

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)
CONVÊNIO MPS/CEPAL

LC/BRS/L.22

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

SEMINÁRIO INTERNACIONAL

Brasília, 1994

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the integrity of the financial system and for the ability to detect and prevent fraud. The text notes that without reliable records, it would be difficult to verify the accuracy of financial statements and to identify any irregularities.

2. The second part of the document focuses on the role of internal controls in ensuring the reliability of financial information. It describes how internal controls are designed to prevent errors and to detect any unauthorized transactions. The text highlights that a strong internal control system is a key component of an organization's risk management strategy and is crucial for maintaining the trust of investors and other stakeholders.

3. The third part of the document discusses the importance of transparency and disclosure in financial reporting. It explains that providing clear and concise information about an organization's financial performance and position is essential for making informed decisions. The text notes that transparency helps to build confidence in the financial system and to ensure that all parties have access to the same information.

4. The fourth part of the document addresses the challenges of financial reporting in a complex and rapidly changing environment. It discusses the impact of new technologies and the increasing demand for real-time data on financial reporting. The text notes that organizations must adapt their reporting processes to meet these challenges and to ensure that their financial information remains accurate and up-to-date.

5. The fifth part of the document discusses the importance of ethical considerations in financial reporting. It emphasizes that financial reporting is not just a technical exercise but also a moral one. The text notes that organizations have a responsibility to provide accurate and honest information and to avoid any practices that could be considered unethical or fraudulent.

c. 2



SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL

1983

LC/BRS/L.22
Brasília, 1994

**MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)
CONVÊNIO MPS/CEPAL**

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL

BRASÍLIA, 1994

◦ 1993 - Convênio MPS/CEPAL

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citada a fonte.

Tiragem: 1.500 exemplares

Edição: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)

Escritório no Brasil

SBS - Ed. BNDES, 17º andar

70076-900 - Brasília - DF

Tel: (061) 321-3232

Fax: (061) 321-4247

Telex: 61.1697

Distribuição: Ministério da Previdência Social

Secretaria da Previdência Social

Coordenação Geral de Estudos Previdenciários e Sócio-Econômicos

Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 6º andar, sala 646

70059-900 - Brasília - DF

Tel: (061) 317-5266

Fax: (061) 317-5408

Telex: 61.1805/1275

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

FICHA CATALOGRÁFICA

B823 Brasil. Ministério da Previdência Social
 Seminário Internacional sobre Previdência Social e a Revisão Constitucional.
Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil, 1994
 200 p.
 "Convênio MPS/CEPAL"
 I. Previdência Social I. Comissão Econômica para América
 Latina e Caribe I. Título

CDD-361

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	9

SESSÃO DE ABERTURA	11
---------------------------------	----

Conferencista: Deputado Antônio Britto - Ministro da Previdência Social
Mesa: Senador Beni Veras - Presidente da Comissão de Assuntos Social do Senado Federal
Deputado Liberato Caboclo - Representante da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados
Dra. Vivianne Ventura Dias - Diretora do Escritório da Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL)
Dr. David Atkinson - Diretor do Escritório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil
Dr. Wilson Vieira dos Santos - Diretor do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil
Dr. Christian Ramos Veloz - Diretor Adjunto do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil

QUESTÕES BÁSICAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	15
---	----

Conferencista: Dr. Giovanni Tamburi - Consultor Internacional em Seguridade Social
Moderador: Dr. David Atkinson - Diretor do Escritório do BID no Brasil
Debatedores: Senador Beni Veras (PSDB/CE)
Deputado Liberato Caboclo (PDT/SP)

A EXPERIÊNCIA DOS PAÍSES DA OCDE	39
---	----

Conferencista: Dr. Giovanni Tamburi - Consultor Internacional em Seguridade Social
Moderador: Dr. Christian Veloz - Diretor Adjunto do Escritório da OIT no Brasil
Debatedores: Senador Esperidião Amin (PPR/SC)
Deputado Waldir Pires (PSDB/BA)

A EXPERIÊNCIA DA AMÉRICA LATINA 59

Conferencistas: Dr. Andras Uthoff - Assessor Regional da CEPAL/Chile
Dr. Júlio Bustamante - Superintendente da SAFP no Chile
Dr. Walter Schulthess - Secretário de Seguridade Social na Argentina

Moderadora: Dra. Vivianne Ventura Dias - Diretora do Escritório da CEPAL no Brasil

Debatedores: Deputado Renato Johnson (PP/PR)
Senador Almir Gabriel (PSDB/PA)

FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 93

Conferencistas: Dr. André Medici (IESP/FUNDAP)
Prof^a Sulamis Dain (UFRJ)

Moderador: Prof. Fernando Rezende (FGV)

Debatedores: Deputado Liberato Caboclo (PDT/SP)
Deputado Luís Roberto Ponte (PMDB/RS)
Deputado Benito Gama (PFL/BA)

O PLANO DE BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO 115

Conferencistas: Dr. Francisco de Oliveira (IPEA)
Dr. Rio Nogueira (Consultor em Atuária)

Moderador: Prof. Pedro Luís Barros e Silva (UNICAMP)

Debatedores: Deputado Liberato Caboclo (PDT/SP)

PREVIDÊNCIA SOCIAL: DIAGNÓSTICOS E PERSPECTIVAS 149

Conferencista: Dr. Sérgio Cutolo - Secretário Executivo do MPS

Moderador: Prof. Celso Barroso Leite (Consultor em Previdência Social)

Debatedores: Deputado Geraldo Alckmin (PSDB/SP)
Deputada Sandra Cavalcanti (PPR/RJ)

PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 165

Conferencistas: Prof. José Luís de Carvalho (Universidade de Santa Úrsula)
Dr. Francisco de Oliveira (IPEA)

Dr. Raphael de Almeida Magalhães (ex-Ministro do MPAS)

Moderador: Prof. Roberto Macedo (USP)

Debatedores: Prof. Aluísio Teixeira (UFRJ)
Dr. Antonio Kandir (ex-Secretário de Política Econômica)

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL

PREFÁCIO

É com grande satisfação que apresentamos ao público mais um livro da série "A Previdência Social e a Revisão Constitucional". Esta série, elaborada na gestão do ex-Ministro Antônio Britto e constituída de três partes - Debates, Levantamento Bibliográfico e Pesquisas-, cumpre a função de subsidiar o debate público sobre a reforma da Previdência, notadamente, aquele realizado no âmbito do processo revisional ora em curso.

Na verdade, ela é a materialização de um trabalho que vem sendo desenvolvido, de modo sistemática, pelo Ministério da Previdência Social em conjunto com a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL), que engloba a realização de seminários, debates e pesquisas com renomados especialistas nacionais e estrangeiros, sobre as principais causas da crise estrutural vivida pela Previdência Social, com vistas à sua sua identificação e superação.

Ao realizar este trabalho, o Ministério da Previdência Social aproxima-se do universo acadêmico brasileiro, buscando a formulação de políticas sociais mais eficientes e eficazes, além de colocar-se em sintonia com outros sistemas previdenciários do mundo inteiro, que também se encontram em processo de reestruturação.

Não temos dúvida de que todo esse esforço, direcionado para a solução das questões estruturais, não elimina a necessidade de continuarmos a implementar novas metodologias gerenciais que reduzam o número de fraudes, agilizem a concessão de benefícios e aumentem a arrecadação, visando ao bem-estar dos cerca de 15 milhões de aposentados e pensionistas e de 32 milhões de segurados existentes no País.

Com espírito de luta e muita confiança no futuro, reafirmamos a nossa crença na solução dos problemas apontados, o que nos levará, sem dúvida, a uma Previdência Social mais justa e mais equilibrada.

SÉRGIO CUTOLO DOS SANTOS
MINISTRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL

APRESENTAÇÃO

Este volume transcreve as conferências e debates ocorridos no SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL, realizado em Brasília, nos dias 28 e 29 de setembro de 1993. Esta publicação faz parte dos objetivos do Convênio entre o Ministério da Previdência Social (MPS) e a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL). Além deste Seminário, já foram publicados volumes referentes às pesquisas e debates sobre os principais temas entre a Previdência Social e a Revisão Constitucional.

O Seminário foi promovido pelo MPS e pela CEPAL, com a colaboração da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara do Deputados, da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Contou, também, com o apoio técnico da Diretoria de Pesquisas do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Nos dois dias do evento, foram abordados os seguintes temas: as experiências internacionais de Previdência Social, nos países desenvolvidos e na América Latina; o financiamento da Previdência Social; o plano de benefícios e a aposentadoria por tempo de serviço; os diagnósticos e as perspectivas do sistema previdenciário; e as propostas de reforma para o sistema brasileiro. Para as experiências internacionais, foram apresentadas conferências por especialistas europeus e latino-americanos, inclusive dirigentes do sistema previdenciário da Argentina e do Chile. Nas questões nacionais, o Seminário teve a participação de renomados pesquisadores, alguns com estudos publicados neste conjunto de volumes, e de atuais e ex-dirigentes da Previdência Social e da área econômica do Poder Executivo.

Para debater estes importantes temas, o Seminário teve a honra de contar com a participação de membros do Congresso Nacional, que avaliaram e criticaram as idéias levantadas pelos conferencistas. Os Senadores e Deputados participantes puderam apresentar e introduzir aspectos de viabilidade política no Brasil das experiências internacionais e das propostas de reforma da Previdência Social para a Revisão Constitucional. A possibilidade desta ampla e intensa participação deveu-se às colaborações das Comissões responsáveis pelo tema da Previdência Social e da Presidência da Câmara dos Deputados por, gentilmente, colocar à disposição do evento, o auditório do seu Espaço Cultural.

Por último, cabe assinalar que as opiniões, conceitos, propostas e sugestões expressas nos diferentes estudos são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não refletindo, de nenhuma forma, a posição oficial do Ministério da Previdência Social ou da Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL).

Escritório no Brasil
Comissão Econômica para América
Latina e Caribe (CEPAL)

Coordenação Geral de Estudos
Previdenciários e Sócio-Econômicos
Ministério da Previdência Social

SESSÃO DE ABERTURA

ERRATA

conjuntura brasileira, outras razões para os problemas enfrentados pela Previdência. Seguramente, quem fizer ponto final no exame das causas, atribuindo-as apenas a aspectos gerenciais ou conjunturais, estará deixando de reconhecer o que salta aos olhos, especialmente, através do exame dos números com os quais convive a Previdência Social.

Existem, também, causas estruturais que, se não forem superadas, poderão, na medida em que agirmos de tal ou qual forma no aspecto conjuntural e gerencial, nos levar, mais cedo ou mais tarde, a dificuldades insuperáveis. Mas elas nos levarão a dificuldades insuperáveis. Por tudo isso, o Ministério da Previdência Social tem procurado fazer um enfrentamento múltiplo da crise da Previdência. Não se abriu mão, e não se abre mão, conforme o País tem testemunhado, de realizar um enorme esforço no sentido da superação das dificuldades gerenciais. Como brasileiros, todos estamos envolvidos na busca da superação das dificuldades conjunturais.

Desde o mês de março, estamos trabalhando no desejo muito firme da revisão constitucional e/ou de alterações constitucionais. Por isso, ao longo desses últimos meses, contamos com a ajuda decisiva de prestigiadas e importantes instituições internacionais, como a CEPAL, a OIT e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a quem cabe agradecer, de forma muito enfática, o apoio, o prestígio e a decisiva participação em todos os passos que a Previdência Social tem dado. Com o apoio dessas instituições, começamos a montar um conjunto de atividades que permitisse um melhor debate da reforma da Previdência Social. Relembro que, ao longo deste ano, os principais especialistas brasileiros estiveram conosco proferindo palestras e subsidiando as nossas equipes técnicas. Relembramos que se retomou o saudável hábito de gostar de livros, de promover e ajudar pessoas a que voitem a escrever sobre Previdência. E, através da articulação feita com a CEPAL, estamos publicando os primeiros exemplares de uma coleção que retoma a discussão aprofundada sobre as características e os problemas da Previdência entre nós. Houve, igualmente, a participação do Ministério em diversos seminários realizados no País, ou fora dele. No entanto, todo este trabalho não estaria completo se não tivesse, exatamente, a participação decisiva das comissões técnicas que, na Casa, haverão de tomar as decisões, dentro de poucas semanas, sobre o futuro da Previdência Social. Por isso, em cooperação com a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, aqui representada pelo Deputado Liberato Caboclo, e em cooperação com a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, aqui representada pelo seu Presidente, Senador Beni Veras, concluímos que uma atividade indispensável seria criar, neste momento, uma oportunidade para que todos aqueles pesquisadores, todos aqueles acadêmicos, os Parlamentares, a imprensa, para que todos, enfim, pudessem estar reunidos, ainda que por algumas horas, de modo a procurarmos consolidar o que foi essa discussão realizada de forma plural - plural em idéias, em opiniões e, até, em momentos e em locais de realização.

Por esses motivos, o seminário que ora se inicia não é um momento isolado, é a conclusão de um conjunto de momentos. E não é, tampouco, um esforço individual, isolado, mas sim uma tentativa de, integradamente, nos darmos conta, antes que seja tarde, de que se temos o direito, em alguns casos, temos até o dever de ter posições divergentes sobre os rumos que uma reforma da Previdência Social pode ou possa tomar. Não temos, ao meu juízo, direito, e não temos mais a possibilidade de divergir quanto à necessidade da reforma, seja ela qual for, quanto à indispensabilidade da reforma, seja ela qual for.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Mediador - Para abertura deste seminário, estão presentes: o Ministro da Previdência Social, Deputado Antônio Britto; o Senador Beni Veras, Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado; o Deputado Liberato Caboclo, representando a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados; a Dra. Vivianne Ventura Dias, Diretora do Escritório da Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe no Brasil; o Sr. David Atkinson, Diretor do Escritório do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil, e o Sr. Christian Ramos Veloz, Diretor Adjunto do Escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil, representando o Diretor daquele organismo, Sr. Wilson Vieira dos Santos.

Ministro Antônio Britto - Exm^o Sr. Senador Beni Veras, Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; Exm^o Sr. Deputado Liberato Caboclo, representando a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados; Ilm^a Dra. Vivianne Ventura Dias, Diretora do Escritório da Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe no Brasil - CEPAL; Ilm^o Sr. Dr. David Atkinson, Diretor do Escritório do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil; Ilm^o Sr. Christian Ramos Veloz, Diretor Adjunto do Escritório da OIT no Brasil, Srs. Parlamentares, Srs. Especialistas em previdência social, Srs. Representantes de instituições especialmente convidadas, Srs. Jornalistas, minhas senhoras e meus senhores.

O Ministério da Previdência Social tem grande satisfação em poder, neste momento, dar início a mais um esforço que se realiza no sentido de discutir com a sociedade brasileira a absoluta necessidade e a absoluta urgência de reformas na Previdência Social. Quis a coincidência dos fatos, que este seminário se desse exatamente no momento e no dia em que o Congresso Nacional vai discutir e decidir a forma de realização de alterações na estrutura constitucional vigente no País, ou seja, se o processo revisional se dará de forma mais ampla e ilimitada, ou de forma mais específica e restrita. Obviamente, esta é uma decisão que compete apenas ao Congresso Nacional, através dos seus Senadores e Deputados Federais. Não creio, no entanto, que como Ministro da Previdência Social eu possa, apesar ou por causa do dia, dizer diferente do que temos dito ao longo dos últimos meses. A Previdência Social no Brasil não tem dificuldades que possam ser atribuídas a apenas um conjunto de causas. Erraria, seguramente, quem deixasse de ver, em recentes dificuldades da Previdência, motivos de ordem gerencial. Igualmente, incorreria em equívoco quem deixasse de apontar, em determinados aspectos da

Concluindo essa abertura dos trabalhos, quero manifestar a gratidão do Ministério da Previdência Social a tantos quantos nos têm ajudado nesse esforço, nem sempre agradável, de dizer às pessoas que é preciso mudar, porque se não houver mudanças, haverá problemas crescentes. Alguns países constroem, talvez por defesa, uma mania obsessiva à idéia de que os problemas não existem e que, se existem, o seu enfrentamento não cabe à sua geração, mas às gerações seguintes. A Previdência tem a curiosa característica de exigir que as gerações sejam solidárias entre si. A omissão de hoje custará o desespero de duas ou três gerações mais adiante. A nossa responsabilidade não se dá apenas com os que hoje estão aí, aposentados ou em vias de, mas com o País dos próximos 20, 30 ou 40 anos.

Quero, portanto, agradecer muito a solidariedade e o apoio nesse esforço que, repito, nem sempre é agradável. Desejo que o caráter democrático, franco e profundo das discussões, que aqui se darão, ajude o País, os Senadores, os Deputados Federais, e todos os demais personagens da discussão sobre reforma da Previdência a recolher deste seminário formas, dados e argumentos que fortaleçam as suas posições, o que, aliás, parece ser uma outra característica desses seminários, ou seja, cada um de nós vem buscar mais razões para continuar pensando o que já pensava. Se isso acontecer, que não seja apenas isso, que se fortaleça também, em todos nós, a convicção de que é necessário mudar, de que é indispensável mudar.

O Ministério da Previdência saúda a todos os senhores, agradece pelo seminário e agradece, também, antecipadamente, as valiosas contribuições que, não tenho dúvidas, haverão de surgir destas quarenta e oito horas de debates e de discussões.

Mediador - Após a saída do Ministro Antônio Britto, teremos a conferência do Sr. Giovanni Tamburi, Consultor Internacional em Seguridade Social, sobre o tema "Questões Básicas da Previdência Social".

QUESTÕES BÁSICAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

David Atkinson (Moderador) - É um enorme privilégio estar compondo esta Mesa, principalmente, porque escolheram muito bem quem deveria ser o moderador desta manhã, já que se trata da pessoa que mais tem a aprender nesta Mesa. Estarei, pois, muito atento às intervenções de cada participante.

Gostaria de fazer, depois, algumas observações sobre como o BID está vendo essa questão da Previdência Social. Sem mais para o momento, passo a palavra ao Sr. Giovanni Tamburi.

Giovanni Tamburi (Conferencista) - Em primeiro lugar, Sr. Presidente, peço desculpas por não realizar minha exposição no seu idioma, mas em espanhol. O segundo pedido de desculpas deve-se ao fato de que terei de fazer duas intervenções: uma na parte da manhã e, outra, na tarde. Não tenho, entretanto, o costume, de cansar o público duas vezes ao dia. Assim, serei o mais breve, claro e útil possível para o debate que se está desenvolvendo neste País. Procurarei me limitar a aspectos conceituais, de natureza macro, com o intuito de subsidiar a discussão dos problemas específicos do Brasil e da reforma de sua seguridade social.

No debate político, nota-se muito essa dificuldade de compreensão conceitual. A dificuldade consiste na falta de termos de referência comuns. O tema da seguridade social começa com a ambigüidade das palavras e passa, a seguir, para a ambigüidade dos conceitos. Desta forma, não é muito fácil tentar explicar aos senhores, em tão pouco tempo, o que é a seguridade social. Entretanto, tratarei o tema a partir da experiência internacional, e não a partir da cadeia de formulação teórica, pura e simples, dessa problemática.

O tema é, de fato, ingrato até porque não há interpretação unívoca do que seja a seguridade social. Além disso, é um território invadido por profissionais de diferentes naturezas: há os juristas da seguridade social, os atuários da seguridade social, os economistas que também se ocupam da seguridade social e, historicamente, os médicos. O problema é que é difícil até encontrar a figura de quem faz a síntese dessas disciplinas da seguridade social, e pela falta desta, o edifício não se constrói com racionalidade. Há poucas universidades no mundo que ensinam a síntese, isto é, o conceito e a aplicação dos problemas da seguridade social como tal. Ensina-se o direito da seguridade social, ensina-se a medicina social, mas é preciso se mostrar onde se pode encontrar o caminho para a síntese. Também a diversidade dos programas, nos diversos países do mundo, é tal, que não permite uma forma fácil de reuni-los em uma teoria, pois a experiência de um determinado país, num determinado momento, não nos leva a criar uma teoria; trata-se apenas de uma experiência.

Passarei a expor o assunto, pedindo aos senhores que me desculpem se o tratamento do tema for muito terra-a-terra, muito escolar, muito simples. Mas se não proceder dessa forma, tenho a impressão de que se tornará muito mais difícil, para compreender o que é ou o que não é a seguridade social. Começemos considerando a seguridade social como uma realização que, de forma concreta, não existe, existe como meta, existe como objetivo, existe como desejo, isto é, coloca-se o termo seguridade social como uma coisa para a qual há que se tender e, nesse sentido, ninguém ainda atingiu a meta. Quando se fala em ninguém, fala-se em coletividades, sociedades, países, governos.

Estamos conscientes de que a seguridade social é a expressão de um objetivo e de que, nas distintas sociedades, há um certo consenso sobre a necessidade e a utilidade de ir caminhando até esse mesmo objetivo, ainda que haja contradições, grupos que não aceitam certas partes e outros que as aceitam. Entretanto, se a colocamos como meta, tudo fica mais fácil e podemos compreender o que está se passando neste país, seja num nível próximo ou longínquo do objetivo de que se trata.

O que nos ensina o século XX é que é uma responsabilidade do Estado moderno promover medidas, mecanismos, leis e incentivos para que a sociedade caminhe para esse objetivo. Não creio que o século XX nos obrigue a acreditar muito mais. Antigamente, falava-se da necessidade de que a coisa pública deveria seguir o caminho rumo à seguridade social. Isso tornava muito mais flexível certas afirmações categóricas de que o Estado tem ou não tem de fazer "a", "b", ou "c". Afirmo apenas que o Estado deve assumir o compromisso de ter uma estratégia de seguridade social, isto é, uma política de proteção social.

Na parte da tarde, falarei sobre as políticas de proteção social, ou de seguridade social, que existem no mundo e que são muito distintas. Desta forma, com vários exemplos, ilustrarei quem está mais à frente ou mais atrás, e porque, no campo da seguridade social. Mas, ainda que a definição desse objetivo é muito difícil, e os especialistas devem se lembrar de que há controvérsias, há a difícil tarefa de dar uma definição unívoca, neste caso, quase impossível, pois podem existir várias interpretações. Tentarei fazê-los compreender o perfil, o desenho do objetivo, descrevendo suas funções.

Existem, praticamente, três funções que têm de ser cumpridas por esse mecanismo de leis, instituições, iniciativas públicas e privadas, a fim de que eles nos permitam caminhar para a seguridade social. As três funções são as que nos explicam, realmente, como organizar uma política de seguridade social. Enunciarei as três funções, primeiro somente com os termos que parecem mais convenientes. A seguir, teremos de comentar, amplamente, cada uma dessas funções, porque elas não são unívocas, não existe na função uma definição intrínseca do que tem de ser a política que permita chegar a essa função. Creio que, identificadas essas três funções, entenderemos a seguridade social, sem haver necessidade de defini-la.

A primeira função é muito mais fácil de compreender. Entretanto, é preciso, também, ter cuidado com os termos. Utilizarei palavras que considero que têm um valor muito preciso em si, pois cada palavra, como se diz em italiano, "pesa" muito. Tratemos a primeira função da seguinte forma: é a garantia de acesso aos serviços de saúde, independentemente do nível de remuneração dos cidadãos. O sublinhado, aqui, é o "acesso" aos serviços de saúde a toda a população, independentemente do nível de remuneração dos que necessitam desse serviço. Essas palavras precisam ser comentadas durante horas, para que sejam perfeitamente compreendidas, o que farei depois, em alguns minutos. A primeira função, pois, é a que se refere à saúde.

A segunda função, igualmente de fácil compreensão, é a de proporcionar, substitutivamente, remunerações para aqueles cidadãos que perderam sua remuneração, de forma temporária ou permanente, pela ocorrência de um risco social: enfermidade, maternidade, acidente. Aqui, também, cada palavra encerra uma série de grandes problemas e opções

políticas. Isso comentaremos depois. Entretanto, repito: a segunda função é a de proporcionar uma remuneração substituta para os que a perderam, devido aos riscos sociais.

O terceiro pacote de programas, de instituições, ou de mecanismos que permitem atingir esse famoso objetivo da seguridade social, é o assistencial, que proporciona remuneração - às vezes não em substituição, porque essas pessoas nunca trabalharam - dentro de uma política assistencial. Em poucas palavras, isso significa proporcionar atenção aos que se encontram nos grupos mais vulneráveis da população. Veremos, a seguir, quais são esses grupos. Essa é a famosa assistência pública, a assistência social, que se instrumentaliza em serviços ou em prestações econômicas. Nessa terceira função, pode-se agregar, para simplificar, a função de proporcionar remuneração adicional às famílias que têm encargos familiares particularmente importantes, às famílias que têm de criar e educar os filhos.

Assim, podemos concluir, sem dar a definição, que a seguridade social tem como objetivo proporcionar a situação de bem-estar que pode alcançar uma população, se os mecanismos legais, públicos, privados e até individuais levarem a coletividade a garantir as três funções.

Se tivéssemos a oportunidade de responder com programas adequados às três funções, teríamos a seguridade social. Entretanto, posso afirmar que ninguém a tem. Não se conseguiu e não se pode conseguir isso. É um pouco como o problema da Fada Morgana: quanto mais nos aproximamos, mais nos distanciamos, nunca alcançamos, porque novas necessidades sociais surgem quando se trata de satisfazer outros casos. Fala-se, por exemplo, da formação profissional como ingrediente da seguridade social.

O século XX nos ensinou que essas três funções teriam que ser desempenhadas para o conjunto da população, antes de se falar nos operários, nos trabalhadores. Estas são coisas superadas em termos de objetivos. Entretanto, é bem possível que, no caminho para os objetivos, essas categorias, por exemplo, os empregados e os operários, tenham proteção particular ou diferente, como forma de proteção que, por definição, deveria ser estendida a todos os cidadãos. Não se trata da pensão do empregado ou do operário. O objetivo que estou descrevendo trata da pensão da seguridade na velhice para todos, homens e mulheres, casados ou não.

Assim, antes de comentar essas três funções, para que se veja onde reside o problema, permito-me dizer que, pelo menos sobre certos temas, há consenso geral. Todavia, não há muito consenso quando se trata de definir como essas funções devem ser organizadas e, logo depois, veremos as divergências que existem. Sobre certas coisas, todo o mundo está de acordo e enuncio uma delas, rapidamente, para que não a esqueçam. A seguridade social não cria riquezas, somente as distribui. Isso é elementar. A seguridade social, isto é, o grau de avanço no caminho para esse objetivo depende do contexto econômico, demográfico e ideológico do país - isso é evidente. Isso está de acordo com o que eu disse: a seguridade social não funciona no vazio. Não se pode planejar nem realizar nada fora do corpo econômico, demográfico e ideológico do país. Por esse motivo, muitos países avançam e outros não, uma vez que a boa vontade não é suficiente, e isso veremos mais adiante. Repito, a seguridade social não cria riqueza e, além disso, funciona num contexto complexo, dentro do que assinalarei uma

implicação, que é importantíssima, sobretudo nos países em que a seguridade social é descrita como acabo de descrever: ela não tem como função remediar ou compensar as disfunções da política salarial. Isto é, se num determinado país, num determinado momento, não se remunera o trabalho de forma adequada e conveniente, e pretende-se que a seguridade social, com prestações excessivas ou mal planejadas, remedie essa insuficiência, esse será um erro grave, que levará a seguridade social à bancarrota. Isso quer dizer que o salário social vem depois do salário de verdade e é por isso que, tradicionalmente, a história nos mostra que os sindicatos primeiro lutam pelos salários e, quando se dão conta de que não podem conseguir mais, lutam pelo salário social - agora, lutam pelos dois. Entretanto, historicamente, o salário de verdade sempre veio em primeiro lugar, porque, se o ganho é insuficiente, é inútil dizer que se vai substituir um salário que já não dava para viver. Agora, prestem atenção a este ponto, porque mostra como se pode confundir a função da seguridade social, tratando de remediar, fazendo-a jogar um papel que não é o seu.

Vimos, rapidamente, essas três funções. Veremos, então, por que não há acordo sobre a definição dos programas e das políticas. Temos o primeiro ponto: garantir o acesso aos serviços de saúde, não quer dizer que os serviços de saúde sejam gratuitos para todos. É o acesso que se garante, não a gratuidade total para todos. O segundo tampouco quer dizer que uma vez obtido o acesso, todos têm a satisfação de suas necessidades com o mesmo mecanismo. Não, há vários mecanismos. O serviço nacional de saúde, do qual se falava, e se viu surgir e desaparecer, não quer dizer que a saúde deva ser grátis para todos. Tampouco significa que deva haver um monopólio para o serviço de saúde, e que este deva ser do Estado. A única coisa que queríamos era que a seguridade social garantisse o acesso de todos. A prova mais ilustrativa do que acabamos de dizer está no "The New York Times": o Presidente Clinton está, nestes dias, propondo aos Estados Unidos o acesso aos serviços de saúde de 40 milhões de pessoas que não o tinham. Essa é a maneira de se fazer seguridade social nos Estados Unidos. Durante quarenta e tantos anos, eles não se haviam dado conta de que lhes faltava uma política nacional de saúde. Neste momento, após esgotar-se a paciência das pessoas, surge uma nova proposta que proporciona esse acesso. Como chefe de Estado, como responsável pelo planejamento da seguridade social em saúde, há grandes opções, mas o principal é garantir o acesso e, depois, organizar a distribuição dos serviços de forma que ela seja adequada ao complexo econômico, social e demográfico.

Ainda sobre essa estratégia de política de saúde, digo que não funcionam claramente as leis de mercado, e tampouco funciona o monopólio. Estão equivocados os que aplicam o raciocínio puramente de mercado à concessão dos serviços de saúde, pois estes não são regidos pela forma tradicional de oferta e demanda, não há livre demanda e nem livre oferta em saúde, o que vem sendo demonstrado há 30 anos. Isto significa que os países podem encontrar seu próprio caminho, depois de haver garantido o acesso aos serviços de saúde.

A segunda função da seguridade social, de mais difícil conceituação, diz respeito à concessão de uma remuneração substituta aos que a perderam por invalidez, acidente, etc.. Neste caso, o problema que se apresenta é reconhecer quais são os riscos sociais. É preciso ter uma atitude flexível e convencional, porque se costuma dizer que são os clássicos: invalidez, maternidade, carga de família, desemprego, acidente de trabalho, etc.. Assim, não há uma racionalidade absoluta na definição da lista desses riscos, porque a educação também pode

constar dela. Por que não incluir aí a educação? Se alguns pensam que a seguridade social, ainda que conceitualmente, seja determinada, como acabo de dizer, como objetivo, é preciso ter mais ingredientes de riscos sociais além dos clássicos, podendo-se incluir a educação e a habitação também. Na prática, os países tratam de manter a seguridade social dentro de um marco um pouco mais restrito. A seguridade social, em sentido estrito, não se compõe por elementos que integram a política social, tais como educação, moradia e emprego. Dentro da política social, delimita-se quais são os mecanismos exclusivos de seguridade social, definindo muito bem os riscos, em forma de leis, que são claríssimas para todos. A outra opção é fixar os níveis de prestação desses serviços. No Brasil, por exemplo, essa é uma questão importante.

Não existe um conjunto de preceitos acerca dos benefícios; não há uma norma absoluta e definitiva. Há países que dão pensões de 30%, outros, 60%, alguns, 40%, e, outros, 20%; há países que dão 90%, e, outros, 10%. Pode acontecer que os que dão mais protejam menos, e os que dão menos protejam mais. Pode ser, ainda, que o contexto econômico, demográfico, etc., de que falávamos antes, que é o que determina a opção de nível, seja mal compreendido. Esse é o caso, por exemplo, dos países menos ricos, que dão prestações mais altas. Entretanto, suas remunerações são demasiadamente baixas. Na Europa, a Itália e a Espanha, por exemplo, sempre se sobressaíram por prestações excessivas em relação aos países do Norte. Os italianos, por exemplo, dão 80% de pensão, enquanto os suíços, ricos, dão menos. No entanto, 80% de pouco, dá menos ainda, enquanto que 30% de muito basta. De qualquer maneira, a maior dificuldade contemporânea é que a evolução da sociedade, nos últimos 10, 20 anos, tem sido tal que não permitiu, pelo menos a muitos, por em dia a teoria. Hoje em dia, estamos em desacordo, sociedade e teoria, razão por que eu não lhes queria dar definições absolutas e definitivas, porque estas não existem, é preciso adaptá-las às necessidades e peculiaridades de cada país.

Outro aspecto a considerar é o problema da seletividade, que consiste em excluir do benefício de uma dessas funções de prestação, das quais falei, algumas pessoas que se supõe dele não necessitarem. Por que conceder pensão estatal, universal, aos riquíssimos? A seletividade é um tema dos anos 70, que foi esquecido e volta agora. Até poderíamos fazer um seminário sobre seletividade, mas eu apenas a menciono por ser uma opção política. Os países que querem universalizar, dar a todos esse acesso, esse substitutivo, o "pacote" assistencial - e aqui no Brasil também se fala em universalização - têm de levar em conta que, dentro da universalização, pode ser que haja lugar para o módulo seletivo. Cito como exemplo o caso italiano. O serviço nacional de saúde, criado nos anos 60, 70 e 80, era, praticamente, um serviço gratuito para todos. A recente reforma da seguridade social acabou com isso. Atualmente, o sistema italiano tem uma enorme seletividade em serviços de saúde. Para quem ganha acima de 25 a 30 mil dólares anuais, os serviços médicos são cobrados. Se a pessoa não contribui, paga, e, se contribui, também, porque esses serviços nunca foram grátis, no que se refere à contribuição. Só havia gratuidade no que dizia respeito ao recebimento do serviço. Agora, paga-se pelo serviço, bem como contribui-se para financiá-lo. As famílias que recebem mais de 40 milhões de liras ao ano, pagam também pelo serviço. Os que realmente estão isentos são os pobres, os que recebem pensões mínimas necessárias, as famílias que não podem pagar. Às famílias que recebem menos de 40 milhões de liras ao ano, cobra-se um imposto especial para a saúde, além do que elas já contribuíram. Desta forma, a seletividade é um ingrediente da política moderna de seguridade social, nos países onde o equilíbrio financeiro gera problemas.

Quanto à terceira função, é um pouco mais difícil de se entrar em detalhes. O significado do pacote assistencial é evidente, mas há também uma quantidade de opções políticas, há uma impossibilidade grande de definir quem é vulnerável, onde fica a linha da subsistência, até tecnicamente é difícil de se definir. Mas, atrevo-me a dizer que faz-se necessário um mínimo de aporte garantido pelo Estado - como no caso da França, que o fez até poucos anos. Ali se pôde fazer isso, porque o contexto demográfico, econômico, e tudo o mais permitiu. Mas, observem o absurdo que seria propor soluções desse tipo para Moçambique, ou qualquer outro país da África.

Estou tentando exemplificar a necessidade de uma indispensável adaptação das promessas de seguridade social à realidade do país, e não à teoria dos tratadistas, que, ademais, não têm país. Como não há profetas nesse tema, é melhor nos ocuparmos da realidade. A realidade também, e a veremos dentro de dois minutos, consiste em obter um consenso político sobre esse pacote de promessas, que o Estado também quer dar, ou entregar ao setor privado, porque ele figura como protagonista essencial, em alguns países mais que em outros. Além disso, atualmente, seria ridículo, porque são monopólios que sequer os monopolistas querem. Todos querem desfazer-se desse peso, porque não é possível administrá-lo. Há países do mundo, como o próprio Brasil, onde os ministros estariam muito felizes se alguém tirasse a seguridade social da sua responsabilidade, devido a ela ser mais do que um problema. Com toda honestidade, é preciso se dar conta de como é difícil encontrar promessas de seguridade social adequadas à história, à economia, à demografia e à política da época. É muito difícil!

Na parte da tarde, veremos a interessante anatomia da reforma, porque, também neste país, fala-se de reforma. O problema da reforma não se restringe às mudanças por fazer, mas à maneira de se atingir o consenso sobre a mudança. É mais difícil, ainda, e existem experiências nesse campo. É claro que não se pode ditar as mudanças a um país, embora seja possível mostrar como ter consenso na mudança, porque, se não houver consenso, não se muda nada. É muito mais fácil desenhar uma reforma de seguridade social do que implementá-la. Todavia, quem vai aplicá-la? Quem a provará; quem a adotará?

Neste ponto, surgirão dificuldades. Antes de terminar essa parte, que é muito elementar, repito: a seguridade social se apresenta como um elemento do futuro, do qual é necessário acerrar-se com certa delicadeza. Todavia, é preciso levar em conta se a ideologia predominante nos vários países permite ou não, quer ou não avançar neste tema. Em termos familiares, poderíamos dizer que, nessa caminhada rumo à seguridade social, há quem queira e quem não. Em alguns momentos, o Poder Público não tem muito interesse em avançar para a seguridade social, podendo haver uma posição política, aqui se chama conservadora ou anti-conservadora. Também pode se encontrar, num período, uma política muito progressista, muito avançada. Há perigo nas duas, mas o que quero explicar é a ideologia do momento. Isso cria problemas, porque no momento de se expressar uma opção isso leva a leis, regulamentos, instituições, promessas, expectativas que não se podem anular, porque a pensão é uma máquina que funciona a 40 anos de distância, já o dizia o Sr. Ministro esta manhã - essa é outra generalização que vamos abordar depois. Eu sempre digo que a seguridade social, sobretudo os sistemas de pensão, não são como os veículos norte-americanos, onde se troca de modelo a cada dois anos. Esse modelo não pode ser mudado, porque é baseado em um sistema que deve funcionar por 20 ou 30 anos, e que cria expectativas nos beneficiários e nos administrados. Desta forma, não se pode

considerar a opção por esse pacote de promessas como uma coisa a ser modificada a cada troca de governo. Na Europa, por exemplo, mudam-se muito os governos, mas não a seguridade social. Na Itália, há 40 anos, dançava-se a mesma música, até que, com o advento da crise, trocaram de música e compositor. Mudaram todos. Agora, reformaram a seguridade social.

Para terminar esta parte meramente didática, vou resumir: de um lado, há a determinação dos mecanismos que, numa dada época, num certo país, são escolhidos, para manifestação da seguridade social. Volto a insistir muito na grande responsabilidade do Poder Público na escolha do pacote de promessas, não tanto no que se refere a financiamento. À tarde, veremos que o problema de financiamento é importantíssimo, porque, realmente, ele determina a distribuição da carga para o pagamento das promessas. Como as pessoas contam muito com o seu próprio bolso, não lhes agrada pagar para outros, ou mesmo para os que têm menos. Na realidade, as modalidades de financiamento são um corolário da opção feita: primeiro, a estratégia da seguridade social decide quais são os benefícios, e quais os objetivos imediatos e futuros nesse caminho; depois, encontra-se um meio para obtenção dos recursos necessários. É prudente, normalmente, ver quais são os meios, antes de prometer, porque é bem possível que a promessa exceda a capacidade contributiva, não das pessoas, mas sim da economia. De fato, a transferência de encargos é tão indescritível, que até nos melhores modelos, não se chegou a descrever, realmente, o que se passa no interior da sociedade econômica pagadora. Transferem-se os encargos, o empregador os repassa aos preços, e o trabalhador os paga com menor salário. O processo de transferência de encargos é praticamente impossível de ser desenhado. Então, considera-se que as modalidades de financiamento, sobre as quais discorrerei à tarde, são muito importantes, embora sejam posteriores: o que compromete são as promessas do Estado moderno. Assim, é preciso ter cuidado com o que se promete, antes de se adotar uma postura estratégica de seguridade social. No final, quem paga são sempre os mesmos; paga o capital ou o trabalho; ou pagam as empresas ou as famílias. Não há milagres nesse campo. Os instrumentos intermediários são os impostos, as contribuições.

À tarde, veremos que, definitivamente, o que se recomenda aos que têm de fixar ou revisar essas políticas são duas coisas. Primeiro, usar a racionalidade nas promessas, ou seja, o que se escolhe como sistema de prestação desse serviço deve ser justificado honestamente frente ao público. Essa é a racionalidade da promessa. Tenho boas razões para agir assim, e posso explicar, a fim de que todos compreendam: escolhendo bem, o consenso vem. O consenso vem quando a explicação é aceita. Mas, se o sistema oferecido não tem racionalidade, será extremamente difícil explicá-lo. Como recentemente diziam os ministros na Europa, o pior fator é a impossibilidade de se comunicar com o público. É difícil para um governo passar a mensagem de seguridade social ao público, comunicar-lhe que essa medida, essa lei, essa reforma é boa. Depois, veremos o porquê. Mas, os ministros sempre dizem que falta-nos algo na comunicação. O que acontece é que, para saber o que as pessoas pensam, usam-se as famosas pesquisas, perguntando a um grupo selecionado de pessoas, o que pensa sobre a política de governo. O governo desenha a sua política em função dessas pesquisas.

Na parte da tarde, tentarei demonstrar, em primeiro lugar, quais os países do mundo, com exemplos concretos, que estão mais próximos ou distantes desse famoso objetivo que foi descrito esta manhã. Em segundo lugar, exemplificar como esse marco que descrevi se aplica à realidade em Moscou, em Berlim, na Itália, etc.. A seguir, acrescentarei dois pontos, que

considero da maior importância: anatomia da reforma, essa dialética da reforma, tomando não o Brasil, mas o que se passa na Europa e, tirando daí, a racionalidade da reforma; em segundo lugar, alguma coisa mais sobre a racionalidade do financiamento, que é muito importante, sobretudo nos países que se encontram em crises financeiras. Evidentemente, se a crise não fosse financeira, tomar-se-iam outros remédios. Veremos como a natureza da crise determina a estratégia da reforma, e as dificuldades políticas para se obter o consenso.

David Atkinson (Moderador) - Passarei a palavra ao Senador Beni Veras, que fará uma intervenção de aproximadamente 20 minutos e, depois, ao Deputado Liberato, que falará por outros 20 minutos. Ao final dessas duas intervenções, o Prof. Tamburi fará algumas considerações finais.

Senador Beni Veras (Debatedor) - Meu caro Representante, Sr. David Atkinson, meu caro Deputado Liberato Caboclo, Sr. Giovanni Tamburi. O senhor realçou muito bem as dificuldades de se alterar um sistema já existente. Mostrou dificuldades muito maiores do que a montagem de um novo sistema. Realmente, no caso brasileiro, há grande dificuldade para um reexame da Previdência Social, do sistema de Seguridade, porque ele já se acha entranhado na sociedade, de tal maneira, que qualquer modificação encontra muitos obstáculos.

O atual desequilíbrio financeiro da seguridade social decorre, primordialmente, de duas deficiências básicas: das fontes de financiamento e do excesso de despesas. Essas vertentes constituem fatores de ordem estrutural que se mesclam e se potencializam, de forma a determinar o frágil equilíbrio hoje presente, e o potencial desequilíbrio, a médio e longo prazos. Do lado das fontes de custeio, sabe-se que, embora a Constituição de 88 tenha tentado desonerar a folha de salários, por intermédio da instituição de novas contribuições, baseadas no faturamento e no lucro das empresas, essa base de incidência continua a responder por mais da metade das receitas gerais da seguridade social, e pela totalidade do custeio dos benefícios previdenciários. Estudos recentes mostram que, somando as contribuições sociais aos encargos de caráter trabalhista, chega-se ao astronômico percentual de 60% sobre a folha de salários. As conseqüências mais imediatas dessa sobrecarga são: indução à informalidade das relações trabalhistas e, conseqüentemente, à própria redução da base de incidência das contribuições; indução à evasão e à sonegação de contribuições, primordialmente em face de elevação nas alíquotas de incidência. Estima-se que a evasão potencial de contribuições sobre salário seja da ordem de 40%.

Com relação à segunda maior fonte de receita da seguridade social, as contribuições sobre o faturamento das empresas, existem, também, algumas distorções. As principais dizem respeito ao seu caráter regressivo e inflacionário, e aos inúmeros questionamentos jurídicos e conseqüentes recolhimentos em juízo. É de se ressaltar, ainda, que a não-vinculação das fontes de custeio a gastos específicos tem prejudicado as áreas com despesas mais elásticas na compressão. Este é o caso da Assistência Social e da Saúde que, diante do aumento dos gastos com benefícios previdenciários, praticamente incompressíveis a curto e a médio prazos, têm sido objeto de drásticos cortes orçamentários. A situação atual da área de saúde é conhecida de todos e, realmente, realça a justiça do ponto de vista do expositor. São conseqüências dessa situação, a crise vivida pelo setor médico-hospitalar e a paralisação de muitos programas assistenciais, tão essenciais na desalentadora conjuntura sócio-econômica brasileira.

Quanto às despesas, há a incrível diversidade de prestações no âmbito do plano de benefícios da Previdência Social, várias delas dissociadas da cobertura de riscos sociais básicos. Essa diversidade, além de contribuir para a inércia gerencial do sistema previdenciário brasileiro, pressiona, sobremaneira, os gastos com benefícios. A aposentadoria por tempo de serviço, e o abono de permanência em serviço, por exemplo, não se destinam a cobrir riscos sociais efetivamente prioritários, tais como enfermidade, invalidez, morte, reclusão, idade avançada, desemprego involuntário e maternidade. Não há como defender a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço. Estudos comprovam que, embora a expectativa de vida do brasileiro não seja elevada, fato que justificaria a aposentadoria em questão, já que grande parcela da população não conseguiria aposentar-se por idade, aqueles que conseguem sobreviver às adversidades, em especial nos primeiros anos de vida, podem esperar ultrapassar os 65 anos - a vida média dessas pessoas é de 73 anos, tanto para os homens quanto para as mulheres. Adiciona-se a essa constatação, o caráter regressivo da aposentadoria por tempo de serviço. Seus principais beneficiários são os trabalhadores pertencentes aos segmentos do mercado de trabalho mais estáveis e melhor remunerados. Além disso, esses trabalhadores acabam auferindo aposentadoria em plena idade produtiva. Desse modo, aposentam-se e voltam a trabalhar, constituindo-se, a renda do benefício, em mera complementação salarial. Em contrapartida, por estarem sujeitos à prática da rotatividade de mão-de-obra, os trabalhadores menos qualificados e pior remunerados não conseguem completar os anos de serviço exigidos para pleitear o benefício. Na medida em que, para requerer a aposentadoria por tempo de serviço, o ônus da prova cabe inteiramente aos segurados, são esses trabalhadores que enfrentam maiores dificuldades para comprovar o tempo de serviço.

As informações disponíveis corroboram o caráter regressivo da aposentadoria em questão. Seu valor médio é três a quatro vezes superior ao valor dos demais benefícios previdenciários, constituindo-se no maior item de despesas dentre todas as prestações do sistema. Quanto ao abono de permanência em serviço, aplicam-se as mesmas restrições, já que ele só existe em função da aposentadoria referida. Um outro exemplo são as aposentadorias de legislação especial, que se destinam a proteger apenas categorias específicas de trabalhadores (aeronautas, jornalistas profissionais e professores). São assim concebidas, a partir de uma ótica corporativista e deturpada, sendo, também, regressivas, além de representarem uma carga enorme sobre a Previdência, o que faz com que os recursos faltem às camadas que realmente necessitam dos serviços da Previdência.

Verifica-se, pois, que grande parte do desequilíbrio da Previdência Social brasileira encontra-se no excesso de despesas advindas de benefícios que, além de regressivos, não são prioritários, do ponto de vista da cobertura dos riscos sociais básicos. Em contrapartida, expressiva parcela da população precisa e não dispõe de benefícios assistenciais mínimos e cuidados médicos simples que permitam a sua sobrevivência. Em um país como o Brasil, com grandes focos de pobreza, em especial nas regiões menos desenvolvidas, como o sertão nordestino, e grandes centros urbanos, é inconcebível manter um sistema de seguridade social que, ao invés de reduzir as desigualdades sociais existentes, as potencializem.

As duas vertentes que explicam a inconsistência financeira da seguridade - ineficiência das fontes de financiamento, e excesso de despesas previdenciárias - são, também, causas importantes da negação dos princípios da universalidade, seletividade e distributividade que

deveriam configurar a seguridade social brasileira, segundo determinação do Art. 194 da Carta Magna. Na medida em que uma ineficaz estrutura de custeio conduz ao desequilíbrio financeiro de todo o sistema de proteção social, e à conseqüente priorização dos gastos com benefícios previdenciários, não sobram recursos suficientes para atender à população carente, seja no sistema de saúde, seja no de assistência social. Ademais, soma-se a essa conjuntura, tão restrita à área previdenciária, a existência de benefícios não-essenciais, que oneram as despesas, várias delas altamente regressivas, isto é, não destinadas a atender aos mais pobres.

Em suma, constata-se que a seguridade social não vem cumprindo o seu papel básico, dado que o seu componente previdenciário, além de regressivo, intrinsecamente, tem significado, por seu elevado custo, fonte adicional de restrição a uma maior atuação pública nas esferas de saúde e assistência social. Neste contexto, pode-se afirmar que a reforma da Previdência Social é, hoje, condição básica para melhor justiça social.

Concluindo, desejo ressaltar que as questões aqui levantadas são apenas algumas dentre várias outras que devem constar da pauta de debates sobre a reforma da estrutura previdenciária. É nossa obrigação tentar vislumbrar um sistema que amenize as desigualdades de renda deste País. Assim, mudanças são requeridas, tanto do lado das fontes de custeio, quanto do das despesas. No primeiro caso, fica o exemplo da necessária desoneração da folha de pagamentos, que tanto contribui para a expansão do mercado informal de trabalho. Na segundo, a eliminação de benefícios que, além de não se destinarem à cobertura de riscos sociais relevantes, são altamente regressivos. É essencial caminhar rumo a um sistema previdenciário mais enxuto, que libere recursos para outras áreas de seguridade social. E, acima de tudo, mais justo, por corresponder melhor às necessidades da população do País.

Deputado Liberato Caboclo (Debatedor) - Sr. Presidente, Srs. Palestrantes, minhas senhoras e meus senhores. Tentarei resumir as dificuldades que temos enfrentado na Comissão de Seguridade Social, bem como os nossos temores ante à crise da seguridade social. Gostaria de me prender à discussão inicial do Prof. Tamburi, para não fugirmos do escopo. Realmente, como foi assinalado pelo conferencista, a seguridade social enfrenta problemas que são de natureza universal, e alguns até de natureza bem circunscrita às características do nosso país.

Inicialmente, gostaria de dizer que, pela primeira vez, uma Constituição no Brasil, tratou da saúde como uma ação de seguridade social. Isso não foi devido a nenhuma negligência dos constituintes anteriores. Realmente, a saúde, como hoje entendemos, é uma atividade muito nova, não tendo sido sequer considerada pelos grandes filósofos da economia. Nem Marx, Weber, ou Stuart consideraram o custo social da saúde como um elemento importante na economia de uma nação. Embora a arte de curar seja milenar, a saúde, no seu aspecto mais oneroso, ou seja, a estrutura de assistência médica, é uma atividade muito nova, iniciada somente após a Segunda Guerra.

Então, o custeio da saúde, antes da Segunda Guerra, não implicava em despesas maiores, porque, embora as campanhas sanitárias e as cirurgias já fossem bem amadurecidas, a medicina interna, com toda a sua parafernália, simplesmente não existia. Lembrem-se de que o primeiro antibiótico surgiu em meados da década de 40. Foi o plástico que trouxe a possibilidade de se fazer uma revolução tecnológica dentro da medicina invasiva, comparando-se os índices atuais

de mortalidade por cólera com os anteriores ao seu advento. A mortalidade é pequena, e a doença, benigna. Saúde é um problema a ser discutido nos Estados Unidos, na Itália, no Brasil, por ser novo, dentro de um contexto tecnológico que avançou acima de qualquer expectativa. A coisa é tão flagrante que, antigamente, os médicos, quando atraídos para uma atividade inexistente, viravam literatos, como Guimarães Rosa, Pedro Nava e outros. Por que isso não mais ocorre? Os médicos embruteceram? Não. A revolução tecnológica foi de tal monta, que não dá mais para exercer a medicina como atividade paralela. Outra prova disto é que os cirurgiões jamais foram literatos ou artistas, paralelamente, porque essa era uma atividade em desenvolvimento, circunscrita e pouco onerosa para o Estado e para a sociedade, porque não havia sequer diagnóstico. Na metade da década de 40, para se saber onde sangrava, engolia-se um barbante, puxava-o, e via-se onde o sangue estava tocando. Este era o método mais sofisticado para saber se o indivíduo sangrava no esôfago, no estômago ou no duodeno. O instrumental médico passou a representar um problema econômico não previsto pelos grandes doutrinadores da economia. No meu entender, é muito difícil imaginar que a saúde não seja um dever do Estado. Por mais moderno que eu tente ser, e por mais conciliador que eu seja com o pensamento liberal, acho que o lucro na saúde não deve atrair a iniciativa privada. A saúde não tem fim, pois ela seria a vida eterna, mas com qualidade. Portanto, não é um investimento que traga dividendos, porque qualquer superávit terá que ser fabricado.

No Brasil, dirigindo-me ao Prof. Tamburi, desde que a medicina assumiu um papel relevante nos gastos da sociedade, o Estado se pôs à frente das ações de saúde, de maneira pioneira, bastante decisiva. Houve uma fase - e o Governo faz o que a sociedade espera - em que a situação política permitiu que se interrompesse essa atuação preponderante do Estado à frente das ações de saúde, e que as ações comandadas por ele sofressem um retrocesso jamais visto neste País. Em nenhuma fase do nosso desenvolvimento histórico, tivemos um período de ausência do Estado tão grande quanto no década de 70, onde predominou a privatização das ações de saúde, através de convênios e outros mecanismos. Resultado: com a recessão econômica que envolveu a década de 80, encontramos o Estado totalmente sucateado na área de saúde, e não conseguimos, até agora, sair desse impasse. Some-se a isso, uma explosão demográfica sem precedentes, a tal ponto que hoje temos dois contribuintes para cada aposentado, ou pouco mais que isso.

O Brasil ainda tem uma dificuldade de ordem evolutiva, pois, em virtude de ter sido visitado pelo Iluminismo, pela razão, muito tardiamente, a secularização da sociedade ainda não se fez totalmente. Então, as atividades de elite são premiadas por uma aposentadoria que não se explica, e que não pode persistir. É difícil imaginar uma solução, a curto prazo, embora isto deva ser discutido com os juristas, pois a solução não pode ser futura, tem que ser agora. Entramos numa situação de ruptura total e teremos que vencer dificuldades enormes, dificuldades estas, muito palpáveis e éticas. Albernaz diz muito bem que a ética é a experiência do mundo vivido. As pessoas viveram num mundo onde havia uma aposentadoria tal, e construíram as suas vidas baseadas nisso.

Em relação à nossa Previdência Social, Prof. Tamburi, juntamos, na Constituição de 88, sob o conceito de Seguridade Social, a Previdência, a Saúde e a Assistência Social. Há aqueles que defendem a permanência dessa vinculação e outros, que argumentam, defendendo a separação dos três itens, por razões ligadas às dotações orçamentárias. Muitas vezes, o Ministro,

devido à sua influência política, ao seu peso político, ou a um melhor discurso, consegue trazer, para o seu Ministério, mais verbas que um outro Ministro, apoiado por um partido mais fraco. Isso traz, ou trouxe, recentemente, problemas enormes. A minha opinião é que elas devem permanecer juntas. Acredito que se vá conseguir obter mecanismos, de tal forma, que haja flutuações nos custos. Uma coisa inexplicável no financiamento de saúde em nosso país, é que sempre se gasta a mesma coisa, ou seja, há fatores conspirando para que haja sempre o mesmo número de doentes, com a mesma gravidade, nas mesmas cidades, e em todas as horas. Não existe oscilação nos níveis de custos. Uma dotação de 1 milhão de dólares para o Estado, implica em um gasto de 1 milhão de dólares; no mês seguinte, ele também gastará 1 milhão. Mas, diante de uma dotação de 1 milhão e 200, o gasto será de 1 milhão e 200. Essa é uma situação totalmente diferente da que se observa em clínicas privadas. Frequentemente, os colegas se reúnem, e dizem que houve uma epidemia de saúde nos seus consultórios, embora isto não tenha ocorrido nos públicos. Devem ser criados mecanismos de melhor controle, de maneira a que se tenha verba flutuante, e que esta possa ser remanejada, de acordo com as necessidades, para as três áreas.

Por outro lado, uma política de entendimento entre previdência, saúde e assistência social deverá gerar programas que garantam, por exemplo, o aumento da qualidade dos serviços de saúde no próprio local do acidente de trabalho. E, também, que estes mecanismos controlem a adoção de políticas de controle de gastos abusivos. No entanto, temos ficado extremamente angustiados, e divido essa angústia com o Deputado Eduardo Jorge, que tem-se mostrado uma das pessoas mais ativas na questão do financiamento da saúde, porque, freqüentemente, as verbas da área de saúde, pela falta de um custo fixo ou obrigatório, são desviadas para a Previdência, onde uma legislação mais rígida impede qualquer flexibilidade. Um ponto muito importante aqui abordado foi a questão do serviço público mas, não obrigatoriamente, gratuito. A nossa Constituição previu que a saúde é um direito de todos, e um dever do Estado. No Brasil, é tradicional que tudo o que é oferecido pelo Estado seja gratuito. As nossas universidades são públicas e gratuitas, embora as públicas sejam as mais particulares, devido à particularização da sua clientela, com um nível de exigência acima das possibilidades da média da população. Portanto, é ético, dentro da concepção de Ravermann, que ela seja gratuita. E, teremos dificuldades tremendas em romper com isso, embora possamos imaginar, que num país com uma concentração de renda tão evidente como o nosso, não seja muito lógica a gratuidade no serviço de saúde de todos. Todavia, há um componente diferente, talvez, da Itália. A experiência brasileira mostrou que toda vez que se estabelece cobrança no serviço público, este é abandonado pelo cliente, que passa a usar o serviço privado, ou, então, se divide em serviços de duas qualidades distintas, num mesmo ambiente. Resultado: em ambas as situações, a qualidade do serviço para a massa, cai. No Brasil há, nitidamente, uma predominância da população de baixa renda, o que, sem hipocrisia, torna difícil a convivência de populações tão díspares no mesmo serviço público. Não vamos negar que quem mora nos Jardins Paulistas, ou na Vieira Souto, não quer viver no mesmo ambiente de quem mora na Rocinha. Não quer freqüentar o mesmo hospital, sequer participar do mesmo serviço. Não vamos negar isso, porque senão estaremos adotando um enfoque não realista.

O Sistema Único de Saúde tem enfrentando essa dificuldade, quase intransponível. Determinadas classes sócio-econômicas não querem dividir o mesmo espaço com os segmentos menos privilegiados, e condenam o serviço de saúde, não pela sua incompetência, mas por esse

convívio. Não há como fazer um hospital público com aspecto higiênico, se as pessoas que o freqüentam, na sua maioria, são maltrapilhas, não tomam banho, e não têm regras de higiene. É impossível. Tem que se inventar um outro país. Então, a crítica ao Sistema Único de Saúde não concerne à competência tecnológica, mas ao imperativo do convívio que é negado, no dia-a-dia de qualquer cidadão dos segmentos mais privilegiados. Ele não mora no mesmo bairro, não freqüenta o mesmo cinema, e não vai na geral do Maracanã. Isso é um *apartheid* explícito mantido na assistência médica. É assim que, lamentavelmente, se comporta.

Então, o Sistema Único de Saúde, que é a melhor coisa que já aconteceu neste país nos últimos tempos, porque realmente universalizou a assistência médica, sofre uma crítica não advinda dele, mas da estrutura de uma sociedade que descobriu a periferia em substituição aos quilombos, o Fundo de Garantia em substituição à Carta de Alforria, e que permanece fingindo a abolição da escravatura, quando, na verdade, ela foi estendida a todos. O Sistema Único de Saúde foi a grande conquista deste país e, no entanto, é alvo das maiores críticas, por uma categoria de segmento retrógrado como qualquer outra, e por uma população não habituada a conviver com a realidade social do país. Acredito que avançamos muito em termos de saúde, apesar da verba para este exercício ter sido a menor de toda a década. Esta é uma política que representa o grande passo que este país deu.

Temos uma Lei Orgânica de Previdência, e uma Lei Orgânica de Saúde, prevendo custos, benefícios e outros parâmetros. A Lei Orgânica da Assistência Social, a ser votada em breve, mantém o enfoque de certos vícios como, por exemplo, algumas leis extremamente paternalistas, que permitem que o Sr. Olacyr de Moraes, que é o rei da soja mundial, ande de ônibus gratuitamente, por ter mais de 65 anos; e, também, a existência de instituições filantrópicas sem qualquer compromisso de garantir a necessidade econômica da população que usufrui de isenções fiscais. Infelizmente, certas coisas que precisariam ter sido contempladas nesta lei, não o foram.

Gostaria de dizer ao Prof. Tamburi que temos problemas universais. Como disse, a saúde é objeto de discussão em todo o mundo. Continuo achando que ela é uma função do Estado, que pode, num contrato de gestão, contratar serviços privados. A nossa experiência com pagamento por serviço tem sido a mais desastrosa, e uma fonte de corrupção, como no caso do antigo INAMPS. Antes, pagava-se pela livre escolha; todos ficaram doentes no primeiro mês. Quanto o pagamento passou a ser por procedimento, não houve mais apendicite, mas sim peritonite, que é uma doença mais grave. Posteriormente, quando decidiu-se pela gravidade, todas as apendicitas se complicaram com embolia pulmonar, enfarto e hemorragia cerebral. Finalmente, quando resolveu-se pagar pelo preço médio, acabaram-se os convênios, as casas de saúde foram fechadas, porque não havia meios de se trabalhar para o INAMPS. É essa a realidade que enfrentamos. No Brasil, a prestação de serviços públicos, através da iniciativa privada, é um desastre, uma fonte de corrupção inesgotável. Os computadores do INAMPS provaram ser muito menos inteligentes do que a criatividade dos fornecedores. Sou um defensor da política pública de saúde, embora acredite que esta demande uma reforma fiscal e reformulações na Previdência, a fim de que se equilibre a nossa política de seguridade social.

David Atkinson (Moderador) - Nesse momento, abro a sessão para perguntas e respostas para, depois, o Prof. Tamburi fazer as suas considerações finais. A palavra está franqueada.

Participante (não identificado) - Quais são os mecanismos semelhantes à aposentadoria por tempo de serviço, e qual seria a idade média dos aposentados nos países da Europa?

Giovanni Tamburi (Conferencista) - A denominação que se dá é aposentadoria por tempo de serviço e ela, praticamente, só existe na Itália. Na Europa, considera-se que se trata de uma herança de um passado que ainda persiste, mas que não corresponde à realidade, nem às necessidades sociais, porque permite à pessoa, em plena capacidade de trabalho, retirar-se do mercado, aposentar-se e, no dia seguinte, começar a trabalhar e ganhar benefícios e novo salário. O único caso existente na Europa é a Itália, embora a reforma feita recentemente proponha, por necessidade de compromisso político, que essa prestação seja suprimida no ano de 1993. No dia 1º de janeiro de 1994, Deus nos ajudará a decidir o que fazer.

Francisco de Oliveira - Gostaria de saber do Senador Beni Veras como a questão do paradoxo político da Previdência Social, onde os prejuízos de votar contra uma medida paternalista são realizados a curtíssimo prazo, e os benefícios vêm, eventualmente, a longuíssimo prazo, é vista dentro do processo de reforma?

Senador Beni Veras (Debatedor) - A questão é muito séria, principalmente porque, comumente, os piores pleitos vêm escudados pelas categorias mais ativas, que são as corporações que têm uma capacidade muito grande de fazerem repercutir suas idéias. Elas têm uma capacidade muito grande de multiplicar os seus pleitos particulares, que não correspondem aos interesses da grande maioria da população. Hoje em dia, o político tem a dificuldade de assumir uma posição, aparentemente impopular, que não corresponda aos interesses das corporações. Por causa disso, ele pode pagar um preço desproporcional. É necessário espírito público e coragem moral para enfrentar as corporações, e fazer prevalecer as melhores idéias.

Deputado Eduardo Jorge - A certa altura da sua exposição, Prof. Tamburi, o senhor se referiu à seguridade social como uma das instituições que mais redistribui e produz riqueza na sociedade. Conheço algumas experiências. Existe uma expectativa de que uma possível reforma organize fundos de pensões que possam, investindo em bolsas e na produção, serem alavancadores da geração de riquezas no país. Alguns chegam até a especular sobre o advento de uma verdadeira revolução, cujo domínio desses fundos de pensões seria na própria economia, como um todo. Como o senhor avalia essa questão?

Giovanni Tamburi (Conferencista) - Esse tema será tratado um pouco mais adiante, por ser um dos mais fundamentais na evolução de um sistema de previdência, no qual não somente figura o componente público, que funciona, evidentemente, como acumulação de reservas, mas, também, num segundo nível que, no Brasil, se chama sistema complementar, e que funciona, também, em todos os outros países, como complemento à pensão ou à prestação pública.

É discutível o fato de que a canalização da poupança através de um sistema cujo objetivo é a prestação de apoio à velhice seja, realmente, uma criação de riqueza. Naturalmente, trata-se da criação de produtos financeiros, porque esses recursos são investidos, havendo, não apenas o retorno do capital, mas os juros. Empréstimo-se o dinheiro a alguém, e o seu custo vem remunerado. A questão que permanece aberta é saber se ele, realmente, cria riqueza, porque, para pagar o custo do dinheiro, isto é, para pagar os acionistas ou os detentores do capital, será

preciso trabalhar, bem como para remunerar o capital é necessário trabalhar. Ou seja, a economia não faz milagres: se alguém recebe, outro tem de dar. É difícil saber, realmente, se é uma exceção à regra geral, isto é, se só se distribui o que se produz, sem criar riqueza. Existe, também, uma grande polémica sobre o efeito construtivo e positivo da seguridade social como tal. Por exemplo, dar à mão-de-obra maior seguridade. Com isso, obter-se-á mais produtividade que, por sua vez, implica na criação de mais riqueza. Assim, há todo um discurso, bastante complicado, para saber se a prestação social, além de indenizar, reparar ou ajudar não cria, também, um *trust* de trabalho. O seguro social só inclui as pessoas saudáveis, por exemplo, que trabalham mais do que as enfermas.

Quanto aos fundos complementares serem ou não fundamentais na estratégia moderna, discorrerei mais tarde.

Álvaro de França (Associação Nacional de Fiscais da Previdência) - Gostaria de saber do Senador Beni Veras qual o seu posicionamento a respeito do orçamento único da Seguridade Social, e o que o Senhor acha dos princípios e objetivos contidos na Constituição a respeito da Seguridade Social?

Senador Beni Veras (Debatedor) - O orçamento único é uma evolução, que ajuda a controlar melhor a seguridade. Acredito em todo o esforço na área de seguridade, começando pelo apoio àquelas camadas da população que realmente necessitam de um sistema de seguridade. Universalizamos esses direitos e, em virtude disso, todos deles se beneficiam. Todavia, não se pode olvidar que a Seguridade é construída, basicamente, para apoiar as camadas mais vulneráveis. Então, na medida em que se torna os direitos das camadas superiores mais amplos, porque elas têm mais capacidade de pressão, mais domínio da opinião pública, etc., está-se retirando os benefícios que deveriam cobrir as camadas que deles mais necessitam.

No caso brasileiro, existe uma nítida inversão de valores: a camada que mais necessita dos serviços públicos não os recebe com boa qualidade, sequer em quantidade suficiente. No caso da saúde, por exemplo, é notório: a saúde pública que se presta às populações pobres, da periferia das cidades, do interior etc., é um serviço completamente desqualificado, enquanto as camadas mais privilegiadas recebem um serviço melhor. Há, no caso brasileiro, uma perda de objetivos. Na tentativa de se alcançar um universo muito amplo, esqueceu-se que o objetivo da seguridade é apoiar as camadas que mais sofrem, que mais necessitam.

Pedro Luiz Barros Silva (Universidade de Campinas) - Estamos assistindo hoje, no mundo, uma transformação sem precedentes na história do capitalismo ocidental, no que diz respeito às formas de organização do mercado de trabalho, e do próprio processo de trabalho. Com a crise do "fordismo", com a do chamado *welfare state* keynesiano, e com os processos de administração flexível, se transformam, profundamente, as relações de trabalho em todos os sentidos. Estes aspectos devem ser muito bem observados na Europa, na América Latina, e em todos os lugares do mundo.

Gostaria de saber do Prof. Tamburi em que sentido as transformações proporcionadas por essa nova regulação, chamada, muitas vezes, de administração flexível, que implica em terceirização e outros mecanismos extremamente importantes de redistribuição da força de

trabalho no interior das unidades produtivas, alterará os conceitos e pilares fundamentais da seguridade social, teórica e praticamente falando?

Giovanni Tamburi (Conferencista) - No marco conceitual já apresentado, expliquei que a chave do sistema de seguridade consiste em ter um objetivo universal e, também, uma grande flexibilidade na maneira de alcançá-lo. Se a sociedade está mudando, seria imprudente, ou pelo menos atrevido, não levar em conta, no planejamento das sucessivas etapas da seguridade social, essa mudança. Isto quer dizer que a teoria é mais lenta do que a história. A experiência prática deste momento impõe uma mudança de rumo em dois sentidos: no das promessas de prestações, que deverão ser previstas, e se os tipos de prestações previstas, com suas quantidades, condições e objetivos são adequados. Se não forem, deverão ter a sua estrutura mudada.

Mais ainda: isso já se manifestou em inúmeros países e houve urgência em mudar as modalidades de financiamento, porque muitos países, por tradição, inércia e incompetência, continuam levando adiante modelos de seguridade e seguro social obrigatório, contributivo e tripartite. Todavia, já acabou a vigência desse modelo, em grande parte da sociedade. Neste caso específico, essas mudanças já deram lugar à reflexão e ao replanejamento, sobretudo no que se refere à questão do financiamento. Isso porque, no que diz respeito a prestações, estas modificações não alteram o fator primordial, que é o acesso ao serviço de saúde. Tampouco a reposição dos investimentos perdidos, porque o foram de outra forma e o risco social subsiste. Não modificam, igualmente, o terceiro aspecto: o grupo vulnerável pode incluir mais pessoas do que antes. O problema mais grave está na modalidade de financiamento, que continua seguindo velhos cânones: sistema contributivo, tripartite e, como se diz aqui, sobre a folha de salários. Isso não pode subsistir. Deve-se buscar novas fórmulas, novas alternativas. Analisando friamente, essas mudanças são fundamentais.

Francisco de Oliveira - Prof. Tamburi, o senhor mencionou, claramente, que são três programas distintos: um previdenciário, um de saúde, e um assistencial. No Brasil, esses três programas têm um único orçamento, onde se misturam as fontes de custeio. Isso cria uma enorme dificuldade na discussão política da questão, porque, como ninguém sabe exatamente o quanto está pagando por cada programa, não há uma consciência dos custos por parte do cidadão. A pergunta, dirigida tanto ao Prof. Tamburi como ao Senador Beni Veras, é, em primeiro lugar, se isso é comum em outras partes do mundo, isto é, se existe essa estrutura, onde se custeiam três programas absolutamente diversos, com um único orçamento. O Ministro Britto costuma dizer que é o INPS brigando contra o doente e contra o carente. Em segundo lugar, é se no Brasil - e aí o Senador Beni Veras poderia responder - existe uma tendência a separar essas coisas em três orçamentos diferentes.

Giovanni Tamburi (Conferencista) - É evidente que não se trata de três programas, mas de três objetivos, dentro dos quais pode haver uma grande quantidade de programas. À tarde, explicarei que a nova racionalização para o financiamento aborda exatamente o que você está dizendo, e que isto vem sendo proposto há aproximadamente 15 anos. O sistema de financiamento deveria corresponder à finalidade do programa, e não a outros critérios tradicionais, históricos ou relativos à facilidade de reformular. Essa questão de separar ou não os programas é um pouco diferente. É evidente que os três elementos funcionam melhor separadamente, por transparência financeira, porque, além disso, criando-se um sistema de

financiamento *ad hoc* para cada uma das grandes linhas da seguridade social, há maior capacidade de, além de diversificar racionalmente o financiamento, obter transparência sobre o andamento de cada programa.

Os países que juntaram o financiamento dos três tipos de programa estão com grandes dificuldades, porque cobrem as despesas de um com o outro, e vice-versa. No final das contas, todos ficam em déficit.

Senador Beni Veras (Debatedor) - Um dos problemas mais sérios da Previdência, nesse sistema de relações do governo com a população, é o de organização. O sistema é muito grande, abrange um universo imenso e não há condições de mantê-lo organizado, viabilizando um bom acompanhamento das questões. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, tratava-se de alguns milhões de dólares, que foram repassados, indevidamente, a um grupo que espoliava o sistema.

Então, caso divididas as fontes em três, a fim de cobrir esses programas, haverá uma dificuldade ainda maior de acompanhamento e de saber se elas estão adequadas e bem empregadas. Além de todo o sistema de acompanhamento, seria necessária uma montanha de burocratas, que talvez não tenhamos condições de custear. Do ponto de vista prático, é difícil separar as fontes desses três programas, embora fosse, talvez, uma mudança para melhor. Acredito, também, ser bastante difícil ajustar as fontes às dimensões desses programas.

Fábio Bianco (Confederação Geral dos Trabalhadores) - Gostaria de fazer uma pergunta ao Deputado Liberato Caboclo. O Senhor apresentou a questão da flexibilidade dos orçamentos, onde cairíamos na questão do cobertor curto, quando se cobre a cabeça, deixando o pé de fora, ou vice-versa. Sabemos que, na prática, existem empresas que estão fazendo o rateio da seguridade: para a aposentadoria é um orçamento e, para a saúde, é outro. Qual a opinião do Deputado sobre isso, uma vez que participa da Comissão de Seguridade e Família da Câmara dos Deputados? Será que esse seria o momento de se discutir esse assunto com a sociedade, com o trabalhador, com o movimento sindical, com o Congresso, e com empresários? Aproveitando a pergunta anterior, acho que devemos estudar a possibilidade de cada um ter seu orçamento.

Deputado Liberato Caboclo (Debatedor) - Gostaria de lembrar que apenas 40% do orçamento da seguridade social depende de contribuições; sessenta por cento é dinheiro de outras fontes: Tesouro, FINSOCIAL, COFINS, e concursos de prognósticos. Portanto, o indivíduo que se aposenta aos 45 ou 50 anos - enquanto o operário da construção civil, o trabalhador rural, se aposentam aos 60 anos -, está lesando duplamente aquele trabalhador. Como sessenta por cento da sua aposentadoria é paga por quem continua trabalhando, trata-se de uma coisa ilegítima.

Quanto à questão do destino das contribuições, acho que esse não é o maior problema, porque é difícil imaginar que as contribuições de uma massa salarial tão pequena possam representar mais de 40% no financiamento total da seguridade social. Os economistas têm dito que é difícil para o governo trabalhar com um orçamento tão engessado, tão canalizado, e sem possibilidade de flexibilização. Como acentuei, salvo melhor juízo, as exigências são diferentes, diante de fases distintas da evolução de um país. Sabe-se, por exemplo, que numa fase de grande entusiasmo pela eficiência da Previdência Social, houve pessoas aposentadas numa faixa etária muito aquém da idade da aposentadoria. Isso aconteceu nos anos 60/70, resultando numa

contribuição maior no início da década de 80, sem retorno para a Previdência, e essa tendência será agravada.

Na minha opinião, e pode ser que eu seja persuadido do contrário, não deveria haver engessamento. Isso não exclui a possibilidade de se discutir a diminuição da alíquota da contribuição para planos particularizados, seja através de sindicatos, seja de outras corporações. Esta fórmula híbrida não tira o mérito da questão colocada e da sua ponderação. Sou muito flexível no que diz respeito à diminuição da alíquota de contribuição, a fim de particularizar situações em função de demandas de determinadas atividades. O caso dos mineiros, por exemplo, é uma questão particular pois é inconcebível que, após trabalhar ininterruptamente por 15 anos, estes sejam aposentados na presunção de que os pulmões estão ruins; a aposentadoria dos auxiliares de enfermagem também deve ser discutida, porque não se pode conceber que uma pessoa, com 60 anos de idade, com o sistema imunológico já deprimido, seja colocada em contato com portadores de doenças infecto-contagiosas, mesmo que ela tenha condições ideais de saúde. Neste último caso, deve-se discutir uma menor jornada de trabalho, e critérios de avaliação para afastamento das funções, até que o indivíduo se recupere, ou seja, deve-se adotar os mesmos critérios do pessoal que trabalha com radiobiologia.

Atualmente temos, na medicina, métodos quantitativos para avaliar funções vitais. Pode-se avaliar as condições dos rins, a função cardíaca, a pulmonar, e a cortical superior. Isso coloca em dúvida a necessidade de aposentadoria por idade, bem como a manutenção do limite em uma determinada idade. Estes são avanços da tecnologia que devem ser usados para o bem-estar social.

Considero mais importante a defesa dos critérios do que a flexibilização. A aposentadoria antecipada das categorias, geralmente de profissionais liberais, pertencentes à elite do país, em idades inferiores a 50 anos, lesam tremendamente o trabalhador. O trabalhador da construção civil e o rural, por exemplo, raramente se aposentam com menos de 60 anos. Tenho a triste experiência de trabalhar num hospital universitário, que dá assistência à população rural, composta por colônias italianas, onde não ter câncer de pele é exceção. No entanto, o pessoal só se aposenta aos 60 anos.

Então, respondendo à sua pergunta, não há a menor dúvida de que votarei pela aposentadoria por idade. Estou tranquilo de que estarei beneficiando a grande massa de trabalhadores da construção civil, que raramente se aposenta antes dos 60 anos, porque trabalham por empreitada. Tampouco estarei prejudicando o trabalhador rural, que representa 40% da massa trabalhadora deste país.

Não abrirei exceções, porque elas são o início da liberação, com aposentadorias especiais, através de outros fundos que não a Previdência Social pública, para categorias como a de auxiliar de enfermagem, mineiros, etc..

Participante (não identificado) - O Senhor não acha que a sua defesa pela aposentadoria por idade vai contra a sua própria observação?

Deputado Liberato Caboclo (Debatedor) - Não vejo necessidade de uma pessoa se aposentar aos 60 anos, se ela tem as funções cardíaca, renal e respiratória em condições 100%. É claro que haverá um limite, acima do qual certas funções, já comprometidas, ainda não foram detectadas.

Celecino de Carvalho (Ministério da Previdência) - Sobre a questão da uniformidade, Prof. Tamburi, qual a sua avaliação das experiências de outros países, no que diz respeito à cobertura dos trabalhadores dos setores privado e público e, especialmente, do setor rural?

Giovanni Tamburi (Conferencista) - No esquema geral dos objetivos da seguridade social, o conceito de dividir a população em grupos - empregados públicos, privados, rural, não-rural - não tem uma lógica racional. É unicamente uma convenção prática, que pode ser útil em certas etapas da história, para poder alcançar objetivos mais rapidamente. Mas, não se deveria utilizar como critério discriminatório, a menos que não seja uma discriminação racional, baseada em outros critérios, e não o de pertencer a um grupo ou outro, ou que se trate de situações muito particulares.

Nos países europeus, está-se eliminando, gradualmente, qualquer distinção entre os empregados do setor público e do privado. Além disso, existe um processo de privatização das empresas públicas, de maneira que essa dicotomia entre empregado público e privado irá desaparecer, em termos de uniformização da prestação de benefícios. Não quero, com isso, dizer que se vá conseguir. Possivelmente, esse é um dos obstáculos menos difíceis que teremos de enfrentar. A questão rural é um pouco diferente, porque depende do país no qual nos encontramos. Na Europa, por exemplo, há menos de 3% de população rural. Na última semana, levantou-se uma discussão política muito grande sobre o desaparecimento dos últimos 3%, o que poderia acontecer se alguns arranjos internacionais de comércio agrícola acontecessem. Assim, está-se pensando, agora, em salvar os trabalhadores rurais. Pode ser que isso os qualifique para um tratamento um pouco mais favorável.

Num país como o Brasil, como a Índia, ou outro qualquer, onde o setor rural é o motor de boa parte da economia, e que, tradicionalmente, paga o preço da discriminação social, pode ser que algo diferente deva ser feito. No entanto, é muito mais fácil resolver o problema quando ele atinge apenas 4 pessoas. Quando se trata de 40 milhões, é diferente, e este é o caso dos chineses. Na China, apesar de toda a teoria dos últimos 40 anos - quando descobri que a seguridade social fazia tudo para todos - haviam deixado os rurais de fora. Agora, não podem incluí-los, pois são algo em torno de 500 milhões de pessoas. Este contingente estava e continua fora do sistema. É preciso ter o sentido de proporção.

David Atkinson (Moderador) - Antes de passar a palavra ao Prof. Tamburi, para suas considerações finais, explicarei brevemente o papel dos organismos internacionais nesse processo.

Falarei pelo BID, e sei que a Vivianne poderá falar em nome da CEPAL. Estamos aqui, basicamente, para colaborar com estudos, apoio técnico, e até para compreender o problema um pouco melhor, e, talvez, financiar a vinda de especialistas de outros países, para compartilhar experiências e ajudar neste processo de análise que está sendo feito no Brasil.

No caso específico do Banco Interamericano de Desenvolvimento, banco que, tradicionalmente, financia grandes obras de infra-estrutura, indústrias etc., cada vez mais estamos entrando na área de governabilidade e governança. Repetidamente, vemos a necessidade de *entrar no processo político, embora no sentido técnico de apoio a esse processo.*

O Banco Interamericano de Desenvolvimento está examinando, com o governo Brasileiro, uma maneira de fortalecer a capacidade do IPEA e do IBGE, no sentido de, novamente, recuperar a capacidade desses órgãos de fornecimento das informações que a sociedade necessita para fazer essas avaliações e tomar as decisões certas. O relatório sócio-econômico do BID, do ano de 1991, tem uma seção especial sobre a Previdência Social. Lamentavelmente, em muitos casos (honestamente, só me concentrei na parte do Brasil), faltavam informações sobre o problema. Então, a capacidade do país analisar os seus problemas deve ser fortalecida, o que, inclusive, pode ser feito, através de uma rede que está sendo negociada com a Sra. Aspásia Camargo, com o objetivo de aproveitar exatamente o trabalho das universidades, fundações, e institutos de pesquisa que este país tem.

Giovanni Tamburi (Conferencista) - Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos ilustres Deputados e Senadores a oportunidade de esclarecer uma série de conceitos sobre a situação específica do Brasil.

Como mencionei no início, no momento, não me compete opinar sobre esse tema. Entretanto, o que foi dito revela, em certo sentido, a validade da explanação teórica feita esta manhã. O que escutamos, realmente, foi sobre o problema das prioridades. Parece que o país não tem os meios, e nem a capacidade econômica para satisfazer todas as suas necessidades - e, algumas, não são. Assim, definiria a seguridade como uma etapa do caminho para o objetivo, estando o Brasil, segundo pude perceber, numa etapa de avanço. Existe, no entanto, o problema das prioridades, que não mencionei esta manhã. Não se podendo fazer tudo, há que se começar com o mais urgente - isso foi o que se manifestou, com muita clareza, no que se refere à aposentadoria por tempo de serviço, que não se considera prioritária, tendo em vista a existência de outras necessidades sociais mal atendidas. As distorções na distribuição de recursos, como dizia o Ministro, saltam aos olhos. Vê-se que esse é um ponto fundamental, porque quando se fala em reforma pensa-se, essencialmente, em prioridades. As prioridades devem ser mudadas.

O outro tema, sobre o qual agradeço os esclarecimentos, refere-se à saúde. É um tema muito complicado, porque a saúde é um direito humano, fundamental. Estando ou não previsto na Constituição, pouco importa; o que importa, é a boa vontade e o desejo do país de dar à saúde a prioridade que ela necessita.

Falou-se, também, sobre a preferência para o serviço público, que pode ser perfeitamente compreendida, pois trata-se de uma das opções que se justificam, caso o resultado seja bom. Quando os jornalistas me perguntam qual é o melhor sistema, eu lhes peço que observem o resultado, pois é ele que determina isto. Pode ser que sua sugestão dê um melhor resultado e, neste caso, porquê não utilizá-la? É sempre prudente escolher as alternativas.

Um dos elementos mencionados, que eu gostaria de sublinhar, por ser fundamental, é a impossibilidade de se financiar um sistema de saúde remunerando os provedores por ato médico.

Isso é uma fatalidade! Vimos isso, por escrito, nos anos 70, nos primeiros documentos que a Organização Mundial da Saúde apresentou, embora seja uma evidência. Alegro-me em ver que, aqui também, seja identificado como um mal a ser evitado. Entretanto, ele foi acoplado ao conceito de privado, porque a remuneração por ato médico era característica da contratação de serviço com o setor privado. Isto não significa que essa forma nefasta de remunerar o provedor se encontre também no setor público. É preciso evitar que isso aconteça. Pode ser que o setor privado tenha outras formas de remuneração, como cotas de capitalização, ou sistemas diferentes, que existem em muitos países, porque ele tenha-se distanciado dessa funesta maneira de proporcionar pagamentos aos provedores, que é um elemento de corrupção e de custo indefinido. A problemática da cobertura social médica é muito complexa, e abre precedentes para um debate a ser travado. Esse é um dos cerne do problema.

Sei que não é muito correto citar pessoas que não estão presentes, mas o Diretor da Organização Mundial da Saúde para as Américas, que é brasileiro, em um encontro anterior, disse que o que mais lhe molestava era o fato de que, apesar de tudo o que se havia feito, os recursos para a saúde no Brasil, e nos demais países, eram muito insuficientes. Além disso, há muitas necessidades insatisfeitas em matéria de mortalidade infantil e outras coisas. Perguntado por quê, ele não soube responder. Não chegamos a "vender" a saúde na forma que deveríamos fazer. Ninguém está contra a saúde. Os políticos não podem senão ganhar defendendo o direito à saúde. Nenhum governo dirá que a saúde é um gasto inútil. Segundo ele, o absurdo é não ter-se conseguido recursos para a saúde, quando todo o mundo está a favor dela.

Portanto, quero dizer que existem resistências diferentes, de outra parte da sociedade, para destinar mais recursos para a saúde. É claro que, diante de uma classe que não quer freqüentar o mesmo hospital das pessoas de mais baixo nível social - e isso é uma realidade em muitos países do mundo -, que considera o ambiente inadequado para o seu nível social, a solução seria levantar o nível de todos ao nível médio, ou rebaixar todos ao nível da classe baixa. Esse problema não tem solução.

A EXPERIÊNCIA DOS PAÍSES DA OCDE

Christian Veloz (Moderador) - É uma grande honra, na qualidade de Representante do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil, estar nesta mesa, juntamente com o Senador Esperidião Amin e o Deputado Waldir Pires.

A primeira parte desta sessão será destinada à experiência dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como Diretor-Adjunto do Escritório da OIT no Brasil, quero felicitar e agradecer aos organizadores deste Seminário Internacional sobre a Previdência Social, pela iniciativa tomada sobre um tema que é de vital importância para toda a América Latina e, em particular, para o Brasil.

Não podemos nos esquecer que o homem é o principal sujeito de nossos objetivos. Sempre me preocupei com a necessidade de sua segurança contra a doença, acidentes, invalidez, velhice e morte. A OIT, pelo seu mandato e suas experiências nesta esfera, está particularmente habilitada a oferecer seu conhecimento técnico no aperfeiçoamento de um sistema de proteção social adaptado às necessidades e aos recursos de seus membros.

A seguridade social, no sentido amplo, é um dos objetivos destinados à OIT, desde a sua criação, em 1919. É uma ação internacional, neste campo, se faz ainda mais precisa hoje, em vista dos esforços de integração econômica em curso. A OIT não tem uma solução milagrosa para oferecer aos seus membros. E, na sua concepção tripartite, reflete a efetividade de sua ação, em particular através do diálogo aberto e franco, em busca de soluções de consenso. Os trabalhadores são o motor da economia de um país e a oportuna realização desse tipo de reunião reflete uma preocupação válida, por buscar formas de proteção social para as futuras gerações.

Darei a palavra ao Prof. Tamburi, que adquiriu uma vasta experiência, na qualidade de chefe do Departamento de Seguridade Social da OIT, onde trabalhou por mais de 20 anos. Sua experiência internacional é vastíssima, e abrange vários continentes.

Giovanni Tamburi (Conferencista) - Depois do parêntesis desta manhã, chegamos ao tema que me fora destinado inicialmente. Será um panorama muito rápido, que não pode ser descritivo, devido à sua extensão. Terá de ser uma análise da situação nos países que se chamam da OCDE que, falando francamente, são os países mais ricos do mundo. Entre eles, encontram-se os grandes países que praticamente mandam na economia mundial, além daqueles que gozam de boa situação, e que podem até liderar a economia e o desenvolvimento, em grande parte do mundo.

Entretanto, antes de falar na seguridade social nestes países, é preciso ter presente duas coisas: a primeira é que, contrariamente ao que acontece ou pode vir a acontecer em outras partes do mundo, trata-se de países com disciplina fiscal reconhecida, que já integra a vida corrente. Os impostos, sejam diretos ou indiretos, pagos pelos indivíduos ou sobre as rendas, sobre o valor agregado, ou o que quer que seja, são um dos ingredientes da economia moderna e, apesar de haver alguns países nitidamente atrasados, no que se refere ao cumprimento do dever fiscal, este é o pilar sobre o qual se constrói a economia e a proteção social. É importante ressaltar isto, porque se o sistema fiscal não funcionar, não se alcançará os objetivos desejados,

em matéria de proteção social. Isto pode ser comprovado pela tendência mais moderna de identificar as contribuições obrigatórias para a seguridade social com contribuições de natureza ou caráter fiscal. Do ponto de vista jurídico, naturalmente, são distintas, embora a análise econômica em andamento em nossos países, sobre o financiamento da seguridade social, e sobre a possibilidade de uma mudança de rumos nessa matéria, se fundamenta em uma contribuição social global. Essas são as cifras que se levam em conta para julgar a pressão fiscal e contributiva: adicionam-se os pesos dos impostos diretos e indiretos e as contribuições sociais.

É necessário esclarecer isso, porque é inútil falar de promessas de seguridade social se não se tem presente como funciona a sociedade, do ponto de vista fiscal. Muitos dos que falam com nostalgia, ou que fazem uma má interpretação dos fatos do Estado do bem-estar, esqueceram-se de que os que o propugnaram, em matéria de proteção social, colocavam como corolário o *welfare* fiscal, isto é, pode-se conseguir o Estado do bem-estar, se todos pagarem os impostos e se estes forem elevados, para cobrir as ações sociais. Há alguns países que têm a ilusão de dar sem receber. Aí, com grande generosidade, se ampliou o papel do Estado benfeitor, sem ampliar ou fechar o controle sobre os problemas fiscais, levando a seguridade social à bancarrota. Naquele tempo, houve uma série de vítimas dessa generosidade, para não dizer dessa demagogia. A área fiscal ocupa um lugar central na maneira de se obter os recursos nestes países, porque como poderá ser visto em alguns exemplos, o financiamento da proteção social passa, em grande parte, pelo concurso do Estado, e este traz seus recursos da área fiscal.

Estamos num microcosmo composto por países que têm uma certa homogeneidade, pelo menos na maneira de considerar a proteção social. Os sistemas são diferentes e os objetivos, certamente, nacionais e específicos, embora todos coincidam na estrutura dos sistemas de proteção social, nos três famosos níveis. Isto é, existe um primeiro nível, no qual se pode introduzir tudo o que é assistencial e, além disso, a proteção obrigatória que o Estado impõe com os sistemas de seguro social e de saúde. O primeiro nível é estatal, obrigatório e público. Um segundo nível importante é a proteção complementar, que pode ser pública ou privada, mas que é uma entidade com estrutura totalmente diferente, que se concebe como uma parte isolada e importante, porque representa um papel predeterminado na proteção social. E há, também, um terceiro nível, que corresponde à previdência ou à poupança privada, ainda que limitada àquelas formas que os Estados reconhecem como meritórias e para as quais se fazem concessões fiscais. Ou seja, a pessoa que economiza, ou compra um apartamento, não pertence à seguridade social do terceiro nível. A seguridade social do terceiro nível é a compra de planos, a poupança relativa à previdência para a velhice, ou a compra de apólices de seguro para a saúde, ou coisa similar que o mercado oferece, com o objetivo específico da previdência ou da saúde, beneficiando-se, então, de prestações fiscais mais favoráveis.

Essa estrutura de três níveis permite aos Estados deterem uma grande flexibilidade na opção política do território a ser coberto por estes. O Estado cobre um território que se define segundo sua própria política, de acordo com a sua economia, seu desenvolvimento social e, sobretudo, conforme os dados duros da demografia e da economia. Entretanto, dentro desse contexto que se racionaliza facilmente, pode-se escolher várias fórmulas de ocupação do território de proteção que cabe ao Estado, bem como a parte que deve ser ocupada pela previdência ou por programas com um matiz voluntário, às vezes, como medida de caráter privado.

Os dois primeiros níveis são os elementos com os quais se pode jogar, na estratégia política da seguridade social. Isso é, uma das maneiras de se fazer frente às graves dificuldades em que se encontra a seguridade, pelo encarecimento da proteção social, como consequência do declínio demográfico, pelo envelhecimento da população, e pelos gravíssimos problemas de desemprego e falta de dinamismo na economia.

Resumindo-se, pode-se dizer que nos países ditos ricos há dois tipos de opções para o público, que consiste no primeiro nível. Alguns países consignam o papel do Estado como fornecedor de garantias modestas de proteção, tanto no que se refere à saúde, como em matéria de pensões e outras prestações econômicas, e consideram que compete a ele resguardar toda a população. Trata-se de uma proteção universal, mas com patamares relativamente modestos, deixando para o segundo nível a tarefa de complementá-los. A soma dos dois é o resultado de uma política deliberada de divisão do terceiro território em dois tipos de intervenção.

Quando é o Estado que cria e institucionaliza o segundo nível, a intervenção também pode ser obrigatória. Nesse caso, a situação é um pouco diferente da dos países onde este nível fica totalmente à vontade das empresas ou dos indivíduos. Há uma diferença, que pode ser assim resumida: pode-se substituir a compulsão e a obrigatoriedade de se pertencer a um segundo nível, pelo incentivo fiscal. O incentivo fiscal permite que os indivíduos ou as empresas criem esse segundo nível. Existem as alternativas da compulsão e do incentivo fiscal, e pode-se perfeitamente jogar com as duas.

Alguns países escolhem a proteção modesta, por não interpretarem o Estado do bem-estar como de monopólio social, mas como uma garantia para todos os cidadãos, como uma proteção contra eventualidades, não num nível mínimo de subsistência, mas num patamar decente, adequado, suficiente, mas não, por definição, um patamar cujo objetivo seja manter o nível de vida anterior. A intenção não é essa.

Existem, ainda, os países onde o Estado pretende, insiste ou considera que o objetivo da seguridade social, no primeiro nível, seja o de garantir aos aposentados, por exemplo, o mesmo nível de vida anterior.

São os seguintes os países cuja ótica da prestação de primeiro nível é modesta, e que contam deliberadamente com um segundo nível público ou privado substancial: a Inglaterra, a Dinamarca, os países escandinavos, e o Japão. Nestes, considera-se que, no nível de salário-mínimo, de salário médio, o sistema público de pensão não pode superar uma taxa de reposição de 30 a 35%. A pensão estatal, de base pública, da Dinamarca, é interessante, em termos de dólares - o que aqui, provavelmente, pareceria muito, lá é uma pensão modesta. Na Inglaterra, um casal ganha 75 libras esterlinas por semana, o que não é muito. Na Suíça, a pensão estatal, única, total, está entre 1.800 e 2.400 francos suíços, o que é muito pouco, quando se pensa que uma pessoa começa a trabalhar aos 17 anos, com um ganho de 4000 francos. Enfim, há países com compromisso público de proteção modesto. A Alemanha, a França e, sobretudo, os países do sul da Europa, tomaram outro caminho. A Alemanha e a França colocaram-se na posição intermediária, onde o Estado pretende, ou pelo menos está tratando de conseguir, prestações que permitam manter o nível de vida anterior para as pensões, e que permitam um acesso a todos

os serviços médicos de qualidade. Nesse caso, o objetivo está mais acima, e estes países almejam algo mais, porque podem arcar com os custos.

O segundo nível se encontra numa posição um pouco menos importante, em termos de quantidade e qualidade, porque só tem de repor uma parte menor da perda de salário. Há países que, realmente, compreenderam de maneira equivocada o que seria o Estado do bem-estar, pois interpretaram-no como uma necessidade de criar, praticamente, um monopólio estatal, público e obrigatório sobre a proteção social. Esses são os países que hoje estão em grandes dificuldades, porque trata-se de um território que compreende áreas de gastos tremendos em saúde, em aposentadorias, e existe uma insatisfação por parte do cliente, que perdeu a confiança e já não crê mais que esse nível de generosidade possa ser sustentado.

No princípio, está tudo bem, pois promete-se o que não será pago, pressupondo-se que as gerações sucessivas o farão. Agora, todavia, esses sistemas já estão na geração sucessiva, tendo começado a aparecer as distorções financeiras e econômicas, em particular, de se ter um sistema quase monopolista, e que pretende praticamente eliminar a opção do segundo e terceiro níveis de seguridade social. É evidente que, como nos vasos comunicantes, quanto mais se dá ao primeiro, menos se dá ao segundo. Essa interpenetração do primeiro e do segundo níveis, sobretudo na estratégia de pensão, é fracional, e as leis de pensão devem ser elaboradas com atenção, porque há um segundo nível. Chegou-se até ao ponto de se criar quase que uma obrigatoriedade de proporcionar uma segunda pensão. Eu a chamo de primeira pensão, dentro da segunda.

Há uma deliberada racionalidade de se criar a segunda pensão em função da primeira, e a primeira em função da segunda. Não são circunstanciais os fundos de pensão, mas são menos planejados em certos países do que em outros. Hoje em dia, existe até um movimento que os favorece. O tema "fundos de pensão" é um dos mais debatidos nestes dias, em países latinos, como Espanha, Grécia, Itália, onde realmente nunca se havia pensado que o Estado não teria a capacidade, nem a possibilidade de cobrir tudo e todos.

Quando se fixam objetivos bastante avançados de seguridade social, e se almeja, além disso, um sistema eficaz, do ponto de vista social, existem vários métodos a serem escolhidos. Um dos métodos é a seletividade, ou seja, a eliminação dos direitos à prestação aos que, realmente, dela não necessitam, porque se encontram numa situação social na qual não estão desprotegidos, pois têm amplos recursos para se proteger.

A outra maneira de trazer os recursos para aquelas áreas mais necessitadas seria o abandono da universalidade, mas mudando-se a forma de conceder os benefícios, em função de sua importância social. Há muitas leis, por exemplo, onde se vê, claramente, que a fórmula utilizada para o cálculo da pensão não é a mesma para todos, pois as classes mais baixas são favorecidas. Isso acontece nos Estados Unidos, na Itália, e em outros países, onde os que tiveram rendimentos menores, recebem uma pensão maior. Isso pode dar uma conotação social à pensão e é muito recomendável, porque permite dirigir recursos para as classes mais baixas, e não se corre o risco de que o pequeno efeito redistributivo existente se perca. Um dos instrumentos clássicos para se obter esse resultado é o famoso teto, colocado em alguma parte do sistema, de maneira que a prestação favoreça aos menos ricos. Todas essas são políticas

deliberadas, que levam sempre em conta a situação fiscal dos indivíduos, porque, ao mesmo tempo em que não há coerência entre os tetos contributivos, cria-se uma confusão total.

Nos países escandinavos, a prestação corresponde ao nível de rendimentos anterior, o que é mais que uma generosidade, não somente pelo nível, que não é alto, mas pela extinção de todos os outros tipos de programas sociais, que englobam também moradia, educação, etc.. Chamo a atenção para o fato de que, quando um Estado, como a Suécia, quer realmente estender a proteção social quase até o limite citado pela manhã, ele necessita de um esforço fiscal que corresponde a mais da metade do produto nacional. Neste ponto, os países chegam à crise fiscal, onde os indivíduos já se ressentem da falta de liberdade de dispor de seus recursos, mesmo sendo todo o resto grátis. Pode acontecer uma rebeldia dos contribuintes, que podem preferir não ter casa, escola e ônibus grátis, desde que tenham algum dinheiro para dispor como lhes aprouver, porque, daquela forma, não lhes sobra um centavo. Em certos países, depois de se pagar os impostos devidos, resta muito pouco para a classe média. Então, isso é um pouco paradoxal. Embora, naturalmente, eu esteja exagerando, esse não é tão grande assim, quando nos recordamos que os partidos que sustentaram, durante anos, o extremismo do *welfare state*, onde a cobrança fiscal é muito grande e se dá tudo grátis, perderam todas as eleições e estão em minoria. As pessoas, agora, querem outra coisa. Isso quer dizer que também há como se exceder em generosidade de proteção social. Há erros tanto para os que dão pouco, como para os que dão demasiado.

Discorrerei rapidamente sobre o porquê dos sistemas da OCDE estarem em crise. O desdobramento da crise é mais ou menos o mesmo. Entra-se numa fase de recessão econômica, e de violento envelhecimento da população - o que resulta na relação de quase um por três, ou um por dois, entre beneficiários ativos e pensionistas. Cria-se, sobretudo, um enorme vazio na arrecadação, porque há grandes massas sem trabalho e, por vários motivos, a economia já não sustenta as taxas de crescimento anteriores. Como, nos períodos de grande crescimento, se havia prometido larga proteção social, cria-se o problema do medo, quando não do terror, de não saber como manter o financiamento dos gastos públicos.

Os casos da Itália e da França são clássicos. Na Itália, houve quase uma impossibilidade de se manter nessa forma. A Itália é classificada, perante o Fundo Monetário Internacional, e pelos grandes financiadores internacionais, da classe "b" até a classe "c", em virtude deles classificarem-na como um país pouco confiável, devido à sua enorme dívida interna, o que, em grande parte, se deve ao excesso de gastos, e ao desequilíbrio do orçamento público em endividamento interno. Desta forma, há 11 anos, já se considerava a Itália como um país que vivia além dos seus meios e, assim, não podia continuar.

Uma das primeiras medidas foi eliminar as distorções na seguridade social, reduzir os gastos públicos, e racionalizar tudo aquilo. Mas não foi só na Itália que isso aconteceu, mas em todos os países do grupo da OCDE que entraram nessa onda de crise. Não posso descrever a síndrome de cada país, por serem diferentes, embora haja algumas coisas que chamam muito a atenção. Falarei do comportamento frente à crise, principalmente, pela sua simplicidade, onde as cifras demonstram que a situação não pode permanecer. Para os gastos mais elevados, os recursos não são suficientes, e não se pode arranjar mais recursos. Aí, só há uma maneira de

se proceder, ou seja, diminuir os gastos, e aumentar a receita, caso seja possível, o que é, realmente, difícil de se fazer.

O importante, para o futuro, é o fato da crise ter uma origem e uma expressão financeira. O cliente, o segurado, o cidadão ou dependente familiar não tem qualquer objeção ao sistema corrente, pois goza totalmente de um benefício que lhe convém. Portanto, quem quer a crise são os outros, é o governo. Essa é uma síndrome interessante, porque pretende-se mudar algo em desfavor das pessoas que elegeram alguém para que se faça alguma coisa. Isto é, o eleitor não tem nenhum interesse na reforma, porque não pode ficar mal.

Quando a Câmara dos Deputados, os jornais, e a televisão explicam que devem ser adotadas medidas restritivas ou punitivas no campo do financiamento, é óbvio que a reação popular é negativa. Então, inicia-se a corrida contra a onda do apoio e do consenso político. Isso vem ocorrendo aqui e em vários outros países da América Latina. Na crise financeira, o governo se dá conta que tem de fazer algo, mas aos clientes não interessa mudar.

Outro tipo de reforma se dá no sistema de educação. Há consenso entre os clientes - pais de família e governo - sobre a impossibilidade de manter o quadro atual, porque a educação no país está muito mal. Então, há as reformas populares e as impopulares. A reforma que os países da OCDE estão enfrentando é impopular por definição. Da necessidade de se trocar os parâmetros do sistema de forma a que se gaste menos, ou se arrecade mais, vem o início da vontade de mudar. Permito-me, pois, comentar como essa estratégia da reforma foi conduzida em nossos países, onde se chegou a ter bons - pelo menos inicialmente - resultados.

Os Estados Unidos confiam a estratégia da proposição da reforma a todos os partidos. Por sorte, naquele país, não há mais que dois. Então, houve a famosa ação do bipartidarismo, que propôs a reforma. O partido no controle do poder diz a todo o mundo, inclusive à oposição, para preparar uma reforma em conjunto. Compõe-se uma comissão, da qual participam, de igual modo, governo e oposição. O governo propõe 100 dias para a apresentação de uma reforma, que começa pelo presidente e termina com uma solução que, por definição, será de consenso. Enfim, é uma maneira de fazer com que as coisas funcionem, e evita a possibilidade de o Parlamento não aprovar a lei.

A outra forma é a pré-negociação com os representantes dos que, por definição, vão perder, isto é, os sindicatos, porque lhes darão menos, ou terão que pagar mais. Esse é o estilo alemão. Na Alemanha, se faz uma consulta às forças sociais, e se predispõe a um acordo que, no final das contas, aplainará o caminho quando a lei chegar ao final.

A terceira forma é a japonesa, que toma e dá, simultaneamente, para que a oposição não se polarize nos aspectos maus, bloqueando os bons. Os japoneses aplicaram a teoria de, por exemplo, em matéria de pensão, aumentar violentamente a idade de aposentadoria de 55 para 60 e, a seguir, para 65 anos. Do ponto de vista de grandes grupos, isso era uma regressão social. Então, deu-se, ao mesmo tempo, a todas as mulheres japonesas, o direito à pensão autônoma, o que foi um enorme triunfo no país, com uma população feminina que representa 50% dos eleitores. A mulher, portanto, teve um papel importante na sociedade. A pensão que

recebe não se origina do marido, mas própria. Trata-se da pensão autônoma de cada cidadão, homem ou mulher, de base mínima e modesta.

Todavia, algumas pessoas pensam que há outros exemplos. Pode-se incluir na reforma alguns elementos que levam a população a querer a mudança porque, se todos forem contra, se for contra o interesse do povo, será difícil aprová-la. As reformas também são aprovadas quando há uma mudança drástica no clima político, não havendo tempo para se preparar a oposição. Isso aconteceu repetidamente na história. As grandes reformas acontecem depois de grandes guerras, ou depois de revoluções importantes. É o caso do Leste Europeu, onde a proteção social está sendo zerada, em virtude da violência da crise. Não há como discutir a reforma da saúde na Rússia, porque há outras coisas prioritárias. Então, nos momentos de grande comoção social, reforma-se melhor. Quando a situação se acalma, e o diálogo democrático é restabelecido, as reformas são freadas, porque todos têm algo a dizer. Isso não é a seguridade social, mas uma recordação de fatos da política que permitem fazer o que todos os países necessitam, se não reformar, pelo menos racionalizar seus sistemas.

Diante de um bom sistema, torna-se mais difícil deixá-lo pior, porque as pessoas se acostumam com o que é bom. É o caso da Itália, onde as pessoas se acostumaram com a prestação gratuita dos serviços de saúde, que não deixava de ser um pouco de extravagância. Obviamente que não se considera muito agradável pagar por serviços médicos que antes eram gratuitos. Quais os quatro elementos da estratégia da mudança para a obtenção de resultados nesses países?

O primeiro foi a reconsideração da estrutura das prestações e, em particular, a idade de aposentadoria. Era muito fácil justificar que a idade de aposentadoria, frente ao envelhecimento da população, não poderia continuar nos níveis de 55, 60, ou 62 anos de idade, faixas estas fixadas, na maioria dos países, nos anos 20. Falava-se da mesma idade determinada em 1928. Como continuar com isso? Portanto, tornou-se indispensável começar no primeiro nível, o público, pagando aposentadorias para pessoas que não tivessem idade inferior a 60 anos, sendo que a maioria dos países já está passando esse limite para os 65 anos.

Outra estratégia que permite assegurar esse passo e obter consenso político, consiste em escalar a alteração de idade. Assim foi nos Estados Unidos, na Itália, na França, e em outros países, onde se conseguiu que, a cada ano, se aumentasse alguns meses, até que, por volta do ano 2000, todos se aposentaram aos 65 anos. Essa maneira de escalar o aumento de idade de aposentadoria permite eliminar uma oposição que, às vezes, é muito forte por parte dos que se sentem lesados. Entretanto, dessa forma, isto não ocorrerá, porque a mudança não se dirige a eles, mas aos que se aposentarão no ano 2010, época que não motiva fortemente a oposição, como acontece no momento atual. Essa é a psicologia da reforma, e está sendo tratada assim por todos os países. A Áustria, vai até o ano de 2015; a Itália, até 2002; e, a Alemanha, até 2004. Todos escalonaram o sacrifício que virá, em grande parte, tanto no aumento da idade de aposentaria, quanto na criação de condições mais rígidas para conceder pensões. Em vez de se calcular a média dos últimos três anos, fala-se em 15 anos, ou mesmo na carreira completa, o que baixaria drasticamente o direito individual, não de imediato, mas no ano 2020, 2015. Os atuários estão felizes, porque podem afirmar que o sistema terá equilíbrio. Embora considerando

que a reforma resolverá o problema financeiro futuro, isto basta para acalmar os protestos e as dificuldades.

A terceira forma de pressionar o sistema é frear os ajustes automáticos ou os aumentos das pensões, em função do nível dos salários, dos preços, ou do que quer que seja. Nestes países, houve regras muito generosas que, agora, estão sendo reduzidas. Na França, o ajuste passou a ser feito apenas uma vez ao ano, ao invés de duas. Na Itália, ajustava-se pelo aumento do custo de vida, que também levava em conta a dinâmica salarial. Hoje em dia, os sindicatos se esqueceram da dinâmica salarial, de sorte que se pode aumentar as aposentadorias uma vez ao ano, seguindo o aumento do custo de vida. Com esse tipo de prática de frear os gastos, e com a adoção do ajuste anual, é enorme o montante economizado pelo Tesouro.

É desnecessário acrescentar que uma das primeiras coisas que se precisa fazer é eliminar os privilégios, as situações especiais, o que se concedeu a grupos que, por motivos distintos, haviam conseguido muito do Estado, em comparação com os demais.

A unificação da prestação de aposentadoria dos setores público e privado, e a impossibilidade de justificar situações de excesso de privilégios nos sistemas especiais estão na ordem do dia. A concessão de privilégios para grupos particulares está caindo. Essa é outra maneira de racionalizar um sistema que saiu de seus trilhos. O mau é que as previsões financeiras, sobretudo econômicas, não são muito favoráveis nos países da OCDE, o que mantém a pressão para a contenção dos gastos sociais. Alguns países não puderam racionalizar muito e o farão, talvez, dentro de um ou dois anos.

As previsões, no que se refere a empregos, são muito ruins, quase catastróficas. Os jornais, todos os dias, trazem notícias de fábricas que dispensam trabalhadores, e de setores da economia que geram empregos que deixam de existir, sendo muito rara uma notícia de criação de novos empregos. Havia muita fé na aposentadoria antecipada, pois prometeu-se aos trabalhadores alguma forma de pensão ou indenização caso deixassem, antecipadamente, o seu posto no mercado de trabalho. Isso foi um fracasso quase total. Estima-se a entrada de um trabalhador para cada cinco vagas, sendo que, quase sempre, quem entrava não ocupava um lugar fixo. Esses números são alarmantes, e é evidente que os ministros e os chefes de governo, recentemente reunidos na Comunidade Européia, tinham como fator primordial da agenda, a preocupante situação dos gastos sociais.

O problema do financiamento é o reverso da medalha, pois a reforma é feita através da redução dos gastos, que só pode continuar caso sejam obtidos mais recursos. A racionalidade da forma de financiamento da seguridade social é uma garantia para demonstrar à coletividade que certas formas se justificam. Um sistema de financiamento que não pode ser justificado objetivamente, não é racional. Todavia, será muito difícil obter-se um consenso.

Na época de Getúlio Vargas, havia racionalidade na forma de levantar contribuições ou cotizações para a seguridade social, porque o seguro social obrigatório dos anos 20 tinha a sua lógica, que era o seu financiamento através dos impostos, com cotizações obrigatórias do patrão, do empregado, e com o subsídio do Estado. A divisão tripartite, que ainda existe em alguns países, tinha uma coerência quando o sistema limitava-se à cobertura de certos grupos de

operários e trabalhadores. Com a universalização da proteção de todos os cidadãos, à qual todos têm direito, essa lógica de obter-se recursos, como se faz no Brasil, sobre a folha de salários, e outras formas mais, é muito dificilmente justificada.

Nos últimos 20 anos, os **experts** vêm se perguntando qual é a racionalidade. Há como conseguir uma forma de financiamento adequada aos objetivos da seguridade social, tal como a define, hoje em dia, a sociedade? Há três critérios possíveis de racionalidade, e eles quase que se impõem. O primeiro, é o mais sólido: o financiamento, para ser racional, tem de ser coerente com as necessidades da economia nacional.

Quais são as principais preocupações de coerência? O sistema de financiamento da seguridade social tem de surtir efeitos não negativos sobre o emprego ou, pelo menos, sobre a competitividade das empresas. Esses são dois aspectos do diálogo econômico que os ministros da economia pedem aos da seguridade social: organizem os financiamentos, de modo a favorecer ou não acabar com os empregos e com a competitividade das empresas. E, aí, vem toda uma série de estudos, diálogos e experiências, que mostram que a cotização obrigatória, diretamente proporcional à folha de salários, é tremendamente negativa para o emprego ou, pelo menos, não permite incentivar a sua criação, porque quando a taxa de contribuição ultrapassa os 20, 25, ou 30% - como é o caso do Brasil - os efeitos sobre a geração de empregos são relativamente negativos. Então, buscam-se sistemas neutros frente aos empregos e, possivelmente, positivos frente à competitividade das empresas.

Portanto, no final desses estudos, conclui-se que as formas alternativas de financiamento, que passariam por outros parâmetros - por exemplo, cobrar das empresas, em função do valor agregado desta, não do produto, ou começar a arrecadar contribuições proporcionais ao capital, e não à folha de salários - teoricamente, são soluções muito atrativas, e os professores universitários gostam muito delas, embora estas sejam totalmente inaplicáveis. Sucede que essa técnica da folha dos salários tem uma vitalidade tremenda, porque é muito fácil, e ao mesmo tempo difícil, de se aplicar, conforme as alternativas de financiamento.

Há uma literatura interessante e uma realidade triste, que é a de não se mudar as coisas, ainda que se saiba que não funcionam bem. Que fazer? Mantém-se o sistema da contribuição proporcional sobre a folha de salários, mas se introduzem mudanças como, por exemplo, reduzir, para certas empresas, a contribuição, desde que obedeçam determinadas condições de emprego. O empregador, por exemplo, pode isentar-se da contribuição referente ao primeiro empregado, cujo valor será coberto pelo Estado. Isto quer dizer que há formas de desagrarar as empresas de certas contribuições sociais, porque se concentram em zonas de precárias condições de emprego, se localizam em zonas geograficamente deprimidas, ou porque se situam em determinada região. Essas fórmulas, descritas em vários estudos, não deram muitos resultados. Todavia, há uma primeira racionalidade que se impõe, e que o planejador da seguridade social tem que colocar em prática, quando planeja e propõe um sistema de financiamento: essas mudanças são coerentes ou não com as necessidades da economia?

O ponto número dois, que também se encontra na Constituição brasileira é muito óbvio: o financiamento seria racional se fosse baseado na capacidade de contribuição. Isso está na Constituição do Brasil, onde um dos objetivos é fazer o financiamento em função da capacidade

de contribuir. Também neste ponto a experiência foi um pouco variada, porque a capacidade contributiva é mais fácil de se enunciar do que de se provar. É o caso, por exemplo, dos trabalhadores autônomos, não-assalariados. Com a capacidade contributiva, houve surpresas, assim como quando se supôs que a capacidade contributiva de uma empresa seria igual à de outra, o que não ocorre, pois algumas podem estar em dificuldades e não ter qualquer capacidade contributiva; estão tecnicamente no mesmo nível, produzindo a mesma coisa, com a mesma mão-de-obra, mas não têm a mesma capacidade contributiva. Afinal, averiguar a capacidade contributiva é algo bastante complicado, e de difícil avaliação. Deste modo, receio que se confunda, no debate político final, a capacidade contributiva, com a disponibilidade de pagamento, pois terminam pagando aqueles dispostos a pagar, e não os que têm capacidade de fazê-lo.

A terceira e última racionalidade de financiamento é aquela referente ao objetivo, onde há prestações do tipo universal, do tipo serviço público, como o serviço de saúde e a pensão universal, que não têm nada a ver com o problema dos rendimentos substitutivos de um assalariado que perdeu a sua capacidade laboral, devido a riscos sociais. Considera-se que se o objetivo do programa é universal, de serviço público, quem tem de pagar por ele é o Estado. A assistência social trata de programas que procuram proporcionar rendimentos substitutivos à perda de salários, e suas prestações são proporcionais ao salário e, é mais lógico e racional, que sejam financiadas com contribuições obrigatórias, proporcionais ao salário. Todavia, se a prestação não é proporcional e é igual para todos, os governos sustentam que é preciso ir até a internacionalização final. Há países que estão fazendo isso, gradativamente, para alinhar a forma de financiar o objetivo do programa. E não se pode dizer que isso não é correto, porque tem muita lógica o financiamento de um serviço público dar-se como tal. Esses são, mais ou menos, os grandes temas em discussão, havendo uma grande diferença entre os vários países.

Para concluir, há os países que têm confiança em si mesmos, que acreditam firmemente que a opção que tomaram, em matéria de proteção social, é a melhor; e há aqueles que duvidam de suas bases e de seu equilíbrio, provavelmente porque isso, a princípio, é normal. Entretanto, tanto os bons como os maus, coincidem em reconhecer as suas diferenças. Quando a Comunidade Econômica Européia introduziu o conceito de harmonização dos sistemas de seguridade social, redundou num fracasso inevitável, porque não há necessidade de se ter, nessa matéria, padrões institucionais, legais, jurídicos, e até de comportamento igualitários. O que conta é o resultado. Atingindo-se o mesmo resultado, em termos de bem-estar, com uma estrutura legal, jurídica e institucional "a", contra uma "b", que é totalmente diferente, por que impor a primeira à segunda? Assim, caso as condições resultem positivas, descobrir-se-ão as virtudes da diversidade de enfoque.

Então, a mensagem seria: não perguntem o que é melhor, pois melhor é o que dá melhores resultados, e são estes que justificam a opção. Na área política, a grande dificuldade em matéria de proteção social - principalmente as pensões, porque em saúde é mais fácil - é ter segurança de que dará bons resultados, porque as pensões serão pagas dentro de 40 anos.

Christian Veloz (Moderador) - Agradeço ao Dr. Tamburi pela brilhante e sintética exposição. Abriremos, agora, os debates, com a presença de dois debatedores. Seguindo o

programa, o Dr. Tamburi fará algumas considerações finais. Concedo a palavra ao Senador do Estado de Santa Catarina, Esperidião Amin.

Senador Esperidião Amin (Debatedor) - Desejo saudar a todos os presentes, cumprimentar o Deputado e ex-Ministro da Previdência, Waldir Pires, o conferencista, Dr. Giovanni Tamburi, o Deputado Eduardo Jorge, e o Deputado e ex-Ministro Roberto Campos.

É muito importante a iniciativa deste seminário. Recolhi, das palavras do Dr. Giovanni, alguns pontos prioritários para o debate, certamente não com a pretensão de esgotá-los. O primeiro comentário é de natureza política, já que não sou um técnico no assunto, só podendo trazer a visão política, isolada, pessoal e, sob certo aspecto, do partido ao qual presido - Partido Reformador, fruto da fusão do PDS e do PDC.

O Dr. Giovanni deixou muito claro que a equação para se obter o resultado que os países da OCDE estabeleceram, com parâmetros mais ou menos assemelhados, só foi possível em função de rupturas. Houve rupturas já que, naquela região, a maior parte dos países enfrentou grandes tragédias, principalmente a II Guerra Mundial.

No nosso caso, este seminário é particularmente auspicioso, porque ainda estamos impregnados da convicção messiânica de que somos um país condenado ao sucesso. E, mesmo que os números mostrem um estado falimentar, que o gráfico mostre que caímos do quadragésimo andar e estamos cruzando o quinto, sempre nos ocorre a idéia de que, até agora, vai tudo bem, que não houve nenhum problema, exceto certa dificuldade de respirar, embora não tenha havido ruptura. Estou fazendo esse comentário porque, desde maio deste ano, o meu Partido iniciou a discussão de propostas para a revisão constitucional, quando foram selecionadas três prioridades. Comparamos a nossa situação à de um automóvel com melhores condições de desempenho numa prova automobilística, e que está, há algum tempo, atolado, com alguns tripulantes abandonando o carro, sendo barrados no aeroporto de Lisboa, mas tentando a alternativa do seu projeto fora do carro Brasil. A primeira providência seria assegurar a capacidade de resolução política na democracia. O Dr. Giovanni advertiu que o processo democrático dificulta essa resolução. Como a nossa opção é democrática, precisamos de formas que facilitem a resolução no regime democrático, e isso parece impor a necessidade da redução, na prática, do número de partidos políticos. Essa é a primeira prioridade, considerada indispensável para gerar decisões a respeito do tema em debate.

A segunda prioridade relaciona-se à questão econômica. Abster-me-ei de falar sobre esse assunto, porque, aparentemente, ele passa distante dessa questão, porque nenhum sistema previdenciário terá resultado com recessão, com diminuição da atividade econômica e, conseqüentemente, com redução da capacidade de gerar empregos. Consideramos que intervir institucionalmente na nossa ordem econômica é indispensável, para que o país volte a crescer, a gerar empregos, e a receber e produzir investimentos.

A terceira prioridade praticamente confirma todo o teor da palestra do Dr. Giovanni, e é resumida na seguinte expressão: ajuste fiscal, com destaque para a previdência. Isto, porque é impossível tratar de ajuste fiscal, sem falar em previdência. Ou seja, é inútil fazer novo ajuste fiscal, induzindo a uma nova reforma tributária, sem uma nova definição de encargos da União,

dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sem que se tenha em mente a questão da previdência.

Os dados da previdência, os relatórios que já temos, o relatório do FMI sobre a perspectiva da previdência brasileira, as alternativas de aprimoramento da gestão, sem dúvida alguma, necessários à supressão de irregularidades, e nisso tem havido um esforço sério, até com uma determinação singular para os padrões administrativos e políticos brasileiros, levam a essa conclusão. Mas é inútil induzir uma reforma tributária racionalizadora, sem que a questão da previdência seja tratada em termos estruturais, da forma resumida que foi feita aqui. Seria mais um arremedo de ajuste tributário, com o apelido de ajuste fiscal, como tem ocorrido pelo menos nos últimos 13 anos.

Finalmente, a questão da previdência, que me provoca, por eu discordar da perversidade do nosso complexo tributário e, principalmente, da nossa fonte de financiamento para a previdência, que é constituída basicamente pela folha de pagamentos, o que afugenta o emprego formal, remetendo, até por conveniência, à informalidade, à evasão e, até, à sonegação. E vem a questão de tratar-se ou não apenas de fonte de financiamento da previdência ou da seguridade, da fonte de financiamento do Poder Público no Brasil, que onera, excessivamente, o processo produtivo e a folha de pagamentos, quando o mais racional seria onerar o consumo e a renda.

No tópico da ruptura, avulta o problema tratado muito superficialmente nessa palestra, e que, para o Brasil, é essencial: a questão da transição. O modelo japonês descrito, serve para fornecer alguns exemplos. No nosso caso, tudo o que tinha de ser dado, já foi, só restando tomar. Não há mais nada em matéria de concessão; não há possibilidade de alguém ganhar o Prêmio Nobel ou o Oscar de efeitos especiais em matéria de concessão previdenciária - o nosso talento já se esgotou, pelo menos no que se refere às grandes linhas de concessão.

Não serei eu, Presidente de um Partido de oposição ao governo, a induzir o estabelecimento da receita. Todavia, consideramos prioritário que se aceitem as fórmulas de aprimoramento de gestão e do que se chama "meia-sola". Essas fórmulas já foram esgotadas, também com muito talento, com criatividade até, e com razoável eficácia. Temos de encarar a questão estrutural, sem ruptura, num processo democrático e, se possível, antes do tomo. Não sei se estou sendo otimista ao dizer que estamos no quinto andar.

Concluindo, entendo que faltou um esclarecimento sobre a questão da unicidade da seguridade e da previdência. Os modelos conhecidos estão em debate; há uma unicidade. Gostaria de saber como é nos países referidos, situados, basicamente, na Europa, a questão das aposentadorias especiais. Segundo, a questão do servidor público. A nossa próxima bomba-relógio é, sem dúvida alguma, decorrente do Regime Jurídico Único; prefeituras que eram atuarialmente sãs, estão falidas e não sabem. Os próximos prefeitos serão candidatos na esperança de que a bomba não estoure sob a sua cadeira, nem sobre a sua cabeça. Terceiro, além do servidor público em geral, a questão do servidor militar. Na Europa, naturalmente, isso é menos nevrálgico, por razões históricas e da nossa tradição cultural.

Portanto, são essas as perguntas que teria a fazer, posto que não há mais dúvida, e acho que já existe essa concordância teórica de que a seguridade social deva ser financiada por um

imposto, um tributo de consumo, e assegurar um piso, que pode ser pequeno, como foi no exemplo dado, às vezes até inferior ao salário-mínimo real - não ao salário-mínimo geral, conceitual e legal - e que funcionaria como um segundo piso compulsório, até para combater a imprevidência que faz parte da natureza humana. A partir daí, começa a atuar a previdência complementar, que deve ser prioritariamente pública, e complementarmente facultada a instituições privadas e semiprivadas, além de um terceiro nível, que chamaremos de pecúlio. Acho que esse é o modelo que já está sendo considerado, visando aos melhores resultados - não que seja o melhor, pois o melhor é aquele onde são feitas todas as concessões, mas sem custos.

Como é, lamentavelmente, do couro que sai a correia, e se não há couro ela é apenas uma fotografia, entendo que esse debate é útil, embora não se pretenda trazer uma posição partidária, a não ser esta: este tópico faz parte da prioridade do Brasil, ao contrário da necessidade de se fazer mais uma reforma tributária para o governo. Tratar desses dois assuntos em conjunto - ajuste fiscal e previdência - é importante para o país, mesmo que represente alguma desilusão.

Christian Veloz (Moderador) - Agradeço, e passo a palavra ao Deputado Waldir Pires, ex-Ministro da Previdência Social.

Deputado Waldir Pires (Debatedor) - Meu caro Dr. Christian, que aqui modera os nossos trabalhos, e representa a OIT; meu caro Dr. Tamburi; meu caro colega de Congresso, Senador Esperidião Amin, assistimos a três intervenções muito lúcidas. O Dr. Christian iniciou dizendo que o desafio essencial de toda essa nossa preocupação, no que diz respeito à seguridade e à previdência, se resume na busca da relação da vida com o homem, no significado da sociedade, no Estado e no ser humano, o que, a rigor, é a base de todas as nossas inquietações e reflexões.

Essa é uma posição indagativa permanente na análise que, dificilmente, pode ser somente técnica, mas que deve atuar permanentemente como um acicate de toda a nossa inteligência, para buscar formas de resolver a crise, na OCDE, ou aqui.

No fundo, um dos fatores mais graves dos tempos atuais é que se perdeu um pouco o objetivo da nossa existência, ou dos governos, e para quê, afinal, se cria o Estado. De repente, acabamos vítimas das elocubrações sobre mecanismos cambiais ou ajustes fiscais, equilíbrio da balança de pagamentos ou comercial, questões estas que, afinal, circunscrevem todas as nossas preocupações, ações e formas de atuação, e a humanidade passa a ser um subproduto de tudo isso.

O Dr. Tamburi mostrou, há pouco, o grau de perplexidade e dificuldades na OCDE que, evidentemente, são muito distintas das nossas, mas que sinalizam a falta de modelos no mundo. Não temos modelo para a seguridade, para os projetos de desenvolvimento, e tampouco para a organização democrática. O mundo se encontra numa enorme esquina na sua caminhada civilizatória. A OCDE é a organização dos grandes países desenvolvidos do mundo, os maiores, capazes de uma participação no PIB universal extraordinariamente esmagadora, que, todavia, se encontra, neste fim de século, incapacitada para apontar os caminhos da sua convivência humana. Sentimos uma perplexidade gigantesca, no instante em que nações tão poderosas

sinalizam qual é a política monetária conveniente, e a financeira lúcida, embora verifiquemos que todas elas (incluindo o Brasil) estão produzindo um grau de desconforto e injustiça na convivência entre os seres humanos.

Claro que, para nós, esse problema é decuplicado. No nosso caso, é um quadro de miséria, fome, e abandono maior das populações humanas. Então, vivenciando tudo isso, somos desafiados a dizer que o quadro de dificuldades existente nos países ricos, no plano da seguridade social, é bem diverso do que existe no nosso país. O problema daqueles países decorre do declínio da sua capacidade de civilização. Imagino que está-se vivendo, na OCDE, no mundo contemporâneo, o fim da civilização. Talvez, até seja um momento muito rico, pois podemos estar assistindo a um dos períodos de *ruptura profunda da história, parecido com os instantes vividos no fim dos Séculos XV ou XVI, rompendo estruturas anteriormente consolidadas, e abrindo, com o Renascimento, e com as novas descobertas, outras etapas da vida do homem.* O fato é que, hoje, os países ricos estão produzindo miséria, não a material, porque os Estados ainda estão fortes, e podem conceder subsídios, mas a miséria psicológica. Deparamo-nos com muitas dificuldades de convivência em núcleos de países ricos. Há uma capacidade de gerar o despreço pelo ser humano, uma tecnologia tão extraordinária que, afinal, gera o desemprego, o afastamento do emprego, e a incapacidade de viver, porque o homem precisa de trabalho, não apenas para comer ou sobreviver, mas para viver em paz, para ter saúde psicológica.

O quadro é diferente, porque lá, gera-se o desemprego, mas a sociedade é capaz de manter, com níveis razoáveis e subsídios, populações enormes. O mundo dos ricos está se aproximando de 35 milhões de desempregados, com uma expectativa de, no fim do século, portanto, no fim deste decênio, mais de 50 milhões de desempregados. Que sociedade é essa? Que estrutura de relações jurídicas ou funcionais pode subsistir com essa bomba-relógio!?

No Brasil, Dr. Tamburi, sou menos pessimista, não em relação ao país, mas às nossas dificuldades, pois temos uma posição muito diferente da Europa do fim do século XIX, deste século - sua integração humana foi muito mais reduzida. Somos uma Nação dividida, uma Nação de *apartheid*, pois temos excluído da convivência social, milhões de brasileiros. Quando a Constituição de 1988 tem como base de fundamentação teórica, política, e filosófica desta República, a organização de uma sociedade democrática, solidária e mais justa, ou menos injusta, e tem como objetivos a erradicação da miséria, a promoção do bem-estar de todos, o combate à superação das enormes desigualdades sociais e regionais, ela se abre, para sinalizar à Nação um ideário.

As nações, assim como as pessoas, necessariamente, têm uma alma que, quando arrebatada, tem tudo aniquilado. Esse é o sinal de um país que tem um objetivo, e que não pode sucumbir por causa de dificuldades técnicas. Os técnicos têm que ser postos a serviço da idéia política básica do país que queremos ser. Manteremos uma política de rendas em que podemos dizer que a grande maioria da população trabalhadora brasileira, ou que não consegue nem trabalhar, não tem possibilidade de renda para sobreviver, para comer? Não é possível! Somos um país de uma política de renda absolutamente estúpida e incompetente. Chegamos ao ponto onde 1% da população rica é capaz de ter uma vez e meia a renda global de mais de 50% da população pobre do País. Portanto, politicamente, há uma gama de ações a serem tomadas,

para que nos julgemos incapacitados de disciplinar o que é uma política de proteção social. Ou se tem uma política de proteção social, ou não se organiza a democracia, pois esta não é possível sem um mínimo de superação dos quadros de enorme desigualdade. Trata-se, como já disse, do **apartheid social**.

A Constituição deu um passo muito avançado, com a adoção de alguns princípios que começaram a ser, mesmo que remotamente, esboçados, num período em que nos coube a abertura do processo de restauração da democracia brasileira, que foi um instante de corte, de interrupção do processo ditatorial, e de início de uma fase democrática. Uma das coisas na qual se começou a pensar foi em noções, inicialmente rudimentares, sobre previdência e proteção social. Depois, estas se acumularam em sucessivas equipes de estudo, amadurecidas no próprio Ministério da Previdência, que, anteriormente, não tinha um pensamento estratégico de previdência, de seguridade. Previdência vinha de fora, das reflexões da área econômica. Gradativamente, a casa começou a se preparar, a se constituir, exatamente para apontar caminhos de financiamento e objetivos.

A partir daí, a Constituição adotou, como princípio da seguridade social, uma idéia de unidade do processo da proteção social, com recursos que deveriam ser voltados exatamente para a globalidade desse desafio. O financiamento tripartite anterior foi modificado. A rigor, o Estado quase não contribuía, pois havia, na folha de salários, a contribuição do empregador, a do empregado, e a dele, que praticamente nunca pagava, ou o fazia de forma extremamente reduzida, diante de momentos de crise. A concepção da seguridade social de que deveríamos ter uma idéia de universalidade para construir o processo democrático, uma vez que todas as regras postas numa carta devem, necessariamente, servir a esses objetivos filosóficos, ficou na abertura da Constituição.

Logo, a concepção da seguridade social tinha de ter uma proteção universal, abrangendo todos os cidadãos. E os recursos para isso, é claro, passariam por medida de natureza administrativa, não ocorrida; por uma reformulação de eficiência gerencial, feita aos tropeços, e que, em alguns instantes, chegou a ser desastrosa. No plano de indicação das fontes de recursos, surgiram formas de participação global da sociedade. Isto porque presumia-se que a seguridade social teria de ser financiada por toda a sociedade. Seria, portanto, a folha de pagamento dos empregados; e das empresas que fazem, evidentemente, repasse para os preços, significando consumo de bens ou de serviços, transferindo o financiamento para a população, de uma forma que não pode ser considerada a melhor, do ponto de vista da progressividade, embora seja a mais eficiente. Além da folha de salários, havia a idéia de que deveríamos introduzir uma participação mais generalizada das forças gerais da economia, e do faturamento e do lucro das empresas.

A idéia seria exatamente uma redução gradativa, mais adiante, que não se deu, da participação dos empregadores, das empresas, nas alíquotas de pagamento da contribuição previdenciária, mas, ao mesmo tempo, uma soma de receita capaz de atender às necessidades da seguridade social, o lucro, e o aporte aludido como uma constante das nações da OCDE, um aporte fiscal do Estado, um aporte do orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Vivemos uma execução orçamentária onde esse aporte não ocorre, e, por isso, no momento, a crise da seguridade social é muito mais fruto da execução do que, propriamente, de um esquema realista incluído na Constituição da República. A União não fez os seus aportes, não cumpriu com os seus deveres tradicionais e explícitos, que seria o financiamento das despesas de administração e de custeio, e despesas da seguridade. Ao contrário disso, toma recursos da seguridade, para pagar seus encargos sociais. Associo-me à indagação do Senador Esperidião Amin sobre a forma de resolução dos problemas de aposentadoria dos funcionários públicos nos Estados da OCDE. Todavia, a verdade é que, aqui, como a tradição sempre foi a de que a União assumisse a responsabilidade pelos inativos da máquina funcional do Estado, em determinado instante, ela passou a retirar esses recursos e a forçar a sua vinda do orçamento da seguridade, o que não estava previsto, o que não tinha, inicialmente, sido cogitado pela Constituição.

Estamos diante de um modesto quadro de participação da seguridade no PIB. As informações de que disponho mostram que o que significava o custo global de benefícios da previdência social, há 10 anos, bateu praticamente com os mesmos números de 1992, ou seja, um pouco menos de 4% do PIB.

Assim, gostaria de trazer para este debate, e até para reflexões posteriores, a idéia de que teremos de fazer correções. A regra da equidade e da universalidade, por exemplo, tem de suprimir privilégios, e passar a impedir a reprodução dessa divisão, na sociedade brasileira, no quadro interno dos aposentados. Temos de fazer uma correção gigantesca no comportamento do Estado, que tem descaminhos enormes, e desvios de comportamento gigantescos; trata-se de um Estado submetido a formas de paternalismo, de fisiologismo, de clientelismo, de divisão da administração e da gestão por interesses episódicos, que são, muitas vezes, inexplicáveis e injustificáveis. Portanto, há uma enorme necessidade de uma profunda revisão no gerenciamento da seguridade social, no comportamento do Estado, e na nossa necessidade de estudarmos a forma de se obter os recursos indispensáveis - o mínimo que se dá de proteção social às grandes massas da população é praticamente o limite da pobreza quase absoluta. Da totalidade dos aposentados, 80% ganham em torno de um salário-mínimo.

Deste modo, temos de fazer uma profunda revisão do que se almeja para o país, para a sociedade, porque não é mais possível cortar, pois não há como tirar do que já está na miséria. As disponibilidades de recursos para o setor de saúde são mínimas, e as condições de bem-estar são absolutamente deploráveis. No entanto, o país ostenta uma faixa de economia desenvolvida, hoje bastante razoável. Continuamos condenados, como disse o Senador Amin, a encontrar um caminho para construir o futuro. A verdade é que, apesar de fazermos coisas extraordinárias em outros aspectos, isto não se aplica à vida das pessoas, às famílias brasileiras. Mirando a economia, com todas as dificuldades, assistimos, de um lado, a destinação de recursos para enganos do passado, erros do presente que impõem uma especulação financeira gigantesca, e que exigem uma massa dos recursos orçamentários e fiscais do Brasil para sustentá-los. De outro lado, no plano da realização econômica, pode-se dizer que este país, afinal, conseguiu se inserir no processo de gestação de uma nova ordem de coisas, sobre a qual há tantas dúvidas e, ao mesmo tempo, tantos reparos a fazer, e tanta cautela. Entretanto, conseguimos manter uma relação de trocas e comercial com o mundo, produzindo extraordinários saldos externos. Creio que é o único país do tipo do nosso que, nos últimos 40, 50 anos, modificou a sua capacidade

de dialogar com o resto do mundo, com o Universo, ainda que, de vez em quando, ouçamos que o Brasil precisa se inserir no mundo. O Brasil se inseriu tanto que hoje, nas trocas com os demais povos do mundo, e na venda de produtos industriais ou agrícolas, mais predominantemente na venda de produtos industriais, acumula a posição de segundo na escala dos maiores saldos de balança comercial. Talvez, sejamos o terceiro país em saldos anuais de balança comercial, tal o esforço feito para modificar a natureza da economia, para inserir-se no mercado comercial do mundo. O Brasil produz, anualmente, saldos de 18, 19 bilhões de dólares de balança comercial, não conseguindo realizar, dentro de si mesmo, o objetivo essencial, o grande desafio, que é a vida dos homens, mulheres e crianças que vivem nele.

Como a seguridade social é o maior instrumento que uma nação tem, que o Estado nacional tem para construir o processo democrático, como não há qualquer possibilidade de se construir uma democracia sem uma seguridade social que conheça os seus objetivos, creio que lucrámos muito com as reflexões feitas, sobre as experiências na OCDE. Observamos as expectativas e os compromissos do representante da OIT, vinculados a essa idéia geral, e diremos que, provavelmente, vamos travar uma grande batalha interna no Congresso, sobre o que deve ser a seguridade social, e de que forma seremos capazes de cortar - nas faixas mais "gordas" de alguns setores da economia -, para fazer com que ela seja responsável por um mínimo de bem-estar na sociedade brasileira.

Christian Veloz (Moderador) - Depois da exposição lúcida e filosófica de uma pessoa que tem uma grande experiência prática na área da Previdência Social; após escutar o Senador Esperidião Amin falar sobre a missão messiânica do Brasil, não me resta nada mais do que crer, firmemente, que o Brasil é o país de futuro, para o futuro, e com o futuro.

Encerraremos esta parte, passando às considerações finais do expositor.

Giovanni Tamburi (Conferencista) - Como na parte da manhã, tenho, em primeiro lugar, que agradecer aos companheiros da Mesa, Srs. Deputados e Senadores, porque eles levaram o debate a um nível técnico que, realmente, merece a nossa admiração. As observações, muito pertinentes, que refletem sensibilidade e pensamento elevado, foram realmente notáveis. Creio que ganhamos muito neste debate, sobretudo porque não se trata tanto de aprender o que se passa em outros países, mas aprender a pensar de forma autônoma para o bem-estar de nossos próprios concidadãos.

As comparações internacionais têm um enorme defeito, pois não interessam a quase ninguém, porque, realmente, a única contribuição que se pode adquirir, a partir da experiência de outros países, é o conhecimento, a reflexão geral sobre como racionalizar esse sistema.

Não pretendemos ensinar aos parlamentares envolvidos no assunto a enfrentar os problemas, mas sim mostrar-lhes as dificuldades implícitas nesse desejo de dar ao Brasil uma sociedade-mais justa. Compartilho totalmente da exposição de vocês, e desejo que o debate de amanhã prossiga nessa trajetória do humanismo e do valor do ser humano, porque, na verdade, a seguridade social é a pessoa, são as viúvas, os velhos, os enfermos, e os pobres, não sendo correto fazer política com o infortúnio dos demais.

Assim, desejo muita sorte a todos. Tomara que tenha ficado algo para reflexão, no sentido de avançar no que será, indubitavelmente, um futuro melhor para este país.

Christian Veloz (Moderador) - A seguir, faremos uma pausa. Informo-lhes que estão sendo apresentados, na sala de vídeo do Espaço Cultural da Câmara dos Deputados, os vídeos "Novas Propostas da CEPAL para os Anos 90", e um do Ministério da Previdência Social, sobre os postos de benefícios informatizados.

A EXPERIÊNCIA DA AMÉRICA LATINA

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - Dando continuidade aos trabalhos desta tarde, tenho a honra de atuar como moderadora desta terceira Mesa, quando serão analisadas as experiências dos países da América Latina na área da previdência social.

Como participantes desta Mesa, temos o Dr. Andras Uthoff, Assessor Regional de Políticas Monetárias e Financeiras da CEPAL, de Santiago; o Dr. Júlio Bustamante, Superintendente das Administradoras de Fundos de Pensão, do Chile; o Dr. Walter Schulthess, Secretário de Seguridade Social, da Argentina; o Senador Almir Gabriel, e o Deputado Renato Jonhson. O Deputado Roberto Campos, infelizmente, devido ao atraso dos trabalhos e a compromissos assumidos anteriormente, não pode permanecer.

Como Diretora do Escritório da CEPAL no Brasil, gostaria de expressar a satisfação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe em participar deste Seminário e, como disse o Ministro, na sessão da manhã, por somarmos os nossos esforços aos de outras agências internacionais, como a OIT e o BID, além de outras entidades, como o próprio Ministério, o que permitiu a realização deste ciclo de debates, assim como a preparação de um conjunto de estudos, sobre vários temas de previdência social, que estão em vias de publicação e que, seguramente, irão se constituir em obras de referência sobre o tema. Antes do Dr. Andras desenvolver o seu tema, gostaria de mostrar a importância do tema previdência social nos trabalhos da CEPAL, principalmente no conjunto de preocupações e proposições que a Comissão começou a desenvolver nos anos 90 - que pode ser visto, de forma mais agradável, no vídeo que estará sendo exibido continuamente - que constitui-se na chamada transformação produtiva com equidade para a América Latina. Ou seja, a CEPAL vem estudando as proposições possíveis para que as economias da América Latina tornem as suas estruturas produtivas, deixando-as não apenas competitivas, mas aumentando a justiça social e incluindo maiores parcelas da população nos frutos do progresso.

A questão da previdência social é analisada sob o ângulo do financiamento, da formação de poupança e, sobretudo, a partir da preocupação com as novas funções que o Estado passa a ter nesse novo modelo de desenvolvimento.

Andras Uthoff (Conferencista) - Antes de mais nada, quero felicitar o Ministério da Previdência Social, por esta iniciativa de exercício democrático, pela possibilidade de se debater um tema tão importante como o da reforma do sistema de previdência entre acadêmicos, consultores internacionais, e o mundo político. A questão das alternativas de reforma na América Latina, ou o que se está pensando como alternativa de reforma, já foi, de certo modo, debatida, nas sessões anteriores, quando se falou sobre o vínculo entre a estrutura e o funcionamento do sistema seguridade, e a estrutura e o funcionamento da economia, em seu conjunto.

Pode-se ter um sistema de Previdência Social muito bem estruturado e funcionando adequadamente. Todavia, se a economia não estiver trabalhando em condições normais, o mais provável é que haja algum tipo de crise e não se deseje, então, fazer a reforma. Para sustentar esta hipótese de trabalho sobre o que está ocorrendo na América Latina, mostrarei algumas posições, que acredito serem importantes para o debate. Muitas delas já foram abordadas na apresentação do Prof. Giovanni Tamburi, e nos debates que se seguiram à sua apresentação.

O primeiro ponto é entender os componentes da Previdência Social. Geralmente, quando se pergunta sobre isso, objetiva-se saber se toda a problemática deve ser resolvida em conjunto, ou se pode haver a separação de alguns pontos. Explico: a Previdência surgiu, fundamentalmente, da necessidade de se dar segurança a certos trabalhadores que, na maioria das vezes, provinham do setor formal, e se iniciou com os riscos do acidente do trabalho e enfermidades profissionais. Posteriormente, avançou para acidentes e enfermidades não laborais, como a licença-maternidade; mais adiante, para enfermidades de familiares e dependentes dos trabalhadores; depois, atingiu as pensões por idade e invalidez, por morte, chegando a abranger os casos de perda de emprego. Entretanto, a Previdência sempre esteve centrada no trabalhador do setor formal, na qualidade de dependente, e em seus dependentes diretos, como os familiares.

Com o critério da universalidade, avançou-se mais no conceito de seguridade ou de subsídio social, através de dotações familiares, assistência social de pessoas não contribuintes ou a pessoas sem recursos, e até aos sistemas nacionais de saúde ou problemas públicos de atenção à saúde.

Todas essas são problemáticas extremamente complexas. Nessa perspectiva de construir o processo de poupança e investimentos para impulsionar a chamada transformação produtiva, preocupamo-nos com alguns aspectos de todo o sistema de seguridade social, principalmente aqueles que dizem respeito às pensões, ou seja, as aposentadorias. São aposentadorias por velhice ou invalidez dos trabalhadores formais, pensão por morte para os dependentes do contribuinte, e assistência social, no sentido de pensão não-contributiva, ou concedidas a pessoas sem recursos, e não elegíveis.

A primeira opção dos nossos estudos foi a possibilidade de separação do componente da seguridade social, buscando alguma forma de organizá-lo, para resolver a eventual crise. Quando se faz isso, geralmente, surge a pergunta formulada pelo Prof. Giovanni Tamburi, na sessão desta manhã: quais são as funções da seguridade social? Indubitavelmente, pode-se ressaltar funções do tipo social, como, por exemplo, assegurar a poupança necessária para financiar níveis de consumo satisfatórios durante a velhice, a invalidez e o desemprego. Há várias alternativas para se abordar o problema.

Uma delas é pensar que as pessoas, voluntariamente, não poupariam, ou seja, não fariam o esforço de poupança necessário, tendo em vista o risco de se chegar na idade de aposentaria, sem dinheiro suficiente. Como segunda alternativa, elas fariam um esforço para economizar e, em consequência, instituir um sistema obrigatório, pois isso significaria entrar em conflito consigo mesmas. Dentro dessa função social, os sistemas também podem se organizar, com o objetivo de contribuir para uma entidade, de forma solidária com aqueles que tampouco estão em condições de economizar ou poupar para a velhice.

Então, surge a questão fundamental, ressaltada pela manhã, sobre se devemos fazer isso através do sistema de pensões, isto é, da folha de salários, ou de quem podemos cobrar essa cotização, já que se trata de trabalhadores formais, ou se essa tarefa cabe ao Estado, que a financiará com outros tipos de impostos, mais gerais, que, não necessariamente, estão vinculados ao sistema de seguridade.

Nessa função social tradicional, há vários pontos importantes a serem discutidos. Hoje em dia, as tendências na região, sobretudo depois da reforma efetuada no Chile, mostram que a contribuição dos trabalhadores é vista como poupança para a sua previdência, em casos de velhice, invalidez ou morte. É uma contribuição feita atualmente, para um risco que pode ocorrer no futuro. Em conseqüência, há um lapso entre o momento de recolher os recursos e a eventualidade do fato. Desta forma, pode-se criar um fundo que contribua para a poupança nacional.

A partir disso, começa a surgir a inquietação sobre a possibilidade de se reformar o sistema de pensões, a partir do critério de cumprir funções adicionais, complementares ao social, como, por exemplo, a função econômica que seria, primeiro, contribuir para a poupança nacional, através de meios que não substituíssem a poupança já em andamento, ou, sim, substituí-la e, em conseqüência, calcular o efeito líquido. Essa é uma pergunta de difícil resposta, apesar da experiência chilena, como veremos mais adiante. Em segundo lugar, se alguém faz isso, pode contribuir para a poupança financeira e para o desenvolvimento dos mercados de capital, fortalecendo o mercado de capital na região. Com isso, tem-se uma supervisão muito rígida, regular, do estado desses mercados e, também, pode-se cumprir uma função econômica e social importante. É preciso decidir o que fazer com a parte que corresponde aos trabalhadores formais que, normalmente, contribuem, para efeito de uma coisa que lhes será entregue posteriormente, que é a sua pensão. Num sistema exclusivamente social, onde isso não é transparente, o trabalhador sabe que pertence ou participa de um sistema, para o qual está contribuindo, e sabe que, posteriormente, receberá um benefício - que será uma pensão -, seja a aposentadoria por velhice, por invalidez ou, em caso de morte, uma pensão de sobrevivência para os seus dependentes. Mas definir esses benefícios de antemão e ver que não guardam qualquer relação com a contribuição feita durante toda a sua vida, é um ponto importante. Isto porque, na medida em que as contribuições não guardam relação com os benefícios - como se discutiu no caso europeu - com o correr do tempo, isso levará o sistema a uma crise, sobretudo quando a população chegar na época de se aposentar por velhice, quando muitos exigem o benefício. Quando o sistema é jovem, no sentido demográfico, isso não ocorre. De acordo com essa perspectiva, há exercícios de simulação que podem ser feitos.

Ultimamente, existem alguns fatores que atentam contra os regimes que operam através do sistema de repartição, onde o que se recebe hoje é distribuído imediatamente, na forma de benefícios, para os que atuais aposentados ou que recebem pensão; ou, então, se faz um fundo de reserva. Esses fatores são tendências estruturais, algumas das quais foram mencionadas, embora eu creio que é importante levá-las em consideração.

Um desses fatores é o efeito que os demógrafos chamam de transição demográfica, o efeito de investimento na população - o Brasil é um caso que, ultimamente, tem sofrido uma transição bastante acelerada, no que se refere à diminuição dos níveis de fecundidade. Isso produz, necessariamente, uma mudança na estrutura etária da população, pois será menor o número de jovens a ingressarem na força de trabalho e, transcorrido certo tempo, aumentará a esperança de vida. Desta forma, haverá mais pessoas em idade de aposentadoria, e esse fenômeno deve ser levado em consideração, porque ele determinará a quantidade de recursos necessários para cobrir os benefícios prometidos. Entretanto, essa tendência tem-se agravado, no caso da América Latina, devido aos efeitos da crise sobre o mercado de trabalho. Já se falou

suficientemente sobre a terceirização ou informalização da força de trabalho, que representa uma das dificuldades que todos os sistemas enfrentam, pois a relação contratual direta é de muito difícil identificação, para efeito de cobrança de contribuição. Ou seja, o trabalhador que se torna informal é perdido para o sistema. Posteriormente, se atuarmos com o critério da universalidade, quando chegar a época de se aposentar, ele exigirá o benefício, embora nunca tenha contribuído, devido à sua condição de informal. Não foi possível identificá-lo durante sua vida como membro desse sistema.

Então, o efeito da crise econômica sobre o mercado de trabalho, e o da transição demográfica sobre a evolução da população, são dois fatores que aceleraram a crise, na maioria dos sistemas da região, e isso é uma característica quase geral. Outro fator importante a ser considerado é que, quando se quer alcançar, através de um sistema de pensão, uma taxa de reposição relativamente alta - refiro-me à taxa de reposição em relação ao salário do trabalhador na hora de se aposentar - seria bom que, na época, a pensão seja o mais perto possível de 100% do seu salário. Historicamente, o que ocorreu na maioria dos países, e que também contribuiu para as suas crises, é que os benefícios são definidos sobre a base dos salários dos últimos 4 ou 5 anos de aportes do trabalhador ao sistema, e não sobre a sua contribuição total. Em consequência, isso atua contra o sistema, porque as pessoas tentam enganá-lo, declarando salários menores durante a sua vida ativa e, 5 anos antes de se aposentarem, declaram os seus salários com aumento, exigindo, dessa forma, um benefício que não guarda relação com a contribuição anterior.

Portanto, a forma de operação do sistema tende a agravar a crise observada hoje. Mas, o mais importante é que, ainda que não se faça isso, e que a pessoa ganhe o mesmo salário, durante toda a sua vida útil, e o declare adequadamente, a fim de garantir, após sua vida útil de 40 anos, uma boa pensão. Isso significa que o sistema teria, sobre o que ela contribuiu, de resguardá-lo contra a inflação, capitalizando-o, fazendo com que ele cresça, a uma taxa real entre 4% e 5%. Essa é uma realidade ineludível. Exigir que um trabalhador individual faça um aporte 10% do seu salário para seu benefício de pensão, e não cuidar de resguardar esses aportes contra a inflação, e não fazer com que eles cresçam adequadamente, não torna possível ter uma boa taxa de reposição ao final do período.

Uma instituição como a CEPAL, ao propor alguma coisa, não necessariamente propõe uma mudança radical. Nas exposições do dia de hoje, vimos que há muitas modificações a serem feitas, mantendo a forma genérica de atuação dos sistemas vigentes, e corrigindo apenas alguns vícios, como, por exemplo, a questão da manutenção do sistema de repartição, onde se distribui o que se recebe, a fim de pagar benefícios, ou se acumula em um fundo de reserva. Esse sistema, só poderá subsistir a longo prazo, se a economia for capaz de continuar crescendo, com uma geração de empregos produtivos. Ou seja, a massa de salários sobre a qual essa contribuição está sendo cobrada tem de crescer em termos reais. E essa tarefa é muito importante, porque o problema está nas condições da economia de gerar empregos produtivos e requer, ainda, uma orientação da política econômica, para a geração destes, se é que se pretende que esse regime funcione. Isso significa toda uma estratégia fora do sistema de seguridade social, mas que levará ao êxito da mesma, mesmo que a longo prazo.

A segunda modificação é, certamente, a melhoria da arrecadação. Ouvimos que, tanto em alguns casos da Europa, como, na América Latina, há evasão e mora patronal, há dívidas do Estado como empregador para com o sistema de seguridade social, além do fato de os trabalhadores informais não contribuírem para o sistema. Assim, temos de criar mecanismos punitivos para os que não contribuem para o sistema; mecanismos de negociação da dívida do Estado ou de outro padrão para com o sistema, a fim de salvar o sistema em vigência.

Uma terceira mudança, não considerando uma reforma radical, como a do Chile, sobre a qual falaremos mais adiante, é que se, por algum motivo, por ser a população jovem, o sistema arrecadar mais fundos, que depois entregará como benefícios, estes, chamados de fundos de reserva, devem ser adequadamente resguardados contra a inflação e, tomara, investidos, para que sejam aumentados. Do contrário, o sistema pode ser muito bom, ter o fundo de reserva para cumprir seus benefícios, mas, no futuro, fracassará.

Um problema particular que aí se encontra é que, tradicionalmente, na América Latina, os rendimentos dos fundos de reserva são baixos e costumam ocorrer desvios para outros programas de governo, fora da seguridade social. Como a fonte para esse financiamento é única, tende-se a desviá-la para outros propósitos que podem até ser louváveis, mas que não contribuem para boas pensões ou aposentadorias futuras.

Em muitos países, como o Brasil, por exemplo, com fenômenos moderados de inflação, não existem mecanismos de indexação dos instrumentos de investimento. Portanto, propõe-se iniciar a regulamentação e supervisão da composição da carteira de investimentos desse fundo de reserva. Há que se desenvolver o mercado financeiro de capital e, tomara, separar os programas, para não haver essa tendência de investir, com critério social, em coisas que não melhorarão as pensões, o que já se discutiu no começo da tarde.

Também se poderia ampliar a cobertura da população, adotando-se a universalização. Normalmente, captamos recursos de trabalhadores formais, quando se almeja beneficiar toda população, fazendo com que o sistema cubra somente uma fração da força de trabalho. Existem segmentos da população sem capacidade de poupança, ou se a têm, não recebem nenhum incentivo para participar do sistema, embora usufruam dos benefícios. Há, também, toda uma temática, que é o desenvolvimento de sistemas mistos, com uma pensão básica e uma complementar, cuja base seja a contribuição individual, para criar incentivos ou estimular a poupança dos trabalhadores informais. Essas tarefas são pendentes até em sistemas modernos, como no caso chileno.

Uma outra modificação possível seria a de adequar as prestações ao esforço individual ou à capacidade do sistema. Não podemos oferecer benefícios além daqueles que o sistema é capaz de pagar. O problema particular, no caso, é que as contribuições não guardam relação com os aportes. Há beneficiários não elegíveis; há a indexação de prestações com diferentes critérios, com base na arrecadação, e outras fontes de receita. Propõe-se, novamente, corrigir esses vícios, através da vinculação das pensões aos mínimos estabelecidos e complementá-las com a poupança feita pelo trabalhador.

Finalmente, um tema sobre o qual pouco se falou, mas que é bastante repetido na América Latina: a administração dos fundos que estão nas mãos do Estado, numa caixa de seguridade social. Em geral, há uma tendência a cometer excessos de atos administrativos e atuar ineficientemente no gerenciamento desta caixa. Neste caso, convém pensar em algum tipo de reforma administrativa. As alternativas para se chegar a um sistema moderno de investimento dos fundos seria a experiência concreta do Chile, e algumas das propostas feitas para a reforma do seu sistema. Deve-se considerar, entretanto, que há todo um contexto macroeconômico a se resguardar. Normalmente, o êxito dessa experiência depende de um setor alheio ao sistema de previdência, e que é o contexto macroeconômico.

São estes os elementos de reforma previdenciária dos vários países. A seguir, vamos conhecer a experiência do Chile, que é a mais radical, no sentido de que houve uma mudança total do sistema, baseado na capitalização individual. O Peru fez uma espécie de cópia da experiência chilena. A Colômbia fez uma reforma tipo a chilena, mas com muitas modificações, para corrigir alguns dos vícios remanescentes, sobre os quais vamos ouvir agora.

Em geral, nos países da América Central, existe uma grande preocupação com essa reforma, embora o problema seja a existência de uma cobertura do sistema muito pequena, em um contexto macroeconômico que não se presta para uma reforma radical, como a chilena. Eles estão fazendo uma reforma mais liberal da economia em seu conjunto, antes de partir para o processo da reforma social.

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - Com a palavra, então, o Dr. Júlio Bustamante.

Júlio Bustamante (Conferencista) - Em primeiro lugar, gostaria de agradecer o convite para compartilhar, nesta oportunidade, desses trabalhos de reflexão sobre um tema que nos é comum, e que interessa a todos. Encontros como estes deveriam ser realizados, a fim de gerar o consenso necessário para enfrentar o processo de reforma que, nesta área, nossos países necessitam.

Gostaria de dividir minha exposição, basicamente em duas etapas. Na primeira, mostrarei, de forma muito breve, como funciona o sistema chileno, quais os seus princípios e, também, alguns resultados já em evidência. Essa não é mais uma experiência de laboratório, pois contamos com 12 anos de funcionamento e caminhamos para o décimo terceiro. Não tentarei fazer outra coisa, além de descrever o funcionamento do nosso sistema para, posteriormente, mostrar algumas inquietudes a respeito do aperfeiçoamento constante que o sistema demanda, além de alguns problemas que acontecem em todos os processos de transição de um sistema de seguridade social.

Gostaria de destacar que sempre concebemos o sistema de pensões chileno como inserido dentro da seguridade social. Se olharmos de forma muito geral a administração da seguridade social no Chile, e os programas que ela tem, veremos que eles estão onde se localizam os programas de prestações familiares, pensões, pensões assistenciais para os indigentes e pessoas que não contribuem, e que sempre existirão em nossos países; programas de acidentes do trabalho e enfermidades profissionais; prestações de saúde e prestações por desemprego. Esses programas constituem o conjunto da seguridade social no Chile, mas com um detalhe importante:

todo o processo de reforma do sistema de seguridade social chileno foi fortemente marcado, do ponto de vista da administração, por uma crescente delegação de funções a entidades do setor privado. Praticamente todos os programas existentes são administrados por entidades privadas.

No processo de transição, ao Estado se reservou - através de um organismo estatal chamado Instituto de Normalização Previsional - as funções de cuidar da administração de todos esses programas, na medida em que, num primeiro momento, os trabalhadores não aderiram ao sistema privado. Não se pode esquecer que o processo de transição não é instantâneo, que ele leva tempo e o Estado não pode se desligar do processo, nem deixar de exercer suas responsabilidades quanto à administração da seguridade social.

Em matéria de financiamento, o sistema chileno está baseado, para efeitos de pensão e prestação de saúde, numa contribuição a cargo dos trabalhadores. Todo o restante das prestações, tais como seguro-desemprego, assistência social, etc., é inteiramente financiado com recursos do orçamento fiscal. Não contribuem nem os empresários, nem os trabalhadores, mas o fisco, que, sobre a base de uma política social de fiscalização dos recursos destinados aos setores necessitados, estabelece um mecanismo de financiamento, baseado nos impostos cobrados das empresas, dos trabalhadores e de toda a nação.

Se nos resumirmos a um trabalhador afeto ao novo sistema de pensão, a estrutura de financiamento é a seguinte: 10% de salário é a contribuição para o fundo de pensão. Essa poupança obrigatória. Além disso, as entidades que administram os fundos cobram 3% do salário, que é o que se chama de contribuição adicional. Com isso, contrata-se um seguro de invalidez e sobrevivência, cujo objetivo é cobrir esses sinistros: a invalidez e a morte do filiado. Em termos médios, hoje em dia, no Chile, os custos administrativos representam aproximadamente 1,5% do salário; os outros 1,5%, representam o preço que essas entidades cobram por administrar esses recursos. Por último, em matéria de saúde, o trabalhador contribui com 7% da sua remuneração, para financiar os serviços de saúde. Em suma, hoje em dia, o trabalhador chileno, para efeitos de previdência, paga 20% de seu salário.

Fazendo uma comparação com o sistema antigo, em termos médios, vemos uma estrutura de financiamento ao redor de 30%. Esta queda de 30 para 20 ocorreu, fundamentalmente, pelo efeito que se produziu ao mudar um regime de pensão, baseado em pensões por antiguidade, onde as pessoas se aposentavam aos 25, 30 anos de serviço, para um regime de aposentadoria por idade, onde os homens se aposentam aos 65 anos e as mulheres aos 60. Assim, o período de contribuição é maior.

Quanto às principais características desse sistema, uma boa metodologia seria fazer uma comparação com o sistema antigo. Do ponto de vista do financiamento, ele estava baseado num regime de capitalização individual. A diferença do sistema tradicional chileno é que ele estava baseado num sistema de repartição.

O sistema de capitalização individual chileno está baseado no fato de que cada trabalhador tem uma conta individual, como uma verdadeira conta de poupança onde, mensalmente, faz o aporte de 10% do seu salário. Além disso, nessa conta, são creditados os rendimentos gerados pelo investimento desses recursos. Assim, verificamos que essa conta tem como receita o fluxo

das novas contribuições mensais - 10% -, mas a rentabilidade desses investimentos. Tudo está em contas individuais, com informações individuais, com claras características de poupança forçada, pois o Estado obriga o trabalhador a fazê-la.

O sistema está baseado numa administração operacional entregue ao setor privado e, insisto, o Estado se reserva o papel de administrá-lo institucionalmente: regula, controla e dita as normas para o funcionamento do sistema. São as entidades privadas que, na prática, fazem a administração operacional: arrecadam as contribuições, investem-nas e, posteriormente, pagam as pensões. Quando no Chile se fala em entidades privadas, está-se referindo apenas a entidades de caráter empresarial embora, nesse conceito, também se englobem os sindicatos, as organizações de classe e as sociais. Das vinte e uma administradoras existentes no Chile, oito são de organizações de classe, de trabalhadores do setor mineiro, bancários, professores, etc..

Do ponto de vista dos benefícios, o sistema contempla as pensões por velhice, invalidez, e morte. Todos os outros benefícios de seguridade social são cobertos por outras entidades. Um dos aspectos importantes - e diria radical - da reforma no Chile, é que ela separou, drasticamente, os diversos programas. Antes, havia institutos de previdência, que englobavam todos os programas: pensões, seguro-desemprego, serviço de saúde. Ninguém sabia onde estava o furo, a ineficiência, por onde saía o dinheiro, enfim, onde estava a ineficiência administrativa.

Uma das providências foi separá-los. Desta forma, saúde é saúde, pensões são pensões, prestações de longo prazo são de longo prazo, e prestações de curto prazo são de curto prazo. Ninguém pode administrar eficientemente recursos de longo prazo, juntamente com os de curto prazo. Essa foi uma das coisas importantes, do ponto de vista administrativo, no funcionamento do sistema. Assim, essas entidades englobam somente os benefícios citados.

As pensões por velhice serão financiadas com a poupança acumulada pelos trabalhadores durante a sua vida laboral; as pensões por invalidez, com a poupança e com o seguro, porque este, naturalmente, é um sinistro que pode ocorrer em qualquer momento. Em caso de acidente ou morte, por exemplo, e não havendo o saldo que deveria ser acumulado até os 65 anos, a diferença, neste caso, será coberta pelo seguro, cota esta paga por todos. Existe, assim, um conceito de solidariedade de grupo, porque todos pagam os 1,5%, mas nem todos ficam inválidos ou morrem durante sua vida ativa.

Qual o papel do Estado no sistema? Fundamentalmente, são quatro. Primeiramente, um papel regulador e normativo, já que é ele que dita as regras do jogo. Nenhum gerente geral da AFP decide onde deve investir, se em dólares, em diamantes, esmeraldas ou no que quer que seja, mas onde o Estado determina. O Estado fixa as estruturas dos investimentos e determina os limites de investimentos que devem ser adotados. Ele regula da publicidade à forma como tramitam as pensões. Como consequência dessa função normativa e reguladora, o Estado, necessariamente, fiscaliza e controla o sistema. Gostaria de fazer uma consideração muito importante, e até não é bom que eu o diga, por ser o Superintendente, e ter a meu cargo a fiscalização do sistema: o sistema privado no Chile funciona pelo grande papel fiscalizador que o Estado exerce. Foram dados todos os recursos, econômicos e humanos, aos organismos fiscalizadores, a fim de se ter um controle ativo sobre esses fundos e sobre o sistema. Isso permite, não apenas ao Estado, mas também à comunidade, ao setor político, aos parlamentares,

a todos, enfim, se tranquilizarem, no sentido de que ninguém lhes está roubando o dinheiro ou praticando alguma irregularidade. Se isso acontecesse, todos teriam criticado. Naturalmente, que isso não acontecerá, devido ao controle exercido pelo sistema. Como fazer esse controle já poderia ser matéria de outro seminário, embora seja esse um dos pontos fundamentais em matéria de consolidação e estabilidade num sistema como esse. Se não houver controle, não há sistema são e, portanto, não funciona.

Adicionalmente, o Estado garante a rentabilidade mínima do sistema. Daí nasce o conceito de poupança forçada, pois se o Estado obriga a poupança, é lógico que, também, irá garantir uma rentabilidade mínima sobre esse dinheiro. Se a administradora não der uma rentabilidade mínima, o Estado obriga os seus donos a interarem a diferença da rentabilidade, com seu próprio capital. Se não o fizer, o Estado completa e dissolve a administradora, por ser ineficiente. No caso das pensões mínimas, ocorre exatamente o mesmo: o Estado garante a todos os filiados ao sistema um piso mínimo, uma pensão mínima, a ser paga a todos que contribuam pelo menos durante 20 anos para o sistema. Daí para cima, depende da sua acumulação de recursos no fundo.

Quanto aos resultados, analisando o que acontece hoje em dia no Chile, em matéria de filiação, observa-se uma força de trabalho de aproximadamente 4 milhões e 800 mil trabalhadores. Esse é o universo da nossa força de trabalho. Em dezembro de 1992, 4 milhões e 300 mil estavam filiados ao sistema, ou seja, 85% da força de trabalho do Chile está afeta ao novo sistema de pensão.

O que acontece em matéria de fundos? Após 12 anos de funcionamento, em dezembro de 1992, os fundos já haviam acumulado 12.300 milhões de dólares. Agora, há mais de 13.500 milhões de dólares, atingidos em julho deste ano. Este montante foi acumulado durante toda a vida de funcionamento do sistema. Se compararmos com o que havia em dezembro de 1992, aproximadamente 10.000 milhões de dólares, veremos que houve um crescimento de 23% por ano. Pergunta: nos Estados Unidos, ou em outro país da Europa, o que são 13.000 milhões de dólares? Para nós, no Chile, são 30% do Produto Interno Bruto.

A diversificação desses investimentos, em dezembro de 1992: 40% dos investimentos estavam radicados em instrumentos do Estado, investimentos em bônus do Tesouro, Banco Central, Tesouraria Geral da República etc.; 23%, aproximadamente, em ações de empresas. Os fundos de pensão, hoje em dia, são donos das principais empresas do país, numa média de aproximadamente 30 a 35% dessas empresas. Em ordem de importância, 9,6% dos investimentos estão em bônus; 14,2% em Letras Hipotecárias, para financiar moradia, etc.. Nos últimos 6 anos, todos os grandes projetos que financiaram infra-estrutura, empresas de telecomunicações, obras públicas, empresas do setor exportador, empresas agroindustriais, etc., foram financiados sob a forma de emissão de bônus que os fundos de pensão adquirem e, em consequência, estes fundos são participantes diretos do processo de poupança, investimento e crescimento da produção chilena dos últimos anos.

Isso gerou, naturalmente, um processo de substituição de endividamento. Esses projetos mineiros, agroindustriais, florestais, etc., tradicionalmente recorriam ao endividamento externo, bancário, ou de organismos internacionais. Hoje em dia, grande parte desse financiamento se

faz através do sistema de pensões. Um percentual de 14,2 dos investimentos do fundo são feitos através de Letras Hipotecárias. Nos últimos 6 anos, no Chile, de cada duas casas, uma foi financiada inteiramente com o sistema de investimento dos fundos de pensão.

Gostaria de destacar o crescimento que certos tipos de instrumentos tiveram em matéria de investimento dos fundos. Fundamentalmente, no princípio, o sistema estava muito concentrado em investimentos em papéis do Estado, depósitos a prazo, e letras de crédito para financiamento de habitação.

Paulatinamente, o sistema foi incorporando novas alternativas de investimentos e participando ativamente do desenvolvimento que começa a existir. Quando surgiram os sistemas de pensão no Chile, não existia um mercado de capitais como o atual. O total dos ativos financeiros do país não superava, naquela época, os 20.000 milhões de dólares. Hoje, supera os 67.000 milhões de dólares, e grande parte dos responsáveis pelo desenvolvimento desse mercado foram os fundos de pensão.

Gostaria de comentar brevemente certos pontos do processo de transição de um sistema a outro, e os desafios para se obter o aperfeiçoamento que o sistema requer. Como toda obra humana, não cabe a menor dúvida de que há aperfeiçoamentos a serem feitos, e que erros são cometidos. Nesse sentido, o desafio que o Estado do Chile tem é melhorar as imperfeições e corrigir tais erros. Não se trata, como bem disse o Prof. Tamburì pela manhã, de fazer mudanças estruturais no sistema de pensão a cada 2 anos, ou sempre que houver mudança de governo. Estamos fazendo tudo, inclusive, tomando decisões, a longo prazo. Em consequência, não se pode jogar com o destino dos fundos das pessoas, tampouco com a forma como funcionam tais estruturas dentro da economia e dentro do aparelho social.

Nesse sentido, nossa posição foi - e falo como novo governo no Chile - implementar os mecanismos tendentes a aperfeiçoar o que deve ser aperfeiçoado, e corrigir os erros a serem corrigidos. Há erros? Sim. Quais? Vários, e poderia comentar alguns nesta oportunidade. Por exemplo, devemos reduzir permanentemente os custos de administração do sistema, pois gerenciar contas individuais não é o mesmo que administrar um fundo comum de repartição, já que, naturalmente, os custos de informática, de informações aos filiados, de exigência dos filiados são maiores, introduzindo um desafio constante para a diminuição de custos necessária. Devem ser diminuídos, também os custos da comercialização desse novo produto, porque o trabalhador muda de uma empresa para outra, devido a publicidade, esforço de venda, e grupos importantes de pessoas tentando persuadí-lo a mudar. Neste aspecto, há uma importante tarefa a ser realizada, em matéria de aperfeiçoar os mecanismos para diminuir os custos.

Há, também, a busca permanente de novas alternativas de investimento. O crescimento que esses fundos têm em mercados de capitais como o do Chile, relativamente pequeno, nos leva à obrigação de procurar novas fórmulas de investimento, de canalizar esses recursos, não somente em instrumentos do Estado, em ações ou títulos hipotecários, mas em obras públicas, financiamento de novos projetos, seguros, fundos de investimentos móveis e imóveis e de capital de risco. E, por que não dizer com toda a franqueza, investimentos no exterior. Hoje em dia, o Chile está com um projeto de lei no Parlamento onde, entre outras coisas, se almeja que os fundos de pensão possam investir até 15% no exterior. Como levar os recursos dos trabalhadores

chilenos para investí-los na bolsa de Nova Iorque, Japão, etc.? Do ponto de vista da característica de um mercado como o chileno, de que é preciso diversificar investimentos, diminuir os riscos, isso será feito em benefício dos filiados. Quando um país se desenvolve, não somente exporta bens de produção, serviços e produtos, mas, também, capital; e isso é o que fazem os países em vias de desenvolvimento.

Em terceiro lugar, gostaria de apontar como um dos desafios do aperfeiçoamento, o permanente problema que existe quando se administram recursos desse montante, chamado, por nós, de potenciais conflitos de interesses. Essas entidades administram recursos dos trabalhadores, sendo que o seu único objetivo deve ser dar boa rentabilidade aos mesmos, para que os trabalhadores possam ter boas pensões. Qualquer outro interesse deve ser vedado. Ninguém pode montar administradoras para, com o dinheiro dos trabalhadores, formar grupos econômicos, transferir recursos para suas próprias empresas, a juros mais baixos, ou utilizar informação privilegiada, o que pode ocorrer quando se administram recursos de terceiros no mercado financeiro. Isto precisa ser eliminado na raiz, e é preciso estabelecer claramente os mecanismos para levantar a muralha da China ou os sistemas que permitam, efetivamente, evitar esse problema. Estamos trabalhando nisso no Chile, nos últimos anos, com projetos de lei em tramitação no Parlamento, visando à regulamentar todas essas situações.

Em matéria de participação e solidariedade, a nossa aposta foi enfrentar os desafios de promover a participação efetiva dos setores sindicais. Nossa resposta foi a participação direta na administração. Acreditem nas suas próprias entidades! Não há mais participação em conselhos, onde, com um ou dois representantes, os trabalhadores não tinham qualquer poder real nas deliberações; onde, muitas vezes, as decisões eram tomadas com base em acordos prévios que os conselheiros faziam, muitas vezes sem a presença dos setores sindicais, cujo voto só era incorporado quando a questão já estava decidida. Pensamos que esse tipo de mecanismo de participação não era bom. Nos enganamos. Há que se gerar processos de participação direta. Reformamos, também, a legislação sindical, para permitir que os sindicatos criassem suas entidades, e geramos um processo de fomento de criação de administradoras sindicais. O resultado foi que, de 21 administradoras, 8 têm esse caráter. Em matéria de solidariedade, a mesma coisa acontece.

Qual era - sem querer que se façam analogias - a situação do caso chileno? Os grupos com maior poder de pressão conseguiram sempre melhores instituições de previdência, melhores benefícios, sobretudo nos casos de aposentadoria antecipada ou benefícios acessórios. A população em geral, e a grande massa de trabalhadores nunca puderam ter acesso a esses benefícios. Existia a chamada solidariedade grupal, entre empregados bancários, mineiros, professores, trabalhadores do setor público, etc., embora nada do ponto de vista da solidariedade a nível nacional. Ninguém se preocupava com o setor rural, ou com o setor informal, sequer com o segmento dos empregados temporários. Em definitivo, nesse sentido, no Chile, pelo menos - insisto, que esta é a realidade chilena - a seguridade social tradicional não chegou aos setores mais despossuídos, aos mais pobres, mas aos setores com capacidade de pressionar por melhores conquistas. Então, pensamos em reverter esse quadro no aspecto da solidariedade, ou seja, a nível nacional. A solidariedade se expressa com as pensões mínimas, com os benefícios assistenciais, com os programas assistenciais que o Estado financia com recursos de toda a nação. Af há, efetivamente, um processo solidário de participação de toda a nação no

financiamento e na cobertura dos riscos dos mais necessitados, que é onde se deve focalizar a cobertura em matéria de seguridade social.

Finalmente, fazendo um adendo, enfatizo que todo o processo de transição tem seu custo. O sistema chileno teve custos e continua tendo, em matéria de transição. Passar do sistema de repartição, onde o Estado arrecada e paga pensões, para um sistema de capitalização, onde outras entidades arrecadam, mas as pensões continuam sendo pagas pelo Estado, que já não tem a receita, gera um déficit de caixa num determinado período. Há, também, problemas de custo, do ponto de vista da ideologia política. Não acreditem que os trabalhadores e os sindicatos chilenos estiveram todos de acordo, no começo, quanto à instalação desse sistema. Não acreditem, tampouco, que isso aconteceu baseado numa decisão maciça. Foi um processo paulatino, que aumentou com o tempo. Naturalmente, as condições políticas do Chile contribuíram para que se gerasse esse sistema de reforma mais radical, em termos de reestruturação total. É por isso que, neste sentido, ainda que pela manhã e à tarde se tenha dito que não é preciso ter inveja, tenho uma sã inveja do que se passou - e perdoem-me por dizê-lo - na Argentina. Na Argentina, depois de um processo de consenso, de diálogo e num sistema democrático, terminou-se por aprovar uma reforma para o sistema de seguridade social. Houve consenso, para evitar os problemas traumáticos que, muitas vezes, acontecem nas transições.

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - Agradeço, e passo a palavra ao Dr. Walter Schulthess.

Walter Schulthess (Conferencista) - Sinto-me muito feliz em participar desta mesa e em poder trazer a experiência vivida na Argentina que é, no meu ponto de vista, muito especial. Obviamente, pelo que o Dr. Júlio falou, e pelo que pude ler sobre o assunto, há muito poucas experiências de transformações radicais dentro de um processo democrático. Como os senhores tomaram conhecimento, essa experiência foi aprovada, na quarta-feira da semana passada, após 5 meses de discussão, pela Câmara dos Senadores e, anteriormente, depois de 11 meses de discussão, pela Câmara dos Deputados. Isso dá um total de 16 meses de discussão, dos quais foram feitas 35 visitas à Câmara dos Deputados, e 8 ao Senado, para discutir com os Parlamentares envolvidos na matéria.

Realmente, foi uma experiência fascinante, primeiro porque não venho do campo político, mas do técnico-acadêmico e, por isso, fui chamado para essa reforma, como Secretário de Seguridade Social, cargo que ocupo há 2 anos e meio, aproximadamente. Foi tudo novo: a discussão, a forma de encará-la, etc..

À tarde, quando escutava o Prof. Tamburi falar sobre as distintas situações e as várias possibilidades de se fazer isso, recordei de tudo que vivemos durante esse tempo, ao montarmos esse programa, como fomos delineando, como passamos de uma situação à outra. Também foi explicado pelo Prof. Tamburi que não precisamos esquecer cada um desses passos no momento em que fazemos a transformação, por isso nós a fizemos usando o processo dinâmico da democracia.

A Argentina, além de vários outros problemas, tinha as marcas de duas guerras, uma interna e outra externa e, um processo de hiperinflação de mais de um ano. Assim, a fase

política, realmente, pôde mostrar mudanças significativas que o povo apoiou. Isso foi muito importante para o que se sucedeu. Encontramos um sistema tipicamente de repartição, altamente deficitário, certamente uma das causas do déficit fiscal na Argentina, e com óbvia repercussão no processo inflacionário. Na Argentina, o sistema de seguridade social era um dos mais importantes, juntamente com o sistema bancário provincial e as empresas públicas. Tratava-se de um sistema que tinha idades-limites baixas: 60 anos para os homens, e 55 para as mulheres. Além disso, seu sistema de cálculo para pagamento dos benefícios baseava-se nas contribuições das pessoas nos últimos 10 anos, considerando os três melhores, o que não o tornava equitativo. Havia, ainda, um sistema de mobilidade em função dos salários, o que levou-o a um impasse: ou recorria ao Banco Central que, pela emissão de dinheiro, permitiria pagar a quantia correspondente, ou, fechada essa torneira, automaticamente, não se pagava o que se deveria pagar, gerando-se dívidas, em função das quais, um conjunto muito bem organizado de advogados entrava em juízo. Chegamos a ter 120 mil ações judiciais previdenciárias.

A partir do ano de 1987, os diferentes governos, os diversos secretários de seguridade social prometeram pagar a dívida, de uma ou de outra forma. Quando entrei nessa função, também me disseram que eu tinha de pagá-la. Em seguida, perguntando de quanto era a dívida, ninguém soube responder. Vamos pagar, já calculamos, e pagamos com um bônus. Neste momento, chegamos a creditar mais de 11 milhões de dólares de dívidas previdenciárias, que fomos resgatando. De que forma? Basicamente, com a privatização das empresas públicas. Há pouco acabamos de colocar no mercado, de uma só vez, 1 bilhão e 800 milhões de dólares, que correspondeu à venda mais apreciada, a do **Yacimientos Petrolíferos Fiscales**, que passou a ser praticamente dos aposentados.

Encontramos um sistema que, do ponto de vista microeconômico, além da falta de cumprimento de suas obrigações, tinha receitas baixas e não era equitativo, com uma grande quantidade de pessoas recebendo o mínimo, enquanto outras ganhavam 30, 40 até 50 vezes mais que o mínimo. Apesar de a legislação dizer que ninguém pode ganhar mais de 15 vezes o mínimo no sistema da Previdência Social, a Suprema Corte de Justiça não entendia assim. Perdemos as ações e foi declarado inconstitucional esse artigo, que vinha de 20 ou 25 anos. Isso permitiu que uma série de pessoas tivesse direito a aposentadorias muito elevadas, de 7, 8 mil dólares mensais. Se tivéssemos que cumprir as decisões judiciais, teríamos de pagar até 18 mil dólares mensais por algumas pensões. Será que, desta forma, chegou-se a pensar que esse sistema permitiria repartir? Acredito que não. Acredito que, do jeito que estava implementado o sistema, era impossível pensar em mantê-lo, pois havia uma série de falhas não passíveis de solução com apenas algumas mudanças.

Fazendo um breve resumo das causas que levaram a esse desastre no sistema, eu diria que, em primeiro lugar, há causas de caráter estrutural, demográfico: a sociedade argentina envelheceu; o setor de trabalhadores ativos não absorveu muita mão-de obra ultimamente; há, como em quase todos os países, o problema do emprego irregular ou marginal, além dos trabalhadores autônomos e da economia informal. Por outro lado, o sistema não sustentava o pagamento e, ao contrário, permitia e apoiava a evasão já que, para conceder a aposentadoria, se levava em conta os três melhores anos de contribuição dentre os 10 últimos. Então, para que pagar mais do que o mínimo até os últimos três anos? Isso era feito por quantidade de pessoas, todos faziam sua contribuição em função do mínimo. Além disso, tínhamos um sistema muito

permissivo, pela facilidade com que concedia aposentadorias - antes, há 10, 15 anos, havia aposentadorias de menor nível, para os chamados trabalhadores autônomos ou informais. Permitiu-se que eles, por meio de sucessivas leis especiais, sem ter feito praticamente nenhuma contribuição ao sistema, mas declarando que haviam trabalhado e tinham uma dívida e queriam pagá-la após a aposentadoria e, dali para a frente, aposentar-se. Então, observamos taxas de crescimento, em alguns anos, superiores a 20%. Hoje em dia, existem 1.100 trabalhadores autônomos aposentados, sendo que somente 800 mil contribuíram. A taxa de sustentação, que legalmente deveria estar em 3 ativos por inativo, na realidade, está em 1,7 ativos por inativo. Assim, temos vários casos de caráter privilegiado, que obtêm uma rentabilidade superior à da maioria pelos pagamentos efetuados. Isso não deixa o sistema muito eqüitativo. Há pessoas que se aposentam muito cedo - aos 40, 45 anos. Portanto, havia uma série de outros problemas.

Realmente, voltar sobre o mesmo, parecia ser impossível. Isso foi muito discutido. Eu diria que todos os partidos políticos foram contra, exceto uma parcela do partido oficial. Todavia, essa não era a principal oposição, mas a dos aposentados e pensionistas atuais. No meu primeiro dia no cargo, disseram que a primeira coisa que eu faria seria aumentar a idade mínima para a aposentadoria. Os aposentados fizeram uma manifestação e pediram a minha cabeça. Essa mudança, para eles, significava que teríamos mais pessoas contribuindo, além de se reduzir o número de aposentadorias. Mas não entenderam assim. Com relação a isso, sempre dissemos que a proposta não era para os aposentados antigos, mas para o futuro. Os aposentados já estão aposentados, têm um direito adquirido, que a lei lhes concedeu, e isso não pode ser mudado, porque perderíamos essa causa em qualquer tribunal. Quanto a eles, apenas tinha de ser feito um enorme esforço fiscal, para poder pagar as pensões como a lei determinava.

A título de ilustração, o sistema de previdência argentino, hoje, paga mais em aposentarias do que em salários da administração central, que corresponde à Justiça Federal, às universidades, aos militares, etc.. Recebe-se 800 milhões de contribuição mensal, e paga-se 860 milhões.

Elaboramos uma proposta para o futuro, pensando nos princípios a serem respeitados. Alguns porque, tradicionalmente, a sociedade argentina já possuía; outros, porque nos pareciam lógicos. O primeiro princípio era o da universalidade. Na Argentina, todo o mundo está sob o sistema previdenciário, exceto os militares e a polícia, que têm um sistema especial, uma caixa especial de aposentadoria, e os trabalhadores das províncias, que têm sistemas provinciais, também especiais. Entretanto, estamos mantendo entendimentos no sentido de que passem para o sistema nacional. Havia propostas, de certos partidos políticos, no sentido de deixar de lado, ou pelo menos dar um tratamento diferenciado, aos trabalhadores autônomos, devido aos vários problemas existentes. Acreditamos que isso não é possível, e sugerimos que passem a fazer parte do mesmo sistema, porque agora ele é universal e obrigatório para todo o mundo.

Outro aspecto que precisa ser reconhecido é o da solidariedade. O atual sistema argentino tem um grande enunciado de solidariedade, mas acredito que é justamente o contrário: ganham mais os que mais têm. As pessoas que ingressaram em juízo contra o Estado eram as que tinham maiores receitas, pois são elas os melhores clientes para um escritório de advocacia. Quem ganha pouco não tem advogado que o defenda. Assim, pensamos que a solidariedade deve existir, mas com certo freio, porque se houver um sistema muito solidário, termina sendo assim

na redistribuição da receita para os mais ricos. Não podemos retornar ao tempo em que pessoas não contribuam, em que havia um elevado grau de evasão, sem haver correspondência entre a contribuição e o que se recebia. Aí, entramos no princípio da equidade. Se duas pessoas contribuam da mesma forma, devem receber o mesmo quando se aposentam. Hoje, isso não acontece, pois a fórmula de recolhimento dos três melhores anos, dentre os 10 últimos, permite iniquidades tremendas, além do sistema preferencial ainda existente.

Por outro lado, o sistema tem de ter viabilidade financeira, ou seja, realmente, as promessas têm de ser cumpridas, e não como acontece agora, onde há uma contínua promessa que não se cumpre e que gerou toda essa problemática da dívida. Além disso, deve existir transparência, a fim de que cada um saiba o que está acontecendo. Isso não chegou a estruturar um sistema. Devo reconhecer que o que acaba de ser aprovado não é o primeiro projeto apresentado. Também devo reconhecer que foram incorporados alguns elementos bons, que são realmente positivos - há alguns com os quais não estamos de acordo e que causarão muitos problemas, provavelmente porque quando muitos colocam as mãos na mesma coisa, não se obtém o melhor. De qualquer forma, chegamos a um projeto de consenso, que poderá ser melhorado via regulamentos, etc..

Este projeto continua tendo o mesmo sistema de financiamento atual, pelo menos em princípio. Atualmente, os trabalhadores contribuem com 10% sobre seus salários, e os empresários com 16%. Ou seja, entre aportes e contribuições sobre a massa salarial, há um total de 26%. Mas esse percentual não é suficiente para saldar as contas, e há, também, sobre o Imposto sobre Valor Agregado, que é o principal tributo federal, mais 10% de toda a arrecadação. Em última instância, o sistema argentino tem um sistema fiscal muito centralizado: a união arrecada e passa às províncias, através de um processo denominado co-participação, através de indicadores. De cada 100 pesos de um imposto co-participado, as províncias ficam com aproximadamente 56% e, a união, com 44%. Pediu-se às províncias, ante esse problema, que cedessem, previamente à co-participação, 15%. Ou seja, todos os impostos nacionais co-participados com as províncias, antes de chegarem a elas, terão 15% comprometidos com a seguridade social. Mas, há outros impostos menores, cuja destinação é específica para a seguridade social, embora não sejam importantes, do ponto de vista fiscal. Esse era o sistema de financiamento que tínhamos no passado, temos no presente, e teremos no futuro.

O nexó entre o financiamento e o que vai ser pago como benefício se encontra aí, bem como o primeiro problema ou opção que os trabalhadores passaram a ter, a partir do novo sistema. O trabalhador terá a opção de permanecer no sistema estatal de repartição, ou passar para um sistema de capitalização. Na realidade, a opção implica, em termos financeiros, que o aporte do trabalhador, que é de 10% com a nova lei, passe a ser de 11%. Quais são os benefícios concedidos ou como se chegará à pensão ou aposentadoria total?

A aposentadoria total tem três componentes. Um componente, a cargo do Estado, é a prestação básica universal, que é praticamente igual para todo o mundo e, para ser credor da mesma, deve-se cumprir duas condições: ter 30 anos de aporte efetivo e idade mínima - que foi elevada - para os homens 65 anos, para as mulheres, 60. Essa elevação de idade não é abrupta, tendo sido feita através de uma escala: salta de 55 anos para 57, para as mulheres, e de 60 para 62, para os homens, desde agora, chegando, no ano 2001, aos limites anteriormente citados.

Essa prestação básica universal está mais ou menos calculada em 27% do salário médio da economia. Isso significa hoje, na Argentina, aproximadamente 160 pesos/dólares, uma vez que o salário médio está calculado em 600 pesos ou dólares mensais. Isso é praticamente o que está pagando o sistema atual de aposentadoria mínima: 150 dólares. A prestação básica universal é para todo o mundo, qualquer que seja a opção adotada no que se refere ao sistema que se seguirá, e está a cargo do Estado. Além disso, o Estado tem uma outra prestação para todo o mundo: a denominada prestação compensatória, que foi incorporada a fim de levar em conta os aportes feitos pelas pessoas ao antigo sistema. Caso amanhã se inicie o novo sistema, poderá se verificar quantos anos alguém aportou ao antigo sistema e, para cada ano, se dá 1,5%, acumulativo por ano. Essa porcentagem é aplicada à contribuição média da pessoa nos 10 últimos anos de aportes. Essas duas prestações, básica universal e compensatória, repito, cabem ao Estado.

Para os que permanecerem no sistema previdenciário estatal, há um terceiro aporte estatal, denominado prestação adicional por permanência no sistema. Essa prestação adicional é calculada como 0,85% por ano de aporte, daqui para a frente. Então, caso se permaneça no sistema estatal, cada ano de aporte ao sistema estatal, que retira esses 11%, implica em 0,85% adicionais, os quais são aplicados da mesma forma que a prestação compensatória, isto é, sobre a média das contribuições dos 10 últimos anos. Essa é a prestação do sistema de repartição. Se a opção for pelo sistema de capitalização, há a prestação básica universal, a compensatória, e a que se juntar ou soma, através de aportes em administradoras. É um sistema muito parecido com o que o Júlio Bustamante explicou há pouco, com algumas mudanças, basicamente fruto da experiência vivida por eles e a nós transmitida. Em geral, eu diria que é o mesmo.

Esse é o sistema proposto e aprovado. Neste momento, estamos perto de promulgá-lo - talvez, na próxima semana. Contamos, agora, com no mínimo 9 meses ou no máximo 18, para implementá-lo, porque temos de criar uma série de instituições, fazer algumas mudanças, etc., que não podem ser feitas da noite para o dia. De forma muito resumida, essa é a parte mais importante do sistema recém aprovado pelo Poder Legislativo.

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - O Deputado Renato Johnson tem um compromisso. Assim, devido a uma negociação feita com o Senador Almir Gabriel, ele usará da palavra, primeiramente, por ter de se retirar mais cedo.

Deputado Renato Johnson (Debatedor) - Creio que a realização deste seminário internacional sobre previdência social acontece num momento muito oportuno, porque estamos às vésperas de uma revisão constitucional, onde, basicamente, três temas são considerados principais para esta: a reforma do sistema tributário brasileiro, a revisão do papel do Estado na economia, e a reforma da previdência social, especificamente o problema da aposentadoria. De sorte que este seminário é muito oportuno para difundir essas experiências, principalmente as da América Latina, onde se sabe que o sistema do Chile já está trazendo resultados muito promissores.

No ano passado, como membro da Comissão de Seguridade Social, estivemos no Chile, em contato com o Sr. Bustamante, com o Sr. Andras, e visitamos as administradoras, quando comentamos que o Chile teve a coragem de, há 12 anos, romper com aquele sistema tradicional

de aposentadoria e previdência, que era o sistema de repartição. Houve, também, a coragem de acabar com uma série de privilégios e de benefícios que imperavam naquele país como, de resto, nos outros países da América Latina, com aposentadorias precoces, e aposentadorias por tempo de serviço, ao invés das aposentadorias por idade.

Creio que a experiência do Chile é muito rica, pois ela nos traz, já com um tempo de 12 anos, alguns subsídios muito importantes para que, também no Brasil, possamos analisar e revisar o nosso sistema de aposentadoria que, sem dúvida alguma, por ser administração pública é mal-administrado e chega quase à falência.

Tenho algumas dúvidas e gostaria de trocar idéias e trazer ao debate alguns pontos que considero importantes. Hoje, discute-se no Brasil a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço, para prevalecer a aposentadoria por idade. Discute-se, também, a manutenção de uma aposentadoria oficial e, convivendo com essa aposentadoria oficial, que seria até um determinado limite de salários-mínimos, uma aposentadoria complementar, facultativa e sob o regime de capitalização. Discute-se, ainda, o problema do limite de idade para a aposentadoria: qual seria a idade ideal para que um sistema de aposentadoria pudesse trazer efeitos positivos? No Chile, são 65 anos para homens, e 60 para as mulheres. Este é outro tema que trago a debate, não como opinião pessoal, porque ainda não formei um juízo a esse respeito, mas porque um dos pontos discutidos é a uniformização dos limites de idade para homens e mulheres, haja visto que a expectativa de vida das mulheres, hoje, é cerca de 7 anos superior à dos homens.

Outro ponto que envolve uma discussão muito grande é o da aposentadoria dos trabalhadores rurais. Gostaria de ouvir como o Chile tem-se comportado em relação a esse ponto: se, com esse sistema de aposentadoria por idade - aos 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres -, o conjunto dessas contribuições é suficiente para se estabelecer um regime de aposentadoria eficaz e que possa trazer benefícios. Creio que o Chile já tem cálculos atuariais muito adiantados nesse setor, e poderia trazer muitos subsídios quanto a esse ponto específico.

Gostaria de obter, também, do nosso conferencista, alguns subsídios a respeito das aposentadorias dos servidores públicos, se eles estariam incluídos neste sistema de privatização; se se privatizou apenas para os trabalhadores em geral, ou se o sistema foi privatizado também para os servidores públicos. São estas, basicamente, as minhas dúvidas.

Quero cumprimentar o Sr. Júlio Bustamante, que é um dos administradores e superintendentes das Administradoras no Chile, pelo excelente trabalho que tem sido feito nesse país. Entendo, efetivamente, que as administradoras estão cumprindo com o seu papel. Sou um admirador do trabalho feito no Chile, há 12 anos, com a privatização da previdência social. Quero dizer que a experiência da Argentina, embora recente - na semana passada o Congresso aprovou esse novo sistema de previdência social, também com alguns subsídios do sistema chileno, principalmente no que diz respeito à privatização, criando uma possibilidade de escolha para o trabalhador, que poderá optar ou pelo sistema oficial ou pelo de previdência - poderá nos ensinar alguma coisa. Talvez o planejamento da previdência social tenha sido feito junto com as privatizações de empresas públicas, objetivando, também, a obtenção de recursos para suprir aquele grande problema existente no momento em que se rompe com um sistema de previdência:

o estoque da dívida das aposentadorias existentes. Agradeço a compreensão do Senador Almir Gabriel, por ter-me permitido esta antecipação.

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - Passo a palavra ao Senador Almir Gabriel.

Senador Almir Gabriel (Debatedor) - Em primeiro lugar, quero agradecer a honra do convite. Em segundo, parabenizar seus organizadores e promotores - de um lado, o Ministério da Previdência Social e, de outro, o Congresso Nacional, por via da Câmara e do Senado, através de suas Comissões de Seguridade Social e Assuntos Sociais, respectivamente. Quero, especialmente, fazer referência aos organismos internacionais, como a OIT, a CEPAL e o BID, que deram apoio a esta reunião, além da contribuição de pessoas e convidados de muita importância para a definição das diretrizes de política social e de seguridade no Brasil.

Antes de fazer algum comentário, pediria à Dr^a. Vivianne que me desse o direito de fazer três ou quatro perguntas ao Dr. Júlio Bustamante, porque, certamente alguns informes que ele nos fornecerá me servirão para comentários sobre a nossa visão a respeito da questão da seguridade social e a estrutura adotada no Brasil, através da Constituição de 1988.

Gostaria de saber qual é a expectativa de vida da população acima de 40 anos, ou a partir do nascimento, nas áreas rural e urbana; em segundo lugar, quem paga a aposentadoria daqueles trabalhadores que, ao longo do tempo, contribuíram para o sistema previamente existente? Quem a está pagando hoje, e qual o valor que isso representa, em termos de dólares, e quanto isso significa, em termos do Produto Interno Bruto do Chile?

A outra questão seria qual a relação entre os trabalhadores ativos versus inativos, cujo custeio é feito através do sistema público, não desse novo sistema, e qual a relação entre trabalhadores ativos e inativos, entre os que estão no novo sistema. Dentro dos 4 milhões e 300 mil trabalhadores - estes devem ser os ativos - gostaria de saber quantos são os inativos que aderiram ao novo sistema.

Uma outra questão seria se 12 anos não é um período extremamente curto para a observação de um regime de seguridade social, entendido talvez menos como seguridade e mais como previdência social.

Júlio Bustamante (Conferencista) - Quanto à expectativa de vida, quero fazer um reparo: não se pode confundir a média de vida ao nascer e que, por conseguinte, mistura a mortalidade infantil, com a expectativa de vida, que, tecnicamente, é o que se quer abater de certo momento, e que não é calculada. Entendo a pergunta em termos de expectativa de vida. No Chile, nesse momento, em matéria de expectativa de vida de um homem de 65 anos, os cálculos mostram que uma vida de 12,5 anos a mais - o homem. Quanto à mulher, que se aposenta aos 60 anos, são 18,7 anos a mais. Isso confirma o que o Deputado dizia, ou seja, que a mulher tem maior expectativa de vida do que o homem. Essas são tábuas de vida que vigoram no Chile há 9 anos, e há muitos estudos indicativos de que devem ser mudadas, porque elas estão aumentando.

No que se refere à segunda pergunta, esse é o custo da transição. O antigo sistema chileno tem, hoje em dia, um milhão de pensionistas. Existem 4 milhões e 300 mil pessoas

filiadas no novo sistema. Esse milhão de pensionistas custa ao Estado chileno 1.500 milhões de dólares ao ano. O Estado não tem fonte de receita para isso, e os pensionistas são pagos inteiramente com encargos nacionais. Olhando o orçamento da nação, ver-se-á que o mais alto é o da seguridade social, em matéria de pagamento das pensões desse um milhão de pensionistas. Em termos de Produto Interno Bruto, isto representa menos de 3%, mais ou menos 2,5%. E isso irá diminuindo. Se essa pergunta fosse feita há 4, 5 anos, iria representar 4,5, 5% do PIB. Ou seja, a curva começa a descer, porque - perdoem-me dizer assim tão friamente - começam a morrer os antigos pensionistas do sistema, de tal maneira que o Estado vai eliminando a sua carga. Assim, os nossos cálculos mostram que, daqui há 15 anos, praticamente, esse milhão de pensionistas desaparecerá, chegando a 20% do que há atualmente. Assim, o Estado terá um alívio de encargos muito grande. Devo dizer que desse um milhão de pensionistas existentes no Chile, pensionistas do antigo sistema, de cada três, dois recebem a pensão mínima, ou seja, o sistema antigo não foi bom para eles. A diferença entre os clientes do Chile e os da Europa, é que, enquanto na Europa não queriam que se fizesse a reforma, no Chile, os pensionistas não tinham uma boa pensão, já que de cada três, dois recebiam pensão mínima.

Quanto à relação dos trabalhadores ativos e inativos, dos 4 milhões e 300 mil trabalhadores, há uma parcela importante - aproximadamente 800 mil - que não contribuem regularmente, pois trata-se de trabalhadores ativos, que estão na força de trabalho, embora não contribuam regularmente. Trata-se dos autônomos, trabalhadores temporários, do setor informal, rural, que têm problemas de continuidade de contribuição. Este é um ponto de desafio importante no sistema. Entendi que sua pergunta era em relação aos trabalhadores ativos (os que trabalham) versus pensionistas. Neste sentido, a força de trabalho ativa do Chile é de 4 milhões e 300 mil, com 1 milhão de pensionistas. Assim, estamos falando de 5 milhões e 300 mil pessoas.

Sobre o período de 12 anos ser suficiente para se fazer uma análise, naturalmente que, em matéria de pensão, sempre é preciso observar o longo prazo. Sinto, claramente, que a conta final do sistema, no Chile, será feita daqui há 10, 12 anos. Entretanto, já há alguns resultados que permitem fazer projeções e sobre estas se faz muita coisa. Por exemplo, apesar de o sistema ter apenas 12 anos, conta com 120 mil pensionistas, cujas pensões são, em média, o dobro das do sistema antigo. Não quero, com isso, dizer que o sistema novo, em 12 anos, é melhor. Certamente, o que acontecia é que no sistema antigo as pensões eram muito ruins - de três, duas são mínimas. Assim, esse desafio será avaliado no futuro.

Senador Almír Gabriel (Debatedor) - A experiência mundial sempre vale à pena, mas tem vantagens e limitações. A primeira vantagem, logicamente, é a possibilidade de uma visão histórica: o início, a plenitude, e o fim de uma determinada idéia. A segunda, é podermos observar, com a experiências dos outros países, os erros e os acertos e, assim, instrumentalizar as nossas ações.

A desvantagem é que ela simplifica demais, conduzindo o raciocínio para determinados indicadores, geralmente econômicos, e para certas formas de aplicação, que não refletem o conjunto da situação que levou àquela conduta, isto é, às outras políticas sociais, no caso específico quando se discute seguridade, e também às políticas econômicas que estão sendo

postas em prática em cada país, além de se correr o risco de se afastar de posições que são próprias, típicas da cultura de cada Estado e de cada nação.

Comparados os 150 países ou mais do mundo, deve-se levar em conta a condição de alguns, que estão numa fase extraordinariamente avançada de organização econômica e social, enquanto outros se encontram em uma situação bastante próxima de 2.000 ou 3.000 anos atrás.

No caso brasileiro, costumo dizer que a dimensão do país, a extensão territorial e a quantidade de população levam a uma situação interessante: nós nos consideramos, de certa maneira, uma biópsia do mundo, porque temos culturas diferentes, estágios ou tempos bastante distantes entre uma cidade, como São Paulo, e o interior do Pará, por exemplo, uma localidade próxima de Altamira. A distância no tempo entre uma e outra é extremamente significativa.

Em 1870, o Brasil tinha uma população de 8 milhões e meio de habitantes; em 1900, 17 milhões; em 1930, 35 milhões; em 1960, algo em torno de 72, 74 milhões; em 1990, 146 milhões; e a previsão para o ano de 2010 é de, aproximadamente, 192 milhões de habitantes.

Um segundo ponto é que a história econômica brasileira teve uma fase voltada para a área agrícola, e uma segunda fase para a área industrial, comportamento que corresponde ao perfil da própria América Latina. Mas o fato interessante é que, em 1960, tínhamos um Produto Interno Bruto aproximado de 80 bilhões de dólares, e hoje, o chamado Produto Interno Bruto formal, se situa em torno de 450 bilhões de dólares. A partir dos dois valores de Produto Interno Bruto informal, numa e noutra fase, verifica-se que, naquela época, estávamos com cerca de 100 bilhões de dólares, e hoje, com aproximadamente 600 bilhões de dólares de PIB. A renda continua extremamente concentrada. Analisando a contribuição para a previdência, sob a ótica da contribuição feita por empresas, verifica-se que 3,2% das empresas estabelecidas no Brasil representam 83% do que se arrecada para o sistema. Dez por cento da população detém 50% da renda, e 50% da população detém 10% da renda.

Essas condições engendram situações extremamente complexas para o Brasil, e talvez muito similares às de vários países, seja por causa das suas dimensões, seja devido a essa diversidade. Um fato interessante, e que os economistas sempre apontam, é o fato do capital representar pelo menos 3 vezes mais que o produto. Isto é, teríamos de verificar na História do Brasil e na da nossa economia que, se é verdadeiro que havia de 80 a 100 bilhões de dólares de Produto Interno Bruto em 1960, certamente havia um patrimônio, um capital, situado em torno de 240 a 300 bilhões de dólares. Ao longo desses 40 anos, o Brasil passou a ter entre 1 trilhão e 350 bilhões de capital, e 1 trilhão e 800 bilhões de dólares de patrimônio. Então, ao longo desse tempo, houve, através do achatamento salarial, de incentivos fiscais, isenções e todos os estímulos ou renúncias tributárias, e através da sonegação, uma capitalização extremamente rápida, que levou ao surgimento de uma sociedade que vive numa situação bastante boa, e de uma outra parcela, cuja situação é dramaticamente grave e séria.

Para simplificar, talvez pudéssemos dizer que 50 milhões de pessoas, ou 1/3 da população, vive em condições razoáveis, enquanto 2/3 vivem no limite da pobreza, ou abaixo desse limite. Dentro desse quadro, a questão da seguridade social passa muito menos por uma questão econômica e mais por uma política social, que vise à redução do risco de viver, de

perder a capacidade laborativa, e do risco de, ao nascer, por deficiência ou algum outro fator, não incorporar-se ao mercado de trabalho. Caso essa seja a visão principal, a questão da organização de todo o sistema para que ele reúna recursos com vistas a uma capitalização capaz de satisfazer as necessidades atuais e futuras da sociedade, seria deformada. Isto porque, enquanto política compensatória, de cobertura de risco, é necessário que seja entendida pela sociedade como condição essencial que uma geração deva trabalhar para sustentar a geração futura.

No caso do Brasil, há uma perspectiva extraordinária: no ano 2010, seremos a melhor distribuição etária do mundo, sem qualquer política populacional. Teremos 192 milhões de habitantes: 12 milhões com mais de 65 anos de idade; 50 milhões com menos de 14 anos; e 130 milhões de pessoas economicamente ativas e reprodutivas. Então, teremos uma condição extraordinária para levar em frente uma política de seguridade social que atenda, de maneira completa, conjunta, orgânica, à totalidade da sociedade, não dividindo-a entre aqueles que contribuem e os que não podem fazê-lo, mas que atue exatamente na construção de uma sociedade mais democrática ou menos injusta, menos desigual, porque injusta é a sociedade que o Brasil engendrou à custa de um modelo econômico perverso, excludente, como o que foi adotado pelo nosso país.

Portanto, uma das coisas mais dramáticas é reconhecer que a previdência social brasileira, ao longo do tempo, gastou o equivalente a 5, 6% do seu Produto Interno Bruto e, na medida em que o tempo passa, tem havido redução desse percentual. Hoje, em termos de benefícios, o Brasil não gasta mais que 3,5% a 4% - em torno disso - em pagamento de benefícios para a população como um todo. Juntando-se a isso os recursos destinados à saúde, que representaram 3,6% do Produto Interno Bruto, e que hoje não ultrapassam 2,4%, verifica-se que a quantia gasta pela sociedade como um todo sobre o Produto Interno Bruto formal não ultrapassa, na sua totalidade, os 6 a 8% desse PIB. Comparando-nos aos países da África, da Ásia e da própria América Latina, verifica-se que uma série deles têm gasto valores bem abaixo disso: 1, 1,2, 3%. Caso nos comparemos a outros países de níveis razoavelmente equivalentes, ou até melhores do que o nosso, verificaremos que eles têm gasto 12, 15, 18, 20, 22% do seu Produto Interno Bruto com seguridade social.

Obviamente que, para um país da dimensão do Brasil, ainda com necessidade de ampliar a sua infra-estrutura econômica e a social, sobretudo para áreas como o Nordeste, o Centro-Oeste e a Amazônia, é pretensioso, idealista ou tolo admitir a hipótese de se gastar 20 ou 25% do PIB com as políticas ligadas à seguridade social. Não creio, de forma alguma, que gastar entre 2 e 15% pudesse ser um desvio do que pudesse reduzir as desigualdades sociais no país.

Nesse sentido, temo qualquer organização que vise à formulação da seguridade social, tendo por fundamento uma previdência social baseada na capitalização. Num cálculo feito aqui, rapidamente, verifiquei que se tivéssemos condições de estabelecer uma alíquota mensal a ser cobrada do salário dos trabalhadores, capaz de custear a previdência, seria necessário um desconto de 30 a 40%, para fazer face ao sistema já existente.

Então, o Brasil terá de apreciar as experiências de outros países, sem dúvida nenhuma. Terá de acompanhá-las com bastante interesse mas, certamente, terá extrema dificuldade em fazer uma correção que venha a ter como padrão aqueles sistemas de capitalização já existentes em outros países, embora saibamos que se deva respeitar a experiência e a destinação que cada país faz ou constrói no seu sistema, com o apoio da população.

Quando construímos o modelo de seguridade social da Constituição, previmos alguns princípios: o da seletividade, o da universalidade, enfim, todos aqueles de seguridade social que se consideram adequados para atingir a população como um todo, inclusive a universalidade. Do ponto de vista do financiamento, foram previstas três hipóteses: uma otimista, uma intermediária e uma pessimista. Nas negociações políticas, resultou que a hipótese pessimista foi a vencedora, a partir da sua fundamentação em cálculos prospectivos e da análise dos dados disponíveis na Previdência Social, que teve o máximo de boa vontade em fornecê-los.

Enfim, o atual volume de recursos destinado ao sistema de previdência, que varia em torno de 18 bilhões de dólares, ou à saúde, que varia em torno de 12 a 8 bilhões de dólares, dá um total aproximado de 30 bilhões - de 24 a 30 bilhões de dólares. Apesar de ter-se verificado uma péssima gestão do sistema previdenciário, logo após a aprovação da Constituição, ele resistiu. Devido à falta de gestão adequada, a previdência teve encargos adicionais, que seriam absolutamente superáveis com uma administração decente, competente e que seguisse a Constituição e o que estava previsto nas leis. No entanto, com essa desastrosa administração, ainda assim, a previdência não foi à falência.

Poderíamos dizer que entre os recursos subtraídos do sistema de seguridade, estão aqueles do FINSOCIAL, que equivaleriam a cerca de 10 bilhões de dólares, além das anistias reiteradamente colocadas para os devedores contumazes, a fora o próprio aspecto de que não há um programa objetivo que faça com que das 64 milhões de pessoas economicamente ativas do Brasil, 56 milhões economicamente ocupadas, e 28 milhões de pessoas que contribuem para o sistema, que esses 28 possam passar para 35, 38 ou 40. Só essa diferença custearia todas as demais pessoas e todos os encargos que o país dispõe hoje.

Além dessas duas fontes de subtração de recursos, há um acréscimo de despesas, colocado dentro do sistema como despesa com os 147%; despesa com pessoal, que antigamente era custeado por outros tributos da União, e outras, como as despesas com demarcação de terras indígenas, que foram retiradas de recursos da própria seguridade social.

É estranho como, neste país, que aumentou extraordinariamente o seu Produto Interno Bruto, à custa da sua industrialização, teve estabilizado ou diminuído o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O Imposto de Renda praticamente não aumentou ao longo desses últimos anos. Aumentou o da pessoa física, mas o da pessoa jurídica praticamente se manteve estável. Por outro lado, a quantidade de renúncias tributárias do país para regiões e para determinadas atividades, soma um valor significativo do volume total de recursos a serem tomados pelo próprio Governo. No final, a carga tributária bruta e a líquida do Brasil passam a ser medianas, senão as mais baixas cargas tributárias brutas do mundo. A carga tributária bruta, em torno de 25%, baixou para 21%; a líquida, passou de 19 para 21%, tendo baixado para 10,5% do

Produto Interno Bruto - 10,5%, descontados os gastos com juros e previdência social, 10,5% líquidos, segundo os conceitos do próprio sistema.

Concluindo, temos de ver a forma de nos organizarmos, como disse o Dr. Waldir Pires. Nos organizamos segundo o objetivo de formar uma sociedade democrática, que busque a redução das desigualdades como tema principal? O tema principal é reduzir as desigualdades entre regiões, entre classes? O crescimento econômico se ajusta para essa redução de desigualdade e não o inverso: crescer para depois ver como é que distribui. A experiência nacional demonstra que o poder econômico não foi feliz, ou melhor, fez aquilo que lhe é legítimo e que, ao longo dos séculos, tem realizado. Na verdade, criou dois países, e temos obrigação de, neste final de século e começo do próximo, fazer as correções e atingir essa sociedade mais igualitária ou, pelo menos, menos desigual, que queremos.

Todas essas são considerações que não excluem a necessidade de uma redução ou correção de desvios: a questão da aposentadoria por tempo de serviço, a da proporcional, que são excrescências, a das aposentadorias especiais, que precisam ser examinadas. Enfim, há uma série de questões cuja correção é fundamental, mas que não podem implicar, de forma alguma, na redução da universalização do acesso à saúde deste país e do acesso à assistência.

O grande e grave problema que hoje enfrentamos, até no nível dos governantes, lastimavelmente, pessoas que participaram da Constituinte, foi o de não termos compreendido realmente o fundamento da seguridade social: cada qual atua dentro da sua linha, dentro do seu setor, e não é capaz de ver uma nova lógica de construção da sociedade que, ao invés de ser setORIZADA, deve ser vista de maneira holística e global, no momento em que ela se organiza em comunidades, em cidades, e assim por diante.

No momento em que percebermos a mudança que é a visão da seguridade social, e o seu conceito como instrumento de redução de riscos para o conjunto da população, certamente, veremos que o Brasil tem potencial para levar em frente aquilo que está colocado dentro da Constituição brasileira, não requerendo mais que pequenos ajustes.

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - Apesar de termos ultrapassado o tempo, o debate está aberto ao público.

Francisco de Oliveira - Já que estamos falando em correção, gostaria não de corrigir, mas de sugerir algumas estatísticas novas ao Senador. A primeira, seria a estatística da carga tributária no Brasil. Depois, ele lembrou que exclui o item mais pesado da carga tributária, que é justamente o do sistema de seguridade social.

O Brasil já teve uma situação em que a seguridade social era bem menor: 2/3 do orçamento fiscal. Hoje, é exatamente o contrário, pois o orçamento fiscal é 3/2 da seguridade social. Então, essa carga fiscal líquida de 10% exclui a seguridade social.

O segundo problema é de numerador e denominador. Quando se faz números em função de PIB, há o seguinte problema: quando o numerador se contrai... e o Senador está certo: quando houve a grande recessão do começo da década de oitenta, os gastos da seguridade, que

não são elásticos em relação ao produto, subiram gigantescamente. Essa carga subiu gigantescamente depois da Constituição. Como essas contas, supostamente, foram examinadas durante a Constituinte, e eu mesmo fiz grande parte delas, posso mostrar alguns dos resultados que, futuramente, vamos colher do nosso sistema de seguridade.

De qualquer maneira, a questão não é analisar a carga fiscal absoluta, e essa discussão é totalmente estéril. A discussão relevante não é o quanto o país gasta, mas se gasta isso de forma eficiente. Novamente, acho que estamos misturando duas coisas bem diversas: nível de gastos e eficiência de gastos. No Brasil, o discurso é sempre "precisamos gastar mais pelo social."

O Senador Almir Gabriel mencionou um programa que seria muito interessante, que seria a formalização dessa enorme força de trabalho que está ficando à margem da sociedade brasileira. Normalmente, as pessoas se esquecem de que o grau de formalização dessa força de trabalho também depende, entre outras coisas, do seu custo, sendo que a nossa previdência social prima por impor, sobre o fator trabalho, um custo enorme. As soluções vêm da forma "vamos jogar isso para faturamento, e aquilo para lucro".

Esse enfoque de aumento do imposto, haja visto o caso do FINSOCIAL, nem sempre é efetivo, sequer realista. Entre a intenção e a efetiva arrecadação há uma pequena curva, que é muito simples em economia, chamada de "Curva de Lafer". Essa Curva é implacável, pois quando se aumenta demais as alíquotas, a arrecadação cai, e isto vem acontecendo com o FINSOCIAL. A sociedade se defende de todas as maneiras, inclusive pela via judicial, porque não aceita mais pagar impostos. A verdade é que não adianta tentar forçar o aumento das alíquotas, porque a sociedade não paga e evade o recurso. Obviamente, isto não é nada simpático, pois é muito melhor a retórica do pai dos pobres, evidentemente, embora devamos ter em mente que alguém tem de pagar a conta.

Concordo quanto ao capital brasileiro - e podemos mostrar as estatísticas de folhas de salários caindo. Todavia, se o país não cresce, a conta social é realmente fantástica. Não será por meio de política compensatória que compensaremos a estagnação econômica do país. Não estou dizendo que as conquistas da Constituição de 1988 são deploráveis, embora ache que muita coisa deve ser moderada e, de alguma forma, corrigida, como bem disse o Senador Almir Gabriel. Inclusive, nos seus princípios, a Constituição é muito mais progressista que no texto, porque nele não foi incluída a aposentadoria por tempo de serviço, mas sim a aposentadoria dos professores, juntamente com uma colcha de retalhos. Todavia, essa demagogia de dizer que vai-se tirar a aposentadoria por tempo de serviço e consertar a previdência social brasileira, é falta de números, porque isso simplesmente não é verdadeiro.

Amanhã, todos os documentos estarão à disposição, e poderemos rever essa parte. Encerrarei dizendo que sempre estamos procurando o vilão, em vez de resolver o problema. Que a última administração foi catastrófica, estamos fartos de saber. Todavia, há um problema subjacente e temos de encará-lo de frente, e não descarregar tudo sobre o vilão. Certamente, o vilão existiu e não foi uma única vez na história da previdência, mas várias. Justamente por ser essa previdência pública enorme, gigantesca, que atrai a cobiça de muitos vilões. Muitos têm

cargos para nomear e muito dinheiro a manusear. Talvez possamos repensar um pouco, mas, obviamente, nada no estilo do modelo chileno.

O esquema chileno também merece alguns reparos, no que se refere à sua concepção, enquanto seguridade. Se fosse um sistema de poupança compulsória, para promover o desenvolvimento, certamente eu concordaria. No caso de um sistema de seguridade, num patamar um pouco mais amplo, alguma coisa pode evoluir. Há, inclusive, um artigo, que acabo de publicar, acerca do que pode acontecer com a variação das taxas de rentabilidade no Chile, que têm sido fantásticas, inclusive porque o mercado de ativos daquele país era muito pequeno.

Como última questão, deixo o problema de concentração de poupança. No Chile, hoje, 50% da poupança nacional está em poder de três administradores de pensão, gerando uma estrutura de poder absolutamente invencível. Isto não quer dizer que o paradigma chileno tenha algo a ver com a nossa situação em particular.

Participante (não identificado) - Queria fazer uma pergunta ao representante do Chile, sobre o princípio da solidariedade. Como isso será financiado, o que representou esse gasto, e quantos são, hoje, os excluídos do mercado formal? Qual é a participação dos fundos de pensão no financiamento do sistema de solidariedade nacional?

Ao representante da Argentina, gostaria de questionar o novo sistema de capitalização. Como é a prestação no novo sistema de capitalização, ou seja, qual é a relação de contribuição? Três prestações? Não ficou muito claro o novo sistema de capitalização argentino que, visivelmente, é misto, ou seja, não foi feita a mesma opção radical do Chile, por um sistema de capitalização puro. Também queria saber quanto a Argentina paga, atualmente, aos excluídos desse novo sistema? Porque, como o senhor disse, agora, serão incluídos os trabalhadores informais, à exceção dos rurais, dos trabalhadores provinciais e dos militares. Quanto custam os demais benefícios de tipo assistencial que não são pagos com contribuições desse tipo?

Participante (não identificado) - Queria fazer uma pergunta ao Sr. Bustamante. Ele falou sobre o possível conflito de interesses entre os afiliados das AFPs, que têm interesse na maior rentabilidade possível de suas reservas, e os ex-donos das AFPs, que têm interesse em maximizar o seu lucro. Que formas existem, na atual legislação chilena, ou que formas estão sendo pensadas, para evitar esse conflito de interesses e conseguir a maior rentabilidade possível?

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - Farei a rodada dos três, na ordem em que foram feitas as perguntas. Começaria com o Sr. Andras, depois o Sr. Bustamante e, em seguida, o Sr. Walter Schulthess.

Andras Uthoff (Conferencista) - Não nos cabe e nem podemos entrar na discussão das cifras brasileiras. Creio que muitas perguntas se referiam ao caso do Chile.

O meu principal comentário é que a maioria dos países fez uma reforma. E, ainda que o Chile a tenha feito sob um regime de força, levou muitos anos para realizá-la, pensá-la,

desenhá-la e, sobretudo, pensar um projeto para a cidadania, que segue um caminho similar aos comentários do Senador Almir Gabriel.

No caso do Brasil, a questão da pobreza e da marginalidade são apontados como problema prioritário e, para resolvê-lo, através da inserção de seus trabalhadores no aparelho produtivo formal, é preciso ter em mente que isso requer um enorme esforço de poupança e de inversões. Do contrário, estaremos falando de algo totalmente utópico. Aqui, ao adotar-se o desenho do sistema de seguridade social, é preciso ver que, se esse sistema não for construído através do processo da poupança, que pelo menos não seja distorcido. Se verificarmos que um sistema está distorcido, teremos que ver a forma de melhorá-lo, ou, do contrário, pensar em tentar compatibilizar as duas posições. Ou seja, não podemos resolver o problema apenas através de transferências, mas sim através da geração de empregos. E isso se faz através de um importante esforço de poupança.

Tomadas essas posições, podemos começar a responder às perguntas. Se todo o conjunto da seguridade social será resolvido com um pacote único, ou se serão programas separados, se a administração será centralizada ou não, se os benefícios e as contribuições serão definidos de antemão, e os benefícios de acordo com as contribuições, como fazer esse financiamento, o mecanismo de divisão, de capitalização e, o fundamental, que já foi ressaltado nas apresentações anteriores, o papel que cabe ao Estado. Porque qualquer que seja a opção, o Estado exerce um papel regulador importante, tanto na questão econômica, como no desenvolvimento do sistema de seguridade social.

Júlio Bustamante (Conferencista) - No Brasil, as perguntas campeãs se referem à cobertura e ao custo da assistência social. A nossa é uma situação diferente das outras. Todavia, acho que podemos fazer alguns comparações e algumas situações podem ser assimiladas. Portanto, referir-me-ei especificamente à situação chilena.

O sistema chileno antigo, o tradicional de distribuição, tinha uma menor cobertura do que o atual. Todavia, o Chile era um dos países latino-americanos com mais alta cobertura, tendo cerca de 61 a 65% da força de trabalho coberta. A cifra atual é de aproximadamente 75% da força de trabalho coberta. Isto significa que o sistema incorpora setores maiores, devido ao fato de que o sistema tradicional estava fortemente concentrado em caixas de previdência de setores formais que, volto a insistir, pelo esforço de seus trabalhadores, haviam conseguido criar essas instituições, com novos benefícios. Eram os empregados públicos, os bancários, a marinha mercante, os professores, etc.. Havia, entretanto, uma grande incapacidade estrutural para agregar setores independentes, temporários, informais, etc., salvo casos muito específicos, que pareciam situações claramente privilegiadas como, por exemplo, os advogados e arquitetos, que podiam ser incluídos, e as costureiras e os taxistas, que não podiam. Essa situação, em termos de cifras, indicava que a cobertura era inferior à do atual sistema do Chile. Só depois de formalizada a economia é que se deu o de acordo. Há também a questão estrutural, e creio que a decisão a ser tomada é sobre qual o sistema que contribui para incorporar maior força de trabalho informal. Tenho dados da América Latina que indicam que, no geral, muitas das estruturas dos sistemas tradicionais não conseguem chegar aos pobres, aos setores rurais, aos informais, e aos setores mais desprotegidos.

Por outro lado, em termos de significado do Estado no Chile e de como ele cobre a sua participação, preciso dar uma explicação geral. O sistema chileno tem estruturado um mecanismo de direcionar a ajuda social e a assistência social para quem a requer. Isso, não apenas no âmbito da seguridade social, mas também na educação, na moradia, em todo o resto. Quem pode pagar a UNICEA, tem de pagá-la; o Estado concede a UNICEA gratuitamente somente aos setores sociais que não têm recursos. O que se fez foi localizar os setores de extrema pobreza, e para eles dirigir programas de assistência social, os quais são embasados em: programas de saúde, de moradia, de educação e assistenciais de pensões. Os programas assistenciais de pensões são dois: as pensões mínimas, já comentadas, onde o Estado garante a todos, desde que tenham contribuído durante 20 anos; e, as pensões assistenciais para todas as pessoas que se acredita estarem na indigência.

Essa situação configura um conjunto de pensões assistenciais por indigência e pensões mínimas, na medida em que tenha havido uma contribuição por 20 anos. Todo o conjunto, no que se refere a pensões, saúde, educação e moradia, significa o equivalente a 20 a 25% dos gastos do Estado. A idéia é manter e aumentar os gastos nesses setores. Em matéria de saúde, educação e moradia, aquele que pode pagar, arca com tudo, de maneira a que se produza um processo de direcionamento, cujo objetivo é ir diminuindo esses grupos, na medida em que eles possam ascender aos mercados formais da economia, e obtenham aumentos salariais. Assim, grande parte das áreas vão saindo dos chamados setores que requerem apoio social, e vão passando a ser auto-suficientes. O Estado, a partir daí, atua apenas nessas áreas mais carentes.

No âmbito da cobertura da saúde, dos 4.300.000 trabalhadores filiados ao sistema, 800.000, aproximadamente, não pagam suas quotas regularmente. Trata-se das pessoas que contribuem esporadicamente, ou seja, daquelas que estão no mercado informal. Mas isso não significa que elas não estejam cobertas pois, em matéria de saúde, elas têm assistência gratuita, desde que tenham um determinado nível de rendimentos. O Chile, em matéria de saúde, opera através de quatro faixas de renda. Até um certo nível de rendimentos - aproximadamente 120 dólares -, tudo é gratuito. Aquele que está nesse nível de rendimentos, tem a saúde gratuita e sequer precisa provar que trabalha, pois o serviço de saúde atende inclusive ao indigente. Na medida em que a pessoa vai subindo de nível de rendimento, o Estado vai subsidiando apenas parte dos gastos, ficando o restante a cargo da própria pessoa. Tudo isso, para chegar, em definitivo, às pessoas que ganham mais de 350 dólares, quando o Estado, na melhor das hipóteses, financia 50% das prestações de saúde. De tal maneira, que esses 800.000 trabalhadores, em matéria de saúde, estão cobertos pelo sistema assistencial geral. Quanto às pensões, tentarão um valor mínimo, baseado na sua contribuição. Caso não a tenham, tentarão uma pensão assistencial. Em matéria de moradia, têm os subsídios de demanda do Estado, que distribui os tickets que permitem o acesso ao mercado imobiliário, a fim de comprar a sua casa. Trata-se do chamado subsídio habitacional. A educação é gratuita para as crianças e, assim, sucessivamente. Ou seja, tudo obedece a um mecanismo de localização das necessidades.

Espero que tenha explicado um pouco do tema da solidariedade nacional expressa, no sentido de que, pela via do imposto, o Estado obtém recursos das empresas e das pessoas e, com estes, tem caixa suficiente para pagar os gastos que, no âmbito social, têm de ser feitos para os necessitados. Quando o Estado disse que há que se instituir as pensões mínimas e melhorar o

atendimento da saúde, o que fez foi uma reforma tributária, para obter mais recursos dos que podem mais, para dá-los aos mais pobres. Esse sistema é chamado de solidariedade nacional.

O tema da próxima pergunta seria o conflito de interesses. Já disse que é fundamental prever a situação de pessoas e empresas que manejam recursos de terceiros, dos trabalhadores, cujo fim é social, e que não seria bom a sua utilização em outro sentido, ou seja, para benefício próprio das empresas, ou para obter vantagens especiais, em virtude das informações privilegiadas que manejam. Uma série de medidas já foi adotada, embora haja outras que estão, neste momento, em discussão no Parlamento. Em matéria de informação privilegiada, por exemplo, a **inside information**, como se diz nos Estados Unidos, objetiva impedir que os que têm acesso a ela possam fazer operações financeiras com instrumentos que também têm a ver com os fundos de pensão. Se um fundo decide comprar ações de uma empresa, os donos das AFPs, os grupos de empresas dos donos das AFPs, não podem comprar ações dessa empresa num período de 8 dias, 8 meses, ou qualquer outro. Em matéria do manejo de carteiras, duas ou mais carteiras que também sejam de um dono de AFPs, que às vezes também tem uma companhia de seguros ou pertence a um grupo financeiro, a lei estabelecerá malhas finas, **thin walls**, no sentido de impedir que essas pessoas possam manejar várias carteiras, simultaneamente. Têm que estabelecer divisões de mesas de dinheiro, de pessoas que trabalham e políticas de inversão absolutamente separadas, para evitar o repasse de informações privilegiadas.

E, por último, e o mais importante, do ponto de vista político: muito dos fundos de pensão está investido em ações de empresas. Aproximadamente de 30 a 35% das principais empresas do Chile pertencem aos fundos de pensão. E eles podem, ademais, eleger o diretor da empresa e, através dele, controlá-la. Então, os senhores compreendem que se os fundos têm 30% das empresas, é fácil que se ponham em acordo com outros 20% para, com 50%, controlar totalmente essas empresas. Com isso, não estariam cumprindo o objetivo do fundo, que é outro, e não o controle de grupos econômicos de empresas.

Os fundos só poderão ser dirigidos por pessoas não vinculadas aos grupos financeiros que controlam as administradoras, aos donos da administradoras, ou às empresas onde estejam sendo eleitos. De tal maneira que se produz, aí, uma situação de independência em termos das decisões que serão tomadas nessa empresa.

Walter Schulthess (Conferencista) - Tentarei explicar alguns pontos que, creio, não ficaram muito claros no início da apresentação.

Um primeiro caso, seria o do aumento da idade. Como já mencionei, na Argentina, se estabeleceu, desde agora, que, para as mulheres, a idade mínima para aposentadoria passaria de 55 para 60 anos e, para os homens, de 60 para 65 anos. Em realidade, a expectativa de vida das mulheres, quando estão com 60 anos, é três superior à dos homens. No projeto oficial remetido à Câmara, o limite era de 65 anos para ambos. Não haveria diferença para as mulheres, apesar da progressividade que lhes dava, até o ano 2.011: 65 anos. Infelizmente, no momento da discussão da lei na Câmara dos Deputados, se julgou no limite do quorum, que era de 130 deputados, número este nunca alcançado anteriormente. Então, o que ocorreu é que se aprovou em primeira instância. Havia 56 deputadas, e mesmo com a nossa retirada, alguns deputados

foram convencidos a mudar de opinião, e acabou se mantendo os 60 anos. Isso ocorreu em todas as discussões, o que custou 5 anos, que agora serão aumentados, com a regulamentação da lei.

Com respeito à privatização, ela não ajuda muito no sistema de transferência de problemas da dívida, pois 30% dos ingressos brutos correspondentes são destinados ao processo de seguridade social. Isso ajuda nesse período de transição. Para explicar este processo, repito que na prestação básica universal e na compensatória, todos estão nas costas do Estado. A única diferença está em que, se a pessoa fica no Estado, tem a prestação adicional por permanência e, se vai para o sistema de capitalização, para fazê-lo rápido, é como o caso chileno, a alíquota é de 11%. Nós perdemos, do ponto de vista do Estado, nos casos de pessoas que optam pelo sistema de capitalização. Se todos fizessem essa opção, o Estado perderia aproximadamente 1,5% do PIB. Mas, obviamente, não vão fazê-lo. Pelos nossos cálculos anteriores, se a pessoa é racional, do ponto de vista econômico, se a rentabilidade do sistema de capitalização for de 4% anuais, nos próximos anos, convém, para aqueles com mais de 47 a 48 anos de idade, ficar no sistema estatal, sendo que só os mais jovens passariam ao sistema de capitalização. Mas isso depende do andamento das coisas.

O financiamento da seguridade é totalmente genuíno, como um imposto. A política fiscal que levamos a cabo está de pleno acordo com a apresentação da Curva de Lafer. Porém, acima de tudo, o que nos preocupa hoje é eliminar impostos. Muitos impostos serão tirados, como esses pequenos, sobre consumos específicos, etc.. Acreditamos que o pior imposto - e que, por agora, está totalmente administrado - é a inflação. Não existe coisa pior do que financiar através do processo inflacionário. Isso é totalmente regressivo. Para finalizar essa questão, gostaria de dizer que, pela minha experiência, creio na redistribuição dos rendimentos, dos aportes, que se pode fazer algo pelo sistema de previdência. Crer que vamos implementar uma política redistributiva, através de um sistema previdenciário, é muito perigoso, porque a solidariedade pode retroceder, a evasão se tornar muito grande, e os que mais têm, receberem mais. Mas há outros instrumentos do Estado, como os impostos e os gastos diretos - e isso, sobretudo, em relação à educação - que são muito mais eficientes, do ponto de vista da redistribuição dos rendimentos.

Na Argentina, em torno do ano de 1984, fizemos um estudo sobre cinco tipos de gastos sociais. A estrutura da seguridade social, ao invés de progressiva, era regressiva. Em contrapartida, muito mais progressivo era o gasto com a saúde. Isso acontecia com a saúde gratuita, com o sistema hospitalar, ou de educação primária, mas não com a educação universitária que, naquele país, em grande parte, é gratuita. Os que a ela recorrem, são as pessoas de mais alto poder aquisitivo. Somente uns 6%, são do quintil dos mais pobres, ou seja, há uma redistribuição inversa no ensino universitário argentino. Todavia, há alguns instrumentos na política previdenciária que podem ter um caráter redistributivo, embora não sejam muitos. Não é a melhor instituição que há no governo.

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - O Senador Almir Gabriel quer fazer alguns comentários.

Senador Almir Gabriel (Debatedor) - Queria, uma vez mais, festejar esta reunião. Foi muito boa a contribuição de todos, e uma oportunidade bastante interessante para esse problema da maior importância, sobretudo na iminência de uma revisão constitucional.

O primeiro ponto que eu quero colocar, é que não conheço nenhuma forma de transformação social se não se identifica quem oprime e quem é oprimido. A questão de identificar o vilão é fundamental, para que se consiga uma transformação social.

Quanto à questão dos indicadores, esta é tão óbvia, que me entristece dizer que quando médico, ao receber um hematócrito com 60%, tinha que ver se ele estava desidratado. Caso positivo, 60% podia não significar nada; caso contrário, 60% poderia significar um grau grave de efisema, falta de oxigênio, ou concentração excessiva de CO₂. É óbvio que todos os indicadores são relativos. E, evidentemente, as pessoas que utilizam indicadores, têm que partir do pressuposto de que sabem usá-los, e que as pessoas que estão ouvindo têm condições de interpretar o indicador.

Dispomos, evidentemente, de uma platéia que tem um alto nível e, assim, não precisamos deduzir, nem definir cada um dos indicadores apresentados. É possível que cada um dos indicadores utilizados possa até ser o que a gente usa de maneira incorreta. Mas uma coisa que, ao longo do tempo, não consegui, foi que o IPEA, ou qualquer outro órgão do governo, federal, estadual, ou municipal, fornecesse informações definitivamente corretas sobre qualquer indicador. Inclusive tenho dito para vários companheiros que o grau de utilização de passagens internacionais e nacionais, ou até o uso de passagens de ônibus para o interior, são indicadores econômicos de uso de excedente melhor do que todos os outros que alguns competentes economistas colocam no conjunto de sua análise.

Uma outra coisa é a questão da eficiência. Realmente, acho que existe um problema grave de eficiência, quer na questão da saúde, quer na da previdência social. Temo que, na saúde, nós tenhamos pelo menos 40% de desperdício. Insistentemente, tenho dito que temo que, na área da previdência social, possamos ter pelo menos 15% de desperdício. Todavia, não tenho dúvida de que a questão maior sobre a eficiência é dizer se este país saiu dos 80 para os 400 bilhões de dólares, e transferiu um enorme volume de recursos para determinados grupos, num período tão curto, senão à custa do esmagamento salarial, da informalização, e do achatamento do salário-mínimo. Se é eficiência o país fazer o seu Produto Interno Bruto crescer da forma como o Brasil fez, excluindo 100 milhões de habitantes?

Nós entendemos que queremos realmente um Estado contemporâneo, segundo algumas definições existentes, que afirmam que Estado contemporâneo é aquele que garante os direitos individuais e os sociais, e que estes direitos sociais são tão inalienáveis quanto os próprios direitos individuais. Se queremos construir esse Estado, temos que enfrentar uma possibilidade extraordinária, até porque o chamado capitalismo tardio brasileiro nos dá reservas de bens naturais e uma condição excepcional de agir com inteligência, com justiça, com preocupação em realmente dividir o que a civilização já permite para o mundo, com o conjunto da sociedade brasileira.

Temos um desafio extraordinário, e podemos construir, dentro das nossas divergências e das nossas diferenças, um país que, realmente, poderá implantar uma seguridade social que atenda àquela grande condição de princípios, que é a de ter políticas que reduzam os riscos de viver, os de perder a capacidade laborativa, e os riscos de não se incorporar ao conjunto da sociedade, por ser portador de uma deficiência.

Vivianne Ventura Dias (Moderadora) - Agradeço a paciência de todos vocês. Acredito que foi um debate bastante interessante, e convido a todos para as sessões de amanhã.

FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Fernando Rezende (Moderador) - Continuamos, hoje, o Seminário Internacional sobre Previdência Social, com uma sessão sobre o financiamento da seguridade e da previdência social.

O Prof. André Medici falará em primeiro lugar e, logo a seguir, a Prof^a Sulamis Dain. Contamos, também, com a presença dos Deputados Liberato Caboclo, Luís Roberto Ponte e Benito Gama.

André Medici (Conferencista) - Primeiramente, gostaria de agradecer o convite do Ministério da Previdência e da CEPAL para participar deste debate. Não pretendo, nesta discussão, fazer nenhuma proposta, mas relacionar alguns pontos que problematizem um pouco a questão das opções que dizem respeito à revisão dos aspectos relacionados à previdência e à seguridade.

A primeira constatação é que, desde os anos 70, os sistemas de seguridade social vêm sendo questionados em todo o mundo, em função dos problemas relacionados à crise fiscal, ao avanço estrutural do desemprego, em resumo, a uma série de fatores que fazem com que haja um processo constante e paulatino de reformulação nesses sistemas.

A questão básica que se ressalta é que, neste final de século, assiste-se a um período de envelhecimento acentuado da população mundial, no qual os temas relacionados à previdência ganharam uma dimensão muito maior. O Século XXI pode-se tornar a era do desemprego, porque mudanças muito bruscas nas formas de organização do trabalho, e nos processos produtivos, vêm trazendo um aumento substancial das taxas estruturais de desemprego, não só nas economias centrais, mas também nos países em desenvolvimento.

No Brasil, a discussão sobre a reforma da seguridade social, além de ter ocorrido de forma tardia em relação àquelas que já vinham sendo travadas em diversos países do mundo, teve início com um processo de redemocratização e recuperação dos direitos sociais perdidos durante os anos de autoritarismo. Como corolário desse processo, a Constituição de 1988 tentou criar, a curtíssimo prazo, uma estrutura de proteção social que, no caso dos países desenvolvidos, levou, efetivamente, décadas para se estabelecer, em meio a uma fase incomum da economia mundial, que foi a da grande prosperidade do pós-guerra. Em nosso país, esse processo coincidiu com uma crise estrutural, de grandes proporções, na qual estava mergulhada a economia brasileira, e, com isto, não houve nenhuma possibilidade real de se avaliar as perspectivas concretas de médio e longo prazos do financiamento desses direitos. Então, é nesse contexto de crise dos mecanismos atuais de financiamento da seguridade social, que se tem situado o debate sobre a reformulação da previdência e da seguridade.

Gostaria de lembrar que não se pode deixar que as ameaças conjunturais venham a dar o formato definitivo dos sistemas a serem reestruturados. Ou seja, quando se pensa numa reestruturação dos sistemas de previdência e de seguridade social, é preciso ter como perspectiva, não só o curto prazo, mas também o médio e longo prazos. A questão é como articular as mudanças estruturais nesses sistemas com os problemas de estabilidade e retomada do desenvolvimento na economia brasileira.

Para iniciar o debate, vale mencionar alguns mitos presentes na discussão da seguridade social brasileira durante o período de formulação da Constituição de 1988. O primeiro é o de que a folha de salários é a mais pró-cíclica das fontes de financiamento da seguridade. Neste caso, a solução seria a diversificação das bases de custeio, com a incorporação de novas bases, como o lucro e o faturamento.

A realidade é que, até o presente momento, tanto no Brasil como em vários países do mundo, a fonte folha de salários tem sido a mais estável das fontes ao longo do ciclo econômico. E levantamentos recentes, inclusive feitos aqui no Brasil por órgãos como o IPEA, têm mostrado a fragilidade de outras fontes, tais como as de faturamento e lucro, no decorrer dos ciclos. Só para se ter uma idéia, mesmo com a diversificação da base de financiamento, a fonte folha de salários, com relação à receita total da previdência, representava, em 1988, 84,5% dos recursos, e, em 1993, 74,2%. Ou seja, mesmo com a diversificação das fontes, ocorreu uma folga orçamentária de somente 10% em relação ao total das fontes de financiamento.

O segundo a ser citado é o de que a manutenção de um orçamento unificado garantiria maior flexibilidade e poder político, para que todos os programas envolvidos pelo conceito de seguridade social pudessem sair ganhando. A realidade em relação a este mito mostra que, em que pese a importância de se manter o conceito de seguridade social do ponto de vista político ou doutrinário, a fusão orçamentária tem acarretado perdas irreparáveis para os setores chamados residuais, como é o caso da saúde e o da assistência. Em momentos de crise, essas questões se mostram de maneira bastante clara, e isto já ocorria antes da Constituição de 1988. Quando se pensava no fundo de previdência e assistência social, saúde e assistência eram sempre residuais, isto é, nos momentos em que havia crise dos mecanismos de financiamento, o valor relacionado aos benefícios previdenciários assumia proporções bastante grandes e comprimia os gastos referentes à saúde. Ou seja, o que se tem que considerar, no caso, é que seria interessante até mesmo uma separação das fontes de custeio dessas três áreas, sem que houvesse a perda do conceito de seguridade social.

O terceiro mito refere-se à idéia de que um sistema de seguro hegemonicamente complementar, baseado no regime de capitalização, por exemplo, permitiria conciliar eficiência com justiça social. A realidade é que esse tipo de questão depende da sua formulação e articulação, que deve basear-se, em primeiro lugar, em regras bem definidas quanto às alíquotas de contribuição e aos benefícios esperados desse sistema; em segundo lugar, no caráter da intervenção do governo ou dos agentes oligopolistas, para a valorização dos artigos que compõem os fundos efetivos da carteira, no tamanho ou na magnitude do setor formal do mercado de trabalho, que daria base efetiva para estabelecer-se um sistema complementar na estrutura interna de distribuição de renda do país, no valor do benefício mínimo e na amplitude do leque de benefícios disponíveis.

Em suma, os fundos de pensão funcionam quando fazem parte de um círculo virtuoso que concilia estabilidade, crescimento e distribuição de renda. Segundo dados do IPEA, a participação dos salários no PIB, de acordo com a RAIS relativa à folha de salários formais, é de apenas 13%. A massa de vencimentos acima de dez salários-mínimos é aproximadamente 40% do total. Portanto, se o Brasil tivesse uma base para se pensar num sistema de seguro complementar, supondo a manutenção deste teto de 10 salários-mínimos, esta representaria 40%

desse 13%, significando 5,2% do PIB. Como as alíquotas máximas que poderiam incidir sobre estes 5,2% do PIB não poderiam ultrapassar os 20%, supondo-se 10% para as empresas e 10% para os trabalhadores, a taxa de capitalização é muito baixa, em torno de 1% do PIB. Quando se estuda o caso de economias como a americana, vê-se que o estoque acumulado de recursos nos fundos de pensão representa 70% do PIB, o que, de certo modo, se repete nas economias desenvolvidas do Japão e da Europa. Até mesmo no Chile, com o novo sistema de capitalização adotado, há, atualmente, um fundo acumulado que corresponde praticamente a um PIB inteiro. No Brasil, os fundos de pensão e de previdência fechada, embora funcionem há bastante tempo, têm um estoque de recursos acumulados equivalente a 6% do PIB. Certamente, este valor está associado a uma série de problemas complicados da própria economia brasileira: primeiro, a baixa participação dos salários no PIB; e, em segundo lugar, a excessiva concentração de renda. Portanto, existem problemas estruturais a serem equacionados, a fim de se retomar a questão do círculo virtuoso e, até mesmo dentro dele, convém estudar a melhor forma para viabilizar uma estratégia específica para os fundos de pensão.

Dadas estas questões, alguns pontos associados aos citados mitos merecem um pouco de reflexão como, por exemplo, as novas bases de financiamento. É importante que nos fixemos nos princípios de manutenção da universalização dos programas de saúde e de assistência. Para garantir que esses programas sejam efetivamente universalizados, não retoricamente, mas em termos reais, é necessário que sejam utilizadas fontes fiscais ou contribuições sociais específicas que possam assegurar uma base específica de financiamento de custeio. Neste caso, a folha de salários deveria ser uma base de recursos exclusiva da previdência e, desta forma, permitiria que houvesse no sistema de seguro social uma certa solidariedade, dentro da própria base.

Outra questão em discussão neste processo é a separação das alíquotas sobre a folha de salários em dois componentes: um para a saúde, e um para a previdência, a exemplo do que existe em outros países latino-americanos, como o Uruguai, a Argentina e, até mesmo, o Chile. O problema básico é que essa separação só teria espaço num contexto onde fosse possível aumentar a contribuição sobre a folha de salários, o que, dado o alto peso dos seus encargos no Brasil, é uma questão preocupante, mesmo porque o que se arrecada hoje, em termos de contribuição sobre esta, mal daria para pagar as despesas relacionadas à previdência.

Outro tema que está na pauta das discussões diz respeito ao leque de benefícios. Embora o leque de benefícios no Brasil seja por demais aberto - em torno de 1 para 10 -, é discutível a sua redução, dado que o valor de um salário-mínimo para o piso é muito baixo. Ou seja, só mesmo um aumento real do salário-mínimo poderia reacender a questão da discussão do piso de benefícios. Todavia, o atual benefício mínimo do Brasil corresponde a cerca de 70 dólares, o que, comparado a outros países, mesmo da América Latina, é considerado muito baixo.

Outro ponto para discussão diz respeito ao problema da base valor adicionado, cujas vantagens sobre a base faturamento são inúmeras. É inegável que há uma série de fatores que a colocam como uma base mais adequada, à exceção da questão da sua operacionalização. Ou seja, se o conceito de valor adicionado coincidir com a base específica do ICMS, pode ser interpretado como bitributação, configurando-se inconstitucionalidade, além de perder o apoio político dos estados. De qualquer forma, tanto a base valor adicionado como a faturamento se inserem num movimento mundial, em direção à preferência sobre impostos incidentes sobre o

consumo. Esta é uma tendência mundial inexorável, que deveria ser avaliada, até mesmo como solução para financiar pelo menos os programas universais no âmbito da seguridade, que são os programas de saúde e de assistência.

A base folha, com o advento de novas formas de organização da produção, especialmente no que se refere às empresas, tende a se tornar cada vez menos importante. Questões associadas à terceirização do trabalho e à criação de novas estratégias de trabalho a domicílio estão criando desafios crescentes, não só no Brasil, mas no mundo inteiro, para o financiamento de políticas previdenciárias *stricto sensu* baseadas na folha de salários. Isto, num contexto onde a renda líquida do indivíduo - onde tanto faz o número de fontes, seja trabalho assalariado, sejam outras formas de trabalho, seja lucro - passa a ser efetivamente uma base importante, também para a tributação, no que concerne à mecânica do seguro. No Brasil, pode-se dizer que esse problema já se apresenta, em parte, na atividade industrial onde, no primeiro semestre de 1993, houve um crescimento médio de 10%. O nível da atividade industrial como um todo, cresceu em torno de 15% em relação ao mesmo período do ano anterior, ao passo que o emprego formal continua caindo, numa média de 4%. Embora as projeções do IPEA estimem um crescimento de 5,9% do PIB para 1993, as taxas de desemprego aberto são apenas ligeiramente inferiores às do ano anterior. Ou seja, durante a retomada do crescimento, verifica-se um padrão menos intensivo em mão-de-obra formal, logicamente, devido a uma série de determinantes. Um deles pode ser até mesmo o grande peso dos encargos sobre a folha de salários, mas, efetivamente, novas estratégias específicas de contratação de mão-de-obra estão sendo colocadas em discussão. Só para se ter uma idéia do impacto deste fator sobre a previdência social, apesar do nível de atividade industrial ter crescido 15% e as vendas do comércio varejista 11%, a sua receita aumentou apenas 3%, em 1993, e a receita sobre folha, 4%. Também por problemas conjunturais de resgate de alguns compromissos históricos da dívida com os aposentados, vê-se que as despesas com a previdência social aumentaram 21% em 1993, e as com benefícios tiveram um acréscimo de 40% em relação ao mesmo período de 1992. Esses dados mostram, claramente, o tamanho efetivo do ajuste, além de refletir a realidade onde, até o final de 1993, provavelmente, esses recursos serão escassos, seja para pagar os compromissos com benefícios, seja para saldar aqueles com o setor saúde, cujo déficit ainda estará a descoberto até o final do ano.

São basicamente estes os pontos para uma discussão a respeito dos limites para a reformulação das fontes de financiamento da seguridade social, levando-se em consideração aspectos relacionados a curto, médio e longo prazos.

Sulamís Dain (Conferencista) - Gostaria de agradecer aos presentes e, principalmente, ao Ministério da Previdência Social e à CEPAL, pela oportunidade de poder discutir a questão do financiamento da seguridade social. Tentarei mostrar, em primeiro lugar, porque, do ponto de vista analítico e da experiência comparada, o financiamento misto para a seguridade social é uma imposição. Em segundo lugar, que não se pode encarar a previdência ou a sua mudança de maneira dissociada da reforma tributária. Ou seja, não é mais possível que a seguridade social assista, passivamente, uma reforma tributária que altera a estrutura dos tributos, como se a questão da previdência fosse simplesmente o plano de benefícios para, depois, escolher o que esta pode oferecer-lhe e o que, de fato, pode ser usado para financiá-la. Sou favorável à ativa participação da previdência nas discussões da reforma tributária, inclusive no exame dos projetos

de reforma tributária, pois considero preocupante o fato de que vários deles mudem, radicalmente, a estrutura de financiamento das contribuições sociais, sem prever fontes alternativas.

Em termos analíticos, existem três matrizes de concepção da seguridade social. A primeira está voltada para o trabalho e é centrada no assalariado, relacionando-se, pois, com a equidade. No modelo alemão e nos diversos outros que se generalizaram na Europa, cuja base contributiva é a folha de salários, ainda subsiste, embora de maneira cada vez mais remota, a idéia de que cada um, segundo sua contribuição e a partir de um certo momento, tivesse incorporadas, em graus variáveis, demandas da cidadania e, portanto, uma parte do financiamento não originária da folha de salários.

A segunda matriz, proveniente do Beveridge, preconiza o conceito de que cada cidadão tem direito a um tipo de proteção social, independentemente da contribuição. Composta por dois níveis, o primeiro baseia-se no princípio da igualdade, de um mínimo a que todos devem ter direito. Esta matriz de financiamento e de concepção de benefícios evoluiu nos países nórdicos, para a idéia de que o valor desses benefícios deve ser alto e corresponder às necessidades mínimas, num grau elevado. De qualquer maneira, o que se destaca é que esta matriz, baseada no princípio da igualdade, teve que admitir um segundo nível, com uma combinação mista, no qual incorpora-se uma contribuição, já que os valores dos benefícios são baixos e os sindicatos, nas suas negociações, conquistaram o direito de complementar essa base mínima. Por conseguinte, ela acabou convergindo, com o passar do tempo, para o financiamento misto.

A matriz americana baseia-se na necessidade, e sua concepção é mais assistencialista, seletiva e focalizada. Todos os programas de complementação de renda, de manutenção de níveis mínimos de renda, de assistência alimentar e de subsídios à habitação estão baseados nesta idéia.

Os sistemas previdenciários atuais combinam essas três matrizes originais que, hoje, não mais se encontram em estado puro, já que passaram a inspirar-se um pouco na idéia de trabalho, que caracteriza a matriz da equidade, um pouco na reiteração da idéia de cidadania, que pressupõe a universalização em níveis mínimos ou mais elevados, e um pouco na idéia da necessidade, que caracteriza a matriz americana. Assim sendo, dificilmente vai-se encontrar um sistema previdenciário, um sistema de seguridade social que seja puro, que utilize exclusivamente a folha de salários, que dê prestação assistencialista baseada na receita geral, ou que, simplesmente, cative uma fonte do sistema tributário para fazer frente às necessidades da cidadania. Hoje em dia, o mundo caminha, inexoravelmente, para uma combinação de tributos e contribuições no financiamento da seguridade social. Esta, inclusive, é a recomendação da OIT, que enfatiza que aqueles benefícios, associados ao seguro, pensões e aposentadorias, devam ser financiados pela folha de salários, e que aqueles outros, de caráter universal, destinados à cidadania, ou seja, não individualizados, devam ser financiados com tributos.

Atualmente, o financiamento da seguridade social conta com matrizes combinadas, em termos de concepção, bem como com recursos combinados. Destaca-se, ainda, o fato de que no mundo há graus de desmercantilização, ou seja, de produção de serviços muito altos, voltados à proteção social, que alcançam 40% nos países nórdicos. Todavia, mesmo países como a Itália, o Japão e a França têm graus de desmercantilização da ordem de 30% do total dos serviços

oferecidos na economia. E observa-se, na maioria dos países, uma combinação de pensões de seguridade social, pensões de servidores públicos, previdência complementar e seguro individual privado, sendo que essas pensões também coexistem, em grande parte deles. Apenas no caso do Canadá há um número extremamente expressivo de indivíduos excluídos da previdência pública, onde a previdência complementar, mais seguro privado, representam 40% do total do valor das pensões oferecidas pelo sistema. Em grande parte de países, inclusive nos Estados Unidos, as pensões da seguridade social, mais as pensões dos servidores públicos, representam 80% do valor total. Ou seja, previdência complementar e seguro individual representam cerca de 20%.

Curiosamente, imagina-se que a previdência complementar e o seguro privado fazem parte de um universo à parte daquele integrado pelos recursos públicos. É importante não perder de vista as garantias devidas pelo Estado, não só em termos de normatização das previdências complementares, mas também de socorro a esses planos de previdência complementar. Acrescente-se a isto algo que é muito pouco estudado, mas não menos relevante, que é a relação entre o imposto de renda e a seguridade social. Para exemplificá-la, cita-se o caso dos Estados Unidos, onde existem incentivos de natureza fiscal, na forma de renúncia de arrecadação e de dedução do imposto de renda, que beneficiam aqueles indivíduos que têm previdência complementar. Conclui-se, pois, que a previdência complementar e o seguro privado não independem dos recursos públicos. Caso não existissem previdências complementares, a receita do imposto de renda americano seria significativamente mais alta. É algo que pode ser medido, inclusive, em termos de percentual do PIB. Apesar de o mundo da previdência complementar e da privada, implicar uma cessão, uma renúncia de arrecadação por parte do governo, isto é muito pouco estudado e discutido no âmbito do financiamento da seguridade social.

Uma das razões para que o esquema de financiamento tenha uma convergência para o sistema misto, decorre do tipo de concepção ampliada que se tem, hoje, da seguridade social. Há benefícios universalmente disponíveis, benefícios de natureza redistributiva, que não podem ser financiados com a folha de salários, a não ser marginalmente. Por outro lado, existem razões provenientes da própria estrutura da folha de salários para que ela esteja perdendo a sua representatividade, em termos de capacidade exclusiva de financiamento da previdência social. O mundo do trabalho não é, necessariamente, o mundo do trabalhador assalariado formal que se conhece. Pelas regras da flexibilização, da terceirização, uma parcela do mundo laboral está excluída do trabalho formal, observando-se que essa característica tem crescido nos países desenvolvidos, o que também ocorrerá no Brasil, à medida que a economia for se recuperando. Ou seja, registra-se um fenômeno interessante nesse período de crise no Brasil: as indústrias se modernizaram, mas sua estrutura produtiva atual apresenta um peso menor em termos de trabalho assalariado formal. A modernização das empresas, segundo estudos da CEPAL, passou pela mudança de atitude em relação ao emprego. Por conseguinte, a folha de salários perdeu representatividade, o que, por si só, já justificaria a necessidade de bases complementares estáveis.

Por outro lado, os sistemas de previdência passaram da capitalização para a repartição e, desse ponto de vista, também, a folha de salários é vital quando se está tratando da capitalização, pois pressupõe o princípio da equidade - a cada um segundo sua contribuição -, sendo o vínculo do trabalho fundamental para caracterizar um direito futuro. À medida que se passa da capitalização para a repartição, essa concepção de equidade fica um pouco mais diluída.

Isto tem levado, no mundo inteiro, a que se recomende uma composição mais estável da base de financiamento da previdência social, que agregue à folha de salários outras bases contributivas, sejam elas renda, faturamento, consumo, etc.. Em países muito homogêneos, como os nórdicos, não há nenhuma preocupação em cativar uma fonte de receita para a previdência social. Quer dizer, aceita-se, com certa tranquilidade, que os direitos sociais devam ser financiados pelo Estado e, como isto é uma coisa inscrita, muito profundamente, na social democracia, não há disputa sobre os recursos orçamentários e, portanto, não há a necessidade de vinculação de fontes. É, simplesmente, mais um item de despesa regularmente cumprido. Em países onde existem mais desigualdades, inclusive em países desenvolvidos, como é o caso da França, cuja estrutura de distribuição de renda é desigual, há a necessidade de cativar fontes de receita, de vincular certo tipo de receita a um determinado gasto previdenciário, o que leva a se pensar que, no caso brasileiro, a idéia de se ter fontes previstas e estáveis, para o financiamento previdenciário, dado o nosso universo de heterogeneidade e desigualdade, e como se tem essa difícil tarefa de caminhar no fio da navalha, atendendo às demandas do mundo do trabalho e às demandas do mundo da cidadania, seja um requisito fundamental para a estabilidade a longo prazo do financiamento da previdência.

Como último dado internacional, citaria o peso da seguridade social, que é extremamente variável no mundo desenvolvido, em termos de carga tributária global. A Espanha, por exemplo - e não se está comparando o Brasil com os países nórdicos, mas com a Espanha -, modernizou-se, a partir dos anos 70, tornando-se extremamente competitiva. A carga da seguridade social chegou a representar, em 1975, 44% do total da carga tributária. O Pacto de Moncloa considerou o aumento da carga tributária da seguridade social com contribuição do empregador de 80%. Posteriormente, embora o peso da seguridade social no PIB tenha crescido, aumentou-se também, a tributação sobre o lucro, fazendo com que, em termos de representação na carga tributária total, o peso da seguridade tenha caído ligeiramente, destruindo a idéia de que a carga macroeconômica alta da seguridade social seja um empecilho à competitividade. Foi exatamente nesse contexto que a Espanha se tornou competitiva. No caso da França, o imposto de renda pesa muito pouco e a seguridade social representa cifras expressivas em termos de composição da carga tributária. Mais adiante, esta questão voltará a ser abordada, pois considera-se que exista uma relação entre carga tributária e competitividade. Deve-se tomar cuidado com o arranjo tributário que se fará no Brasil, nem tanto pela carga macroeconômica em si, mas pela incidência setorial e por empresa da tributação.

Em relação ao Brasil, assim como o Prof. Medici, recomendo uma diversificação da base de financiamento da seguridade social nos termos em que foi proposta pela Constituição, que deixava a reforma tributária rolar para, só depois, disputar as bases de tributação. Escolhidas as bases de tributação, se tentaria cativar uma para a previdência social, excluindo-o da discussão da reforma tributária. Concorro com o Prof. Medici quanto aos estudos que demonstraram a instabilidade da folha de salários, simplesmente não terem considerado as outras bases, tendo feito as análises dos mesmos em relação aos ciclos. Nenhum dos estudos que afirma que a folha de salários é instável fez o mesmo teste com as outras bases de incidência. Na verdade, todas elas variam ao longo dos ciclos econômicos. No entanto, há uma razão fundamental para que se combinem, do ponto de vista cíclico da estabilidade do sistema, bases de financiamento distintas para a seguridade, já que cada uma delas tem uma incidência setorial diferente. Tomando como base a folha de salários, verifica-se que ela não penaliza

excessivamente os setores de alta utilização de mão-de-obra, porque na construção civil, por exemplo, o peso do trabalho informal é muito alto. Esta não é uma razão para se desonerar a folha de salários, porque quando se examina a incidência tributária sobre o setor de construção civil, conclui-se que ela é baixa em qualquer tributo. Caso se desonere a folha de salários por este motivo - e o problema é que trata-se de uma mão-de-obra não qualificada, de alta rotatividade no emprego, e facilmente substituível - verificar-se-ia que as razões para a informalização não estão no custo dos encargos sociais previdenciários. Mesmo porque existem outros encargos mais expressivos ligados ao trabalho do que aqueles destinados à seguridade social. Ninguém negocia com a FIESP, por exemplo, para desonerar a folha de salários destes encargos trabalhistas, mas sim dos previdenciários. O Brasil não deve fazer uma política de emprego formal baseada na desoneração da folha de salários, devido às razões já mencionadas pelo Prof. André, onde se viu que mesmo que não se faça nada, a folha de salários representará cada vez menos. Não é preciso fazer nada em matéria de desoneração da folha de salários para o financiamento da previdência, porque ela, por si só, está se encarregando de diminuir o seu peso. Além do mais, não é isto que resolverá a formalização do emprego no Brasil.

Se não é verdade que, do ponto de vista macroeconômico, a carga tributária pesa muito, prejudicando a competitividade, não se pode questionar que as atuais bases complementares à folha de salários, seja o faturamento, o lucro líquido, e principalmente o faturamento, constituem uma aberração a ser corrigida. Essa aberração, no entanto, tem sido a maneira como o Brasil, num cenário de inflação estrutural altíssima, tem conseguido manter a sua carga tributária em torno de 26%, ou seja, a mesma dos anos 70. Embora a base de faturamento seja péssima do ponto de vista do conceito de tributo, ela responde imediatamente à elevação de preços, enquanto a sistemática do valor adicionado, que é usada na Europa, implica em tempo. Todavia, numa situação inflacionária, tempo implica na impossibilidade de se fazer uma política tributária, onde setores têm cargas tributárias não intencionais simplesmente pelo fato de que o tempo de produção é diferenciado por setor. Se um supermercado, por exemplo, compra a prazo e vende no dia seguinte, num sistema baseado em débito-crédito, a carga tributária no seu recolhimento é nula, enquanto setores que têm tempos longos de produção, transformam o seu recolhimento em carga tributária efetiva. Outra questão é a não indexação e não modernização dos créditos, o que faz com que, embora o imposto incida sobre o consumo, o empresário, nestes casos, pague uma carga tributária significativa. Mas no caso do faturamento, essa é uma base em cascata, cujos efeitos são extremamente nefastos para a competição internacional, não só porque ela onera os produtos exportados, mas também porque permite dar um tratamento tributário favorável às importações, as quais não são tributadas em cascata nos seus países de origem.

Analisado o financiamento da seguridade social, concluir-se-á que os atuais tributos só representam sete pontos percentuais do PIB. Portanto, o primeiro fator possível de se imaginar é que as atuais contribuições sobre faturamento, ou seja, a COFINS, o PIS/PASEP, e a Contribuição sobre o Lucro, pudessem ser substituídas por uma única contribuição sobre o valor agregado. Para isto, a fim de evitar problemas federativos seríssimos, este valor agregado não poderia ser um adicional ao ICMS. A França, de certa maneira, já forneceu uma base sobre o que pode ser feito, quando introduziu uma contribuição solidária como um adicional do imposto de renda, proporcional, sem progressividade. Isto porque está-se tentando captar as outras remunerações e os outros rendimentos que não correspondem aos rendimentos do trabalho. Desse ponto de vista, a proposta de uma contribuição sobre o valor adicionado que, na verdade,

é um imposto sobre o lucro bruto das empresas, deveria ser considerada como uma alternativa às atuais incidências sobre faturamento, seja o PIS/PASEP ou o COFINS. Entretanto, nenhuma proposta deve ser aceita pela previdência social sem que se tenha uma idéia das implicações setoriais, porque essa contribuição sobre valor agregado onera, ainda mais, a indústria, desonerando alguns setores, como o comércio. Na idéia da competitividade, embora os dados das simulações feitas não levem em conta as deduções desse imposto por conta da exportação, a proposta permitiria superar as impugnações que estão sendo feitas sobre esse contencioso jurídico, que são as contribuições sociais e que, hoje, representam 6 bilhões de dólares, ou seja, metade do pacote que o governo federal oferece todo ano ao debate público, que é de 12 bilhões de dólares - 6 bilhões já estão nas contribuições para a previdência. Seria possível e constitucional transformar a contribuição sobre o lucro líquido numa contribuição sobre o lucro bruto, sem afetar o financiamento da seguridade social, resolvendo, desta maneira, os problemas da tributação sobre faturamento.

Recentemente, analisando as propostas de reforma tributária, verifiquei que várias delas esquecem a questão das contribuições sociais, deixando apenas a contribuição dos empregados e dos empregadores e, em alguns casos, apenas a dos empregados sobre a folha de salários. Isto significa que elas cortam a metade, ou a terça parte, do atual esquema de financiamento da seguridade social. Como este problema é extremamente preocupante, gostaria, inclusive, de solicitar ao Deputado Ponte um esclarecimento sobre a forma de financiamento da seguridade social dentro dessa perspectiva.

Da mesma maneira, não pensei que a mágica pudesse ser feita apenas com previdência complementar privada, pois isto não resolveria o problema de financiamento da previdência, já que mudaria o plano de benefícios e acabaria com a aposentadoria por tempo de serviço. Isso permite apenas um ajuste, embora a Constituição de 1988 represente alguns avanços em termos de cidadania, ainda não incorporados. Estou imaginando que, mesmo com uma revisão bastante significativa no sentido de controlar e estabelecer barreiras ao acesso a certos benefícios, a previdência social, atualmente, já bate com a folha de salários. Ou seja, em 1993, gastou-se mais de 90% da folha para financiar pensões e aposentadorias. É verdade que, dentro desse total, há pensões e aposentadorias tipicamente dirigidas à cidadania, cujos valores não têm uma base contributiva anterior. Todavia, é neste mundo que vivemos, o da ambigüidade, onde de um lado temos que atender à cidadania e, de outro, ao trabalho formal. As simulações feitas para reutilização da folha de salários, com fixação de um teto de 3 salários-mínimos, representa significativa perda da arrecadação previdenciária, já que a faixa de 3 a 10 salários-mínimos representa um percentual importantíssimo em termos das atuais contribuições previdenciárias. Assim, a faixa que abrange de zero a 3 salários-mínimos é extremamente expressiva em termos de quantidade de contribuintes, embora seja muito pouco significativa em termos do peso das contribuições para a previdência social como um todo.

O estabelecimento de um teto de 3 salários-mínimos excluiria o universo contributivo dos trabalhadores, que vai de 3 a 10 salários-mínimos, sem dar a essas pessoas uma alternativa de proteção social no mundo da previdência privada, mundo este que se adapta perfeitamente aos trabalhadores que recebem acima de 10 salários-mínimos. Vale ressaltar que não há razões para a previdência dos funcionários públicos não ser feita por regime de capitalização. Se ela oferece valores integrais, não pode ser financiada da forma atual, desviando-se recursos do orçamento

geral da União. Trata-se de um plano de capitalização. Tampouco há motivos para os trabalhadores que recebem 10 salários-mínimos não se dirigirem ao mundo da previdência complementar, embora o caso americano mostre que isto acaba sendo subsidiado através da renúncia de arrecadação.

Portanto, essa fronteira de 3 a 5 salários-mínimos seria o ponto de partida para discutir a questão sobre o teto de proteção social para o mundo do trabalho, que deve ser minimamente assegurado. Certamente, como já afirmado pelo Prof. André, com o valor do salário-mínimo, a não ser a longo prazo, e com uma política de recomposição do mesmo, é perigoso considerar hipóteses aquém de 5 salários-mínimos.

Quanto às questões do financiamento da saúde e da descentralização, as propostas apresentadas nas discussões de reforma tributária, no sentido de descentralizar certos programas assistenciais e de saúde, seriam bem aceitas. Entretanto, seria necessário um fundo de descentralização, porque esta não pode ser feita em um ano, já que as administrações locais estão desigualmente equipadas para internalizar os serviços assistenciais e de saúde. Se as contribuições sobre valor adicionado, como o IPI e o atual ICMS, serão consolidadas, mantendo-se uma proposta de imposto seletivo - poderia-se até discutir os impostos seletivos - incorporando-se o restante, paulatinamente, à base do ICMS, e destinando-os ao financiamento dos programas de saúde. Neste caso, o IPI que ficaria por conta do imposto seletivo, e que representa cerca de 40%, poderia ser incorporado à base estadual do imposto sobre valor adicionado, vinculando-o a um fundo de descentralização, para que, gradativamente, pudesse haver uma descentralização na área de saúde.

Concluindo, enfatizo que a previdência e a seguridade social têm que estar presentes na discussão de reforma tributária, porque as proposta da FIESP, do Deputado Ponte, da Força Sindical, e do Governo não têm tratado a questão de maneira adequada. É como se, de repente, não houvesse mais a necessidade de recursos tributários para o financiamento da previdência social, quando, ao contrário, há a necessidade estrutural de uma fonte estável de recursos tributários, compatível com a competitividade e com um crescimento não muito expressivo da carga tributária macroeconômica, para o financiamento da seguridade social.

Fernando Rezende (Moderador) - Agradeço à Prof^a Sulamis. As duas intervenções, certamente, levantam uma série de pontos importantes que definem uma certa encruzilhada no nosso momento atual. A solução adotada em 1988, o casamento longamente esperado entre a previdência social e os demais programas de saúde e assistência social, sob o rótulo de seguridade social, está em profunda crise. Uma crise que, para alguns já sinaliza uma separação da previdência do resto da seguridade, e, nessa perspectiva, o próprio conceito atual de seguridade está meio vazio. Para outros, significa uma crise que poderá ser superada através de um diálogo e de uma nova tentativa de entendimento. O espaço para a privatização da previdência no Brasil é bem estreito, como já mostrado pelo Prof. André. Que a proteção estatal tem que ser assegurada, também é algo que as pessoas mais sensatas não discutem. Que há necessidade de se manter recursos orçamentários, qualquer que seja a base de financiamento, preferencialmente bases mais justas que as atuais, também é um ponto aparentemente pacífico entre todos aqueles que se dedicam a estudar este assunto. O que não é ponto pacífico é a necessidade de se reconstruir um sistema tal como ele estava concebido e consagrado na Carta

de 1988, e até que ponto, efetivamente, se houver o divórcio, se voltarmos a separar a previdência do resto da saúde e assistência, como ficarão os recursos destinados ao financiamento dos programas de saúde e assistência social? Até que ponto será necessário reconstituir fontes de financiamento no governo federal? Até que ponto é possível avançar na linha da descentralização e da municipalização? Não a descentralização e a municipalização na concepção atual, sob a forma de convênios e transferência de recursos, mas sim a municipalização feita através de um reforço na capacidade dos municípios gerarem seus próprios recursos, através de uma rediscussão na previdência. Estou inteiramente de acordo com a Prof^a Sulamis a respeito da necessidade de uma rediscussão da previdência, no âmbito mais geral da discussão da reforma fiscal, da reforma tributária, e dos mecanismos de financiamento dos programas sociais.

Deputado Liberato Caboclo (Debatedor) - Antes de mais nada, queria apresentar minhas congratulações ao Prof. Medici e à Prof^a Sulamis, pelas brilhantes exposições, porque aprendemos diariamente com os trabalhos por eles publicados. Portanto, não me disporei a debater, nem haveria razão, pois não tenho formação específica na área. Apresentarei as minhas dúvidas como político, como alguém que escuta os apelos sociais.

Brasília é uma grande universidade e aprendi que os técnicos são excelentes políticos, porque quando tomei posse, imaginava que teríamos que resolver os problemas da previdência, e acredito ser consensual que a previdência não vai quebrar, mas já está. Votou-se um salário-mínimo corroído pela inflação, porque a previdência não poderia pagar sequer este valor e isto mostra que a quebra não é futura, mas presente. Já houve a inflação e a deflação da abobrinha, do chuchu e, agora, da esquizofrenia. Houve um deflator que irritou tremendamente, porque tratava-se de uma burla à Constituição.

As duas possibilidades para melhorar o orçamento da previdência seriam o aumento da arrecadação e a diminuição das despesas. E é exatamente na diminuição das despesas que os técnicos são políticos, porque trata-se de um fator extremamente difícil. Talvez haja uma opinião consensual num segmento importante do Congresso no sentido de que, de maneira alguma, podemos retroagir em termos dos benefícios já assegurados. Não se pode pensar em cortar aposentadorias ou qualquer outra coisa, porque haveria um grande impacto jurídico e, também do ponto de vista ético, não parece procedente, pois muitos projetaram sua vida em função de um direito assegurado. Em primeiro lugar, parece ser um ponto nevrálgico a diminuição das despesas da previdência a curto prazo.

Em segundo lugar, a previdência deve ser reformulada a médio prazo, também em termos de gastos, pois não se pode perpetuar certos privilégios existentes. Isto encontra obstáculos sérios, porque qualquer sistema de previdência realmente eficiente e que não lese a classe trabalhadora implicará num programa de saúde muito competente, já que mais do que se antecipar uma aposentadoria num risco previsto, há o perigo de não se detectar este risco que ameaça a integridade do trabalhador. Não temos e tampouco teremos, nos próximos anos, um programa de saúde do trabalhador capaz de surpreender os mínimos indícios de uma doença profissional. Assim, o adiamento dos gastos não se condiciona apenas ao aspecto legal formal, mas ao aspecto ético.

Há dúvidas também quanto a um sistema de aposentadoria ter de ser público, ou incluir trabalhadores da iniciativa privada e funcionários públicos, bem como sobre ser único, ou pelo menos obedecer aos mesmos critérios. Já que, segundo a Prof^a Sulamis, não existe muita diferença entre privado e público, gostaria de um esclarecimento sobre o ponto de vista da adoção de critérios únicos de aposentadoria.

Conforme a Constituição, o sistema público deve, obrigatoriamente, garantir benefícios não inferiores a 1 salário-mínimo, pois esta seria a maneira de se distinguir a previdência não contributiva da previdência contributiva. E, assim, chegaríamos a uma aposentadoria máxima 5 vezes superior à mínima, o que parece ser o mais equilibrado dentro de um conceito moderno de Estado.

Finalmente, gostaria de dizer que, apesar do meu partido ser contra a revisão constitucional, há concordância sobre a necessidade de se haver uma reforma tributária, fiscal e previdenciária urgente, já que quase ninguém está satisfeito de ter que votar um salário-mínimo que já não atende aos dispositivos constitucionais, e com o qual a previdência não vai conseguir arcar.

Além destas considerações, agradeço a todos os técnicos, em nome da Comissão de Seguridade, pelas contribuições feitas através de literatura, as quais se tornam referências para as nossas elaborações.

Fernando Rezende (Moderador) - Agradeço ao Deputado Liberato Caboclo pela objetividade e concisão da sua intervenção.

Deputado Luís Roberto Ponte (Debatedor) - Agradeço a oportunidade deste encontro, e gostaria de declinar a minha profunda satisfação por aqui estar.

Quanto aos três mitos apresentados pelo Prof. Medici, entendo que os tributários devem ser questionados. A Prof^a Sulamis parte de um dado inarredável: não se pode cuidar de seguridade social, olvidando-se do orçamento como um todo, porque o difícil não é conceder os benefícios, mas estruturar a receita, não importa a forma, já que ela há de ser a mais racional e justa, para que esses benefícios possam se converter em realidade. Não faria um projeto para a seguridade, sem colocar como ponto principal a alocação cativa de recursos suficientes, maiores do que os atuais. Pode-se discutir se esse imposto dará ou não rentabilidade econômica, pois o próprio projeto prevê que se não for suficiente, será necessário um substituto.

Assim, fixo-me à questão tributária, onde todos os tributos são pagos pelo consumidor final, embora se façam **flashes** de separação, de segmentação que, em 99% dos casos, não têm a mínima vinculação com a verdade dos fatos. O imposto sobre salários, por exemplo, seja que forma tenha, como contribuição sobre a folha ou como imposto de renda na fonte, também é pago pelo consumidor final dos bens.

De início, por que os impostos estão no consumo? O imposto de renda é referido por tudo o que é compêndio de economia como um imposto direto, como um símbolo do imposto justo, pago só pelos assalariados. Na realidade, ele é o oposto disso tudo, mas isso se repete há

dezenas de anos e, assim, vai-se convertendo em verdade. Só não se repete há séculos, porque foi criado no Brasil apenas em 1924 e, no mundo inteiro, no final do século passado ou começo deste. Por que foi criado? O que deve ser o imposto e onde ele deve incidir? Que bases tributárias devem ser escolhidas? As bases fáceis de quantificar, de fiscalizar, ou seja, aquelas difíceis de serem sonegadas, escondidas. Partindo da premissa de que todos os impostos estão nos bens, há que, em última análise, pensar que bens devem ter uma carga tributária maior. E, sobretudo, que bases tributárias de difícil sonegação e de fácil controle podem ser escolhidas. Não se podia falar em imposto de renda há 500 anos atrás. Em 1500, não se sabia e não havia como controlar, por exemplo, o ganho de um produtor agrícola do interior da França. Quando a organização da produção foi-se intensificando, e se pôde começar a exigir que as empresas declarassem os salários, essa passou a ser uma base tributária razoável. É por isso que o Prof. Medici diz que essa base é imutável, já que é mais fácil fiscalizá-la do que às vendas.

Existem 14 milhões de trabalhadores brasileiros não registrados nas empresas, devido à facilidade desta mão-de-obra informal, que também está fora do sistema de seguridade social. Esta ainda não é uma boa base, mas é indispensável para que se sustente a aposentadoria e a pensão em função da própria contribuição, ou seja, um pouco do que a Prof^a Sulamis falou, sem aquele "a cada um, de acordo com a sua contribuição", mas garantindo um mínimo que dê sustentação na velhice, ou na invalidez. O nosso mínimo é de 10 salários-mínimos e, portanto, requer uma contribuição do trabalhador, porque é isto que lhe garante o direito de receber tanto quanto contribuiu, com os devidos cálculos atuariais. Embora seja um sistema de repartição, uma contribuição de tantos por cento do salário daria direito, com a idade mínima de aposentadoria, a um pagamento de 10 vezes este valor. A alíquota de 10% tem que ser retocada e sua arrecadação é da ordem de 3% do PIB. Quem disser o contrário, é claro que não está considerando que, nestes 10%, há o **pró-labore** dos empresários, dos funcionários públicos e dos excluídos do mercado de trabalho, porque todos vão estar na atividade formal. Não é possível que pelo menos 50% do PIB não sejam destinados aos ganhos das pessoas como um todo, e sim correspondam a juros, lucros e aluguéis. O que ocorre muito é a sonegação de salários, a não consideração dos ganhos dos próprios agentes econômicos, que corresponde aos **pró-labores**.

Há uma compartimentação, onde de 2,5 a 3% são retirados dos salários. Se os custos estão nos bens, suponhamos uma fábrica de bicicletas, onde o grande assalariado paga um imposto de renda para que o pequeno assalariado não o faça. Este imposto direto não vai para o custo da bicicleta, sequer para o custo dos bens. Este assalariado ganha 200 mil cruzeiros reais. Como é que se dão as coisas no mundo fático? O dono da fábrica entrega 150 mil cruzeiros para o assalariado e os outros 50 para o financiamento do Tesouro Nacional. Inclui-se no preço da bicicleta, o ICMS, o IPI, o custo da chapa e o da borracha. Portanto, quem paga os 50 cruzeiros de imposto de renda do grande assalariado é o servente que comprou a bicicleta para ir trabalhar. O empresário usa o carro da empresa de forma privada. Se ele tem uma fazenda, que é um modo de produção, ela também se constitui no seu lazer, diferentemente dos assalariados, que têm que ter um sítio para o lazer. Todos têm consciência de que são os assalariados que pagam.

Mudando o paradigma, a convenção, porque o sistema tributário não é mais do que uma convenção, diremos ao João que ele vai ganhar só 150, que é o que lhe cabe hoje, sem descontar

imposto de renda. Ele concordaria? *Conversando sobre isto com uma professora de São Paulo, ela disse que até pagaria um pouco mais ao médico ou ao dentista, para não ter que guardar recibos do dia 1º de janeiro até maio do próximo ano, evitando-se a figura da consulta com ou sem recibo.*

Isto tudo são convenções adotadas pela sociedade, porque não tínhamos bases tributárias automaticamente mensuráveis e impossíveis de serem sonegadas. A tragédia do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) representa 0,25 sobre a folha de cheque e dizem que trata-se de um imposto em cascata, que não desonera a produção e que, em consequência, mata as exportações. Os empresários aderiram por outras razões. Como relator, fiz mais de 50 reuniões com o sistema financeiro, e um empresário me confessou que, num cheque de 4 mil cruzeiros reais, quase a metade de um salário-mínimo, o custo do papel do cheque é maior do que o valor do imposto. Por um talão de cheques, os bancos cobram 200 cruzeiros. Dividindo-se este valor por vinte cheques, ou 0,25% disso, são exatamente os 10 cruzeiros de cada cheque. Quando o banco retém o dinheiro de algum correntista por um dia, sem corrigi-lo, ele está se apropriando de 6 vezes o valor desse imposto. E, quando pago com cheque à Prof^a Sulamis, o banco debita da minha conta no mesmo dia para mim, sendo que ela só será creditada dois dias depois. Neste caso, o banco se apropriou de 12 vezes o valor desse imposto, o qual foi vendido como imposto em cascata. Só que num produto com 15 elos de produção, cujo valor agregado é de apenas 20% em cada etapa, em todas elas, a sua incidência dá um aumento, no final da cadeia, de 1,28%.

A Alemanha tem uma carga sobre folha de salários que representa 23% do PIB, sendo que nada disso se desagrega da exportação, como não se desagrega da exportação o FINSOCIAL, nem o imposto de renda na fonte, o imposto de renda da pessoa jurídica, e assim por diante.

Há novos paradigmas, e o tema não é reforma tributária. A minha convicção é que, dos 8% do PIB hoje necessários para a seguridade social, com uma compartimentação razoável, com flexibilidade para ser implantada de forma diversa, deve-se ter uma contribuição da folha de até 10 salários-mínimos de todos os que irão se beneficiar de uma previdência compulsória, para que a sociedade não tenha que se proteger. Acima disso, que seja livre e que cada um faça como quiser, com os mesmos direitos para todos - funcionário público, setor privado, deputado, militar. Todo mundo tem direito a 10 salários-mínimos se contribuir igualmente sobre isto e, acima disto, que cada um se proteja como achar necessário.

Para os 5% remanescentes, devem ser obtidos recursos através de um imposto como este, que, primeiro, não é pago pelos mais pobres, porque 70% dos brasileiros não usam, e sequer pela porta do banco. Dir-se-á: mas ele paga no produto, porque o imposto está embutido no preço. Uma parte do imposto é pago no que está embutido, como, de resto, acontece com todos os demais. A ele não perguntam, quando compra um quilo de arroz, se pode ou não pagar os 18% de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o mais sonegado do país. O imposto sobre o valor agregado numa federação, cuja destinação são as unidades federativas, é de uma concentração de renda e de uma estultice inigualável, e é o único país do mundo que faz isso. No entanto, é considerado o néctar dos tributos.

Já o IPMF, ninguém sonega porque, após implantados os programas nos computadores, com um custo inicial, tira-se uma fraçãozinha aqui, coloca-se na conta de um e credita-se na conta do outro. Custo zero, sonegação zero, atividade formal toda incorporada, incide mais sobre os que podem mais e, sobretudo, - e aí está a causa dessa desmoralização - não foi pelo fato de ser em cascata, mas pelo desrespeito do princípio sagrado da anualidade. Princípio sagrado da anualidade significa que a aprovação de um imposto, no dia 31 de dezembro, permite a sua cobrança no dia posterior. Está dentro das normas da defesa dos direitos naturais do homem. Todavia, procedendo como o Congresso, quando votou-se em março uma emenda constitucional aprovada por três quintos, em dois turnos, com intervalo de cinco sessões para que os doentes da primeira vez pudessem voltar para discutir na outra, com direito de cobrança em fins de agosto, considerou-se que tinham sido violados os direitos naturais do homem. Foi essa a argumentação jurídica.

A razão maior é que esse imposto permitiria reduzir ou até mesmo eliminar a sonegação dos outros tributos, já que, durante as discussões sobre esse imposto, mentiu-se para a nação inteira, dizendo que se desejava acabar com o sigilo bancário, que era outro direito sagrado. Nunca se cogitou disso. Tratava-se apenas de os bancos serem obrigados a informar para a Receita, e tão-somente isto, o valor correspondente ao IPMF retido de cada pessoa ou empresa. A Receita saberia, em abril, quanto qualquer empresa, banco, universidade, ou qualquer atividade informal, ganhou e quanto reteve de imposto de renda. Com isto, o Sr. João Manoel da Silva dos Anzóis Pereira reteve 5 milhões de cruzeiros reais do IPMF. De posse deste dado, a Receita verificaria a inexistência deste CPF e concluindo que se tratava de uma conta-fantasma, abriria um processo, resolvendo-se, assim, o problema deste tipo de conta, que já alcançam os 6 milhões, e que representam o caixa 2.

O Imposto sobre a Contribuição ao Ministério da Previdência (ICMP), por exemplo, de uma empresa que teve retido de IPMF um valor não compatível com o total das vendas, não significa que esteja havendo sonegação. Pode-se pagar horrores de IPMF, não estar sonegando, e ter uma renda bem pequena. Se eu oferecer a minha conta para vocês todos mandarem recursos através dela para os seus amigos, estarei pagando IPMF, não estarei sonegando e continuarei a ter uma renda pequena. No entanto, o valor retido de IPMF seria um sinal, e era isto o que a Receita queria: poder abrir um processo, o que a lei permite, e ir ao banco analisá-la. A oposição ao IPMF baseava-se, também, no medo de que os recursos das contas-fantasmas fossem convertidos em dólar ou que fossem para o exterior. Temer a perda de recursos, e por isso manter a sonegação, é de uma austeridade ética discutível. Estou convencido de que foi por isso que não nos deixaram experimentar essa base tributária. Mas, ainda assim, ela representava quase 2% do PIB, o mesmo percentual do FINSOCIAL, sendo que ele tem uma alíquota 8 vezes maior e a mesma incidência em cascata. Ele arrecadava mais do que o FINSOCIAL com um oitavo da alíquota, porque ninguém sonegava.

Na Argentina, eles diziam que "não funciona, não deu certo. No Peru, tampouco dá. Isto é um absurdo. Este é um imposto que não respeita as bases econômicas clássicas, que são as receitas, as rendas, o consumo e o patrimônio. Temos que fazer como o mundo faz. Esta é a tendência." Todavia, estou convencido de que os hábitos criaram novas bases tributárias automatizáveis como esta, automaticamente mensuráveis, onde são aparelhos que medem, e não se necessita de fiscal. De posse do disquete do banco, coloco-o num computador da Secretaria

da Receita e vejo se os 0,25 estão no programa. Se estão, não tem sonegação. E a economia embutida nisto? E a recuperação ética e moral do País? E, sobretudo, a certeza da arrecadação? Esta é uma grande discussão. Assim como, no começo do século, surgiu o paradigma das rendas como base de tributação, acredito que um imposto único não seja a solução, já que estamos no limite dos 5%. Caso não dê 5%, segundo prevê o Projeto, combina-se com o imposto de renda e dele se desconta, como se fosse um imposto de renda singelo, que não tenha tanta sonegação, com um valor baixo e que complete a necessidade da seguridade social brasileira. Embora a Alemanha e outros países com consciência social maior, não tenham necessitado dessa vinculação, o Brasil requer uma vinculação de receitas com a seguridade social. As fontes também devem ser vinculadas, de maneira a que se determine o que é para aposentadoria, o que vai para a saúde, e o que corresponde à assistência social.

O financiamento do resto do orçamento - apenas 16% do PIB - virá de outras fontes que, segundo a Profª Sulamis, constituem-se nos impostos seletivos, que, se bem escolhidos, também são bases impossíveis de se sonegar. Os impostos pagos dentro da luz que se consome, por centenas de agentes econômicos, por um processo de "cinquenta e tantas" imposições tributárias, poderiam ser cobrados na usina geradora, com um aparelho já instalado, porque toda usina sabe a quantidade produzida de KW/hora. Este aparelho, por sua vez, estaria ligado ao computador do Ministério da Fazenda, que saberia cada KW/hora gerado por usina no País. A fiscalização poderia ser feita através do computador, sem necessidade de fiscais, sem nenhuma possibilidade de evasão, da mesma forma que se faz com o imposto sobre transações financeiras. E isto aconteceria, não só com a energia, mas também com o combustível.

Só depois de extinto o imposto único sobre combustíveis foi que o presidente da Petroquisa disse "que ele evitava qualquer sonegação". Hoje, como a alíquota é zero em algumas localidades, as notas fiscais viajam de um estado para outro, e os combustíveis são vendidos aqui, gerando uma parafernália de registros tributários absolutamente irracional, quando se poderia estabelecer um tributo para cada barril que saísse da refinaria, onde há um aparelho medidor que pode estar ligado ao computador do Gabinete do Ministro da Fazenda, juntando todos os tributos já embutidos, desde o da importação de petróleo, a contribuição social sobre a folha de salários, o imposto de renda na fonte, o Imposto sobre Variação Cambial (IVC), o FINSOCIAL, o PIS/PASEP, etc.. Com isso, poderia ser dito que se trata de um único imposto, unifásico, de responsabilidade da refinaria, e que já está incluído nos preços, devendo ser pago por todos, como acontece com os demais impostos.

Deputado Benito Gama (Debatedor) - Quero cumprimentar a Mesa por este debate extremamente importante. Pela primeira vez na história do País, a reforma tributária está sendo discutida junto com a reforma da previdência social. Na verdade, a reforma fiscal e a tributária deveriam ser discutidas num contexto maior, embora só se fale e só se pense no Ministério da Fazenda, infelizmente, porque há hoje, na Previdência, um grave problema a ser resolvido, não importando os sistemas de outros países, nem as fórmulas já testadas e aprovadas neles. Todavia, o Brasil precisa encontrar sua própria fórmula para a previdência. Pela primeira vez neste País, se discute reforma tributária como se faz com o futebol e, nesta questão, o imposto único tem um grande mérito. O "Projeto Ponte" tem o mérito de ter levado a discussão tributária às ruas, aos botecoins, às universidades e às pequenas, médias e grandes empresas. Enfim, por onde se anda, neste País, se ouve falar em tributação. A cidadania fiscal foi finalmente

implantada, embora o cidadão esteja cada vez mais consciente e o Estado não se conscientize de que tem que respeitá-lo.

O sistema tributário de qualquer país tem que ser harmônico, ordenado, respeitador da capacidade contributiva do cidadão, e promotor de um mínimo de distorções na economia. O nosso sistema tributário, infelizmente, não atende a nenhum desses pré-requisitos. Realmente, vivemos um problema tributário fantástico e precisamos, até porque a revisão é constitucional, fazer a reforma tributária. Nessa questão não se pode falar em ajuste fiscal somente na área do Ministro Fernando Henrique Cardoso, mas, também, na do Ministro Antônio Britto. Há que se buscar o equilíbrio nesta questão.

Antes de falar em financiamento da previdência, há que se questionar o custo da previdência e da seguridade no Brasil. Ninguém neste país sabe quanto custa. Na área da saúde, há a Assistência à Internação Hospitalar (AIH), que é o M-5 dos meios de pagamento, onde qualquer clínica credenciada emite moeda, sendo que isto entra nas contas do Tesouro Nacional, sem que ninguém saiba como. Então, há no Brasil, realmente, situações fantásticas no sistema tributário. Na seguridade social, esta discussão deve ser aberta e transparente. Alegro-me, mesmo ainda não tendo vislumbrado uma solução, com o fato de ter sido aberta a discussão, com a participação da imprensa e da sociedade.

O Presidente Itamar Franco tem mencionado as caixas-pretas do Banco Central, da PETROBRÁS e da Previdência Social. O monopólio de saber, no Brasil, das pessoas que entendem de previdência, é fantástico, já que só falam dela, pelo menos em público, três ou quatro pessoas. Isto também ocorre na área de fiscalização tributária, de imposto de renda, de ICMS, de IPI, há cerca de 15 ou 20 anos, quando poucos falavam de tributação sobre produção e sobre consumo. O País tem que buscar maneiras simples de resolver as coisas. Na previdência, há muita coisa a ser resolvida. Para financiá-la, primeiramente, há que se trabalhar com os seus custos, abrindo a sua caixa-preta, a fim de que o País saiba como e quanto ela custa, para buscar os meios de financiá-la. Acabou-se essa idéia de precisar de mais dinheiro para o Tesouro, para a Previdência, aumentando-se a alíquota em 1% ou 2%, ou criando-se um novo imposto, como o IPMF. Hoje, isso não cabe mais, visto que a cidadania fiscal está instalada no Brasil e temos que respeitar e trabalhar este fato.

A folha de salários que, segundo a Prof^a Sulamis, não requer mudanças, porque ela vai realmente caindo na composição geral dos custos, tem que ser analisada, pois é uma questão muito grave. Hoje em dia, as pequenas e médias empresas no Brasil estão inviáveis. De cada 100 fiscalizações da previdência - e digo isto porque não conheço nada do INSS - seguramente 100 são autuadas. A pequena e média empresas sonégam, não porque sejam relapsas, embora haja sonegadores relapsos, não só no Brasil, mas no mundo inteiro. A sonegação da Previdência dá-se por sobrevivência, e não por inadimplência. Nenhuma empresa hoje, neste país, suporta pagar um auto de infração da previdência. Primeiro, porque ele recua no tempo e é muito alto, devido às correções e aos planos econômicos malsucedidos, criando mecanismos de cobrança irreais. As pessoas realmente pagam no escuro, porque temem a fiscalização.

O custo da Previdência no Brasil precisa ser aberto, e um seminário como este contribui muito para que se chegue a bom termo na solução do problema. A questão da folha de salários

é realmente um entrave na nossa economia, assim como os seus encargos sociais. Precisamos fazer a revisão constitucional, não a política, mas a revisão pró-emprego. Acho que a sonegação atual na folha de salários é grande, porque a carga é alta. Há 50 milhões de pessoas economicamente ativas no país, sendo que 27 milhões contribuem para a previdência social, e apenas 6 milhões para o imposto de renda. Há uma distorção fantástica em tudo isto, porque mesmo sendo alta a carga tributária, na previdência ela é extremamente alta.

Gosto muito de um instrumento e acho que se ele for bem trabalhado no Congresso, bem discutido, com transparência, pode-se chegar a um bom termo nesta questão. O meu partido, diante do projeto de reforma tributária, está propondo, para a Previdência, além da contribuição sobre a folha de salários, a criação da Contribuição sobre Valor Agregado (CVA), extinguindo-se o COFINS, a Contribuição sobre o Lucro e o PIS. Este pode ser um mecanismo interessante, porque é misto, incluindo a contribuição sobre a folha de salários e a CVA. A base da CVA seria, basicamente, a mesma do ICMS e os estados, seguramente, estão mil anos-luz à frente da União, em termos de arrecadação e de controle para apurar e cobrar impostos. Essa contribuição, tendo base idêntica à do ICMS, evidentemente, criaria um complicador para o contribuinte, embora fosse desonerado de outros. Nesse caso, a base econômica tributável seria bem alargada e teríamos, em parceria com o Governo Federal e estados, um bom mecanismo de combate à sonegação.

Embora tenha citado o relapso, o inadimplente e o sobrevivente, existe, também, o sonegador institucionalizado, o sonegador "legal", proveniente de uma indústria da inconstitucionalidade de tributos neste país, principalmente do COFINS. O montante de ações em tramitação no Supremo sobre isto é uma coisa que assusta qualquer cidadão. Há o sonegador que entra na justiça, deposita e cria um entrave de arrecadação, cria um problema social, e joga isto para daqui a vinte ou trinta anos, porque sabe que, algum dia, esta questão vai se resolver. A sonegação, do ponto de vista legal e jurídico, é algo muito grave, principalmente na área da previdência. Tudo o que se faz neste país é inconstitucional. O inconstitucional, agora, é o IPMF, como citou o Dep. Ponte. Não vou entrar no mérito. Acatarei totalmente a decisão do Supremo Tribunal, embora essa indústria de mandados de segurança e de liminares seja muito grave para o sistema tributário nacional. Temos de fazer um sistema leve, respeitando a capacidade contributiva e alargando a base de contribuição. Não se pode conceder uma liminar nessa questão tributária, por exemplo, que não tenha prazo. Há liminares que estão há quatro, cinco anos à espera de ter o mérito julgado. Temos de criar mecanismos de modo que uma liminar desse tipo só possa valer por 30 ou 60 dias. Caso não seja julgado o mérito, a liminar cai. O país não pode ser governado, ser administrado socialmente, com liminares. Quando se dá uma liminar e se julga o mérito oito anos depois, às vezes, a empresa já se extinguiu, já falu e não se recupera mais nada disso.

Na questão do financiamento, vejo com muito bons olhos a Contribuição sobre o Valor Agregado. Temos que desonerar a folha de salários, porque é necessário destravar a economia e o sistema tributário atual, como os tributos sobre consumo e a contribuição social, já que, realmente, não está-se gerando emprego para ninguém. Quando este país se organiza para defender os empregos, ninguém pensa nos desempregados e, o que é pior, no primeiro emprego do cidadão brasileiro, o jovem de 18, 19 anos, que está condenado a ficar desempregado a vida toda.

Então, é hora de se fazer a revisão constitucional, de se examinar o país acima de partidos políticos, acima de ideologias e, sobretudo, acima de demagogias. Existe um grande mérito em discutirmos abertamente a questão previdenciária com a imprensa, a sociedade e os políticos e, todos juntos, buscarmos uma saída.

Finalmente, queria discordar da idéia do Prof. Rezende de transferir para os municípios a capacidade de gerar recursos para financiar, principalmente, a saúde. Os municípios brasileiros, hoje, estão bem, do ponto de vista tributário. Em 1988, fizemos uma reforma tributária, que constituiu-se em uma briga de estados e municípios contra o Governo Federal, tendo os primeiros saído como vencedores. Em 1989, juntaram-se os estados, os municípios e a União contra o contribuinte. Então, se o município tiver que gerar recursos para isto, será difícil, porque não tem base econômica. Teoricamente, até pode ser uma boa idéia, mas, do ponto de vista prático, quando as pessoas estão passando por todo tipo de problemas, isto é inviável.

Fernando Rezende (Moderador) - Não creio que esteja demonstrada empiricamente a tese de que os municípios não tenham condições de financiar a saúde. O contribuinte, hoje, paga muito ao Governo Federal, paga relativamente bastante ao Estado, e quase nada ao município. Estou convencido disso e me proponho a debater o assunto em outro momento, no sentido de que podemos municipalizar mais o contribuinte brasileiro.

Sem mais demora, queria dar a oportunidade para uma rápida mensagem final dos palestrantes.

Sulamís Dain (Conferencista) - Em primeiro lugar, acho que o Deputado Ponte talvez não tenha entendido o que eu disse. Não sou contra a idéia de se criar um IPMF fiscalizador do imposto de renda e, aliás, essa era a idéia inicial da Receita, e uma idéia muito engenhosa. O problema é que a alíquota adotada e o fato de ele ter sido criado, em caráter temporário, com uma vigência de dois anos, talvez não seja suficiente, em primeiro lugar, para viabilizar o financiamento da previdência. O que se alega contra ele é que é exatamente a sua baixa alíquota que garante uma boa arrecadação. Caso se aumente a alíquota, ele passará a ser desviado, e haverá uma desmonetização das atividades. Depois, essa alíquota só é baixa quando a inflação é alta, porque a sua queda provoca uma alíquota expressiva. Então, ele não é uma base estável de financiamento.

Em relação ao exposto pelo Deputado Benito Gama, devo dizer que também quero uma CVA, só que a minha não é um adicional ao ICMS, mas uma percentagem do lucro bruto das empresas. Ela é concebida de maneira diferente, embora eu concorde com a idéia de substituir a COFINS e o PIS/PASEP por uma Contribuição sobre o Lucro, que é um valor agregado deduzido dos salários. Não é faturamento, já que é um pouco mais do que o lucro declarado pela Receita, e tampouco é uma base que colide com ela. Além disso, todos nós que estudamos previdência estamos de acordo em que alguma coisa tem que ser feita em termos da despesa. O que tentamos estabelecer aqui foram os limites, ou melhor, a base de compromissos estabelecida para que a previdência se projete no longo prazo, e onde exista espaço para reformulação. Então, temos que analisar a aposentadoria por tempo de serviço, a previdência dos funcionários públicos, e a questão do teto de 5 a 10 salários-mínimos. Há consenso entre

todos nós no sentido de que estaríamos dispostos a discutir isso. De qualquer maneira, acho que o Dep. Liberato também revelou uma despreocupação com a despesa, quando garantiu que os direitos adquiridos, em termos de aposentadorias por tempo de serviço, devem ser mantidos. Esse, segundo todos os especialistas, é um motivo de alarme na previdência social.

André Medici (Conferencista) - Gostaria colocar três pontos telegráficos. O primeiro é que a sobrevivência do conceito de seguridade social depende, dialeticamente, da especialização das fontes. Então, a saúde, a assistência e a previdência teriam que ter fontes separadas, reservando, talvez, a folha de salários, como exclusiva da previdência social.

No caso da saúde, há duas importantes questões. Primeiro, a definição da fonte de custeio. A CVA poderia ser a melhor fonte, embora existam problemas de implementação. Caso não seja possível implementar a CVA, por questões operacionais, tem que haver uma outra fonte específica. De qualquer forma, o que se tem que entender é que o recurso para o custeio da saúde, que é aquele que pode, eventualmente, ser repassado para estados e municípios, através de critérios automáticos de repasse, tem que ser complementado, em contrapartida, por uma outra fonte específica para o investimento, porque uma das coisas que, efetivamente, se deteriorou nos anos 80, foi o investimento em saúde. E para a segunda questão, talvez a idéia universal de taxação adicional sobre produtos nocivos à saúde, que já está surgindo inclusive em outros países, seja uma forma de se obter um recurso específico para custear o investimento na área.

Neste caso, uma simulação, por exemplo, da arrecadação desse imposto, em termos de produtos como cigarros, bebidas e algumas atividades poluidoras, daria um adicional de receita de 200 milhões de dólares mensais, que poderiam, efetivamente, constituir um recurso fiscal para financiar programas de investimento na área de saúde nos estados e municípios.

A terceira questão diz respeito à previdência do funcionalismo público. Pelos dados estudado, pouquíssimos funcionários públicos federais, hoje, no Brasil, ganham mais de 10 salários-mínimos. A idéia básica seria, então, tentar fazer algo que permitisse unir duas questões: fundir a grande massa de funcionários públicos no regime geral da previdência social, garantidos, efetivamente, os pisos mínimos de benefícios, e, depois, fazer com que aqueles que desejem um recurso adicional, e ganhem mais, criem uma previdência complementar fechada, a exemplo do que existe em outros setores. Esta é uma solução bastante simples.

**O PLANO DE BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
E A APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO**

Pedro Luís Barros (Moderador) - Esta Sessão se dedicará à Previdência Social e seus impactos econômico-financeiros, de maneira geral. Como conferencistas, temos o Prof. Rio Nogueira, Especialista em Atuária, seguramente, um dos maiores especialistas do Brasil e quiçá da América Latina, nesta área. O outro, é o Prof. Francisco Barreto de Oliveira, que também dispensa maiores apresentações, em função de ter dedicado praticamente uma vida inteira à questão previdenciária.

Francisco de Oliveira (Conferencista) - De alguma maneira, temos que inserir essa discussão sobre aposentadoria por tempo de serviço, dentro de um contexto muito mais amplo. Começaremos com uma conversa travada ontem, com o Senador Almir Gabriel, que, infelizmente, não está aqui, para podermos informá-lo dos números da seguridade social. Pediria a atenção apenas para os dados de 1991 da Tabela 1. A carga tributária bruta global da União é cerca de 15,43 pontos percentuais do PIB, sendo que o orçamento fiscal corresponde a 6,96% do PIB, enquanto a Seguridade corresponde a 8,47% do PIB. Então, estamos falando de um Estado dentro do Estado. A seguridade social no Brasil é maior do que o orçamento fiscal da União. Então, ontem, protestei de alguma forma com o Senador, porque ele falava em carga tributária, mas esquecia-se do componente maior, individualmente, que é a Seguridade. Estão aqui os dados que, cabalmente, provam essa afirmativa.

Mas o importante é o que tem sido discutido aqui: todo um conjunto de reformas na área fiscal ou na de finanças públicas, no âmbito do Estado, passa, necessariamente, por uma rediscussão do sistema de seguridade social brasileiro. Infelizmente, não teremos tempo de analisar todos os componentes. Desse modo, nos concentraremos apenas naquele que é o seguro social, a chamada previdência social tradicional, que paga aposentadorias e pensões. Copiando um pouco do diagnóstico do Relatório Britto, que é muito sensato neste particular, o nosso seguro social tem três tipos de problemas: os conjunturais, os estruturais e os gerenciais. Procurarei demonstrar isto com alguns números e gráficos.

O Gráfico 1 mostra as taxas de crescimento do PIB versus a taxa de crescimento das receitas da previdência social. O primeiro fato óbvio é que a previdência social é seriamente afetada no que se refere à despesa pela taxa de crescimento do PIB, já que elas andam juntas. Pode-se perceber alguns saltos. O primeiro refere-se à mudança da regra do jogo - pacote de 1981, do Ministro Delfim Netto -, que aumentou as alíquotas de contribuição. No outro pico, aconteceu o Cruzado, que, de alguma forma, congelou os benefícios, mas deixou a massa salarial flutuar livremente. Então, há, durante 1986, um crescimento enorme da massa de salários, obviamente acompanhado por um declínio, no ano subsequente. Este é um exemplo de como a receita da previdência, efetivamente, flutua ao sabor da conjuntura econômica.

O Gráfico 2 mostra o quanto a folha de salários formal representa do Produto Interno Bruto. No começo da década de 80, os salários do mercado formal, com carteira registrada e contidos na RAIS, representavam cerca de 23% do Produto. Isto cai para cerca de 13,7% do produto, já em 1988. Não consegui aferir esses números depois dessa data. Obviamente, esses dados da RAIS excluem os trabalhadores autônomos e, por definição, excluem todo o mercado informal de trabalho. Aqui, a conta é muito simples. Caso se peque uma alíquota média de contribuição sobre essa massa de 14%, e uma alíquota de contribuição empregado/empregador

TABELA 1

Carga Tributária Bruta Global - 1989/91

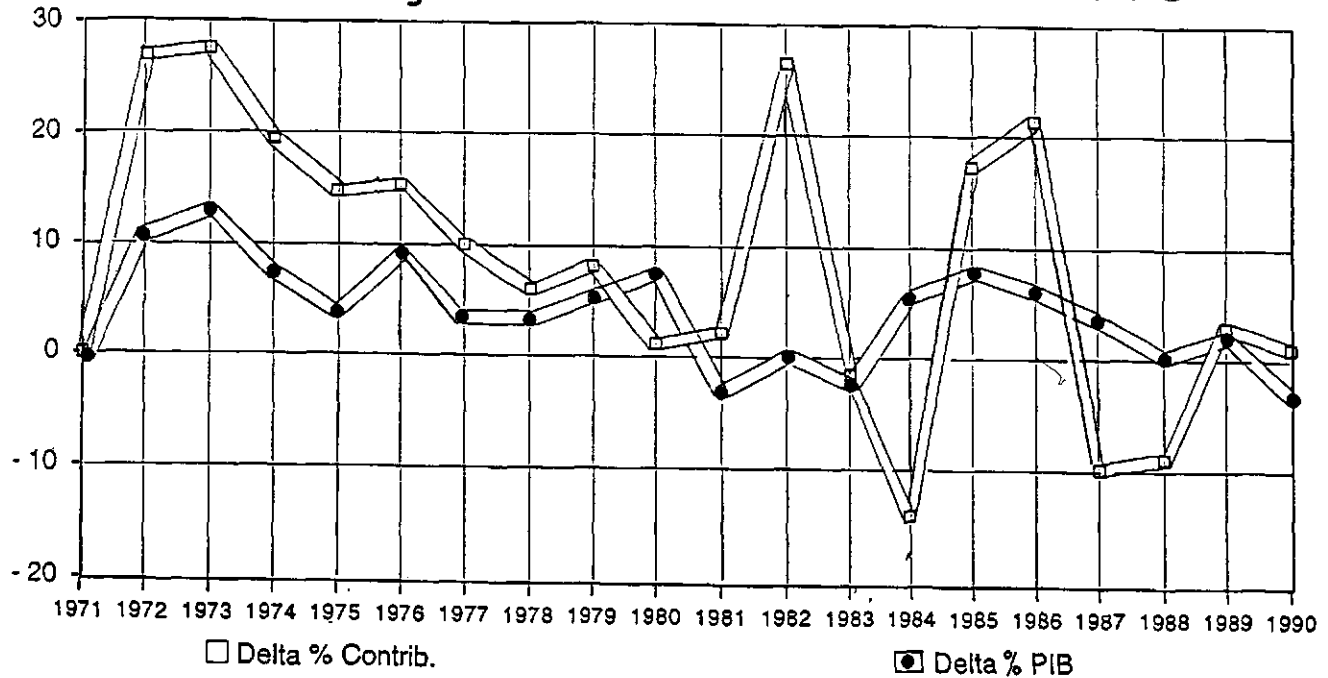
Em percentagem do PIB

Nível de Governo	1989	1990	1991
União	14,80	18,87	15,43
Orçamento Fiscal	7,42	9,28	6,96
Seguridade	7,38	9,59	8,47
Estados	6,54	8,33	7,34
Municípios	0,60	0,95	1,08
Total	21,94	28,15	23,85

Fonte: IBGE (Contas Nacionais), MEFP/DRF e Confaz. Elaboração: IPEA-Rio. 'Inclusive o Finsocial e a Contribuição sobre o Lucro.

GRÁFICO 1

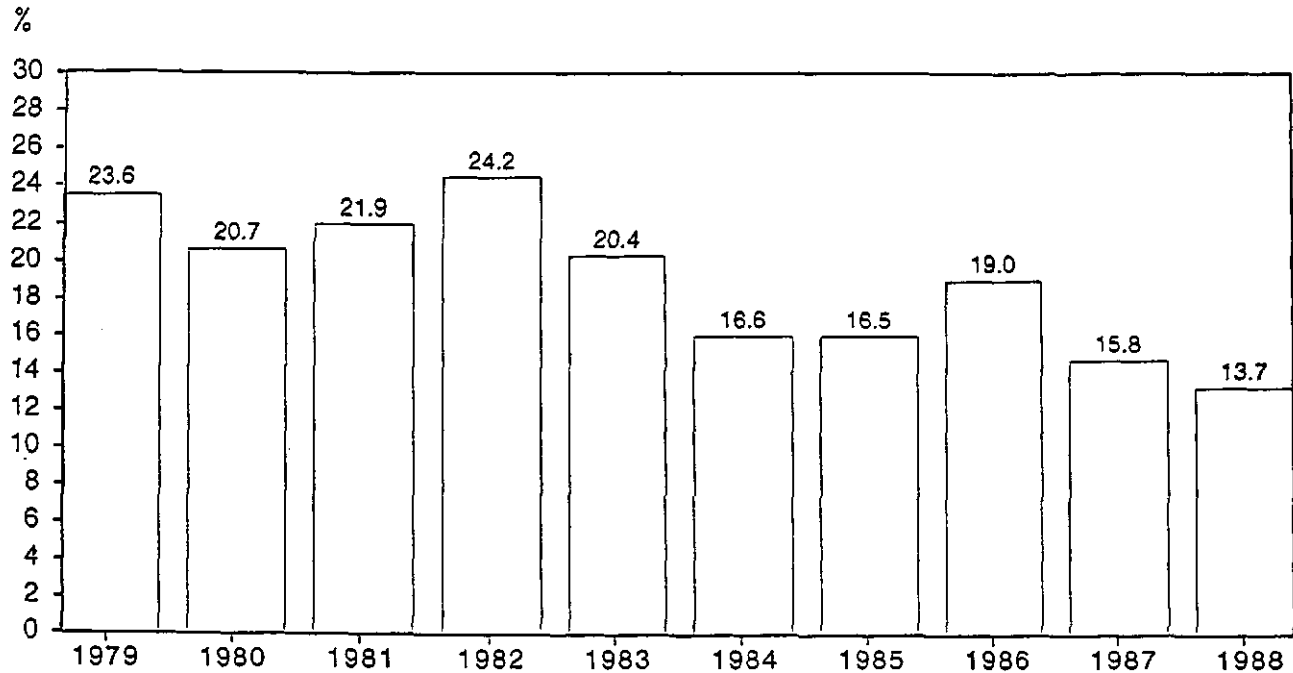
Taxa de Crescimento da Receita de Contribuição e do PIB - 1971 / 1990



Fonte: Oliveira, F.

GRÁFICO 2

Relação Folha de Salários / PIB



Fonte: Oliveira, F.

da ordem de 30%, verificar-se-á que isto é extremamente coerente com o percentual que as receitas da seguridade, advindas da folha de salários, representam dentro do produto.

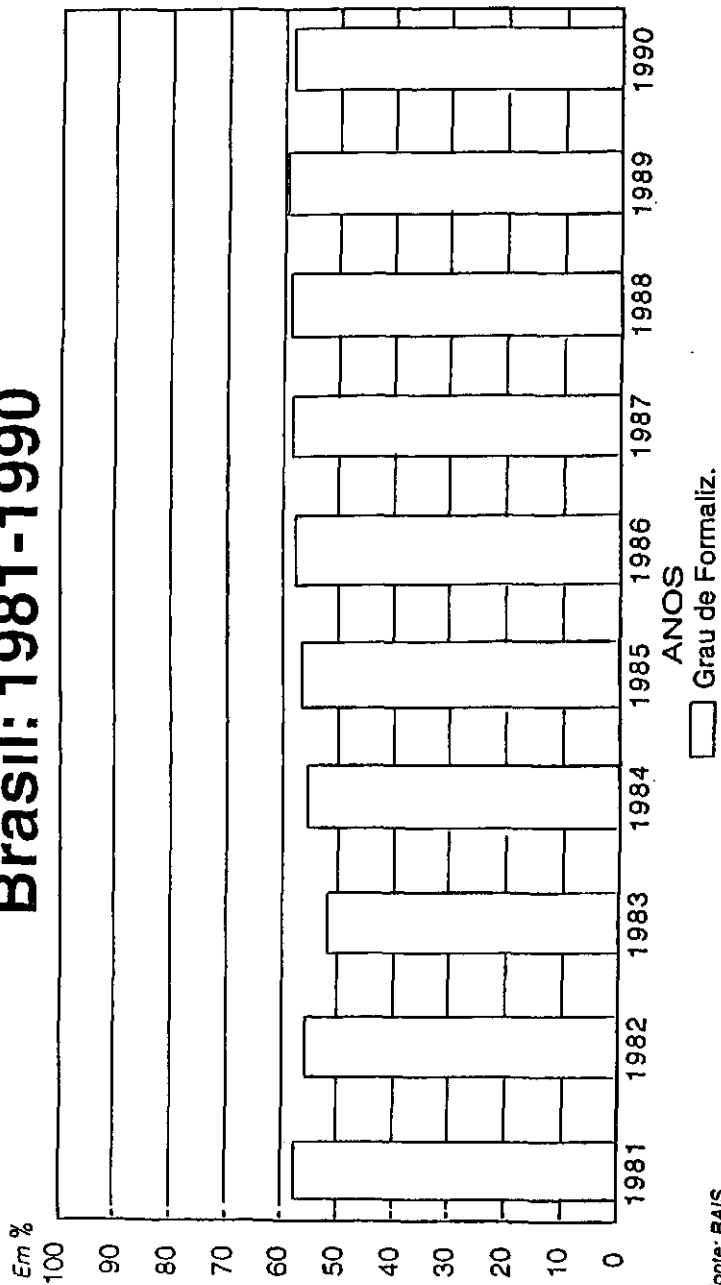
Uma outra coisa importante é a questão da informalização. O Gráfico 3 mostra o percentual da força de trabalho, na década de 80, chamada de "década perdida", que está no mercado formal e o complemento, obviamente, é aquele pessoal que está no mercado informal. Então, o que se observa, claramente, é que essa tendência à informalização não é conjuntural, não está variando com o ciclo econômico. Parece ser uma tendência estrutural no mercado de trabalho, ou seja, seu feitiço está mudando, as relações de trabalho estão mudando, de uma forma mais permanente do que uma simples mudança conjuntural.

Um outro fator que quero ressaltar e que vai passar por aquela questão da linha divisória entre os planos de previdência básica e o de previdência complementar, é a distribuição salarial brasileira. O Gráfico 4 mostra, no eixo horizontal, em percentuais, o número de pessoas e o da parcela da folha de salários. No eixo vertical, há os intervalos em termos de salário-mínimo. O que fica absolutamente claro é que a distribuição de salários, no Brasil, é extremamente concentrada na base, na fronteira do salário-mínimo. Então, caso se queira um sistema que imponha uma poupança compulsória para cerca de 50% da população, e libere 50% do salário para uma poupança individual, voluntária, será traçada uma linha de cortes em três salários-mínimos. Caso se queira um sistema de poupança compulsória, basta fazer o que a previdência social faz hoje, ou seja, impor uma linha de corte de 10 salários-mínimos. Pode-se perceber no gráfico que, acima de 10 salários-mínimos, esta pirâmide fica extremamente magra, não sobrando praticamente ninguém lá em cima. Quando se traça uma linha de corte, sempre se pensa em números. E linha de corte tem a ver com receita e com despesa. Então, estou adicionando mais um ingrediente à discussão do plano de benefícios, do equilíbrio, em suma, da aposentadoria por tempo de serviço. Sem olhar essas coisas, fica um pouco difícil de se ter informações suficientes para se julgar uma proposta, qualquer que seja ela. Por isto, estou-me detendo um pouco no assunto.

Existem, também, como o Ministro Britto repete, os chamados fatores estruturais da previdência social brasileira. Um fator estrutural é o seguinte: a previdência social brasileira começou, como a maioria dos sistemas de previdência, no sistema de capitalização, na época das caixas de previdência, tendo passado, rapidamente, por motivos de ordem prática, e isto ocorreu em todo o mundo, não só no Brasil, para um sistema de repartição, um sistema orçamentário, tipo entra num bolso e sai no outro. Ativos sustentam inativos, uma geração sustenta a outra e, eventualmente, indivíduos da mesma geração trocam subsídios cruzados entre si. Uma pergunta sempre fica: será que trocam esses subsídios cruzados na direção correta ou na inversa? De qualquer maneira, tudo o mais constante, o que acontece? O equilíbrio de um sistema de repartição depende de variáveis demográficas e econômicas. A primeira variável demográfica determina a população economicamente ativa - a de 14 anos e mais, em idade de trabalhar ou procurando trabalhar, ou trabalhando. Então é, claramente, uma curva exponencial. A população economicamente ativa, aquela demandante do mercado de trabalho, é tipicamente uma curva exponencial. Infelizmente, entre o mercado de trabalho e a contribuição à previdência, existe um filtro, que é o mercado formal de trabalho.

GRÁFICO 3

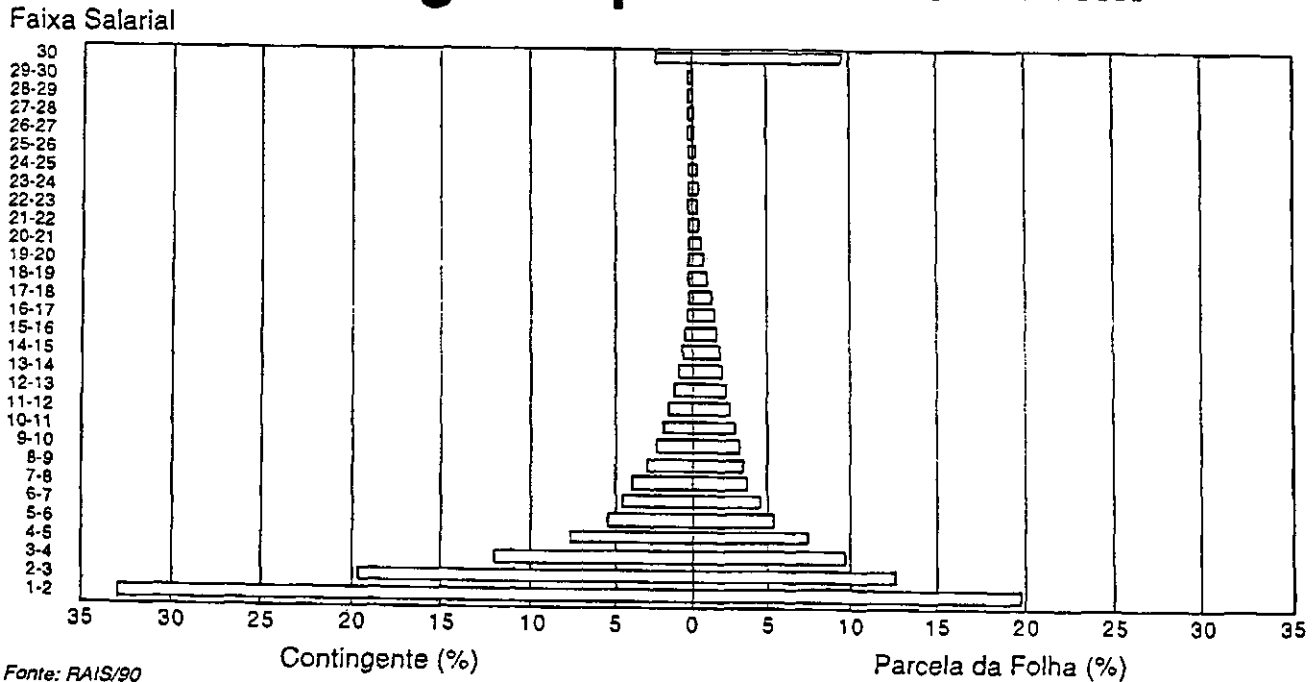
Grau de Formalização dos Assalariados Brasil: 1981-1990



Fonte: RAIS

GRÁFICO 4

Parcela da Folha de Pagamento e Contingente por Faixa Salarial



A segunda linha do Gráfico 5 representa o número de contribuintes. Ela tendia a se aproximar da população economicamente ativa urbana, até um determinado ponto, até, aproximadamente, meados dos anos 70. Com o processo recessivo da década de 80, ela torna a se distanciar. Então, são dados puramente demográficos do IBGE, sem qualquer novidade.

Mas uma coisa fundamental é a análise da chamada relação contribuinte/beneficiário. O que se vê no eixo horizontal do Gráfico 6, são os anos de 1920 até 2030, e, no eixo vertical, o número de contribuintes para cada beneficiário. O que se observa é que se, no início, havia 15 contribuintes para cada beneficiário, essa proporção se elevou para quase 33 contribuintes por beneficiário, quando da criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI). O que aconteceu? Colocou-se toda uma massa de contribuintes urbanos, a grande classe dos industriários, que começou a contribuir, embora ainda não houvesse ninguém se aposentando. Desse modo, começa a tendência inexorável de queda da relação entre o número de contribuintes e o de beneficiários. E isto não é uma característica do sistema brasileiro, mas de todo sistema de repartição. É um sistema tipo "corrente da felicidade", onde se vai passando os custos adiante. Então, entramos na década de 80, já com uma relação de 2,8 contribuintes para cada beneficiário. Hoje, essa relação é de 2. As projeções tampouco são difíceis de se fazer - aqui está o Dr. Rio Nogueira, que é atuário, para confirmar - não se conseguiu fazer a projeção da inflação do mês que vem, e nem a da próxima semana, mas é muito fácil projetar qual será a população daqui há 20 ou 30 anos. Mesmo que se use um horizonte curto de projeção, 15 anos, a população que vai demandar o mercado de trabalho, daqui há 15 anos, já nasceu.

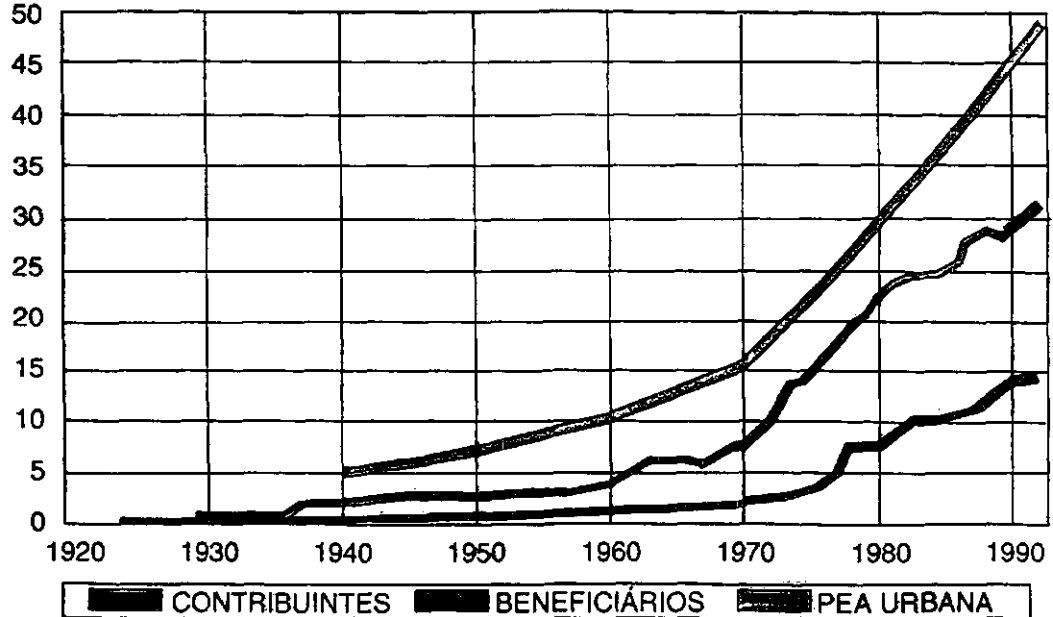
Fomos muito cautelosos nestas projeções, pois a maioria dos trabalhos no exterior contém projeções para 70 e, às vezes, 100 anos. O Dr. Tamburi pode atestar o que estou dizendo. As projeções atuariais são demográficas e não eram feitas desde a criação do antigo INPS, em 1966, quando a Previdência Social deixou de fazer cálculos atuariais. Em suma, quando se alcança essa fronteira, haverá 1,7 contribuintes para cada beneficiário. Trata-se de uma relação extremamente baixa.

Mostraremos, agora, algumas comparações internacionais, embora eu seja meio reticente em fazê-lo. Gosto muito de situar os problemas do Oiapoque ao Chuí, porque é o nosso espaço relevante de decisão. Apenas como ilustração, na Tabela 2, vê-se que o Japão, em 1981, tinha 5,52 ativos por inativo; os Estados Unidos, 3,23; o Brasil, 2,8; a França, 2,67, e a Alemanha, 1,77. O que se observa é que o Brasil estava muito semelhante à França, em termos de relação ativo/inativo, não porque a estrutura demográfica seja a mesma. A estrutura econômica também é diferente. A rigor, essa relação deveria ser algo semelhante a do Japão, se todos os indivíduos contribuíssem para a Previdência. Como temos metade da população no mercado informal, essa relação é extremamente baixa. Já atingimos um ponto de ruptura do sistema previdenciário, embora com uma força de trabalho extremamente jovem. De novo, faço questão de me referir à colocação feita ontem. Obviamente, se todos os indivíduos estivessem no mercado de trabalho, o problema atual da Previdência estaria resolvido. Mas será que não é o **wishfull thinking** dos americanos, onde só se deseja que as coisas ocorram? Todavia, as coisas não ocorrem assim. A realidade não é esta no Brasil de hoje.

GRÁFICO 5

Evolução da PEA, Pop. de Beneficiários e Contribuintes do Sistema - 1923/1992

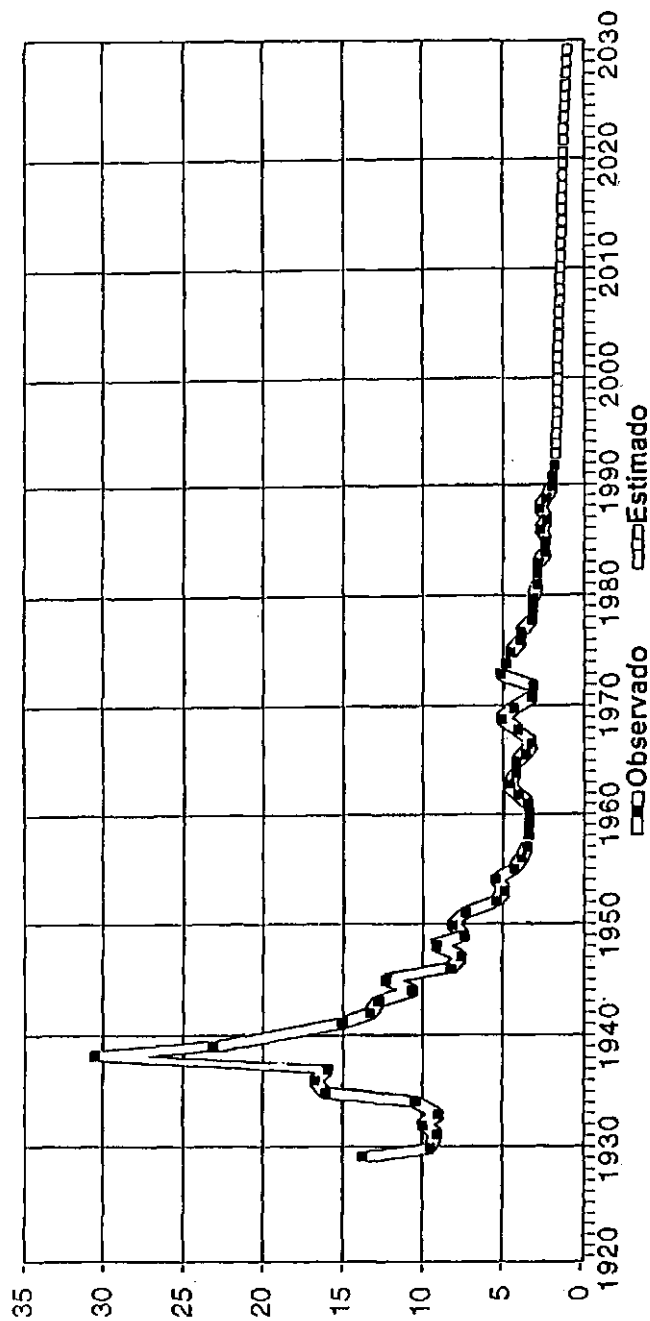
Em milhões



Fonte: Oliveira, F.

GRÁFICO 6

Razão de Contribuintes e Beneficiários Observado e Estimado (Brasil 1923/2030)



Fonte: Oliveira, F.

TABELA 2

País	Relação de Dependência 1981
Japão	1:5,52
Estados Unidos	1:3,23
Brasil	1:2,84
França	1:2,67 ¹
Alemanha	1:1,77 ²

Fonte: Tamburi, G

Notas: ¹1980

²1979

Falemos sobre o problema estrutural. No Brasil, sempre temos o vício de ajustar os problemas do setor público pelo lado da receita. O Gráfico 7 é exatamente o espelho daquele outro, só que no sentido inverso. À medida em que a relação ativo/inativo caísse, subiriam as alíquotas de contribuição, para a faixa de 1 a 3 salários-mínimos, para um empregado comum. Então, a alíquota seria cerca de 3% na criação e algo em torno de 9% no presente. Mas essa é uma ótica totalmente distorcida, porque trata-se apenas da alíquota do empregado. Olhando a alíquota do empregador, que foi onde se deu um aumento maior, vemos que ela, antigamente, era igual à do empregado e, agora, é duas vezes maior. Sob o pretexto de diversificar as bases de financiamento se está tributando praticamente tudo, faturamento, lucro, etc., para injetar dentro do sistema de seguridade social. É a típica maneira de agir do Estado fiscal. Na parte da tarde, veremos alguns dados que mostram até onde a sociedade permite essa voracidade fiscal do Estado.

Mostraremos os números, para demonstrar que, talvez, a sociedade tenha chegado no seu ponto de ruptura, em termos de carga tributária aceitável. Faremos comparações com o Japão, com os Estados Unidos e com a França, embora este procedimento sofra enormes restrições, sob o ponto de vista metodológico. Trata-se de um exercício muito primário, que não leva em conta que, normalmente, a sociedade reage, em função daquilo que o setor público retorna em termos de serviços. Caso se pague e não haja retorno, é bastante provável que essa sociedade se revolte.

Já que a Sandra Almeida está presente, tocarei num assunto que também lhe é muito familiar e que está sendo bastante citado, que o problema da evasão. Existe uma gigantesca evasão dentro do mercado formal. O Gráfico 8 mostra uma particularidade: a diferença percentual entre a folha de salários que o empregador declara na RAIS e a folha de salários sobre a qual a Previdência arrecada, é simplesmente brutal. Vinte e cinco por cento da arrecadação deveria ser recolhida e não o é. Trata-se da turma que deve, não nega e não paga, que representa 25% da arrecadação potencial. Há alguma coisa de errada nesse sistema.

Esses dados foram mostrados sob a ótica das receitas, porque foi através delas que a Previdência tentou se ajustar. A aposentadoria por tempo de serviço e o enorme leque de benefícios que ela oferece, vêm de muito tempo atrás. A Previdência brasileira começou em 1924, já oferecendo aposentadoria por tempo de serviço. Tentou-se cancelar isso, por vários motivos, meios e instrumentos, e não funcionou, devido a um motivo político muito simples: os grupos interessados na manutenção são concentrados, vocais e fortes, trata-se do famoso lobby. Os grupos supostamente beneficiados pela mudança são difusos e silenciosos. É o problema da maioria silenciosa versus a minoria extremamente vocal e interessada.

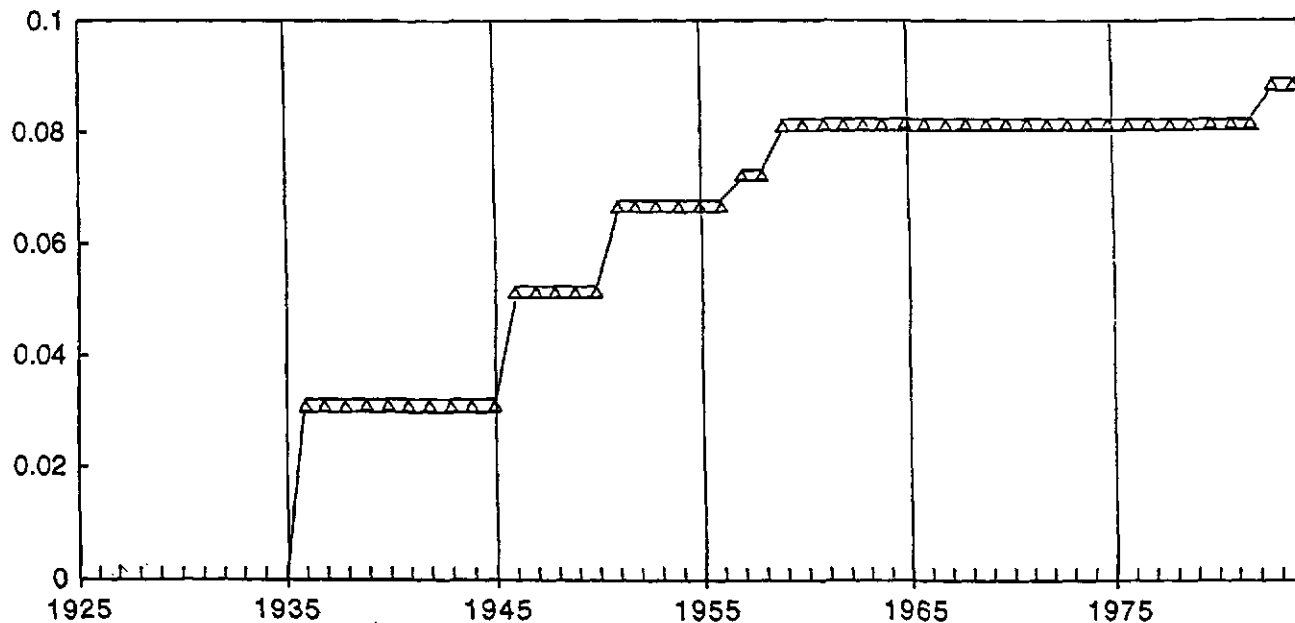
Tentarei resumir o problema da aposentadoria por tempo de serviço, já bastante debatida. Queria deixar bem claro que esse diagnóstico de que a extinção da aposentadoria por tempo de serviço resolveria o problema da seguridade, é uma das maiores besteiras que já ouvi. Veremos que temos que consertá-la, mas não pelos motivos que estão sendo apregoados. Todas as contas já foram feitas, e não me deterei nesse ponto, já que está tudo publicado em um trabalho recém entregue ao Ministro Antônio Britto, com cálculos detalhados por cenário econômico.

Um primeiro dado que eu gostaria de apresentar é a composição da atual previdência social, em termos de aposentadoria. No Brasil, dentre o total de aposentados, 50% corresponde

GRÁFICO 7

Alíquota de Contribuição

Para Faixa de 1-3 Salários Mínimos

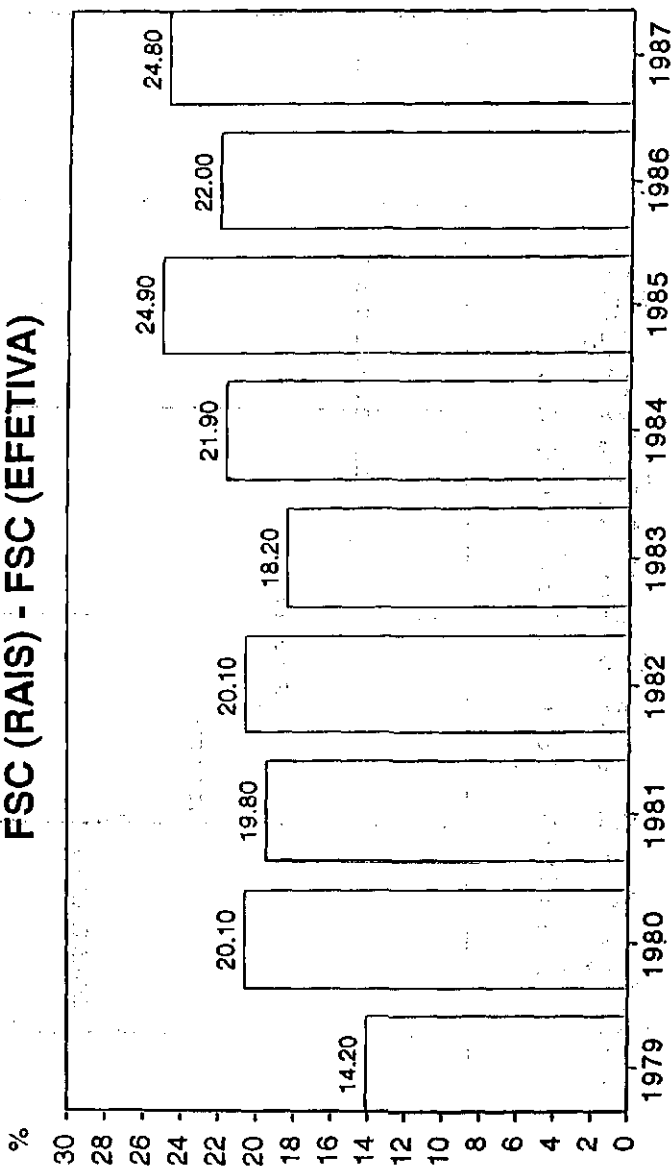


Fonte: Oliveira, F.

GRÁFICO 8

Diferença Percentual

FSC (RAIS) - FSC (EFETIVA)



FSC - Folha de Salário de Contribuição

Fonte: Oliveira, F.

aos inválidos, conforme mostra o Gráfico 9 e esse perfil não existe em lugar nenhum do mundo. Não resta dúvida de que o Brasil tem um alto índice de acidentes de trabalho e mortalidade. Mas, numa primeira "penteada" que o Ministro Britto deu, caíram fora um milhão de pessoas. Quem aqui não conhece um "encostado" do INPS, que está fazendo um biscate? Esse é um meio de seguro social informal utilizado pela sociedade.

As aposentadorias por tempo de serviço representam 31% do total de aposentadorias. Guardemos esses dois números e passemos aos valores. A maior parcela dos gastos, segundo o Gráfico 10, mostra que as aposentadorias por tempo de serviço representam a metade dos gastos totais com aposentadoria. Com as aposentadorias especiais, alcança-se algo em torno de 60% dos gastos da Previdência Social urbana com aposentadorias por tempo de serviço. Para começo de conversa, trata-se de um benefício extremamente caro.

O segundo ponto é que o Brasil foi muito original nesse benefício. Anteriormente, ele era acompanhado pela Itália mas, segundo o Dr. Tamburi, ela foi revogada recentemente. Éramos um dos 7 países do mundo a oferecer esse tipo de benefício, sem restrição de idade, e o único que o oferecia, sem a necessidade de afastamento do trabalho. A Tabela 3 tem muitos números, mas a aposentadoria por tempo de serviço é *sui generis*, pois fazemos parte do pequeno grupo de países que a mantêm (os outros países são o Egito, o Equador, o Irã, o Iraque, o Kuwait e a Itália). Os demais, na grande maioria, são produtores de petróleo, e à exceção da Itália, estamos acompanhados basicamente pela turma da OPEP.

Na discussão da aposentadoria por tempo de serviço, sempre surge aquele argumento passionai. É aquela idéia: vamos votar no limite de idade para a aposentadoria. Não defendo o limite de idade, mas esta idéia é uma das possíveis soluções que podemos aventar.

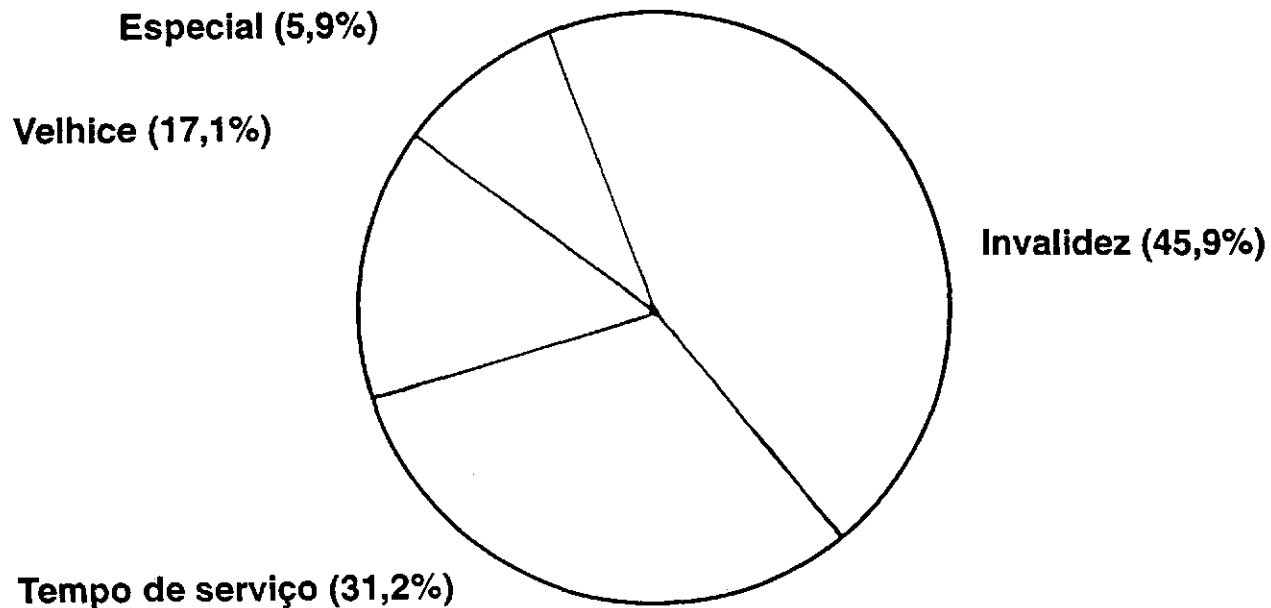
O argumento de que a expectativa de vida no Brasil é muito baixa, é uma tremenda bobagem, sob o ponto de vista técnico, e precisa ser esclarecido. No Gráfico 11, fizemos um exercício muito simples, restringindo-nos aos homens, para simplificar a análise. Consideramos três países de nível de desenvolvimento diferentes, ou seja, o Brasil, a Índia e a Suíça. A curva inferior corresponde à Índia, a do meio ao Brasil e a superior à Suíça. Ao nascer, a expectativa de vida é muito diferente, porque existe a interposição da mortalidade infantil. Depois que a pessoa chega à idade da aposentadoria, fica terrivelmente claro que não importa o local onde esteja morando - Suíça, Brasil ou Índia -, a expectativa de vida é a mesma. Existe um diferencial, embora este seja pequeno. Na Suíça, a expectativa de vida, ao nascer, é quase igual à da data de aposentadoria, porque a mortalidade infantil é baixa. Na Índia, a expectativa de vida, ao nascer, é enormemente diferente daquela à data de aposentadoria. Está aí um primeiro argumento: a expectativa de vida do brasileiro, na data da aposentadoria, é muito grande. Existe, ainda, o detalhe dessa expectativa de vida ser diferenciada por nível de renda. No Gráfico 12, há três curvas, sendo que a de baixo refere-se à faixa de até 1 salário-mínimo, a segunda, de 3 a 5 salários-mínimos e, a terceira, à faixa acima de 10 salários-mínimos. Existe uma diferença substantiva, conforme a classe sócio-econômica e isso significa que o pobre, quando se aposenta, é justamente o que vive menos e, conseqüentemente, usufruirá menos do benefício.

Pediria que fizéssemos juntos um exercício, visto que não abordarei a questão redistributiva. Imaginemos que se comece a trabalhar aos 20 anos e que se aposente após 30

GRÁFICO 9

Aposentadorias Urbanas

Número (Médias 1980 / 90)



Aposentadorias Urbanas

Valor (Médias 1980 / 90)

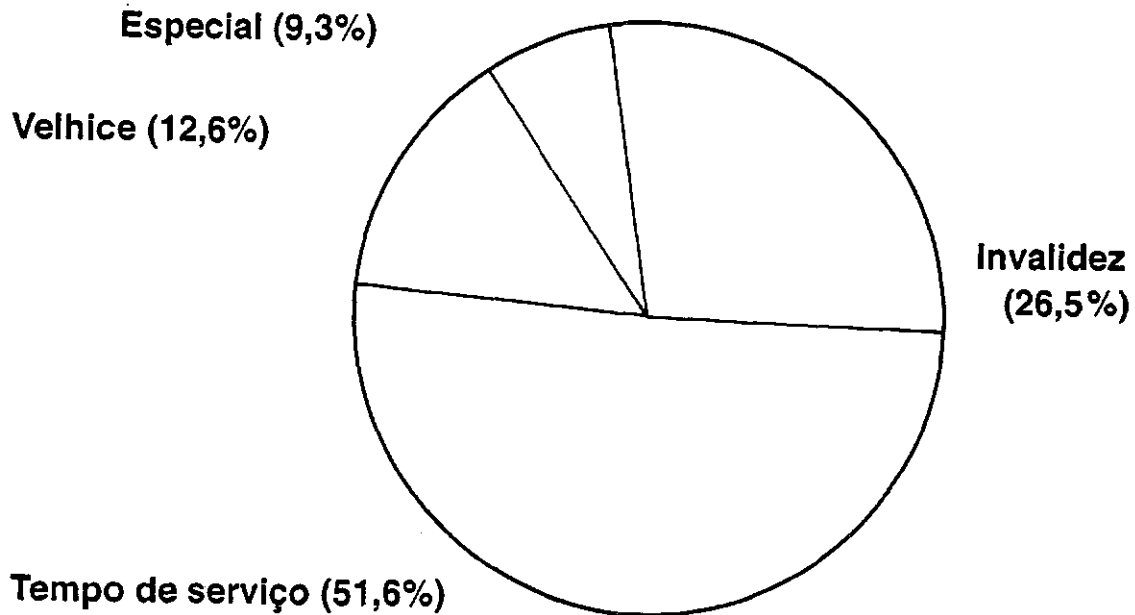


TABELA 3

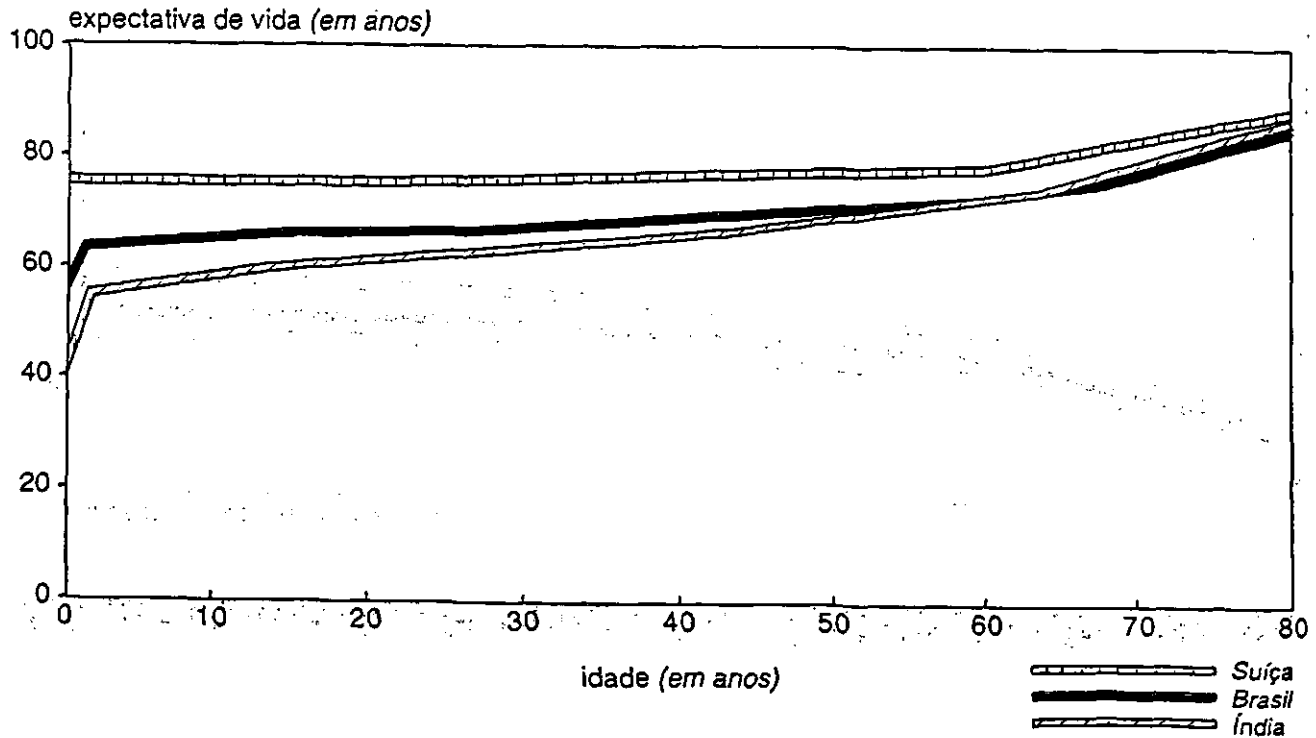
Países que Adotam a Aposentadoria por Tempo de Serviço

País	Tempo Mínimo Serviço (anos)	Cálculo	Valor do Benefício Mín.	Máx.	Afastamento Obrigatório
Benin	30	30% + 2% p.a.	60%	80%	Sim
Brasil*	30(h) e 25(m)	70% + 6% a.p.	70%	100%	Não
Egito	20	2,22% p.a.	44%	80%	Sim
Equador	35	50% + 1,25% p.a.	50%	100%	Sim
Irã	30	2,9% p.a.	50%	100%	Sim
Iraque	30	2,5% p.a.	75%	100%	Sim
Itália	35	1% a	35%	80%	Sim
Kwait	20	2% p.a. 65% + 2% a.p.**	65%	95%	Sim

Convenção: p.a. – por ano de serviços prestados
a.p. – por ano de serviço após 30 anos completados
(h)/(m) – diferenciado para homens e mulheres
(*) – países com 13 benefícios mensais por ano
(**) – Após 15 anos completados

Observação: no Brasil o tempo de serviço pode ser reduzido para 30 e 25 anos em categorias profissionais especiais

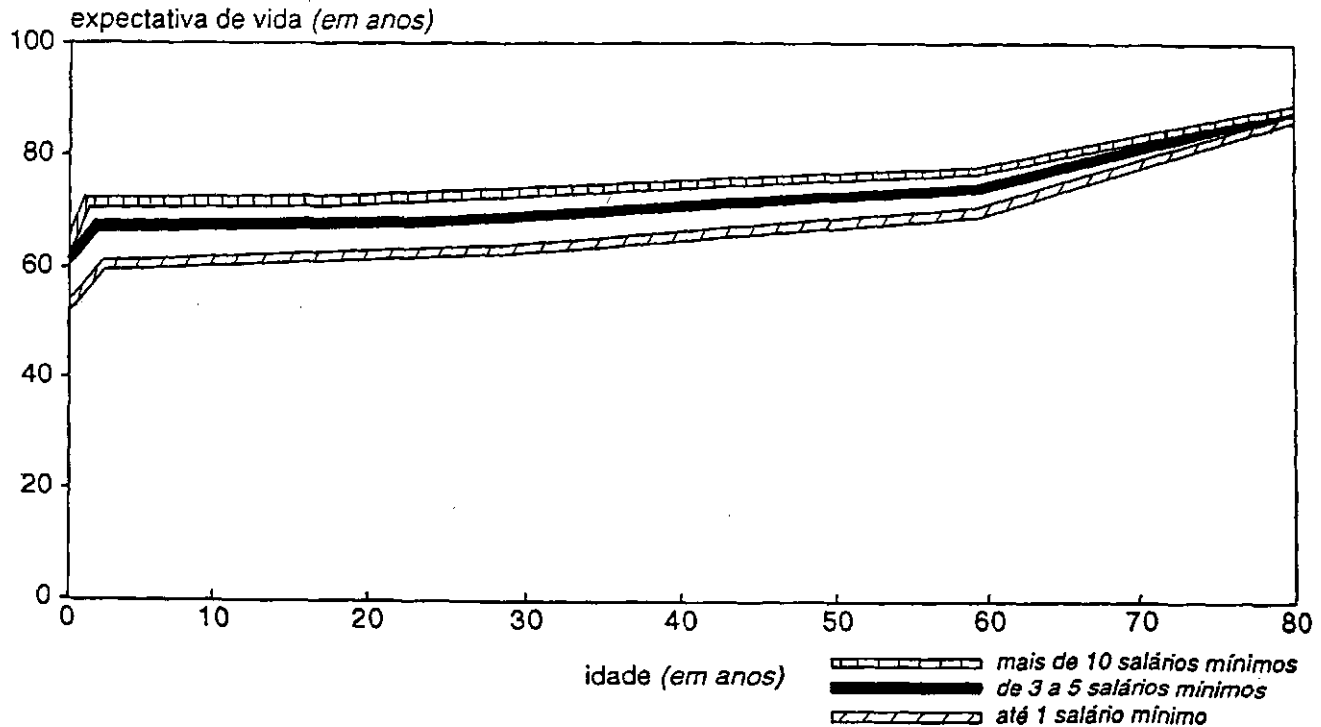
2. Vida Média dos Homens – Países Seleccionados



Fonte: Oliveira, F.

GRÁFICO 12

4. Vida Média dos Homens por Nível de Renda – Brasil



Fonte: Oliveira, F.

anos de serviço, com aposentadoria proporcional. Aos 30 anos de serviço, a idade prevista é de 50 anos. Se for homem, aos 50 anos, a esperança de sobrevivência é de mais 20 anos. Agora, pensemos que ele é casado. Colocada a expectativa de vida da viúva e dependentes, a duração esperada desse benefício se estende por mais 8 anos. O indivíduo contribuiu durante 30 anos e receberá durante 28 anos.

Faremos, com o perdão dos atuários, um exercício muito trivial. Suponhamos que a taxa de capitalização na economia seja zero. Trata-se daquele exercício de tirar do bolso e colocar no cofrinho. Após 30 anos de contribuição, espera-se receber o salário integral, durante mais vinte e oito anos. Ele teria que poupar todo o seu salário, para juntar exatamente a quantia suficiente para as retiradas dos próximos 28 anos. Não usei taxa de capitalização, porque, primeiro, ela é muito baixa a longo prazo, na economia. Isso é uma outra coisa importante: essa ilusão de que o governo brasileiro nos vendeu juros de 6% reais ao ano, é a maior mentira já pregada nesta Nação. No dia em que algum ativo render 6%, sem riscos reais, isso realmente será um milagre econômico. O milagre da década de 70 não existe, e basta verificar o que aconteceu com a poupança. O governo prometeu 6% reais para a caderneta de poupança, e quem poupou, perdeu 50% do capital, pois a taxa não foi positiva, mas sim 50% negativa.

Para finalizar, o que se pode fazer? Convocaria os senhores para raciocinar comigo. Se a pessoa não está pagando por sua aposentadoria por tempo de serviço, quem o está fazendo? Alguém poupa 100% do seu salário para se aposentar por tempo de serviço? Não. Logo, um outro alguém está pagando essa conta. Se alguém está pagando essa conta, quem é? É a pessoa que não se aposenta. E quem é essa pessoa? É aquela de baixa renda, que está no mercado de trabalho informal, ou oscila entre o formal e o informal. É o indivíduo que anda com a Carteira de Trabalho toda amarrada no bolso, é o operário da construção civil, é o proletariado deste País, que paga para que uma "elite" extremamente mobilizada usufrua desse tipo de benefício. Aliás, tenho que agradecer aos Constituintes de 1988, porque estou há 7 anos da aposentadoria. Vou brigar para manter as conquistas sociais. Eu só queria saber contra quem foram as conquistas? No caso da minha corporação, que é a dos professores, procurarei manter as conquistas a ferro e a fogo. Se esse comportamento é coletivo, a reforma fica um pouco complicada.

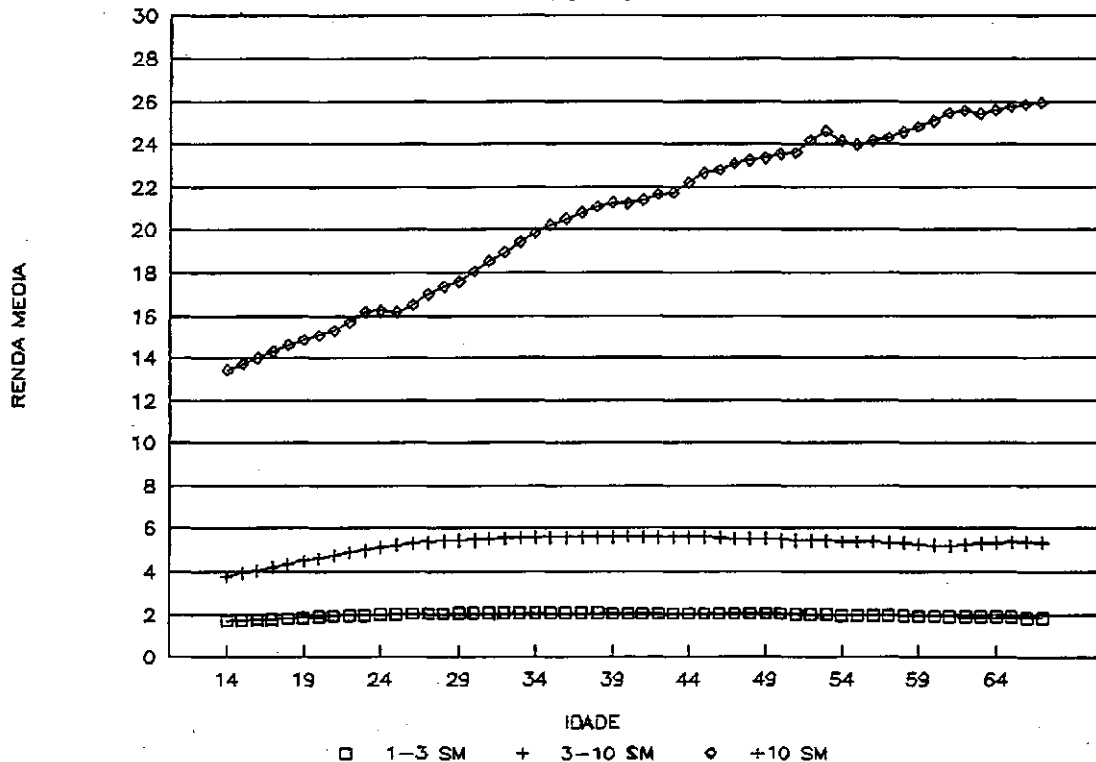
E vamos coibir isso, não pelo lado econômico-financeiro, mas pelo da redistribuição de renda às avessas. O ponto fundamental é que a razão principal para reformar a aposentadoria por tempo de serviço não é a inviabilização financeira do sistema. É, simplesmente, dar ao sistema uma menor regressividade, uma menor transferência às avessas, acabar com a síndrome de "Robin Hood", como diz o Ministro Britto, de transferir dos mais pobres para os mais ricos. Sob uma retórica de transferência de renda, foi isso exatamente o que o nosso sistema de seguridade social acabou fazendo.

A curva do Gráfico 13 sempre deve ser traçada, por ser fundamental a sua compreensão. Peão de obra entra e sai do mercado de trabalho, ganhando um salário-mínimo. Esse é um outro fato cruel do nosso sistema de previdência. O cálculo do benefício é feito, considerando-se os três últimos anos. Para o peão de obra, independe se o cálculo será feito considerando-se os três, dez ou vinte últimos anos, porque o patamar salarial dele não muda. Ele ocupa esta curva totalmente plana de mercado de trabalho. O salário é tirado da RAIS, conforme a idade. A curva

GRÁFICO 13

EVOLUCAO DA RENDA (EM SALARIOS MINIMOS)

HOMENS



Fonte: Oliveira, F.

do meio, que está ligeiramente melhor, representa a classe média. A curva superior, representa uma classe de renda mais alta, que começa muito bem, e acaba ainda melhor. Existe uma discriminação do mercado de trabalho no perfil salarial dos indivíduos. No Brasil, pobre começa e não ascende, não tem mobilidade social para cima, mas para baixo. Nós, profissionais liberais, que começamos como estagiários, esperamos estar no pico da curva salarial quando nos aposentarmos. Obviamente, a minha taxa de retorno ou, falando em português bem claro, o que vou usufruir desse sistema, é uma enormidade. Tenho que usufruir disto, evidentemente, à custa de alguém, ou seja, do sistema de repartição. Esse é um dos fatores que gera a iniquidade nas transferências de renda.

O Gráfico 14 mostra o seguinte: suponhamos que se fizesse vários esquemas de limite de idade. Aqui, há pontos percentuais do PIB, dispêndios e pontos percentuais do PIB gastos com a aposentadoria por tempo de serviço. O máximo que consigo economizar, criando um limite de idade extremamente austero, são uns míseros 0,5 pontos do PIB. A Fórmula 95, se adotada, representa uma economia de 1% do PIB. Estamos lidando com a hipótese de que o orçamento da seguridade deve ascender rapidamente, para 12 ou 13% do PIB, a médio prazo. Essa solução, isoladamente, não resolverá o problema econômico e financeiro da Previdência Social. A minha proposta, em particular, não tem nada a ver com isso, mas com o seguinte: pagaríamos uma aposentadoria por tempo de serviço àqueles que têm direito adquirido do sistema antigo, mas com um teto de valor. O teto que o sistema oficial pagaria de aposentadoria por tempo de serviço seria relativamente baixo, de 3 salários-mínimos, no máximo. Assim, beneficiaríamos exatamente a classe de baixa renda que, desgastada pelo mercado de trabalho, chegará à idade da aposentadoria sem condições de trabalhar. Claro que isso atinge frontalmente a minha corporação. A mim, como funcionário público e como professor universitário, repugna-me terrivelmente esse meu outro lado da proposta. Acho que, em termos de justiça social, e dada a distribuição de renda e a própria iniquidade da natureza do benefício, esta é uma solução bastante razoável, ao contrário do limite de idade, que é totalmente perverso, pois exclui da aposentadoria por tempo de serviço exatamente aqueles poucos indivíduos que, sendo pobres, lá chegaram, comprovaram que trabalharam todos aqueles anos e que, certamente, estarão desgastados profissionalmente.

Este é o tipo de recado que eu queria deixar. À tarde, voltaremos a discutir, em modelos alternativos de previdência, alguns pontos sobre aposentadoria por tempo de serviço. A eliminação das aposentadorias por tempo de serviço não é uma panacéia para resolver os problemas econômicos e financeiros da Previdência Social, mas apenas um dos fatores. A Previdência Social deve ser pensada como um conjunto - o Prof. Tamburi deixou isso muito claro - constituído por receita e despesa, programa a programa. Esse negócio de se eleger sempre um vilão, como a aposentadoria por tempo de serviço, talvez seja não querer ver o problema subjacente. O vilão é uma das partes do problema. Se nos fixarmos só no vilão, certamente não resolveremos o problema.

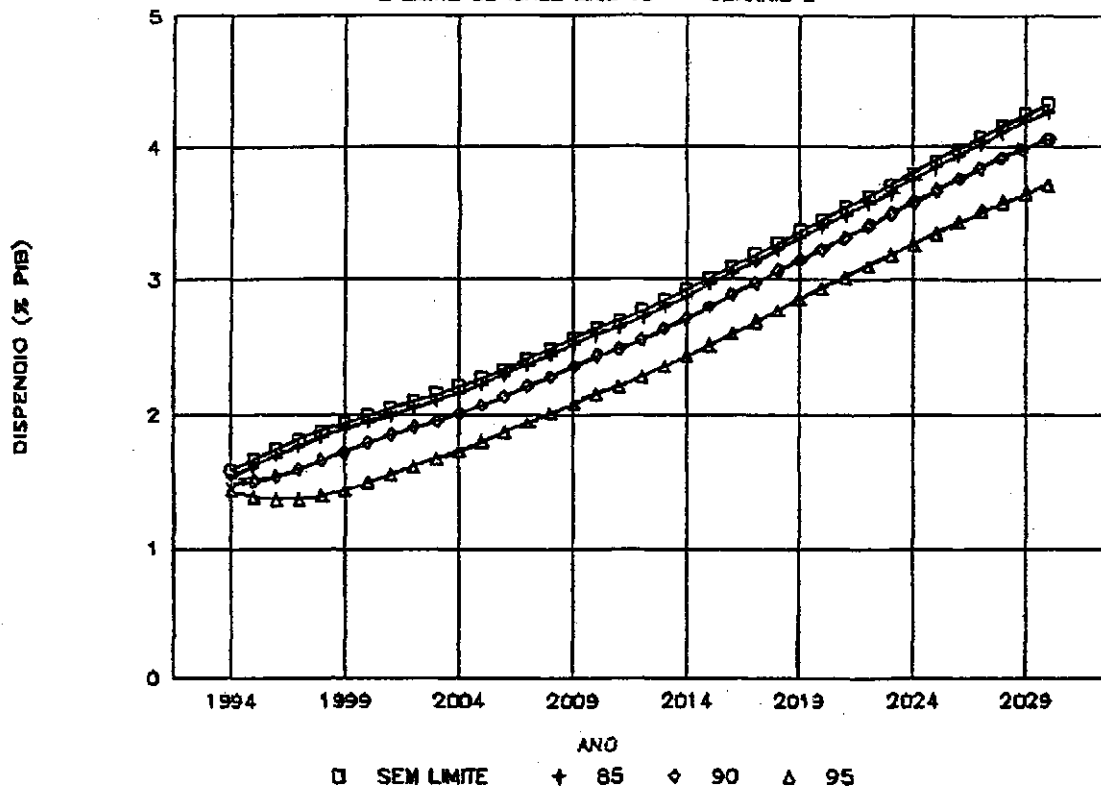
Rio Nogueira (Conferencista) - O Dr. Francisco nos trouxe uma massa de informações e afirmações preciosas, sobre as quais farei alguns comentários.

A aposentadoria por tempo de serviço, que é o benefício mais caro de todos os que compõem o elenco da Previdência Social, foi mostrada de forma incompleta, porque não levou

GRÁFICO 14

EVOLUÇÃO DO DISPÊNDIO COM ATS

E LIMITE DE IDADE MAIS TS - CENÁRIO 2



em conta os juros. Não havia essa aposentadoria por tempo de serviço, independentemente da idade, em 1960, quando se promulgou a Lei nº 3.807, de 26 de agosto, no Governo Juscelino Kubistchek, que, aliás, tinha o bom hábito de ouvir os atuários. Se consultarem a edição primitiva da lei, verificarão que, naquela época, ninguém se aposentava antes dos 55 anos de idade. Essa aposentadoria aos 30 anos de serviço, 25 anos para as mulheres, dando rendas vitalícias para pessoas válidas, hígdias e, às vezes, no apogeu de sua produtividade, é um luxo.

Quando se pensa na necessidade de se conter as despesas da Previdência, em contrapartida ao fluxo de receitas, chega-se à conclusão que a aposentadoria por tempo de serviço deveria ser condicionada ao limite de idade. Um mesmo limite não deveria valer para todos os tipos de ocupação. Convém pensar na natureza do trabalho humano, e verificar como este é prejudicado pelo envelhecimento. O trabalho intelectual é muito diferente do braçal. O trabalho humano é uma seqüência de atos praticados por alguém, com o objetivo de tornar provável determinado acontecimento, que nada mais é do que a sua meta. Qualquer pessoa que trabalha está executando uma série de atos. Suponhamos que um pesquisador do vírus do câncer esteja procurando um resultado mas não o alcança. Não é o fato de não ter alcançado, depois de muito esforço, que se pode dizer que ele não esteja trabalhando, já que está aumentando a probabilidade de ocorrência do evento da cura do câncer. O batedor de carteiras, quando prepara uma série de atos que aumentam a sua probabilidade de se apossar da carteira do incauto, está realizando um "trabalhinho" que, às vezes, não dá resultados. O trabalho é, então, uma composição de atos praticados, visando à probabilizar um determinado evento. Nestes atos, às vezes, preponderam os atos reflexos, como no caso do trabalhador braçal, cujas ações são comandados por reflexos condicionados. E é exatamente este reflexo o mais atingido pelo envelhecimento.

O envelhecimento e a experiência atuam um contra o outro, a respeito do crescimento da produtividade do trabalho humano. O envelhecimento agride menos os atos refletidos e o trabalho intelectualizado é beneficiado por ele. Hoje, uma pessoa de 65 anos de idade, ocupando um cargo de nível superior ou de chefia, está no auge da produtividade, enquanto o trabalhador braçal já está, seguramente, com 20% da sua produtividade máxima. A curva de evolução de produtividade do trabalho para o trabalhador braçal e para o operário não qualificado atinge o máximo, logo na juventude, decrescendo com a influência prejudicial do envelhecimento que agride os reflexos condicionados, via desgaste orgânico. A produtividade do trabalhador intelectual cresce durante muito tempo, mesmo porque a sua atividade depende de uma tecnologia sofisticada adquirida com a idade. Eu diria, então, que os limites de idade deveriam existir, mas seriam mais baixos para aqueles que exercem uma atividade braçal, e mais altos para o professor, para o advogado, para o engenheiro e para os chefes. Estes só deveriam deixar a atividade após os 65 anos.

O cálculo exato consideraria alguém que colocasse 1 dólar por mês na caderneta de poupança, com juros de 0,5% e que, após 30 anos, levantasse esse fundo para convertê-lo numa renda vitalícia, que seria a aposentadoria. Um cálculo financeiro elementar mostra que, após 360 meses, o fundo de um depósito mensal persistente, paciente, de 1 dólar, geraria um resultado de 1.004 dólares. Se essa pessoa tomasse esse dinheiro e aplicasse ao juro de 0,5% ao mês, converteria numa renda vitalícia de 5 dólares. Naturalmente, estou pensando num imortal da Academia de Letras ou num Deus do Olimpo. É claro que o elemento mortalidade contribui para

alterar, mas não substancialmente, os resultados. O fato é que se alguém contribui com 1 dólar para depois ter uma aposentadoria de 5 dólares, está contribuindo com 20% do valor. Então, se alguém tem que contribuir 30 anos com um percentual da sua remuneração para ter direito a uma aposentadoria igual ao salário, mesmo considerando-se os juros, esse percentual deveria ser de 20%. É preciso ver que quando todas essas instituições nasceram, a distribuição etária englobava jovens e pessoas já idosas que deveriam receber o benefício a curto prazo. Feito o mesmo cálculo, em dólar, pressupondo-se 10 anos, 120 meses de contribuição, o fundo capitalizado será de 163 dólares. Seriam 120 dólares, mais 43 de juros que, colocados a um juro de 0,5%, multiplicariam a renda por um fator de 0,8% do dólar, porque 0,5% de 163 corresponde a 0,8 dólares. A pessoa contribui com 1 dólar para receber menos que isto. A razão é de 125%, isso se todo o trabalho fosse feito por pessoas desinteressadas, que não cobrassem taxa administrativa, por anjos ou freiras, o que é algo bastante difícil de se imaginar.

Individualmente, o custo da aposentadoria por tempo de serviço é alto, e só poderá ser reduzido se considerada a idade de ingresso na aposentadoria em níveis adequados ao conceito de seguro. Pode-se imaginar que a pensão por morte seja um seguro, porque há, de fato, o risco da morte, convertendo a indenização a ser paga em sinistro. Em toda figura de seguro existem esses dois elementos fundamentais: o risco e uma indenização financeira para o caso em que o primeiro se converta em sinistro. É esse o caso da pensão por morte, do auxílio-doença, da aposentadoria por invalidez e por velhice, mas entendendo a velhice como aquela situação onde se atinge uma idade que reduz a produtividade do trabalho humano.

Com toda razão, o Dr. Francisco mencionou que a expectativa de vida das pessoas não é de 64 ou 65 anos, como muitos dizem, para justificar a necessidade da aposentadoria por tempo de serviço. Esta é a expectativa de vida para o recém-nascido. Na medida em que se ganha a conquista sobre a vida, a sua expectativa de vida vai-se alterando, de modo que o seu momento de morrer também vai-se protelando.

O Dr. Francisco mencionou que não existem atuários no INSS. O Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho e da Indústria e Comércio, no qual ingressei há meio século, era constituído de pessoas concursadas, engenheiros, que buscavam a função do atuário. Esse Conselho Atuarial era ouvido no tempo em que foi editada a Lei Orgânica da Previdência. No Governo do Presidente Juscelino Kubistchek, os atuários deram a seguinte orientação: já que querem criar a tal aposentadoria por tempo de serviço, que pelo menos se coloque o limite de idade de 55 anos, para aliviar os encargos tremendos que decorreriam de uma aposentadoria-prêmio.

Essa aposentadoria por tempo de serviço vem do Estatuto dos Funcionários Públicos, de 1939, que concedia o direito da aposentadoria aos servidores civis depois de 35 anos de bons e leais serviços prestados à comunidade. Depois, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) considerou que essa referência aos bons e leais serviços tinha um quê de afetividade, que não se coadunava com a austeridade da lei, e a suprimiu. A aposentadoria por tempo de serviço foi, então, integrada à Constituição, como direito do servidor e, hoje, está no seu artigo 202. Quanto a esse aspecto levantado pelo Dr. Francisco, de não ter havido a manutenção dos fundos de capitalização que ajudariam a cobrir o risco da aposentadoria, nós, atuários da época - eu era atuário do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em

Transportes e Cargas (IAPTEC), antes da fusão de 1966, com o Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro -, protestávamos contra essa aposentadoria por tempo de serviço, sem limite de idade. No entanto, com uma lei de três artigos, que é a Lei nº 4.130, de 28 de agosto de 1962, o Presidente João Goulart eliminou o limite de idade e, com isso, praticou o crime de maior expressão contra a economia popular na área da Previdência Social. Houve protesto dos atuários. Todos protestávamos para não perder os cargos, porque éramos um único atuário para cada instituto, e era difícil substituir alguém que era único. Assim, eu me mantive no cargo de atuário do IAPTEC, até que veio a fusão, quando me transformei em Diretor de Informática do INPS, porque o burocrata que realizou a fusão teve todo o cuidado de eliminar os cargos de atuário, porque eles eram "trambolhos", difíceis de se convencer e estavam sempre protestando.

É por isso, Dr. Francisco de Oliveira, que não existe, na maior entidade securitária do país, que é o Instituto Nacional do Seguro Social, um conselho atuarial, que, se lá estivesse, estaria vigiando todas essas questões e fazendo a avaliação do custo dos benefícios que, hoje pela manhã, o Deputado Benito Gama reclamou não existir.

Estamos dentro de um painel que trata de planos de benefícios, e não posso deixar passar a oportunidade de declarar que o direito previdenciário brasileiro está longe de atender àquela imagem justa, que colocava o direito como um círculo imerso num círculo maior, que era o da moral. O direito seria a moral coercitiva. É freqüente o direito previdenciário exorbitar do círculo da moral, e entrar no campo da imoralidade. As aposentadorias por invalidez do servidor público, por exemplo, não são integrais, mas proporcionais, a menos que se deva a acidente de trabalho ou decorra de moléstias consideradas "nobres", e a não ser que ele seja juiz. Eu pergunto: em que base moral se pode dizer que o juiz, quando se invalida ou chega aos 70 anos, tem direito a uma aposentadoria integral? E o funcionário que não é juiz? Onde está o princípio constitucional básico da isonomia? A aposentadoria da mulher antes da do homem é um cavalheirismo suspeito de algum Senador, contra o qual sempre me bati, porque é uma insinuação malévola de que a mulher envelhece mais cedo que o homem.

Essa questão da aposentadoria por tempo de serviço é lembrada como uma preocupação típica do jovem brasileiro. Alguém na PETROBRÁS, quando desenvolvemos o plano da PETROS, que é o plano de previdência complementar dos trabalhadores daquela empresa, disse: "Professor, o senhor tem que fazer um plano para nos aposentarmos aos 20 ou 30 anos de idade, que é quando a vida tem graça, para, depois, voltarmos a trabalhar". O brasileiro, realmente, não vai abdicar facilmente dessa expectativa de direito de se aposentar o mais cedo possível, para pescar, criar galinhas ou mesmo não fazer nada. O saudoso Moacir Cardoso de Oliveira uma vez declarou que haveria uma época em que o brasileiro, ao nascer, já entraria com o requerimento da aposentadoria, reclamando os nove meses de atraso. É claro que tudo isso teria que ser colocado em termos matemáticos, de custos. Os atuários teriam que voltar ao Ministério da Previdência. Onde eles estão? Os bons atuários morreram. Outros, não tão bons, se aposentaram, e outros piores, como é o meu caso, marcharam para a vida privada. Não há mais atuários a serem chamados. Os que estão surgindo agora vêm de cursos mal feitos em universidades que não têm aquela orientação que se tinha nos bons tempos.

No tocante às pensões, não é apenas uma questão de cortar benefícios, mas de verificar o que falta de conotação securitária em alguns deles, pertencentes ao atual elenco da Lei nº

8.213. A pensão é concedida para um grupo de dependentes divididos em castas. Primeiro vem o cônjuge, a companheira, o companheiro, depois vem o pai e a mãe. Há um dispositivo na lei que declara que quando não existir um filho ou cônjuge, o pai ou a mãe entram como beneficiários mas, se existirem, eles ficam excluídos. Isso está na lei como se a pensão, que é um bem social, fosse um bem individual, legado pela vontade do testador. Se a sociedade aplaude alguém que sustenta os filhos e também o pai, a mãe, a criança órfã, a tia idosa, a empregada doente, enfim, se a sociedade aprova, é porque essas são pessoas que, por serem de menor idade ou idade avançada, sem recursos, doentes, ou inválidas, não podem subsistir sem o apoio do instituidor; na morte dele, a sociedade deveria contemplá-los. No entanto, o que acontece se alguém hoje morre, sustentando uma filha de 20 anos, a mãe e o pai? Como existe a filha, ela fica sendo a única detentora da pensão. Nada fica para o pai e para a mãe. Um ano depois, ela perde a pensão e os três ficam na mais absoluta miséria.

Os atuários estão dispostos a colaborar com o Congresso nas análises de natureza ético-securitária - abordei algumas, e haveria campo para me estender - para equacionar o fluxo de encargos e equilibrá-los com o fluxo de receitas. Não importa que as receitas venham na forma de taxas contributivas sobre a folha de salários, ou na forma de tributos, que sejam calculados de maneira a produzir o mesmo valor presente do fluxo de receitas, do fluxo de encargos. Isso é uma minúcia. O que importa é que se evite esse custo, cada vez maior, decorrente da acumulação de beneficiários, de aposentados, de pensionistas, sem que haja o crescimento da massa de pessoas que trabalham. A questão do desemprego, por exemplo, que foi várias vezes questionada aqui, uma solução para o problema. O que vi foi que, havendo desemprego, vai faltar base de sustentação para a Previdência. Mas e o problema do desemprego? Como é que se ataca esse problema? Lembro-me do item I do art. 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem que coloca, entre os direitos dos cidadãos, aquele de ter um salário adequado, a assistência médica, farmacêutica e hospitalar e a assistência social necessária. Na área previdenciária, o primeiro item é o seguro-desemprego, que, aqui no Brasil, é tratado de uma forma muito sumária. É preciso chegar ao desempregado. Isso faz parte da assistência social, do art. 203 da Constituição. Um dos objetivos da assistência é o de promover a integração no mercado de trabalho. Sei que o assunto previdenciário é vasto. Escrevi um livro em 1985, a pedido da Associação Comercial de São Paulo, para orientar os candidatos à Presidência da República da época, Srs. Tancredo Neves e Paulo Maluf, no qual tive que compactar meio século de experiência, em 4 meses. Esse livro, intitulado "A crise moral e financeira da Previdência Social", também foi distribuído aos Constituintes, e muita coisa foi observada, principalmente no que se refere ao aperfeiçoamento da previdência rural.

Mas a proposta de condicionar a aposentadoria por tempo de serviço a limites etários mínimos, relacionados com o histórico da atividade ocupacional do trabalhador, não tinha palatabilidade política durante a constituinte, e não foi considerada. Parece-me que o Ministro Britto imaginou uma forma alternativa. A idade de aposentadoria mais o tempo de serviço tem que dar 95. Se puserem isso em termos algébricos, vão verificar que a idade da aposentadoria é 95 mais a idade de entrada no sistema dividida por dois. Por exemplo: se alguém entra com 15 anos, 15 mais 95, dá 110 que, dividido por 2, dá 55. Então, a pessoa que começa a trabalhar aos 15 anos, sem interrupção, realmente se aposentará aos 55 anos; quem entra com 20 anos, se aposentará aos 57,5; e, quem entra com 25, se aposentará aos 60. Essa fórmula, que é um tanto ingênua, dá uma certa base para se aposentar mais cedo quem começa a trabalhar cedo,

que, geralmente, é aquela pessoa que entra e sai com um salário baixo, como o Dr. Francisco de Oliveira mencionou. Todavia, a fórmula tem o seguinte defeito: alguém pode começar a trabalhar com 20 anos, e logo galgar uma profissão intelectualizada, adquirindo o direito de se aposentar aos 57,5 anos, idade extremamente baixa para alguém que exerce uma profissão intelectualizada se aposentar.

Deputado Liberato Caboclo (Debatedor) - Existem alguns aspectos que, quando colocados de maneira geral, são facilmente captados, embora, na prática, isso seja muito difícil.

Concordo plenamente que há certos tipos de trabalho que merecem uma aposentadoria diferente. O difícil é separar o que é um eletricitário que mexe com alta tensão, que está sujeito a riscos, e depende de seus reflexos, do Presidente da Companhia Paulista de Força e Luz, que também recebe o título de eletricitário. Posso até imaginar que um jornalista político, às vezes, seja submetido a uma tensão, e a um desgaste emocional, justificando uma aposentadoria. Contudo, fica difícil imaginar o mesmo para um colonista social, ou para um jornalista de classificados. No entanto, todos são jornalistas. A dificuldade estrutural é definir quem é quem. Até o agricultor que trabalha em estufas, cultivando orquídeas - há uma cidade em São Paulo, Holambra, onde só se faz isso - é diferente daquele que trabalha com outras colheitas. É essa a dificuldade de se conotar uma aposentadoria de acordo com o título da profissão.

Quanto à questão da antecipação da aposentadoria da mulher, há uma bancada muito vigorosa que a defende, alegando uma jornada dupla de trabalho, já que as tarefas domésticas, culturalmente, ainda cabem a ela. Tem sido essa a justificativa para uma aposentadoria privilegiada. Posso até dizer-lhes, com muito mal-estar, que um grande número de mulheres da comunidade rural carpe e colhe, e ainda se vira na estrada. Lamentavelmente, é isso que ouço no ambulatório do meu hospital rural.

Gostaria de saber dos Drs. Francisco de Oliveira e Rio Nogueira qual seria a fórmula, face à não-retroatividade dos direitos, para se acabar com os privilégios e, ao mesmo tempo, não se surpreender bruscamente o indivíduo. Parece-me pouco ético extinguir um direito esperado, que não foi culpa daquele indivíduo, mas que surgiu em virtude de uma legislação equivocada, e que foi fruto de um consenso. Os homens fazem as coisas quando a sociedade permite. A sociedade qui assim, naquele momento, porque ninguém é instrumento da sua vontade própria num regime democrático.

Francisco de Oliveira (Conferencista) - Comentarei rapidamente a questão da aposentadoria da mulher. A idéia que temos a retomar é a de seguro social.

O seguro social é alguma coisa que visa a repor renda, em virtude da perda da capacidade laborativa. A idéia de que a mulher, realmente, pode sofrer mais devido à dupla jornada de trabalho, nem sempre é válida, porque talvez isso não seja tão generalizado, principalmente para aquelas que se aposentam por tempo de serviço. Essas são, normalmente, profissionais liberais, funcionárias públicas, com um certo poder aquisitivo que, dentro da estrutura feudal brasileira, ainda têm empregadas domésticas. Estas últimas não têm direito à aposentadoria por tempo de serviço. Isso que estou falando até pode ensejar o contrário. Sempre temos a mania de generalizar privilégios, esquecendo-nos que a própria definição de privilégio

é excludente da maioria. Se tentarmos generalizar privilégios, acontece o que houve na Constituição de 1988, no que se refere à seguridade. Normalmente, nas reuniões de aposentados, surge aquele argumento fortíssimo de que os militares têm um sistema fantástico. E este é um raciocínio contrário. A idade média de aposentadoria por tempo de serviço é 54 e 53 anos, para os homens e mulheres, respectivamente. Nessa idade, a média dos homens tem mais 17 anos de sobrevida e, as mulheres, mais 22,5.

Voltando à questão da aposentadoria para a mulher, o que se deve entender é que ela não pode ser vista como prêmio, mas como um ressarcimento por uma penalidade de trabalho árduo. O mecanismo de aposentadoria, dentro da política social, visa, única e exclusivamente, a repor a renda quando da cessação da capacidade laborativa, devido à morte, invalidez, doença, e assim por diante. Essa idéia que está arraigada na sociedade brasileira, de que o sujeito faz jus a um direito "x", é muito complicada.

O segundo problema é o dos direitos adquiridos. O Deputado Roberto Campos faz uma observação muito pertinente quando cita que na nossa cessão de direitos e deveres há quase 200 direitos e apenas um dever. Temos de raciocinar no sentido de que, realmente, existe um direito adquirido, bem como o dever de pagar o preço por este. A sociedade vai precisar discutir este tema, pois ele ainda não está madura na reforma constitucional.

A Fórmula 95 apresenta algumas limitações de caráter estrutural, como o Prof. Rio Nogueira deixou bem claro. Ela é absolutamente cega em relação aos grupos ocupacionais. No meu caso específico, que comecei a trabalhar aos 18 anos, estarei na iminência de usufruir da aposentadoria, segundo a Fórmula 95. O efeito financeiro dessa fórmula é muito pequeno, e queria explicar o porque, já que parece um contra-senso. A aposentadoria por tempo de serviço é muito cara, mas o efeito de se retirá-la se dá ao longo de muito tempo. Caso se elimine a aposentadoria por tempo de serviço, se estaria ganhando dez anos de duração do benefício, que é a diferença na data em que o trabalhador se aposentaria por tempo de serviço, aos 54 anos, e a data em que ele se aposentaria por idade, de qualquer maneira, obviamente descontando-se uma possível taxa de mortalidade.

Esse é um problema para o qual temos feito sistemáticas projeções já que, como o Dr. Rio Nogueira bem ressaltou, desde 1979 não há atuários na Previdência. Ontem o Senador Almir Gabriel disse não conhecer as projeções. Estas informações, apesar de serem publicadas anualmente pelo IPEA, nem sempre são pesquisadas. Se alguém tiver alguma dúvida sobre tais projeções, terei o máximo prazer em colocar tudo por escrito e submeter aos atuários, os quais podem opinar sobre a metodologia que está sendo utilizada. Em suma, há problemas e não há uma fórmula única. A minha tendência é favorecer, no caso, um limite de valor, e não de idade. O limite de valor faz com que as taxas de retorno para o pessoal mais favorecido baixem drasticamente, evitando as transferências. Acho que, talvez, a sociedade ainda não esteja madura para discutir um problema tão complexo.

Não concordo com a hipótese de se discriminar, aleatoriamente, por classe profissional. Se dependemos de perícias para averiguar o grau de desgaste, é claro, apesar disto poder ser feito, trata-se de um processo de alto custo e com possibilidade de uma alta margem de erro.

As aposentadorias por invalidez do INPS atestam isso, principalmente na área rural, onde todos são aposentados por invalidez.

Deputado Liberato Caboclo (Debatedor) - É difícil enquadrar situações particulares num rótulo profissional, embora concordemos que deva haver uma diferenciação por tipo de atividade. Gostaria de saber se o senhor concorda com isso.

Rio Nogueira (Conferencista) - Diante da dificuldade de se colocar em prática uma solução racional, deve-se procurar os meios para isto, ou abdicar da racionalidade e manter-se na forma irracional.

Acredito que, mediante uma classificação de renda, seja possível decompor o quadro de segurados em extratos de renda, os quais tivessem correlação com o tipo de atividade exercida pelo trabalhador. Há atividades que são muito semelhantes às da máquina.

O trabalho humano tem sempre como componentes uma parte maquinal, composta pelos reflexos condicionados - quem dirige um automóvel não está pensando nos gestos que faz -, e uma que é refletida, que é aquele que obriga o exercício de um raciocínio maior. Esta parte é menos atingida pela idade. Ao contrário, durante muito tempo, a idade contribui para o aprimoramento da atividade racional. Um engenheiro, um médico e um advogado levam muito tempo até chegarem ao auge da produtividade, porque eles estão no exercício de uma profissão de alta racionalidade. E, como eles só começam a perder a potencialidade laborativa depois de uma certa idade, não é justo que se aposentem antes dessa queda, porque esta aposentadoria deixaria de ter o caráter securitário, passando a ser um prêmio. O seguro e a pensão são sempre concebidos como indenizações pelo infortúnio como, atenuando, ligeiramente, a perda. Não atenuam os males morais, mas os males financeiros. A invalidez e a velhice, entendida como uma espécie de invalidez natural, não são consideradas infortúnios, não demandando a aposentadoria por tempo de serviço, que é concedida a pessoas que, freqüentemente, estão no auge da produtividade. E isso é um luxo que não existe nos países civilizados. Foi citado hoje que a Itália está abdicando desse benefício.

O mesmo vale para o funcionário público que, através do Estatuto de 1939, aposenta-se por tempo de serviço aos 35 anos, trazendo uma enorme despesa para o erário. Aos poucos, com o acúmulo dos aposentados e sem a manutenção dos fundos para garantir a cobertura desses encargos, os estados brasileiros, e o próprio governo, estão lidando praticamente com uma situação de insolvência. O que se faz? Reduz-se o salário do funcionário que está na ativa, já que o aposentado tem os mesmos direitos que ele. Então, o jeito é não aumentar os funcionários da ativa, a fim de não proporcionar os mesmos direitos aos aposentados. Na medida em que a massa de aposentados vai-se acumulando, cada vez mais, nota-se a insolvência do processo da aposentadoria-prêmio, dessa aposentadoria por tempo de serviço.

PREVIDÊNCIA SOCIAL: DIAGNÓSTICOS E PERSPECTIVAS

Celso Barroso Leite (Moderador) - Com a palavra, o Dr.Sérgio Cutolo.

Sérgio Cutolo (Conferencista) - De uma forma geral, a atual situação da Previdência revela que foram implementados aqueles preceitos constitucionais no que diz respeito à área propriamente dita da Previdência, após quase 5 anos do término da Constituição. Podemos dizer que os regimes de previdência, rural e urbana, foram uniformizados. Hoje, se garante um salário-mínimo como piso do benefício previdenciário e, também, a correção monetária de todos os salários de contribuição envolvidos no cálculo do valor do benefício. Também, foi implementada a redução de idade, no caso dos trabalhadores rurais - 5 e 10 anos, para homens e mulheres, respectivamente. Por último, dentro desses preceitos mais importantes, fez-se a revisão dos valores dos benefícios, com base no número de salários-mínimos correspondentes na data da concessão.

Todos esses fatores deram uma maior abrangência à Previdência e isso se somou a uma questão estrutural e demográfica, que é o envelhecimento da nossa pirâmide etária, culminando com um aumento bastante acentuado do número de benefícios. Havia, em 1988, mais de 11 milhões de benefícios concedidos. Hoje, já supera-se os 14,5 milhões e deve-se alcançar, muito brevemente, 15 milhões de benefícios. Houve um incremento de cerca de 3 milhões e meio de benefícios, num curto prazo de 5 anos.

Os principais fatores que influenciaram esse aumento de benefícios foram a concessão de aposentadoria rural por idade - de 1992 até hoje, foram concedidas mais de 1 milhão e meio de aposentadorias rurais -, e uma aceleração muito grande na concessão de aposentadorias por tempo de serviço.

No caso da aposentadoria por tempo de serviço, a média, de 1988 a 1990, era de 6 mil aposentadorias/mês (nível de concessão). Após 1992, essa média passou para mais de 20 mil aposentadorias/mês. Nunca é demais dizer que a aposentadoria por tempo de serviço é aquela que, em termos de valor de benefício, tem os maiores valores representando, hoje, cerca de 24 % do total dos benefícios, e consumindo quase 53% de todos os gastos com pagamentos de benefícios.

O resultado desse crescimento no número de benefícios e de todas essas revisões no seu valor, que implicaram um aumento do seu valor, foi o aumento das despesas, nas mesmas proporções. Gastou-se, entre 1984 e 1988, menos de 8 bilhões de dólares/ano com o pagamento de benefícios. No ano de 1993, deve-se gastar 20,5 bilhões de dólares e, no próximo ano, esse montante não ficará abaixo dos 24 bilhões de dólares.

No decorrer de 6 anos, foram triplicados os gastos com benefícios previdenciários. Dado o montante de recursos envolvidos, isso representa, aproximadamente, 3% do PIB. A sociedade teve de alocar, neste período, cerca de 6% do PIB, de forma adicional, para um tipo de despesa. Trata-se de uma despesa que, todos reconhecemos, tem uma grande penetração social. Sabemos que quase 80% dos benefícios têm o valor de 1 salário-mínimo e atingem as camadas de renda mais baixas da população. Em que pese essa consideração, foi um aumento bastante brusco em termos de despesas. Até 1990, a contribuição previdenciária era mais do que suficiente para atender ao pagamento dos benefícios previdenciários, ou seja, o percentual médio, entre 1985 e 1990, situava-se ao redor de 63%. Neste ano, a conta, praticamente já empata, pois o que se vai arrecadar de contribuição previdenciária será simplesmente o equivalente aos benefícios e,

no próximo ano, isso já será insuficiente. Todos esses números, evidentemente, ainda não contam com a última decisão do Supremo, e já estamos vendo como equacionar o pagamento dessa decisão.

É importante ressaltar, também, que esse comprometimento das receitas previdenciárias se deu apesar do seu incremento real. Nos dois últimos anos, principalmente, houve um incremento bastante expressivo dessas receitas e, em 1993, ela deve crescer cerca de 18% reais, passando de 17,5 bilhões de dólares, em 1992, para aproximadamente 20,6 bilhões de dólares. Muito se avançou nas chamadas medidas administrativas, de gestão. Fizemos todo um trabalho, iniciado pelo Ministro Stephanes e levado à diante pelo Ministro Britto. Esperamos que no biênio 83/84 as receitas previdenciárias aumentem cerca de 30% em termos reais, o que representaria, em termos quantitativos, cerca de 6 bilhões de dólares, num período de 2 anos. Isso só se deu graças a um combate muito forte da sonegação, e da diminuição significativa da evasão fiscal nessa área. Também foram feitas operações, como a de parcelamento de mais de 75 mil casos, envolvendo valores superiores a 4 bilhões de dólares. Evidentemente, essas receitas entrarão nos próximos 100 meses, em parcelas.

Mas o mais importante disso tudo é que se conseguiu que um número muito grande de empresas e entidades voltassem a contribuir com a Previdência, principalmente no setor público. Hoje, praticamente, não há nenhuma empresa estatal, com raríssimas exceções, em situação irregular com a Previdência Social. Está-se fazendo um grande cerco aos chamados "grandes devedores". A Previdência atua, pela primeira vez, diretamente junto às entidades financeiras do setor público, e às empresas do setor produtivo, no sentido de não permitir que devedores, empresas em situação irregular com ela, possam contratar qualquer tipo de serviço, obra ou financiamento com a mesma.

Busca-se agilizar e informatizar todos os procedimentos administrativos. A arrecadação da Previdência é dividida em duas partes: um, refere-se àquela contribuição proveniente da empresa, e a outra é a contribuição do trabalhador, que representa cerca de 25% da primeira. No mês de junho, a contribuição do trabalhador, que quando não recolhida caracteriza uma apropriação indébita, demandando inclusive a prisão, por 2 a 6 anos, cresceu 55% em termos nominais, com relação a maio. A parcela do empregador cresceu 45%, ou seja, 10 pontos percentuais a menos. Por que isso? Exatamente porque a parcela do trabalhador caracteriza apropriação indébita, e o empresário será responsabilizado por isso. A parcela da empresa, não, já que entra naquele processo de dívida ativa tradicional, comum. Está-se conseguindo, inclusive, esse tipo de fenômeno. As empresas, não podendo pagar, pelo menos recolhem a parcela do empregado.

Em decorrência disso, o problema passa da esfera administrativa para a judicial. Ainda existem mais de 150 mil processos, só no eixo Rio de Janeiro/São Paulo, de débitos para com a Previdência. Tem sido feito todo um trabalho de aproximação com o Judiciário. O próprio Ministro buscou, por diversas vezes, agilizar esses julgamentos no âmbito do Judiciário. As dificuldades são muitas, em que pese o fornecimento dos chamados "localizadores". A Previdência contratou "detetives", porque a Justiça alegava, e se mantém nesta posição, que uma das maiores dificuldades era a encontrar os devedores. Em São Paulo, por exemplo, foram contratados 43 localizadores, os quais dirigiam-se ao oficial de Justiça e diziam onde estavam

os devedores e, com isso, agilizavam esse procedimento. De forma geral, inclusive, esta é uma manifestação do próprio Judiciário, onde um processo desse nunca duraria menos de 2 anos para ser concluído. Na medida em que se agilizam os procedimentos administrativos, a tendência será aumentar o número de processos no âmbito do Judiciário, tirando-os da alçada da Previdência.

Um outro dado importante diz respeito às limitações estruturais das contribuições previdenciárias, haja visto que elas se baseiam na folha de salários. Todos sabem que o custo da mão-de-obra no Brasil é muito elevado, e isso tem repercussões negativas sobre o mercado de trabalho, sendo que qualquer movimento visando à majoração de alíquotas tem resultados duvidosos do ponto de vista da arrecadação propriamente dita.

Há esse aspecto interessante no comportamento do mercado de trabalho brasileiro. De um lado, existe a informalização, fruto de um processo de estagnação econômica, que já leva mais de 10 anos, e, de outro, uma tendência natural de terceirização.

Citando um dado do IBGE, de 1990 a 1991, a taxa de crescimento dos empregados que contribuíam para a Previdência representou apenas 63% da daqueles que não o faziam, sendo que só 44% dos trabalhadores autônomos não contribuíam. Estamos num processo universal, com as características peculiares do mercado de trabalho brasileiro que, nos últimos anos, foi afetado pela estagnação econômica. Mas há uma tendência estrutural de aumento da informalidade e do desemprego, limitando sobremaneira o trabalho que se pode fazer em cima da contribuição previdenciária como ela se dá hoje, sobre a folha de salários.

Um outro dado bastante relevante é que, no início dos anos 80, havia uma receita previdenciária que representava cerca de 6% do PIB. Hoje, com a majoração das alíquotas, isso representa cerca de 60% da receita existente naquela época. Hoje, com todo um esforço de arrecadação, conseguir-se-á arrecadar cerca de 20,4% do PIB, o que demonstra os limites claros para qualquer tipo de esforço de aumento da arrecadação, calcado em aumento de alíquotas sobre a folha de salários, além de todos os demais efeitos sobre o mercado de trabalho.

Para finalizar essa análise sobre a folha de salários, gostaria de mencionar algo que tem sido muito divulgado nos últimos dias, com a aproximação da revisão constitucional. Trata-se da idéia de se deixar de ter a folha de salários como base de contribuição para a Previdência. A quantidade de contribuições e encargos trabalhistas que incidem sobre o salário oneraria as empresas em torno de 61%, acima do salário do trabalhador. A contribuição previdenciária representa apenas 36% desse total, ou seja, a alíquota da Previdência, incluindo o acidente de trabalho, fica em torno de 22% desses 61%, e o resto são encargos trabalhistas e outras contribuições. Esse é o primeiro ponto: há um pouco mais de um terço desse custo de mão-de-obra, decorrente da contribuição previdenciária. Um outro ponto é o seguinte: a folha é utilizada como base de financiamento da Previdência - e isso não ocorre só no Brasil, mas trata-se de uma característica universal -, por ter uma vinculação direta com a remuneração dos segurados. Dadas as peculiaridades da Previdência no Brasil, onde todos sabemos que há os trabalhadores rurais que nunca contribuíam para ela, não se pode dizer que exista uma relação clara entre contribuição e percepção de benefícios. Há pelo menos um contingente de mais de 5 milhões de pessoas que estão recebendo um benefício previdenciário, sem nunca ter contribuído para o sistema. Dada essa peculiaridade, que tem muito mais um caráter assistencial

que previdenciário propriamente dito, é problemático concentrar todo o financiamento da Previdência em cima da folha de salários. Assim, é importante a discussão de uma outra forma mais adequada de financiamento, pelo menos para esse contingente de benefícios.

Para mencionar mais um dado do setor rural, hoje, todas as contribuições do setor rural financiam apenas um décimo do que se gasta com a aposentadoria da área. Talvez o equacionamento passe por uma outra forma de financiamento. Em síntese, tentei mostrar que a questão estrutural da Previdência e do seu financiamento, não é mais um cenário de médio prazo que se aponta como desfavorável, em função de algumas simulações estatísticas. Não é mais uma situação que pode ocorrer em tese. Trata-se de uma situação de fato, onde as dificuldades são aparentes, em que pese todo o movimento positivo que se fez no campo da gestão previdenciária no Brasil, em particular, nos últimos dois anos. O orçamento de 1994, apresentado a esta Casa, é a prova mais cabal disso. Toda a arrecadação previdenciária do exercício será insuficiente para pagar os benefícios. Na proposta encaminhada ao Congresso, será necessário um aporte adicional para o pagamento de benefícios, de cerca de 2 bilhões de dólares, além de o Tesouro ter que arcar com todas as despesas de manutenção e investimentos da Previdência Social. Já neste ano, as transferências do Tesouro para a Previdência foram bastante expressivas. Inclusive, nestes últimos meses do ano, o Tesouro não só está fazendo aquelas transferências que tradicionalmente a Previdência fazia para a área da Saúde, como está arcando, por exemplo, com toda a folha de pessoal do INSS.

Celso Barroso Leite (Moderador) - Agradeço ao Dr. Sérgio pela sua exposição. Passo a palavra aos debatedores. Primeiro, ouviremos o Deputado Geraldo Alckmin.

Deputado Geraldo Alckmin (Debatedor) - Quero cumprimentar o Dr. Celso Barroso Leite, Presidente da Mesa; o Dr. Sérgio Cutolo, Conferencista de hoje, e a Exm^a Deputada Sandra Cavalcanti.

O tema é extremamente importante. Hoje, deve ser votado o projeto de resolução que instala a revisão constitucional. Um dos temas mais importantes que envolve a discussão da nossa Carta Magna é, exatamente, o da seguridade social, e, em especial, a questão da Previdência. Particularmente, defendemos uma previdência estatal, básica, como é hoje, até 10 salários-mínimos. Isso pode ser alterado com o tempo, mas hoje, a tendência seria mesmo a da permanência deste teto e, acima disso, haveria uma previdência complementar e facultativa, podendo ser estatal ou privada.

É interessante acrescentar às observações do Dr. Sérgio Cutolo, alguns fatores que também colaboraram para criar esse quadro de dificuldades vivido pela Previdência. Dentre esses fatores, há alguns equívocos da própria Previdência, em termos de regulamentação, de não cumprimento de prazos, e assim por diante, que levaram a decisões judiciais, com reflexos sobre a situação financeira da mesma. Vale ressaltar que, nos momentos de "vacas gordas", que seria propício para encher o "pail" e criar uma reserva técnica, os recursos da Previdência foram desviados para o Tesouro, como aconteceu no caso do pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU), que correspondem ao pagamento de aposentadorias e pensões de funcionários públicos federais, que jamais contribuíram para a Previdência. Existem, atualmente, cerca de 10 ou 11 bilhões de dólares depositados em juízo. Sem esses equívocos jurídicos de alta

gravidade, esses recursos, correspondentes a duas vezes o orçamento do Ministério da Saúde, teriam entrado na Previdência, e auxiliariam bastante no financiamento da seguridade social.

Defendemos o conceito da seguridade social englobando a Previdência, com vínculo contributivo - como um seguro - e a Saúde, universal para todos, independente da contribuição, e a Assistência Social para aqueles que dela necessitem. Concordo que alguns pagamentos da Previdência se caracterizam mais como Assistência Social. A Lei Orgânica da Assistência Social está sendo votada, exatamente, como regulamentação desse último ponto da Constituição, no tocante à seguridade social. Portanto, teríamos a Assistência Social no seu devido lugar.

Em termos de reflexão para a revisão constitucional, proporia não a mudança do conceito, do arcabouço, mas a luta para, ao longo do tempo, implementá-la. Para reflexão, aponto o financiamento e os próprios benefícios da Previdência. Com relação ao financiamento, estou de acordo com o Dr. Sérgio Cutolo de que não seria aconselhável substituir a contribuição sobre a folha de salários, mas sim reduzi-la e substituí-la, parcialmente, por outra fonte de financiamento. Na área rural, por exemplo, há uma lei que entrou em vigor em abril, com excelentes resultados, onde a contribuição das pessoas físicas, que se dava sobre a folha de salários, não era paga. Aquelas atividades de mão-de-obra intensiva (leite, cana-de-açúcar, café, cacau) simplesmente não pagavam, porque era inviável financeiramente. E aquelas de pouca mão-de-obra, mas de grande faturamento (soja, boi) tampouco pagavam, porque o significado da folha era baixíssimo perto do montante da sua atividade. Assim, houve um projeto de lei, que já está em vigor, que substituiu a contribuição sobre a folha de salários por uma de 2,2% sobre a comercialização dos produtos. Essa mudança aliviou aquelas atividades de mão-de-obra intensiva e, ao mesmo tempo, captou dinheiro daquelas que têm mais recursos.

Além do problema da Previdência, é necessária uma visão mais geral das questões. O Brasil, pelo seu perfil demográfico, precisa gerar 1 milhão e meio de novos empregos por ano. Portanto, a questão essencial é gerar empregos. Se há um tipo de financiamento que penaliza altamente as atividades de mão-de-obra intensiva, isso será um estímulo a não gerar empregos, a estimular a economia informal, ou a não melhorar o salário dos trabalhadores, deixando-os sem a proteção previdenciária. Deixaria como reflexão um estudo que propõe a substituição parcial, e não a total, da contribuição sobre a folha de salários por outras formas de contribuição.

Em relação aos benefícios, há três questões importantes. Em primeiro lugar, vem a idade. No Brasil, substituir a aposentadoria por tempo de serviço pela por idade, pelas suas desigualdades, não seria o mais adequado. Tampouco é possível ter um sistema de aposentadorias tão precoces. A fórmula mista, que une o tempo de serviço e a idade, seja o somatório 90 ou 95, é uma questão a ser discutida, ou seja, esse modelo misto pode ser o caminho, principalmente, se for feita uma transição para os atuais segurados.

Na anterior Lei de Benefícios da Previdência, o prazo de carência era de apenas 5 anos para os chamados benefícios programáveis: idade e tempo de serviço. Quanto relator dessa lei, consegui alterar a carência para 15 anos. Ninguém reclamou, porque a transição foi feita de tal forma, que para cada ano gregoriano, se aumentava 6 meses de carência, de modo que o trabalhador poderia alcançar a nova carência, sem ser prejudicado. Isso pode perfeitamente ser

feito, mudando-se o atual sistema para um sistema misto, e fazendo-se uma transição para os atuais segurados.

A outra questão é a das aposentadorias especiais. É evidente que há atividades que merecem ter uma aposentadoria com tempo menor, não podendo ser por categoria, mas por exposição à atividade insalubre ou perigosa como, por exemplo, a classe médica. Nesses casos, deveria haver um financiamento diferenciado. Os empregadores deveriam pagar mais, porque esses trabalhadores se aposentarão com menor tempo, provocando um custo para a Previdência.

Além da questão do sistema misto para a aposentadoria e da revisão das aposentadorias especiais, colocaria um último ponto, talvez mais polêmico que os anteriores. O Deputado Eduardo Jorge é autor de uma emenda, também subscrita por mim, que estabelece que a Previdência deve ser estatal e básica para todos e, acima de 10 salários-mínimos, facultativa e compulsória. Ou seja, todos os demais sistemas se adaptariam a isso. O funcionário público, civil ou militar, diplomata, deputado, juiz de direito, magistrado, todos, enfim, entram no sistema básico e, acima dos 10 salários-mínimos, cada um faz o seu. Nesse último caso, o sistema seria de capitalização individual, e não haveria financiamento do Estado. Cada um faria a sua ou, no mínimo, estabeleceriam critérios para evitar privilégios corporativos pagos às custas da sociedade. Caso se pretenda manter previdências especiais para determinadas categorias - aliás, para os próprios parlamentares - tudo bem. Todavia, essas previdências especiais têm que ter cálculo atuarial e ser pagas pelos próprios interessados, pois o conjunto da sociedade não pode financiar alguns privilégios de natureza corporativa.

Então, ou partimos para um sistema básico, igual para todos, até um determinado teto e, acima disso, complementar ou facultativo, ou estabelecemos sérios e rigorosos mecanismos de justiça no financiamento.

Deputada Sandra Cavalcanti (Debatedora) - A minha colaboração neste debate sobre a Previdência Social e as suas perspectivas não é tão especializada como a do Dr. Sérgio, que deu uma excelente aula para todos nós, cheia de informações precisas e atuais, nem como a do Deputado Geraldo Alckmin, que está na Comissão de Previdência, e vem acompanhando essa questão. Todavia, talvez seja possível transmitir um pouco da visão que a população tem em relação ao problema da Previdência.

O que me chamou muita atenção foi que, desde que ingressei na vida pública, sempre ouvi dizer que o sistema da Previdência se baseava em um cálculo atuarial. Por isso mesmo, no mundo inteiro, esses fundos de pensão usavam um sistema primário. Antes de as previdências existirem, o trabalhador, o comerciante - no Rio de Janeiro, foi assim por muito tempo - montava o seu boteco, o seu armazém e, quando começava a ganhar dinheiro, juntava algumas economias, já que naquela época a inflação não era esse elemento devastador na cabeça das pessoas, e ia comprando imóveis. Construía uma vila de casas. Era a sua aposentadoria, ou seja, um cálculo atuarial feito por conta própria. Tirando um pouco do seu próprio recurso, investia naquilo que, posteriormente, lhe daria uma rentabilidade.

Quando os primeiros institutos de previdência foram implantados, agiram assim durante muito tempo - eram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) setorializados -, construindo

muitos imóveis. Foi exatamente por conta dessa ligação entre construção de imóveis para aluguel e fundos de pensão que me interessei, na ocasião, pelos problemas de habitação do país. Comecei a prestar atenção na importância dos fundos de pensão ligados à construção de imóveis para alugar, como uma fonte permanente de recursos para a área. Isso não é nenhuma novidade. É exatamente desses empreendimentos que vivem todas as mitras, as Santas Casas de Misericórdias, e as obras sociais do começo do século. Elas têm patrimônios que administram e, deles, obtêm renda para prestar os serviços que desejarem. As Santas Casas de Misericórdias, durante anos, viveram de doações, de imóveis, administrando os seus bens e, com esses recursos, gerenciavam o fornecimento de uma assistência de saúde gratuita para os que não podiam pagar.

Em um determinado da sua história, o Brasil perdeu essa noção de que a Previdência Social deve ter um cálculo atuarial obrigatório, no qual o que entra tem que ter condições de atender o que deve sair. Isso se perdeu na construção de Brasília, quando os recursos dos institutos de aposentadoria e pensões foram devastados, pela necessidade de se fazer esta belíssima capital. Na época, imaginou-se que isso pudesse manter os institutos, ou seja, eles construiriam os apartamentos e as instalações comerciais, e seriam, de certa maneira, proprietários de um patrimônio fantástico, que iria reverter-se em renda para os institutos de previdência. Onde houve corte, não sei, mas o dinheiro da Previdência construiu a cidade e os imóveis não são sua propriedade, mas da União. Tampouco rende alguma coisa para a União, porque esse investimento foi feito de maneira errada, de forma a atrair as pessoas a virem para cá. Nunca mais a Previdência conseguiu se recompor desse rombo.

No primeiro Governo da Revolução, durante o período do Presidente Castello Branco, fez-se um estudo sobre o já imenso "rombo" da Previdência, diagnosticando a causa, com prognósticos de impossibilidade de recuperação. Qualquer debate sobre a crise da Previdência tem que partir desse pressuposto. Foi isso que ouvi aqui, dito de forma muito clara pelo Dr. Sérgio, que o Ministro Britto vem dizendo e que também foi dito pelo ex-Ministro Stephanes.

Existe uma discussão secundária, embora muito importante, de saber se a previdência deve ser estatal ou privada. Primeiramente, gostaria de saber como ela será gerenciada. Pode ser estatal, e muito bem gerenciada, desde que o Governo não tenha mais meios de pegar o dinheiro da Previdência para completar os seus compromissos nos momentos necessários ou, ao contrário, deixar que ela, mal-administrada, gere déficits que o Tesouro tenha que cobrir. A primeira questão seria saber se continuará a ser um cálculo atuarial puro, ortodoxo, ou se será como é hoje? A Previdência não tem nada a ver com cálculo atuarial.

Talvez, esse gerenciamento, a exemplo do que ocorre em outros países, fosse mais adequado se ficasse absolutamente autônomo, nas mãos dos interessados. Previdência Social não é repartição pública, mas um fundo de pensão que interessa a quem contribui e àqueles que dependerão das aposentadorias e pensões. O terceiro ponto é a separação desses recursos, que deveria ser feita de forma muito clara. Os recursos que entraram para a Previdência não tem nada a ver com o Tesouro - tecnicamente, embora digam que é assim, sabe-se que não é. É preciso permitir, então, para que esses recursos se multipliquem, possam começar a receber várias formas e diversos planos de investimentos. Insisto, então, em um ponto sempre esquecido, que é o fato de a classe média e trabalhadora do nosso país não terem como morar. O problema

da habitação continua sendo o mais dramático dos da família brasileira. Os fundos de pensão do resto do mundo são os maiores investidores na área da construção civil, aluguéis, de venda, incorporações. É uma lástima que os fundos de pensão no Brasil não tenham a capacidade que tiveram aqueles dos países devastados pela guerra, que tiveram as suas economias liquidadas, pois a primeira coisa que fizeram, quando se recuperaram, foi reorganizar os seus fundos de pensão, e investir maciçamente na reconstrução das suas cidades e na construção de casas para as famílias.

Falta uma ligação permanente, filosófica até, entre o que é um fundo de pensão, a sua independência em relação às injunções políticas, o gerenciamento autônomo, livre, por parte dos interessados e os investimentos feitos numa área que tem tudo para dar certo quando eles são bem aplicados.

O fracasso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o do Banco Nacional da Habitação (BNH) se deveram, exclusivamente, ao fato de o Governo brasileiro invadir áreas que não são da sua responsabilidade, e de ter-se utilizado de recursos que tinham destinação específica. O Fundo de Garantia foi usado para cobrir "rombos", construir estradas e resolver sonhos de grandeza de algumas figuras políticas. Até hoje não se conseguiu calcular o tamanho dele.

No dia em que todos os brasileiros que têm direito a receber alguma coisa do Fundo de Garantia, quisessem receber, o país acabaria, mas explodiria. Com a revisão constitucional, "brigaremos" para que a Previdência Social possa seguir esses rumos. Faremos uma Previdência séria, realmente autônoma, livre de qualquer ingerência política, e com os seus recursos protegidos, para que o Governo não possa, de repente, buscar dinheiro.

A história nos dá exemplos muito duros, que deveríamos observar, para aprender com eles. A Previdência deve ser estatal ou pública? Quem vai administrá-la? Será um conselho formado pelos interessados, sem tratar-se de repartição pública. Em segundo lugar, a Previdência deve ter autonomia para fazer os investimentos que julgar necessários, para que a rentabilidade desse fundo possa crescer. Finalmente, há que se estabelecer uma fórmula brasileira, mais suave, do ponto de vista da sua flexibilidade, para esse problema da aposentadoria por idade ou por tempo de serviço, num país como o nosso, onde uma mulher, aos 55 anos de idade, no interior, está completamente liquidada.

Gostaria de deixar essas reflexões, ressaltando que não sou especialista na matéria, mas apenas uma pessoa que vem acompanhando, com muita perplexidade, as loucuras feitas neste país, em nome de uma coisa que se chama Previdência, e que deveria ser chamada, até agora, de uma total imprevidência social.

Celso Barroso Leite (Moderador) - Pretendo, a seguir, resumir os pontos altos que foram discutidos.

O Dr. Sérgio Cutolo, como autoridade que é, no sentido de saber as coisas e no sentido oficial do termo, mostrou como vai a Previdência Social, como o dinheiro está sendo usado, o que está sendo feito, e os choques com o Judiciário. Ele nos apresentou um painel um pouco

diffícil de resumir, pela minúcia de dados, muito autênticos e que foram úteis a todos nós, ao setor de arrecadação, e ao setor de benefícios.

Depois, tivemos o Deputado Geraldo Alckmin, que fez ponderações do maior alcance nas áreas básicas da arrecadação e dos benefícios, em termos de uma melhor esquematização dos diversos programas da seguridade social.

Defendeu a folha de salários, no sentido de não sobrecarregá-la mais, admitindo que se deva aliviar um pouco a carga, o que é muito importante, até no sentido de o problema capital da sociedade, hoje, ao lado da habitação, seja o desemprego. Na medida em que se consiga desafogar um pouco a folha de salários, também se melhorará a questão do desemprego.

Com relação aos benefícios, expondo a necessidade de não sermos, propriamente, contra a aposentadoria por tempo de serviço, mas de encará-la sensatamente, ao invés de apenas combatê-la, aperfeiçoá-la. Como ele falou, introduzir elementos de equidade, como essa combinação de tempo de serviço com idade.

Depois, enfocou o ponto muito importante das aposentadorias especiais. Como se sabe, há um certo excesso nessa área. É uma idéia muito boa, que está sendo desvirtuada até pelas próprias classes trabalhadoras. A nossa reivindicação deveria ser no sentido de melhores condições de trabalho, e não de ganhar mais por trabalhar em lugares e condições inóspitas.

O Deputado Alckmin também trouxe o tema da uniformização da Previdência Social. Uma Previdência Social para todos, já que social é sinônimo de geral, de global. À medida em que acompanhei os trabalhos no Congresso, convenci-me de que a política é a técnica suprema, e não adianta trazer uma idéia brilhante, se ela não encontrar um certo consenso.

Com relação à Prof^a Sandra, gostaria de comentar que a existência desse fenômeno muito curioso dos pobres ricos, que são aquelas pessoas que têm uma porção de imóveis, todos alugados por muito pouco. A Previdência Social segue o mesmo caminho.

Feitos esses comentários, abro, então, a palavra ao público.

Claudine (DATAPREV) - Nas exposições de ontem, particularmente nas do Deputado Waldir Pires e do Dr. Tamburi, Consultor Internacional em Previdência Social da OIT, foi dito que o país precisaria determinar, antes de tudo, o que pretende em termos de proteção social, ou seja, onde ele quer chegar com o seu conceito de seguridade social. A partir daí, se poderia definir a parte de Previdência e todos os seus financiamentos. Segundo o Deputado Waldir Pires, a crise na seguridade social não é de fundo financeiro, já que os recursos para o seu financiamento estão assegurados na Constituição. Gostaria de ouvir os membros da mesa a respeito deste ponto.

Sérgio Cutolo (Conferencista) - Existe, de fato, na Constituição, uma série de fontes de financiamento da seguridade. Mas o que se tem observado é que essas fontes, nos últimos anos, não têm sido suficientes para financiá-la, haja visto o que aconteceu com o COFINS, com o FINSOCIAL, com o PIS/PASEP, e com a Contribuição sobre o Lucro. Tivemos, também,

pendências judiciais, diversas delas decorrentes de erros do Executivo no encaminhamento de projetos.

Observa-se, muito claramente, como gestor da coisa pública, que as leis e normas são de uma eficiência total quando dizem respeito aos gastos. Assim, quando se aprova uma lei concedendo benefícios, pode-se até fazer o cálculo milimétrico do custo correspondente. Infelizmente, quando se fazem os cálculos de uma nova carga impositiva dos novos impostos, ou das novas contribuições - isso poderia ser uma tese - sempre se constata uma grande margem de erros. O que haveria por trás disso? As leis, realmente, geram gastos e despesas. Quando se vai impor uma carga tributária impositiva para a economia, ela reage. As contribuições, em relação aos anos 80, representam cerca de 60% a mais em termos de alíquota efetiva do que no início da década. No entanto, em termos de participação no PIB, conseguia-se arrecadar mais antes do que agora. Por que? Trata-se de uma reação da economia, já que ela não consegue gerar um excedente suficiente para financiar todas as ações do Estado.

Na realidade, a sociedade deve definir que tipo de proteção quer dar aos seus cidadãos, sempre tendo como referência o quadro objetivo: o que é possível extrair dessa sociedade, para financiar essa proteção.

Sulamis Dain - Há um ponto abordado pelo Deputado Geraldo Alckmin, que gostaria de comentar. O senhor, para provar que é razoável supor a desoneração parcial da folha de salários, usou o exemplo da previdência rural. Antigamente, a incidência era sobre a comercialização. Depois, passou a incidir sobre a folha de salário para, em seguida, voltar a ser sobre a comercialização. O senhor aponta o êxito, em termos de receita, como um indicador de que se deveria desonerar a folha.

Há um equívoco lógico neste aspecto. Obviamente, caso se tribute um setor informalizado sobre a folha de salários, considerando que estes trabalhadores não têm carteira de trabalho, isso não renderá nada. Mas isso não significa que a mudança para a comercialização, leve o empregador a contratar, formalmente, aqueles trabalhadores. Isso não comprova o seu argumento.

Na realidade, os encargos previdenciários sobre a folha de salários representam um terço dos encargos totais. O que causa espanto é que ninguém sugere a revisão dos outros encargos sobre a folha, e que esta se circunscreva à seguridade social.

Deputado Geraldo Alckmin (Debatedor) - Citei o exemplo da área rural, porque foi onde houve uma mudança no caso das pessoas físicas. Aliás, a própria lei diz que essa mudança também deve ocorrer no caso da pessoa jurídica.

O que acontecia com a contribuição sobre a folha na área rural, é que ela era mínima e punia as atividades rurais com mão-de-obra intensiva, inviabilizando-as. Era o caso do leite, do café, da cana-de-açúcar e do cacau. E era ótimo para aquelas atividades com muitos recursos, como a soja, o boi, e assim por diante. Sobre a ótica do próprio financiamento da Previdência, essa mudança feita na área rural deve aumentar a arrecadação.

Sulamís Dain - Mas antes era assim. A Constituição previu a diversificação das bases, exatamente porque se reconheceu que uma mesma base não pode ser usada para todos os setores. Por isso é que se quebra a universalidade da contribuição, no sentido de se ampliar as bases de incidência. Mas isso não prova o seu argumento de que, desonerando-se a folha de salários, se aumenta o emprego. A maioria dos setores intensivos em mão-de-obra é informal, independentemente dos encargos. Não se trata de encargos, mas de mão-de-obra de baixa qualificação, não havendo suficiente poder de barganha nesses setores.

Deputado Geraldo Alckmin (Debatedor) - Discordo um pouco da sua observação, no sentido de que, talvez, o fato de termos um aumento da economia informal não se deva exclusivamente a isso. É inegável que, à medida que, cada vez mais, se onera a folha de salários, contribui-se para aumentar a economia informal.

Não estou propondo substituir, como na área rural, a contribuição sobre a folha de salários por uma outra, mas sim diversificar, diminuir o percentual sobre ela, substituindo-a por outra forma de financiamento. Caso se diminua o percentual sobre a folha de salários, dentro dessa perspectiva de diversificar as contribuições, se estará ajudando a economia formal, propiciando a geração de empregos. Há aproximadamente 60 milhões de pessoas que compõem a mão-de-obra economicamente ativa no Brasil, sendo que dentre estes, apenas 28 milhões contribuem para a Previdência. É evidente que há dois contribuintes para cada um que recebe. São 28 milhões que contribuem para 14 milhões, efetivamente, receberem. Essa é uma questão realmente polêmica cuja mudança, aliás, deveria ser gradual e limitada. Achar que alterar-se-ão as fontes de financiamento apenas com o aumento da carga tributária e do imposto, não é possível, pois essa hipótese não existe. É preciso pensar-se em alternativas que diminuam a sonegação. A Previdência foi inteligente, porque não insistiu na contribuição sobre a folha na área rural, já que não receberia nunca, e perderia tempo e, ao contrário, percebeu que o novo mecanismo deveria ser mais eficiente quanto à arrecadação. Essa questão do financiamento é realmente o calcanhar de Aquiles, um problema grave, de difícil solução, pois existem divergências. Entretanto, fica a provocação construtiva.

Celso Barroso Leite (Moderador) - Agradeço, uma vez mais, ao Deputado Alckmin.

A Prof^a Sulamis falou, com muita propriedade, que, quando tivermos que mexer na folha de salários, não será na seguridade social, pois há muito mais elementos na folha. Gostaria de lembrá-la que tentei tirar o SESI e o SESC dela, e quase fui preso.

Sulamís Dain - Dr. Celso, isto também é uma provocação. Em 1986, reiteramos a tentativa, provocando uma enorme campanha na televisão e nas ruas.

Participante (não identificado) - Gostaria de dirigir-me ao Deputado Geraldo Alckmin, como militante, há muitos anos, na área de seguridade social. Atualmente, faço parte do Conselho Executivo da Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (ANFIP), embora já tenha militado nas áreas de finanças do IAPAS e do INSS, e venha acompanhando essa parte de financiamento.

Realmente, esses recursos não são desviados diretamente dos caixas das instituições, mas do Tesouro, da receita arrecadada para programas da seguridade, e acabam sendo direcionados para outros programas de interesse do Governo. Aos olhos da sociedade, não haveria controle na parte financeira das instituições, visto que os recursos são desviados pelo próprio Governo. Nesta hora, Deputada Sandra Cavalcanti, gostaria de apontar que o débito histórico do Governo para com a seguridade social, talvez tenha uma causa muito mais gritante, como a falta de recursos de capitalização, do que o investimento em moradia para os servidores provenientes de outros estados, para compor os órgãos da seguridade em Brasília. Acabei de sair da saúde e acompanhei toda a crise. Sabe-se que, hoje, se desbloqueados esses recursos retidos judicialmente do FINSOCIAL, 50% pertenceriam à saúde, e seriam suficientes para colocar todas as contas em dia, e até capitalizar.

O problema do Brasil não é a falta de recursos para a Previdência, mas sim a sua capitalização, que não está no nível esperado. Quando se trata da desoneração da folha de salários, penso que tudo que é visto como fiscal de previdência, quando do levantamento de custos dos produtos, é que a empresa repassa os seus gastos para o preço do produto. Ela não paga absolutamente nada, e até retém a parte do empregado, transformando isso em capital de giro, numa economia difícil como a nossa. Portanto, somos nós, contribuintes, que pagamos diretamente sobre o produto. Eu não entendo porque se fala em desonerar as empresas, se a maioria sequer recolhe e, quando o faz, sabemos da existência do caixa 2 que só é pego eventualmente. Desonerar como, se ela inclui todos os custos no preço do produto e o seu lucro é livre? Esta é a realidade da economia brasileira, das empresas. Pensamos que ela está pagando os 30% ou 20% que lhe cabem, enquanto ela está se apropriando da parte do empregado, também já embutida nos custos.

Então, a raiz da grande crise brasileira está na economia ou no trabalho? De 1980 a 1984, estávamos numa depressão terrível e, quando o dinheiro da Previdência entrava, era para diminuir o saldo devedor, não havendo um único dia de saldo credor no caixa. Vimos que, em 1985, com a simples mudança da política nacional, com a eleição de um Presidente civil, houve uma reversão de expectativas na economia, as folhas de salário aumentaram, os empregos voltaram, e a seguridade saiu da crise. Podemos ajustar um ou outro benefício indevido, mas a solução da seguridade social e dos problemas de educação, de saúde e de assistência, só serão encontrados, com grande esforço, através do desenvolvimento do país e do pleno emprego.

Há pessoas muito empenhadas em aliviar empresas, cujos balanços demonstram que obtêm grandes lucros. Ainda não atacamos as empresas financeiras que são, em grande parte, responsáveis pela nossa situação, através da capitalização feita às custas do trabalho. Concluindo, estamos sendo muito complacentes com as empresas.

Deputado Geraldo Alckmin (Debatedor) - Na realidade, não se quer desonerar, gradualmente, mas sim a folha de salários, porque nas empresas que mais utilizam automação, à medida que o avanço científico e tecnológico ocorre, ela não representa o aspecto mais importante. Portanto, muito pelo contrário, muitas empresas serão mais oneradas.

Um outro detalhe é que, exatamente por não ser especialista na área, é que precisamos que eles formulem as questões, a fim de que possamos debater os aspectos positivos e negativos em conjunto.

Celso Barroso Leite (Moderador) - Agradeço pela sua intervenção. O Deputado Alckmin colocou muito bem que o que se pretende desonerar é a folha, e não a empresa. Também gostaríamos de desonerar a seguridade social desse ônus da arrecadação por conta de terceiros. Todos pensam que somos nós que gastamos esse dinheiro, sem se dar conta de que nós apenas o repassamos. Agradeço muito a participação de todos.

PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Судебный акт вступает в силу с момента его вынесения

Deputado Eduardo Jorge - Enquanto o nosso plenário está-se recompondo, queria justificar a minha ausência, devido a um compromisso assumido, há muito tempo, com o Ministério da Previdência Social.

Sou Vice-Presidente da Comissão de Seguridade Social. Hoje, houve um esforço decisivo para a Comissão votar a lei que regulamenta a área de assistência social no país. A seguridade social, como bem disse o Dr. Giovanni, é composta por três áreas interligadas entre si: previdência, assistência social e saúde. A assistência social, das três áreas, era a única que não tinha, ainda, uma regulamentação. Depois de um longo trabalho de discussão entre o Executivo e o Legislativo, chegou-se a um substitutivo.

Hoje, mesmo neste dia tão tumultuado, conseguimos quorum de 23 Deputados, entre os 44 da Comissão de Seguridade Social, e votamos a Lei de Assistência Social. Com esse parecer, o substitutivo da Deputada Fátima Pelaes, do PFL, irá muito fortalecido para o plenário da Câmara. E, como já temos a urgência máxima, poderemos votá-lo até amanhã de manhã.

Queria pedir desculpas a vocês, pois gostaria muito de ter participado do painel "Diagnóstico e Perspectivas". Inclusive os senhores receberam a Emenda Constitucional nº 172, de minha autoria, que trata exatamente da reformulação da Previdência Social, via emendas, dentro do Congresso Nacional.

Roberto Macedo (Moderador) - Este painel final tratará de "Propostas de Reforma da Previdência Social". Coube-me o papel de moderador, mas gostaria de chamar atenção dos senhores para algumas considerações. Recentemente, concluí um trabalho para a CEPAL e para o Ministério da Previdência, fazendo uma resenha das várias propostas, as quais podem ser classificadas em três grupos, para os quais temos representantes na Mesa.

Há um grupo que defende, essencialmente, o modelo consagrado pela Constituição de 1988, representado pelo Dr. Raphael de Almeida Magalhães. Um outro grupo propõe uma reforma mais radical, na linha do modelo chileno, na qual o Prof. José Luís de Carvalho trabalha. Finalmente, há um grupo intermediário, que procura fazer uma reforma do sistema atual, sem cair na linha do modelo chileno, propondo várias modificações, ou seja, ao invés de transformar tudo em previdência privada, propõe-se criar uma previdência complementar, mantendo-se a previdência oficial.

O primeiro conferencista é o Prof. José Luís de Carvalho, da Universidade de Santa Úrsula, do Rio de Janeiro.

José Luís de Carvalho (Conferencista) - Gostaria de iniciar com uma pequena história que reflete mais ou menos como me sinto. Num certo reino, havia um rei que, num belo dia, ficou capenga da perna esquerda. No médico, descobriram que o rei tinha gota no joelho e estava fadado a capengar pelo resto da vida. A alta burocracia do reino ficou muito preocupada com o rei, porque o este andava muito triste e deprimido. Os burocratas chegaram a uma solução fantástica: convenceram-no a criar um decreto real, sugerindo que todos do reino capengassem da perna esquerda. Isso foi feito, e todos passaram a andar do mesmo jeito que o rei, de modo que ele não se sentisse deprimido, nem discriminado. Um belo dia, chega um

estrangeiro andando normalmente. Ele, imediatamente, foi preso. Perplexo, sem saber por quê tinha sido preso, foi levado à presença do rei, para julgamento. Na frente do rei, foi acusado de andar normalmente, sem capengar da perna esquerda. Ele apressou-se em justificar: "Vossa Majestade é muito feliz por ter pessoas no seu reino que capengam apenas da perna esquerda. Eu, sou um pobre desgraçado, que capenga das duas pernas". Com esse argumento, ele foi solto.

Do mesmo modo, espero ter a indulgência da platéia e que os senhores também me considerem capenga das duas pernas. A minha proposta tem sido discutida em vários locais, e sempre há uma reação muito forte da burocracia e dos interesses ligados à burocracia da Previdência. Estamos em Brasília, que é onde reside a alta burocracia do país.

O atual sistema de Previdência, pelo que vimos no painel anterior, não é sustentado, pois é praticamente impossível manter todos os benefícios concedidos através da Constituição de 1988, a menos que se aumente, exageradamente, a contribuição para a Previdência Social. O mercado de trabalho brasileiro, além das contribuições sociais, incluindo a Previdência, está sujeito a uma série de distorções. Chamo a atenção para o mercado de trabalho, porque qualquer possível reforma no sistema previdenciário tem que levar em conta as suas distorções, especialmente uma revisão que se baseie na liberdade individual e na de mercado. A essência da proposta é privilegiar a liberdade e fortalecer o sistema de mercado. O sistema seria fundamentalmente privado, cabendo ao Estado uma função humanitária, ou seja, haveria uma divisão clara entre as atribuições do Estado e as do setor privado - regime de capitalização, com contribuição definida. Nesta análise, separam-se, integralmente, a previdência da prestação de serviços médicos. Entretanto, sugere-se uma contribuição transitória ao sistema previdenciário, até que se faça um estudo definitivo sobre a reforma do sistema de saúde.

Contrariamente ao caso chileno, que permitia ao trabalhador a opção entre o sistema antigo e o proposto, dada a Constituição de 1988, inexistia a possibilidade de escolha. O sistema, a partir da Constituição de 1988, é inviável financeiramente, a menos que se aumente, demasiadamente, a contribuição para a Previdência. Por isso, sugere-se que essa transferência seja compulsória.

Feitos alguns cálculos, constatou-se que, caso se considere apenas a previdência, existe sempre um retorno para o contribuinte do sistema previdenciário, não se levando em conta a contribuição do empregador, nem a do Estado, sempre igual ou superior aos rendimentos da caderneta de poupança. Isso só não ocorre no caso dos trabalhadores autônomos, que contribuem em dobro. Se não me engano, eles contribuem com 20% e, por causa disso, têm uma taxa de retorno inferior à dos demais trabalhadores.

O sistema, portanto, é eminentemente privado, com uma participação apenas complementar do Estado. A operacionalidade do sistema estaria garantida através dos fundos previdenciários, inteiramente privados, administrados por empresas criadas especificamente para este fim. Algumas exigências são feitas como, por exemplo, a manutenção da independência de patrimônio e contabilidade do fundo para a administradora. É possível admitir, também, a necessidade de uma rentabilidade mínima, como no caso chileno. Na nossa proposta, há duas ou três indicações sobre o cálculo dessa rentabilidade mínima. Defendemos qualquer uma dessas

proposições, por entendermos que o problema é muito mais político que econômico. Limitamo-nos à nossa capacidade profissional.

O sistema deve prover o mercado de plena informação, ou seja, deve haver transparência completa. Os fundos de administração de pensão cobram pelos seus serviços, as taxas são divulgadas e existe uma perfeita transparência nessa cobrança. Nenhum fundo poderia recusar cotistas e todos estariam sujeitos a uma lei orgânica, que definiria essa rentabilidade mínima e estabeleceria um conjunto de normas de prudência. Na nossa proposta, especificamos algumas normas de prudência. O cotista teria liberdade de escolher para que fundo contribuir, podendo transferir, mediante um aviso prévio de 30 dias, suas cotas para qualquer outro fundo. Sugerimos que, nos primeiros 12 meses, esse processo de transferência não seja permitido, a fim se evitar um custo desnecessário. Com isso, se o mercado funcionar, esses fundos terão rentabilidades muito parecidas, embora estas possam variar de mês a mês, levando o cotista, dada a sua inexperiência com o procedimento, a retirar os recursos de um fundo, transferindo-os para outro. Como há custos associados a esse processo, ele poderia acabar sendo prejudicado. Assim, sugerimos que a transferência seja permitida apenas após um ano de funcionamento.

Além da contribuição de 10,5% sobre o salário para a Previdência, admitimos 2,5% para seguro (invalidez ou morte), ficando 4%, provisoriamente, para a saúde. A empresa não faria qualquer contribuição, visto que o fundo é de capitalização e privado. Este fato não impede, todavia, que a empresa, espontaneamente, contribua, ou constitua fundos fechados. A única restrição seria um tratamento igual para todos os fundos. Se, por uma razão qualquer, uma empresa estadual ou da União tiver um fundo e desejar transferir os recursos para ele, isso não será permitido, por tratar-se de capital do estado. A única restrição seria esta.

Considerando a contribuição atual das empresas - 25,7% -, e transformando-a em aumento salarial, poder-se-ia gerar um aumento de salário de 14,4%, mesmo levando-se em conta que a contribuição do trabalhador para a Previdência será maior do que a atual. Sugere-se que isto não se processe de maneira integral. É possível, especialmente num momento difícil como o atual, incorporar apenas parte da contribuição da empresa, sob a forma de salário, permitindo uma redução do custo da folha salarial, e aumentando o emprego.

Cabe ao cotista, no sistema assim definido, fiscalizar os fundos ou o fundo para o qual contribui. Dado o sistema de informação plena, cada cotista pode acompanhar o seu fundo, receber um extrato mensal, e verificar se há ou não necessidade de transferir os recursos para outra administradora.

A definição de benefícios se concentra na aposentadoria por idade, já que ela deve resultar da perda da capacidade laboral. Se quisermos, poderemos contribuir para fundos de investimentos, acumular riquezas e parar de trabalhar, a qualquer momento, independentemente da idade. Mas a nossa percepção é que um fundo de pensão visa, exatamente, a conceder ao indivíduo essa garantia quanto à possibilidade de perda da capacidade laboral. Por isso, sugere-se a aposentadoria aos 65 e 60 anos, para homens e mulheres, respectivamente.

O sistema proposto funcionaria de maneira muito similar ao chileno. A idéia central é separar a administração da arrecadação da poupança da do pagamento do benefício. A

administração do pagamento dos benefícios ficará a cargo de empresas de seguro. Se, por uma razão qualquer, o fundo não for suficiente, seguindo o modelo chileno, também admite-se essa possibilidade - e é aí que entra a participação do Estado - da complementação dessa aposentadoria, via ação estatal, para evitar que um aposentado tenha um nível de renda abaixo do mínimo definido. Tampouco definimos esse mínimo, por acreditarmos que ele é muito mais de natureza política do que econômica. A idéia por trás dele é que a sociedade brasileira não permitirá que qualquer cidadão, acima de 60 ou 65 anos, dependendo do sexo, tenha uma renda inferior a um determinado valor.

É necessário uma lei orgânica para administrar esse sistema. As características básicas devem ser de normas de prudência. No processo de transição, calculou-se o custo da passagem de um sistema para o outro, e como seria possível fazê-lo. O atual sistema brasileiro não é de capitalização, mas de repartição, e essa mudança é um pouco complicada. Em primeiro lugar, sugere-se que todos os direitos daqueles que participam do atual sistema sejam reconhecidos, o que é muito difícil num sistema de repartição. Qual é o meu direito, tendo que contribuído por 25 anos para a Previdência Social? O que tenho é uma expectativa de direito, que está associada a quanto vou receber enquanto aposentado desse sistema. O que se fez foi exatamente calcular, para 1990, o valor presente desse futuro benefício: quanto vale, quanto cada um contribuiu. Uma contribuição, por exemplo, de vinte, trinta e cinco avos, ou 25 anos em 35, dá o direito a vinte trinta e cinco avos do valor da aposentadoria à qual se teria direito.

Isso foi feito para a população brasileira, usando-se um modelo elaborado pelo Prof. Francisco de Oliveira, pelo Prof. Hélio Portocarrero e pelo Dr. Carlos Monte, consultores nesse nosso trabalho. O modelo populacional utilizado foi exatamente esse.

Gostaria de discorrer um pouco mais sobre o custo dessa transição. Os cálculos da população brasileira foram feitos, corte por corte, chegando-se a um custo dessa transição de 8,4% do Produto Interno Bruto, em valores de 1990. Este valor não é desembolsável imediatamente, mas sim até o ano 2024. A idéia seria utilizar títulos públicos ou previdenciários, que seriam incorporados à carteira daqueles que já participam do atual sistema, e renderiam durante o tempo necessário para a aposentadoria.

A nossa proposta requer vários cuidados especiais. Primeiro, é preciso eliminar as distorções do mercado de trabalho. É impossível instituir-se um sistema tão livre, com tantas distorções no mercado de capitais, por uma razão muito simples: o volume de recursos a ser gerado através dessa poupança e administrado pelas administradoras de fundos de pensão, num período de 10 anos, a uma taxa de crescimento de 6% ao ano, em termos reais, corresponderá, praticamente, a um Produto Interno Bruto. Ou seja, o crescimento do mercado de capitais, e isso foi efetivamente observado no caso chileno, será fantástico. O nosso mercado de capitais tem uma série de distorções, tornando inviável um processo como esse. Um modelo para os serviços de saúde tem, necessariamente, que ser compatível, filosoficamente, com esse modelo, senão vamos ter um choque dentro do sistema de seguridade social.

Se refletirmos o suficiente sobre essa questão, será muito difícil abrimos mão da oportunidade de dar mais liberdade às pessoas na sua decisão; evitar o gigantismo do Estado,

que cada vez requer mais recursos do cidadão, para fazer mal o que, supostamente, ele deveria fazer, e, pior ainda, o que ele nunca deveria ter tentado fazer.

Roberto Macedo (Moderador) - Agradeço ao Dr. José Luís por ter cumprido rigorosamente o tempo. Permita-me um breve comentário sobre a sua historinha original. Esse seu reinho deveria ter sido aposentado por invalidez e, assim, não teria causado nenhum desses estragos.

Vindo da universidade, você deve adaptar-se à linguagem da Casa e, ao invés de pedir ingenuidade, deve-se pedir voto.

Francisco de Oliveira (Conferencista) - A primeira coisa que gostaria de falar é que, quanto à mudança do regime de previdência, o importante é que na data zero, imediatamente pós ela, não ocorrerá literalmente nada. Mudanças só acontecem ao longo de muito tempo, e o importante é o fenômeno de transição. E essa transição comporta duas dimensões: a primeira é a dos indivíduos já aposentados no antigo sistema; e, a segunda, que é igualmente importante, é a dos ativos em transição, que o Dr. José Luís acabou de mencionar. Supostamente, represento a coluna do meio, ou seja, nem tanto a proposta chilena, nem tanto a Constituição de 1988. Na realidade, não me considero representando essa coluna do meio.

Antes de apresentar a minha proposta, discorrerei sobre a saúde, que tem sido pouco discutida aqui. Sumarizarei esta questão no Gráfico 15. A discussão de fundo que deve permear o debate da saúde é o chamado "problema do terceiro pagador", extremamente simples, que é o seguro médico.

Imaginem, de um lado, um ente segurador, público ou privado, e um cliente que quer a maior quantidade de serviço possível. Do outro, um provedor de serviço, que recebe tanto mais, quanto maior o número de serviços oferecidos, e quanto mais caro ele cobra. A esse agente segurador, só cabe uma atitude: auditar a conta que o provedor de serviço apresenta ou vigiá-lo. Isso, absolutamente, não funciona. Essa é a roda da felicidade ou da infelicidade, do seguro saúde.

Enquanto esse sistema de incentivos permanecer, haverá gastos sem controle e a saúde, que é direito do cidadão e dever do Estado, saúde ficará no plano da retórica. Nem o cidadão exerce o seu direito, nem o Estado cumpre o seu dever. Simplesmente, esses agentes fazem esse "joguinho", e o sistema perde o controle dos custos. É o caso dos Estados Unidos, dos países desenvolvidos, e de toda a sociedade que tentou o seguro saúde.

Agora, voltemos um pouquinho aos números. A projeção populacional do Gráfico 16 demonstra que, de 1980 a 2030, a população brasileira terá diminuído bastante. O importante é mostrar que não teremos um problema populacional absoluto, pois a população brasileira não explodirá, e deverá se nivelar por volta de 250 ou 260 milhões de habitantes.

A população economicamente ativa, que é um conceito potencial, composta por pessoas em busca de trabalho, de acordo com o Gráfico 17, deverá chegar, em 2030, à faixa de 100

O Círculo Vicioso do Seguro Saúde

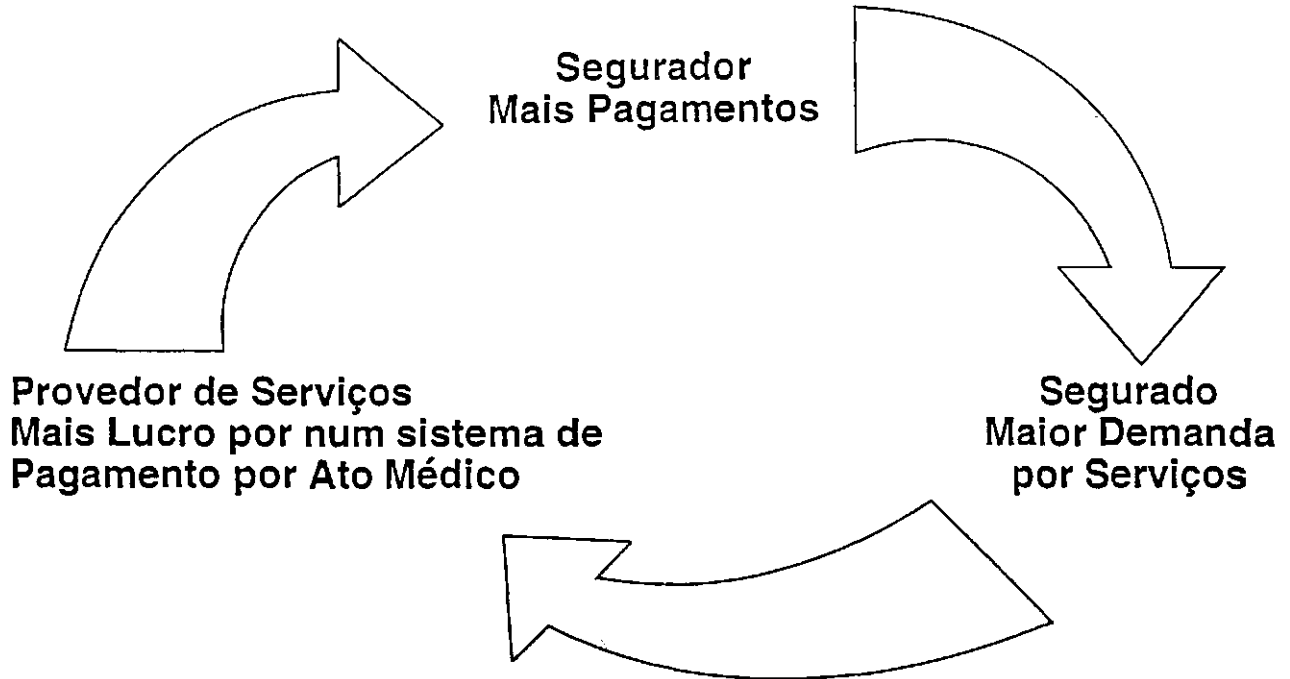
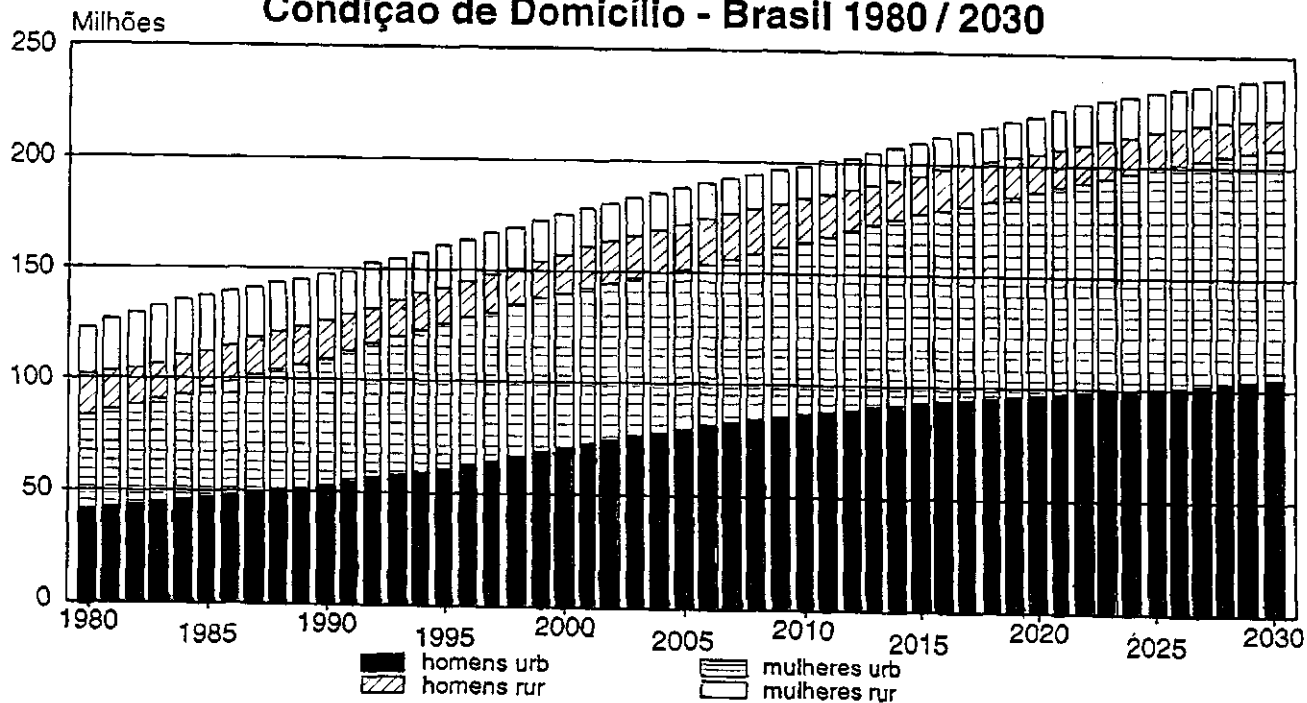


GRÁFICO 16

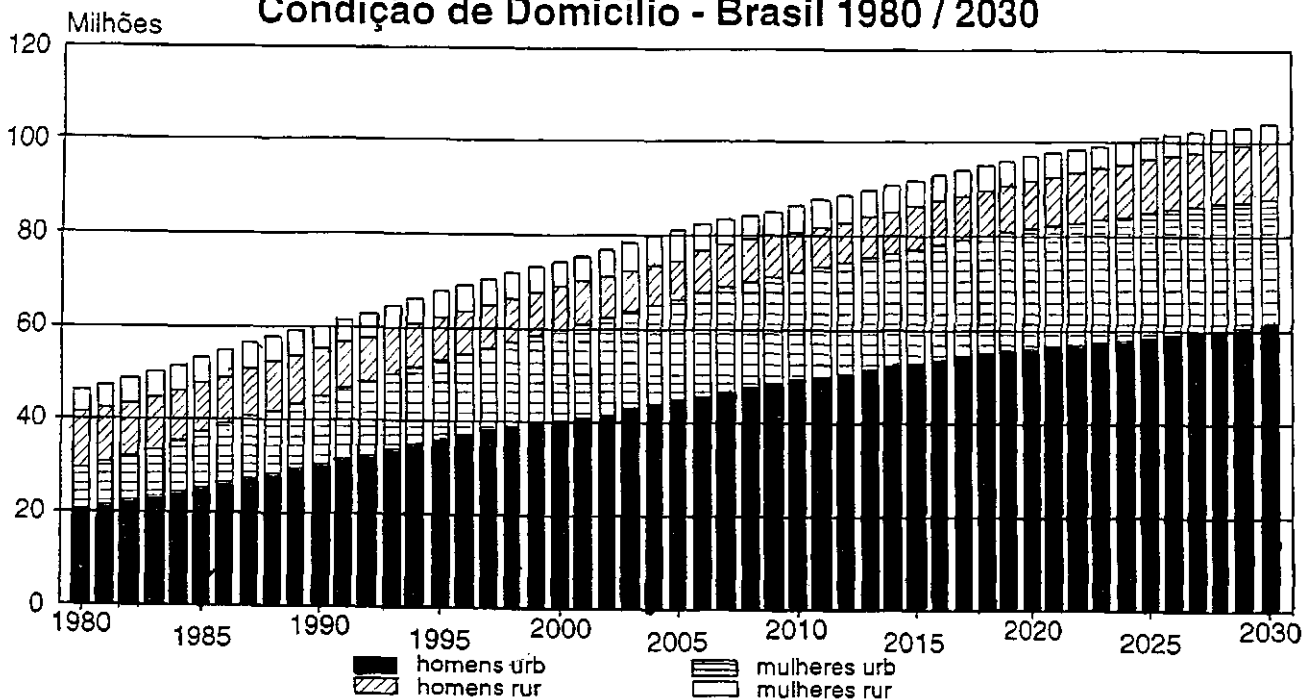
População Total por Sexo Condição de Domicílio - Brasil 1980 / 2030



Fonte: Oliveira, F.

GRÁFICO 17

População Econom. Ativa por Sexo e Condição de Domicílio - Brasil 1980 / 2030



Fonte: Oliveira, F.

milhões de habitantes. Existe o filtro do mercado de trabalho, e este determinará ou não a viabilidade das contribuições financiadas sobre a folha de salários.

É necessário muito cuidado com a pirâmide populacional brasileira, representada pelo Gráfico 18. Assim, a pirâmide atual é de base larga, com muito pouca gente nas idades avançadas; a pirâmide para 2030 é estreita na base e, ao mesmo tempo, o topo se expande violentamente. O grupo populacional da parte de cima - dos idosos - crescerá em torno de 7 ou 8% na primeira década, a uma velocidade acelerada, aumentando a população economicamente ativa. Isso não significa, todavia, que por ter uma grande população economicamente ativa, o Brasil é o país do futuro, pois poderá se tornar o país dos sub-empregados ou dos desempregados.

Dadas as regras atuais para a Previdência, e diante de alguns cenários econômicos que, infelizmente, não poderei mostrar, por absoluta carência de tempo, pressupõe-se crescimento coerente dos agregados econômicos. Trata-se de cenários, e não projeções. Dado que o PIB crescerá a uma taxa muito favorável, nesse cenário em particular, de 5,4%, o salário-mínimo deve crescer a uma taxa de 6,4%, o salário médio, 2,9%, e o faturamento, o lucro, a uma taxa de 6,4%. A partir de 2006, todas as variáveis passam a crescer homoteticamente, à taxa de 5,4%. O que se está mostrando é a parcela de homens e mulheres, por faixa etária. As variáveis são coerentes dentro desse cenário. Tomando as regras da Constituição de 1988, e partindo do que já aconteceu, analisaremos, com um pouco de cuidado, o Gráfico 19.

A olho nu, entre 1980 e 1990, observa-se uma mudança gigantesca no patamar de gastos. O produto entra na década de 90 com um patamar totalmente diverso, e isso significa, literalmente, a aplicação dos dispositivos constitucionais de 1988. Essa projeção é feita através de um trabalho que está sendo desenvolvido no IPEA, há cerca de 10 anos, e que tem um módulo populacional, um econômico e um que simula os benefícios. Trata-se de um trabalho cuidadoso de projeção, benefício por benefício, e o resultado da agregação destes fatores é demonstrado no Gráfico 19.

Rapidamente, chegaremos ao patamar de 12% do PIB, tendendo a algo em torno de 14%, em 2030. Alguém vai dizer que sou louco por projetar para 2030. Todos esses fatores têm uma enorme inércia. A população a entrar no mercado de trabalho daqui há quinze anos, já nasceu. A população de beneficiários entra a uma determinada taxa. Existe uma probabilidade bem definida de o sujeito requerer um benefício em cada idade. Isto foi publicado e está sujeito a críticas. Temos apresentado este aspecto em congressos de atuários e de fundos de pensão. Por enquanto, estamos esperando uma crítica razoável.

Há o problema do argumento mais usado de que os parlamentares também votaram as receitas, que é mostrado por essas três curvas do Gráfico 20. A curva superior é igual à anterior, que representa o crescimento da despesa; o PIB está crescendo a uma faixa de quase 6%. Novamente, é um milagre. É um cenário muito favorável. A última curva representa justamente a necessidade de financiamento, ou seja, quanto está faltando para cobrir. Aí vem o argumento de sempre do Estado fiscal: vamos cobrir isso, aumentando-se os impostos. O único lugar onde se pode arrumar o dinheiro, é no bolso do cidadão. Mas será que ele está disposto a pagar? Esta é uma pergunta razoável.

GRÁFICO 18

Pirâmide Populacional Total – 1980 / 2030

IDADE

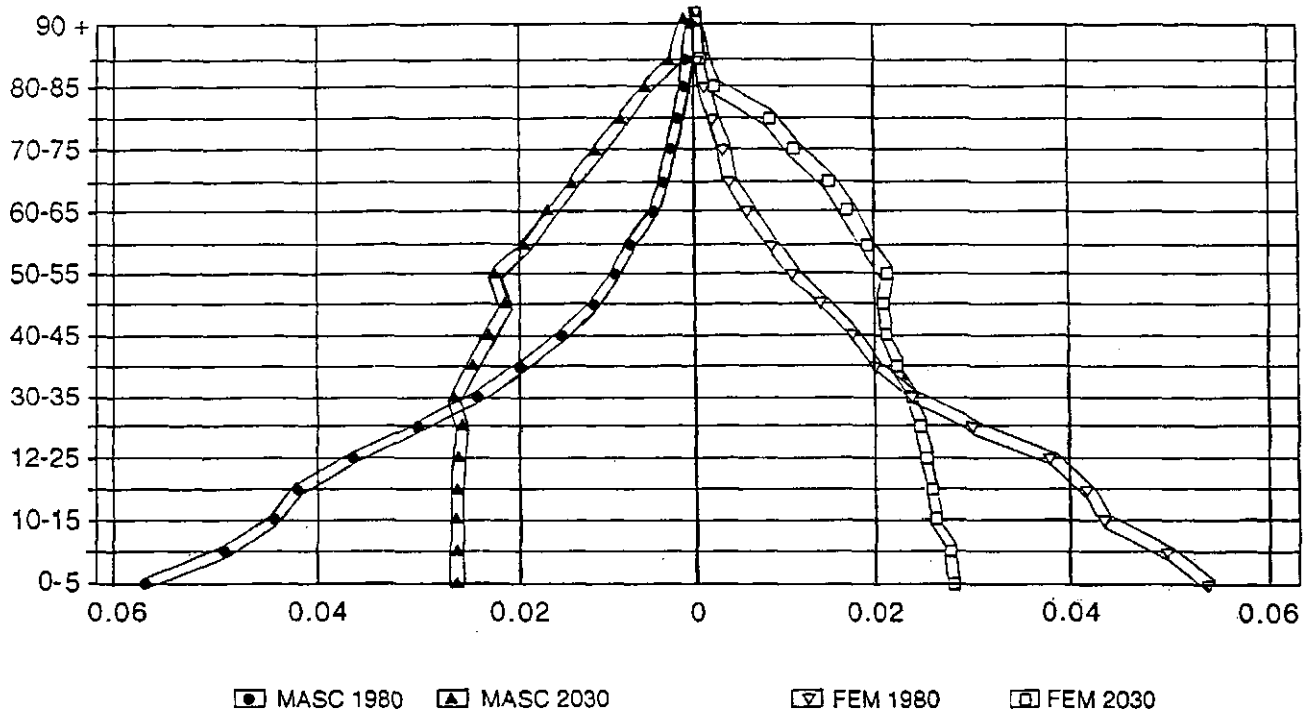


GRÁFICO 19

GASTOS DA SEGURIDADE - SISTEMA ATUAL CENÁRIO 2

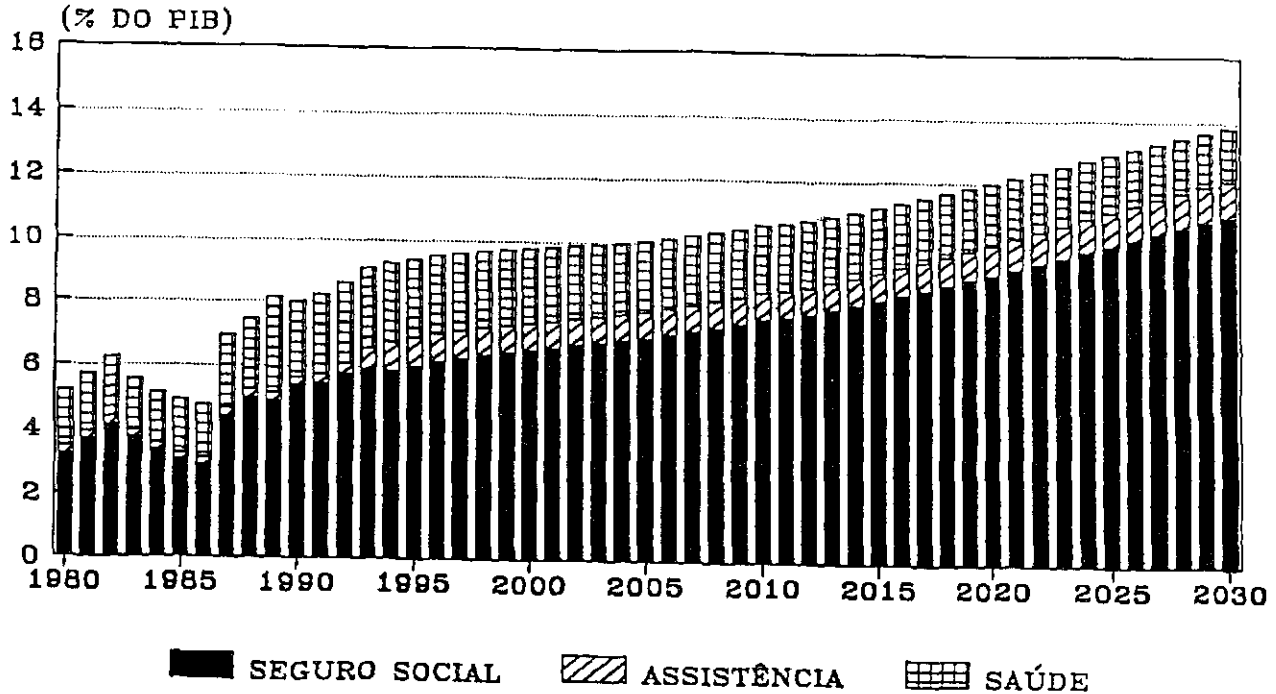
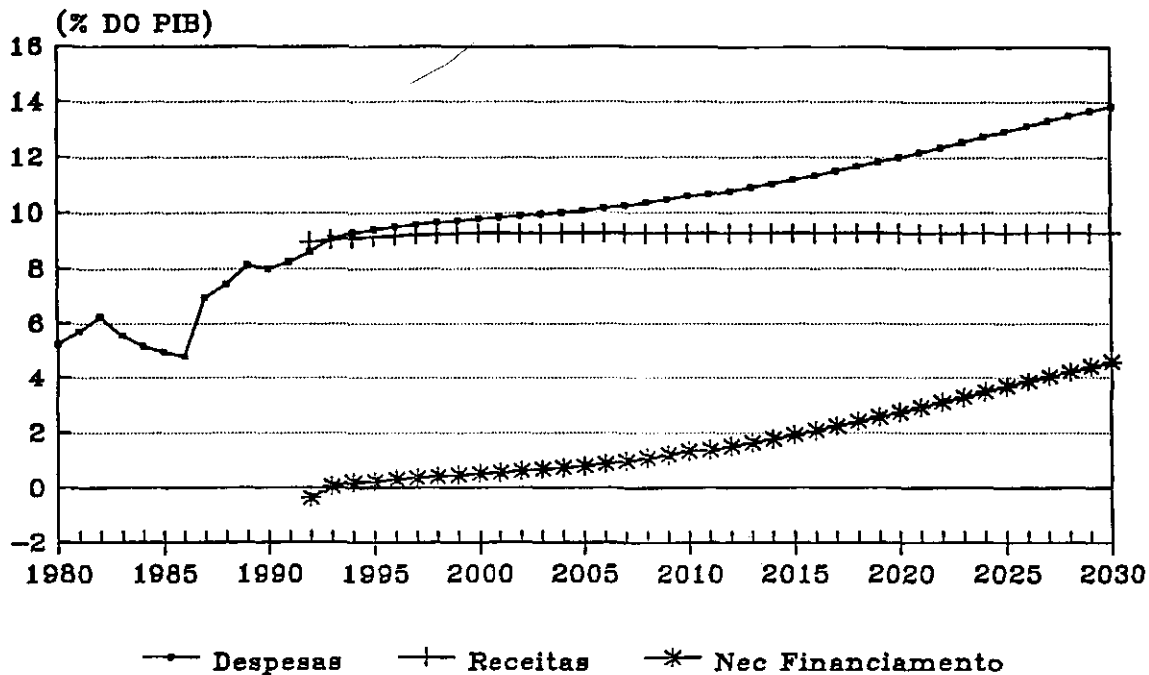


GRÁFICO 20

FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
CENÁRIO 2

Fonte: TDI/IPEA No. 73

O que está acontecendo era bastante previsível, sob o ponto de vista da política econômica: aumentando-se as alíquotas acima de um determinado nível, a arrecadação fica estagnada. O aumento além daquele nível provoca a queda da arrecadação. A curva do Gráfico 21 indica a porcentagem da arrecadação *versus* a alíquota; o eixo horizontal é a alíquota; e o vertical, a porcentagem da arrecadação potencial realizada. Quando a alíquota é zero, evidentemente, por definição, a arrecadação é zero; quando é 100%, a arrecadação também é zero, porque ninguém vai trabalhar de graça para o Governo, seja ele um capitalista, seja um trabalhador assalariado. Essa é a chamada Curva de Lafer, que mostra que a sociedade, no caso do FINSOCIAL, por exemplo, onde a alíquota varia de zero a 2%, não está disposta a pagar mais imposto. E não estar mais disposta não é comparável com a China, com a Índia ou com quem quer que seja, porque isso é irrelevante. A sociedade faz um balanço implícito entre o que ela paga e o que recebe de serviços do Estado. Às vezes, apesar de a carga tributária ser elevada, os serviços retornados são de primeira qualidade, e a sociedade avalia que isso funciona.

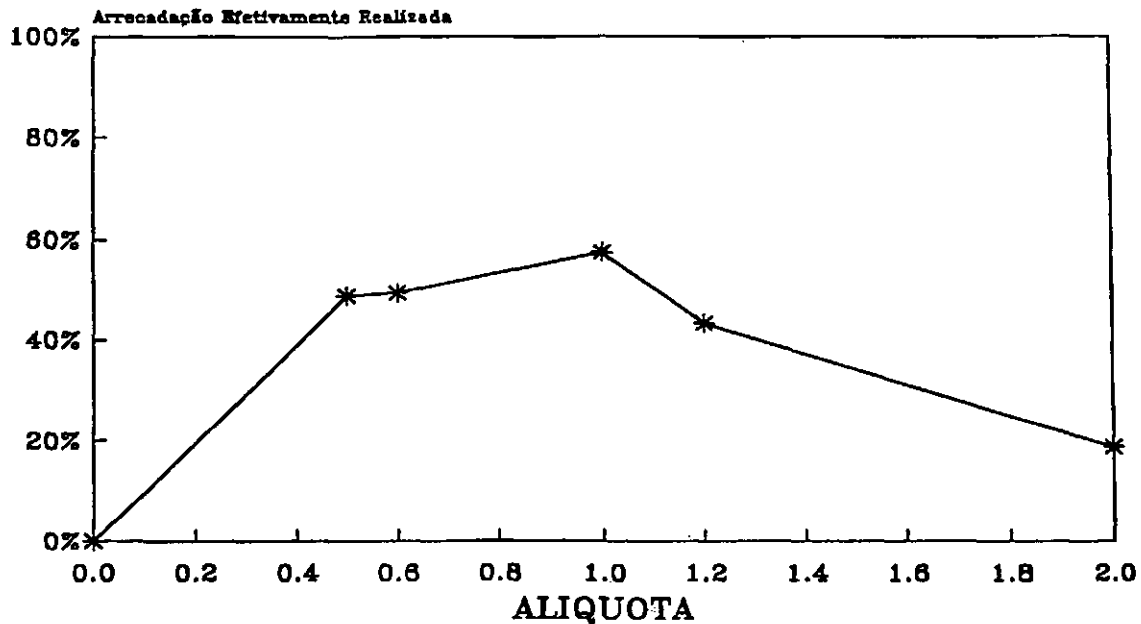
O modelo mostrado no Gráfico 22 é bastante conhecido, de três camadas e, diga-se de passagem, o que vige no Brasil. Não se está propondo nada de diferente daquilo que já experimentamos. Este gráfico foi feito juntamente com o Ministro Britto, em Genebra, quando da visita à OIT, e ilustra, de forma simples, esse modelo, que é o modelo brasileiro de seguridade social. Não diria que é o modelo do bom senso, porque Descartes já dizia que bom senso é, das coisas do mundo, a mais bem distribuída, porque todos acham que têm bastante. Ninguém admite que não tem bom senso. Então, deve ser a coisa mais perfeitamente distribuída no mundo.

Na primeira etapa deste modelo, está a assistência social, onde o Estado garante uma renda mínima para os carentes, para aqueles que não têm absoluta condição de sobrevivência. O segundo modelo, chamado de previdência básica, compreende uma previdência relativamente modesta, que atende às características do mercado de trabalho brasileiro. E, finalmente, a previdência complementar, que é o topo da pirâmide. Está representado como pirâmide, exatamente porque é a clientela: assistência para todos, previdência básica para os segurados, e previdência complementar, obviamente, para uma clientela de participantes específicos.

No Gráfico 22, a pirâmide invertida representa o uso da folha de salários como base, que é a lógica do modelo. Como se trata de assistência, não faz sentido usar a folha de salários como base de incidência. Ao contrário, quando se utiliza a previdência complementar, que é um seguro, repõe-se a renda, o salário dos indivíduos e, por coerência, em técnica tributária, deve-se usar a folha.

A parte do meio deste último gráfico, que representa a previdência básica, propõe um híbrido dessas duas coisas. Passando-se ao modelo de três níveis, faremos a análise separadamente. No primeiro nível, há a assistência social, cuja clientela é composta por pessoas carentes e os benefícios são típicos (idade e invalidez) e, é claro que a compulsoriedade não se aplica (o valor do benefício é meramente referencial para um exercício de simulação). A base foi equivalente a meio salário-mínimo da época. O salário-mínimo, nesse cenário, está crescendo enormemente. Por acaso, ele cresce um ponto percentual acima do PIB, a cada ano, pois está crescendo cerca de 6,5% ao ano. O salário-mínimo é muito baixo? É. Todavia, com uma taxa

GRÁFICO 21

CURVA DE LAFER
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O FATURAMENTO

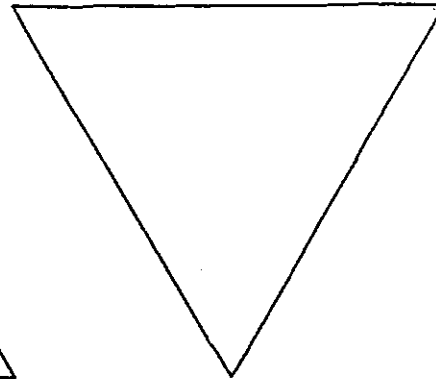
Fonte: SRF/CSA
Elaboração IPEA

Modelo Conceitual

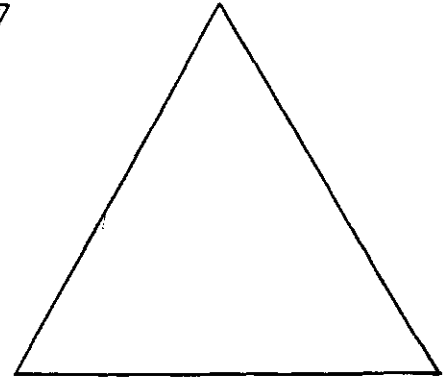
Clientela



Uso da Folha



- Evasão
- Grau de Solidariedade



de capitalização de 6,5%, ele é muito alto. Ou seja, o benefício assistencial mínimo é metade do benefício previdenciário mínimo.

No seguro social básico, a clientela são os segurados e os riscos são a idade, o tempo de serviço, a invalidez, a maternidade, as cargas familiares, etc.. É compulsório e público. Os benefícios propostos situam-se numa faixa de 1 a 3 salários-mínimos, sendo que, para a aposentadoria por tempo de serviço, há uma disposição especial. Ela é mantida, mas ainda vamos estudar em quais casos.

O importante é que a previdência complementar é simplesmente livre. Se há uma proposta razoavelmente liberal, não dá para se fazer uma previdência complementar e compulsória. Na medida em que o Estado força o indivíduo a poupar, ele deve administrar essa poupança. Não concordo com um modelo onde o Estado force a poupar, e repasse essa poupança a entes privados. Acima de 3 salários-mínimos, a poupança deve ser complementar. Trata-se do esquema de fundos de pensão, exatamente com a enorme flexibilidade que têm hoje no Brasil, organizados a nível de sindicato, associações de profissionais liberais e associações de patronato. Existe uma flexibilidade enorme de planos de fundos e de agentes operadores.

Em suma, o que se propõe não é muito diferente. Basta, simplesmente, baixar o limite de cobertura da previdência oficial, deixando um espaço maior para os fundos de pensão. Qual é a lógica desse raciocínio? De certa forma, o sistema oficial é de transferências da renda dos ativos, que têm uma alta propensão à poupança, porque estão na sua fase produtiva, aos inativos, que estão na fase de consumo. A única coisa que se pode dizer é que não é um sistema que favorece a poupança. Fazendo-se uma distribuição, obtém-se, mais ou menos, o seguinte: metade da folha de salários é poupança compulsória, e destina-se ao sistema público; e, a outra metade, é alocada ao sistema privado.

A situação atual é de uma previdência com teto de 10 salários-mínimos, abrangendo toda a massa salarial brasileira. Não há ninguém acima deste teto na pirâmide salarial brasileira, embora haja indivíduos para tal.

O custeio da assistência social tem de ser através de fonte fiscal, já que não é lógico o seu financiamento com recursos da contribuição previdenciária. É um programa redistributivo, onde cada indivíduo recebe conforme a sua necessidade, e toda a sociedade paga conforme as suas possibilidades, de acordo com a sua capacidade contributiva.

O segundo nível, que é o seguro social básico, compulsório, estatal, público, está sendo proposto como regime de repartição, igual ao vigente, mas muito menor. As contribuições são feitas, em primeiro lugar, a partir de todas as contribuições "pagas" pelo patrão. Afinal, num país de oligopólios, nenhuma empresa paga impostos como redução de lucro, mas os repassa ao consumo e, conseqüentemente, às famílias. O empresário nunca vai adotar uma estratégia de redução do lucro, se ele pode repassar os impostos aos preços.

Essa parcela "paga", que já chega a 25%, é transferida ao empregado, sendo este o único vínculo com o modelo chileno. Assim, taxa-se somente o empregado. A questão é, única e exclusivamente, a explicitação da sonegação que é, hoje, na folha de salários formal, de 25%,

já que a contribuição total recolhida pelo empregador não é repassada à Previdência. Isso não caracteriza, em princípio, apropriação indébita. Todavia, se o agente deixa de recolher as contribuições pagas sobre o salário do empregado, está cometendo crime. Além disso, aqueles empregadores que não pagarem a parcela de 25%, ficarão em uma situação constrangedora, porque os aumentos salariais vêm através de decretos.

No que se refere à previdência complementar, haveria o esquema mais variado possível, com um mínimo de interferência do Estado, exceto para proteger o investidor. Algumas contas atuariais precisariam ser normatizadas por lei, como é feito nos Estados Unidos, para evitar manipulações contábeis. Taxas de juros compostos são perigosíssimas, pois ocorrem flutuações rápidas, mexendo em pequenas coisas de matemática financeira. O Governo tem de agir rigorosamente, não como uma autarquia de controle, que se alimenta de multas, como já se propôs, mas estabelecendo mecanismos inteligentes de regulação e de controle por via legal.

Na aposentadoria por tempo de serviço, há aqueles que querem ficar no sistema antigo, para os quais se faz o balanço atuarial. Não sou contra a aposentaria por tempo de serviço, muito pelo contrário. Todavia, deve-se pagar o seu custo, pois se não for pago, o resto da sociedade vai fazê-lo. Certamente, isto não é um benefício de cobertura de risco social, mas de prêmio, incutido na cabeça do brasileiro. Se o cidadão não quer mudar para o novo sistema, pode ficar, desde que o balanço atuarial seja feito, pois é exatamente dele que sairá uma redução do benefício futuro, ou um aumento da contribuição, a fim de equilibrar o que foi pago com o que se vai receber. A segunda hipótese é a limitação desse benefício a um salário-mínimo, para pagar exatamente aquele operário de obra, com salário muito baixo.

O nosso sistema é supostamente opcional para quem já faz parte do atual. Para os que entram no mercado laboral a partir de hoje, ele é obrigatório. O incentivo à opção é um pequeno ganho salarial. Não acredito nos 14% do Dr. José Luís. O ganho salarial é muito mais modesto dentro desse esquema. Foram feitos cálculos, pressupondo-se uma passagem perfeita. Podem haver algumas imperfeições, de modo que não apostaria num ganho tão alto. A idéia é aumentar-se um pouco a base de arrecadação, com a contribuição dos atuais sonegadores - 25% do mercado formal. Há pessoas que declaram a RAIS, mas simplesmente não recolhem a Previdência. Se houver um aumento salarial por decreto, elas terão que assumir que não pagam, e não vão ter como repassar este aumento ao trabalhador. O aumento de base é um efeito que permite manter alíquotas menores no novo regime. Em contrapartida, quem permanecer no sistema antigo, enfrentará contribuições crescentes, o que é uma característica do regime de repartição.

O último ponto conceitual é a manutenção dos inativos do antigo sistema. Como primeira opção, há uma parte a ser paga daqui para a frente. Como as regras foram mudadas, inicia-se um novo sistema, num regime de repartição, onde há uma contribuição individual zero, num momento zero da reforma, porque não há qualquer inativo a ser sustentado. No entanto, existe todo o estoque do antigo sistema, demandando uma contribuição solidária, muito parecida com a atual contribuição à Previdência.

Ao longo do tempo, essa contribuição solidária para o regime oficial cai, e a contribuição individual sobe. Isto, basicamente, explicita os conflitos que, atualmente, são resolvidos de

forma perversa, ou seja, pelo meio inflacionário. Uma sociedade que não explicita conflito, não é democrática. Se os aposentados querem maiores rendimentos, os ativos têm que pagar mais. Nessa proposta, o que existe é o problema de visibilidade.

O sistema de bônus é muito parecido, embora não haja como não reconhecer o direito dos que contribuíram. Dar-se-á à pessoa dois terços do valor da sua contribuição passada, capitalizados. Dois terços porque, em princípio, um terço teria ido para a saúde. Um grande problema é o lastreamento do valor desse bônus. Da maneira que está sendo feito, o lastro do valor do bônus é acoplado ao programa de privatização. Recebe-se o bônus e dirige-se ao seu fundo de pensão, da sua empresa, ou do seu conjunto de empresas, de complementação, e não a uma AFP, a uma previdência aberta. O indivíduo entrega o bônus correspondente a dois terços do valor capitalizado das contribuições aportadas ao sistema, e a empresa troca esses títulos no Tesouro, por uma cesta de ativos da União, uma cesta de ações que a União detém nas estatais.

Trata-se, então, de um processo de privatização, que transfere a propriedade e, hoje, a União representa os trabalhadores nas estatais, diretamente aos fundos de pensão dos trabalhadores. O resultado do equilíbrio econômico financeiro nivela-se a um custo mais alto: 8% do PIB.

Raphael de Almeida Magalhães (Conferencista) - Inicialmente, gostaria de qualificar as exposições liberais e a solução intermediária proposta pelo Dr. Francisco de Oliveira.

Essa discussão parte de um princípio que precisa ser demonstrado. Os números do Dr. Francisco de Oliveira, de certa maneira, confirmam isso. É preciso que se demonstre, primeiro, que a Constituição inviabilizou a Previdência. E, segundo, o corolário disso: que a Previdência e a Constituição inviabilizaram o Governo do país. São questões importantes a serem consideradas, devido à sua natureza política, e iluminam muito o debate da revisão.

A crise brasileira e a da Previdência Social no Brasil antecedem a Constituição. Acredito, até paradoxalmente, que a Previdência, depois da Constituição, ficou melhor que antes. Está aqui o Dr. Waldir Pires, que foi o Ministro que recebeu a Previdência do regime autoritário. Na época, falida, sem qualquer condição de honrar os seus compromissos, a Previdência começou a redimir-se sob a gestão Waldir Pires. Era o mesmo discurso de sempre: a Previdência quebrou e, desta forma, não vai para lugar nenhum, e absorverá a totalidade dos recursos do Governo. No tempo em que fui Ministro, ela virou as contas, fechando superávitária todos os anos. No primeiro ano da minha gestão, 1986, na época do cruzado, fechamos com um superávit considerável, tendo pago, em termos de dólares, o maior volume de benefícios, mesmo depois da Constituição. A partir de certa hora, a massa de benefícios pagos em relação ao PIB, ou ao dólar, foi caindo. De certa maneira, nem depois das correções das Constituições, o montante de benefícios pagos pela Previdência alcançou o patamar de 1986, e não atingiu os níveis de 1982.

É preciso que tenhamos um certo cuidado com a afirmação de que a Constituição tornou o país ingovernável. É uma falsa discussão, é um desvio em relação às questões a serem consideradas. Lembro-me que, no início do ano passado, o então Presidente Collor foi à televisão e fez dois patéticos pronunciamentos, declarando que a Previdência quebraria com os

147%. Convocou o Congresso Nacional, dada a urgência e relevância da matéria, para votar fontes de financiamento do "rombo" da Previdência. O Congresso foi convocado, e recebeu um projeto aumentando a receita da Previdência, para enfrentar o pagamento dos 147%. A proposta de aumento foi rejeitada, a Previdência não quebrou, e conseguiu pagar quase todos os 147%. Está em dificuldades, certamente, mas não é inviável.

Esta é uma maneira tradicional brasileira de descobrir "bodes expiatórios", os vilões da história. O vilão da história é a Constituição de 1988 que, sem revisão, deixará os problemas do país insolúveis.

É sobre esse aspecto que quero recordar a minha participação, marginal, na construção do capítulo da seguridade social. Como Ministro, na primeira fase do debate constitucional, e o PMDB majoritário, mantivemos uma articulação muito grande com a Comissão de Sistematização, que definiu a questão da previdência. O que se visava era conceituar, na Constituição, o que, na verdade, já era o Ministério da Previdência Social. Ele era um Ministério da Seguridade Social, abrangendo a área da saúde, a área da assistência e a área da previdência. Essas três áreas são, inexoravelmente, comunicantes, porque todas têm a ver com a sobrevivência e a vida das pessoas. A Constituição inovou, avançou e modernizou ao incorporar o conceito da seguridade social, e ao declarar que ela não funcionava na base de uma relação contratual. Não é uma relação de contrato entre pessoas que contribuem, e um poder ou uma seguradora que paga, mas uma relação institucional, definida como encargo da totalidade da sociedade brasileira, fundada num princípio ético, que é o princípio da solidariedade. É por isso que as áreas da seguridade se interpenetram. Aliás, o Francisco de Oliveira demonstrou muito bem a existência de uma interdependência entre a parte da assistência e a da previdência. Ele excluiu a parte da saúde, que é o terceiro elo desse conjunto.

Os princípios que balizaram a definição da seguridade social na Constituição são, efetivamente, fruto da compreensão da estrutura deste país. Ela definiu como um compromisso do Estado e da sociedade, no seu conjunto, dar condições mínimas de sobrevivência às pessoas, mantendo-lhes uma renda, quando, por razões diversas, perdem a capacidade de obtê-las, e dando condições de sobrevivência mínimas para os grupos fragilizados no contexto social, dando-lhes assistência que permita, pelo menos, a vida. E garantindo, também, sobretudo às populações de baixa renda, que são as que precisam e usam o serviço público, o acesso ao serviço de saúde.

Se o país destinasse a esse conjunto de objetivos, 12% do PIB, esta seria uma parcela estritamente razoável, para prestar essa forma de solidariedade social, que é condição da integração e da existência de uma nação. Uma nação não se constrói com os ricos voltando as costas aos pobres, e transformando a pobreza numa questão de política. Imaginávamos que 12% de retribuição eram o bastante. O Dr. Francisco de Oliveira demonstrou que estamos mais ou menos em 10% do PIB, considerando-se a saúde, a assistência e a previdência, e que caminharíamos para algo em torno de 14%, que é perfeitamente razoável e compatível com a parcela de renda que os países, com o perfil do Brasil, e sobretudo os mais avançados em relação a ele, destinam a esse conjunto de políticas de proteção social.

Os princípios eleitos foram incontestáveis. O princípio da equidade, da impossibilidade de distinção entre brasileiros no processo de integração no sistema de seguridade social, da seletividade, e da progressividade na contribuição, são absolutamente incontestáveis. Eu desafio a tentativa de modificá-los em algum ponto: no seu exagero, sua demasia, sua correção, sua ótica, e sua perspectiva de que se trata de uma agência fundada na solidariedade social. A novidade foi a equiparação entre o trabalhador urbano e o rural. O trabalhador rural tinha um acesso reduzido ao benefício em relação ao trabalhador urbano. Dada a grande urbanização, praticamente toda a massa é urbana, e havia disparidade de tratamento em relação ao trabalhador rural. Foi feita essa unificação. Vamos regredir nela? Vamos repetir que o trabalhador rural deve ter um tratamento inferior? Vamos introduzir essa mudança no texto em nome de que? Em nome de que princípio, será introduzida essa distinção entre o trabalhador rural e o urbano? Este foi um avanço.

O segundo avanço foi definir que os três últimos anos de contribuição deveriam ser corrigidos, porque a compressão da despesa não era uma maneira de ajuste da capacidade de gastos da Previdência. Esse dispositivo, que não deveria existir, sana uma expropriação constante dos valores das aposentadorias ocorridas ao longo do tempo.

O terceiro avanço é a garantia do valor da renda gerada para o aposentado. Ou seja, é aplicar ao aposentado a mesma proteção que dispõe o capital em todas as instituições brasileiras. Foi a equiparação da renda do aposentado à dos aplicadores no **overnight**. Se é necessária uma modificação, devido a isso ser insuportável para a sociedade brasileira, realmente constata-se que a sociedade brasileira está apostando na barbárie. Retirar isso, como fundamento do equilíbrio das contas da Previdência, parece uma coisa difícil de acontecer. São esses os princípios introduzidos. A partir de 1988, não se ajusta, tampouco se equilibra mais a Previdência através de corte de despesas, mas ajustando-as às receitas. Talvez, este tenha sido o mais importante avanço da Constituição, que preserva, mesmo que mal, o valor do benefício auferido pelo aposentado. Vamos eliminar isso? Aceito, com a condição de tirar a proteção do capital na declaração do Imposto de Renda. Retiremos toda a indexação da economia brasileira que protege o capital. Aí, começamos a pensar em coisas efetivamente equilibradas. Não acredito que alguém considere que foi uma benesse, uma irresponsabilidade, inserir na Constituição essa proteção. Acho excessivo, com toda a capacidade que esse país tem de ser bárbaro na questão social.

Da mesma maneira que se definiu que a despesa era um compromisso e que a renda do aposentado não poderia baixar, prudentemente, introduziram-se três fontes, para suprir o gasto da Previdência. Suprimiu-se, em relação à contribuição social, o princípio da anuidade e o da anualidade, ou seja, toda vez que houver deficiência de caixa da Previdência, ela ajustará a receita no mesmo exercício. Isto é ser irresponsável? Não. Isto é ser rigorosamente coerente. Ninguém foi irresponsável. Talvez tenhamos exagerado na avaliação da compreensão, no espírito de solidariedade da sociedade brasileira. Quero crer que não erramos ao imaginar que a sociedade tem noção do disparate social em que vivemos. Incluímos o FINSOCIAL e, depois, o COFINS. Incluímos a Contribuição sobre o Lucro, e desejávamos que esta fosse arrecadada pela Previdência, e não pelo Tesouro, para que não houvesse desvio dessas duas contribuições, cujo objetivo é financiar o orçamento da Previdência Social. Todavia, estas contribuições são utilizadas pelo Tesouro, para equilibrar o caixa, sendo transferidas, em moeda nominal, para a Previdência. Isso, evidentemente, precisa ser corrigido, porque a Constituição não foi cumprida.

Talvez, a Previdência, em seu dispêndio com benefícios, pudesse recuperar a relação com o PIB de 1981 e 1982. Mesmo depois das benesses da Constituição, depois dos 147%, essa relação foi atingida. O que seria essa relação se a Constituição não tivesse equiparado o trabalhador urbano ao rural, e tampouco tivesse garantido uma certa reposição automática do valor do benefício. Evidentemente, estaria próxima a 2 ou 2,5% do PIB. Do ponto de vista do que se considera inatingível, era a renda do aposentado. Os dois outros orçamentos da Seguridade, saúde e assistência social, são variáveis, de acordo com a capacidade de investir. Todavia, seriam supridos basicamente pelo COFINS e pela Contribuição sobre Lucro. Uma das providências complicadas foi a implosão do Ministério da Seguridade Social. Desintegrou-se o que a Constituição mandava integrar. Descumpriu-se, flagrantemente, a Constituição.

Apesar disso, acredito que todo o procedimento do projeto do SUDS, depois SUS, se perdeu, não tendo sido levado adiante como concebido, da mesma maneira que a União, até hoje, não abriu mão do poder de investir diretamente na assistência social. Estão aí a LBA, o CBIA, CIACs, e essa maluquice toda que foi feita, apesar da Constituição determinar, explicitamente, que a União é normativa na assistência social, cabendo, aos estados e municípios, a função executiva.

Uma Constituição descumprida no seu espírito, com relação à seguridade social, deve ser objeto de uma emenda, de mudanças significativas ao final de 4 ou 5 anos, num país desgastado, numa crise que está à vista de todos nós? É hora de mexer nisso e fazer ajustes? Em nome de que? Em nome da solução da questão do gasto público? A Previdência não recebeu um centavo, nesse tempo todo, do Tesouro. Ao contrário, pagou os benefícios dos servidores públicos, que deveriam ser encargos do Tesouro. A União nunca lhe repassou o necessário para cobertura de sua despesa de custeio. A Previdência é credora do Tesouro, e não devedora, pois não houve um centavo de repasse. É hipócrita dizer que a Previdência contribuiu para "essa coisa meio cinzenta", que se chama déficit público. Ela não contribuiu um centavo! Ao contrário, a Previdência contribuiu com o Tesouro, não só assumindo encargos que são dele, mas mantendo um giro de caixa na "boca" do Tesouro, do FINSOCIAL, que conseguiu arrecadar, e da Contribuição sobre o Lucro.

O que se diz, projetivamente, hoje, é que as contas da Previdência estão complicadas mesmo. Frustraram-se duas fontes básicas de receita: a COFINS não foi arrecadado e a Contribuição sobre o Lucro foi inferior ao esperado; e o Tesouro retém, repassando apenas tempos depois. Duas fontes se frustraram. A Previdência recebeu duas heranças do Poder Judiciário: dos 147% e, agora, do piso de benefícios. Apesar disso, se a COFINS e a Contribuição sobre o Lucro tivessem sido arrecadados no volume esperado, a Previdência estaria perfeitamente equilibrada, e teria recursos adicionais para passar à saúde.

Há coisas a serem aperfeiçoadas, não pelo argumento do terror, de que ela está quebrada, e que quebra junto o país. Acredito que se aprofundássemos o conceito básico da Constituição, de que é um regime geral, compulsório, baseado na contribuição de todos, etc., avançaríamos muito. É preciso que se distingam bem os três componentes da Seguridade e o Francisco abordou isso muito bem. Há uma parcela de benefícios sendo suportada pelo caixa da Previdência, que não deveria estar lá, mas na assistência social, porque sua clientela não contribuiu para a Previdência Social. É claro que, do ponto de vista do conjunto dos gastos, isso

é irrelevante, mas, sob a ótica da demonstração de que esse regime é universal e contributivo, do ponto de vista conceitual, isso é extremamente importante.

Há risco em todo debate constitucional. Estou citando a Previdência, embora todo o debate se processe sob uma atmosfera de que é preciso remover a Constituição, a fim de se salvar a nação. Isso é um equívoco, pois não pode ser constatado. Invoca-se sempre a difícil emenda à Constituição, embora não haja consenso para tal. Quando o debate começar e se abordar a reforma tributária, alguns defenderão a diminuição, e outros, a elevação, pois cada um tem a sua própria reforma e não há possibilidade de haver convergência para isso.

Roberto Macedo (Moderador) - Passo a palavra aos debatedores.

Aluísio Teixeira (Debatedor) - Centrarei a minha participação nesse debate no que eu chamaria de pressupostos das propostas reformistas. Seja a proposta radical, seja a tímida. Deixarei de lado os aspectos operacionais das propostas apresentadas, embora até considere a existência de pontos interessantes, que poderiam ser incorporados.

Gostaria de destacar o meu lado defensor do modelo da Constituição de 1988 e, nesse sentido, tenho, publicamente, me posicionado contra as propostas de reforma que vêm sendo apresentadas, mesmo considerando um mau início de debate apresentar uma proposta e já desqualificar a crítica. Não me considero um burocrata, tampouco um defensor de interesses estabelecidos. Talvez, um burocrata, no sentido mais amplo, weberiano, que essa palavra possa ter. Sou um professor universitário. Lutei pelo modelo da Constituição de 1988, e continuo defendendo-o, até hoje. Ser contra as propostas de reforma apresentadas não significa, necessariamente, uma conveniência com interesses que poderiam ser escusos ou uma defesa dos interesses da burocracia pública.

Neste sentido, destaco um aspecto da intervenção do Ministro Raphael e não do modelo atual, pela simples razão de que, na verdade, o modelo aplicado hoje no Brasil não corresponde, na sua essência, à proposta da Constituição de 1988. A Constituição de 1988 não chegou a ser aplicada, e esse é um ponto de absoluta relevância. Ao invés de se caminhar no sentido da sua proposta, afastou-se, ainda mais. A proposta do SUS e o conceito de seguridade foram abandonados. A aplicação rigorosa do conceito de seguridade exigia, não só a manutenção do Ministério da Previdência e Assistência Social, mas, também, a sua transformação em Ministério da Seguridade. No entanto, ao longo do Governo Collor e do atual Governo, houve o estilhaçamento daquela estrutura, com a criação de um Ministério de Ação Social, que nada mais é do que um "Ministério do Clientelismo". Inicialmente, houve a fusão com o Ministério do Trabalho, embora ele não tenha recuperado a totalidade das ações que estavam sob o seu controle no sistema anterior, que deveriam, inclusive, segundo a Constituição de 1988, ter sido ampliadas.

A Constituição não foi aplicada. Numa visão retrospectiva, verifica-se que o Congresso aprovou aquele capítulo sem qualquer consciência do que estava aprovando. Hoje, corremos o risco de ver revogada aquela conquista, igualmente sem consciência. Ou seja, mudou a conjuntura do país, o clima político. Há um verdadeiro rolo compressor focalizando, entre outros pontos, a questão previdenciária ou a da seguridade, a inviabilidade do Governo, e a ingovernabilidade do país. Cria-se, então, uma condição política pela qual aquela conquista pode

ser revogada, sem um mínimo de discussão e sem conhecimento do que está sendo aprovado hoje, tampouco do que foi aprovado no passado.

Partirei para os pressupostos das propostas reformistas. O primeiro, e é um pressuposto forte, comum tanto a uma proposta quanto à outra, é a idéia de que a previdência ou a seguridade são estruturalmente inviáveis. Essa é a idéia básica. Na verdade, na maioria das vezes, a idéia da inviabilidade estrutural da Previdência está fundada nos trabalhos do Prof. Francisco de Oliveira, que reiterou os seus cenários, ainda há pouco. Não foi possível examiná-los detidamente, para saber se houve modificações em relação aos anteriores.

No início deste ano, refiz estes cenários, separando as receitas sobre folha e despesas com previdência, outras receitas, e outras despesas da seguridade. Em todos os cenários trabalhados pelo Prof. Francisco de Oliveira, do mais pessimista ao mais otimista, a relação folha/benefícios previdenciários, despesas previdenciárias, era superavitária. Ao contrário do que dá a entender a exposição do Prof. Francisco de Oliveira, essa relação básica folha/despesas previdenciárias é superavitária. O problema era a relação entre outras despesas e outras receitas. Se houvesse necessidade de alguma proposta, esta seria direcionada ao financiamento da saúde e da assistência social. No entanto, ao apresentar, agregadamente, esse resultado, o que se propõe é mudar o sistema da previdência social, que não é deficitário.

Há muitos aspectos estranhos nessa proposta ou idéia da inviabilidade estrutural da seguridade social ou da previdência. Ela parte de um resultado agregado, que sinaliza um cenário absolutamente catastrofista nos anos 2010, 2020, 2031, propondo a reforma de algo que não é deficitário. Existem, é claro, problemas financeiros no sistema da seguridade atual, que poderiam ser definidos como de natureza conjuntural. É claro, também, que podem existir problemas ou riscos no financiamento da saúde e da assistência social. Todavia, na ótica do Dr. Raphael, essa é uma discussão que deve ser mais refinada, a fim de que possamos chegar a uma conclusão, e a propostas que impliquem em um benefício efetivo para a sociedade brasileira.

O segundo pressuposto também é extremamente complicado, pois é um fundamento da proposta da reforma radical, que é a idéia de que o mercado é capaz de prover soluções mais eficientes. Isso revela, na verdade, um profundo desconhecimento da realidade social deste país. Não se trata de um país do Primeiro Mundo, onde as diferenças e a distribuição de renda são mais homogêneas, onde a capacidade de poupança individual é muito mais elevada do que efetivamente é. Falar que o mercado resolve, na verdade, é condenar ao abandono e à miséria a imensa maioria da população deste país. O mercado não tem condições de satisfazer as necessidades dessa população. Entregá-la ao mercado significa, apenas, satisfazer interesses de uma minoria esmagadora, deixando a maior parte fora desse sistema. Há problemas que devem ser enfrentados e repensados, a partir de uma disposição política dessa sociedade de enfrentá-los, e não acreditando que o mercado irá resolvê-los.

O terceiro pressuposto é a idéia de que a desoneração da folha de salários aumente o emprego. A curva que o Prof. Francisco de Oliveira apresentou tem um erro conceitual básico. Quando apresenta as alíquotas de um lado, e a arrecadação de outro, ele está trabalhando, conceitualmente, com uma curva atemporal. Não se trata de uma curva atemporal, mas de uma curva que revela, de fato, o que foi, efetivamente, feito com as alíquotas. Baixar as alíquotas

e supor que a arrecadação vai aumentar, é um fator sem qualquer evidência prática, em nenhum país do mundo. Isso não acontece. O movimento das alíquotas não significa aumento de arrecadação. Os nossos problemas de arrecadação, bem como de emprego, não decorrem do sistema previdenciário atual, tampouco das alíquotas existentes, mas de uma má-formação desse mercado, e de problemas estruturais que não estão na órbita desta discussão.

A Constituição de 1988 deu um passo decisivo à frente, no sentido de modernizar o que, efetivamente, deveria sê-lo, ou seja, as relações entre capital e trabalho. Sem um conceito adequado de *seguridade*, continuaremos nessa barbárie de ter um país dividido.

Para concluir, como economista e com formação de engenheiro, gostaria de dizer que os economistas atuais têm um defeito dramático de acharem que máquina de calcular resolve problemas sociais ou políticos, o que não ocorre.

Antonio Kandir (Debatedor) - Nesta uma hora e meia, tive muita inveja do Fidel Castro. Hoje, apesar do clima das discussões, não é o dia do juízo final. Talvez, eu possa contribuir mais para o debate, deixando seis reflexões acerca do que foi discutido.

Concordando com a ala reformista da bancada, creio que, de fato, há evidências bastante fortes de que o sistema está sem condições de continuar funcionando, seja por aspectos gerenciais, seja pelos estruturais. O Dr. Sérgio Cutolo deu informações muito úteis para essa avaliação. Deixando os cenários de lado, vejamos a realidade.

A realidade mostra que, entre 1984 e 1988, foram gastos 8 bilhões de dólares em benefícios e, em 1994, serão gastos 24 bilhões de dólares. A participação das contribuições sobre os benefícios era de 60%, entre 1985 e 1990 e, agora, já ultrapassou os 100%. Não há indicador mais objetivo de que o sistema não está funcionando do que a análise do que está acontecendo com os hospitais, e com as aposentadorias. Esse é o indicador mais objetivo de que o sistema, possivelmente, não está funcionando.

O segundo ponto é a constatação, diante do não funcionamento, de que o sistema precisa mudar. Quando se pensa em mudar, há duas colocações que, geralmente, são feitas as quais, certamente, presidiram, também, as reflexões do período constituinte. Uma mudança pressupõe, às vezes, a análise do que já funciona bem num determinado lugar, mesmo não sendo isto ideal ou justo. O importante nessa reflexão, é pensar exatamente nos mecanismos de transição. A grande dificuldade é exatamente saber que existem aspectos financeiros e políticos de transição. A restrição financeira é oposta, pelo vértice à restrição política.

A questão da transição é fundamental porque, às vezes, a forma pode não ser muito elegante, embora necessária. Qualquer mudança que tenha e deva honrar todos os direitos de livre arbítrio para todos os atores, implica em garantir condições desse financiamento, o que faz com que determinadas coisas que, eventualmente, deveriam ser absolutamente voluntárias, sejam compulsórias. Ao mesmo tempo, há, também, as restrições políticas. Não adianta imaginar um sistema que funciona mas que não se viabiliza na prática.

O terceiro ponto refere-se à estrutura. Deve-se olhar o sistema daqui para a frente, evitando-se os erros do passado. A mistura do orçamento da assistência social, saúde e previdência, às contas da seguridade social, é como que o desenvolvimento, cada vez maior, de uma espécie de pacto da mediocridade entre as contas do Tesouro e as da Previdência, o que é duplamente negativo. Há um problema social, um problema de estabilização. Deixando tudo junto, o que acontece? Do ponto de vista dos credores do Tesouro, sempre existirá a dívida sobre o pagamento ou não de novos benefícios porventura introduzidos. O baixo crédito do Tesouro é um fator determinante da enorme taxa de juros.

Muitas coisas, às vezes, são apontadas como "vamos imaginar tudo resolvido", embora o problema seja a transição. Um dos atuais determinantes das taxas de juros, que garroteia a economia e não a deixa crescer, é, exatamente, a incerteza com relação à capacidade que o Tesouro terá de honrar seus compromissos. Essa incerteza está associada à promiscuidade entre as contas do Tesouro e as da Previdência.

Da mesma forma, é necessário um sistema de previdência que funcione, e ao qual as pessoas se sintam estimuladas a contribuir. Como as pessoas contribuirão para o sistema de previdência se, ao mirarem o passado, vislumbram o "desfalque" que o Tesouro deu na Previdência?

É imprescindível poder acreditar que a contribuição ao sistema previdenciário será revertida em benefício, na mesma proporção em que foi feita, passando pelo deslocamento, pela limpeza das contas. Ou seja, aquilo que é assistência social e saúde, o que significa atender aos excluídos, o que é obrigação do Estado, e, como tal, tem que ser bancada por impostos.

Como quarto ponto, gostaria de saber se queremos uma previdência que concentre renda ou que a distribua? Se queremos uma previdência que concentre renda, não mexamos na atual, porque ela já é concentradora de renda, visto que os benefícios especiais são pagos com base no imposto inflacionário - hoje da ordem de 11 bilhões de dólares -, que não é pago por nenhum de nós, em virtude de termos contas bancárias remuneradas. O pobre, o desassistido, aquele que precisa da assistência social, está bancando determinadas previdências especiais. Estamos transferindo renda dos miseráveis para determinados beneficiados. Vamos deixar isso assim? Uma previdência concentradora de renda não requer qualquer revisão.

Em resumo, é necessário que a previdência obedeça alguns princípios. Em primeiro lugar, que seja autônoma; em segundo, que seja, obviamente, controlada, visto que o Poder Público tem de controlar o gerenciamento dos diversos fundos, tanto públicos como privados; em terceiro lugar, uma previdência sem privilégios, onde todos, sejam magistrados, deputados, ou outras categorias, possam ter uma previdência especial, desde que contribuam para ela; todos têm de ter uma previdência básica, que é obrigação do Estado; o resto, é complementar, e pode ser a mais especial possível, desde que se pague por isso, sem usar os recursos dos miseráveis para honrar esses compromissos.

Em último lugar, em observação ao que disse o Dr. Francisco de Oliveira, está o fato de que os efeitos de uma mudança da previdência não são futuros, mas imediatos, porque, na

medida em que se resgate a credibilidade da previdência e do Tesouro, haverá resposta imediata, do ponto de vista deflacionário e da redução de juros.

Roberto Macedo (Moderador) - A respeito da questão dos 147%, quando o Dr. Raphael falou da questão da ladainha, da crise e tudo o mais, acredito que seria mais apropriado o termo via sacra, porque as instituições não morrem, mas sim passam por crises. A Previdência está numa crise, agonizando, não vai morrer, mas, pelo menos, sairá de estado atual.

Minha primeira incursão nessa questão foi em 1979/80. Na época, o Dr. Francisco de Oliveira era Secretário de Administração do IAPAS e me forneceu dados, que foram estudados, não só como acadêmico, mas, também, devido à minha preocupação com a minha própria aposentadoria. Desde então, percebi que a situação era crítica. Isso não tem nada a ver com a Constituição, que, aliás, consagrou a Previdência, através dos benefícios. Alguns benefícios são defensáveis, como, por exemplo, a aposentadoria do trabalhador rural, ou a renda mensal vitalícia, criada no Governo Geisel, em 1974, embora o problema é que estes amarram algumas soluções, tornando difícil a reforma.

Há certos episódios que foram mencionados, como, por exemplo, a recuperação da Previdência, à época do Plano Cruzado quando, devido ao congelamento de preços, houve crescimento dos salários. Nessa época, na história da Previdência, houve um problema de crescimento artificial de salários.

Depois disso, a previdência voltou a entrar em crise: aumentavam-se as alíquotas e não se via resposta da arrecadação. De repente, apareceu o problema dos 147%. O Ministério da Economia, inclusive, assumiu a conta. Defendendo a proposta no Congresso, mostramos que não havia recursos. Esta questão técnica contestava um relatório do Tribunal de Contas, baseado em um documento errado do Sr. Bruno Konder, econometrista da DATAPREV. Todavia, este relatório fez com que os Deputados não quisessem mais discutir o assunto.

Depois do recesso, a Comissão da Câmara dos Deputados passou a estudar o problema, sob a relatoria do Ministro Antônio Britto, reconhecendo haver uma crise na previdência, e que esta precisava ser enfrentada.

O Governo pagou os 147% através da transferência de recursos de outras áreas. A transferência de recursos que a previdência fazia para a área de saúde não pode mais ser feita; foram arrojados os rendimentos dos aposentados. A Constituição não garante essa proteção, porque ela prevê os reajustes, mas não o intervalo entre estes. Então, por um longo período, com o reajuste quadrimestral, foi possível segurar a folha de salários, bem como o salário-mínimo. Qual a correção atual dos aposentados, com uma inflação mensal de 35%? Não é uma correção integral. Se houvesse o reajuste mensal de 100%, o salário deixaria de cair, porque quanto mais se reajusta, mais a inflação acelera. No fim do processo, haveria correção horária, embora o índice seja sempre calculado a posteriori, até o momento em que se dolarizaria tudo. A previdência, como se sabe, não tem dólar em caixa.

Foram feitos os ajustes. A minha visão da via sacra é mais a de uma concordata, pois ela dá calote nos aposentados e nos passivos da previdência. Não é só um problema de receita

e despesa, mas a questão deve ser vista sob o conceito de equilíbrio de estoque. Pessoalmente, contribuí sobre 20 salários-mínimos, durante muito tempo. Onde foi parar isso? Sumiu. Há um passivo a descoberto, que ninguém sabe onde foi parar. Reduziram o teto de contribuição, mexeram no valor do salário-mínimo e quem pagou sobre 20 salários, hoje, só recebe sobre 2 ou 3. Então, freqüentemente têm havido calotes. Recentemente, o equilíbrio da previdência tem sido precário. O Secretário Executivo da Previdência, Dr. Sérgio Cutolo, esteve aqui e disse, muito claramente, que, no ano que vem, ao contrário, o Tesouro terá que transferir recursos para a Previdência.

Assim, houve a questão dos 147%, que gostaria de deixar bem esclarecida: não havia dinheiro, foi demonstrado que não havia e foi pago com os vários calotes que a previdência provocou.

Acompanhando os debates, constatei que toda discussão se coloca em termos de receita e despesa, sendo que a previdência não é só isso, já que tem ativo e passivo, sobretudo o passivo. Assim, ênfase que a minha proposta é nessa linha intermediária, que prevê o uso do programa de desestatização para pagar esse passivo da previdência. Talvez a assistência não esteja de acordo com isso, mas é melhor que o dinheiro da venda das estatais vá para os trabalhadores, do que vir através das moedas podres que continuam sendo emitidas para o sistema financeiro. Continuam emitindo debêntures, uma série de coisas. Corre-se o risco de liquidar esse patrimônio do Estado para os grandes capitalistas. Eu acho que se tiver de entregar, melhor que se entregue para os trabalhadores. Essa é inclusive uma forma de resgatar o débito social.

Será a última oportunidade de democratização do capital na nossa geração, já que a democratização da terra se perdeu com a ocupação fundiária da Amazônia; para a democratização do capital, o que está nas mãos do governo, hoje, são essas empresas. Vocês têm de escolher. Prefiro que se cubra esse rombo, e não se resgate, simplesmente, títulos da dívida podre. Tem a pensão e a aposentadoria podres. Houve gente que recebeu calote de todo o tipo. Hoje, estamos numa situação em que a pessoa finge que se aposenta e o governo finge que paga. E o pessoal da área de saúde não finge que adoce, ele adoce mesmo e o governo finge que trata disso. O sistema não funciona. Então, temos de pensar nisso: ele não funciona, não é eficiente, é iníquo, como se falou, inclusive, em vários pontos abordados pelo Kandir.

Enfrentaremos o problema ou vamos tapar o sol com a peneira? Não se trata de colocar em termos de reforma constitucional - essa é um discussão que envolve outros aspectos. Tem de ser enfrentado? Tem!

Passo a palavra aos conferencistas, para as suas observações finais.

José Luís de Carvalho (Conferencista) - Vivendo e aprendendo. Tenho algumas observações a fazer. Em primeiro lugar, não quis desqualificar qualquer crítica, mas deixar claro que eu sou capenga dos dois pés: não aceito a intervenção do Estado. O Estado, quanto maior, pior. E não há evidência mais dramática disso do que o que ocorreu com as sociedades do Leste Europeu e com a ex-União Soviética.

Não acho nada sobre o mercado. Há evidências. Há sociedades onde o mercado funciona mais livremente, gerando mais prosperidade do que naquelas onde há intervenção estatal, e a limitação da liberdade das pessoas é maior. Isso é evidência, e não uma questão de opinião.

Tenho certeza de que o mercado não resolve tudo. Não há dúvidas. A literatura econômica está cheia de casos de falhas do mercado, embora ela também esteja repleta de soluções para tais falhas. Algumas requerem maior intervenção do Estado, outras, uma menor intervenção.

Na proposta que apresentei, há uma ação tipicamente estatal: a ação de regular, para proteger o interesse de terceiros, porque as administradoras estão administrando propriedades alheias, e é impressionante como o brasileiro não tem noção de direito de propriedade. É por isso que aceitamos ser capengas, porque não acreditamos nos nossos direitos.

Quando pensei que o Prof. Kandir iria apoiar a minha proposta, ele, literalmente, disse que aquilo que se referia ao atendimento dos excluídos, que cabia ao Estado, através de impostos gerais. Foi exatamente o que eu disse. Quando o Prof. Kandir sugeriu que o sistema deve ser autônomo, a proposta que gera um sistema com estas características é exatamente a apresentada por mim, já que sou eu quem decide onde aplicar os recursos para a minha aposentadoria.

Francisco de Oliveira (Conferencista) - Não vou retrucar nada do que disse o Dr. Aluísio, dado o tom em que ele expôs a questão. Só digo uma frase que utilizei numa palestra: no mundo das maravilhas, tudo é possível.

Chegando um pouco mais à realidade, falando tecnicamente, o que se fez foi simular em cima desse conceito louco do orçamento da seguridade, onde se mistura o orçamento da previdência, da assistência e da saúde. Foram exatamente estas as simulações feitas e, uma vez mais, estou aberto a críticas.

Realmente, o que ele acabou de falar é absolutamente verdadeiro: a folha de salários cobre os impostos, cobre o ônus da previdência. Em todas as minhas simulações, isso é demonstrado sobejamente. O que não faz sentido é misturar-se todas as coisas num orçamento único. Não tenho nada contra o conceito da seguridade, e acho que, realmente, a nível conceitual e até operacional, saúde, assistência e previdência são funções integradas.

Sob o ponto de vista de técnico-orçamentário - não se trata de tecnocracia, mas simplesmente de bom senso - não se pode misturar, deslocar os recursos de pagamento do aposentado, para cobrir o orçamento de saúde ou de orçamento da assistência social. Isso não faz sentido, porque trata-se de funções que integram o mesmo conjunto, embora estes sejam disjuntos. Ou seja, a previdência é um contrato de longo prazo entre o cidadão e o Estado, que tem de ser honrado, a qualquer custo. Saúde e assistência, se misturados no mesmo orçamento, serão sempre residuais. O tratamento residual da saúde é uma noção obsoleta, do tempo em que seguro social era a meta principal.

A bem da verdade, dada a retórica política vigente, é muito provável que não se faça nenhuma reforma no sentido de diminuir a participação do Estado, e de se fazer uma previdência

oficial de limites mais baixos, propiciando um modelo de desenvolvimento baseado no capital dos trabalhadores.

A sociedade brasileira, talvez, não esteja madura, ainda, para discutir esse tipo de proposta, mas, a bem da clareza dos conceitos, o mínimo que se poderia fazer seria separar o que é previdência do que é saúde, e dar a cada área um orçamento próprio; e o que é assistência, definitivamente, tem de ir para o orçamento fiscal.

Trata-se de uma proposta tímida. Se vai haver alguma mudança, que simplesmente se segmentem os problemas, para que se discuta, com racionalidade, cada um dos pedaços. A minha proposta, neste momento, não é tentar vender esse peixe. Todavia, este tema ainda requer muita discussão.

Temos uma vantagem, pois quando entrei na Previdência, em 1979, era tabu discutir essas questões. Fez-se uma bibliografia da Previdência Social. Desafio a qualquer um dos presentes, a encontrar alguma informação numérica relativamente confiável, alguma coisa que não seja aquele balanço oficial, meio complicado, antes de 1979. Tenho procurado, durante todos esses anos, produzir o máximo de informações por escrito, de modo que as pessoas possam consultar, contestar, e até fazer alguns exercícios interessantes, como fez o Dr. Aluísio, ao somar e subtrair, a partir dos cenários montados.

De qualquer maneira, a política de disseminação da sociedade deve ser essa, pois é assim que a sociedade rediscute seus sistemas, e não a partir de dogmatismos, a partir de uma pretensa elite intelectual que se vai chegar a uma solução socialmente desejável e economicamente viável.

Raphael de Almeida Magalhães (Conferencista) - Finalizando, gostaria de enfatizar que poder-se-ia examinar uma reforma da previdência, a fim de corrigir as distorções em relação ao seu eixo central, tal como emergente na Constituição.

Dizer, por exemplo, que a pensão aos idosos de 65 anos não contribuintes deve ser uma função da assistência social isso, claramente, deve ser feito. Em segundo lugar, deve-se colocar todos dentro do sistema contributivo geral, não deixando ninguém fora dele: militares, civis, funcionários públicos, e, no caso de regimes especiais de aposentadoria, que se criem regimes complementares para os magistrados, para os deputados. Portanto, está havendo uma transferência indevida de recursos da previdência para outras instâncias, e para aposentadorias que são muito superiores, normativamente, às da previdência social. É claro que isso tem de ser corrigido, mas na perspectiva de que não se está fazendo uma operação de crédito e débito, mas um ajuste no conceito da previdência e da seguridade social. Neste caso, o Prof. Kandir tem toda razão: é absurdo ter benefícios especiais.

Todavia, isso não vai resolver o problema de caixa, mas dará à Previdência muito mais homogeneidade, mais articulação. Aliás, tudo o que se disse aqui não resolve nenhum problema de caixa de curto prazo, porque já há uma massa de encargos e ninguém pode ferir direitos adquiridos.

O crédito brasileiro é uma coisa complicada, mas caso se declare que só a previdência tem problema de crédito, fica difícil. Você mesmo acabou de dizer que tem que ir ao mercado pagar uma taxa do tamanho de um bonde. Vai dizer que é por causa da Previdência?

Antonio Kandir (Debatedor) - Estou dizendo que é devido à ordem institucional do Estado.

Raphael de Almeida Magalhães (Conferencista) - É fato que, na previdência, nesses anos todos, a transferência de caixa se deu ao inverso.

Antonio Kandir (Debatedor) - Só quis enfatizar o problema. A solução não se dá pelo caixa, mas pelo crédito.

Raphael de Almeida Magalhães (Conferencista) - Acho difícil. Posso acreditar que é o over, que são os bancos que provocam isso. Cada um vai ter o seu bicho-papão.

Em todo caso, sem esse clima de terror em relação a imputar-se à Previdência uma responsabilidade que ela não tem para com a crise, há coisas a se aperfeiçoar, inclusive dentro da revisão constitucional. No trabalho apresentado há, inclusive, um série delas, até a equiparação da idade de aposentadoria, e das condições de aposentadoria do homem e da mulher. As mulheres até vivem mais. Mas não temos, primeiro, um descalabro demográfico, ao contrário, estamos entrando num ótimo demográfico. Estamos com uma população economicamente ativa, pelo menos até o ano 2015, superior à inativa, estamos entrando numa fase que os demógrafos diriam que é boa, do ponto deles.

Há a questão da informalidade, daqueles que não contribuem para a previdência - não é informalidade, já que eles são, obrigatoriamente, associados da Previdência, só que não recolhem. Então, é um questão de administração, de como esse pessoal vai contribuir. Ou ele é punido, e não recebe benefícios previdenciários, ou se encontra mecanismos fáceis de ingresso, que passariam, obrigatoriamente, por revisões dos esquemas administrativos da Previdência: na informatização, no cadastro. Enfim, uma série de ações que já deveriam ter sido tomadas, há muito tempo. Mas, enquanto não se trata disso, diz-se que na Previdência a relação entre contribuintes e aposentados é de 2 para 1, etc.. Na PEA brasileira não entra, mas também sai da Previdência os que não contribuem há muito tempo.

É preciso, também, estabelecer um tempo de contribuição obrigatória. Enfim, há muita coisa a se fazer, sensatamente, e não querer resolver o problema do déficit público brasileiro às custas da Previdência.

O debate é extremamente salutar. Não me lembrei que o Dr. Roberto Macedo tinha participado dos 147% mas, enfim, poderia ter dito de forma mais delicada.

O Deputado Waldir Pires, quando convidado para Ministro da Previdência, ainda pelo Presidente eleito Tancredo, disseram a ele o seguinte: você vai carregar o maior "abacaxi" do mundo, que é um buraco sem fim. Diziam, nesse tempo, que o déficit da previdência era de 15% do PIB. Puseram 15% do PIB no colo dele.

Roberto Macedo (Moderador) - O déficit da Previdência não chega a esse tamanho.

Raphael de Almeida Magalhães (Conferencista) - Disseram a ele. O Ministro da Fazenda do Dr. Tancredo Neves disse: leva 15% de déficit aí para administrar. Virado o ano, o que aconteceu? A economia cresceu, os salários subiram, e ele conseguiu equilibrar a previdência.

Roberto Macedo (Moderador) - Mas não na mágica!

Raphael de Almeida Magalhães (Conferencista) - Que mágica? Mágica é a que está aí, onde os salários não crescem e há aumento do desemprego. Pode-se inventar a reforma fiscal que quiser, virar de cabeça para baixo, mas, se não conseguir retomar, minimamente, o crescimento, não resolverá. A Previdência tem de acabar para isso. Será este o preço a pagar?

Já vi proposta de redução do piso, onde um salário-mínimo é demais, e que o país não pode pagar. Realmente, é demasiadamente complicado. Mas, enfim, acredito que essa relação causal entre a sempre recorrente declaração de que a previdência quebrou, e o conserto do Estado é complicado, é injusta.

Roberto Macedo (Moderador) - Só uma observação final. Isso diz respeito à questão do aumento da arrecadação. Se tornarmos a situação do financiamento mais clara, fica mais fácil levantar recursos. Além de mais eficaz, fica mais justo, tornando mais fácil a venda do peixe para a sociedade.

Conversei com os organizadores e recebi instruções para não declarar o seminário encerrado, mas suspenso. Tivemos informações, do Deputado Nelson Jobim, de que, provavelmente, a revisão constitucional vai ter andamento. Então, considero o seminário suspenso, sendo reaberto no próximo mês, com outros participantes, outros interlocutores, em local ainda a ser determinado pelo Senador Humberto Lucena, ou pelo Deputado Inocêncio Oliveira.



PAX

EDITORA GRÁFICA E FOTOLITO LTDA.

Fone 233-7888 - Fax 234-7740 - Brasília - D.F.

SAA/Norte - Quadra 1 nº 605 - CEP 71.220-000

1

2

3

4

5

6

