitoral, muito bem recebidas no momento da concessão, costumam ter efeito altamente negativo e mesmo incontrolável a médio prazo. Outra condição é o desempenho razoável do sistema econômico em que a previdência social se baseia, e de que depende o seu equilíbrio econômico-financeiro.

Já vimos que a previdência social, não obstante o seu caráter econômico-financeiro, é uma instituição essencialmente política, como se deduz de suas origens. Então, o bom senso está a reclamar que os políticos sejam os seus maiores defensores e guardiães, empenhando-se em que ela se mantenha fiel aos postulados garantidores do seu funcionamento equilibrado e eficaz.

É essa a teoria. Mas na prática as coisas nem sempre ocorrem como seria de desejar. À maioria dos políticos escapa o verdadeiro significado e alcance da previdência social, de transcendental importância para o governo.

De outro lado, o Poder Executivo está cada vez mais entregue ao arbítrio dos tecnocratas, antipolíticos por excelência, ignorantes do sentido profundo da previdência social e por isso mesmo avessos a ela, chegando a propor para os seus desvios ou insuficiências as medidas mais absurdas e disparatadas do ponto de vista doutrinário. Mas isso não é tudo: tanto os parlamentares sem lastro político como os tecnocratas vêm na previdência social, de certo modo, um instrumento tomado de empréstimo ao socialismo, olhando-o, conseqüentemente, de soslaio.

À primeira vista, poderia parecer que os técnicos da previdência social se assemelham aos tecnocratas do Executivo, e então estaríamos todos no mesmo barco. Nada mais falso. Os técnicos da previdência social, que em geral não são ouvidos quando se tomam deliberações a nível de governo, não são, de modo algum, tecnocratas. São, antes, juristas possuidores de fina sensibilidade político-social. Graças a eles foi que se organizaram, originariamente, os sistemas de previdência social, além de serem os seus fiéis defensores.

Os verdadeiros políticos reagem às tentativas de denegrir a previdência social, a fim de que ela, ao lado de seu aspecto eminentemente social, continue desempenhando o papel que lhe cabe como um dos sustentáculos do sistema capitalista em consonância com os propósitos bismarquianos, que lhe ditaram a origem.

É interessante trazer à colação o que ocorreu recentemente no quadro da Comissão Nacional para a Reforma da Seguridade Social, nos Estados Unidos, a qual apresentou seu relatório ao Presidente da República e ao Congresso em janeiro do corrente ano. Havia entre seus membros autênticos cultores da previdência social, como Robert M. Ball, ao lado de outras figuras igualmente respeitáveis, de modo que pelo menos duas propostas inadmissíveis à luz da doutrina foram prontamente rejeitadas: transformar a previdência social num

esquema de participação voluntária e tornar os benefícios mero produto das contribuições pagas. A primeira contraria um dos princípios básicos da previdência social, sem o qual ela se tornaria inexecutável, enquanto a segunda equivaleria a transformá-la num órgão de cadernetas de poupança.

Pior do que essas sugestões, porém, foi a formulada por Milton Friedman no já citado "Free to Choose", a qual toca as raízes do absurdo e revela no autor absoluta ausência de sensibilidade política e social, por mais que lhe reconheçamos mérito como economista. Que propõe ele? Nada menos do que a supressão gradativa da previdência social, substituída por um esquema de imposto de renda negativo. Segundo Milton Friedman, "o sistema de bem-estar social não apenas solapa e destrói a família como envenena as fontes da atividade caritativa privada". Pode haver incompreensão maior?

Esses adversários da previdência social são impérvios às finalidades políticas e sociais da instituição e ao elevado grau em que os países devem a ela a sua segurança interna e a própria paz social. Ao invés de terçarem armas em sua defesa, que fazem tais detratores? Ao menor sinal de instabilidade, investem contra ela, acusando-a de insucesso e falência.

Todavia, cabe considerar que em condições normais de desempenho da economia, e desde que convenientemente administrada, a previdência social não tende a apresentar desequilíbrios. Estes são sinal de que algo andou mal conduzido nos negócios públicos, e qualquer falha no particular se reflete automaticamente sobre a previdência social, por demais sensível às flutuações econômicas. Nos Estados Unidos, por exemplo, foi verificado que cada acréscimo de 1 por cento na taxa de desemprego reduz a arrecadação previdenciária em cerca de 2 bilhões de dólares e que 1 por cento de inflação aumenta os custos em 1,5 bilhão de dólares, por ano. A estagflação, por conseguinte, é duplamente fatal para a previdência social, que não tem culpa das crises econômicas atribuíveis aos grandes interesses internacionais em jogo, no plano das grandes potências.

Por outro lado, é nos momentos de crise que mais se requer o desempenho integral da previdência.

O melhor remédio para a previdência social, quando acometida de males cuja causa é alheia aos seus fundamentos, reside na oferta normal de emprego e no crescimento econômico, e nunca em paliativos que só servirão para agravar a situação, como é o caso dos cortes nos benefícios, socialmente iníquos, e da elevação das taxas de contribuição, que exacerbam o desemprego, num verdadeiro círculo vicioso.

Os governos são responsáveis pelas crises que fustigam os países. Cabe-lhes, portanto, nessas horas, carrear para a previdência social recursos extraordinários, empenhando-se com todas as suas forças, ao mesmo tempo, em restabelecer o crescimento econômico e o mercado de mão-de-obra. Normalizado o desempenho da economia, a previdência social retornará prontamente ao seu equilíbrio atuarial.

Não nos esqueçamos de que os governos são os maiores beneficiários da previdência social, e não é por outra razão que as legislações os colocam como fiadores do sistema.