

Reverendo a legislação previdenciária

SULLY ALVES DE SOUZA

Da dinâmica atualmente imposta à programação previdenciária decorre a sua permanente atualização.

Ultimamente, ao mesmo tempo que aparecem novos dispositivos legais ou regulamentares, outros já se encontram em elaboração, fruto de incessante revisão de normas e reavaliação de conceitos e procedimentos.

Sabe-se, por exemplo, dos estudos que agora estão sendo feitos sobre o novo contencioso previdenciário e sobre a maior abrangência, inclusive em relação aos Estados-membros, do regime geral executado pelo INPS.

A guisa de colaboração nesses estudos, apresentamos a seguir alguns comentários sobre determinados pontos da legislação previdenciária que, a nosso ver, merecem reexame.

As referências serão feitas à CLPS, salvo quando se tratar de dispositivo não consolidado.

A FINALIDADE BÁSICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA PARTE DE BENEFÍCIOS

Parece aconselhável que se modifique a referência (art. 1º da CLPS, reproduzindo a expressão da lei) “aos meios indispensáveis de manutenção”, como finalidade básica do regime, a qual não corresponde à realidade.

Com efeito, enquanto os segurados da previdência urbana, que percebem até 10 salários mínimos, estão garantidos por benefícios de valor semelhante ao do salário, os que percebem salário maior do que aquele limite estão drasticamente cerceados pela limitação do art. 28-II, e os segurados rurais, com o seu meio salário mínimo, não chegam sequer àquele mínimo indispensável.

Tal diversidade se mostra ainda mais claramente no benefício acidentário, que mantém o salário de contribuição, e no salário-maternidade, onde este limite é superado, mantendo-se o salário real em sua integridade.

Por outro lado, o entendimento literal da expressão “meios indispensáveis de manutenção” exigiria um padrão — a ser freqüentemente revisto — semelhante ao que se pretendeu com o salário mínimo, como se sabe, de valor inteiramente defasado da realidade, por razões econômicas que nada têm a ver com a finalidade da instituição.

De duas uma: ou os “meios indispensáveis de manutenção” seriam um mínimo para o brasileiro viver, igual para todos, qualquer que fosse o seu ganho, ou seria um mínimo proporcional ao seu salário e não caberiam as atuais limitações.

No momento, a previdência brasileira não cuida nem de uma nem de outra hipótese, mas sim dos meios “admitidos”, isto é, daqueles entendidos como cabíveis dentro da possibilidade previdenciária brasileira.

O BENEFÍCIO ACIMA DO MENOR VALOR-TETO

A Lei nº 5.890/73 elevou o teto de contribuições e de benefícios, mas o fez de maneira desconcertante.

Com efeito, enquanto o novo teto de contribuição foi exigido a partir da data da vigência da lei, os benefícios além do “menor valor-teto” passaram a ser calculados em duas parcelas, valendo a segunda delas 1/30 do salário de benefício por ano de contribuição.

Como a legislação anterior continha a contribuição no que hoje se chama “menor valor-teto”, só foram vertidas contribuições sobre o excesso a partir da lei nova, em 1973.

Conseqüentemente, a primeira fração de 1/30 só operou em 1974, e a última delas só será aplicada no ano 2003.

Não temos conhecimento atuarial que permita a crítica técnica do dispositivo, mas diversas manifestações, inclusive de entendidos de previdência, deixam ver que a fixação do acréscimo anual de 1/30 foi arbitrária, visando defender as finanças do INPS contra a possibilidade de maior desembolso a curto prazo sem o correspondente custeio.

O resultado se mostra chocante. Em 1978, quando aquela fração somente chegou a 5/30 ou seja 1/6 do excesso do “menor valor-teto”, um segurado que vem pagando a contribuição máxima, isto é, sobre o salário de contribuição de Cr\$ 28.940,00, obterá uma aposentadoria por tempo de serviço de pouco mais de 50%, ou seja, de valor aproximado de Cr\$ 16.000,00.

O Congresso bem que deu pela enorme disparidade entre a contribuição e o benefício no caso citado. A mensagem que mencionava a fração de 1/35 foi apenas amenizada, nesse ponto, pela Emenda nº 181, do Deputado João Alves, que propôs a redução para 1/30 sob o argumento de que teria sido esquecida a mulher, que se aposenta aos 30.

Assim, não logrou êxito a Emenda nº 185 do Deputado Francisco Amaral (que posteriormente à sanção da lei, apresentou projeto, também rejeitado, revogando o dispositivo), propondo a fração de 1/10, inclusive, com estes argumentos:

“... Ao que parece, nunca se legislou em nosso País com tal antecedência sem se levar em conta que, durante tantos anos, fatalmente, muito modificadas serão as condições de vida e as próprias condições sociais da atualidade...”

Também não foi acolhida a Emenda nº 187, do Deputado Osnélli Martinelli, visando o mesmo resultado.

Parece oportuno, entretanto, rever-se o assunto.

Os cinco anos que decorreram da Lei nº 5.890/73 permitem um balanço financeiro dos resultados obtidos com os novos índices de custeio, tendo-se em vista, especialmente, a “faixa de reserva” que impede o salário de benefício de encostar no salário de contribuição (diferença de 20%).

Tais resultados permitiram, aparentemente, a instituição da renda mensal vitalícia, sem contribuição.

Quanto à incidência dos grandes números, parece, que o quadro salarial brasileiro não permite, ainda, uma percentagem muito grande de trabalhadores que atinjam a segunda faixa do salário de benefício.

Assim, não estaria a previdência social fugindo às suas finalidades se reduzisse aquela fração de 1/30 para 1/20 ou mesmo 1/10, chegando a um resultado final muito aquém, ainda hoje, do valor do salário de benefício.

O PRESIDÁRIO

Com o aumento do número de detentos que trabalham e recebem remuneração nos presídios cabe uma ponderação sobre o auxílio-reclusão.

O artigo 63 da CLPS prevê tal auxílio, como se fosse uma pensão aos dependentes, condicionado, entretanto, a que o detento "não perceba qualquer remuneração da empresa".

Ainda bem que vem sendo entendido que o presídio, na hipótese, não é uma empresa, daí não operar a condição, tanto que o dinheiro ganho não se considera salário e não sofre desconto previdenciário. Reforça-se o argumento com este outro: o trabalho não tem destinação econômica, tratando-se de terapia.

Veja-se, em primeiro lugar, que a natureza terapêutica é própria de qualquer trabalho que, além de proporcionar a subsistência, envolve uma obrigação social e uma ocupação necessária ao homem. Assim é que a falta de atividade dos aposentados preocupa os estudiosos pela marginalização que decorre da desvinculação social e pela queda psicológica decorrente da quebra do hábito laboral.

Em segundo lugar, não é verdade que o trabalho prestado nas prisões não tenha finalidade econômica. Se prestado na ajuda a serviços no próprio presídio, o Estado estará economizando mão-de-obra que, de outra forma, teria que desembolsar. Se prestado em outras atividades (normalmente, serviços de carpintaria e marcenaria, empalhamento de cadeiras etc.), elas se traduzem em produtos facilmente vendáveis.

Uma outra hipótese, até aqui não ventilada, seria a de o presidário ser obrigado ao trabalho para pagar as despesas de sua internação...

Sabe-se que, na maioria dos casos, o dinheiro ganho pelos detentos não lhes é entregue, sendo depositado em fundo, somente liberado com a própria libertação do detento.

Assim, a renda obtida com o seu trabalho, destina-se, em verdade, a permitir melhores condições de reingresso do presidário na sociedade, que, é sabido, recebe-o de volta com naturais restrições.

Tais rendas, portanto, não chegam à sua família, durante a prisão, o que é mais um argumento em favor da concessão do benefício.

Enquanto não se resolve, em outros termos, o problema do presidiário (por exemplo, dando-lhe tratamento previdenciário semelhante ao dado aos empregados domésticos), poder-se-ia, simplesmente tornar expresso que o direito ao auxílio-reclusão não se altera ante as rendas que o presidiário aufera por trabalho prestado na prisão. A menção, assim simples e generalizante, envolveria qualquer trabalho (com finalidade comercial ou não) e anularia qualquer possível alegação de que o presídio, no caso, não deva ser considerado empresa, mas muito ao contrário, afirmando esta posição para os efeitos previdenciários e permitindo a contribuição previdenciária do detento independentemente do auxílio-reclusão concedido aos dependentes.

O SALÁRIO-FAMÍLIA

Parece lógico que a maior ou menor abrangência deste programa deva depender, em cada país, da respectiva política demográfica.

Ainda assim, vale observar que a previdência brasileira, adotando o limite de 14 anos, não se situa bem no confronto internacional, pois a maioria dos países condiciona a concessão deste benefício à idade-limite situada entre 15 e 18 anos (dados da publicação "Social Security throughout the world", SSA, Estados Unidos da América).

Países que têm extensão territorial semelhante à do Brasil adotam estes limites: Canadá (18), Austrália (16 e, se for estudante, 18).

Na América Latina, nos países com capacidade de expansão demográfica assemelhada ao Brasil: Argentina (15, se estudante, 18), Chile (18, se estudante, 23), Colômbia (18).

Se olharmos para países de desenvolvimento semelhante ao nosso, veremos: Espanha (18), Itália (18).

Se procurarmos países de previdência social considerada desenvolvida teremos: Nova Zelândia (16, se estudante, 18), Suécia (16, se estudante, 19).

Finalmente, dos 5 companheiros do Brasil na idade-limite de 14 anos (Romênia, Portugal, Senegal, Tunísia e Uruguai) os quatro últimos admitem a extensão, se o filho for estudante, até 24, 21, 20 e 16, respectivamente, de modo que até nesta faixa (outra idade-limite para o estudante) só o Brasil e a Romênia se omitiram.

Como não se tem adotado no Brasil, pelo menos ostensivamente, a política de restrição de natalidade, talvez ante os imensos espaços vazios ainda existentes, tudo indica haver defasagem, nesta parte, entre o programa previdenciário e a política demográfica nacional, parecen-

do cabível estender-se, inicialmente, o limite da concessão à idade de 18 anos.

O estudo — que poderia envolver também o próprio valor do benefício — permite a abordagem do problema sob o aspecto da melhoria das rendas da massa de menor salário (coincidentemente, a de maior número de filhos), ou seja, de mais um fator de distribuição de renda.

A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR OFICIAL

O artigo 105 da CLPS prevê a realização de “seguros coletivos que tenham por fim ampliar os benefícios”.

No parágrafo único se estipula que as condições “serão estabelecidas mediante acordo entre os segurados, o INPS e as empresas e aprovados pelo Ministério”.

Em várias ocasiões, o Ministério, através de vozes autorizadas, inclusive a do próprio Ministro, tem anunciado a posição de não entrar neste campo, até aqui reservado à iniciativa das empresas.

A recente legislação sobre a previdência privada disciplinou o assunto com a divisão definida entre entidades fechadas e abertas.

Ocorrem, entretanto, circunstâncias que parecem aconselhar a participação do INPS nesse programa.

Como se sabe, à exceção dos grupos diplomáticos, policiais, fiscais e de magistratura, o regime de trabalho predominante no serviço público é o da Consolidação das Leis do Trabalho, o que importa no regime previdenciário executado pelo INPS.

Está, assim, a administração pública com o problema de disparidade de tratamento previdenciário de seus próprios servidores, conforme sejam eles estatutários ou celetistas, não só pela manutenção daqueles grupos no regime estatutário mas por nele se manterem os antigos servidores de administração direta e autárquica.

É que, além daqueles grupos, continuam no regime estatutário os antigos servidores da administração direta e autárquica e os poucos das antigas autarquias que se transformaram em fundações oficiais e que não optaram pelo regime CLT.

Convivem, assim, na administração pública os dois regimes, às vezes da mesma entidade.

Adotado o regime CLT, o antigo servidor estatutário passa a ter o Fundo de Garantia para substituir a garantia do tempo de serviço, goza das mesmas férias de 30 dias e passa a receber o 13º salário, valendo como compensação por não ter licença especial.

Mas na doença e na aposentadoria, não há compensação quando se tratar de servidor ganhando mais de 10 salários mínimos. Enquanto seu colega estatutário tem garantido, em ambas as hipóteses, o seu vencimento integral, o servidor trabalhista daquela faixa pouco receberá além desse teto, pois o cálculo do INPS tem sérias limitações.

Não se trata, pois, de igualar estatutários a celetistas, mas sim de garantir a estes, na doença e na aposentadoria, o mesmo salário da atividade.

Há, no momento, por exemplo, mais de 200 fundações criadas pelo Governo Federal, inclusive as de caráter universitário, órgãos públicos pela destinação, fiscalização e origem de recursos, sendo poucas as que têm previdência complementar.

Entidades desse tipo, que estiverem organizadas para prestar serviços (pesquisas encomendadas ou trabalhos especiais), talvez possam obter verbas que permitam a implantação da previdência complementar, a única permitida às entidades fechadas. Mas ainda assim, é preciso que tais verbas tenham volume suficiente para o suporte de programas previdenciários razoáveis.

Normalmente, sem tais recursos, a previdência não poderá ser tomada. E não se sabe se a União admitirá dotação com essa finalidade.

Este é apenas um exemplo a demonstrar que parece necessário implantar-se, ao lado da previdência privada, a previdência complementar para os órgãos oficiais que não tenham condição de implantá-la. A começar, aliás, pelos próprios servidores celetistas do INPS, onde ocorre o problema.

Não seria uma interferência no sistema, em termos de execução, mas sim a presença oficial naqueles pontos da administração pública (é claro que as fundações oficiais aí devem ser incluídas) que, pelas razões expostas, estão à margem dela.

Na prática, o INPS, dando vida ao artigo 105 da CLPS, poderia estabelecer um programa de complementação de benefícios (auxílio-doença e aposentadoria) com a participação de segurados e empregadores em bases técnicas calcadas na sua imensa experiência no ramo.

Sem esta previdência e sem a concessão de verbas destinadas à previdência complementar, para as entidades oficiais que não tenham condições de implantá-la, brevemente o Governo estará com um sério problema entre os servidores celetistas de salários acima de 10 salários mínimos, ante a defasagem — que aumenta com o valor do salário — entre este e a renda da inatividade.

A SUSPENSÃO, PELO INPS, DE BENEFÍCIO CONSIDERADO ILEGAL

O artigo 211 da CLPS, reproduzindo norma do artigo 14, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei nº 72/66 (com a redação dada pela Lei nº 5.890/73), dispõe no sentido de que o INPS, convencido da ilegalidade de um benefício concedido, pode suspendê-lo.

Em seguida, se sobre ele houver decisão originária da JRPS, submeterá o processo ao CRPS. Se não houver, abrirá ao interessado o prazo para recurso à Junta.

Quanto a esta última parte, ainda se pode admitir o procedimento. Com efeito, sem qualquer procedimento contencioso anterior, o próprio INPS, que concedeu o benefício, dá pelo seu engano e o nega. Ao suspender a concessão e abrir o prazo para o recurso à Junta (que só pode ser o de 30 dias) estará dada a oportunidade ao segurado para defender a licitude da concessão.

Isso, é claro, se o INPS, na comunicação ao segurado, bem esclarecer as razões da suspensão.

A outra hipótese, entretanto, merece ser reformulada.

Um benefício que já tenha sido objeto de exame pela Junta não pode ser suspenso arbitrariamente pelo INPS, sob alegação de ilegalidade de concessão, pois assim estará a autarquia previdenciária sustentando, a seu único critério, os efeitos da decisão da Junta.

Com esta permissão, amesquinha-se o contencioso administrativo previdenciário, quando, ao contrário, o seu fortalecimento parece ser uma das metas do Ministério, como se vê da restrição recente à advocacia ministerial e dos estudos que visam à reformulação do processo administrativo previdenciário em moldes assemelhados ao trabalhista.

Por outro lado, a revisão direta pelo CRPS prejudica o segurado, que não apresenta razões de recorrido e, normalmente, não tem condições de assistir ao julgamento.

Outro aspecto importante é o da cessação abrupta do pagamento do benefício, providência tanto mais séria quanto o caso deve ser submetido a outra instância administrativa.

Uma sugestão para o caso, com a conseqüente alteração legal: sem interromper os pagamentos, o INPS — ante os novos elementos colhidos — pediria à própria Junta a revisão do julgado. Aparentes vantagens: a) maior rapidez de decisão na primeira instância; b) a JRPS abriria vista para contra-razões; c) o INPS e o interessado teriam oportunidade de participar da sessão de julgamento.