

# PREVIDÊNCIA, IPMF E OUTROS MITOS

Zeno Simm (\*)

Freqüentemente a sociedade é bombardeada com notícias (ou previsões) catastróficas a respeito da Previdência Social e então são ressuscitadas velhas teses como o fim das aposentadorias por tempo de serviço e especiais. Todavia, os fatos e argumentos trazidos nem sempre são verdadeiros, algumas vezes apresentam apenas uma face da questão e em outras criam verdadeiros mitos. Essas meias-verdades e informações tendenciosas levam a opinião pública (e mesmo alguns parlamentares bem intencionados) a uma posição nem sempre coincidente com os fatos, além de criarem contradições absolutamente incompreensíveis e inexplicáveis.

É preciso, pois, que se esclareçam certos fatos, que se mostre a realidade por trás das aparências, que sejam destruídos os mitos inconsistentes

Primeiramente, a questão das ditas "aposentadorias especiais", apontadas como uma das causas de quebra da Previdência Social. Quando se trata desse tema, geralmente são indicados os magistrados e os servidores públicos em geral. E aí já começam as inverdades

---

**Zeno Simm**

(\*) Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Professor da Faculdade de Direito de Curitiba

Em segundo lugar, as aposentadorias dos servidores públicos federais em geral (tanto civis quanto militares e, por extensão, também os juizes da União) não são pagas pela Previdência Social (INSS) e sim pelos próprios órgãos a que estão vinculados integrando a folha de pagamento dos inativos. Portanto, não são (nem poderiam ser) essas aposentadorias as responsáveis pela alegada falência financeira da Previdência Social. No caso específico dos magistrados e servidores do judiciário federal, suas aposentadorias sequer comprometeriam o orçamento da União porque os respectivos valores são pagos com as dotações orçamentárias próprias do Poder Judiciário. Por sinal, o orçamento total do Judiciário (já compreendidas todas as despesas desse Poder, inclusive material de expediente, instalações, telefone, luz, remuneração do pessoal ativo e inativo etc., abrangendo o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, a Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral, a Justiça Federal, a Justiça Militar e a Justiça do Distrito Federal) em 1992 correspondeu a **menos de 0,7% do orçamento geral da União** (cerca de **0,56% em 1993**) - vale dizer, os proventos dos magistrados federais inativos consomem apenas uma **insignificante** parcela dos gastos do país, certamente incapaz de comprometer a saúde financeira do Brasil. Além disso, as custas e emolumentos devidos pelos interessados em qualquer órgão do judiciário federal não revertem para os Tribunais, mas são recolhidos pelas partes diretamente **ao Tesouro Nacional** via DARF constituindo uma fonte de receita da União extraída diretamente da atividade jurisdicional.

Também é comum dizer-se que os juizes e demais servidores federais se aposentam mais cedo (ou com menor tempo de serviço) que os segurados do Regime Geral de Previdência Social o que igualmente **não é verdade**. A Constituição Federal diz que os magistrados (de ambos os sexos) podem aposentar-se com 30 anos de serviço (art 93, VI) e que os demais servidores civis podem fazê-lo a partir dos 30 anos (se do sexo masculino) ou 25 anos de serviço (mulheres), proporcionalmente (art 40, III, "c"), enquanto que o já citado Regulamento dos Benefícios da Previdência Social-RBPS dispõe que para os demais segurados em geral a aposentadoria em regra será concedida ao segurado

que completar 30 (homens) ou 25 (mulheres) anos de serviço inclusive profissionais do magisterio (art 54 e paragrafo unico) Portanto quanto ao **tempo de serviço** os magistrados não gozam de situação privilegiada em relação aos demais segurados Ao contrario as juizas precisam ter o mesmo tempo de trabalho que os juizes enquanto que nas outras categorias ha diferença por sexo e alem disso como ja referido, os trabalhadores com direito a aposentadoria especial podem aposentar-se ate com 15 anos de serviço Diferença existe sim, mas apenas quanto ao **valor** dos proventos da inatividade dos juizes e servidores públicos, que são integrais - mas em contrapartida sua contribuição e de **12%** fixos, sobre o **total** dos seus ganhos, enquanto que os demais segurados contribuem com aliquotas que variam entre **8, 9 e 10%** (agora menos, em face da lei do IPMF) e que incidem somente **até um determinado valor dos seus ganhos** (em janeiro/94, pouco menos de CR\$ 300 000 oo), o que sem duvida **justifica** a disparidade dos beneficios quem contribui com mais, deve ter um retorno tambem maior De resto, deve ser lembrado que tanto os juizes quanto os servidores publicos possuem **restrições legais** para o exercicio de qualquer outra atividade remunerada (CF, art 93, paragrafo unico inciso I e Lei nº 8 112/90 art 117, incisos X e XVIII, respectivamente) A respeito de situações privilegiadas podem ser citadas, aqui sim as aposentadorias do aeronauta do jornalista profissional do ex-combatente e do jogador profissional de futebol (art 290 do RBPS) que, embora tambem integrantes do Regime Geral de Previdência Social-RGPS têm tratamento diferenciado em relação aos demais filiados

Ainda a este respeito, outro fato deve ser assinalado por ser intrigante (no minimo) enquanto a Constituição Federal traça os criterios basicos dentro dos quais serão concedidas as aposentadorias aos juizes (art 93 VI) aos servidores civis (art 40) e aos segurados do RGPS (art 202) com relação aos servidores militares não estabelece **nenhum critério** (deriva tudo por conta da lei ordinaria - art 42, § 9º) e e **totalmente silente** com respeito aos parlamentares (deputados federais e senadores, que possuem regime previdenciario próprio, atraves do IPC-Instituto de Previdência dos Congressistas) Diante deste quadro, se a revisão constitucional em andamento alterar as regras de

aposentadoria de juizes e servidores civis. deverá também **fixar** as regras para os militares e congressistas. sob pena até dos cidadãos não terem conhecimento das normas que regem a inatividade desses profissionais. mormente quanto aos congressistas (porque legislam. na hipótese. em causa própria. o que reforça a necessidade da Constituição traçar as linhas básicas da matéria) - até por uma questão de transparência

Pelo exposto. é fácil concluir-se que não são as aposentadorias diferenciadas que colocam em risco as finanças previdenciárias - até porque. como demonstrado. elas não estão a cargo do Regime Geral de Previdência Social-RGPS (INSS)

Penso que também não é a aposentadoria por tempo de serviço a responsável pela alegada falência da Previdência Social Segundo dados da DATAPREV (revista "Previdência em Dados", vol 8. nº 3). em 1991 foram pagos 12 635 571 benefícios (aí incluídas as várias espécies de aposentadorias. auxílios. pensões etc ). num valor total equivalente a 177 026 555 salários-mínimos. e no mesmo período a arrecadação foi igual a 264 640 567 salários-mínimos. o que dá uma média de arrecadação de 20.94 SM por benefício Apenas nos 9 Estados que compõem a região Nordeste houve deficit (24 434 788 SM arrecadados para 36 092 071 SM gastos com benefícios). sendo que no restante do país a arrecadação foi sempre superior ao valor dos benefícios em manutenção naquele ano. de sorte que. na média nacional. para cada SM gasto com benefícios recolheu-se mais 0.49 SM Portanto. a situação não é tão caótica como se propala De resto. não serve o simples argumento de que o Brasil é um dos raros países a contar com esse tipo de aposentadoria. inexistente nestes moldes na maioria das nações que têm uma Previdência Social evoluída E que em outras nações (como a Alemanha. por exemplo), ao contrário do que sucede no Brasil. o jovem não precisa começar a trabalhar aos 10 ou 14 anos de idade para completar o orçamento familiar e o aposentado recebe boa assistência médico-hospitalar. goza de descontos nos bilhetes ferroviários e em entradas como de teatros e museus e. sobretudo. ainda tem uma razoável expectativa de vida saudável ao deixar a atividade. cujos proventos são em

valor suficiente para garantir-lhe o justo e merecido descanso com dignidade, sem precisar reforçar a aposentadoria com outros ganhos. Situações diversas reclamam soluções também diversas. De resto, quando se fala em fim da aposentadoria por tempo de serviço no Brasil, deve-se falar também em **garantia do emprego** para o trabalhador. Efetivamente, num país onde a legislação trabalhista permite que as pessoas de mais idade (portanto, com maior maturidade e experiência) sejam facilmente descartadas para serem substituídas por mão-de-obra mais jovem e mais barata, não se pode abolir a aposentadoria por tempo de serviço. Ninguém ignora as extremas dificuldades por que passam os trabalhadores com mais de 45 anos de idade na busca de um emprego novo, aos quais muitas vezes não resta outro caminho a não ser a minguada aposentadoria reforçada com o trabalho em condições de subemprego. O legislador que revisará a Carta Magna deverá, antes de abolir tal forma de aposentadoria, disciplinar a garantia de emprego prevista no seu art.7º, I, há mais de 5 anos letra morta na Constituição por falta de regulamentação. Também não custa lembrar que quando se fala na extinção da aposentadoria por tempo de serviço, isso atinge **todos os segurados**, inclusive os empregadores e autônomos.

Mas há agora outro argumento irresponsável (até porque os fatos são inexplicáveis) em favor da argumentação de que a Previdência Social é **solvente** e que equipará-la a uma bomba-relógio é só mais um mito. Trata-se do célebre IPMF-Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira. Num país de provisoriidades (temos lei provisória e já tivemos uma cédula de 5 mil cruzeiros com estampa provisória) fica o medo de que este "provisório" se torne "definitivo"...

Pois bem. A Lei Complementar nº 77, de 13-7-93 (que por notável decisão do STF só pôde produzir efeitos a partir de 1º-1-94), ao criar esse imposto, buscou resguardar a massa trabalhadora e os beneficiários da Previdência Social do desfalque patrimonial que para eles representaria o pagamento do IPMF. Assim, estabeleceu (art.19, II) que as alíquotas das contribuições dos segurados à Seguridade Social ficam



**reduzidas** proporcionalmente ao valor do imposto de forma que haja a respectiva compensação. Logo a seguir, determinou (art.19, IV) também que todos os benefícios pagos pelo INSS a devem ser **acrescidos** de percentual proporcional ao valor do imposto de modo que haja a respectiva compensação. Ou seja, para compensar o imposto pago, os contribuintes da Previdência Social **recolherão menos** e os beneficiários da mesma Previdência Social **receberão mais**. Em outras palavras: nestes casos, **quem vai pagar a conta é a Previdência Social!** De fato, é a Seguridade Social que vai arrecadar menos e desembolsar mais, para cobrir o imposto devido por seus segurados e por seus beneficiários. Vale dizer: a Seguridade Social arcará com boa parte do que o Tesouro Nacional receber a título de IPMF - logo ela, que é notória credora do Tesouro em razão dos débitos que para com ela tem a União! É o credor socorrendo o devedor... É certo que a norma legal dá esse tratamento apenas à parcela dos salários, remunerações, proventos e benefícios não superior a 10 salários-mínimos, porém é exatamente dentro desta faixa que se situa o maior número de salários e de benefícios (inclusive aposentadorias) do país.

Mas se a situação já é esdrúxula e incompreensível com relação aos segurados e beneficiários do INSS (RGPS), torna-se estapafúrdia em relação aos servidores públicos federais (aí podendo incluir-se os magistrados, em idêntica situação), amparados por regime previdenciário próprio. Para estes, a lei do IPMF também determinou uma redução da contribuição previdenciária e um acréscimo dos benefícios em geral (valores até 10 salários-mínimos), tudo para compensar o valor do imposto. Sucede que a contribuição do servidor (pelo menos enquanto não se constituir um "Fundo" próprio) é recolhida aos cofres da União e é o mesmo erário que paga os benefícios. Ou seja, a Fazenda receberá menos contribuição e pagará mais benefícios, para compensar o que ela própria receberá de IPMF. Vale dizer: as contas irão "zerar" e o Tesouro praticamente nada ganhará neste caso, ocorrendo um certo "empate técnico" - isto sem se considerar os custos operacionais da máquina burocrática nesse jogo de contas que quase se anulam reciprocamente.

Não bastasse isso, há ainda outros argumentos que reforçam a convicção de que a Previdência Social é solvente. Um deles é o fim (ou quase, ao menos) das fraudes. Frequentemente a imprensa noticia que a Previdência cancelou milhares de benefícios que vinham sendo pagos indevidamente, o que sem dúvida acarretou a diminuição do desembolso. Ganhou repercussão internacional a descoberta das vultosas fraudes perpetradas no Rio de Janeiro, envolvendo advogados, juizes, servidores da justiça e da previdência, procuradores do INSS etc., sendo que notícias veiculadas dão conta de que centenas de milhões de dólares (!) teriam sido pagos indevidamente pela Previdência Social, bem mais que o desfalque da "Máfia do Orçamento". Mesmo que não se recupere toda essa quantia, o fim da sangria já é altamente significativo.

Mas há ainda outro aspecto: se de um lado se estancaram esses pontos hemorrágicos, de outro aperfeiçoou-se o sistema de arrecadação, reduzindo-se a evasão fiscal, como noticia a imprensa. Neste ponto, merece especial destaque a implantação (gradativamente otimizada) do sistema (pioneirismo do Paraná) de cobrança das contribuições incidentes sobre valores pagos em processos judiciais trabalhistas, onde por décadas grassou a evasão de milhões de cruzeiros. Portanto, melhorou a arrecadação.

Então, vem a pergunta: se pagando milhões de dólares indevidamente e deixando de arrecadar valores que lhe eram devidos, a Previdência Social **não quebrou**, porque falirá agora, quando não há mais gigantescas fraudes e a arrecadação melhora? E se a situação é tão periclitante como se apregoa, não há justificativa plausível para concessões como isenção ou redução de multa para os inadimplentes!

Postas estas considerações, vêm as dúvidas: por que a sociedade é informada de apenas parte da questão, por que não se explica que os servidores civis em geral (incluindo-se os juizes) contribuem com alíquota bem maior e sobre todos os seus ganhos, por que não se esclarece que os proventos dos inativos federais não são

satisfeitos pelo INSS (RGPS), qual a razão da Seguridade Social arcar com parcela considerável do IPMF, por que alterar as regras de aposentadoria num país que leva seus filhos ao trabalho ainda crianças e que depois necessitam de uma segunda fonte de renda para não perecerem? Sobretudo, qual a razão de acenar-se com a perspectiva de quebra da Previdência Social, quando os fatos indicam o inverso? É de se esperar que nas entrelinhas das previsões pessimistas não esteja embutida a idéia de privatizar-se a previdência, ou de transferir-se a seguradoras e bancos privados a complementação do valor dos benefícios e, sobretudo, a exploração do seguro de acidentes do trabalho. A propósito, aqui cabe um parêntesis. Até 1966, tal seguro era explorado pelas seguradoras privadas, passando então (por várias circunstâncias plausíveis e socialmente justas) a ser monopólio da Previdência Social, o que até hoje não foi deglutido pelas seguradoras, por ser um rico filão. Os números mostram: em 1987, num país campeão em acidentes laborais, para um gasto de Cr\$ 11.843.851 em benefícios acidentários (igual a 2% das despesas da Previdência Social) foram arrecadados Cr\$ 23.977.347 para esse fim específico (iguais a 3,7% da receita), conforme mostra o economista Sérgio Vieira Costa (chefe da Equipe de Divulgação do INSS em Goiás) na revista "Previdência em Dados" já referida. Como lembra Wagner Balera (o jovem e ilustre professor de Direito Previdenciário na PUC-SP, Procurador, Doutor em Direito, Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Seguridade Social e autor de excelentes artigos e livros nesta área), a privatização da previdência no Chile trouxe o tema à discussão mas ainda é prematura qualquer avaliação a respeito porque, citando o atuário Robert Myers, "antes de decorridos vinte anos de implantação, não é prudente a avaliação de qualquer plano de seguridade social". De minha parte, acompanho o posicionamento de Wladimir Novaes Martinez, para quem "a Previdência Social é propriedade dos trabalhadores contribuintes, aposentados e pensionistas, concebida como uma instituição dos ativos e inativos, cuja gestão é sub-rogada ao Estado". Efetivamente, são os trabalhadores (aí compreendida toda a população economicamente ativa: empregados, empregadores, autônomos etc.), os aposentados e os pensionistas os titulares da Previdência Social, concebida esta como um sistema de seguro, baseado na solidariedade social e sem finalidade de



lucro, destinado a socorrer os segurados e seus dependentes nas vicissitudes da vida, cabendo ao Estado apenas gerir o sistema, em regime de co-gestão com os diretamente interessados (como já é hoje, por força da Constituição de 1988). E este deve ser um princípio consagrado constitucionalmente, a fim de que a lei ordinária, no futuro, não transfira à iniciativa privada a exploração do seguro social com fim lucrativo. Esta colocação traz em si, desde logo, uma indagação: se verdadeiramente a Previdência Social está financeiramente quebrada, com a arrecadação que realiza e com os benefícios que paga, sem objetivo de lucro, como ficaria um regime de seguro social explorado pela iniciativa privada com fim lucrativo? Seria aumentada a contribuição ou seriam reduzidos os benefícios? E quem garante a solvência dessas empresas? É ainda recente a lembrança da falência de várias entidades privadas que vendiam pecúlios, "aposentadorias" e outros benefícios - as quais, embora sujeitas a controle e fiscalização por parte da SUSEP, nem por isso deixaram de quebrar e de abandonar à míngua milhares de pessoas que nelas confiaram e que por longos anos canalizaram suas parcas economias para custear planos de benefícios que não se concretizaram.

Por conseguinte, quando se fala em revisão constitucional no tocante à Previdência Social, é preciso ter em mente, primeiramente, que situações diversas reclamam soluções diversas: que se critérios de aposentadoria forem revistos, devem ser revistos também os respectivos critérios de custeio; e se se pretender extinguir a aposentadoria por tempo de serviço, antes deve ser regulamentada a garantia do emprego. Mas, sobretudo, **alguns princípios devem ficar claramente insculpidos na Carta Magna**, dentre eles especialmente os seguintes: a Previdência Social tem como titulares os trabalhadores, os aposentados e os pensionistas, cabendo ao Estado apenas a co-gestão; a Previdência Social não pode ser privatizada (admitidos apenas os planos privados de complementação como hoje existentes); deve ser proibida qualquer forma de anistia, perdão ou redução de encargos ao devedor da Previdência; e principalmente, a Constituição deve fixar também as linhas básicas dos proventos da inatividade dos militares e dos congressistas.

A nível de legislação infraconstitucional, devem ser revogadas as disposições da Lei Complementar nº 77/93 que atribuem à Previdência Social os ônus correspondentes ao IPMF devido pela maior parte dos seus contribuintes e beneficiários. A propósito, quanto aos empregados a lei instituidora desse imposto sequer precisava se preocupar, porque, segundo outra norma legal vigente há 50 anos, o pagamento do salário deve ser feito ao empregado em moeda corrente do país, sob pena de considerar-se não realizado (CLT, art.463). Ora, sendo o salário pago ao obreiro em dinheiro vivo (e não por meio de cheque, crédito em conta etc.), o imposto só seria devido se o trabalhador o depositasse em conta bancária: ao contrário, recebendo sua paga em moeda corrente e dessa mesma forma pagando suas despesas, não haveria qualquer imposto. Não se pode olvidar que grande parte dos trabalhadores brasileiros, em razão da sua reduzida ou nula escolaridade, nem está habituada a trabalhar com bancos e emitir cheques, e, pelos baixos salários que recebe, nem tem como deixar dinheiro em banco, fazer aplicações financeiras, depositar em poupança etc. Assim sendo, para toda essa faixa de assalariados, a simples observância do art.463 da CLT seria suficiente para não se operar o fato gerador do IPMF.

São estes, pois, aspectos que no momento presente devem ser convenientemente ponderados, tanto pelos revisores da Constituição Federal quanto pela sociedade.