

REFORMA PREVIDENCIÁRIA E DÉFICIT DO SISTEMA

SERGIO PINTO MARTINS^(*)

I — SETOR PRIVADO

Havia necessidade de ser feita a reforma da Previdência Social, o que ocorreu com a *Emenda Constitucional n. 20*, de 1998. Chegaríamos ao ponto de que dois ativos estariam sustentando um inativo, o que evidentemente iria inviabilizar o sistema em pouco tempo.

Afirma-se que há um crescente déficit na previdência social no setor privado: R\$ 200 milhões em 1996 ou 0,08% do PIB; R\$ 3,1 bilhões em 1997 ou 0,32% do PIB; R\$ 7,1 bilhões em 1998 ou 0,78%; R\$ 9,4 bilhões em 1999 ou 0,98% do PIB; R\$ 10,1 bilhões em 2000 ou 0,92% do PIB; R\$ 12,83 bilhões em 2001 ou 1,07% do PIB; R\$ 16,999 bilhões em 2002 ou 1,31% do PIB.

O Regime Geral de Previdência Social paga em torno de 19 milhões de benefícios.

Segundo levantamento de Raul Velloso, de cerca de 20 milhões de aposentados e pensionistas do INSS, apenas em torno de seis milhões de aposentados *teriam contribuído para o sistema*. Os 14 milhões restantes recebem benefício: dois milhões usufruem da assistência social, seis milhões são pobres urbanos que recebem diferentes benefícios para completar a renda mínima e seis milhões são aposentados rurais, trabalhadores do campo, que jamais contribuíram para sua aposentadoria.

O número total de aposentadorias aumentou 229,8 mil (2%); as pensões por morte, 145,4 mil (2,9%); os auxílios-doenças, 157,2 mil (31,1%); os benefícios assistenciais, 73 mil (3,5%); os benefícios acidentários, 23,2 mil (3,4%); o salário-maternidade, 3,7 mil (2,8%); os demais benefícios, como *auxílio-reclusão e auxílio-acidente* 1,6 mil (10%).

Praticamente 12 milhões de 20 milhões de segurados ganham o salário mínimo. Em média, cada aposentadoria do INSS passou para R\$

(*) Juiz titular da 33ª Vara do Trabalho de São Paulo e professor titular da Faculdade de Direito da USP.

382,00. Evidentemente, que esse valor não é uma forma de garantir existência digna (art. 170 da Constituição), de assegurar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Lei Maior) e seu bem-estar (art. 193 da Lei Magna).

Contudo, em 61% dos municípios brasileiros o pagamento de benefícios da Previdência Social é maior que as transferências de recursos feitas pelo Fundo de Participação dos Municípios. É o que ocorre em certas cidades do interior ou do Nordeste, mais precisamente em 3.358 municípios brasileiros, dos 5.507. Ele movimentava o comércio da cidade durante 15 dias. Só dão crédito nesses lugares a quem é pensionista ou aposentado.

O sistema previdenciário acaba representando a transferência de recursos dos estados mais ricos para os mais pobres, num sistema de solidariedade social.

É certo que em muitos países a aposentadoria não é integral:

País idade mínima vlr. inicial c/ idade mín. aos 65 anos

Brasil 53 (homem) 100% 100%

48 (mulher)

Reino Unido 60 42 50

França 60 70 75

Alemanha 63 65 70

Holanda 65 70 70

Em determinados sistemas, contudo, a aposentadoria é um prêmio para o segurado, o que não ocorre no Brasil.

Há, porém, vários fatores a destacar que implicam a necessidade de reforma.

Em 1930 a expectativa de vida era no máximo de 40 anos. Entre os anos de 1950 a 1955 a expectativa de vida do trabalhador era de 49 anos. Em 70/75 passou a ser 57,57 para homens e 62,17 para mulheres. Em 80/85, 62,30 e 67,60, respectivamente. Em 90/95, 63,54 homens e 69,10 mulheres. Em 2001 era de 68,9 anos.

Em 2001 a expectativa de sobrevivência de um homem de 50 anos era de mais 23,4 anos, ou seja, 73,4 anos. Um homem de 53 anos vivia 21,1 anos. Uma mulher de 48 vivia 29,5 anos.

As pessoas com mais de 65 anos não representavam 2 ou 3% da população mundial em 1853. Em 2003, a população de idosos é de 15%. Estima-se que chegue a 25% em 2030. No Brasil, em 2003 é de 8%, compreendendo 13 milhões de habitantes. Em 2030 seria de 20%.

Inicialmente, os idosos viviam poucos anos após aposentados.

Posteriormente, em razão do progresso da medicina as pessoas passaram a viver mais ou ter expectativa de vida maior. Os trabalhadores obtinham, porém, a aposentadoria mais cedo, pois comprovavam o recolhimento necessário. Entretanto, recebem por mais tempo o benefício.

As mulheres tinham vários filhos, que, num primeiro momento, iam trabalhar e contribuíam para o sistema. Em 1960, cada mulher tinha em média 6,2 filhos. Na década de 60 as mulheres tinham em média 5,8 filhos.

O empregado recolhia 8% da sua remuneração e o empregador 12%, totalizando 20%. Multiplicado o valor obtido pelos 5 filhos dava para pagar o percentual de 100% da aposentadoria do pai dessa família.

A média em 2000 era de 2,38 filhos por mulher. Com isso, houve diminuição da arrecadação da contribuição previdenciária, pois há um número menor de segurados ingressando no sistema para contribuir.

A comparação da longevidade das pessoas com um número menor de filhos por mulher significa que a população mundial chegará a um limite máximo e depois começará a diminuir.

O desemprego importa que o trabalhador nada recolha para o sistema, porém dele usufrui sob a forma de seguro-desemprego e sistema de saúde, implicando gastos para o regime.

O sistema de repartição simples implica que os ativos financiam os inativos ou, como se diz, há um contrato entre gerações. A geração atual financia a aposentadoria da geração anterior.

Quando foi idealizado o sistema de Bismarck, em 1883, havia 20 ativos para um inativo.

Na área privada, na década de 1950, oito contribuintes financiavam um aposentado. Na década de 1970, a relação era de 4,2 para 1. Na década de 1980, 3,2 para 1. Na década de 1990, 2,5 para 1. Não há dúvida que há necessidade de reforma, mas ela deve ser feita para melhorar a condição social das pessoas e não para piorá-la. Para esse fim se destina a Previdência Social.

As soluções que vinham sendo empregadas eram reduzir o valor do benefício, aumentar a contribuição ou a idade para a pessoa ter direito ao benefício.

Um dos maiores problemas da Previdência Social é o emprego da arrecadação para outros fins. Em razão do fato de que havia muito dinheiro nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), decorrentes das contribuições dos segurados, mas ele não era usado, pois eram poucos os aposentados. O numerário foi empregado em 1956 para construir Brasília, mas, ao que se sabe, não foi devolvido ao sistema.

O IAPI financiou 17 conjuntos, cada um com cinco blocos de apartamentos, com dez pavimentos, 336 apartamentos. Financiou, ainda, mais 1.188 apartamentos funcionais e 34 edifícios destinados ao pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário.

O IAPC financiou 2.336 apartamentos.

O IAPB financiou 4.546 apartamentos de alto luxo de quatro quartos, mais 300 apartamentos de três quartos, 152 casas para autoridades (mansões), com 1.500 m², piscina, quadras de esportes, áreas verdes e de recreação.

O IPASE financiou 383 apartamentos de luxo para diplomatas e presidentes de autarquias, além de 210 mansões de 1.500 m² para o primeiro escalão do governo, assim como os custos de urbanização da Península Sul e terrenos para hospitais, creches e clubes recreativos.

Estima-se que os institutos de aposentadorias tenham gasto em torno de US\$ 3 bilhões para construir Brasília.

O dinheiro da previdência ainda financiou a Ponte Rio-Niterói e sedes luxuosas de clubes em Brasília.

Os valores da Previdência Social foram, ainda, usados para: a constituição e aumento de capital de várias empresas estatais; a manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios (*Stephanes, Reinhold. "Reforma da Previdência", Rio de Janeiro, Record, 1998, pág. 95*). No âmbito do IPESP, o dinheiro das pensões foi usado até para construir delegacias.

Recentemente as contribuições foram usadas para outros fins, como para empréstimo a bancos em situação de insolvência, mas não para pagar os benefícios do segurado. É preciso, assim, maior controle da gestão da coisa pública.

Os trabalhadores rurais anteriormente se aposentaram contando apenas o tempo de serviço (tempo fictício) sem recolher a contribuição previdenciária, ainda que para obter o benefício de um salário mínimo. Muitos contribuíam apenas o suficiente para completar a carência para a aposentadoria por idade. A contribuição recolhida para o sistema era insuficiente; pois a exação incidente sobre a receita da produção da comercialização substituía apenas a contribuição da empresa e não a do trabalhador.

A Emenda Constitucional n. 20/98, contudo, não trouxe modificações de fundo. Houve uma inquietação muito grande com as mudanças que iriam ocorrer, sem que houvesse uma diretriz fundamental a ser seguida. O projeto estava no Congresso Nacional desde aproximadamente 1992, porém nada do que era preciso foi feito, ou seja, aumentar a fiscalização para diminuir a sonegação, combatendo-a; fiscalizar a concessão de benefícios fraudulentos, que continua ocorrendo; desvios de verbas para amparo a bancos insolventes. Tais questões não precisavam de reforma, mas de vontade. Quem quer fazer, faz. Quem não quer, dá desculpa, reclama.

Talvez a única mudança de relevo foi a introdução no sistema transitório da idade mínima para a pessoa se aposentar, que não tinha previsão na legislação até então vigente, permitindo que pessoas se aposentassem até com 37 anos de forma proporcional, como a mulher que tivesse começado a trabalhar com 12 anos e somasse 25 anos de tempo de serviço. Realmente era necessário estabelecer um limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, que foi fixado no regime de transição em 53 anos para o homem e 48 anos para mulher para os segurados que já estavam no sistema antes da reforma.

A reforma feita até aqui é como perfume francês para quem não toma banho. Vai dar uma tapeada por algum tempo. Depois tudo volta ao que era antes.

Na prática, o que se constatou é que foram reduzidos direitos previdenciários e *difficultada a obtenção de benefícios, como na combinação de tempo de contribuição, idade e expectativa de vida*. O fator previdenciário utiliza vários critérios para o cálculo do benefício, como da média das contribuições vertidas para o sistema desde *aproximadamente 1994*. A reforma, contudo, suprimiu certos direitos do segurado.

Preocupa-me a falta de estatística confiável e elaborada de forma científica no sentido de se saber qual é o valor necessário para custear os benefícios do sistema ou qual é a idade mínima necessária para o segurado se aposentar.

Propaga-se um crescente déficit na previdência social. Entretanto, o jornal Folha de São Paulo mostrou em 1998 que o sistema previdenciário direcionado para a área privada não é deficitário. Ao contrário, as receitas são maiores que os benefícios. O sistema seria deficitário a partir do momento em que há junção com os benefícios dos funcionários públicos. Então o déficit seria do sistema público e não do privado.

Difícil é inclusive constatar o déficit mediante dados confiáveis. O trabalhador paga a sua contribuição. A empresa tem contribuições sobre a folha de pagamentos e sobre os rendimentos dos segurados que lhe prestam serviços (art. 195, I, a, da Constituição), sobre o faturamento (Cofins e PIS) e sobre o lucro. Há ainda a contribuição sobre a receita dos concursos de prognósticos e parte do CPMF (a alíquota de 0,1% é destinada ao custeio da previdência social — art. 84, § 2º, II do ADCT). É sabido ser considerável a arrecadação de todas as contribuições mencionadas. O governo divulga o que gasta no sistema, mas não declara quanto efetivamente arrecada, nem soma as contribuições sobre o lucro e sobre o faturamento que são arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal e por onde entra o numerário, mas muitas vezes não é transferido para o INSS. Sabe-se que se somarmos a arrecadação da COFINS, do PIS/PASEP, do CPMF e da contribuição sobre o lucro temos, em 1998, aproximadamente R\$ 40 milhões, enquanto que a soma da arrecadação do IPI e do imposto de renda importa em R\$ 60 milhões.

Não consta que a dívida da União junto às instituições de previdência tenha sido paga, apesar da referência a ela nos artigos 135 a 138 da Lei n. 3.807/60.

Leciona *Hugo de Brito Machado* que “o exame dos balanços gerais da União revela que as contribuições de previdência, cujo total representava, em 1989, apenas 34% da receita tributária, passou a oscilar entre 110% e 121% nos anos de 1990 até 1994. Em 1995 a arrecadação dessas contribuições correspondeu a mais de 148% da receita tributária. Em outras palavras, as contribuições de previdência corresponderam, em 1995, a quase vez e meia de tudo quanto a União arrecadou com todos os seus tributos”. Nos dados acima não estão incluídas as contribuições do trabalhador, nem as dos concursos de prognósticos.

Indica o Anuário Estatístico da Previdência Social de 1997 que, no ano de 1996, não houve repasse da contribuição sobre o lucro para a Seguridade Social. Onde então está o déficit? Só na parte em que o trabalhador financia o sistema? E as outras receitas mencionadas, não são consideradas? Ressalte-se que esse numerário não retornou para o sistema.

O artigo 76 do ADCT estabelece que no período entre 2000 a 2003 que 20% da arrecadação de contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, seja desvinculado de órgão, fundo ou despesa.

No ano 2000, a arrecadação da contribuição sobre o lucro foi de R\$ 8,665 bilhões e somente R\$ 4,441 bilhões foram destinados à Seguridade Social. A COFINS no ano de 2000 arrecadou R\$ 38,634 bilhões, sendo que R\$ 21,553 bilhões foram destinados para outros fins, mas não para a Seguridade Social. O CPMF arrecadou em 2000 R\$ 14,397 bilhões, mas só foram destinados R\$ 11,753 bilhões para a Saúde. Para onde foi o resto do dinheiro?

Entretanto, o numerário não retornou para o sistema, quando pertence à Seguridade Social, em relação às contribuições do PIS, COFINS e sobre o lucro, assim como a parte do empregado e do empregador.

No ano 2000 a receita dos sistema de Seguridade Social foi de R\$ 116,401 bilhões e as despesas de R\$ 115,488 bilhões. Houve superávit de R\$ 953 bilhões.

O fluxo de caixa do INSS em 2001 mostra que as receitas no ano foram: receita líquida: R\$ 62,491 bilhões; outras receitas: R\$ 618 milhões; COFINS: R\$ 45,679 bilhões; contribuição sobre o lucro: R\$ 8,968 bilhões; CPMF: R\$ 17,159 bilhões; concursos de prognósticos: R\$ 521 milhões; receita própria do Ministério da Saúde: R\$ 962 milhões; outras contribuições sociais: R\$ 481 milhões, totalizando R\$ 136,879 bilhões. As despesas foram: benefícios previdenciários urbanos: R\$ 59,383 bilhões; benefícios previdenciários rurais: R\$ 14,309 bilhões; benefícios assistenciais R\$ 4,323 bilhões (renda mensal vitalícia: R\$ 1.636; lei orgânica da assistência social: R\$ 2,687 bilhões; EPU: R\$ 682 milhões); Saúde: R\$ 21,111 bilhões; assistência social geral: R\$ 1,875 bilhões; custeio de pessoal do MPAS: R\$ 3,497 bilhões; Fundo de Combate à Pobreza: R\$ 233 milhões, totalizando R\$ 105,413 bilhões. Logo, houve um superávit de R\$ 31,466 bilhões, segundo a ANFIP.

No ano de 2001 houve arrecadação de contribuições sociais de R\$ 136,9 bilhões. R\$ 31,5 bilhões foram repassados ao Orçamento Fiscal da União, visando gerar superávit primário.

Em 2002, o montante arrecadado das contribuições de empregados e empregadores foi de R\$ 70,5 bilhões e as despesas com aposentadorias e pensões foram de R\$ 69 bilhões. Houve, portanto, superávit.

As receitas totais do sistema de Seguridade Social em 2002 foram de R\$ 177,235 bilhões e as despesas de R\$ 155,03 bilhões. Houve superávit de R\$ 22,295 bilhões.

As receitas líquidas do INSS aumentaram de R\$ 5,461 bilhões, em janeiro de 2003, para R\$ 6,111 bilhões, em fevereiro de 2003. Houve evolução de 11,9%. A arrecadação bruta montou R\$ 7,197 bilhões em fevereiro de 2003. Em janeiro de 2003 a arrecadação bruta foi de R\$ 6,275 bilhões, com acréscimo de 14,69%. Os gastos com benefícios no mês de fevereiro foram de R\$ 7,166 bilhões, apresentando superávit de R\$ 31 milhões.

Dados do Tesouro Nacional mostram que em 2002 a arrecadação de impostos foi de R\$ 107,9 bilhões e de contribuições R\$ 193,5 bilhões. A diferença é de 79,33271%. Arrecada-se, portanto, mais contribuições do que impostos. A CPMF rendeu R\$ 20,2 bilhões em 2002. A arrecadação da COFINS foi de R\$ 50,8 bilhões em 2002, 3,3 vezes a mais do que os R\$ 15,2 bilhões de 1995.

É claro que o numerário arrecadado para a Seguridade Social não é marcado, mas não pode ser destinado para outros fins, principalmente quando entra pela porta do Tesouro Nacional (COFINS, contribuição sobre o lucro) e não sai integralmente para os cofres da Seguridade Social.

Todas as receitas da Seguridade Social devem ser levadas em consideração para apurar o suposto déficit, como a contribuição do empregado, do empregador (sobre a folha de pagamentos, COFINS, contribuição sobre o lucro), receita de concursos de prognósticos etc. e não somente a parte do empregado.

Em 2002, a arrecadação das contribuições previdenciárias foi 32,4% a mais do que em 2001. A execução da contribuição previdenciária na Justiça do Trabalho também ajudou a aumentar o recolhimento da exação, diminuindo as fraudes de não se recolher a contribuição nos processos trabalhistas. Na 33ª Vara do Trabalho de São Paulo há, em média, recolhimento de R\$ 100.000,00 por mês a título de contribuição previdenciária.

No ano de 2002, no TRT da 2ª Região a contribuição previdenciária recolhida espontaneamente foi de R\$ 82.157.881,26. Houve execução de R\$ 27.122.172,45, totalizando R\$ 109.280.053,71. No âmbito nacional, a arrecadação da contribuição previdenciária na Justiça do Trabalho em 2002 foi de R\$ 570.345.276,62. No período de junho de 1999 a outubro de 2002 houve arrecadação de R\$ 1.625.000.000,00.

A carga tributária foi de: de 24,61% do PIB em 1991; 29,74%, em 1998; 31,70%, em 1999; 32,48%, em 2000; 33,84% em 2001; 35,86%, em 2002. Logo, há uma fúria de arrecadação por parte do Estado. O Brasil tem carga tributária superior ao Canadá e aos Estados Unidos.

Existe muita renúncia fiscal, como o fato das entidades filantrópicas não recolherem a cota patronal, apesar de a Constituição fazer referência apenas a entidades beneficentes de assistência social (§ 7º do art. 195).

Os clubes de futebol passaram a recolher sobre a arrecadação das partidas de futebol, porém o público diminuiu nos estádios e certos clubes não jogam o ano inteiro.

Afirma-se que o aumento do déficit é decorrente da alteração do salário mínimo para R\$ 240,00. Com o reajuste do salário mínimo, há

também aumento da arrecadação, pois a contribuição é calculada sobre um valor maior do que o anterior. As empresas pagam a sua contribuição e a arrecadada dos empregados até o dia 2 do mês seguinte ao vencido. Os benefícios previdenciários são pagos nos 10 primeiros dias úteis do mês. Se existir alguma diferença, é muito pequena. Falacioso, portanto, tal argumento.

O segundo motivo seria o represamento de pedidos de benefícios nas agências do INSS em decorrência da greve no final de 2001, tendo aumentado o número de requerimentos em 3,2%. Isso, porém, é relativo, pois o número de pedidos pode diminuir em razão da normalização dos requerimentos, que seguem uma média por mês.

O segurado não tem segurança jurídica em relação à futura obtenção do benefício previdenciário. No curso de um período de 30 ou 35 anos várias podem ser as alterações das regras para a aquisição do benefício. É certo que não se pode falar em direito adquirido, mas em mera expectativa de direito. Todavia, a regra do jogo não pode ser modificada no meio do campeonato. O segurado constantemente é apanhado de surpresa, estando em certos casos completamente indefeso. Ora sua aposentadoria pode chegar até 20 salários mínimos, de acordo com o maior valor teto. Ora não chega a 10 salários mínimos. Como orientar o segurado em relação a esses mecanismos que vão surgindo no curso do tempo? Como explicar para o segurado que contribuía sobre o teto que hoje seu benefício é de 7,8 salários mínimos? Ele não entende. Pensa que está sendo ludibriado.

Menciona o *Barão de Itararé* que "não é triste mudar de idéia. Triste é não ter idéia para mudar". Não há dúvida a respeito da necessidade de mudanças. A inovação é necessária, mas deve ser feita para melhor (*reformatio in mellius*), para aperfeiçoar e não para pior (*reformatio in peius*), como em certos casos se viu na referida reforma, principalmente em detrimento do trabalhador.

É deprimente escutar que o aposentado é "vagabundo", que não quer trabalhar, de que as pessoas idosas deveriam trabalhar mais, principalmente quando já adquiriram o direito a se aposentar e podem decidir livremente o que fazer, quando não têm mais condições de trabalhar ou então para receber um valor ínfimo de aposentadoria que é insuficiente para se manter e por esse motivo precisam trabalhar para sobreviver. Infelizmente o aposentado não tem várias aposentadorias e mais: não tem aposentadoria se não contribuiu para adquiri-la, ao contrário de quem fez as afirmações, pois não custeou o suficiente para ter direito ao benefício. O atual presidente da República também tem aposentadoria de anistiado em torno de R\$ 3.000,00, sem ter vertido a contribuição integral necessária para fazer jus ao benefício. O bom exemplo deve vir de cima para que possa ser seguido.

O aposentado volta a exercer atividade para complementar a renda porque recebe benefício insuficiente.

É preciso a incorporação das pessoas que estão na informalidade, que usam o sistema de saúde, mas nada pagam para a Seguridade Social,

embora sejam segurados obrigatórios. *Camelô* é contribuinte obrigatório do sistema, na condição de segurado individual, mas na maioria das vezes não recolhe a contribuição.

Cerca de 40 milhões de trabalhadores estão fora do sistema de Previdência Social. Isso significa 54,3% da População Econômica Ativa, que não contribuem para o sistema. No Nordeste, 72,3% não têm Seguridade Social.

Há necessidade de formalizar a relação os trabalhadores autônomos que estão na informalidade, conscientizando-os que não pagam a contribuição que estão prejudicando outras pessoas e o sistema. A recuperação da atividade econômica pode diminuir o déficit se os trabalhadores forem trazidos para o setor formal.

É preciso maior eficácia na fiscalização, visando o combate à sonegação, que tem melhorado com a instituição do GFIP. Verifica-se que numa única agência do INSS no Rio de Janeiro houve fraude mensal de R\$ 1,2 milhão.

Há em torno de três mil fiscais no Brasil. Isso não dá dois fiscais por cidade. Há empresas que nunca foram fiscalizadas e nunca o serão.

II — SETOR PÚBLICO

Na área da previdência pública, o déficit do sistema teria sido de 3,51% do PIB em 1996 e 4,09% do PIB em 2001. Em 2002, a contribuição dos servidores foi de R\$ 5,3 bilhões e o pagamento de aposentadorias e pensões de R\$ 32,3 bilhões. O déficit seria de R\$ 27 milhões (OESP 10.1.2003). Estes números, porém, não são absolutamente corretos e podem ser discutidos.

Em média, os servidores públicos recebem R\$ 2.800,00 de benefício por mês.

Servidores do Poder Executivo da União ganham R\$ 2.439,00 e inativos R\$ 2.007,00. Servidores do Poder Legislativo federal ganham R\$ 6.418,00 e os inativos R\$ 5.957,00. Servidores do Judiciário federal ganham em média R\$ 6.313,00 e os inativos R\$ 6.887,00. Servidores do Ministério Público Federal R\$ 6.975,00 e os inativos R\$ 6.687,00.

Propaga-se a necessidade de se extinguir a aposentadoria integral do servidor público. Há, porém, distorções que ocorreram e não foram corrigidas, mas que geraram déficit. O segurado não teve culpa dessas distorções nem das fraudes que ocorreram no sistema.

A aposentadoria dos juízes classistas na Justiça do Trabalho ocorria com cinco anos de trabalho no Justiça Laboral, desde que no total tivessem 30 anos de contribuição em outro sistema, que poderia ser até recolhendo sobre um salário mínimo por mês. Tinham direito à aposentadoria integral, com base no último salário. Evidentemente que não houve custeio suficiente para esse fim e proporciona déficit.

Antes da reforma de 1998 foi usado tempo fictício para aposentadoria, em que a pessoa era inscrita no registro profissional e considerava-se esse tempo para adquirir o benefício, mas não houve contribuição. Hoje, isso é proibido (§ 10 do art. 40 da Constituição).

Os que entraram como servidores públicos no regime da CLT e foram considerados estatutários pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se aposentaram com o benefício integral. Não houve contribuição suficiente para esse fim. Estima-se que mais de 500 mil pessoas se beneficiaram desse dispositivo, recolhendo a contribuição no máximo sobre o teto do INSS até 5.10.88 e não sobre a efetiva remuneração. O dinheiro arrecadado pelo INSS a título de contribuições dos celetistas não foi, porém, transferido para os cofres da União.

O servidor público já recolhia 5% da sua remuneração para custear a pensão a seus dependentes desde o decreto de Regente Feijó, de 10 de janeiro de 1835, que criou o *Montepio Geral Econômico dos Servidores*.

Atualmente, o servidor público federal recolhe contribuição de 11% sobre o total da sua remuneração e não sobre R\$ 1.869,34, como na iniciativa privada. Servidores que entraram no regime a partir de 23 de outubro de 1993 sempre contribuíram sobre o total de sua remuneração e até com 12% em certo período (art. 2º da Lei n. 8.688/93) e não com percentual inferior. Não tem o servidor direito ao FGTS para assegurar seu tempo de serviço. Não pode exercer outras atividades, pois deve ter dedicação exclusiva. Isso visa compensar outros direitos que o trabalhador da iniciativa privada faz jus, como de exercer quantas atividades quiser. Não possui o servidor privilégio. Tem um direito assegurado constitucionalmente, uma garantia constitucional. Essa garantia poderia ser considerada cláusula pétrea, que não pode ser alterada por emenda constitucional, por se tratar de um direito e garantia individual (art. 60, § 4º, IV da Constituição).

Em julgamento sobre salário-maternidade, o STF entendeu que não poderia ser estabelecido o limite de R\$ 1.200,00 para o benefício por intermédio da Emenda Constitucional n. 20/98, por se entender que direitos e garantias individuais não podem ser alterados por emenda constitucional (ADIn 1.946-5, Rel. Min. Sydney Sanches, DJU 10.4.03, pág. 1, conforme Informativo do STF 303, de 31.3 a 4.4.03).

Em julgamento sobre imunidade tributária, o STF afirmou que "admitir que a União, no exercício de sua competência residual, pudesse excepcionar a aplicação desta garantia individual do contribuinte, implica em conceder ao ente tributante poder que o constituinte expressamente lhe subtraiu ao vedar a deliberação de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir os direitos e garantias individuais constitucionalmente assegurados". Foi reconhecida a parcial inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 3/93, que viola o princípio da anterioridade tributária (art. 150, III, b, da Constituição) (STF, Pleno, ADIn 939-7-DF, rel. Min. Sydney Sanches, RTJ 150/68-69).

Leciona Flávia Piovesan que, em decorrência "da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e cultu-

rais decorre a chamada cláusula de proibição de retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo da implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia destes direitos". Nessa linha de raciocínio, o direito à aposentadoria integral do servidor é um direito fundamental, que, portanto, não poderia ser modificado por emenda constitucional.

A União não recolhe sua parte sobre o pagamento feito ao servidor público, que deveria ser de pelo menos 20% sobre sua remuneração, como acontece com as empresas no setor privado. Afirma-se que tal recolhimento viria da mesma fonte, que é o Tesouro Nacional. Entretanto, o dinheiro seria destinado especificamente para o custeio da previdência pública e não seria direcionado para outros fins, ao alvedrio do governo.

O governo já economiza 20% da contribuição sobre a remuneração do servidor público e não recolhe o FGTS.

Estima-se que o governo federal vá gastar este ano com propaganda R\$ 1,6 bilhões. É um gasto inútil, que poderá ser destinado para qualquer outro fim, até para pagar um benefício social mais digno aos funcionários públicos.

Para os magistrados, a estabilidade e a aposentadoria integral são garantias da sociedade para ter um juiz imparcial, em razão das restrições que têm de não poder exercer outra atividade, a não ser o magistério, e de não fazer jus ao FGTS, justamente para que possa se dedicar integralmente à judicatura. Uma das formas de se assegurar independência nos pronunciamentos do magistrado é conceder-lhe aposentadoria integral, após vários anos de serviços prestados à sociedade e de fazer justiça. A aposentadoria integral do juiz é uma garantia da sociedade de ter um magistrado imparcial, independente, que não pode estar sujeito a ser peltado no decorrer do seu mister. Modificada essa garantia, poucos irão querer ingressar na magistratura, pois não haverá atrativos para tanto, já que em muitos anos não houve correção de seus vencimentos. Poderá também ser entendido que a alteração da aposentadoria integral dos magistrados feriria o princípio da separação dos poderes, que não poderia ser alterado por emenda constitucional (art. 60, § 4º, III da Lei Maior), em razão da tentativa de intervenção de um poder em outro.

Alguns dos motivos pelos quais o servidor entrou no serviço público são a estabilidade e a aposentadoria integral. Se não existissem, talvez não teria interesse em assim proceder. Se, por exemplo, a aposentadoria integral for extinta, muitos candidatos a juiz, por exemplo, não vão querer entrar no regime público, pois poderão ganhar mais no setor privado e os quadros para essa carreira não serão completados.

Mailson da Nóbrega afirmou que a remuneração do servidor aumenta na aposentadoria, pois ele deixa de contribuir. Na verdade, o que aumenta é a renda do trabalhador, que não tem o desconto da contribuição e não a sua remuneração, que é a mesma.

As mudanças, porém, devem ser feitas para quem entrar no serviço público a partir da promulgação da alteração. Essa é a regra que se pretende estabelecer com o Projeto de Lei Complementar n. 9, que institui sistema de previdência privada complementar para os funcionários públicos que ingressarem no serviço público a partir da data da publicação da referida norma (§§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição). A orientação é correta, pois a regra do jogo não pode ser mudada no meio do campeonato.

Antes de se discutir o direito do servidor, é preciso realmente saber qual é o déficit, se é que ele existe, que não é o informado pelo governo, mas que serve apenas para fazer alarde na imprensa e colocar a população contra os servidores públicos. Há, porém, soluções antes de extinguir o benefício integral do servidor: a) fixar limite de idade de 65 anos para o homem e de 60 anos para a mulher para a obtenção da aposentadoria. O ideal é que não houvesse diferenciação entre homem e mulher, pois é sabido que a mulher vive mais do que o homem em torno de sete anos. Não se justifica tecnicamente que se aposente com cinco anos a menos do que o homem; c) aumentar o tempo de contribuição para ter direito ao benefício; d) aumentar a alíquota de contribuição do próprio servidor, se se entender que a atual não é suficiente para o custeio do benefício; e) estabelecer contribuição sobre os proventos dos inativos, embora estes já tenham contribuído o suficiente para ter direito ao benefício e não deveriam recolher mais nada.

Fala-se que o servidor público irá ganhar até R\$ 1.869,34, mas devem ser respondidas as seguintes perguntas: 1) vão devolver ao servidor federal o que foi recolhido à razão de 11% sobre sua remuneração e não sobre o teto de R\$ 1.869,34? 2) o governo vai pagar o FGTS retroativo a partir da data de ingresso do servidor no serviço público ou a partir de 1º de janeiro de 1967, quando entrou em vigor o fundo, de modo a ser uma forma de compensar a perda da aposentadoria integral? 3) se o governo vai deixar de arrecadar a contribuição dos servidores à razão de 11% sobre suas remunerações, como vai pagar os atuais inativos da área pública que não ganham sobre o teto, mas sobre a última remuneração? Não haverá custeio suficiente e gerará outro déficit.

Alguns absurdos continuam existindo e precisavam ser eliminados, como o pagamento de pensão para a filha solteira de militares e determinados funcionários públicos. Nesses casos, muitas vezes, a pessoa deixa de oficializar o casamento para não perder o referido benefício, o que acaba por torná-lo vitalício. Militares recolhem a contribuição de 11% sobre a remuneração, sendo 3,5% para a saúde. Do percentual de 7,5%, 1,5% é destinado para custear pensão das filhas solteiras. O benefício das filhas é, porém, pago pelo Tesouro Nacional e não pelo sistema de previdência, mas não há o necessário custeio individual para esse fim. Logo, o pagamento é feito pelos impostos de todas as pessoas. O servidor público não recolhe 3,5% para a saúde e 1,5% para o custeio da pensão das filhas. A contribuição de 1,5% rendeu R\$ 107 milhões, enquanto que a pensão para as filhas solteiras montou R\$ 5 milhões.

Em torno de 518 pessoas recebem benefícios especiais entre R\$ 17 a R\$ 53 mil.

O princípio da eficiência da Administração Pública, contido no artigo 37 da Constituição, indica a possibilidade do administrador eficiente empregar o dinheiro arrecadado em aplicação financeira, para que preserve seu valor e haja até rendimento. A Constituição e a legislação não proibem a aplicação financeira do numerário da administração pública. Logo, é permitido.

No caso de um salário de R\$ 10.000,00, a contribuição do funcionário público é de 11% sobre o referido valor, no importe de R\$ 1.100,00 por mês. Se aplicarmos o referido valor todo o mês durante 35 anos à taxa de juros compostos de 0,5% ao mês, supondo-se que não houvesse inflação, o importe recolhido seria suficiente para custear a aposentadoria da pessoa por 13,13 anos. Se for aplicado o mesmo valor à taxa de 1% ao mês, seria possível custear a aposentadoria da mesma pessoa por 59,54 anos. Se a aplicação fosse de 1% ao mês a título de um cálculo simples de juros, seria possível a pessoa receber a aposentadoria no mesmo valor por 20 anos. Caso no último cálculo fosse somado o percentual de 20% que o governo deveria recolher, utilizando-se um cálculo simples de juros de 1% ao mês, seria possível a pessoa receber o benefício por 56 anos.

É uma grande falácia dizer que o servidor público não contribui o suficiente para ter direito ao benefício.

Por que é inviável o pagamento integral da aposentadoria do servidor público? Por causa do interesse do FMI? Por que não pagar aposentadoria integral para todas as pessoas, desde que haja custeio específico para esse fim, inclusive na área privada?

Na Previdência Privada os recursos não têm sido utilizados na produção, mas de forma especulativa, como no mercado de ações.

Ultimamente quem "paga o pato" em tudo são os aposentados e os servidores públicos. Está na hora de se entender que o sistema previdenciário é social e feito para a sociedade e não para idéias preconcebidas de uns ou outros para os interesses de plantão, principalmente para direcionar o sistema para a previdência complementar para as seguradoras e bancos lucrarem milhões ou bilhões, sem garantir que existirão quando o segurado vier a se aposentar. Na verdade, estamos entregando o ouro ao bando ou ao inimigo.

III — REFORMA

O projeto de emenda constitucional estabelece reforma previdenciária no setor público. Apenas um item trata do Regime Geral de Previdência Social, que é direcionado aos segurados da área privada, elevando o teto das aposentadorias e pensões para R\$ 2.400,00.

O teto de R\$ 2.400,00 vai implicar que o governo arrecade mais, pois as pessoas irão querer recolher sobre o novo teto para ter direito a um

benefício maior, mas não irão se aposentar com valores superiores a R\$ 1.869,34, em razão da média das contribuições vertidas para o sistema desde 1994. No início o segurado contribui com valores inferiores aos do teto e, muitas vezes, de até um salário mínimo.

A reforma transfere o problema para daqui 24 ou 28 anos, quando certas pessoas terão condições de se aposentar com valores próximos a R\$ 2.400,00. Haverá um aumento de quase 55% e uma arrecadação de R\$ 2 bilhões por ano.

Pode-se dizer que, para as mulheres, 80% das maiores contribuições em 30 anos é 24 anos de contribuição sobre o teto. Isso implica contribuição entre 2004 a 2028. Para os homens, 80% de 35 anos é 28 anos, importando que o homem deverá recolher a contribuição até 2.032.

Na prática, não tem havido a preservação real do valor do benefício, pois está havendo necessidade de aumentar o teto para R\$ 2.400,00. Isso mostra que há defasagem na atualização do benefício no curso do tempo, podendo provocar redução do valor do benefício.

Os servidores que ingressarem no sistema público a partir da promulgação da emenda constitucional receberão até o teto de R\$ 2.400,00 e o restante dependerá de recolhimento para a previdência complementar. A orientação é correta, pois a regra do jogo não pode ser mudada no meio do campeonato.

Para os servidores públicos estaremos diante de um sistema misto, pois parte é estabelecida no regime de repartição simples até R\$ 2.400,00 e acima desse valor é de capitalização.

Em relação aos servidores que se aposentarem na vigência da emenda, desde que não tenham direito adquirido desaparece a paridade entre servidores da ativa e aposentados. Os reajustes serão feitos de acordo com a previsão da lei. Isso mostra que o objetivo é não pagar o benefício integral, além de indicar que os reajustes não serão feitos de forma a manter a paridade. Acarretará, portanto, prejuízo ao segurado. Basta a escolha do índice errado ou o menor, que não reflita a inflação para que haja perdas.

O legislador pretende estabelecer pensão de até 70%. Ao se utilizar o legislador do advérbio “até”, mostra que a lei ordinária é que irá estabelecer o respectivo percentual. Enquanto isso não ocorrer, será de 70%.

O fundamento para exigir um percentual de 70% para o cálculo da pensão e não de 100% é o fato de que diminuem os gastos na família do segurado com sua morte. Existem, porém, vários tipos de família. Se a família é numerosa, a diminuição de uma pessoa da família, não altera a necessidade de receber a pensão integral, principalmente porque o valor do benefício pago pelo INSS é baixo. É o que ocorre com famílias de mais de três pessoas.

Por que estabelecer o percentual de até 70% para as pensões? Não há nenhum estudo estatístico que demonstre esse número. Por que não 49, 51, 93%? Utilizou-se de um número cabalístico?

Contribuição do Inativo

A contribuição dos servidores públicos inativos já tinha sido rejeitada três vezes no Congresso Nacional.

A Lei n. 9.873/99 também estabeleceu a contribuição dos inativos no serviço público.

O projeto de emenda constitucional da reforma previdenciária prevê contribuição a ser cobrada do inativo ou pensionista do serviço público. Aposentados ou pensionistas que ganham acima de R\$ 1.058,00 passarão a pagar a contribuição de 11% sobre o que ultrapassar esse limite. Isso significa que a contribuição não será exatamente de 11%, mas variará entre 3 a 8% dos proventos do aposentado.

O § 4º do artigo 12 da Lei n. 8.212 também prevê para o aposentado do Regime Geral de Previdência Social, que exerce ou volta a exercer atividade, a obrigação de recolher a contribuição previdenciária na forma de salário-de-contribuição.

Há vários argumentos no sentido de que as contribuições acima ferem diversos dispositivos da Constituição. Vamos examiná-los.

Não há direito adquirido do aposentado de não ser tributado pela contribuição da Seguridade Social. A relação entre o aposentado que passa a trabalhar, sendo, portanto, trabalhador, e o INSS, não é de direito privado, como de um contrato, mas de direito público, decorrente de lei. Havendo o fato gerador previsto em lei, incide o tributo.

A relação entre o aposentado do servidor público e o Estado também não é contratual, mas decorre de lei. Não há direito adquirido de não ser tributado pela contribuição da Seguridade Social. Do contrário, nunca poderia ser alterada a alíquota do imposto de renda para percentual superior ao atual ou nunca poderia ser criado imposto novo.

O STF entende que o servidor "não se acha imune à incidência dos tributos e das contribuições dotadas desse caráter".

Assegura o inciso XV, do artigo 37 da Constituição a irredutibilidade dos subsídios e dos vencimentos dos servidores públicos. Dispõe o inciso III, do artigo 95 da Lei Magna sobre a irredutibilidade de subsídios dos juizes. Reza o inciso IV, do parágrafo único do artigo 194 da Constituição sobre a irredutibilidade do valor dos benefícios.

Não existe redução do valor do benefício quando há a incidência da contribuição para a Seguridade Social ou do imposto de renda. O valor do salário bruto permanece o mesmo. Logo, o valor real do salário não foi reduzido.

Se, porém, não forem concedidos os mesmos benefícios aos inativos em relação aos segurados da ativa, o valor do benefício acabará sendo reduzido e irá minguar com o tempo.

De acordo com o § 1º, do artigo 145 da Constituição o princípio da capacidade contributiva será aplicado "sempre que possível". Logo, quando for impossível, não será observado. Entretanto, acaba dependendo da legislação ordinária para tratar do tema.

Não há prejuízo à capacidade contributiva do contribuinte, pois ela não foi exaurida, além do que depende da previsão legal para ser explicitada.

É claro, porém, o § 1º do artigo 145 da Lei Maior no sentido de que o princípio da capacidade contributiva se aplica a impostos e não a contribuições. Logo, não está sendo violado.

Entendo, também, que a nova contribuição não representa confisco, de modo a ser aplicado o inciso IV, do artigo 150 da Constituição.

O confisco é a absorção pelo poder do Estado da propriedade do particular, sem pagar-lhe a justa indenização que a Lei Magna prevê.

Haverá confisco se o Estado exigir por meio de seu poder fiscal mais do que o indivíduo tem, absorvendo parcela considerável de sua propriedade, ou praticamente a sua totalidade, sem justa indenização.

Não é o que ocorre, no caso, se somarmos 11% de contribuição e mais 27,5% de imposto de renda, que importa em aproximadamente 38,5% de contribuição sobre a renda do trabalhador. Não irá representar mais de 50% da remuneração da pessoa. Logo, não há confisco.

Declarou o STF, porém, a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da Lei n. 9.783/99 em liminar e suspendeu as expressões 'inativo e pensionistas' e 'provento ou pensão' contidas no artigo 1º da citada norma por ofenderem o inciso II do artigo 195 da Constituição. Foi suspenso o parágrafo único do artigo 2º da mesma norma, que institui alíquotas progressivas, por haver tributação com efeito de confisco, porque o imposto de renda mais a referida contribuição atinge a maior parte do rendimento da pessoa. Esse parágrafo foi revogado pela Lei n. 9.988, de 19 de julho de 2000.

Assegura o artigo 5º da Constituição a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Afirma *Rui Barbosa*, na célebre Oração aos Moços, que "a regra da igualdade consiste senão em aquinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que sejam desiguais. Nessa desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. Tratar como desiguais a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real".

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que "é agredida a igualdade quando fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão do benefício diferido ou com a inserção ou arredamento do gravame imposto".

Veda o inciso II, do artigo 195 da Constituição a exigência de contribuição sobre aposentadorias e pensões de trabalhadores do regime de Seguridade Social. Entretanto, em relação a funcionários públicos não há a mesma posição. Aqui seria possível argüir a desigualdade dos últimos em relação aos primeiros.

Viola o princípio da igualdade (art. 5º da Lei Maior) estabelecer contribuição apenas para servidores e não para os segurados sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social.

Qual a natureza da exigência a ser prevista na emenda constitucional?

A contribuição tem a característica de envolver uma contraprestação. A pessoa paga para ter direito a algo no futuro. Existe um benefício que poderá fazer jus.

O imposto, ao contrário, não tem a natureza de contraprestação. O conceito contido no artigo 16 do CTN é claro no sentido de que imposto é a prestação que independe de uma atividade estatal relativa ao contribuinte. Não será prestado nenhum serviço ao contribuinte, nem lhe dará direito a algo. O imposto tem a característica da generalidade.

Qualquer sistema de seguridade social tem por objetivo que os ativos financiem os inativos. Envolve um sistema de solidariedade entre as pessoas, que fazem cotizações mútuas para terem direito a benefícios quando deles necessitarem.

A contribuição social exigida dos inativos não tem essa característica, justamente porque já contribuíram o suficiente para fazer jus ao benefício, do contrário não lhes seria concedido. A contribuição exigida do inativo tem natureza de imposto, porque é geral e não serve para custear a aposentadoria já obtida do segurado.

Descabido o argumento de que deve existir solidariedade dos aposentados com os demais segurados do sistema, pois se a pessoa já recolheu o suficiente para ter direito ao benefício, não há como se solidarizar a outras pessoas para que estas tenham direito ao benefício.

O artigo 201 da Constituição explicita que o regime de Previdência Social é contributivo, ao contrário do sistema de Assistência Social. O mesmo ocorre em relação aos servidores públicos. Logo, a pessoa contribui para ter direito ao benefício. Quando implementa todas as condições para esse fim, com as contribuições necessárias, passa a ter direito ao benefício. No período de carência a pessoa contribui, mas ainda não tem direito ao benefício. Num regime contributivo exige-se correlação da pessoa pagar para ter direito ao benefício. É a característica da contribuição. Há correspondência entre a contribuição e o benefício.

Não há dúvida que exigir contribuição do aposentado é injusto. O segurado já contribuiu o suficiente para o sistema para fazer jus ao benefício, tanto que se aposentou. Do contrário, ele não seria concedido. Não há qualquer vantagem ao aposentado em contribuir. Sua aposentadoria não vai ser melhor melhorado com a contribuição vertida após o jubileamento, nem vai ser concedida outra aposentadoria. Não há direito a pecúlio, com a devolução do que já pagou após se aposentar, quando parar de trabalhar. Logo, inexistente qualquer vantagem para o segurado pagar a contribuição, seja sobre o trabalho que volta a executar, seja a dos funcionários públicos inativos sobre os seus proventos. Por exemplo, o § 2º, do artigo 18 da Lei n. 8.213 dispõe que o aposentado que voltar a exercer atividade não fará jus à prestação alguma da Previdência Social, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, se empregado. Sendo autônomo, não faz jus nem mesmo ao salário-família e à reabilitação profissional. Que vantagem há, então, em contribuir? Nenhuma.

O inativo tem sua situação definida pelas normas em vigor por ocasião da aposentadoria, não devendo mais pagar contribuições, porque já as pagou.

A natureza jurídica da exigência da contribuição de inativos é de imposto (art. 16 do CTN), porque é geral e não serve para custear a aposentadoria já obtida do segurado. Não há contraprestação por parte do Estado, de no futuro conceder benefício ao segurado. Ocorre o pagamento de um valor sem que exista uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, justamente a característica de imposto.

Não se pode preconizar que os inativos financiem também os seus próprios benefícios, porque nesse caso não temos contribuição, mas imposto, pois o contribuinte nenhuma vantagem tem.

Dispõe o inciso I, do artigo 154 da Constituição que a União poderá instituir impostos não previstos no artigo 153 da Lei Magna, mediante lei complementar e desde que não tenha fato gerador ou base de cálculo de impostos previstos na Constituição e também não seja cumulativo.

As Leis ns. 8.212 e 9.783 não são leis complementares, mas ordinárias, além do que o fato gerador e a base de cálculo acaba sendo a remuneração da pessoa. O artigo 1º da Lei n. 9.783 é claro no sentido de que a "contribuição" incide sobre a remuneração da pessoa. O salário-de-contribuição incide sobre a remuneração. Na prática, o fato gerador e a base de cálculo acabam sendo os mesmos do imposto de renda: ter disponibilidade econômica ou jurídica (art. 43 do CTN) e o montante real da renda ou dos proventos (art. 44 do CTN), isto é, remuneração ou proventos. Logo, é vedada a cobrança da citada "contribuição" dos inativos, tanto no setor público, como no setor privado, pois há exigência formal de lei complementar para a cobrança da exação. Não pode a "contribuição" ser exigida por lei ordinária. Inconstitucionais, portanto, as determinações das Leis ns. 8.212 e 9.783.

Em relação aos direitos fundamentais, Canotilho afirma que deve ser observada a proibição do retrocesso. No caso do inativo, é um tremendo retrocesso determinar que pague contribuição se já recebe o benefício.

O governo deveria investir no combate à sonegação e não criar contribuições para pessoas que já pagaram para ter direito ao benefício, de acordo com a previsão legal da época da sua concessão. Na prática, verifica-se que quanto mais oneroso é o tributo, maior é a sonegação. Quanto mais se cobra, maior a rejeição social à exigência. Por que, então, não diminuir as contribuições e impostos? Seria menor a sonegação e as pessoas teriam maior vontade em contribuir.

Pretende o governo resolver o problema econômico às custas do desemprego, da exigência de mais impostos e contribuições e, principalmente, do "bode expiatório" que passa a ser o funcionário público e também os juizes.

A partir do momento em que a pessoa completou os requisitos para a concessão do benefício e este passa a ser percebido, não se pode mais falar que a contribuição do inativo serve para custear o benefício.

Na área do contrato de seguro, se o contratante já pagou o prêmio para ficar segurado pelo sistema, não tem de pagar novo prêmio; se já obteve o benefício, a não ser para um benefício novo. O mesmo raciocínio se aplica em relação à exigência de contribuição do inativo.

Estabelecer contribuição para o inativo é a mesma coisa que pagar um bem em prestações, quitar a última parcela e continuar a pagar o bem ou então estabelecer contribuição para financiar a aposentadoria da outra encarnação. Não há lógica alguma nisso.

Abono

Os servidores que tiverem 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres) que optarem por não se aposentar, terão direito a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para a aposentadoria compulsória. Abono significa algo que se acrescenta. Entretanto, o imposto de renda será calculado sobre o salário mais o abono, fazendo com o que contribuinte pague mais imposto. O abono não poderia ter natureza de remuneração para não incidir o imposto de renda. A lei deve esclarecer tal questão.

Para as pessoas que têm tempo na iniciativa privada, parar de contribuir no serviço público poderá implicar que a proporção do benefício integral seja menor, pois no serviço privado não se recolhe a contribuição sobre a totalidade da remuneração e sim sobre um teto.

Situação injusta e que pode ferir direito adquirido ou ato jurídico perfeito, pois trata de situação definida anteriormente, que é a dispensa do recolhimento da contribuição previdenciária para quem já tivesse o tempo para se aposentar e não o fizesse (EC n. 20/98).

A nova regra implica que o servidor não terá mais direito a proventos com base na remuneração do servidor do cargo efetivo, mas de acordo com o que contribuiu em cada regime. Se trabalhou no regime privado, terá parte do cálculo feito sobre o que contribuiu no regime privado e parte no que contribuiu no regime público. Isso pode implicar maior justiça sob o ponto de vista do custeio para o sistema, mas traz prejuízo ao segurado que já está no sistema, pois quando ingressou nele a regra era de ter direito à aposentadoria integral. Deveria essa regra ser instituída apenas para as pessoas que ingressarem no regime público a partir da promulgação da emenda constitucional da reforma, pois o servidor não teve possibilidade de programar sua aposentadoria com a referida regra.

O novo critério pode ser justo sob o ponto de vista atuarial, mas é injusto sob o ponto de vista de programação do servidor que já estava no sistema antes da promulgação da emenda.

Mesmo o servidor que já tiver 53 anos e menos de 60 anos, entra na regra da redução da aposentadoria à razão de 5% para cada ano antecipado, o que viola direito adquirido de quem já tinha implementado a idade e de se aposentar de acordo com a regra velha. Nem mesmo emenda constitucional pode violar direito adquirido (art. 60, § 4º, da Constituição).

Em torno de 518 pessoas recebem benefícios especiais entre R\$ 17 a R\$ 53 mil. Se a pessoa já percebe o benefício, não se pode falar na sua redução por dois motivos: a) pelo fato de ter direito adquirido, pois já recebe o benefício e implementou todos os requisitos para esse fim; b) porque o valor do benefício é irredutível. O valor é excessivo, mas infelizmente não pode ser modificado. Logo, não se pode falar em aplicar teto de R\$ 17.172,00. A nova regra só vale para a frente, para os que se aposentarem na vigência da nova disposição. Não pode ter efeito retroativo.

IV — CONCLUSÃO

Depreende-se do projeto de reforma que desapareceram os problemas na área privada e o déficit com uma penada.

Para iniciar a discussão sobre a proposta de reforma é preciso: a) transparência de dados, para verificar efetivamente qual é a receita e a despesa do sistema; b) auditoria independente nas contas do INSS e do governo para analisar os dados com isenção; c) retorno dos valores que pertencem ao sistema, mas que foram desviados para outros fins; d) cobrança da dívida ativa do INSS; e) maior fiscalização para evitar sonegação, com o aumento do número de fiscais.

O sistema tem tido má administração, mau gerenciamento, pois os recursos existem, mas eles desaparecem e são empregados para outros fins.

Não estão sendo combatidas as causas, mas apenas efeitos periféricos. É o mesmo que mandar o doente fazer fisioterapia para se recuperar e não ministrar antiinflamatório para evitar a infecção.

A aposentadoria e velhice dignas são forma de preservar o princípio da dignidade da pessoa humana, que não está sendo respeitado na reforma.

Deixou de ser tomada providência concreta para mudar para melhor a previdência. Na verdade, estamos mesmo diante da imprevidência social.