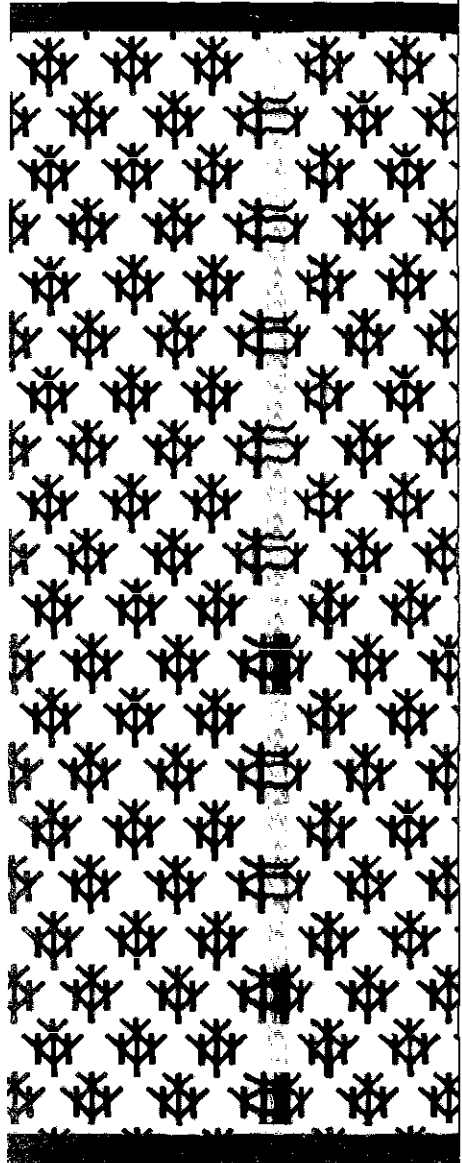


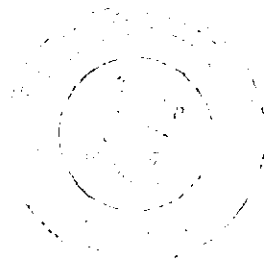
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - LC/BRS/L. 18
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA
CONVÊNIO MPS/CEPAL

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

PESQUISAS: VOLUME I

Brasília, 1993



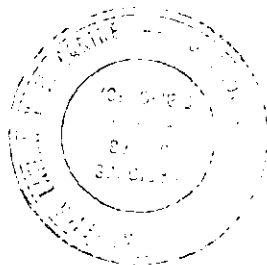


A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL
PESQUISAS: VOLUME I

2011. 819 1

LC/BRS/L.18
Brasília, 1993

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



**A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL
PESQUISAS: VOLUME I**

BRASÍLIA, 1993

© 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
A Previdência Social e a Revisão Constitucional.
Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil, 1993
v.1: Pesquisas, 302 p.
"Convênio MPS/CEPAL"
I. Previdência Social 2. Seguridade Social
I. Comissão Econômica para América Latina e Caribe
II. Título III. Pesquisas

CDD-361

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
APRESENTAÇÃO	11

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS *(Roberto Macedo)*

PREFÁCIO	15
----------------	----

I. HISTÓRICO: CONCEITOS E INSTITUIÇÕES	17
A. Vinculação pela empresa (Caixas)	17
B. Vinculação pela categoria profissional (Institutos)	18
C. No rumo da uniformização e da unificação	19
D. Lei Orgânica da Previdência Social	19
E. Unificação institucional	21
F. Seguro de acidentes do trabalho	21
G. Previdência Social Rural	21
H. Ministério da Previdência e Assistência Social	21
I. Consolidação das Leis da Previdência Social	21
J. SINPAS	22
K. A Constituição de 1988	22
L. Organização, custeio e benefícios	23
M. Estrutura administrativa	23
II. PRINCIPAIS DISTORÇÕES DA SEGURIDADE E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	25
III. PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUAS CARACTERÍSTICAS	31
IV. A PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS	35
A. Conceito de Seguridade Social	35
B. Previdência Social: regimes previdenciários	35
C. Previdência Social: gestão e controle dos regimes	35
D. Previdência Social: clientela	36
E. Filiação	36
F. Benefícios: considerações gerais	36
G. Benefícios de caráter assistencial	36
H. Benefícios: aposentadoria por tempo de serviço	36
I. Benefícios: aposentadoria especial	36
J. Benefícios: valor mínimo	37
K. Benefícios: acidentes de trabalho	37

L.	Cálculo do benefício	37
M.	Teto de benefícios	37
N.	Reajuste dos benefícios	37
O.	Financiamento: regime	37
P.	Financiamento: fontes de custeio	37
Q.	Financiamento: fontes de custeio da Previdência Social	38
R.	Financiamento: fontes de custeio/seguro de acidentes	38
S.	Financiamento: orçamento	38
T.	Financiamento: arrecadação	38
U.	Financiamento: teto de contribuição	38
V.	Regime de Previdência Complementar	38
W.	Regime de Previdência do Servidor Público	39
X.	Regras de transição e outras considerações	39
V.	A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA REVISÃO CONSTITUCIONAL: DUAS PROPOSTAS	41
A.	Uma Constituição mais sintética	42
B.	Manutenção do grau de detalhe atual	44
C.	Outras sugestões	47
	ANEXO	51

**SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL:
OBJETIVOS E VIABILIDADE FINANCEIRA**
(Raphael de Almeida Magalhães e José Carlos de Assis)

I.	INTRODUÇÃO	83
II.	SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: OBJETIVOS E VIABILIDADE FINANCEIRA	87
III.	CONCEITUAÇÃO	89
IV.	O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO	93
A.	Origem e abrangência	93
B.	Inovações e mudanças	94
C.	Desvios estruturais	96
D.	Funcionalidade das fontes de financiamento	100
E.	A Previdência Complementar	103
V.	OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO E DA GESTÃO	107
A.	Gestão	109
B.	Proteção à saúde	110

VI.	ASSISTÊNCIA SOCIAL	115
	A. Assistência Social e Previdência Social	115
	B. Âmbito próprio da política social	116
	C. Assistência Social	116
	D. Política Assistencial Compensatória	116
	E. Da administração da política social	117
VII.	SEGURIDADE SOCIAL E POLÍTICA ECONÔMICA	119
	A. Tendências demográficas	120
	B. Fatores sócio-econômicos	121
VIII.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	125
	TABELAS	133

**DIRETRIZES CONCEITUAIS E OPERACIONAIS
PARA A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**
(Antonio Kandir e equipe)

	SUMÁRIO EXECUTIVO	141
I.	INTRODUÇÃO	151
II.	ANÁLISE DAS PRINCIPAIS PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES	155
	A. Seguridade Social	155
	B. Perfil do sistema previdenciário	158
	C. Transição	170
III.	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	179
	A. O caso inglês	179
	B. O caso chileno	181
	C. O caso norte-americano	185
	D. O caso italiano	186
	ANEXO I: A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: PRINCIPAIS PROPOSTAS EM DISCUSSÃO	189
	BIBLIOGRAFIA	221

**RELATÓRIO FINAL: COMISSÃO ESPECIAL
SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL**
(Relator: Deputado Antônio Britto)

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS	225
I. INTRODUÇÃO	227
II. AS ATIVIDADES DA COMISSÃO	229
A. As reuniões da Comissão	230
B. As reuniões do Relator	231
III. ESTUDOS DA COMISSÃO	233
A. A previdência social vive a pior crise de sua história	233
B. Afinal, a crise é gerencial, circunstancial ou estrutural?	234
IV. RECOMENDAÇÕES PARA A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	285
A. Solução para o impasse dos 147%	285
B. Volta aos princípios de dignidade e eficiência na administração da previdência	286
C. Controle da gestão da previdência social por um conselho eleito pelo Congresso Nacional	288
D. Utilização dos recursos da contribuição sobre salários apenas para pensões e aposentadorias	289
E. Extinção do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro/ redução das contribuições dos empresários sobre a folha de salários	289
F. Redução da contribuição das empresas sobre a folha de salários	291
G. Cobertura pela União, com recursos fiscais, das despesas com pessoal e custeio	291
H. Sistema complementar de previdência, público e privado	291
I. Manutenção do limite de dez salários-mínimos para contribuições e benefícios da Previdência Social	292
J. Fim do subsídio da Previdência Social ao sistema governamental de pensões e aposentadorias dos servidores civis e militares	293
K. Fim da acumulação de aposentadorias e outras vantagens especiais	293
L. Revisão do instituto da aposentadoria por tempo de serviço	294
M. Redefinição das aposentadorias especiais	295
N. Maior seletividade na concessão de benefícios	295
O. Aposentadoria por invalidez	296
P. Benefícios decorrentes de acidentes de trabalho	296
Q. Criação do Cadastro Nacional do Trabalhador	296
R. A municipalização da assistência social	297
S. Descentralização imediata de recursos para a área de saúde	297
ANEXOS	299

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

PREFÁCIO

É com grande satisfação que apresentamos à sociedade brasileira, através da presente publicação, os resultados de árduo trabalho de pesquisa e reflexão, realizado pelo Ministério da Previdência Social em conjunto com a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL), tendo por fulcro os grandes temas em matéria previdenciária.

Esta coleção é constituída de três partes e a nossa expectativa é de que este material possa tornar-se importante fonte de subsídios para os debates relativos à reforma da Previdência Social, um dos itens mais apaixonantes da agenda da revisão constitucional.

Da primeira parte consta um conjunto de depoimentos de renomados especialistas das mais diversas áreas do conhecimento - economistas, juristas, sociólogos, cientistas políticos, demógrafos - que, sob um enfoque multidisciplinar, buscam identificar as deficiências do modelo previdenciário adotado, as suas perspectivas e as alternativas existentes. Em seguida, é apresentado um levantamento completo da bibliografia existente sobre Previdência Social no Brasil, que deve constituir um roteiro para todos que estudam e pensam o assunto. Por fim, apresentamos estudos realizados com total independência por destacados nomes da intelectualidade brasileira sobre alguns dos aspectos mais candentes do atual sistema.

Estamos convictos de que damos um passo decisivo no sentido de reaproximar o Ministério da Previdência Social do mundo acadêmico brasileiro, criando as condições para resgatar a capacitação técnica necessária para a adequada formulação de políticas públicas e uma gestão eficiente e eficaz do sistema.

Por outro lado, cremos também que os desafios da Previdência não são atinentes apenas a um governo, a um partido ou a um ministro, mas ao conjunto da sociedade. Vale assinalar que a Previdência Social é um dos pactos de maior repercussão social e econômica em qualquer comunidade, que implica responsabilidade e solidariedade não apenas entre os cidadãos de uma mesma geração, mas também porque engendra compromissos para as futuras gerações.

Não temos dúvida de que o extraordinário esforço gerencial ora em curso é fundamental para assegurar que a Previdência Social atenda tempestivamente aos anseios de seus segurados

e dependentes, mas isto não obscurece o fato de que, por ocasião da revisão constitucional, teremos que refletir sobre algumas grandes questões. Poderíamos, talvez, sintetizá-las em um roteiro preliminar e tentativo.

Primeiramente, temos que buscar formas mais adequadas de ajustar as fontes de financiamento ao dinamismo e às peculiaridades de cada um dos componentes da seguridade social, procurando, por um lado, assegurar o equilíbrio do sistema em diversos horizontes temporais e, por outro, superar os efeitos nocivos, em nível macroeconômico, do esquema de custeio vigente.

Há um aspecto organizacional, relacionado à necessidade de estruturação de uma Previdência pública, mas não governamental, submetida ao controle dos agentes sociais, co-partícipes de sua gestão, que viabilize administrações profissionalizadas e evite solução de continuidade das políticas implementadas.

Outro aspecto vincula-se à necessidade de corrigir possíveis distorções distributivas engendradas pelo plano de benefícios, almejando maior equidade social.

Por fim, precisamos definir um sistema misto, que ajuste de modo complementar ao sistema público a atuação da iniciativa privada, sem prejuízo da população pobre, incapaz de realizar um esforço de poupança individual.

Concluimos reafirmando nosso profundo otimismo e nossa confiança de que o povo brasileiro decidirá com maturidade, através do Congresso Nacional, por uma Previdência Social justa e equilibrada, capaz de superar os obstáculos dos anos vindouros.

ANTÔNIO BRITTO
MINISTRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

PESQUISAS: VOLUME I

APRESENTAÇÃO

Este é o primeiro volume da série de pesquisas e estudos realizados como um dos objetivos do convênio entre o Ministério da Previdência Social e a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL). Esta série incluirá, também, outros trabalhos, que servirão como referência para a análise da Seguridade Social no Brasil.

A reforma do sistema previdenciário brasileiro é o principal tema deste volume, cujo estudo é desenvolvido por três dos trabalhos aqui apresentados. O primeiro deles contém a resenha e a consolidação das propostas formuladas por diferentes pesquisadores, institutos, associações e centrais sindicais. Ao realizar este levantamento, o Prof. Roberto Macedo, com a colaboração do Prof. Celso Barroso Leite, assinalou as principais características dessas propostas e apontou as diferenças existentes entre elas. O trabalho traz, em sua parte final, um conjunto das possíveis alterações constitucionais que, segundo o autor, seriam necessárias para uma reforma da Previdência Social.

O segundo estudo, de autoria dos Drs. Raphael de Almeida Magalhães (ex-Ministro da Previdência e Assistência Social) e José Carlos de Assis, fundamenta uma defesa do atual Sistema de Seguridade Social brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988. Contrariando outras análises, este estudo destaca que as atuais dificuldades do sistema de seguridade brasileiro são decorrentes da queda de receita imposta pela crise econômica da última década, das distorções dos mecanismos de financiamento instituídos pela Constituição e da falta de implementação dos sistemas descentralizados na área de saúde e assistência social. Os autores reconhecem, entretanto, a necessidade de alterar alguns benefícios da Previdência Social, não tanto por questões financeiras, mas pela inconsistência de seus objetivos, de sua forma de financiamento e, sobretudo, para imprimir-lhes um princípio de maior equidade. Nas conclusões, quinze proposições de mudanças constitucionais e de legislação ordinária sobre Seguridade Social no Brasil são apresentadas.

O estudo seguinte propõe um conjunto de diretrizes conceituais e operacionais para a reforma da previdência social no Brasil. A equipe de pesquisadores, liderada pelo Prof. Antonio

Kandir, aponta para a importância de adequar o sistema previdenciário brasileiro às novas condições econômicas e sociais exigidas para a retomada do crescimento e estabilização da economia. Nesse sentido, algumas medidas prioritárias são propostas, tais como: o desmembramento do atual sistema de seguridade social, a vinculação das reformas previdenciária e tributária, a constituição de um novo sistema misto público e privado com alterações em vários benefícios e o detalhamento da transição para este novo sistema. As diretrizes da pesquisa fundamentam-se na análise das diferentes propostas em debate pela sociedade brasileira e no estudo comparativo da experiência internacional, como a inglesa, chilena, norte-americana e italiana.

O quarto trabalho que compõe este volume é o relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sobre a Previdência Social, que representou uma importante contribuição ao debate para a reforma do sistema previdenciário. O relator da Comissão, Deputado Antônio Brito, apresentou um exaustivo diagnóstico das receitas e despesas da Seguridade Social e discorreu sobre as dificuldades do Sistema a nível conjuntural, gerencial e estrutural. Vale ressaltar que as dezenove recomendações dessa Comissão nortearam as mudanças administrativo-gerenciais, introduzidas na Previdência Social, desde o primeiro semestre de 1992.

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

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:
RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS**

Roberto Macedo*/

***/ Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Pesquisador da FIPE-Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.**

PREFÁCIO

Este documento é constituído de cinco capítulos. O primeiro contém um breve histórico da evolução da previdência e da seguridade social no Brasil, para mostrar como evoluíram os conceitos e as instituições. O segundo capítulo trata das principais distorções do sistema de seguridade social, em particular da previdência social, à luz de conceitos teóricos do que seja uma política de seguridade social adequada e os seus instrumentos. O capítulo III apresenta comentários a respeito de diversas propostas de reforma da previdência social, elaboradas por vários autores e cujos detalhes são apresentados no apêndice. Em seguida, o quarto capítulo apresenta uma proposta de reforma da previdência social, que consolida algumas das propostas existentes e incorpora sugestões adicionais. Finalmente, no quinto capítulo, essa proposta é apresentada especificamente sob a forma de duas propostas de emendas à Constituição, que constituem subsídios para a revisão constitucional que se aproxima.

Gostaria de registrar a fundamental colaboração de Celso Barroso Leite na realização deste trabalho. Formalmente um consultor, na prática foi também um co-autor, ainda que não concorde, necessariamente, com tudo o que está sendo proposto. Agradeço, também, a importante colaboração de Regina Malvar e Cláudia Deud, da Assessoria Econômica da Câmara dos Deputados, na elaboração do apêndice e na apresentação de críticas e sugestões muito úteis, e de Peter Greiner Jr., na apresentação gráfica final. Paulo Rabello de Castro e Francisco Eduardo Barreto de Oliveira também ajudaram com suas valiosas observações. Quaisquer erros, entretanto, são de minha exclusiva responsabilidade.

Roberto Macedo

I. HISTÓRICO: CONCEITOS E INSTITUIÇÕES

No Brasil, como na virtual totalidade dos demais países, a previdência social é o mais importante programa de seguridade social ou proteção social. Tem a seu cargo, em âmbito nacional, o seguro social dos trabalhadores da área privada, bem como dos contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho no setor público, em particular na sua parte organizada sob a forma de empresas; garante-lhes, e aos seus dependentes, os benefícios previstos na legislação, mediante recursos provenientes do Orçamento Geral da Seguridade Social, cuja principal fonte de financiamento são as contribuições das empresas e dos trabalhadores (segurados), calculadas sobre a folha de salários.

Até 1988, a previdência social dos trabalhadores rurais era separada da que cobre os trabalhadores urbanos e bem mais modesta. Hoje é uma só e a mesma para os dois setores. No caso da renda mensal vitalícia devida a idosos e inválidos, trata-se de benefício estendido a pessoas independentemente da sua condição de trabalhador ou de segurado e em geral os que recebem benefícios na área rural o fazem sem terem contribuído para o sistema. A previdência social também já prestou assistência médica aos seus beneficiários, porém hoje esse programa se situa na área da saúde, estando em implantação um sistema único de saúde (SUS).

Segue-se um sucinto e esquemático resumo da origem e evolução da previdência social brasileira, que começou limitada às áreas urbanas.

A. Vinculação pela empresa (Caixas)

- 1923 - A chamada "Lei Elói Chaves" (na realidade Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro) determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária; a primeira delas foi instalada em 20 de março do mesmo ano. O dia 24 de janeiro é, hoje, oficialmente, considerado o "Dia da Previdência Social". Ainda em 1923, o Decreto nº 16.037, de 30 de abril, criou o Conselho Nacional do Trabalho, que, além das questões trabalhistas, tinha a seu cargo a previdência social, cujo controle lhe competia, inclusive como órgão de recurso das decisões das Caixas. A previdência social, como o trabalho, se situava na área de competência do Ministério da Agricultura.
- 1926 - A Lei nº 5.109, de 30 de dezembro, estendeu a previdência social (Lei Elói Chaves) aos portuários e marítimos; mas, com relação a estes últimos, a ampliação não se concretizou.

- 1928 - A Lei nº 5.485, de 30 de junho, estendeu a previdência social aos empregados das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.
- 1930 - O Decreto nº 19.433, de 26 de novembro, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, entre cujas atribuições estava orientar e supervisionar a previdência social. No mesmo ano, o Decreto nº 19.497, de 17 de dezembro, estendeu-a aos empregados dos serviços de força, luz e bondes.
- 1931 - O Decreto nº 20.465, de 1º de outubro, consolidou e reformulou a legislação anterior sobre a matéria e estendeu-a aos demais serviços públicos explorados ou concedidos pelo Poder Público. Esse decreto é considerado expressivo marco na nossa evolução previdenciária.
- 1932/1934 - Duas novas extensões da previdência social: às empresas de mineração e às de transporte aéreo.
- 1949 - O Decreto nº 26.778, de 14 de junho, regulamentou a Lei nº 593, de 24.12.48, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço), bem como a execução de outros aspectos da legislação sobre Caixas de Aposentadoria e Pensões.

B. Vinculação pela categoria profissional (Institutos)

Durante o período da progressiva fusão das Caixas organizadas pelas empresas, teve início a substituição delas por Institutos de âmbito nacional, na base no gênero da atividade empresarial; isto é, incluindo, no seu campo de aplicação, todos os trabalhadores de todas as empresas que em qualquer ponto do País exercessem a atividade respectiva.

- 1933 - O Decreto nº 22.872, de 29 de junho, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, a primeira instituição dessa nova fase da previdência social.
- 1934 - Ainda com a denominação anterior, mas já de acordo com o novo critério, mais racional, foram criadas três CAPs, cada qual abrangendo a mesma categoria profissional em todo o território nacional: a dos Aeroviários (Portaria nº 32, de 1 de maio, do Conselho Nacional do Trabalho); a dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns (Decreto nº 24.274, de 21 de maio); e a dos Operários Estivadores (Decreto nº 24.275, da mesma data). Também, em 1934, foram criados os IAPs dos Comerciários (Decreto nº 24.272, de 22 de maio) e dos Bancários (Decreto nº 24.015, de 1 de julho).
- 1936 - A Lei nº 367, de 31 de dezembro, criou o IAP dos Industriários, instalado em 3 de janeiro de 1938.
- 1938/1939 - O Decreto nº 651, de 26 de agosto de 1938, transformou a CAP dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns no IAP dos Empregados em Transportes e Cargas. O Decreto Lei nº 1.355, de 16 de junho, transformou a CAP dos

Operários Estivadores no IAP da Estiva. A transformação dessas duas CAPS em Institutos foi assinalada como o fim da época das caixas múltiplas, por empresa, cujo excessivo número levou à sua progressiva fusão; esta, porém, só se completou em 1953, com a criação da Caixa Única de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (Decreto nº 34.586, de 12 de novembro).

- 1945 - O Decreto Lei nº 7.720, de 9 de julho, incorporou o IAP da Estiva ao dos Empregados em Transporte e Cargas.
- 1960 - A Lei Orgânica da Previdência Social (nº 3.807, de 26 de agosto) transformou a caixa única remanescente no IAP dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos. Estavam, então, criados os seis Institutos de Aposentadoria e Pensões, de âmbito nacional e com filiação de acordo com a categoria profissional, definida com base na atividade genérica da empresa.

C. No rumo da uniformização e da unificação

Nas duas décadas que antecederam a Lei Orgânica de 1960, a evolução da nossa previdência social se caracterizou, sobretudo por iniciativas que, embora tenham frutificado apenas em parte (quando chegaram a frutificar), vieram confirmando e reforçando a tendência no sentido da uniformização do sistema previdenciário, que aquela lei afinal consubstanciou e, também, da unificação institucional, conseguida em 1966.

- 1941 - Iniciativa de um plano único de benefícios, custeio e estrutura administrativa, que, elaborado pelo Serviço Atuarial do MTPS, foi bem recebido, mas não chegou a ser aprovado.
- 1945 - Um grupo de técnicos do MTPS preparou um projeto de Consolidação das Leis da Previdência Social, que tampouco chegou a se concretizar. Nesse mesmo ano, o Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de maio, conhecido como "Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil", previu a criação de um Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Sua comissão organizadora realizou extensos estudos preliminares e minuciosos levantamentos mas, apesar disso, o ISSB não vingou.
- 1954 - Procurando retomar a idéia de uniformização e unificação tentada com o ISSB, o Decreto nº 35.448, de 1º de maio, com fundamento no Decreto Lei nº 7.526, que o previra, aprovou um Regulamento Geral dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, logo em seguida revogado (Decreto nº 36.132, de 3 de setembro).

D. Lei Orgânica da Previdência Social

- 1960 - Em 26 de agosto, após atribulada tramitação legislativa, que se estendeu por treze anos, foi promulgada a tão esperada Lei nº 3.807 - Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) brasileira, um dos mais importantes marcos da sua evolução.

Menos de um mês depois, o Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social. Como já foi assinalado, a LOPS transformou-se no IAP dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos - a caixa única remanescente - e estabeleceu o mesmo plano de benefícios, o mesmo esquema de financiamento e a mesma estrutura administrativa para os seis IAPs que passaram a existir (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEC e IAPFESP). Assinalou, assim, a etapa conhecida como uniformização da previdência social.

1966 - A LOPS foi profundamente alterada em 1966 (Decreto Lei nº 66, de 21 de novembro) e em 1973 (Lei nº 5.890, de 8 de junho). Em consequência, o Regulamento Geral da Previdência Social recebeu novo texto (Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973).

Com a LOPS, quase completou-se a cobertura previdenciária da população economicamente ativa urbana; a rigor, as únicas exceções eram os empregados domésticos, incluídos mais tarde, e os ministros religiosos, aos quais a filiação veio a ser facultada.

Mesmo depois de alcançada a LOPS, começaram a surgir tentativas de reformulá-la. Basicamente, dizem respeito à LOPS, três tentativas de reformulação, nenhuma delas tendo obtido êxito:

- 1964 - Decreto nº 54.067, de 27 de julho, instituindo a comissão interministerial com representação classista, para propor a "reformulação do sistema legal da previdência social brasileira". A comissão reuniu, de início, apenas os técnicos do governo, que elaboraram dois anteprojetos, um de reforma da LOPS e outro da criação de um Ministério da Previdência Social - o que trazia a previdência para a administração direta. Em seguida, ambos foram revistos pela Comissão Plena, integrada por técnicos do governo e por representantes dos trabalhadores e das empresas.
- 1972 - Lei nº 5.859, determinando que os empregados domésticos fossem inscritos, obrigatoriamente, na previdência social.
- 1974 - os idosos e inválidos não contribuintes do sistema passaram a ter direito à renda mensal vitalícia, também conhecida como amparo previdenciário, por força da Lei nº 6.719.
- 1984 - Portaria 3.278, de 24 de janeiro, do Ministro da Previdência e Assistência Social, instituindo a comissão encarregada de preparar "Projeto de Revisão da Previdência e Assistência Social". Foram elaborados quatro anteprojetos, um dos quais a nova Lei Orgânica da Previdência Social. Estão publicados, na íntegra, no nº 45 (agosto de 1984) da "Revista de Previdência Social".
- 1986 - Decreto nº 92.654, de 15 de maio, instituindo no MPAS um grupo de trabalho encarregado de "realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da previdência social e reformulação dos planos de benefícios

previdenciários". O relatório do grupo, com 1.696 páginas, em dois tomos e três volumes, foi publicado pelo MPAS, sob o título "Rumos da Nova Previdência".

E. Unificação institucional

- 1966 - Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro, reunindo no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) os seis IAPs então existentes. O INPS foi instalado em 2 de janeiro de 1967; extinguiu o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência e a Superintendência dos Serviços de Reabilitação Profissional da Previdência Social, que também foram absorvidos pelo INPS; e determinou a extinção do Serviço de Alimentação da Previdência Social. Foi, provavelmente, a maior e mais complexa reforma administrativa levada a cabo na América Latina, sem interrupção de quaisquer serviços.

F. Seguro de acidentes de trabalho

- 1967 - A Lei nº 5.316, de 14 de setembro, integrou esse seguro na previdência social, fazendo-o desaparecer como ramo à parte, em outra medida de grande alcance do ponto de vista da racionalização da previdência social, apesar de ainda incompleta.

G. Previdência Social Rural

- 1963 - A Lei nº 4.214, de 2 de março - Estatuto do Trabalhador Rural -, criou a assistência social rural, a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural e reforçada, pouco depois, pelo Plano Básico, mencionado a seguir.
- 1971 - A Lei Complementar nº 11, de 25 de novembro, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, em substituição ao Plano Básico de previdência social rural, criado pelo Decreto-Lei nº 564, de 1 de maio de 1969, e ampliado pelo Decreto-Lei nº 704, de 24 de julho. A Lei Complementar nº 16, de 30.10.1973, alterou vários dos seus dispositivos.

H. Ministério da Previdência e Assistência Social

- 1974 - A Lei nº 6.036, de 1º de maio, desdobrou o Ministério do Trabalho e Previdência Social em dois outros, o do Trabalho e o da Previdência e Assistência Social. Assim, se concretizava a antiga idéia de um ministério específico para a previdência social.

I. Consolidação das leis da Previdência Social

Nos termos do artigo 6 da Lei nº 6.243, de 24.09.75, o Decreto nº 77.077, de 24.01.76, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), que reuniu a legislação até então em vigor sobre a previdência social urbana; e o decreto nº 89.312, de 23.01.84, expediu a sua versão final, da qual ainda vigoram apenas os Anexos I e II, que tratam das atividades profissionais e dos agentes nocivos para efeitos da concessão da aposentadoria especial, matéria

ainda sob reexame na Câmara dos Deputados. O novo Regulamento dos Benefícios da Previdência Social foi instituído em 1991, e será objeto de referência posterior.

A CLPS constitui uma inovação legislativa, porque, embora sob a forma de decreto, tem natureza de lei, pois foi expedida por força de mandato legislativo expresso. Ela anexa a relação da legislação consolidada, a indicação da origem de cada um dos seus dispositivos e índice alfabético, o que facilita a localização da matéria e o cotejo com a legislação consolidada.

J. SINPAS

1977 - A Lei nº 6.439, de 1º de setembro, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), destinado a integrar as entidades vinculadas ao MPAS. Estruturado com base nas funções a executar e não nas categorias a atender como, até então, o SINPAS passou a concentrar a mesma função numa única entidade específica, independentemente da categoria profissional a atender.

Lei nº 6439

- a) criou: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS);
- b) extinguiu: o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE);
- c) alterou, substancialmente, o INPS, transferindo para ele os benefícios (em dinheiro) antes a cargo do FUNRURAL e do IPASE e retirando-lhe a assistência médica e a arrecadação das contribuições;
- d) modificou, em parte, as atribuições da Lei Brasileira de Assistência (LBA);
- e) criou o Fundo de Previdência e Assistência Social.

K. A Constituição de 1988

A Constituição em vigor introduziu grandes alterações na área da previdência social e programas congêneres. A mais importante delas consistiu em consagrar um capítulo inteiro à *seguridade social*, todo formado por estas três partes: saúde, previdência social e assistência social.

Em consequência, estabeleceu para a seguridade social um orçamento global, do qual devem advir os recursos destinados a cada um dos três ramos. Ao mesmo tempo, consagrou duas novas fontes de financiamento: contribuições sobre o faturamento e sobre o lucro líquido das empresas.

Na área da previdência social, a principal inovação consistiu na equiparação dos trabalhadores rurais aos urbanos, eliminando, assim, a previdência social rural. Introduziu diversas disposições que tiveram e continuam tendo grande impacto sobre as despesas da previdência. Em particular, reduziu o limite de idade para a aposentadoria dos trabalhadores rurais e determinou a revisão dos valores dos benefícios com base no número de salários-mínimos a que correspondiam na data de sua concessão. Definiu, também, o salário- mínimo

como o piso dos benefícios de manutenção permanente. Introduziu numerosas inovações de menor monta, muitas das quais deveriam, de preferência, ser objeto de legislação ordinária.

L. Organização, custeio e benefícios

O artigo 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previu a apresentação de "projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e benefícios".

Bem depois de esgotados os prazos estabelecidos, a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, dispôs sobre a sua organização e instituiu o seu Plano de Custeio. A Lei nº 8.213, da mesma data, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Essas duas leis foram regulamentadas pelos Decretos nºs 611 e 612, respectivamente, em 1992. Ambas foram alteradas por legislação posterior.

M. Estrutura administrativa

A Lei nº 8.028, de 12.04.1990, extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social, criou o do Trabalho e da Previdência Social e incluiu na sua área os assuntos relativos às previdências social e complementar.

Nos termos da Lei nº 8.029, da mesma data, o Decreto nº 99.350, de 27.06.1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mediante fusão do INPS e do IAPAS. Vinculado, de início, ao então MTPS, o INSS tem a seu cargo, basicamente, a arrecadação das contribuições e a concessão e pagamento dos benefícios da previdência social.

Finalmente, a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, desdobrou o MTPS em: Ministério da Previdência Social e Ministério do Trabalho e Administração, este, por sua vez, já alterado para Ministério do Trabalho, apenas.

II. PRINCIPAIS DISTORÇÕES DA SEGURIDADE E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para falar em distorções da seguridade social, em geral, e da previdência social, em particular, é preciso apresentar os conceitos ou critérios a partir dos quais essas distorções são apontadas. Assim, entende-se que as ações de seguridade social devem ser eficazes em relação aos seus objetivos, realizadas de forma eficiente do ponto de vista econômico, ou seja, da utilização de recursos, e voltadas para uma maior equidade do ponto de vista social.

Passando ao caso específico da previdência social, não é preciso ir muito longe para perceber que ela falha quando analisada à luz desses critérios. No caso das aposentadorias, por exemplo, ela não é eficaz porque não provê uma remuneração satisfatória. Além disso, a previdência frustrou, várias vezes, as expectativas dos trabalhadores e aposentados, ao reduzir o valor de seus rendimentos efetivos ou esperados. Isso ocorreu em particular quando houve redução do teto de benefícios em unidades de salário-mínimo e, paralelamente, redução do valor real desse salário.

No caso da eficiência, o sistema é falho sob dois aspectos. Administrativamente, sabe-se que acumulou uma série de irregularidades na concessão de aposentadorias e de outros benefícios, além de apresentar problemas de sonegação na arrecadação e outros na gestão da própria máquina administrativa. Economicamente, o sistema também compromete a utilização racional dos fatores de produção da economia, ao tributar excessivamente a mão-de-obra, via elevadas contribuições sobre a folha de salários. O uso desse fator de produção é, assim, distorcido, na medida em que essa tributação excessiva contribui para reduzir a absorção de mão-de-obra, em particular no mercado formal, e leva à ampliação do mercado informal. No processo, compromete-se a eficiência da economia como um todo, pois ao realizar essa tributação sem uma correspondente isenção para os produtos exportados, estes, principalmente os mais intensivos no uso de mão-de-obra, tornam-se menos competitivos, já que, muitos países que competem com o Brasil no mercado internacional, adotam uma tributação mais moderada nesse caso.

Este é um ponto importante a ser destacado, já que é pouco percebido. Mesmo modernamente, quando tem sido abandonada a idéia de uma participação mais direta do Estado no setor produtivo, via planejamento central e/ou empresas estatais, reconhece-se que ao setor público cabe o importante papel de regular mercados e coordenar esforços e políticas na direção do desenvolvimento econômico e social, mobilizando os agentes privados nessa direção e regulando a sua atuação segundo os objetivos desejados pela sociedade. Nesse sentido, o que tem

sido comumente proposto é que o Estado deve buscar aprimorar a competitividade da economia, examinando se em sua estrutura tributária e de gastos públicos não há distorções que comprometam essa competitividade. Além disso, ele deve procurar aprimorá-la de outras formas, em particular realizando obras de infra-estrutura nas áreas de transporte, energia e telecomunicações, juntamente com a melhoria do sistema educacional e a busca do desenvolvimento científico e tecnológico.

Em outras palavras, pode-se dizer que o Estado deve buscar a ampliação do diferencial competitivo do país, ou seja, aprimorar aqueles fatores que produzem esse diferencial. Colocada nesse contexto, a previdência social hoje existente pode ser apontada como levando a um diferencial negativo de competitividade, na medida em que grava os produtos exportados e representa um estímulo à não utilização de um fator que o país tem muito abundante: a mão-de-obra.

Finalmente, no caso da equidade social, que essencialmente diz respeito ao aprimoramento da distribuição de renda, o sistema também é falho. Não se pode negar que, em alguns casos, como os da renda mensal vitalícia e das aposentadorias do setor rural, ele tem, no lado da despesa, um papel distributivo importante. Entretanto, quando analisado à luz das fontes de recursos que sustentam benefícios dessa natureza, o sistema deixa muito a desejar, dado que sua fonte principal de recursos são as contribuições incidentes sobre a folha de salários. Mesmo quando recolhidas pelo empregador, elas tendem a ser transferidas aos preços e aos próprios salários dos empregados, rebaixando o seu valor no processo de rotatividade da mão-de-obra. Tudo isso compromete a função distributiva do sistema, pois os recursos acabam vindo, essencialmente, da classe média e dos mais pobres. Ou seja, pode estar havendo uma distribuição, mas destes para os miseráveis, num processo que acaba não alcançando, no financiamento do sistema, as classes de maior poder aquisitivo. Além disso, há um benefício particularmente iníquo, o da aposentadoria por tempo de serviço, conforme adiante se esclarecerá.

Essas distorções do sistema de seguridade social decorrem, principalmente, de três fatores. O primeiro deles é a combinação de programas de previdência, saúde e assistência social no mesmo sistema, o que confunde objetivos e fontes de financiamento e contribui para gerar distorções. Em particular, não se pode juntar previdência com assistência, pois o conceito de previdência está mais ligado à idéia de seguro e de contribuição, enquanto o de assistência social tem características de prestação universal. Disso decorre que recursos recolhidos a título de previdência são utilizados para assistência social, o que exige uma taxa de contribuição maior e gera as distorções de ineficiência econômica e iniquidade social já assinaladas.

Em síntese, em programas isolados, com fontes de financiamento específicas, as questões de eficácia, eficiência e equidade ficam mais claras, podendo ser equacionadas de forma mais adequada. Dentro dessa linha de raciocínio, propõe-se separar os programas hoje englobados no conceito de seguridade e dotá-los de financiamento específico, de modo a ficar mais perto das características desejáveis.

O segundo fator a distorcer as funções da previdência social é a ausência de um regime de capitalização que sirva para a formação de poupança financeira e desenvolvimento do

mercado de capitais, com o objetivo de financiar o desenvolvimento econômico do país. A rigor, isso só está consolidado no caso dos fundos de pensão, organizados no âmbito das chamadas "entidades fechadas de previdência privada", que se concentram no setor estatal. Sabe-se que o montante de recursos existentes nesses fundos alcança, hoje, cerca de 20 bilhões de dólares, mas trata-se de um mecanismo também vulnerável sob o aspecto da equidade, já que constitui privilégio de determinados grupos de trabalhadores, principalmente dentro do setor estatal.

O terceiro problema é a existência de benefícios que comprometem o alcance dos objetivos de eficácia, eficiência e equidade, em particular a aposentadoria por tempo de serviço. Esta não é eficaz porque, exceto no caso dos servidores públicos e dos trabalhadores que têm acesso aos fundos de pensão, ela, usualmente, não atende às necessidades dos segurados, particularmente os de salários mais altos, enquanto aposentadoria. Os valores são irrisórios, na maioria dos casos, não permitindo que o trabalhador de fato se aposente, deixando de trabalhar. Mesmo no caso dos trabalhadores de rendimentos até 10 salários-mínimos, para os quais a aposentadoria é hoje bem próxima dos rendimentos na atividade, não se pode afirmar que o sistema é eficaz. Se ele não tivesse os defeitos que apresenta, poderia estar contribuindo para o crescimento da economia, do que resultariam salários e aposentadorias maiores. Além disso, permanece a insegurança quanto à evolução futura do valor das aposentadorias e pensões, em face da crise das finanças públicas, em geral, e da previdência, em particular.

A deterioração dos benefícios foi particularmente grave antes da Constituição de 1988, quando não havia uma maior garantia de manutenção do poder aquisitivo das aposentadorias e pensões. Por um longo período, a previdência social, para equilibrar suas contas, recorreu a artifícios como redução do valor real dos benefícios, além de ter diminuído o seu teto e o valor do salário-mínimo que lhes servia de referência. Não sem razão, portanto, os aposentados e pensionistas reclamam e o trabalhador na ativa não confia que seus futuros rendimentos como aposentado estarão garantidos, pois temem a alteração das "regras do jogo", tal como aconteceu no passado. Há uma garantia constitucional de manutenção do poder aquisitivo dos benefícios, mas o intervalo entre reajustes - fundamental para manter o seu valor médio - depende do vai-e-vem que tem caracterizado a legislação sobre o assunto.

A aposentadoria por tempo de serviço é ineficiente, do ponto de vista da utilização de recursos humanos, pois, quando de fato leva à ociosidade, esta é precoce. Quando não leva, ela freqüentemente força o cidadão a mudar de ocupação. Em ambos os casos, há um comprometimento da melhor utilização de recursos, pois quebra-se um importante elo da cadeia de recursos humanos, na sua evolução etária, pelos estágios de criança, jovem, adulto e idoso, e ao passar pelas ocupações do mercado de trabalho. Isto porque a aposentadoria prematura conduz a situações em que pessoas maduras - e freqüentemente no auge de sua capacidade produtiva, particularmente no sentido intelectual e de experiência -, deixam a força de trabalho ou mudam de ocupação, deixando, assim, de transmitir, aos mais jovens, o conhecimento acumulado e, ao mesmo tempo, privando dessa experiência as organizações em que trabalhavam. Um caso típico ocorre no setor público, onde, por exemplo, funcionários experientes do setor de arrecadação de tributos são aposentados precocemente, deixando de contribuir para uma boa administração tributária, quando não trabalhando contra ela, ao assumirem funções de consultores de empresas privadas, em questões fiscais.

Onde esse sistema oferece rendimentos ainda considerados razoáveis, ou seja, no setor público e nas empresas estatais, o seu alto custo vem comprometendo o funcionamento do setor público, pois nas empresas estatais ele reduz os investimentos e compromete a política tarifária, prejudicando o restante da economia. Na administração direta, onde não há recursos capitalizados, ele leva a remunerações mais baixas, o que prejudica o funcionamento do próprio setor.

A aposentadoria por tempo de serviço é iníqua, porque a sua concessão em idade precoce é um privilégio dos trabalhadores formais, em geral de maior nível educacional e de renda, com ocupações permanentes e capazes de documentar a acumulação do tempo de serviço. Sua contribuição para o sistema, juntamente com a do empregador, não é suficiente para custear o benefício pelo longo tempo em que ele se estende, dado que são comuns aposentadorias desse tipo na faixa de próxima dos 50 anos ou até menos, na qual a expectativa de vida já alcança cerca de 75 anos. Assim, não é necessário um conhecimento sofisticado de atuária para perceber os benefícios vão muito além dos custos. A conta acaba sendo paga por recursos levantados de forma insatisfatória, do ponto de vista da equidade, como já foi assinalado, por gravarem a folha de salários e/ou terem características de impostos indiretos e, também, por uma redução geral do valor dos benefícios. Esta, por sua vez, prejudica a eficácia do sistema, além de ser, usualmente, uma mesma proporção dos rendimentos, contrariando o critério de equidade. Ainda sob este aspecto, vale acrescentar que a aposentadoria por tempo de serviço não implica redução da capacidade de trabalho, não se credenciando, portanto, ao financiamento pelo seguro social público.

A situação foi agravada com a extensão do benefício aos trabalhadores rurais. A Lei 8.213, de 1991, permitiu a contagem do tempo de serviço anterior à mesma, sem a correspondente contribuição. Com o ingresso na força de trabalho muito precoce, será possível que se aposentem homens e mulheres muito jovens, valendo lembrar que todo servidor público que já foi trabalhador rural poderá, igualmente, averbar o seu tempo de serviço como tal, alcançando a aposentadoria ainda mais precoce e de maior valor - típica do setor público -, onerando, ainda mais, os gastos do governo com benefícios de alto custo e iníquos do ponto de vista social.

Nessas condições, ainda que se reconheça a existência de outros problemas, entende-se que as questões mais cruciais para uma proposta de reforma da seguridade social, em geral, e da previdência, em particular, devem ser aquelas ligadas à organização do sistema, com separação de seus programas e fontes de recursos, à sua reestruturação, de modo a incentivar a formação de poupança privada, por meio de um regime de capitalização ampliado e à extinção de um benefício particularmente distorcido, que é a aposentadoria por tempo de serviço.

Note-se que tudo está interligado. Com as contribuições sobre a folha já muito altas, não cabe ampliá-las para levar a um sistema de capitalização. Este, por sua vez, não é viável, a custos razoáveis, com a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço que, por sua vez, é um benefício particularmente iníquo. Esses serão, portanto, os fundamentos das modificações a serem propostas neste documento.

Com base nessas considerações, representamos, a seguir, o esquema básico das alterações sugeridas. No caso da separação de programas e de suas fontes de financiamento, o importante é definir novas fontes que não tenham tantas distorções como as da contribuição sobre a folha de salários, cuja redução deve ser buscada. Há muito tempo se discute essa questão no país e proliferaram propostas para mudar a base de incidência dos chamados encargos trabalhistas, a maioria delas no sentido de transferir esses encargos da folha de salários para o faturamento das empresas, já que com isso seriam alcançados, também, os setores com uma utilização menos intensiva de mão-de-obra.

Note-se que, ao longo do tempo, com a criação de contribuições sobre o faturamento, além de outras, ligadas ao financiamento da seguridade social (FINSOCIAL, depois COFINS, e a Contribuição Social sobre o Lucro), o sistema acabou caminhando, naturalmente, na direção de outras fontes, entre elas o faturamento. A exemplo de outros países, essa combinação é correta, ou seja, não tem sentido abandonar totalmente a contribuição sobre a folha de salários, pois, particularmente para o financiamento de um sistema de previdência social, ela faz condiz. Seria praticamente impossível encontrar outra base tributária com densidade capaz de substituir a contribuição sobre a folha na sua totalidade. Em 1992, por exemplo, segundo dados do INSS, a arrecadação bancária da previdência, constituída sobretudo pelas contribuições de empregados e empregadores sobre a folha, alcançou cerca de 19 bilhões de dólares, representando cerca de 82% do total das receitas da previdência. Enquanto isso, a Contribuição Social sobre o Lucro gerou 2,3 bilhões de dólares e a arrecadada sobre o faturamento chegou a 3,7 bilhões de dólares. Assim, dessas três fontes, as contribuições sobre a folha representaram 76% do total.

A grande distorção que ocorre no Brasil não está na existência dessas contribuições, mas na alta taxa que elas representam, em parte refletida nesses dados. Essa taxa veio de sucessivos aumentos que, na ausência de uma opção mais incisiva por fontes alternativas, acabaram acontecendo em face da inviabilidade atuarial do sistema, para custear benefícios como a aposentadoria por tempo de serviço, benefícios de assistência social e do setor rural. Esse quadro foi agravado pelos novos benefícios da Constituição de 1988, principalmente devido à população rural, que não contribuiu para o sistema. Existem, ainda, os problemas de irregularidades administrativas, sonegação e amadurecimento da estrutura etária da população.

Em lugar de eliminar a contribuição sobre a folha, o que se propõe é uma solução intermediária, na qual haveria a separação dos programas, com a previdência social sendo financiada exclusivamente pelas contribuições sobre a folha de salários, reduzindo-se as respectivas taxas, enquanto se ampliaria a contribuição sobre o faturamento, a fim de custear os demais programas, ou seja, assistência social e saúde. Para permitir a redução das contribuições sobre a folha, a proposta precisa ser complementada, o que será feito posteriormente.

No caso dos programas de saúde e assistência social, é coerente a utilização de recursos da arrecadação geral de impostos e taxas da União. Em particular, o financiamento de programas assistenciais, com recursos de um imposto de renda eficazmente administrado e efetivamente progressivo, seria o ideal em termos de resultados distributivos, além de o imposto de renda ser melhor, do ponto de vista de eficiência na alocação dos recursos. Entretanto, no atual estágio do sistema tributário brasileiro, não há condições de suportar os programas de assistência social,

primordialmente, com recursos do imposto de renda, embora essa linha deva ser seguida a médio e longo prazos.

Nessas condições, o que se propõe é a ampliação das contribuições sobre o faturamento, as quais foram criadas para a seguridade social, mudada, entretanto, a sua forma de incidência que, em lugar do faturamento, passaria a ser sobre o valor adicionado, para evitar as conhecidas distorções dos impostos sobre faturamento, em particular o efeito "cascata". O quadro a seguir apresenta o que seria a combinação da proposta de separação de programas com fontes de financiamento específicas.

QUADRO DE SEPARAÇÃO DE PROGRAMAS E FONTES DA SEGURIDADE SOCIAL

Programas			
Fontes de Recursos	Previdência	Assistência	Saúde
Contr. sobre Folha	XXXXX		
Contr. sobre Vlr. Adicionado		XXXXX	XXXXX
Outros impostos e taxas		XXXXX	XXXXX

No caso da criação de um sistema de capitalização, a proposta seria estabelecer, dentro do sistema de previdência, um regime básico oficial e um regime complementar privado, ambos compulsórios, com o primeiro limitando-se à faixa de rendimentos de um a três salários-mínimos, e o segundo à faixa de três a dez salários-mínimos. Acima de dez salários, haveria um sistema suplementar voluntário que, de certa forma, já existe hoje, na forma das entidades "privadas" de previdência, fechadas ou abertas. Finalmente, no caso dos benefícios, a proposta concentra-se no provimento apenas da aposentadoria por idade, invalidez e pensões aos dependentes em caso de morte, juntamente com o auxílio-doença e o seguro-desemprego.

III. PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUAS CARACTERÍSTICAS

A preocupação de reformular, total ou parcialmente, a previdência social ou, mais amplamente, a seguridade social, é antiga e bastante generalizada em termos internacionais. Compreende-se que assim seja, e não poderia ser de outra forma, dado o caráter necessariamente dinâmico desse e dos demais programas de proteção social, num processo acelerado pela rapidez cada vez maior das mutações das realidades econômicas, sociais, políticas e assim por diante. Por conseguinte, não é só o Brasil que enfrenta dificuldades nessa área, como em tantas outras; o que, de alguma maneira, singulariza o País, é que elas são agravadas por outros fatores negativos.

Sobretudo ultimamente, essa generalizada preocupação está quase sempre ligada às crescentes dificuldades de ordem atuarial e financeira que a previdência social vem enfrentando, principalmente por motivo do crescimento de sua folha de benefícios, do envelhecimento da população, do crescimento do desemprego na esteira do arrefecimento da expansão econômica.

Um livro recente da Organização Internacional do Trabalho estudou detidamente a transição demográfica e as suas repercussões sobre a seguridade social na Europa. Nele, está dito: "Os sistemas de previdência social desenvolvidos ao longo dos anos, na maioria dos países europeus, estão ameaçados. A população européia está envelhecendo, no sentido de que o número das pessoas idosas vem crescendo cada vez mais, ao passo que a taxa de natalidade tem declinado drasticamente. Isso significa que a chamada "pirâmide" populacional está tomando a forma de um pilar, à medida em que os grupos mais idosos se acumulam no ápice da pirâmide. O resultado é que uma população ativa menor terá de manter um número maior de aposentados."^{1/}

O estudo se refere apenas à Europa, embora a mesma coisa venha acontecendo, a bem dizer, por toda parte. Na América Latina, é sabido que o sistema chileno foi radicalmente reformulado e que o argentino também passa por importantes modificações, ainda que esses sistemas tenham sido, tal como no caso brasileiro, afetados por outras dificuldades, além das que decorrem dessa transição demográfica.

^{1/} Organização Internacional do Trabalho, *De Pirâmide a Pilar*. Genebra: OIT, 1989.

Ainda mais recentemente, outra entidade que se dedica ao assunto, a Associação Internacional da Seguridade Social (AISS), relata que, em 1989, a Alemanha (ex-República Federal) aprovou uma Lei de Reforma das Aposentadorias e Pensões, destinada a "reduzir os futuros gastos com esses benefícios", que entrou em vigor em 1992. Na Itália, o orçamento aprovado em julho de 1992 "inclui bom número de medidas que alteram o regime de aposentadorias e pensões, dentro de um esforço global no sentido de reduzir o déficit nacional". Na Espanha, um decreto real "anunciou medidas específicas destinadas a equilibrar a proteção aos desempregados, com incentivos no sentido de eles procurarem emprego", tendo como objetivo "equilibrar o orçamento do Instituto Nacional do Emprego, sem ser preciso aumentar a contribuição para a previdência social".^{2/}

Aí há, portanto, três países europeus apertando o cinto em matéria de previdência social. Mas não é só isso. Quando ainda era uma república, a Federação Russa, que a publicação da AISS situa na Ásia, introduziu alterações na sua legislação previdenciária, cuja implementação está pendente de disponibilidade de recursos. Nota curiosa é que uma das alterações consistiu em abolir as "pensões pessoais dos administradores do Partido".

Outra publicação recente, de autoria de Rebecca Aspis, além de analisar o Livro Branco francês sobre a matéria, focaliza os problemas e as reformas recentes nessa área na Alemanha, Estados Unidos e Japão.^{3/} A síntese do livro, contida na própria capa, é bem ilustrativa dos problemas comuns: "Aposentadoria em perigo. Economia e demografia se conjugam para pôr em cheque o atual nível de financiamento".

Vale acrescentar que o relatório do Secretário-Geral da AISS, apresentado por ocasião da 24ª Assembléia Geral da entidade, realizada no México, no final de 1992, ressalta, entre outros pontos, que "é evidente uma preocupação cada vez maior com a viabilidade financeira futura dos sistemas nacionais de seguridade social".^{4/} Uma prova dela é o "surpreendente número de comissões nacionais, grupos de estudos e comitês de especialistas criados nos últimos anos, para formular sugestões e recomendações sobre políticas de seguridade social". Ou seja: o que está acontecendo aqui. As duas principais causas de preocupação são, de acordo com o documento, o "impacto da recessão econômica e das políticas de ajustamento estrutural sobre a seguridade social" e o "colapso dos sistemas econômicos de planejamento centralizado". "Questões cruciais estão em pauta no tocante ao futuro dos programas de previdência social em várias partes do mundo", salienta ainda o relatório da AISS; e uma das atribuições desta é ajudar a encontrar "soluções técnicas para os problemas técnicos" da seguridade social, isto é, ajudar na sua reformulação.

Por último, nessa breve resenha de reformulações da previdência em outros países, vale reproduzir um trecho que assenta como uma luva à atual realidade previdenciária brasileira: "a credibilidade da seguridade social, em muitos países em desenvolvimento, ainda depende, em grande parte, de esforços para conseguir um melhor nível de atuação, pagando os benefícios a tempo, em valores corretos e a quem tem direito".

^{2/} Associação Internacional de Seguridade Social, Tendências da Seguridade Social, Março de 1993.

^{3/} Rebecca Aspis, *La Retraite en Question*. Paris: Hatier, 1991.

^{4/} AISS, *Meeting Changing Needs: World Developments and Trends in Social Security - 1990-1992*.

Pelo menos no Brasil, parece fora de dúvida que a previdência social não terá credibilidade para o que quer que seja, enquanto não melhorar substancialmente o seu funcionamento, o cumprimento das suas finalidades, o atendimento aos segurados e dependentes. Isso ocorre, também, na maioria dos setores da administração pública, sendo, porém, mais grave na previdência social, que tem a seu cargo, o lado negativo da vida. A combinação de programas e fontes de financiamento, distorcendo os objetivos dos primeiros e a forma como os recursos são aplicados, juntamente com as fraudes e a seqüência de reduções no valor dos benefícios, são ingredientes importantes da perda de credibilidade da previdência social brasileira.

A profusão de diagnósticos e propostas de reforma é, por si mesma, ilustrativa da grande preocupação com a previdência social no Brasil, mas a crise da previdência não está só nos estudos e sugestões dos especialistas. Está na imprensa, nas freqüentes notícias de crise previdenciária, nas disputas judiciárias sobre contribuições e benefícios, nos processos por fraudes, nos protestos dos contribuintes, dos aposentados e pensionistas, nos debates que se travam no Congresso Nacional, e por aí afora.

Sem dificuldades, encontramos um conjunto de doze propostas, cuja resenha é apresentada no apêndice, às quais foram adicionadas duas outras: a reforma chilena e a que está sendo discutida no legislativo argentino. Isso foi feito para fins de comparação e também porque elas têm atraído grande interesse no Brasil, principalmente o modelo chileno, utilizado como base para as propostas de alguns autores nacionais.

Assim, foram incluídas na resenha as seguintes propostas:

- . Aloísio Teixeira
- . Francisco Eduardo Barreto de Oliveira e outros
- . Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Estudo do Sistema Previdenciário
- . Oito projetos de lei que dispõem sobre a reforma da Previdência Social (apresentados na gestão do Ministro Antonio Rogério Magri)
- . FEBRABAN (elaborada por Mailson da Nóbrega e outros)
- . Comissão Executiva da Reforma Fiscal (elaborada na gestão do Ministro Marçílio Marques Moreira, sob a coordenação do Dr. Ary Oswaldo Mattos Filho).
- . Ex-Ministro da Previdência Social, Reinhold Stephanes
- . Fundo Monetário Internacional
- . Instituto Liberal
- . Modelo Chileno
- . Reforma Argentina
- . ANFIP (elaborada por Wladimir Novaes Martinez)
- . FIESP
- . ABAMEC

Seguindo a metodologia descrita na proposta de pesquisa, foram consultados diversos estudos, que serviram de base para sugestões de reforma da Previdência Social. Em seguida, foi preparada uma tabela de dupla entrada em que, na sua primeira coluna vertical, contém as várias características das propostas analisadas. Nas colunas seguintes, essas características foram

apresentadas individualmente para cada proposta. Pelas razões já apontadas, os modelos chileno e argentino também foram incluídos como "propostas" nessa tabela.

A resenha contida no anexo procura facilitar a consulta e a comparação e acreditamos que será útil aos interessados, podendo, inclusive, servir de base para outros estudos e propostas. Na sua maioria, as propostas demonstram uma grande insatisfação com a previdência atual e não deixam de tocar em pontos fundamentais. Algumas são radicais, propondo uma reforma de maior profundidade; outras não inovam muito em relação ao modelo atual, chegando até a propor a sua consolidação. A maioria das propostas está numa faixa intermediária.

Ainda que a distinção entre elas nem sempre seja clara, a grosso modo, é possível identificar três grupos. O primeiro, que chamaremos de "Liberal-Chileno", segue um liberalismo radical e adota como modelo a reforma que foi autoritariamente implantada no Chile. Nesse grupo, estão os que defendem essa proposta explicitamente ou algo muito similar, como é o caso do Instituto Liberal. No outro extremo, há propostas que, ao aceitar as linhas gerais do modelo atual, ignoram as suas distorções e dificuldades e às vezes procuram até mesmo consolidá-lo. A esse grupo, chamaremos de "Social-Conservador", pois não vê os problemas e insiste no sistema atual, a pretexto de um conceito global de seguridade social que apresenta distorções quando consubstanciado no modelo brasileiro. Seu caso mais típico é a proposta "Aloisio Teixeira", bem como alguns aspectos de outras, como a apresentada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Estudo do Sistema Previdenciário, que sugere, por exemplo, a manutenção de um regime básico para remunerações de até 10 salários-mínimos, não deixando praticamente qualquer espaço para o regime complementar, dado que essa faixa inclui mais de 90% dos segurados e seus rendimentos.

A maioria das propostas poderia ser classificada na faixa intermediária entre esses dois extremos, mas variam nos seus detalhes. Poderiam ser chamadas de "Realistas-Reformistas", pois propõem reformas importantes, sem, todavia, ignorar a existência de um legado que não pode e não vai ser mudado de repente, a menos que através de abomináveis soluções de força. Há um outro traço comum entre elas, representado pela influência do chamado grupo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), liderado por Francisco E. Barreto de Oliveira, e que tem-se destacado pela profusão e profundidade de estudos sobre o assunto.

Embora não seguindo os mesmos critérios adotados para avaliar as distorções do sistema atual, a maioria das propostas segue ou reconhece, em linhas gerais, princípios semelhantes, explícita ou implicitamente. Assim, elas propõem a separação da previdência do conjunto dos programas de seguridade social, com separação correspondente das suas fontes de financiamento. Propõem alguma forma de previdência complementar, sob regime de capitalização e, também, o fim da aposentadoria por tempo de serviço ou, pelo menos, a sua combinação com algum limite mínimo de idade, ou, ainda, a ampliação do tempo de serviço exigido para a aposentadoria. Nos detalhes, há divergências mesmo entre o conjunto de propostas que seguem essa mesma linha, razão porquê consideramos importante examinar o apêndice com atenção para os detalhes de cada uma delas.

IV. A PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS

Analisadas as diversas propostas, chegamos à nossa própria, chamada de consolidada, na medida em que incorpora partes de outras propostas e acrescenta outras, sendo diferente das analisadas nos seus detalhes e, em alguns casos, na estrutura básica. Ela segue a linha "Realista-Reformista".

Deve ficar claro que a proposta a seguir foi redigida levando-se em conta que não tem sentido levar ao Congresso, principalmente nas circunstâncias atuais, uma proposta fechada e tentar conseguir sua aprovação por suporte político-partidário. Este é, sabidamente, frágil e mesmo com ele seria importante levar uma proposta com alguma margem para negociação, com vistas a maximizar a probabilidade de um acordo. Nessas condições, a proposta contém uma margem desse tipo, indo além daquilo que se poderia propor estritamente com base nas considerações anteriores. O mesmo vale para a forma específica com a qual se revestirá, quando apresentada sob a forma de proposta de emenda constitucional, no capítulo seguinte.

Utilizando as mesmas características analisadas para descrever as propostas resenhadas, essa consolidada é apresentada a seguir.

A. Conceito de Seguridade Social

Conjunto integrado de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, com separação efetiva de seus componentes e especialização de fontes de recursos.

B. Previdência Social: regimes previdenciários

Regimes Universal (para assistência social), *Básico* (público), *Complementar e Suplementar* (privados). O regime Básico, cobriria rendimentos de até 3 salários-mínimos; o Complementar, entre 3 e 10 salários-mínimos; para rendimentos maiores, o Suplementar.

C. Previdência Social: gestão e controle dos regimes

Regimes Universal e Básico administrados por órgão do setor público. *Regimes Complementar e Suplementar* regulados por órgão do setor público e administrados pelo setor privado.

D. Previdência Social: clientela

Regime Universal: qualquer cidadão brasileiro, independentemente de contribuições para o sistema, desde que passe pelos critérios demonstrativos da necessidade do benefício.

Regimes Básico, Complementar e Suplementar: benefícios limitados aos contribuintes e seus dependentes.

E. Filiação

. *Regime Universal*: independe de filiação.

. *Regime Básico e Complementar*: filiação compulsória.

. *Regime Suplementar*: filiação voluntária.

F. Benefícios: considerações gerais

Maior seletividade e redução do número de benefícios. Adoção de procedimentos mais rígidos para a concessão de benefícios como a aposentadoria por invalidez e renda mensal vitalícia, esta última com nova denominação e novos critérios de determinação e reajuste (vide abaixo), além de estritamente limitada a casos de ausência de outros rendimentos. Proibição de acumulação de mais de um benefício (por exemplo, aposentadoria e pensão).

G. Benefícios de caráter assistencial

Auxílios-funeral, natalidade e renda mensal vitalícia seriam deslocados para a área de assistência social, juntamente com os benefícios da área rural e outros concedidos sem exigência de contribuição para o sistema.

H. Benefícios: aposentadoria por tempo de serviço

Exigência geral de idade mínima (65 anos) para ambos os sexos, respeitados os direitos adquiridos e a expectativa de direito, com regra de transição para os que se encontram próximos da aposentadoria por tempo de serviço. Aposentadoria com idade inferior permitida nos regimes Complementar e Suplementar, mas sem garantia de reposição integral, e vinculada atuarialmente às contribuições realizadas.

I. Benefícios: aposentadoria especial

Aposentadorias especiais e por legislação específica seriam eliminadas. Por razões de saúde, seria concedida por invalidez caso o dano seja comprovado. Se a ocupação justificar a aposentadoria antecipada, os *Regimes Complementar e Suplementar* poderão provê-la, com contribuições maiores. Para receber a do *Regime Básico*, deverá buscar outras ocupações e/ou cumprir o requisito de idade mínima.

J. Benefícios: valor mínimo

Criar a Renda Mínima Social (RMS), igual a um salário-mínimo na data da reforma, sendo reajustada pela variação de uma cesta básica própria ou acima dela, se as disponibilidades de recursos o permitirem.

K. Benefícios: acidentes de trabalho

Incluem-se no elenco de benefícios comuns, não se distinguindo o local do acidente para a sua concessão.

L. Cálculo do benefício

- . *Regime Universal*: 1 RMS.
- . *Regime Básico*: benefícios definidos, **a priori**, em função dos últimos salários de contribuição.
- . *Regimes Complementar e Suplementar*: critérios atuariais.

M. Teto de benefícios

- . *Regime Básico*: 3 RMS.

N. Reajuste dos benefícios

- . *Regime Universal e Básico*: pela cesta básica já referida.

O. Financiamento: regime

- . *Regime Universal*: recursos do Tesouro Nacional.
- . *Regime Básico*: repartição simples.
- . *Regimes Complementar e Suplementar*: capitalização.

P. Financiamento: fontes de custeio

Regime Universal: financiamento com parte da CSVA (Contribuição Social sobre Valor Adicionado) que substituiria, por extinção, a COFINS, a Contribuição do Salário-Educação, a Social sobre o Lucro e para o PIS/PASEP, além das contribuições sociais parafiscais (SENAI, SESI, SESC, SENAC, SENAR e SEBRAE). O Tesouro passaria a financiar, com seus próprios recursos, as atividades dessas entidades e as do BNDES; juntamente com a destinação de fundos específicos para introdução do *Regime Complementar*, oriundos de uma ampliação do Programa de Desestatização (vide as regras de transição, abaixo). Tudo isso permitiria a redução das contribuições do empregado e do empregador sobre a folha de salários; estas últimas, reduzidas, seriam assim exclusivas dos regimes *Básico e Complementar*, ou seja, neste caso adota-se a especialização das contribuições. Parte da receita de impostos gerais, como o de Renda, também poderia ser destinada ao Regime Universal que, assim, seria coberto com recursos do Tesouro, além de sua fonte própria, a CSVA.

Regime Suplementar: poderá admitir contribuições de empregadores e empregados ou só destes últimos.

Q. Financiamento: fontes de custeio da Previdência Social

Com o *Regime Universal* de assistência social passando para o Tesouro, ainda que com recursos, orçamento e administração próprios, no sentido estrito, a previdência social obrigatória compreenderá os *Regimes Básico e Complementar*, que será financiado com contribuições (menores que as atuais) de empregados e empregadores, sobre a folha de salários.

R. Financiamento: fontes de custeio/seguro de acidentes

Não haveria distinção entre acidentes no trabalho e fora dele para fins de cobertura de seus danos e mediante benefícios como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

S. Financiamento: orçamento

Regime Básico: orçamento próprio, tal como atualmente, mas com limitação de atividade e especialização de fonte.

Regimes Complementar e Suplementar: serão de administração privada, com a gestão de recursos regulada pelo Poder Público.

T. Financiamento: arrecadação

Arrecadação do *Regime Básico* centralizada em órgão específico da Previdência Social.

U. Financiamento: teto de contribuição

. *Regime Básico*: 3 salários-mínimos.

. *Regime Complementar*: 10 salários-mínimos.

V. Regime de Previdência Complementar

Regime Complementar: de capitalização, por conta individual previdenciária, em entidades abertas, de livre escolha do segurado.

Regime Suplementar: idem, abertas ou fechadas. Ambas com postergação do ônus fiscal, até um certo limite de contribuição. No caso das empresas estatais, a contribuição da empresa para o regime Suplementar ficará limitada à maior taxa observada no caso das empresas privadas de grande porte operando no mesmo setor.

W. Regime de previdência do servidor público

Unificação dos regimes previdenciários. Como a resistência dos servidores públicos (civis e militares) será fortíssima e poderá inviabilizar a unificação, poderá haver a opção pelo novo sistema, limitada, contudo, aos servidores atuais. Os novos serão enquadrados no sistema unificado. Seria importante estender a unificação aos sistemas independentes que existem nos estados e municípios, tanto no Poder Executivo como no Legislativo. Essa proliferação de sistemas está gerando uma situação caótica, grandes danos para as finanças públicas, e tem levado a privilégios descabidos, como à acumulação de benefícios de vários sistemas.

X. Regras de transição e outras considerações

Um dos problemas mais sérios da transição consiste no suporte do ônus dos benefícios em manutenção pelo regime atual, de valor acima do teto previsto para o *Regime Básico*, bem como da sustentação dos novos benefícios, que serão gerados pelo *Regime Complementar Privado*, sem que esse tivesse sido capitalizado para tanto. Note-se que esse regime será uma novidade, pois o *Suplementar* já existe. Esse problema poderá ser enfrentado com a reserva de parte dos recursos do Programa de Desestatização para essa finalidade, paralelamente à sua ampliação para alcançar as grandes empresas ainda não privatizadas, inclusive nas áreas de telecomunicações e petróleo. Assim, seria feita uma estimativa da capitalização necessária e ações das empresas estatais de valor correspondente passariam a integrar os fundos formados no caso do *Regime Complementar* e para cobrir as aposentadorias e pensões já em vigor e acima do referido limite. Como a base para esse cálculo é muito frágil (não há um cadastro dos que trabalham e este deverá ser formado a partir de declarações e documentações dos segurados), é muito provável que será necessário um esforço fiscal para cobrir eventuais diferenças.

Vale lembrar que nesta questão dos cálculos da transição, a maioria das propostas não se detém no assunto, com exceção daquelas do Grupo do IPEA. É importante que esses cálculos existam, pois eles serão fundamentais para definir alíquotas e outros detalhes de uma eventual transição, que ficarão por conta de leis complementares, ordinárias, decretos, regulamentos, enfim, de legislação infra-constitucional. De qualquer forma, é fundamental ter em mente que esses cálculos serão, por sua própria natureza, aproximações do que poderá acontecer, com a qualidade das estimativas sendo agravadas por problemas sérios na base de dados. Assim, será importante deixar espaço, por exemplo, para ajustes de alíquotas e valores da capitalização inicial do *Regime Complementar*, subseqüentes à aferição dos resultados iniciais das reformas. De qualquer forma, como há limites para os ajustes de alíquotas, o governo deve estar preparado para acomodar, via ajuste fiscal, alguns dos custos previstos e muito dos imprevistos do processo de transição.

Outro problema importante da transição - fundamental, inclusive para a própria aprovação de um projeto de reforma nessa mesma linha, é a garantia dos direitos adquiridos e, em menor grau, da expectativa desses direitos. No caso de uma das questões centrais, por exemplo, a aposentadoria por tempo de serviço, será importante assegurar uma regra de transição para a aposentadoria por idade, sem o que nenhuma proposta terá menor possibilidade de passar pelo Congresso.

V. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA REVISÃO CONSTITUCIONAL: DUAS PROPOSTAS

Sabe-se que existem muitas dúvidas quanto à revisão constitucional que deverá ter início em outubro próximo. Enquanto alguns a consideram indispensável, para outros ela é inoportuna e desaconselhável, já tendo havido até quem a reputasse inconstitucional, o que chega a ser curioso. Os próprios que a aceitam e a aguardam com interesse não estão de acordo no tocante à sua amplitude e profundidade.

Mais recentemente, tem-se falado muito numa conspiração de empresários e outros setores do poder econômico, com o objetivo de eliminar da Constituição os direitos sociais que ela garante, no que para esses grupos não passaria de extravagante e contraproducente liberalidade. Outros grupos, ao contrário, saem em ruidosa defesa deles, bradando que são conquistas legítimas e intocáveis.

Em meio ao vozerio, com freqüência mais emocional que racional, tem-se a impressão que não se está atentando para um importante aspecto da questão. Referimo-nos ao fato de que retirar esses ou outros direitos do texto constitucional não os elimina; normalmente, eles estão garantidos pela legislação ordinária e não precisariam figurar na Constituição. Não precisariam nem deveriam, e sua presença nela é uma nítida impropriedade técnica; sabe-se que ela contém disposições não apenas substantivas, como deve ser, mas adjetivas e até adverbiais.

Talvez esteja aí um dos motivos pelos quais os próprios constituintes, reconhecendo que tinham passado da conta, pelo menos formalmente, em matéria de garantias e outorga, sem falar em outros pontos, determinaram a revisão, para correção dessa e de outras possíveis falhas.

Válida ou não a hipótese, o certo é que a revisão constitucional não implica, necessariamente, restrição a direitos que estão e continuarão garantidos pela legislação complementar ou ordinária, mais própria que a Constituição para esse efeito. Pode acontecer, e no nosso caso acontece, que a legislação ordinária deva ser revista e, provavelmente, será necessária nova legislação complementar; mas isso terá de ser feito em outra oportunidade; por enquanto, cogita-se apenas aperfeiçoar a Constituição, o que não é pouco.

Vale acrescentar que muitos "direitos" incluídos no texto da Constituição são de caráter abstrato, pois, na prática, não se consubstanciam ou vêm de forma distorcida. Ou seja, pode-se dizer que há muitos direitos que vieram tortos. O que adianta, por exemplo, ter direito a uma aposentadoria precoce se, na prática, ela vem com valor irrisório e não permite o sustento do

aposentado? O que adianta ter direito a vários benefícios da previdência social, se o custo da contribuição restringe o acesso aos empregos formais que garantiriam esses benefícios? É possível, até mesmo que a tentativa de estender os direitos tenha atuado em sentido contrário, ou seja, se a lista de benefícios fosse menor, as oportunidades de emprego com acesso a essa lista mais limitada seriam mais amplas. Como a lista é grande e o seu custo é alto, na ausência do emprego, acaba não se tendo direito sequer a um conjunto menor e mais viável. É o velho ditado: quem tudo quer, tudo perde.

Impõe-se, portanto, buscar a revisão constitucional para corrigir distorções desse tipo. No que concerne à previdência social e, mais amplamente, à seguridade social, em muitos pontos a legislação ordinária pode ser revista, independentemente da revisão constitucional. Entretanto, em outros, não acontece o mesmo; então, é preciso cuidar desta antes daquela. Repetindo, várias alterações necessárias, inclusive algumas de pequena monta (apesar de também importantes), dependem da prévia alteração de dispositivos constitucionais expressos, sem o que seriam inconstitucionais.

Essa prioridade parece não ter sido observada em alguns dos estudos e projetos dessa área que, antes da revisão constitucional, propõem ampla e pormenorizada reformulação da previdência social ou, indo mais longe, da seguridade social. Nossa proposta, entretanto, cuida de sugerir as modificações no texto constitucional que permitiriam a sua adoção. Isto será feito segundo duas alternativas. Na primeira, propõe-se uma revisão mais radical do texto constitucional. Na segunda, opta-se por modificá-la no detalhe e em sua estrutura atual, sugerindo-se alterações e revogações de trechos, de modo a permitir que a proposta sugerida no Capítulo anterior pudesse ser posteriormente introduzida, mediante legislação complementar e ordinária. Passemos à primeira alternativa.

A. Uma Constituição mais sintética

Como sabemos, a Constituição dispõe especificamente sobre a Seguridade Social, aí incluída a Previdência Social, no Capítulo II do Título VIII, referente à Ordem Social e situado logo em seguida ao capítulo que trata da Ordem Econômica e Financeira. Outras disposições também lhe dizem respeito.

Como primeira proposta de reforma, foi elaborado sucinto substitutivo a esse capítulo, mantido nele o esquema vigente de seguridade social, ou seja, o todo constituído por saúde, previdência social e assistência social, apenas invertendo a ordem dos dois primeiros programas. Talvez, não seja essa a melhor estrutura para um sistema de proteção social, porém, seria muito complicado pretender alterá-la e trata-se de um conceito que o Congresso já absorveu. Além disso, nessas matérias, a estrutura administrativa costuma não ser essencial.

Se, no momento da revisão constitucional, houver opção por uma constituição simplificada, o texto que se segue bastaria para regular a matéria, sem prejuízo, naturalmente, dos aperfeiçoamentos que venha a receber e da revisão de outros dispositivos pertinentes.

SEGURIDADE SOCIAL

- Art. 1º** É dever do Estado proporcionar seguridade social à população, mediante pelo menos:
- I. previdência social, obrigatória, para a população economicamente ativa;
 - II. serviços de saúde, destinados a toda a população;
 - III. assistência social, gratuita, às pessoas necessitadas, notadamente menores, deficientes, idosos ou carentes de recursos.
- Art. 2º** A previdência social destina-se a garantir benefícios pecuniários aos trabalhadores e seus dependentes, de acordo com o estabelecido em lei, pelo menos nos eventos seguintes: invalidez, velhice, morte, incapacidade temporária para o trabalho, gestação e maternidade e desemprego involuntário.
- Parágrafo único** - Os benefícios de pagamento continuado serão reajustados periodicamente, para que o seu poder aquisitivo seja preservado ao longo do tempo.
- Art. 3º** A previdência social será custeada mediante contribuição dos segurados e das empresas, com participação do Estado na sua gestão ou regulamentação.
- Art. 4º** Os serviços de saúde, compreendendo programas de saúde pública, de assistência médica e outros, poderão ser custeados com recursos federais, estaduais e municipais, sem prejuízo da participação privada na prestação deles, de acordo com o estabelecido em lei.
- Art. 5º** A assistência social, compreendendo auxílios pecuniários e serviços sociais, poderá ser custeada com recursos federais, estaduais e municipais, sem prejuízo da participação comunitária, coletiva e individual na prestação dela.
- Art. 6º** Nenhuma prestação da seguridade social será criada, majorada ou ampliada sem previsão ou existência de recursos específicos para o seu custeio total.

A eventual aceitação dessa sugestão básica e até certo ponto global implicará a necessidade de alteração de outros dispositivos também. Incluem-se aí alguns dos referentes aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, pormenorizadamente arrolados no capítulo dos chamados direitos sociais.

É claro que não se pode imaginar que apenas o capítulo da seguridade social será simplificado. Nessas condições, o texto acima deveria fazer parte de uma proposta global que simplificasse a Constituição como um todo. Então, não faz sentido discutir os demais pontos que deveriam ser alterados sem essa proposta global, para cujo preparo dispomo-nos a colaborar se houver interesse em preparar uma proposta com essas características.

B. Manutenção do grau de detalhe atual

Para adoção da proposta consolidada apresentada no Capítulo V, entende-se que seria necessária a aprovação de uma emenda constitucional com o texto que se segue. Trata-se de uma proposta para discussão e negociação e que poderá, ainda, sofrer refinamentos de forma, seja quanto à sua apresentação nos termos regimentares, seja em questões jurídicas específicas, como na sua estrita compatibilização com o texto constitucional, revisto ou não nos seus demais aspectos. As demais modificações seriam introduzidas por legislação complementar ou ordinária, cuja formulação foge ao alcance deste trabalho. Dispomo-nos, entretanto, a colaborar na redação de projetos de lei com essa finalidade.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1993

- Art. 1º** Os dispositivos da Constituição abaixo enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:
- "Art. 7º**
XXIV - aposentadoria, observado o disposto nos arts. 201 e 202;
- Art. 21**
XI - explorar, diretamente ou mediante concessão, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;
- Art. 24**
XII - proteção e defesa da saúde;
- Art. 39**
§ 2º Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXII, XXIV, XXX.
- Art. 61**
§1º
II - disponham sobre:
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos e estabilidade de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- Art. 73**
§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

- Art. 93**
VI - aposentadoria, nos termos dos arts. 201 e 202.
- Art. 129**
§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93, II.
- Art. 194**
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar ou regulamentar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento, no caso da assistência social;
- Art. 195**
I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, e dos trabalhadores, para financiamento da previdência social;

II - dos empregadores, incidente sobre o valor adicionado de sua atividade, para financiamento dos programas de saúde e assistência social;

§ 2º As propostas de orçamentos da previdência social e, de forma integrada, da saúde e da assistência social, serão elaboradas pelos respectivos órgãos responsáveis, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.
- Art. 201** Os planos de previdência social de participação obrigatória, constituídos de um regime básico, público, e um regime complementar, privado, atenderão, nos termos da lei, a:

§ 2º São assegurados, no regime básico, a correção monetária do salário de contribuição para cálculo do benefício e o reajustamento deste para preservar-lhe, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 3º No regime básico, nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior à renda mínima mensal de que trata o item V do artigo 203.

§ 5º No regime básico, a gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 6º O regime básico terá caráter unificado e ficará a cargo da União, com limite máximo de contribuição equivalente a três vezes o salário-mínimo em vigor.

§ 7º O regime complementar, exclusivamente de capitalização, ficará a cargo de instituições privadas constituídas especificamente para essa finalidade, nos termos da lei, com limites mínimo e máximo de contribuição acima de três e até dez vezes o salário- mínimo em vigor, respectivamente.

§ 8º No regime complementar, o segurado indicará a instituição à qual se filiara.

§ 9º Os planos de previdência com limite mínimo de contribuição acima do limite máximo a que se refere o § 7º ficarão a cargo de instituições privadas, na forma da lei, com filiação facultativa.

§ 10º É vedada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de qualquer outro regime de previdência social, cujos objetivos sejam os mesmos dos regimes previstos neste artigo.

Art. 202 Aos trabalhadores, aos servidores públicos civis e militares, aos Membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e demais ocupantes de funções ou cargos públicos, é assegurada, nos termos de lei complementar, aposentadoria com benefício proporcional ao tempo de serviço, aos sessenta e cinco anos de idade.

Parágrafo único. É vedada a percepção simultânea de duas ou mais aposentadorias ou de aposentadoria e pensão, com exceção da acumulação de um rendimento do regime básico e outro do regime complementar.

Art. 203

.....
V - a garantia de um benefício mínimo mensal, a título de renda mínima social, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com os recursos de que trata o art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

.....
II - A renda mínima social de que trata o item V do artigo 203 será, na data de promulgação desta emenda, igual ao salário-mínimo em vigor e reajustada, a partir de então, na forma da lei.

III - Todos os benefícios de manutenção permanente da previdência social concedidos aos trabalhadores rurais e os concedidos aos trabalhadores urbanos, independentemente de pagamento de contribuição, passarão, a partir de 1º de janeiro de 1995, a ser considerados benefícios de assistência social e custeados pelo respectivo orçamento, ainda que seu pagamento continue sendo realizado pela previdência social.

IV - As regras de transição para os regimes previdenciários a que se refere o artigo 201 serão definidas em Lei Complementar até 31 de dezembro de 1994, ficando a União, para viabilizar o regime de previdência complementar, autorizada a emitir títulos da dívida pública mobiliária e de reconhecimento de dívida previdenciária, estes últimos para uso exclusivo em leilões de ações de sua

participação acionária em empresas estatais, em nome dos segurados da previdência social que serão transferidos para esse regime.

V - Aplicado o Inciso III e realizada a capitalização de que trata o Inciso anterior, as alíquotas de contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de pagamentos serão determinadas de modo a viabilizar o sistema de repartição simples para o regime básico e o de capitalização para o regime complementar.

VI - Os trabalhadores que teriam direito à aposentadoria por tempo de serviço entre 1994 e 2003, nos termos da legislação vigente até a data de promulgação desta emenda e sem completar o limite de idade estabelecido no artigo 202, poderão aposentar-se antecipadamente ao alcance desse limite, de acordo com a seguinte regra de transição:

Ano de aposentadoria por tempo de serviço	Ano em que poderão aposentar-se sem alcançar a idade mínima
1994	1996
1995	1998
1996	2000
1997	2002
1998	2004
1999	2006
2000	2008
2001	2010
2001	2012
2002	2014
2003	2016

VII - Revogam-se os arts. 38, V, 40, 42, § 10, 93, VI, 165, § 5º, III, 177, I, II, III, IV, § 1º, 201, § 7º, 239 e 240, bem como os arts. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

C. Outras sugestões

Tendo, na oportunidade deste estudo, examinado outros aspectos da Constituição, apresentamos a seguir outras sugestões para a época da revisão constitucional. Elas dizem respeito aos direitos sociais e a outras matérias ligadas à seguridade social.

Art. 6º: o dispositivo cogita de previdência social, mas quanto a ela não há o que sugerir. O que não parece próprio é considerar a saúde um direito (caso em que a doença seria inconstitucional); o que se pode assegurar é a proteção dela. Emenda de redação.

Art. 7º II: como o seguro-desemprego já está e deverá continuar inserido na previdência social, sua inclusão aqui é, no mínimo, pleonástica. O dispositivo deve ser eliminado.

Art. 7º IV: o dispositivo cogita de previdência social, mas a objeção não se refere a ela e sim ao irrealismo de um salário-mínimo que atenda também às necessidades básicas da família do assalariado, sem qualquer restrição quanto ao porte dela. Atender às necessidades vitais do próprio assalariado já seria uma grande coisa.

Art. 7º VIII: na previdência social não há propriamente 13º salário, mas sim 13º benefício. Emenda de redação.

Art. 7º XII: o salário-família não é "para" os dependentes e sim correspondente a eles, pago "com relação" a eles. Emenda de redação.

Art. 7º XVIII: o salário-maternidade está incluído na previdência social. Este dispositivo tem natureza antes trabalhista que previdenciária, mas, talvez, possa ser eliminado, porque o garante, automaticamente, a licença na empresa.

Art. 7º XXVIII: outra repetição dispensável. No caso, desaconselhável, uma vez que o mais racional, com relação ao acidente do trabalho, é a sua integração plena na previdência social, sem as anacrônicas condições especiais ainda em vigor. Bastaria garantir a indenização pela empresa, além do benefício, quando ela incorrer em dolo ou culpa.

Art. 100: talvez possa-se acrescentar um parágrafo que deixe claro que pagamentos atrasados de benefício não têm natureza alimentícia, como muita gente sustenta, inclusive em ações judiciais contra a previdência social. Existe legislação sobre essa matéria, que pode ser interpretada nesse sentido, mas uma disposição explícita com termos adequados ao nível constitucional teria a vantagem de resolver de vez a questão.

Art. 109 I: aceita a idéia da integração plena da cobertura dos acidentes de trabalho na previdência social. Pode ser útil explicitar que a execução, aqui, refere-se a casos de dolo ou culpa das empresas.

Art. 145: a inclusão expressa das contribuições sociais entre os tributos, talvez resolvesse uma antiga e complicada questão, com o que se conseguiria apreciável economia de tempo e esforço.

Art. 150 VI c: dispositivo que se presta a distorções e maracutaias, com sérios prejuízos para a previdência social. Isentar de impostos patrimônio e renda e, em muitos casos, serviços de entidades por vezes riquíssimas, sem falar no freqüente desvio de finalidades, é algo difícil de compatibilizar com a realidade econômica nacional e até mesmo com a noção de democracia. Sem dispor de elementos para uma sugestão específica, limitamo-nos a invocar atenção para as conseqüências, nem sempre defensáveis, deste dispositivo, lembrando que ele deve ser examinado em conjunto com o § 3º do Artigo.

Art. 165 § 6º: não temos notícia do cumprimento do disposto neste parágrafo, de grande interesse para a previdência social. Salvo melhor juízo, deverá ser examinado em conjunto com o art. 150, VI, c, e, por isso, reportamo-nos às observações referentes a ele.

Art. 194 Parágrafo único: não se trata, propriamente, de "objetivos", mas de "princípios".
Emenda de redação.

Art. 194 VII: a experiência tem demonstrado que a "participação da comunidade, em especial os trabalhadores, empresários e aposentados" na gestão da seguridade social, como de outros serviços, é contraproducente e demagógica. O que deve pretender é fiscalização e cobrança, pela sociedade, categorias profissionais, interessados diretos, etc.; além, naturalmente, da participação desses grupos e da opinião pública em geral, na formação da vontade política que comanda (ou deve comandar) a elaboração das leis. Em qualquer hipótese, a participação de quem quer que seja na gestão dos serviços públicos não precisa - nem deve - figurar na Constituição.

Art. 195 § 3º: parece conveniente deixar expresso que débito, objeto de acordo de parcelamento, também impede a obtenção das vantagens previstas. Acreditamos que, para isso, bastará uma disposição de lei ordinária.

Art. 195 § 7º: matéria completa e perigosa. Foi um erro a inclusão dessa isenção no texto constitucional. Consideramos imperioso e urgente expungí-la daí, até mesmo como possível ponto de partida para uma revisão geral da legislação ordinária referente às entidades filantrópicas, que alguém já chamou de "pilantrópicas".

Art. 195 § 8º: não nos parece que se trate de matéria de nível constitucional, pelo que sugerimos a eliminação.

Art. 201 I: sugerimos eliminar o trecho "incluídos os resultantes de acidentes do trabalho", por ser óbvio; e incluir "desemprego involuntário" (eliminando-se o Inciso IV) e "maternidade" (eliminando-se o Inciso III).

Devem ser eliminados os Inciso II: pouco claro mas, ao que tudo indica, referente a salário-família, programa hoje situado, acertadamente, na área da assistência médica; e o V: o evento "morte", que dá lugar à pensão aos dependentes, já está incluído no Inciso I.

O **caput** do art. 201 passaria a ter a redação abaixo, teria excluídos os incisos, mas continuaria tendo alguns parágrafos, renumerados, face às eliminações propostas a seguir, caso, eventualmente, se acrescentem as sugestões apresentadas no texto da emenda.

Art. 201 - Os planos de previdência social compreenderão, nos termos da lei, e mediante contribuição, benefícios em caso de doença, desemprego involuntário, maternidade, idade avançada, invalidez, morte e reclusão.

Art. 201 § 1º: convém eliminar. A previdência social é obrigatória por natureza e não pode deixar de ser.

Art. 201 § 8º: desnecessário e, portanto, eliminável. A subvenção ou auxílio não teria sentido nesses casos.

ANEXO

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO

Aspectos Gerais	Proposta "Aloisio Teixeira"	Proposta "Francisco Oliveira e outros"	Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Estudo do Sistema Previdenciário
Conceito de Seguridade Social	Conjunto integrado de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Na área da Previdência, os princípios básicos seriam a universalidade do direito de acesso e a seletividade e distributividade dos benefícios.	Conjunto integrado de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, mas com separação efetiva de seus componentes e especialização de fontes.	Conjunto integrado de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, mas com separação efetiva de seus componentes e especialização de fontes.
Previdência Social			
• regimes previdenciários	Regimes Geral, dos Servidores Públicos e Complementar (público e privado).	Seguro Social Básico, Seguro de Acidentes do Trabalho e Regime de Previdência Complementar.	Regimes Básico, Complementar (público e privado) e, eventualmente, do Servidor Público.
• gestão e controle dos regimes	Regime Geral: controle estatal, gestão democrática e descentralizada. Criação do Ministério da Seguridade Social e ampliação das competências do Conselho Nacional da Seguridade Social.	Seguro Social Básico: controle estatal, operacionalização centralizada. Seguro de Acidentes do Trabalho: administrado por Órgãos privados, sem fins lucrativos, a exemplo das mutualidades de empregadores, e operacionalizado de forma descentralizada.	Gestão a cargo de um Conselho eleito pelo Congresso Nacional.
• clientela	Regime Geral: qualquer pessoa, mediante contribuição (princípio constitucional). Regime Complementar Público: população cujos rendimentos se situem acima do teto de benefícios do Regime Geral e que não desejem participar de planos privados.	Seguro Social Básico: qualquer pessoa, mediante contribuição. Seguro de Acidentes do Trabalho: todos que contribuem para o Seguro Social Básico (inclusive empregadores e autônomos).	Regime Básico: qualquer pessoa, mediante contribuição. Regime Complementar público: todos que queiram e possam realizar poupança para benefícios adicionais.
• filiação	Regime Geral e dos Servidores: compulsória. Regime Complementar: facultativa.	Seguro Social Básico e Seguro de Acidentes do Trabalho: compulsória para os que hoje não estejam filiados a nenhum regime e facultativa para os que já estejam filiados. Regime Complementar: facultativa.	Regime Básico: compulsória Regime Complementar: facultativa.
Benefícios			
• considerações gerais	Regime Geral: trabalhadores que não puderem provar vínculo empregatício farão jus a benefício no valor de 1 salário mínimo.	Seguro Social Básico: serão concedidos benefícios por idade, tempo de serviço, invalidez, morte, doença e desemprego involuntário.	Maior seletividade e redução do número de benefícios. Adoção de procedimentos mais rígidos para concessão de aposentadorias por invalidez.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta "Aloisio Teixeira"	Proposta "Francisco Oliveira e outros"	Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Estudo do Sistema Previdenciário
• benefícios de caráter assistencial	Não há referências.	Benefícios de valor mínimo desatrelado do salário mínimo e reajustados em função da disponibilidade orçamentária.	Auxílios funeral e natalidade e renda mensal vitalícia seriam deslocados para a área de assistência social.
• aposentadoria por tempo de serviço	Mantida, observado o teto de benefícios.	Mantida, observado o teto de benefícios.	Recomenda a exigência de idade mínima e levar em conta a renda do segurado. Estudar a igualdade entre homens e mulheres para a concessão de benefícios. Contrária a qualquer fórmula que atinja os direitos adquiridos e os que estejam próximos a se aposentarem pelo atual critério.
• aposentadoria especial	Não há referências.	Não há referências.	Estudar alteração no custeio, passando o empregador a ser responsável integralmente pelo mesmo. Eliminar as aposentadorias por legislação especial.
• valor mínimo	Regime Geral: 1 Salário Mínimo (SM).	Seguros Social Básico e de Acidentes do Trabalho: desvinculado do salário mínimo	Regime Básico: 1 Salário Mínimo (SM)
• acidente do trabalho	Não há referências.	Seguro de Acidentes do Trabalho: no caso de contingências imprevisíveis, benefícios definidos maiores que os benefícios comuns.	Implementação de uma administração financeira destes benefícios, quer no âmbito do INSS, quer por outra instituição privada.
• cálculo do benefício	Não define.	Seguro Social Básico: regra de cálculo definida a priori, em função dos últimos salários de contribuição (benefícios definidos).	Não propõe alterações.
• teto de benefícios	Regime Geral: até 5 salários mínimos.	Seguro Social Básico: eventos imprevisíveis (morte, invalidez, doença e desemprego involuntário), até 3 SM, enquanto para eventos previsíveis (idade e tempo de serviço), até 1 SM.	Regime Geral: 10 salários mínimos.
• reajuste dos benefícios	Não define.	Cesta de consumo dos beneficiários da Seguridade Social.	Não propõe alterações.
Financiamento			
• regime	Regime Geral: repartição simples.	Seguros Básico e de Acidentes do Trabalho: repartição simples, com reserva de contingências	Regime Básico: repartição simples.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta "Aloisio Teixeira"	Proposta "Francisco Oliveira e outros"	Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Estudo do Sistema Previdenciário
• fontes de custeio da Seguridade	No tocante à folha de salários, as empresas contribuiriam e os empregados não contribuiriam. Despesa com pessoal e de administração seriam financiadas com recursos do Orçamento Fiscal.	Previdência: folha de salários (sem contribuição da empresa). Assistência: impostos gerais da União. Saúde: impostos gerais da União para custear o pré-pagamento fixo <i>per capita</i> e contribuições dos cidadãos e das empresas para financiar os planos de saúde.	Folha de salários (com redução da alíquota da empresa) e Contribuição sobre Transações Financeiras que substituiria gradativamente as contribuições sobre o faturamento e o lucro. Cobertura da União, com recursos fiscais, das despesas com pessoal e custeio da seguridade social.
• fontes de custeio da Previdência Social	Não haveria especialização de fontes.	Seguro Social Básico: salário ou renda dos trabalhadores (empresa não contribuiria).	Folha de salários destinada exclusivamente ao custeio da Previdência Social. Empregados e empresa contribuiriam.
• fontes de custeio seguro de acidente do trabalho	Não define.	Contribuição da empresa sobre folha de salários, com alíquotas variáveis, conforme o grau de risco da atividade desempenhada.	Regime Básico: sistema de alíquotas que leve em conta os esforços individuais das empresas em reduzir seu grau de risco ou empregador seria diretamente responsável pelo ressarcimento à Previdência Social dos valores adicionais gastos com esses benefícios, sendo o mercado responsável pela determinação individual do risco.
• orçamento	Regime Básico: da Seguridade Social (receita vinculada), com caráter finalístico. Criação de mecanismo de socorro ao Caixa do Tesouro Nacional.	Seguros Básico e de Acidentes do Trabalho: receita vinculada, utilizada em atividades finalísticas. Criação de Fundos específicos.	Regime Básico: receita vinculada. O Orçamento da Seguridade Social não mais arcaria com o custeio dos Encargos Previdenciários da União.
• arrecadação e recolhimento	Centralização em órgão específico da Seguridade Social.	Não define.	Não define.
• teto de contribuição	Regime Básico: igual ao de benefício, isto é, até 5 salários mínimos.	Seguro Social Básico: até 3 salários mínimos (SM).	Regime Geral: igual ao de benefícios, isto é, até 10 salários mínimos.
Regime de Previdência Complementar	Se público, seria gerido por Instituição financeira pública, como, por exemplo o Banco do Brasil. Regime de capitalização com contribuições individuais do segurado. A filiação seria facultativa.	Regras livres quanto a custeio, filiação, forma de operação e regime financeiro. Prevê-se regimes abertos e fechados.	Necessidade de previdência complementar pública. Lei deverá definir as condições de concorrência entre os setores público e privado e fortalecer o poder de fiscalização do Estado. O regime seria de capitalização.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta "Aloisio Teixeira"	Proposta "Francisco Oliveira e outros"	Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Estudo do Sistema Previdenciário
Regime de Previdência do Servidor Público	Formação de um Fundo de Aposentadorias e Pensões, redefinindo-se o custeio e mantendo-se os atuais benefícios. O orçamento da Seguridade Social não arcaria com o custeio dos Encargos Previdenciários da União (o chamado EPU).	Unificação dos regimes previdenciários. Os servidores poderão optar ou não pelo novo regime, obedecidos em ambos os casos as regras de transição.	Previstas 3 alternativas: Unificação dos regimes, de tal sorte que os servidores ingressem no Regime Básico, criação de instituto próprio mantido pela União ou manutenção da situação atual, desde que a União se encarregue de financiar integralmente os Encargos Previdenciários (EPU)
Regra de Transição e Outras Considerações	Benefícios de valor acima do teto seriam custeados com recursos do Tesouro Nacional, como por exemplo por um adicional sobre o imposto de renda. Na área da saúde, seria importante a criação de um seguro para a assistência médica, gerenciado por instituição financeira pública. Lei deveria determinar que o montante de recursos reais destinados à Saúde e Assistência não poderia ser inferior ao do ano anterior ou à média dos últimos 3 anos. As ações de Saúde deveriam atender ao princípio de seletividade: trabalhadores com rendimentos inferiores ao teto de benefícios teriam atendimento gratuito, enquanto os demais pagariam um percentual embutido no próprio prêmio do seu seguro-saúde.	Os segurados filiados ao atual regime previdenciário poderiam optar pela filiação ou não ao novo regime. Caso optem por se filiarem, as atuais contribuições pagas pelos empregadores seriam repassadas aos respectivos salários e receberiam um bônus de direito adquirido, cujo valor seria de 2/3 das contribuições pagas acima de 3 SM pelo empregado e empresa até a data de opção. O Bônus poderia ser utilizado em planos de previdência complementar, lastreados em ações de empresas estatais e títulos da dívida pública de longo prazo. Para os não optantes seriam garantidos os direitos adquiridos, mas seria feito um balanço atuarial entre o valor do benefício e as contribuições pagas, o que poderia elevar a contribuição individual do segurado. Para manter o estoque de inativos, constituir-se-ia o "Fundo de Manutenção dos Inativos", com contribuições pagas pelos segurados optantes ou não pelo novo regime. O PIS/PASEP e o FGTS deveriam ser revistos.	Recomenda a municipalização da assistência social e que os recursos dos Estados e dos Municípios destinados a ações de saúde sejam repassados automaticamente pela União.
Bibliografia	TEIXEIRA, Aloisio. O Caminho da Seguridade: Cumprir, Consolidar e Aprofundar a Constituição. mimeo, s/d.	OLIVEIRA, Francisco, Beltrão, Kaizô e Médici, André. (1992), Proposta de um Modelo de Seguridade Social, mimeo OLIVEIRA, Francisco, Beltrão, Kaizô e Médici, André. (1992), Seguridade Social: Propostas de Reforma Constitucional	BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS (1992), Relatório Final da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário - Relator Deputado Antônio Brito, Brasília.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Proposta Magri"	"Proposta da FEBRABAN"	Comissão Executiva da Reforma Fiscal
Conceito de Seguridade Social	Os oito projetos de lei apresentados informalmente durante a gestão Magri não alteram o conceito vigente	O descasamento entre as bases de custeio e a magnitude dos encargos seria o principal problema da Seguridade Social. Limita-se a abordar a questão da Previdência Social.	Propõe a especialização de fontes para cada área componente da Seguridade Social.
Previdência Social			
• regimes previdenciários	Regime Geral (básico), Seguro de Riscos Sociais (acidente do trabalho), Regime de Previdência Complementar (público e privado) e dos Servidores Públicos.	Regime Básico (assistencial-distributivo) e Regime Complementar (privado).	Regimes Universal, Básico e Complementar.
• gestão e controle dos regimes	Regime Geral: administrado pelo Estado. Seguro de Riscos Sociais: poderá ser administrado ou pelo INSS ou por seguradoras privadas que operem no ramo Vida ou por entidades fechadas de previdência social, desde que as empresas patrocinadoras possuam mais de 2.000 empregados. No caso de seguro administrado pelo INSS, este deverá contratar seguradoras do mercado para gerir o seguro a seu cargo. A fiscalização será feita por órgãos públicos.	Regime Básico: administrado pelo Estado. Regime Complementar: administrado por instituições privadas com fins lucrativos.	Regimes Universal e Básico administrados por Órgão do setor público. Regime Complementar supervisionado por Órgão do setor público.
• clientela	Regime Geral: qualquer pessoa, mediante contribuição. Seguro de Riscos Sociais: empregados formalmente registrados. Regime Complementar Público: trabalhadores não vinculados a grandes empresas e que não desejem participar de planos geridos por seguradoras privadas ou entidades profissionais.	Regimes Básico e Complementar: qualquer pessoa, mediante contribuição.	Regime Universal: qualquer cidadão brasileiro, independentemente de contribuições para o sistema. Regime Básico: todos que contribuem para o regime. Regime Complementar: qualquer pessoa, mediante contribuição.
• filiação	Regime Geral: compulsória. Seguro de Riscos Sociais: compulsória. Regime Complementar Público: facultativa.	Regime Básico e Complementar: compulsória para os trabalhadores que ingressarem no mercado de trabalho e facultativa para os que já contribuem para o sistema vigente. Para os trabalhadores independentes (autônomos?) a filiação será facultativa.	Regime Universal: não há necessidade de filiação. Regime Básico: compulsória. Regime Complementar: facultativa.
Benefícios			

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Proposta Magri"	"Proposta da FEBRABAN"	Comissão Executiva da Reforma Fiscal
• considerações gerais	As prestações do Regime Geral, com algumas exceções, deverão ser as mesmas de hoje, uma vez que os projetos de lei não apresentam alterações neste sentido.	Serão concedidos apenas benefícios associados a riscos básicos: velhice, invalidez e morte. Além disso, contemplará subsídios à saúde (auxílio-doença) e proteção em caso de acidentes do trabalho. A aposentadoria por idade seria aos 63 anos para ambos os sexos.	Em todos os regimes o beneficiário só poderá se aposentar por idade aos 65 anos, por invalidez ou por interesse do serviço público.
• benefícios de caráter assistencial	Como os projetos de lei não propõem alterações nesta área, deverão permanecer a renda mensal vitalícia, o salário-família e os auxílios natalidade e funeral.	Regime Básico: garantia de uma renda mínima a todos os contribuintes, inclusive aqueles cujas contribuições tenham sido insuficientes para assegurar tal nível de proteção.	Regime Universal: assegura renda mínima a todos os cidadãos que completarem 65 anos.
• aposentadoria por tempo de serviço	Como não há referência sobre este benefício, entende-se que deverá ser mantido nos moldes atuais.	Não está enquadrada entre os riscos básicos, mas não há referência expressa de que seria eliminada.	Seria eliminada, respeitados os direitos adquiridos.
• aposentadoria especial	Extingue as aposentadorias especiais pagas pela Previdência Social.	Não está enquadrada entre os riscos básicos, mas não há referência expressa de que seria eliminada.	Seria eliminada, respeitados os direitos adquiridos.
• valor mínimo	Regime Geral: 1 salário mínimo.	Regime Básico: a ser definido.	Regimes Universal e Básico: 1 cesta previdenciária, cujo valor seria desvinculado do salário mínimo.
• acidente do trabalho	Seguro de Riscos Sociais: os benefícios obedecerão às mesmas regras estabelecidas em Lei para os benefícios do Regime Geral. Prevê assistência médica para os acidentados.	Mantida a proteção em caso de acidentes do trabalho, com a concessão de assistência médica, licença e Pensões. Não especifica se haverá diferenciações no cálculo destes benefícios.	Não há previsão de diferenciação no cálculo, uma vez que será custeado por um seguro privado.
• cálculo do benefício	Os projetos de lei não alteram as regras vigentes. A legislação estabelece que o valor do benefício depende do valor do salário-de-contribuição do segurado. No entanto, ao extinguir a contribuição do segurado (ver item Financiamento), a proposta fica comprometida neste ponto.	O valor do benefício corresponderá a um percentual da média dos salários de contribuição do período de meses imediatamente anterior ao da ocorrência do sinistro - benefícios definidos.	Não define
• teto de benefícios	Regime Geral e Seguro de Riscos Sociais: até 5 salários mínimos.	Regime Básico: até 2 salários mínimos.	Regime Universal: 1 cesta previdenciária. Regime Básico: até 5 cestas previdenciárias.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Proposta Magri"	"Proposta da FEBRABAN"	Comissão Executiva da Reforma Fiscal
• reajuste dos benefícios	INPC nas mesmas épocas em que for alterado o salário mínimo.	Os tetos de contribuição e de benefícios partiriam de uma dada relação com o salário mínimo, mas posteriormente tais valores seriam desvinculados desse parâmetro. Sugere-se que o reajuste seja feito por um índice que acompanhe a trajetória das receitas do sistema e reflita o comportamento dos preços de uma cesta de bens mais apropriada à faixa de renda e idade dos aposentados	Cesta previdenciária, que seria um índice desvinculado da variação do salário mínimo.
Financiamento regime	Regime Geral: ao serem mantidas as disposições do atual Plano de Benefícios da Previdência, teria-se um regime de repartição simples.	Regime Básico: repartição simples.	Regime Básico: repartição simples.
• fontes de custeio da Seguridade	Contribuição de 6% sobre o faturamento, a ser paga pelas empresas e pelo empregador doméstico (?). O segurado especial (produtor rural em regime de economia familiar) contribuiria com 3% da respectiva receita bruta. Ficam revogadas as contribuições das empresas sobre folha de salários (20% mais alíquota de acidente do trabalho), a atual contribuição de 2% sobre o faturamento e as contribuições dos segurados em geral. Não revoga a contribuição sobre o lucro.	As ações de seguridade social devem ter um financiamento específico em função de sua natureza: ações de seguro demandam contribuições específicas, enquanto ações de natureza assistencial devem ser financiadas pela sociedade como um todo.	Folha de salários, com contribuição apenas dos empregados (ver item Transição) e Contribuição sobre Transações Financeiras, com alíquota entre 0,2 a 0,25% (em substituição às contribuições sobre o faturamento e o lucro).
• fontes de custeio da Previdência Social	Institui caixa único para a Seguridade Social.	Regime Básico: contribuição dos segurados e das empresas sobre os rendimentos até 2 SM e contribuições adicionais do Estado. As alíquotas de contribuição seriam distintas em função das contingências sociais: aposentadoria por idade 10%, seguro por invalidez e morte 3%, seguro de acidentes do trabalho 2%, assistência médica e auxílio-doença 7%, totalizando 22%, a ser dividido entre empresas e segurados.	Regime Universal: imposto de base de arrecadação ampla. Por exemplo, parte da Contribuição sobre Transações Financeiras (CTF). Regime Básico: contribuição sobre o salário ou renda dos trabalhadores, com alíquota única.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Proposta Magri"	"Proposta da FEBRABAN"	Comissão Executiva da Reforma Fiscal
• fontes de custeio seguro de acidente do trabalho	Será financiado exclusivamente pelo empregador, com alíquotas individuais em função do grau de risco da atividade. Os empregados, porém, poderão contribuir com até 30% do custo total, para financiar a assistência médica	Conforme dito no item anterior, será financiado com 2% sobre os rendimentos até 2 salários mínimos, pagos pelo empregador e pelo segurado.	Seguro obrigatório junto a empresas de seguro privadas e a cargo exclusivo do empregador.
• orçamento	Não específica.	Não específica.	Não específica.
• arrecadação e recolhimento	Não define.	Não define.	Não define.
• teto de contribuição	Regime Geral: depende do lucro e do faturamento Seguro de Riscos Sociais: não define.	Regime Básico: igual ao de benefícios, ou seja, 2 salários mínimos (SM).	Regime Universal: 1 cesta previdenciária. Regime Básico: de 2 a 5 cestas previdenciárias.
Regime de Previdência Complementar	Público: segurado indica quais os benefícios do Regime Geral que deseja ter complementados. Para o financiamento, forma-se o Fundo de Previdência Complementar, cuja gestão ficará a cargo do Banco do Brasil e a normatização a cargo do Conselho Nacional de Previdência Social. A participação de órgãos públicos no custeio deste regime deve-se restringir ao montante das contribuições de seus empregados. Federações, Sindicatos e Associações Profissionais cuja base territorial não exceda os limites de um Estado poderão instituir planos complementares desde que não tenham finalidade lucrativa. Neste caso, os órgãos normativo e executivo serão os mesmos que atuam sobre as entidades fechadas de previdência privada.	Regime Complementar: o valor do benefício dependerá do montante acumulado nas contas de capitalização. A estrutura de contribuições também deverá pressupor taxas distintas em função das contingências sociais, sendo os percentuais os mesmos definidos para o Regime Básico, totalizando 22%, incidentes sobre a parcela de rendimentos que exceder a 2 SM, até um teto a ser definido (em princípio 35 SM), que p poderão ou não serem divididos entre segurados e empresas. Não será permitido que uma pessoa pertença ao mesmo tempo a mais de uma instituição previdenciária, embora seja facultado ao trabalhador a livre escolha da instituição a que deseja se filiar, bem como a sua transferência, obedecido, neste caso, um prazo mínimo de filiação.	Regime de capitalização. Organização: entidades abertas, fechadas ou conta individual previdenciária. Até 6% do salário do contribuinte poderá ser depositado para fins de previdência complementar, com postergação do ônus fiscal.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Proposta Magri"	"Proposta da FEBRABAN"	Comissão Executiva da Reforma Fiscal
Regime de Previdência do Servidor Público	Cria o Instituto de Previdência do Servidor Público subordinado à Secretaria de Administração Federal, com administração colegiada e participação dos servidores contribuintes. O plano será financiado com contribuições obrigatórias dos servidores civis, bem como dos inativos. O regime de financiamento será o de capitalização. Não define o elenco de benefícios, os valores das rendas mensais e as condições para a sua concessão.	Não há referências.	Unificação dos regimes. Aposentadoria complementar desta categoria será formada por fundos fechados de benefícios definidos, cujas carteiras serão geridas por administradores privados sujeitos a um Conselho Curador composto por servidores ativos e inativos. Os benefícios não corresponderão ao salário da ativa, mas o suficiente para que, em termos líquidos, mantenha-se inalterado o bem-estar do servidor.
Regra de Transição e Outras Considerações	O segurado que tenha contribuído com valores superiores ao teto de 5 salários mínimos, terá direito a um bônus de reconhecimento, desde que filie-se a um plano de previdência complementar. Para cálculo do bônus, supõe-se que o segurado, a partir da vigência da lei, atenderia às condições de aposentar-se por idade, e compara-se o valor do benefício calculado na forma da legislação atual com o novo teto, sendo que a parcela excedente será consignada como crédito. Sobre o Seguro de Riscos Sociais, uma vez concedida aposentadoria por invalidez ou pensão por morte, as seguradoras repassarão ao INSS os recursos correspondentes ao valor presente das rendas vitalícias das pessoas por elas seguradas. O auxílio-doença a cargo das seguradoras não poderá ultrapassar a 24 meses consecutivos, após o qual o benefício será convertido para aposentaria por invalidez a ser paga pelo INSS.	O segurado que opte por permanecer vinculado ao atual sistema previdenciário poderá continuar contribuindo sobre cerca de 10 salários mínimos, sendo no entanto, prevista a desindexação posterior desse teto, atrelando-o ao comportamento de um índice específico. O trabalhador que se encontre em idade próxima a se aposentar terá restringida a sua transferência para o novo regime, sob pena de não conseguir acumular recursos suficientes em sua conta de capitalização que lhe permita um benefício melhor do que o vigente.	Mudança para o novo sistema seria obrigatória. Seria decretado um aumento salarial correspondente à liberação da contribuição da empresa. Reconhecimento dos direitos dos contribuintes seria efetuado segundo o critério de capitalização da contribuição já realizada (bônus previdenciário), a ser descontado paulatinamente a partir da aposentadoria dos segurados. Durante a fase de transição, pretende-se iguatar a alíquota de contribuição sobre a folha de salários para empresas e empregados em percentual de 8 a 10%.
Bibliografia	MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, (1991), Propostas de Anteprojetos de Atos Legislativos, mimeo.	MCM CONSULTORES ASSOCIADOS e Socimer International Bank, (1992), A Previdência Social no Brasil: Diagnóstico e Propostas de Reforma - Informe Elaborado para a Federação Brasileira de Bancos, São Paulo.	BRASIL, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO (1992), A Reforma Fiscal: Delineamento Básico, Comissão Executiva da Reforma Fiscal, versão de 26/06 Brasília.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta "Ministro Reinhold Stephanes"	Proposta Fundo Monetário Internacional	Proposta "Instituto Liberal"
Conceito de Seguridade Social	Não altera o atual conceito	Mantém princípios da seguridade social esposados na Constituição, mas com separação nítida entre previdência, assistência e saúde. O sistema deve oferecer previdência efetiva. Deve também prestar um mínimo de assistência, na forma de subsistência e atendimento de saúde, sem contribuição.	Não mantém o conceito da Constituição. Proposta baseia-se na experiência chilena.
Previdência Social			
• regimes previdenciários	Não altera a situação atual	Regime Geral uniforme para todos, inclusive servidor e mulheres. Benefícios acidentários obedecem as mesmas regras que os comuns. Regime Complementar facultativo.	Regime de previdência deve ser universal, sem privilégios especiais. Regime Complementar é facultativo.
• gestão e controle dos regimes	Não altera a situação atual	Estatal. Deve-se basear na redução dos altíssimos custos administrativos, que hoje atingem 15% das despesas administrativas. Rever todas as operações da DATAPREV.	Fundamentalmente privado. Cabe ao Estado uma função assistencial. As contas individuais dos segurados são administradas por Administradoras de Fundos de Pensão (AFP). A fiscalização das AFP fica a cargo da Superintendência Previdenciária que é uma autarquia pública.
• clientela	Não altera a situação atual	Previdência: todos que contribuem.	A previdência é devida apenas para os que contribuem.
• filiação	Não altera a situação atual	Compulsória para os que participam do mercado formal de trabalho e servidores.	Para o fundo de previdência é compulsória, mesmo para os atuais segurados da previdência social. Facultativa para a previdência complementar.
Benefícios			
• considerações gerais	Critérios iguais para homens e mulheres. Elimina a aposentadoria com idade reduzida para os trabalhadores rurais.	Estabelecer requisitos iguais para homens e mulheres. Aposentadoria por idade para a mulher também aos 65 anos, com transição de 10 anos. Não permite o recebimento conjunto de aposentadoria e pensão.	A aposentadoria é devida aos 65 anos (homem) e 60 (mulher). Prevê opção pela aposentadoria precoce: depois de certos anos de contribuição, ou quando as cotas acumuladas pelo segurado excedam a renda mínima. Valor do benefício depende da performance do fundo. Espera-se garantir 70% da renda da ativa.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta "Ministro Reinhold Stephanes"	Proposta Fundo Monetário Internacional	Proposta "Instituto Liberal"
• benefícios de caráter assistencial	Não altera a situação atual	Não é oportuna a adoção de benefício mínimo universal, para os que não contribuíram.	Para os que não conseguirem acumular poupança que garanta a renda mínima necessária para a aposentadoria. O Estado fica responsável pelo financiamento da diferença.
• aposentadoria por tempo de serviço	Concedida após 40 anos de contribuição, ou em tempo inferior, no caso de atividades especiais que prejudiquem a saúde. A Aposentadoria por Idade é devida após 62 anos de idade e 35 de contribuição. Aposentadoria proporcional concedida após 62 anos de idade e 30 de contribuição. Elimina aposentadoria do professor com tempo de serviço inferior.	Medida mais aconselhada é a sua extinção. Se não for possível politicamente, vincular sua concessão à idade mínima de 62 anos. Outra opção é limitar o valor desse benefício a 1 salário mínimo, até que o segurado alcance a idade regular para aposentadoria.	Elimina.
• aposentadoria especial	O segurado deve comprovar: 1) exercício de atividade profissional que prejudique sua saúde ou integridade física ou psíquica, e 2) exposição aos agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos.	Aposentadoria especial concedida somente para certas ocupações e por motivo de saúde. Eliminar as aposentadorias por legislação específica: aeronauta, jornalista, jogador profissional de futebol.	Elimina. Atividades insalubres pagam salários maiores. Como a contribuição é proporcional ao salário, o trabalhador poderá, em prazo menor, acumular recursos em nível semelhante ao acumulado, em maior período, pelos trabalhadores que se dedicam a atividades não especiais.
• valor mínimo	Não altera a situação atual	Devido apenas para os que contribuíram, equivalente a um salário mínimo ou a uma cesta básica própria para os idosos.	Não faz nenhuma vinculação. Valor do benefício depende do rendimento da AFP.
• acidente do trabalho	Elimina critérios especiais de concessão e cálculo dos benefícios acidentários. Extingue auxílio-acidente e pecúlios por invalidez e morte.	Iguala aos benefícios comuns.	Elimina.
• cálculo do benefício	Não altera a situação atual para os benefícios comuns. Benefícios acidentários: mesmo cálculo dos benefícios comuns.	Considerar TODOS os salários de contribuição, corrigidos pelo salário médio e não pela inflação, como é hoje. Taxa de reposição igual a 60% da média de todos os salários.	O trabalhador, de posse do certificado da AFP, deverá adquirir numa companhia de seguro, um seguro de renda vitalícia, cujo valor dependerá de cálculos atuariais.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta "Ministro Reinhold Stephanes"	Proposta Fundo Monetário Internacional	Proposta "Instituto Liberal"
• teto de benefícios	Não altera a situação atual	5 salários mínimos.	Não estipula. Depende da contribuição individual. O trabalhador poderá contribuir além do mínimo exigido (10,5%) de forma a ter acesso a benefícios mais elevados.
• reajuste dos benefícios	Mantém a forma de reajuste que valia à época em que os projetos foram enviados, ou seja, reajustes quadrimestrais com base no INPC do quadrimestre anterior.	Automático, através de um Índice de Preços ao Consumidor para aposentados, ou pela variação do salário líquido de contribuição.	O valor do benefício deve ser garantido em termos reais.
Financiamento			
• regime	Não altera a situação atual	Repartição simples, dada a necessidade de se reduzir a alíquota sobre a folha. Criar uma reserva de liquidez de aproximadamente 50% das despesas com benefícios.	Capitalização.
• fontes de custeio da Seguridade	Não permite a utilização de recursos do faturamento e do lucro para o pagamento de EPU. Não permite que recursos da seguridade social sejam utilizados para o pagamento de pessoal e despesas de administração geral do INSS, INAMPS, LBA e FUNABEM.	Folha deve ser fonte exclusiva da Previdência. A saúde, assistência e outros programas, como SENAI, SESI e INCRA, seriam financiados através de Recursos Gerais de Estados e Municípios. Abole a contribuição sobre o faturamento, o PIS/PASEP, a contribuição social sobre o lucro, propondo que as mesmas sejam combinadas com os atuais impostos de consumo e renda da pessoa jurídica. O Imposto sobre Transações Financeiras (ITF) é condenável porque é inflacionário.	Elimina-se a contribuição da empresa. Apenas o cotista contribui para garantir seus benefícios previdenciários. Para o atual sistema de saúde só o cotista contribui com 4% do seu salário.
• fontes de custeio da Previdência Social	Empresa urbana: 21% folha Empregador rural: 6% folha e 4% receita Não estipula forma de contribuição da empresa rural. Os demais segurados continuam contribuindo como na situação atual.	Folha de salários. Empregados e empregadores devem contribuir sobre esta fonte e com mesma alíquota - 15%. A contribuição sobre a folha deve ser suficiente para cobrir todas as despesas da previdência, inclusive as despesas administrativas. Ressalta a necessidade de se diminuir os encargos dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.	Somente o trabalhador contribui. Alíquota sobre o salário é de: 10,5% para o fundo de previdência (aposentadoria); 2,5% para o seguro invalidez e morte. Cada participante tem uma conta própria para a qual contribui diretamente.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta "Ministro Reinhold Stephanes"	Proposta Fundo Monetário Internacional	Proposta "Instituto Liberal"
• fontes de custeio seguro de acidente do trabalho	Elimina a contribuição por parte da empresa (1%, 2% ou 3%), porque eliminou os benefícios acidentários.	Esses benefícios devem ser extintos, portanto, não se faz menção sobre seu custeio	Não existe porque esses benefícios não serão concedidos de forma diferenciada.
• orçamento	Não propõe mudanças em relação à situação atual.	Cada subsistema da seguridade (previdência, saúde e assistência), deve ter seu próprio orçamento, com fontes de financiamento específicas.	Não trata da questão.
• arrecadação e recolhimento	Não propõe mudanças em relação à situação atual.	Receita Federal. Emitir número único de identificação para impostos e contribuições sociais para facilitar o processo de arrecadação.	As contribuições do indivíduo são recolhidas para a AFP de sua preferência.
• teto de contribuição	Não altera a situação atual	Elimina teto de contribuição dos segurados da previdência. Assim, os tetos de benefício e de contribuição seriam diferentes.	Não existe. A contribuição incide sobre o salário do cotista.
Regime de Previdência Complementar	A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, suas autarquias e fundações deve ser igual à de seus servidores ou empregados. O benefício da previdência mais o benefício complementar não pode ser maior que o salário de participação nos últimos 12 meses, acrescido de 25%.	A inscrição deve ser voluntária. Fornecido por fundos de seguros privados, com fins lucrativos.	Facultativo. Os regimes fechados devem estar sujeitos às mesmas normas impostas aos fundos abertos. Os fundos fechados ligados a empresas públicas não poderão ser beneficiados com transferências dessas empresas.
Regime de Previdência do Servidor Público	Mantém aposentadoria com proventos integrais: 1) após 40 anos de contribuição; ou 2) após 62 anos de idade e 35 de contribuição; ou 3) quando a invalidez decorrer de acidente do trabalho. Aposentadoria com proventos proporcionais: 62 anos de idade e 30 de contribuição. Para os magistrados concede aposentadoria integral: 1) aos 62 anos de idade e 35 de contribuição; 2) após 40 anos de contribuição, exigindo-se, em ambos os casos, 10 anos de efetivo exercício na judicatura; 3) quando decorrente de invalidez, comum ou acidentária.	Os servidores civis e militares devem ser cobertos pela previdência social oficial. Deve-se conceder pleno crédito para as contribuições já pagas, convertendo-se a eventual diferença em um fundo de pensão facultativa complementar para os servidores. O Governo deve contribuir com parcela igual a de qualquer outro empregador, deixando de conceder subsídios ou transferências para seus servidores ou para funcionários de empresas estatais.	Não menciona. Como determina que o sistema de previdência deve ser universal, sem privilégios, infere-se que defende a unificação de todos os regimes de previdência.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta "Ministro Reinhold Stephanes"	Proposta Fundo Monetário Internacional	Proposta "Instituto Liberal"
<p>Regra de Transição e Outras Considerações</p>	<p>As alterações nos critérios para concessão de aposentadorias seriam implementadas em 15 anos, mas não se explicitam as regras a serem adotadas no período de transição.</p>	<p>A mulher deve ter direito à aposentadoria por idade aos 65 anos. Regra a ser implementada num período de transição de 10 anos.</p> <p>O valor da aposentadoria pode ser majorado por cada ano que o segurado continue a trabalhar além da idade normal de aposentadoria (65 anos para ambos os sexos), até o limite de 3 anos a mais. Do contrário teria um redutor.</p> <p>Restringir acesso a benefícios por doença e invalidez. O auxílio-doença deve ficar a cargo do empregador por 30 dias.</p> <p>A reserva de liquidez deve ser mantida em um fundo fiduciário extra-orçamento, sujeito a rigorosa supervisão de um Órgão fiduciário subordinado ao Congresso e ao público em geral. Deve ser aplicada de forma a garantir rentabilidade real e liquidez.</p> <p>A assistência e a saúde devem ser destinadas a todos que necessitem, independente de contribuição. A concessão e manutenção de benefícios de natureza assistencial fica a cargo dos Estados e Municípios.</p>	<p>Estado fica responsável pela manutenção dos benefícios do sistema antigo. O estoque e a ação assistencial do Estado serão administrados pelo Fundo de Financiamento da Previdência Social (FFPS). Os recursos do FFPS são: patrimônio do INSS, cotas dos fundos dos que não podem comprar renda mínima, dividendos de vendas de estatais e dotação orçamentária de impostos e nunca de imposto sobre o fator trabalho.</p> <p>Para os que contribuem para o atual sistema pagar-se-ia um bônus equivalente a:</p> <p>1) valor presente (VP) das aposentadorias a serem pagas menos o VP das contribuições que seriam pagas pelo segurado desde o momento da extinção do sistema até o da sua aposentadoria, ou</p> <p>2) VP dos benefícios futuros a serem recebidos, multiplicado por $K/35$, onde K representa o número de anos de contribuição ao INSS. Cálculos feitos com taxa real de 6% ao ano. Como a empresa não mais contribuirá, 15,7% de sua contribuição atual será incorporada ao salário dos trabalhadores; os 10% restantes significarão redução de custos. O cotista poderá mudar de Administradora, obedecida a carência de 12 meses. O cotista deve contribuir compulsoriamente com 4% de seu salário para o atual sistema de saúde.</p>
<p>Bibliografia</p>	<p>MPS, Volume III, "Registros sobre as Recomendações da Comissão Especial para a Reforma da Previdência Social", Propostas de Anteprojetos de Ato Legislativos, junho de 1992, mimeo.</p>	<p>FMI, Brasil: "Opções para a Reforma da Seguridade Social", julho de 1992, mimeo.</p>	<p>Instituto Liberal, "Previdência Social no Brasil: uma proposta de reforma", maio, 1991, mimeo.</p>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Modelo Chileno"	"Proposta de Reforma do Sistema Previdenciário Argentino"	Proposta ANFIP Wladimir Novaes Martinez
Conceito de Seguridade Social	A bibliografia consultada refere-se apenas à Previdência Social e à Saúde, ambas contributivas.	A legislação consultada refere-se apenas à Previdência Social.	Mantém o conceito, mas com algumas modificações. Assistência: visa atender hipossuficientes ou portadores de deficiência, através de serviços e pequenas ajudas. É acessória da previdência. Saúde: direito de todos; os serviços ficam à disposição dos interessados, mediante contribuição individual compatível com a capacidade de cada um. Previdência: segue os princípios abaixo.
Previdência Social • regimes previdenciários	Regime de capitalização, com aportes individuais dos filiados e um Seguro Obrigatório de Riscos e Enfermidades Ocupacionais, a cargo do empregador, para custear benefícios por acidente do trabalho.	O Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões é formado pelo Regime de Repartição (público) e pelo Regime de Capitalização (privado).	Básico: nacional; Complementar, público ou privado; e o Suplementar: estadual, regional ou profissional.
• gestão e controle dos regimes	Cabe ao Estado, através da Superintendência das Administradoras de Fundos de Pensão, Órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, a função normativa e a supervisão do sistema. As Administradoras de Fundos de Pensão (AFP) são sociedades anônimas encarregadas de gerir os fundos e efetuarem os pagamentos dos benefícios. São 14 as AFPs, sendo que as três maiores são responsáveis pela cobertura de 66% dos filiados. "Mutuais de Seguridade", entidades privadas, sem fins lucrativos, operam o Seguro Obrigatório de Riscos e Enfermidades Ocupacionais. A diretoria destas entidades é paritária com participação dos empregados e empregadores, e não tem garantia estatal	A gestão do novo sistema ficará a cargo das seguintes instituições: Administração Nacional da Seguridade Social: organismo público que concederá a prestação básica, a prestação compensatória e administrará o antigo regime; Superintendência de Administradoras: Órgão subordinado ao Ministério do Trabalho e Seguridade Social que fiscalizará, normatizará e regulamentará o novo sistema; Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Pensões: sociedades anônimas encarregadas da capitalização das contas individuais; Companhias de Seguro: empresas públicas ou privadas que assegurarão contra os riscos de invalidez e morte.	O Órgão gestor da previdência básica é instituição de direito público, administrado por um Conselho. A previdência complementar é gerenciada por sociedades anônimas ou fundações de direito privado. A suplementar é gerida por fundações ou sociedades civis e sociedades anônimas, com ou sem fins lucrativos.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Modelo Chileno"	"Proposta de Reforma do Sistema Previdenciário Argentino"	Proposta ANFIP Wladimir Novaes Martinez
• clientela	Regime de Capitalização: participantes do mercado de trabalho que contribuam para o sistema. Quanto ao Seguro Obrigatório de Riscos e Enfermidades Ocupacionais, são cobertos os empregados, inclusive os domésticos, funcionários públicos, estagiários e trabalhadores autônomos.	O Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões deverá contemplar todos os trabalhadores, independentemente da atividade desempenhada.	Previdência básica: obrigatória para os remunerados. Complementar: obrigatória; Supletiva: os que queiram contribuir.
• filiação	No Regime de Capitalização é compulsória para os empregados e facultativa para os trabalhadores autônomos e empregadores. O trabalhador pode se filiar a qualquer AFP, assim como pode solicitar sua transferência para outra AFP, respeitado apenas o limite de 180 dias entre as transferências.	A filiação ao Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões é compulsória para todos os trabalhadores, inclusive os autônomos. No entanto, os que já se encontrem filiados ao velho regime poderão optar pela permanência no Regime de Repartição ou por ingressar no Regime de Capitalização.	Básico: obrigatória. Complementar: obrigatória. Suplementar: facultativa.
Benefícios • considerações gerais	É concedida aposentadoria mínima a todos os contribuintes que tendo 65 anos (homens) ou 60 (mulheres) foram filiados por pelo menos 20 anos, considerando-se o período de filiação em ambos os sistemas e o período recebendo auxílio desemprego. No caso de aposentadoria por invalidez ou pensão por morte, o requisito é de 2 anos de filiação, com pelo menos 6 meses no novo sistema.	São os seguintes os benefícios, por Regime: Regime de Repartição: Prestação Básica Universal, Prestação Compensatória, Aposentadoria por Invalidez, Pensão por Morte e Prestação Adicional de Permanência. Regime de Capitalização: Aposentadoria Ordinária (ou por idade), Aposentadoria por Invalidez e Pensão por Morte.	Elimina: Auxílios natalidade e funeral, pecúlios, abono de permanência, aposentadoria diferenciada de jornalista, jogador profissional de futebol, ferroviário, professor. Também elimina aposentadoria proporcional para homens e mulheres e aposentadoria compulsória. Concede salário-maternidade para a mãe adotante.
• benefícios de caráter assistencial	Subsídio assistencial é equivalente a 50% da pensão mínima, e é elegível a ele, além da população carente, também os filiados que não contribuíram o tempo mínimo necessário para receberem o piso de benefícios.	A Prestação Básica Universal, a ser concedida aos segurados com 65 anos, se homem, ou 60 anos, se mulher (esta idade limite será obtida gradualmente), e após 30 anos de contribuição, poderá, em alguns casos, ser concedida a filiados que não tenham podido cumprir com todos os requisitos necessários para obter uma aposentadoria. Corresponde ao valor mínimo a ser pago pelo Estado.	Não é concedido benefício assistencial na esfera da previdência social.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Modelo Chileno"	"Proposta de Reforma do Sistema Previdenciário Argentino"	Proposta ANFIP Wladimir Novaes Martinez
• aposentadoria por tempo de serviço	Há possibilidade de aposentadoria antecipada, desde que o filiado acumule na sua conta individual fundos suficientes para lhe permitir uma renda mensal vitalícia de pelo menos 50% do salário médio dos últimos 10 anos e superior a 110% da aposentadoria mínima.	Poderá ser concedida aposentadoria antecipada (no Regime de Capitalização), desde que o valor acumulado na conta individual permita que o valor da aposentadoria seja igual ou maior que 50% da aposentadoria-base.	O benefício é mantido, mas será concedido quando a idade e o tempo de serviço do segurado somarem 95 anos. Prevê redutores para compensar precocidade laboral e certas desigualdades, como sexo, região, profissão. O benefício seria concedido obedecendo a seguinte fórmula: $TS = ((X+Y)/Z)*K1*K2*K3 = 95$ anos, onde X = tempo serviço ou contribuição; Y = idade; Z = salário médio; K1 = Índice para mulheres; K2 = Índice para profissões diferenciadas; K3 = índice para implantação gradual. Não prevê os coeficientes a serem atribuídos aos redutores.
• aposentadoria especial	A bibliografia consultada não faz referência à questão.	Atividades que, por sua natureza, gerem desgaste e limitem a capacidade laborativa dos trabalhadores seriam recompensadas com maiores salários, que seriam a base de maiores contribuições para o regime e, por consequência, maiores benefícios.	Mantém. É um caso particular da aposentadoria por tempo de serviço. A concessão do benefício independe dos critérios trabalhistas. Deve ser concedida de acordo com as possibilidades financeiras do sistema.
• valor mínimo	Corresponde a 85% do menor valor base de contribuição para indivíduos com menos de 70 anos e 90% para os mais idosos. Para pensão, o valor mínimo é de 85% do menor valor base de contribuição. Em ambos os casos, esses valores são garantidos pelo Estado.	Depende do aporte médio provisional obrigatório, isto é, o quociente entre a média mensal dos aportes de todos os trabalhadores em cada semestre e o número total médio de filiados neste mesmo período.	Fica assegurada importância mínima não subordinada ao salário mínimo.
• acidente do trabalho	São concedidos benefícios de auxílio de acidente no trabalho, auxílio-doença, indenizações por perda parcial da capacidade laborativa, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e assistência médica	Não estipula diferenciações.	Mantém. Os benefícios por incapacidade, sobretudo os acidentários devem ser priorizados.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Modelo Chileno"	"Proposta de Reforma do Sistema Previdenciário Argentino"	Proposta ANFIP Wladimir Novaes Martinez
<p>• cálculo do benefício</p>	<p>O valor da aposentadoria por invalidez total (não decorrente de acidente do trabalho) corresponde a 70% da renda média dos últimos dez anos, corrigida pela inflação do período. Para a invalidez parcial (redução entre 50 a 66% da capacidade laborativa), a fração é de 50%. No caso de desempregados, é mantida uma cobertura até doze meses após terem sido despedidos, sendo as frações de 50% e 35% na eventualidade de invalidez total ou parcial.</p> <p>O beneficiário pode optar por uma renda vitalícia contratada com uma companhia de seguros a partir do montante acumulado no seu fundo, ou por retiradas programadas baseada na expectativa de vida individual e do seu grupo familiar, que são pagas pela AFP, ou uma combinação das duas modalidades, isto é, retiradas programadas seguidas de uma renda vitalícia.</p> <p>As pensões são calculadas como um percentual de 43 a 100% da aposentadoria existente ou de uma potencial aposentadoria por invalidez a que teria direito o filiado.</p>	<p>O valor das aposentadorias por idade será a soma da Prestação Básica Universal (renda mínima), da Prestação Compensatória (percentual sobre a média atualizada das remunerações obtidas nos dez anos imediatos anteriores ao fim do exercício da atividade, sendo este percentual variável em função do número de anos de contribuições vertidas para o antigo regime) e da Prestação do Regime de Capitalização, se houver a opção por este Regime. Caso contrário, a Prestação do Regime de Capitalização será substituída pela Prestação Adicional por Permanência.</p> <p>Se o aposentado falecer, a pensão será de 70% do benefício que recebia, se apenas a esposa for dependente, ou 50% mais 20% (até 100%) por dependente, se houver mais de um.</p> <p>O valor do benefício por morte ou invalidez de um trabalhador em atividade será de 70% de média das remunerações recebidas nos últimos 5 anos antes da ocorrência do sinistro.</p>	<p>Baseado na média remuneratória existente na época da aposentadoria.</p>
<p>• teto de benefícios</p>	<p>Depende do montante acumulado nas contas individuais.</p>	<p>Depende da contribuição média para o Regime de Repartição e do montante acumulado nas contas, para o Regime de Capitalização.</p>	<p>Regimes Básico e Complementar sujeitos a teto. Regime Suplementar: sem teto</p>
<p>• reajuste dos benefícios</p>	<p>A renda mensal vitalícia corresponde a uma renda fixa em valor real, expressa em UF. A retirada programada corresponde a um valor indexado em UF, que será alterado a cada ano, de acordo com a esperança de vida. UF corresponde a Unidade de Fomento, um Índice utilizado pelo sistema previdenciário.</p>	<p>Será definido um índice oficial.</p>	<p>Indexador próprio, desvinculado do salário mínimo. O benefício deve manter seu valor da data de início.</p>
<p>Financiamento • regime</p>	<p>Capitalização.</p>	<p>Repartição (público) e Capitalização (privado).</p>	<p>Básico: repartição simples. Complementar: mescla de repartição e capitalização. Suplementar: capitalização.</p>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Modelo Chileno"	"Proposta de Reforma do Sistema Previdenciário Argentino"	Proposta ANFIP Wladimir Novaes Martinez
<p>• fontes de custeio da Seguridade</p>	<p>As áreas de saúde, previdência e assistência (esta última quase inexistente) são tratadas separadamente. Em termos de assistência, garante-se o subsídio mínimo custeado pelo Estado. Para a Saúde, todos os trabalhadores devem contribuir obrigatoriamente com 7% da renda auferida. A Previdência, isto é, o Seguro Social é financiado pelos trabalhadores (aposentadorias e pensões) e pelos empregadores (acidente do trabalho).</p>	<p>A legislação consultada refere-se apenas à Previdência Social.</p>	<p>Previdência: folha exclusiva Assistência: tributos e contribuição facultativa do particular. Saúde: 1) Mínima: custeada por tributos; 2) Complementar: fechada, propiciada pela empresa e subsídios fiscais não-previdenciários; 3) Privada: aberta sem contribuição do Estado.</p>
<p>• fontes de custeio da Previdência Social</p>	<p>Aposentadorias e pensões são custeadas por contribuições obrigatórias e voluntárias dos trabalhadores em suas contas individuais, às quais são acrescidos os rendimentos obtidos pelos investimentos a cargo das AFP. No caso de aposentadoria por invalidez ou pensão por morte, caberá às Companhias de Seguros Privadas complementar o fundo acumulado do contribuinte (o prêmio varia de uma companhia para outra, mas é uniforme entre os filiados de uma mesma AFP). Para financiamento da aposentadoria por idade, contribui-se com 10% dos rendimentos, e para o seguro de invalidez e morte é feita uma cotização adicional de 3,4%.</p>	<p>Regime de Repartição: Contribuição dos empregadores (16% sobre parte da folha de salários), parte da contribuição dos autônomos (16 pontos dos 27%, incidentes sobre a renda declarada), recursos provenientes dos impostos gerais, impostos com destinação específica. Regime de Capitalização: contribuição dos empregados (11% do salário) e dos autônomos (11 pontos da alíquota de 27%). Se não houver opção por este Regime, tais contribuições serão deslocadas para o Regime de Repartição. Ainda para financiar o Regime de Capitalização poderá haver aportes voluntários dos trabalhadores.</p>	<p>A folha deve ser exclusiva da previdência. Empresa e trabalhador contribuem sobre a folha. Alíquotas progressivas favorecendo rurais, domésticos e trabalhadores de baixa renda. União: cobre despesas administrativas do Órgão gestor e insuficiências financeiras.</p>
<p>• fontes de custeio seguro de acidente do trabalho</p>	<p>Empregador deve contribuir obrigatoriamente com uma alíquota de 0,9% sobre a folha de salários, mais um percentual de até 3,4% sobre esta mesma base, em função do risco da atividade econômica da empresa. A alíquota adicional pode ser revista a pedido da empresa, podendo mesmo pedir a isenção se forem adotadas medidas de prevenção de acidentes.</p>	<p>Não estabelece diferenciações.</p>	<p>Não específica.</p>
<p>• orçamento</p>	<p>Não específica.</p>	<p>Não específica.</p>	<p>Próprio, distinto do da assistência e da saúde.</p>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Modelo Chileno"	"Proposta de Reforma do Sistema Previdenciário Argentino"	Proposta ANFIP Wladimir Novaes Martinez
• arrecadação e recolhimento	Os empregadores recolhem às AFP as contribuições dos seus empregados.	Os empregadores recolhem às AFP as contribuições dos seus empregados.	Autarquia Federal gestora da Previdência Social.
• teto de contribuição	Depende do renda do filiado.	A renda sobre a qual incide as contribuições deve ser de 3 a 20 vezes o Aporte Médio (ver definição do valor mínimo).	Limite estabelecido por Decreto do Executivo.
Regime de Previdência Complementar	-	-	Ocorre em 2 níveis. O obrigatório, estatal ou privado, mediante contribuição da empresa e do segurado ou apenas deste. Acima do nível obrigatório, opera a iniciativa privada, pela previdência social aberta. O titular escolhe a qualquer tempo a entidade que administrará suas contribuições.
Regime de Previdência do Servidor Público	São enquadrados no Regime de Capitalização. Não há referências sobre os militares.	São filiados obrigatórios do Sistema Integrado, exceto os militares.	Os conceitos básicos devem ser iguais para toda a sociedade e indistintos, preservando certas frações profissionais: militares, magistrados, parlamentares, servidores, rurícolas, domésticos e exercentes de atividades especiais. Regra proposta para aposentadoria por tempo de serviço aplica-se aos servidores públicos civis (respeitadas nuanças próprias), militares magistrados e parlamentares.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	"Modelo Chileno"	"Proposta de Reforma do Sistema Previdenciário Argentino"	Proposta ANFIP Wladimir Novaes Martinez
<p>Regra de Transição e Outras Considerações</p>	<p>Este sistema passou a vigorar desde 1981. Foi dada opção de escolha para os filiados do antigo regime (como houve significativa redução de contribuição, a a maior parte optou por se vincular ao novo sistema). Todos os filiados ao antigo regime com pelo menos 12 contribuições mensais nos últimos 5 anos tiveram direito a um bônus de reconhecimento, convertido em UF, com ganho de 4% real ao ano, até a data da aposentadoria. As contas individuais são nominais, intransferíveis, livre de impostos e têm assegurada uma rentabilidade mínima e a segurança do Estado. A rentabilidade mínima é função da rentabilidade média obtida por todas as AFP. Diferenças obtidas abaixo dos valores legais devem ser cobertas pela AFP com reservas específicas, como o encaixe(reserva de capital de 1% dos fundos acumulados menos o valor aplicado em títulos do Tesouro) e pela Reserva de Flutuação de Rentabilidade (excesso de rendimentos auferidos acima da taxa média). Caso a AFP não possa se utilizar de suas reservas, os seus acionistas deverão aportar recursos ou, em último caso, a AFP deverá ser liquidada judicialmente, sendo as contas dos cotizantes transferidas para outra AFP, com a diferença paga pelo Estado.</p>	<p>Os segurados terão liberdade total para mudar de uma Administradora para outra, e nenhuma destas poderá impor restrições à filiação. As comissões constituir-se-ão na única retribuição das administradoras por sua gestão. Cada administradora deverá formar um fundo de flutuação e manter um percentual mínimo sobre o fundo que administra para cobrir diferenças ocorridas pelo fato da rentabilidade cair abaixo do limite mínimo. Se ambos não forem suficientes para a cobertura, o Estado cobrirá e dissolverá a Administradora, transferindo o Fundo para outra Administradora. A prestação compensatória consiste numa espécie de bônus, em que se reconhece os aportes de recursos efetuados ao velho regime. O antigo regime de repartição simples continuará a existir para os que já tenham obtido benefícios. Para o financiamento da aposentadoria por invalidez ou da pensão por morte, deverá ser contratado um seguro coletivo para todos os filiados com seguradoras do ramo vida. As empresas poderão efetuar depósitos nas contas individuais.</p>	<p>Direito adquirido preservado como instituto jurídico basilar. Regra proposta para a aposentadoria por tempo de serviço será implantada gradualmente de forma a respeitar a expectativa de direito. Com a regra proposta para a aposentadoria por tempo de serviço, se o legislador fixar um coeficiente com início aos 15 anos, ninguém poderá aposentar-se antes de 55 anos de idade. Quanto à assistência, vale comentar que a sua clientela é formada pelos que se inscrevem provando necessidade. O direito a benefício assistencial é outorgado conforme a capacidade da entidade concessora e não segundo as necessidades do titular. A administração da saúde deve ser municipal. A saúde é direito de todos, mas a modalidade de atendimento depende da contribuição individual.</p>
<p>Bibliografia</p>	<p>OLIVEIRA, Franciso, Beltrão, Kaizô e Médiçi, André (1992), Uma Análise da Reforma da Previdência Chilena, mimeo. VALENZUELA, Herman (1991), La Prevision en Chile Ayer Y Hoy: Impacto de Una Reforma, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.</p>	<p>SCHULTHESS, W. e Demarco, G. (1992), Sistema Nacional de Prevision Social de La Argentina Su Evolucion Y Propuesta de Reforma, CEPAL. ARGENTINA, CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION, (1993), Ley Nacional del Sistema de Jubilaciones e Pensiones, Buenos Aires.</p>	<p>MARTINEZ, Wladimir Novaes, "Reflexões sobre a aposentadoria por tempo de serviço e a sua integração no contexto econômico, social, laboral e atuarial de um novo modelo de previdência social", Revista de Previdência Social, out. 1992. ANFIP e MARTINEZ, Wladimir, "Subsídios para um modelo de previdência social", 1992</p>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta FIESP	Proposta Consolidada MACEDO
• valor mínimo	Não especifica claramente. Ao que tudo indica seria igual a 1 Valor de Referência Social (VRS), que é igual a 1 salário mínimo na data da reforma, sendo reajustado pela variação da cesta básica.	Criar a Renda Mínima Social (RMS) igual a um salário mínimo na data da reforma, sendo reajustada pela variação de uma cesta básica própria ou acima dela, se as disponibilidades de recursos o permitirem.
• acidente do trabalho	Defende que os trabalhadores estão sujeitos a riscos de acidentes e de doenças profissionais. Como os riscos variam de acordo com a empresa, devem ser tratados a parte. Não especifica os benefícios que serão concedidos sob essa denominação, nem fórmula de cálculo.	Incluem-se no elenco de benefícios comuns.
• cálculo do benefício	Não especifica.	Regime Universal: 1 RMS. Regime Básico: benefícios definidos, a priori, em função dos últimos salários de contribuição. Regimes Complementar e Suplementar: critérios atuariais.
• teto de benefícios	Previdência básica: 3 Valores de Referência Social (VRS).	Regime Básico: 3 RMS.
• reajuste dos benefícios	Ao que tudo indica os da previdência básica seriam reajustados pela cesta básica. Não estabelece que cesta básica é esta.	Os do Regime Universal e Básico, pela cesta básica já referida.
Financiamento		
• regime	Básico: repartição, dado o passivo previdenciário, a instabilidade do mercado de trabalho e os altos riscos do mercado de capitais (o que tornaria difícil atingir, na data da aposentadoria, um benefício mínimo futuro ao indivíduo).	Regime Universal: recursos do Tesouro Nacional. Regime Básico: repartição simples. Regimes Complementar e Suplementar: capitalização.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta FIESP	Proposta Consolidada MACEDO
<ul style="list-style-type: none"> fontes de custeio da Seguridade 	<p>Previdência básica: elimina a contribuição do empregador. Assistência Social: Orçamento Geral da União. Seguro-Desemprego: contribuição voluntária do assalariado para instituições seguradoras privadas. O lastro inicial será formado pelo PIS/PASEP. O custo para o Governo será nulo. Saúde: Orçamento Geral da União.</p>	<p>Universal: financiamento com parte da CSVA (Contribuição Social sobre Valor Adicionado) que substituiria a COFINS, a Contribuição Social sobre o Lucro e para o PIS/PASEP e outras contribuições sociais (inclusive SENAI e SENAC), integrando-se ao Orçamento do Tesouro para financiar também a saúde, e permitiria a redução das contribuições do empregado e do empregador sobre a folha de salários; estas últimas, reduzidas, seriam exclusivas dos regimes Básico e Complementar, ou seja, neste caso adota-se a especialização das contribuições. Parte da receita de impostos gerais como o de Renda, também poderia ser também destinada ao Regime Universal que, assim, seria coberto com recursos do Tesouro. O Suplementar poderá admitir contribuições de empregadores e empregados ou só destes últimos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> fontes de custeio da Previdência Social 	<p>Previdência básica: só contribuição do trabalhador. - A contribuição individual (é a dos participantes do novo sistema) será de 10% sobre as 3 primeiras VRS de todo assalariado. Aos que contribuíam com base em menos de 3 salários mínimos continua valendo a contribuição do atual sistema. - A contribuição solidária (destinada a financiar as atuais aposentadorias e Pensões) será de 10% sobre todo o salário. - aportes da União não serão necessários, além de formar inicialmente uma reserva de contingência para enfrentar períodos excepcionais. As contas de contribuição, mesmo para o regime básico, serão identificadas individualmente.</p>	<p>Com o regime Universal, de assistência social, passando para o Tesouro, no sentido estrito a Previdência Social obrigatória compreenderá os regimes Básico e Suplementar, que será financiado com contribuições (menores que as atuais) de empregados e empregadores, sobre a folha de salários.</p>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta FIESP	Proposta Consolidada MACEDO
• fontes de custeio seguro de acidente do trabalho	Contribuição compulsória do empregador.	Contribuição da empresa sobre a folha de salários, com alíquotas variáveis, conforme o grau de risco da atividade desempenhada.
• orçamento	A previdência, a saúde e a assistência terão orçamentos próprios.	Regime Básico com orçamento próprio, tal como atualmente, mas com limitação de atividade e especialização de fonte. Regime Complementar e Suplementar serão de administração privada com gestão de recursos regulada pelo Poder Público.
• arrecadação e recolhimento	Não especifica.	Arrecadação do regime Básico centralizada em órgão específico da Previdência Social.
• teto de contribuição	Previdência básica igual a 3 VRS.	Regime Básico: 3 salários mínimos. Regime Complementar: 10 salários mínimos.
Regime de Previdência Complementar	Rendas de trabalho superior a 3 VRS devem estar sujeitas apenas a contribuições voluntárias para o subsistema privado de previdência complementar. Poderia ser instituído um incentivo fiscal, via adiantamento para o período pós-aposentadoria, do pagamento de imposto de renda sobre as contribuições individuais voluntárias na faixa de até 12 salários mínimos, por exemplo. A contribuição do empregador também deve ser voluntária (forma de atrair trabalhadores qualificados). O regime financeiro deve ser o de capitalização. Não estabelece teto.	Regime Complementar: de capitalização, por conta Individual previdenciária, em entidades abertas. Regime Suplementar: idem, abertas ou fechadas. Ambas com postergação do ônus fiscal, até um certo limite de contribuição. No caso das empresas estatais, a contribuição da empresa para o regime Suplementar ficará limitada à maior taxa observada no caso das empresas privadas de grande porte operando no mesmo setor.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta FIESP	Proposta Consolidada MACEDO
Regime de Previdência do Servidor Público	O Regime básico de previdência social será uniforme para todos, inclusive servidores.	Unificação dos regimes previdenciários. Como a resistência dos servidores públicos (civis e militares) será fortíssima e poderá inviabilizar a unificação, neste caso poderá haver a opção pelo novo sistema limitada contudo aos servidores atuais. Os novos serão enquadrados no sistema novo. Seria importante estender a unificação também aos sistemas independentes que existem nos Estados e Municípios e tanto no Poder Executivo como no Legislativo. Essa proliferação de sistemas está gerando uma situação caótica e tem levado a irregularidades como a acumulação de benefícios de vários sistemas.
Regra de Transição e Outras Considerações	Os atuais inativos terão seus rendimentos convertidos em VRS. O financiamento desse estoque será feito pela contribuição solidária. Para os atuais segurados que contribuem de 1 a 3 VRS o ingresso é automático sem necessidade de acerto de nenhuma das partes. Os indivíduos que recebem mais de 3 VRS podem optar por continuar no sistema antigo, mas terão de contribuir com o suficiente para bancar ativamente o pagamento de seus benefícios futuros. Se mudarem para o sistema novo receberão um bônus igual a 2/3 das contribuições feitas pelo empregado e empregador com base no salário excedente a 3 VRS. Esse montante será pago aos segurados na época de sua aposentadoria. A cobertura desses valores deverá ser feita com ações de empresas estatais, entregues aos contribuintes na data da reforma do sistema. As atuais contribuições dos empregadores para a previdência social serão transferidas parcialmente para os salários, provocando aumento real de 15% na folha	O problema de transição mais sério consiste no suporte do ônus dos benefícios em manutenção pelo regime atual, de valor acima do teto previsto para o regime Básico, bem como da sustentação dos novos benefícios que serão gerados pelo regime Complementar privado, sem que esse tivesse sido capitalizado para tanto. Note-se que esse regime será uma novidade, pois o Suplementar já existe. Esse problema poderá ser enfrentado com a reserva de parte dos recursos do Programa de Desestatização para essa finalidade, paralelamente à sua ampliação para alcançar as grandes empresas ainda não privatizadas. Assim, seria feita uma estimativa da capitalização necessária e ações das empresas estatais de valor correspondente passariam a integrar os fundos que seriam formados no caso do regime Complementar e para cobrir as aposentadorias e pensões já em vigor e acima do referido limite. Como a base para esse cálculo é muito frágil (não há um cadastro dos

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS -
ANEXO (continuação)**

Aspectos Gerais	Proposta FIESP	Proposta Consolidada MACEDO
Bibliografia	FIESP, "Uma Proposta de Reforma Tributária e de Seguridade Social, Volume III", agosto de 1992.	<p>Além das considerações do texto, esta proposta teve como base os seguintes estudos:</p> <p>MACEDO, Roberto, Previdência Social: Rumo às Crises Futuras (1982). Coletânea de Trabalhos Apresentados no Encontro Anual da ANPEC (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia).</p> <p>MACEDO, Roberto, Carlos A. Luque e Marco A. S. de Vasconcellos (1984). A Crise da Previdência Social Brasileira. Relatório de Pesquisa apresentado à FEBRABAN.</p>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta FIESP	Proposta Consolidada MACEDO
<p>Conceito de Seguridade Social</p>	<p>Uma rede de proteção social deve garantir, a todos, saúde, educação básica e renda mínima durante toda a vida. Esta rede deve ter o mínimo de interferência do governo.</p>	<p>Conjunto integrado de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, mas com separação efetiva de seus componentes e especialização de fontes de recursos.</p>
<p>Previdência Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • regimes previdenciários 	<p>Previdência básica Seguro contra acidentes do trabalho. Previdência complementar.</p>	<p>Regimes Universal (para assistência social), Básico (público), Complementar e Suplementar (privados). O regime Básico, cobriria rendimentos até 3 salários mínimos; o Complementar, entre 3 e 10 salários mínimos; para rendimentos maiores, o Suplementar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • gestão e controle dos regimes 	<p>A previdência básica é pública. Será gerida por uma comissão com representantes dos segurados que reavaliará, a cada triênio, as alíquotas de contribuição. O seguro contra acidentes do trabalho é contratado junto a seguradoras privadas. A previdência complementar é privada. O Estado deve ser atuante na regulamentação e fiscalização das operações, mas a autoregulamentação precisa ganhar espaço. A definição quanto à responsabilidade na administração dos recursos dos Fundos deve caber aos respectivos Conselhos de Administração. A previdência complementar pode ser aberta ou fechada.</p>	<p>Regimes Universal e Básico administrados por órgão do setor público. Regimes Complementar e Suplementar regulados por órgão do setor público.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • clientela 	<p>Previdência básica: todos os trabalhadores da iniciativa privada, das empresas públicas e funcionários públicos, civis e militares. Previdência complementar fechada: uni- ou multipatrocinados. A aberta abrigaria empregados de pequenas empresas, autônomos e profissionais liberais.</p>	<p>Regime Universal: qualquer cidadão brasileiro, independentemente de contribuições para o sistema. Regimes Básico, Complementar e Suplementar: benefícios limitados aos contribuintes e seus dependentes.</p>

REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: RESENHA E CONSOLIDAÇÃO DE PROPOSTAS - ANEXO (continuação)

Aspectos Gerais	Proposta FIESP	Proposta Consolidada MACEDO
• filiação	Previdência básica é compulsória. Todos deverão contribuir, inclusive os que ganham até 1 salário mínimo. Seguro contra acidentes do trabalho é compulsório para o empregador. Previdência complementar é facultativa.	Regime Universal: independe de filiação. Regime Básico e Complementar: filiação compulsória. Regime Suplementar: filiação voluntária.
Benefícios		
• considerações gerais	Previdência básica fornecerá um seguro mínimo para os eventos clássicos: invalidez, velhice e morte.	Maior seletividade e redução do número de benefícios. Adoção de procedimentos mais rígidos para concessão de benefícios como a aposentadoria por invalidez e a renda mensal vitalícia, esta estritamente limitada a casos de ausência de outros rendimentos. Proibição de mais de um benefício (por exemplo, aposentadoria e pensão).
• benefícios de caráter assistencial	A previdência social manterá os seguintes benefícios assistencialistas: auxílios maternidade, natalidade e funeral, por serem de grande importância para a população mais carente.	Auxílios funeral, natalidade e renda mensal vitalícia seriam deslocados para a área de assistência social.
• aposentadoria por tempo de serviço	Ao que tudo indica é eliminada, pelo menos no âmbito da previdência básica.	Exigência geral de idade mínima (65 anos) para ambos os sexos, respeitados os direitos adquiridos e a expectativa de direito, com regra de transição para os que se encontram próximos da aposentadoria por tempo de serviço. Aposentadoria com idade inferior permitida nos regimes Complementar e Suplementar, mas sem garantia de reposição integral, e vinculada atuarialmente às contribuições realizadas.
• aposentadoria especial	Ao que tudo indica é eliminada, pelo menos no âmbito da previdência básica.	Aposentadorias especiais e por legislação específica seriam eliminadas. Por razões de saúde em ocupações especiais, será concedida se o dano for comprovado. Se a ocupação justificar a aposentadoria antecipada, os regimes Complementar e Suplementar poderão provê-la, com contribuições maiores. Para receber a do Regime Básico, deverá buscar a outras ocupações até cumprir o requisito de idade mínima.

**SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL:
OBJETIVOS E VIABILIDADE FINANCEIRA**

**Raphael de Almeida Magalhães
José Carlos de Assis**

I. INTRODUÇÃO

Ainda não estava votado o texto constitucional e já se levantavam vozes - entre elas a do próprio Presidente José Sarney - para afirmar que o custo do capítulo da Seguridade Social tornaria o país ingovernável ao lançar sobre os ombros do poder público encargos financeiros incompatíveis com a sua arrecadação.

Esta falsa declaração, desmentida posteriormente pelos fatos - a Previdência não quebrou o Estado brasileiro nem mesmo quando se viu obrigada a pagar o reajuste de 147% determinado pelo Poder Judiciário - ganhou, entretanto, cidadania, a ponto de agora, quando vai se tratar da revisão constitucional, voltar com força total. Mas, hoje, com duas insinuantes versões que explicariam a frustração da profecia catastrófica de 1988. A primeira, seria o caráter precário do equilíbrio financeiro da Previdência, sustentado pela inflação e pelos baixos salários. A segunda, que completa a primeira, seria o caráter insuportável do ônus imposto ao sistema produtivo para financiar o sistema previdenciário, atingindo níveis intoleráveis para as empresas e principal responsável pelo baixo nível dos salários brasileiros.

O curioso é que esta dupla argumentação tem como fundamento novidades introduzidas pela Carta de 1989 em relação à ampliação dos benefícios e da base de financiamento da seguridade social, convertida no alvo das arremetidas.

A discussão, certamente, ganharia em clareza não viesse envenenada pela onda neo-liberal que nos fustiga, e se não se fundasse em informações distorcidas e parciais sobre a previdência brasileira.

O objetivo central da ofensiva neo-liberal é reduzir o elenco dos benefícios previdenciários e, em consequência, os encargos suportados pela sociedade para financiá-los. Neste sentido, a pregação se inscreve na luta mais geral para reduzir a carga fiscal, limitar a área de atuação do Governo e confiar ao mercado a solução dos problemas brasileiros.

Para reintroduzir um mínimo de lógica no debate convém, em primeiro lugar, examinar a natureza dos novos direitos previdenciários instituídos pela Constituição, distinguindo-os, neste caso, em benefícios introduzidos pela Constituição (e eles são 2) e dispositivos defensivos postos no texto para evitar que, por expedientes administrativos, o governo voltasse a calotear, como fez no passado, os segurados de sua previdência. E, em segundo lugar, indagar do impacto destas inovações sobre as despesas da previdência - no curto e no longo prazo. Para, finalmente,

examinar a compatibilidade entre o custo da nova previdência e as fontes para o seu financiamento, como estabelecido na Constituição.

A grande novidade da Constituição, neste particular, foi a de fixar, como um valor irredutível, o montante dos gastos com os benefícios previdenciários, prevista, inclusive, a correção mensal dos seus valores. A variável seria a receita que teria que ser ajustada sempre que necessário para garantir o pagamento dos benefícios. Coerentemente, para que o ajuste se operasse sempre pelo lado da expansão da receita e não pela contração dos gastos, foi admitida a correção, no meio do exercício financeiro, do valor das contribuições sociais, excluídas assim, da obrigação de observarem os princípios básicos da anterioridade e da anualidade que regulam o processo de cobrança dos impostos. Em complemento, e para assegurar o ajuste pelo lado da receita, as despesas do sistema de seguridade social, pelo texto constitucional, se apóiam em três fontes distintas de financiamento, a saber: a folha de salários, o faturamento e o lucro.

Nenhum juízo de valor pode ser justificadamente emitido com relação ao capítulo constitucional que regula a seguridade social sem que se investigue, previamente, se o conjunto de regras estabelecidas foi, efetivamente, observado. E, na hipótese afirmativa, investigar se o custo de seguridade social, ou as modalidades contributivas criadas para o seu financiamento, se constituem realmente em ônus insuportável para a economia brasileira. Ou se, mesmo sendo suportáveis, a seguridade social estaria mais bem financiada por outro tipo de contribuição; ou por uma combinação proporcionalmente diferente no uso das fontes existentes, pela redução, por exemplo, ainda que parcial, da base folha a ser compensada pela expansão, por exemplo, da base faturamento.

Adotada esta metodologia, seria fácil verificar-se que, com relação à previdência social, no que diz respeito aos gastos ocorreram, após a Constituição, os seguintes fenômenos: a) o plano básico de benefício e custeio, por ter sido tardiamente regulamentado, provocou um "ônus" adicional, que nada teve a ver com a Constituição, decorrente da concessão pela Justiça, dos 147% o que elevou, a margem da previsão constitucional, substancialmente, os gastos previdenciários; b) a receita da previdência está sendo desviada, em parte, para fazer frente aos encargos do Tesouro com a aposentadoria dos servidores públicos federais; c) o orçamento da Previdência está sendo onerado com a responsabilidade pelo pagamento do custeio dos seus serviços gerais; d) o valor dos benefícios contrariando texto constitucional expresso, foi reindexado ao salário-mínimo; e) seu orçamento está onerado com o pagamento da renda vitalícia, que deveria, estar consignada no orçamento de assistência social.

Esta elevação da despesa teria sido largamente coberta pela receita, desde que estivessem sido arrecadados corretamente a contribuição sobre lucro e o COFINS. Mas a receita prevista frustrou-se. Se o FINSOCIAL - e, posteriormente, o COFINS - e a contribuição sobre lucros tivessem sido arrecadados e destinados, de verdade, ao financiamento da seguridade social, e não esterilizados no Tesouro, os seus três programas - o da previdência, o da saúde e o da assistência social - teriam sido normalmente executados, sem exercer qualquer pressão sobre o caixa do Tesouro e sem provocar qualquer aumento do "déficit público". E, ressalte-se, mesmo que houvesse sido integralmente cumprida a Constituição, no que diz respeito aos direitos previdenciários, ao acesso aos serviços de saúde ou a uma cobertura mais ampla na assistência social.

É, assim, injustificável precipitar, sem maiores cuidados, uma revisão do texto constitucional no que diz respeito ao capítulo da seguridade, sem, na verdade, tê-lo lealmente experimentado. Sobretudo, no propósito de reduzir os direitos e restringir a sua atual base de financiamento.

O desmembramento da seguridade social em diversos ministérios e a frustração da receita com a contribuição social, aliados a uma conjuntura econômica extremamente desfavorável, não permitem, em consequência, um juízo de valor definitivo sobre a inviabilidade financeira da previdência social. Mesmo porque, após a Constituição, não obstante as notórias dificuldades políticas e econômicas que se lhe seguiram, e apesar de ter sido onerada com o pagamento de vultuosíssimas indenizações fruto de desacertos do passado, a Previdência Social não se socorreu do caixa do Tesouro, conseguindo, até agora, pagar com recursos de sua arrecadação os seus compromissos.

Por outro lado, o simples enunciado dos benefícios previdenciários introduzidos pela Constituição basta para convencer de que são coberturas impostas por sentimento mínimo de justiça e equidade. E que são, nestas condições, irrevogáveis. Como, da mesma forma, são irrevogáveis as regras que garantem que os valores dos benefícios concedidos não sejam erodidos por força da inflação, tal como, de resto, a legislação ordinária assegura os interesses do capital.

O estudo, analisando, em conjunto, receita e despesa previdenciária, se preocupa em destacar sua consistência sistêmica. E acentua a impossibilidade de um julgamento definitivo sobre sua viabilidade numa conjuntura marcada pela recessão, pelo desemprego e por salários achatados, circunstâncias que distorcem, certamente, o julgamento.

É claro que o estudo não desconhece as dificuldades enfrentadas pela Previdência Social. Mas não faz coro com os que decretam sua inviabilidade; nem com os que afirmam que ele se constitui em ônus fiscal insuportável para a sociedade brasileira. Por isso mesmo, as recomendações do estudo não têm o propósito central de resolver a questão do equilíbrio financeiro da previdência, mas em corrigir distorções regulamentares que se chocam com os princípios da equidade e da justiça social na concessão e cálculo dos benefícios e da progressividade na sua estrutura de financiamento. Sobretudo, para abolir privilégios incompatíveis com um sistema previdenciário público compulsório, universal e geral. E para levar adiante propostas fundamentais de modernização gerencial das atividades da previdência, de saúde e de assistência social.

O estudo pretende demonstrar, em resumo, que, mesmo com os novos direitos criados pela Constituição, nem assim, a relação benefício previdenciário/PIB alcançou a marca atingida em 1982. Como, da mesma maneira, se demonstra que a relação receita previdenciária e PIB não está situada nos níveis verificados no início da década dos 80. Esta relação constante se constitui na melhor demonstração de que a Constituição não exagerou nos direitos que reconhece aos seus segurados. Nem elevou, insuportavelmente, a carga da contribuição para financiar os direitos que reconhecem.

Assim sendo, o que está em questão é saber se a sociedade brasileira, tendo em vista a nossa realidade social, em nome do princípio da solidariedade - isto é, em última instância, em

nome da integração da Nação - está , ou não, disposta a comprometer cerca de 10% do seu PIB para financiar uma previdência pública básica, garantir o acesso universal aos serviços básicos de saúde e para assistir, seletivamente, os que, efetivamente, não têm meios para sustentar-se e à sua família com um mínimo de dignidade, em caráter permanente.

É, assim, na suposição de que não há exagero algum em destinar 10% do PIB para o orçamento da seguridade social, combinando recursos das competências federal, estadual e municipal, que o estudo conclui listando recomendações para o aperfeiçoamento das atividades de seguridade social, distinguindo os que exigem revisão constitucional dos que podem ser implementadas, por via de legislação ordinária, sem necessidade de se aguardar mudanças na Carta Magna.

II. SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: OBJETIVOS E VIABILIDADE FINANCEIRA

O objetivo deste documento é fazer uma avaliação crítica da evolução recente e das perspectivas de desenvolvimento do sistema de seguridade social no Brasil, à vista dos princípios estabelecidos no capítulo específico da Constituição de 1988, e de sua aplicação.

Assinale-se, inicialmente, que a Constituição conceituou de forma ampla o sistema de seguridade, nele incluindo ações de responsabilidade principal ou conjunta das três esferas do poder estatal, ao lado da estrutura previdenciária tradicional. Como instrumento de integração efetiva deste sistema, do ponto de vista do planejamento e da coordenação das ações, assim como do financiamento, instituiu o orçamento da seguridade social, com fontes definidas de receitas. Na prática, contudo, essa integração não se efetivou plenamente, seja em razão de embaraços administrativos, seja porque não tem havido apropriação integral ao orçamento da seguridade das receitas constitucionalmente indicadas. Por tudo isso, não há base empírica para uma conclusão definitiva sobre a viabilidade financeira global do sistema em face da atual estrutura de financiamento.

Esta restrição diz respeito sobretudo às ações de seguridade relacionadas com a proteção à saúde e a assistência social. No caso da previdência, a questão que se colocou logo em seguida à aprovação da Carta, e que eventualmente ressurgiu no debate, é quanto ao elenco de direitos assegurados. Por alguns considerado excessivo ou irrealista, em confronto com a base de financiamento, não representou na realidade uma ruptura na evolução normal do plano de benefícios previdenciários e, pelo que se constatou na prática, a despeito de todas as medidas defensivas adotadas, a relação entre o montante pago de benefícios e o PIB tem estado abaixo dos níveis correspondentes aos do início dos anos 80.

Um enfoque especial destaca as estreitas relações entre o desempenho da economia e o equilíbrio financeiro do sistema de seguridade social. Apoiando-se o sistema numa forma simples de transferência de renda da população ativa para a inativa, essa conclusão é trivial, mas merece ser enfatizada quando se trata de avaliar uma combinação eficiente de fontes de receitas que melhor resistam às flutuações do ciclo econômico. Ademais, há de se considerar, também, a contribuição direta do gasto de seguridade para sustentar a demanda agregada e contrabalançar as forças depressivas nos momentos de baixa.

Finalmente, chamamos a atenção para a contribuição que o sistema de seguridade complementar voluntária regulamentado pelo Estado, na forma de fundos de capitalização, pode dar para a sustentação do investimento de longo prazo, sobretudo nos setores de infra-estrutura da economia, atualmente subinvestidos e com restritas fontes de financiamento.

III. CONCEITUAÇÃO

O fundamento moral do sistema de seguridade pública é o compromisso da sociedade como um todo, através do Estado, de estender uma rede de proteção mínima de renda ou de oferta de serviços essenciais à vida a seus membros mais vulneráveis, que se encontrem temporária ou permanentemente incapacitados de obtê-los por meios próprios.

O fundamento econômico é a noção de que a remuneração privada do trabalho, para os que não têm outra fonte de renda, não esgota a obrigação que têm a empresa e a sociedade, como um todo, de garantir meios mínimos de segurança material aos que venham a sofrer a perda gradual ou permanente de sua capacidade laboral.

O fundamento político se traduz pelo reconhecimento de que as condições básicas de sobrevivência são direitos inerentes à própria condição de cidadania numa sociedade organizada.

A Constituição de 88 não se caracteriza por inovações quanto ao conteúdo de ações típicas de seguridade, a cargo do Estado, pois, em sua maioria, estas ações já existiam como o produto de uma longa evolução institucional. Inova, porém, ao elevar a seguridade a princípio constitucional. E também no que se refere à conceituação da seguridade social como uma categoria integradora da ação social do Estado e da sociedade, diferenciada das demais ações estatais inclusive pela forma de financiamento através de um orçamento específico dotado de fontes exclusivas de receita.

Um conjunto de princípios delimita, constitucionalmente, a organização do sistema de seguridade, em consonância com seus próprios fundamentos. Os três princípios básicos são a universalidade, no sentido de que todos os membros da sociedade devem estar protegidos; o da seletividade, que discrimina os direitos segundo as necessidades objetivas do beneficiário; e o da equidade, que estabelece o dever geral de contribuição para o sistema segundo a capacidade individual, em uma escala de retribuição proporcional à contribuição.

Cada um desses princípios está presente, de forma predominante ou implícita, nos três segmentos principais nos quais, pela Constituição, estão agrupadas as ações de seguridade social pública:

- a) assistência social, destinada a assegurar renda de sobrevivência ou meios mínimos de subsistência aos membros da sociedade considerados incapacitados de obtê-los, seja por condição física, seja por idade;

- b) sistema de saúde, destinado a atender a toda a população com serviços de medicina preventiva e curativa; e
- c) previdência social, destinada a garantir ao segurado ou seu dependente, uma renda certa, proporcional à sua contribuição, quando da retirada do emprego ou do afastamento do mercado de trabalho em razão de incapacidade definitiva ou temporária, de idade ou de tempo de serviço.

O orçamento específico da seguridade social foi estabelecido tendo em vista o caráter compulsório e incompressível da maior parte das despesas. Além disso, no caso de benefícios de renda, a Constituição estabeleceu o princípio da irredutibilidade dos valores e de sua preservação em termos reais em face da inflação. Isso implica um compromisso absoluto de gastos com a seguridade com que deve arcar necessariamente a sociedade, independentemente das flutuações do ciclo econômico.

Sua fonte de receita, mas tradicional como importante é a receita proveniente da contribuição previdenciária devida pelas empresas e pelos seus empregados, calculada sobre o valor da folha e certamente dependente do comportamento do ciclo de atividade ou, no mínimo, do mercado formalizado. Além desta fonte tradicional, inovadoramente, a Constituição estabeleceu outras duas: a contribuição social sobre o faturamento (COFINS); e a contribuição sobre o lucro bruto. Essa combinação de fontes justifica-se pelo caráter abrangente da cobertura, e visa a dar maior estabilidade à receita. E para fugir a qualquer ambigüidade quanto ao fato de que, na iminência de eventual desequilíbrio, o equilíbrio orçamentário deve ser restaurado mediante ajuste da receita e não da despesa, às contribuições da seguridade não se aplica o princípio fiscal de anualidade e anterioridade, o que permite, em caso de necessidade, a alteração das alíquotas das contribuições no próprio exercício.

No campo da saúde, os recursos oriundos do orçamento da seguridade devem ser complementados nas esferas de estados e municípios com recursos fiscais próprios. O objetivo é integrar num sistema unificado, para efeito de planejamento e coordenação, as ações das redes públicas dos três níveis administrativos, envolvendo, ainda, a rede privada contratada, de forma a racionalizar os gastos globais, melhorar a qualidade do atendimento e aumentar a produtividade do sistema como um todo. O funcionamento adequado do sistema depende, assim, da aceitação de um novo conceito de federação fundada na cooperação e não no conflito. E, sobretudo, da capacidade da União para induzir Estados e Municípios a assumir esta nova idéia de federação apoiada no próprio orçamento da seguridade social. Como se verá no curso da análise, em razão da incompressibilidade dos gastos previdenciários e, por outro lado, da retenção ou frustração de parte das receitas de contribuição, os recursos transferidos para a área de saúde têm sido reduzidos progressivamente, funcionando na prática como expediente de ajuste do orçamento da seguridade pelo lado da despesa, de forma similar ao que ocorreu, no passado, com as próprias despesas previdenciárias.

A assistência social tem em vista estender a proteção da seguridade aos grupos sociais mais vulneráveis, como idosos e deficientes físicos. A Constituição generalizou o direito à pensão mínima por velhice, à margem do sistema previdenciário contributivo - sendo esta uma das poucas inovações no elenco de direitos, em relação ao que prevalecia anteriormente à Carta. A exemplo do adotado na área de saúde, atribuiu à assistência social um conceito abrangente,

que comporta igualmente uma ação integrada com estados e municípios, visando à proteção de indivíduos e famílias com rendas abaixo do nível de subsistência. À União se reserva, neste contexto, um papel da definição das políticas básicas, dos padrões de atendimento, do financiamento e de fiscalização das ações desenvolvidas, competindo aos estados e municípios, principalmente aos últimos, a responsabilidade direta pela administração dos serviços, próprios ou contratados.

Tais são os conceitos e princípios básicos que devem orientar a organização da seguridade social brasileira, conforme a Constituição de 88. Sua viabilidade financeira, contudo, vem sendo questionada desde a promulgação da Carta. Por um lado, alega-se que o elenco de direitos instituídos ou ampliados cria encargos que tendem a aumentar em ritmo ou proporção superiores à evolução da receita. Por outro, questiona-se a própria estrutura de fontes de financiamento da seguridade do ponto de vista de sua funcionalidade econômica, pelo excessivo ônus que representaria para a produção.

Uma análise dessa questão requer uma avaliação preliminar das tendências de evolução principalmente dos encargos da seguridade considerados como compulsórios. São, fundamentalmente, os relacionados com o seguro de renda, no sentido de que configuram uma obrigação social quantificável em valor em face de direitos individuais legalmente definidos e protegidos. Os encargos relacionados com o seguro de saúde e outras formas de assistência social, que não revestem a forma de renda financeira, correspondem a despesas programadas anualmente segundo estimativa prévia global de necessidades, em função de padrões históricos e de critérios de prioridade política.

Essa distinção é importante em face das regras implícitas de equilíbrio do orçamento de seguridade social. Tratando-se de um regime de financiamento em bases correntes, em princípio deve operar em equilíbrio permanente, admitindo-se eventuais déficits ou superávits de caixa como meras oscilações conjunturais. Qualquer tendência estrutural de desvio do equilíbrio deverá ser neutralizada por ajustes também estruturais de receitas ou despesas. Na prática, isso implica escolhas entre as alternativas de aumentar permanentemente a massa de contribuições ou de reduzir os encargos da seguridade.

Qualquer critério para orientar essa decisão deverá partir da análise de evolução do orçamento previdenciário, pois, neste, como já observado, os encargos são incompressíveis. Além disso, por razões históricas, a contribuição previdenciária embute, até hoje, recursos destinados ao custeio dos serviços de saúde, além de outros destinados à assistência social. Equilibrar as contas da previdência às custas da penúria da assistência social e dos serviços de saúde é condenar ao fracasso o conceito constitucional de seguridade social. Mesmo que, como acontece, agora, apenas a receita previdenciária, incidente sobre a folha, está sob controle administrativo da previdência, enquanto as outras duas, COFINS e contribuição sobre o lucro, permanecem sob controle da Receita Federal ou do Tesouro, que deles faz uso, em desacordo com a sua destinação constitucional, para equilibrar as contas globais do governo.

Em razão do exposto, no orçamento previdenciário enfocamos os encargos do seguro de renda (inclusive assistencial) em confronto com o total da receita específica da contribuição previdenciária como as variáveis relevantes para avaliação das tendências de equilíbrio a longo

prazo. As transferências da previdência para a saúde são tratadas como saldo do orçamento previdenciário que se integram no orçamento comum da seguridade. Com isso, temos um critério para definir "déficit" ou "superávit" previdenciário, e para avaliar as relações do sistema previdenciário contributivo com a seguridade como um todo, pela ética da equidade no financiamento.

Por outro lado, o critério de conceituação de déficit (ou superávit) do orçamento global da seguridade só pode ser indireto. Em princípio, não há um piso legal incompressível nem um teto rígido para as despesas com o seguro de saúde universal, muito menos uma regra objetiva para sua evolução no tempo. O que há são padrões históricos de gastos públicos com a saúde, o mesmo se dando com a assistência social. Para os propósitos deste estudo, o equilíbrio orçamentário do sistema de seguridade significa a compatibilização das receitas com um nível de despesas constante, como proporção do PIB. Isso tem as seguintes implicações:

- 1) Uma tendência de "déficit" pode surgir tanto por queda da receita quanto por aumento da despesa; mas, em razão da própria lógica do sistema de bases correntes, o financiamento da seguridade, a correção de um "déficit" estrutural só pode ser feita por ajuste da receita;
- 2) A origem do "déficit" deve ser levada em conta para determinar as alternativas de mobilização das diferentes fontes de financiamento da seguridade social, a fim de preservar o princípio de equidade; coerente com este princípio, um orçamento superavitário da previdência pode concorrer para cobrir insuficiências do orçamento unificado da saúde; mas não tem sentido que receitas da seguridade, de caráter geral, destinadas a garantir direitos universais, sejam comprometidas, permanentemente, com encargos do sistema previdenciário contributivo.

Finalmente, cumpre discutir a adequação das fontes de contribuição previdenciária quanto à funcionalidade econômica, tendo em conta a influência, isolada ou simultânea, na evolução da receita de fatores demográficos, de fatores relacionados com a estrutura do mercado de trabalho e o grau de informalização da economia, e de fatores de distribuição de renda.

Antes, porém, impõe-se examinar em que medida os princípios constitucionais da seguridade estão de fato sendo aplicados, tanto em relação aos direitos assegurados, quanto no que diz respeito à mobilização plena das fontes de financiamento definidas na Carta. Isso tem a ver com a própria organização institucional do sistema e sua efetiva utilização como um instrumento integrador das diferentes esferas de Governo no campo das ações de seguridade social.

Para facilitar a exposição, são analisados os três grandes setores da seguridade, separadamente. A ênfase no segmento previdenciário se justifica pela representatividade no conjunto e pelas características especiais do sistema contributivo, pelo lado da evolução tanto das receitas quanto das despesas.

IV. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

A. Origem e abrangência

Historicamente, a seguridade social no Brasil se estruturou em torno do sistema previdenciário público, sendo que este último resultou da integração, numa estrutura centralizada, no plano federal, de antigos institutos e caixas previdenciários organizados por categorias profissionais ou ramos de atividade. Esta origem determina a caracterização inicial do sistema como de proteção exclusiva de empregados no setor formal da economia e seus dependentes, vinculados por contribuição regular, individual, dos empregadores e da União Federal.

Para os empregados da administração pública, dos diferentes poderes, mantiveram-se por algum tempo sistemas à parte, diferenciados tanto no que se refere ao plano de benefícios quanto ao modo de vinculação e financiamento. Posteriormente, os funcionários novos do Executivo foram sendo enquadrados no regime comum. Mas a Carta de 88 restabeleceu o regime único específico do funcionalismo, cujas características serão enfocadas, separadamente, adiante.

No que se refere à cobertura, o sistema previdenciário abrangia o seguro de saúde ao lado do seguro de renda, financiados por alíquotas específicas de contribuição. Na unificação dos institutos, desapareceu essa discriminação formal. E uma alíquota de contribuição social, agregando as anteriores, passou a representar uma espécie de prêmio total para cobrir os dois tipos de seguro. Em contrapartida, a assistência médica previdenciária era restrita ao segurado-contribuinte e seus dependentes.

A evolução no sentido da universalização da seguridade teve grande impulso no anos 70, quando o sistema previdenciário unificado passou a abrigar trabalhadores autônomos e empresários, numa base de adesão compulsória através de contribuição individual regular; de empregados domésticos, mediante um esquema específico de contribuição partilhada com os empregadores; e de trabalhadores rurais, vinculados por um esquema de contribuição também específico, mas não individualizado.

A contribuição, pessoal ou setorial, determinava a vinculação, sendo que para os diferentes valores de benefícios classificáveis como seguro de renda a contribuição individual, proporcional ao salário base de contribuição, determinava a escala de retribuição correspondente. Se a contribuição não era individualizada o benefício correspondente era fixado como valor

uniforme. Já o seguro de saúde garantia um plano de assistência universal, independentemente da contribuição individual, embora exigida a vinculação à previdência.

O desenvolvimento recente do sistema, culminando com a edição da Carta de 88, rompeu ainda mais a correspondência simples entre a contribuição e a retribuição individuais, colocando a relação entre encargos da seguridade social e as fontes de financiamento num nível mais abstrato. Isso se deu, de um lado, pela universalização do seguro de saúde e pela instituição de benefícios de renda, por idade ou incapacidade física, independentemente de vínculo contributivo; de outra, pela instituição de novas fontes de financiamento de caráter geral, como a contribuição sobre o lucro e o faturamento das empresas.

Com isso, fica duplamente ressaltado o caráter solidário do sistema de seguridade social. Pelo regime de financiamento, que consagra o mecanismo de transferência direta de renda, em bases correntes, manifesta-se o vínculo de solidariedade entre gerações, pelo qual a população economicamente ativa protege a inativa; pela forma do financiamento, a sociedade como um todo, e não o contribuinte individual, é que se responsabiliza pela proteção a seus membros mais vulneráveis.

Entretanto, a estrutura básica tradicional do sistema previdenciário contributivo foi preservada, inclusive a fonte de financiamento vinculada à folha de salários, discriminando formalmente a contribuição individual do trabalhador e das empresas. Por outro lado, foram estabelecidos novos parâmetros normativos para o plano de benefícios, cuja aplicação repercute na estrutura de despesas da previdência e, por conseguinte, na evolução de todo o sistema de seguridade do ponto de vista de seu equilíbrio dinâmico.

Especificamente quanto ao seguro de renda, portanto, as questões relevantes a serem examinadas sucessivamente são:

- 1) as mudanças introduzidas pela Constituição no plano de benefícios e suas repercussões na evolução da despesa global;
- 2) as limitações ou desvios estruturais do plano de benefícios;
- 3) a funcionalidade econômica das fontes de financiamento adotadas; e
- 4) conveniência e critérios para a implantação da previdência complementar pública.

B. Inovações e mudanças

As iniciativas constitucionais foram de dois tipos: substantivas, quando criaram ou expandiram benefícios; e defensivas, quando se limitaram a criar regras para definir maior equidade na concessão dos benefícios ou manter o seu valor real.

No primeiro caso, destacam-se:

- 1) equiparação dos valores de benefícios rurais e urbanos;
- 2) a garantia de renda mensal vitalícia para os idosos aos 70 anos;
- 3) a instituição de renda mensal para incapacitados físicos.

Entre as defensivas destacam-se:

- 1) a determinação de recomposição do valor, em salários-mínimos, dos benefícios em manutenção que haviam sofrido forte deterioração do valor real ao longo da primeira metade da década de 80;
- 2) correção monetária dos valores dos últimos 36 meses dos salários de contribuição utilizados como base de cálculo do salário benefício (anteriormente, os últimos 12 meses não eram corrigidos); e
- 3) garantia de valor real dos benefícios em manutenção, mediante reajustes nominais compensatórios da inflação.

Esse conjunto de medidas substantivas e defensivas justifica-se por si mesmo. No primeiro caso, é a própria aplicação do princípio de universalização de direitos anteriormente mencionado. No segundo, tratava-se de restaurar as condições para uma relação de confiança mínima entre o segurado e a previdência, seriamente abalada pelos expedientes de redução sistemática do valor dos benefícios como forma de ajustar a despesa à receita em contração, durante a recessão dos primeiros anos 80.

O impacto financeiro dessas medidas não se manifestou de imediato. A equiparação dos benefícios rurais e urbanos foi aplicada logo. Mas a recomposição dos valores de benefícios em salários-mínimos e até mesmo a adoção da nova regra para cálculo de benefício inicial foram retardadas, em função de dificuldades administrativas. Contudo, em 1992 seu efeito maior tinha sido absorvido - exceto um resíduo de "atrasados" definidos num novo contencioso judicial, que deve ser integralmente pago até o fim de 1993.

Impacto maior foi o provocado pela transferência ao orçamento unificado da seguridade, mas na prática ao orçamento tradicional da previdência, dos encargos previdenciários com inativos do Poder Executivo da União. Legalmente (Plano de Custeio, 1992), estabeleceu-se como provisão de recursos para isso a destinação de uma proporção decrescente da contribuição social das empresas nos anos de 1992, 1993, 1994 e 1995. Implicitamente, trata-se de um ajuste provisório, que em algum momento deverá ser substituído por um mecanismo definitivo de financiamento externo ao orçamento da seguridade, isto é, por transferências diretas de recursos do Tesouro não vinculados às fontes da seguridade. Em realidade, porém, com a frustração de receita da contribuição social das empresas e com a retenção pelo Tesouro da parte principal do que foi recolhido, os encargos com inativos da União estão recaindo, quase que exclusivamente, sobre o orçamento previdenciário.

Em abril deste ano, o Ministério da previdência transferiu à Secretaria de Administração Federal os encargos da pensão por morte de servidores públicos estatutários. Por outro lado, o Governo instituiu por medida provisória um desconto de contribuição previdenciária do servidor público federal. Porém, ainda está indefinida a reorganização global do sistema previdenciário do servidor, em especial quanto a um regime de financiamento compatível com o plano de benefícios. Adiante, trataremos desta questão num tópico específico.

A tabela sobre a evolução dos benefícios previdenciários de 1980 a 1992, mostra, em números, em valores de moeda constante e em proporção ao PIB.^{*/} A partir dessas relações estatísticas se constata que, apesar de todas as medidas ativas e defensivas da Constituição de 88, o montante aplicado em benefícios previdenciários, em termos reais, só se recuperou muito lentamente. E enquanto o número de benefícios novos aumentou regularmente, a relação entre montante de benefícios pagos e PIB, que chegou a 3,95% no início da década de 80, ficou em 3,97% em 1992.

Nossa conclusão é que os dados empíricos destes últimos quatro anos não deixam dúvida quanto à improcedência das alegações de que a Constituição criou encargos insuportáveis para o sistema previdenciário, ou que concebeu um sistema de seguridade acima da capacidade de financiamento da sociedade brasileira. Isso não significa que o sistema esteja estruturado de forma a preservar sem maiores problemas seu equilíbrio orçamentário dinâmico. Na realidade, há gargalos. Só que não se originaram da Constituição, mas de uma cristalização de "desvios" incorporados ao sistema ao longo do tempo, e que em alguns casos contrariam os próprios princípios da Carta.

C. Desvios estruturais

O sistema previdenciário público se caracteriza pelo regime de financiamento dos encargos em bases correntes, mediante contribuição social específica de empresas e trabalhadores; e pela vinculação dos trabalhadores e dependentes como segurados, por meio da contribuição individual compulsória. E, muito residualmente (dona de casa) - facultativa.

O financiamento, em bases correntes, supõe um processo simples de transferência de renda da população economicamente ativa para a inativa. Nisso o sistema brasileiro não se distingue dos sistemas previdenciários básicos de outros países. Justifica-se pelo pressuposto de que a base atuarial econômica de um seguro previdenciário é o fluxo de renda coletiva, e seu objeto a garantia de uma renda individual mínima definida por necessidades objetivas. O critério atuarial técnico é a proporcionalidade entre população ativa e inativa, que define e limita aos encargos correntes com inativos o montante do financiamento necessário.

O sistema brasileiro desviou-se tradicionalmente deste modelo simples por introduzir o princípio de proporcionalidade entre contribuição social individual e valor do benefício de renda. É que a contribuição individual constitui parte menor (18%) do financiamento global. A parte preponderante fica por conta das empresas. Embora esta última tenha como referência os salários pagos, globalmente, por uma empresa, não vincula estritamente a contribuição global da empresa a um esforço contributivo individual.

A rigor, como se discutirá adiante, a contribuição empresarial poderia deslocar-se ou concentrar-se em outra fonte - faturamento ou lucro, por exemplo - sem prejuízo de sua funcionalidade para-fiscal. A utilização da folha como base se justificou anteriormente pelas conveniências de arrecadação, controle e fiscalização, mas hoje, graças à informática, poderia

*/ As tabelas encontram-se ao final deste documento.

ser definida outra base se razões de funcionalidade econômica ou de outra ordem o recomendassem.

De qualquer modo, diferencia-se formalmente a contribuição individual por salário base de contribuição, entre um piso mínimo e um teto máximo. Esta escala de salário de contribuição determina a escala correspondente dos valores de benefícios de renda, para o segurado individual. É um critério fiscalmente regressivo, porque os benefícios de maior valor, em conjunto, acabam com uma participação no fundo coletivo maior do que a participação correspondente das contribuições das faixas de menor renda para sua formação. Ou seja, a maioria dos que ganham menos em atividade acaba financiando os poucos que ganham mais como inativos.

Isso seria plenamente justificado se o sistema previdenciário contributivo se apoiasse num regime de capitalização, pelo menos na parte em que o seguro de renda diferenciado implicasse um esforço de poupança também diferenciado. A contribuição social, porém, individualizada ou coletiva, não se destina à formação de um fundo de poupança dos ativos, capitalizável, mas a um fundo orçamentário destinado à distribuição imediata entre os inativos. Conceitualmente, assimila-se a uma obrigação tributária geral. E um tributo geral, embora diferenciado segundo a capacidade tributária do contribuinte, não vincula direitos individuais diferenciados, mas sim direitos coletivos iguais.

Uma forma teórica de racionalizar, mediante aplicação de um critério redistributivo simples, o sistema previdenciário público seria eliminar a individualização formal da contribuição compulsória e uniformizar, em contrapartida, o plano de benefícios do seguro de renda. Isso implicaria nivelar o plano de benefícios ao salário-mínimo. Neste caso, a previdência contributiva se diferenciaria totalmente do sistema previdenciário básico, inclusive do ponto de vista atuarial. Teria as funções da previdência complementar, pública ou privada, na qual o financiamento se baseia também em poupança individual voluntária e não somente na contribuição parafiscal compulsória, e o plano de benefícios diferencia-se segundo o esforço contributivo de cada segurado.

Na prática, contudo, não se pode ignorar o fato de que o salário-mínimo dos ativos no Brasil tem-se situado num valor abaixo de um nível suficiente para atender necessidades básicas ou de sobrevivência mesmo de um indivíduo, muito embora, em sua definição legal, devesse cobrir as necessidades básicas de uma família-padrão. Limitar o seguro de renda previdenciário ao valor do salário-mínimo seria deixar a descoberto a garantia contra a perda repentina de um padrão de renda a imensa massa de trabalhadores que, mesmo com renda acima do mínimo, não ganha o suficiente para caracterizar uma capacidade mesmo modesta de poupança individual.

É em razão disso que se justifica a contribuição solidária do conjunto da sociedade para o financiamento de planos de benefícios acima do mínimo, ou entre o mínimo e o limite a partir do qual deve atuar a previdência complementar voluntária. Nessa faixa, o seguro previdenciário público garante, pois, ao inativo um padrão de renda em correspondência com o padrão alcançado em sua vida econômica ativa. O limite máximo determina, individualmente, o nível de renda a partir do qual se reconhece o surgimento de uma capacidade individual de poupança e, coletivamente, o espaço próprio da previdência complementar.

Na previdência contributiva pública, na medida em que existem planos diferenciados de benefícios, a contribuição social individualizada torna-se a base do critério de cálculo para enquadramento no seguro de renda - não obstante o fato de que a contribuição individual, em si, ter um baixo peso relativo no financiamento global do sistema. O esforço contributivo individual mede-se pelo valor, e pelo tempo de contribuição. Mas o esforço contributivo do trabalhador empregado não tem o mesmo efeito, no financiamento global, que o do trabalhador autônomo, pois arrasta consigo a contribuição da empresa. Em consequência, ao trabalhador autônomo se requer um esforço contributivo em dobro para situar-se na mesma posição de acesso ao plano de benefícios, em comparação com o esforço estritamente individual do empregado.

Esta distinção só se justificaria por razões atuariais. Mas já se viu que na previdência pública não há uma relação estrita entre contribuição individual e financiamento global dos encargos previdenciários. Adotado um critério de equidade, o esforço de contribuição do autônomo deveria equiparar-se ao do empregado no que se pode considerar efetivamente como individual - ou seja, o desconto do salário. O efeito na receita total previdenciária seria mínimo, e de qualquer modo compensável pelas demais fontes de financiamento não individualizadas.

Efeito proporcionalmente maior ocorreria do lado dos encargos, dinamicamente. O custo de vinculação ao sistema seria reduzido à metade, assim como o custo de ascensão na escala de acesso aos planos de benefícios diferenciados. Os encargos totais se elevariam em proporção superior ao ganho que se poderia esperar da receita proveniente de novas adesões. Uma vez mais, deve-se considerar que tal custo adicional seja compensado pela intensificação do uso de outras fontes de financiamento, sem comprometimento do equilíbrio dinâmico do sistema, conforme se discute adiante.

Examine-se agora o sistema previdenciário público sob o aspecto não da equidade do lado da contribuição individual do segurado, mas da equidade em termos de benefícios assegurados. Aqui se constata as distorções estruturais mais relevantes, a saber:

- 1) os regimes de pensões e aposentadorias especiais;
- 2) a aposentadoria por tempo de serviço.

Os planos de pensões e aposentadorias especiais não se justificam dentro do sistema previdenciário público, quer por razões atuariais, quer por razões de equidade. Seu peso no conjunto dos encargos previdenciários totais tornou-se relevante e crescente. Por certo o estoque de benefícios em manutenção, e os que se caracterizam como de risco iminente representam encargos inevitáveis e incompressíveis. É necessário que sejam tratados à parte no que se refere ao financiamento.

Em princípio, todo o seguro de renda que exceda a garantia do seguro previdenciário comum deve estabelecer-se à parte, como previdência complementar facultativa, apoiada em regime de capitalização. Este princípio deveria orientar também a organização do regime previdenciário único do servidor público previsto na Constituição. Neste caso, trata-se de manter uma relação de equidade entre o trabalhador comum e o servidor público tanto no esforço contributivo, quanto no acesso aos benefícios previdenciários.

Não há nenhum empecilho constitucional à reorganização do sistema previdenciário brasileiro nessa direção. Ao contrário, a Constituição o estimula, ao prever a instituição da previdência complementar, pelo regime de capitalização, de forma a ampliar o acesso ao sistema complementar dos trabalhadores nas faixas mais altas de renda.

A expansão do subsistema de previdência complementar tem duas conseqüências importantes. Uma, para o próprio equilíbrio financeiro a longo prazo do sistema básico público, na medida em que contribua para reduzir a pressão sobre ele dos planos de benefícios especiais. Outra, para a economia, na medida em que favorece a acumulação de poupança como base para o investimento de longo prazo, essencial à sustentação de uma taxa razoável de crescimento.

Em relação à aposentadoria por tempo de serviço, o sistema previdenciário brasileiro está entre os poucos do mundo, nenhum dos quais dos países desenvolvidos, que ainda o admitem sem restrições. A Itália admite, mas exige prova de contribuição para o sistema previdenciário durante os 35 anos. No caso brasileiro, acrescenta-se que o tempo de serviço exigido no sistema básico acabou servindo de referência para a fixação, em número ainda menor de anos, do tempo exigido para aposentadorias de categorias especiais de trabalhadores.

Costuma-se justificar a aposentadoria por tempo de serviço por razões sociais de caráter demográfico. Alega-se que no Brasil o trabalhador, sobretudo rural, começa a trabalhar muito cedo e morre também relativamente cedo. Isto, contudo, não tem fundamento empírico. É certo que a mortalidade infantil entre populações rurais continua elevada, e isto portanto baixa a média relativa de vida no campo. Uma vez rompida essa barreira, porém, o que se verifica das estatísticas demográficas é que a expectativa de vida do brasileiro aumenta com a idade, tanto no campo como na cidade.

O argumento falha também pelo lado prático, pois a prova de tempo de serviço é um requisito que acaba discriminando em favor do trabalhador urbano em relação ao rural, e do trabalhador permanente do mercado formal em relação ao que teve uma relação descontínua com o mercado formal. Não surpreende, pois, que o valor médio das aposentadorias por tempo de serviço supere o das aposentadorias por idade, como se verifica nas estatísticas previdenciárias.

Conceitualmente, a aposentadoria por tempo de serviço desvia-se do princípio de que o seguro de renda público consiste numa proteção social em razão de perda de capacidade laboral do segurado. Financeiramente, tem implicações no equilíbrio financeiro a longo prazo da previdência financiada em bases correntes. Esse regime de financiamento tende ao desequilíbrio se a população ativa crescer em ritmo muito mais lento que a inativa. E obviamente a aposentadoria por tempo de serviço induz um aumento da taxa de inatividade desalinhado de outros fatores de evolução demográfica.

Embora fuja a regra da generalização, no que diz respeito ao tempo de serviço, grande parte das suas distorções seriam corrigidas mediante duas soluções que, inclusive, poderiam ser, conjuntamente, adotadas, a saber: (i) exigência de 420 meses de contribuição; (ii) restringir o direito de acesso aos benefícios, por tempo de serviço, aos segurados que pagassem até 3 salários de contribuição.

D. Funcionalidade das fontes de financiamento

A principal fonte de financiamento do sistema previdenciário público tem sido a contribuição social das empresas, calculada sobre a folha salarial. Corresponde a 20% do montante pago a título de remuneração do trabalho, inclusive do autônomo. Em 1992, representou 82% das receitas totais da previdência. Há outros encargos que incidem sobre a folha, mas o previdenciário é o de maior peso.

Do ângulo da empresa, a contribuição previdenciária na forma de encargo sobre a folha salarial, constitui um ônus que sobrecarrega o custo de produção e se repassa automaticamente aos preços. De uma perspectiva econômica mais abrangente, na medida em que esses preços são pagos pelo consumidor, é a sociedade como um todo que financia a contribuição previdenciária, de forma similar a qualquer imposto indireto.

Entretanto, o montante de contribuição previdenciária de cada empresa depende do número de empregados, do montante pago de remuneração pelo trabalho e, até certo ponto, dos valores individuais dos salários pagos. Esta dependência da contribuição empresarial em relação à folha tem implicações:

- a) no mercado de trabalho;
- b) nas escolhas tecnológicas das empresas;
- c) na funcionalidade econômica da contribuição social em relação ao equilíbrio dinâmico da previdência; e
- d) na competitividade internacional das empresas.

Estas implicações podem manifestar-se, na prática, pela indução à informalização do mercado de trabalho; pela preferência a tecnologias e processos produtivos poupadores de mão-de-obra; e, finalmente, pela tendência a um desequilíbrio atuarial na previdência, na medida em que concorrem para reduzir a contribuição empresarial para a receita sem contrapartida de redução de encargos, em razão do aumento do mercado informal.

A instituição de outras fontes de financiamento da seguridade social, com bases de contribuição independentes da folha, neutraliza essa tendência de desequilíbrio na medida em que o orçamento da seguridade inclui, prioritariamente, o previdenciário. Além disso, reforça o caráter anticíclico do gasto previdenciário nas conjunturas de baixa da atividade econômica e aumento do desemprego. A questão passa a ser, então, de conveniência de se concentrar ou não nestas fontes alternativas toda a contribuição previdenciária empresarial hoje referida à folha - já que se considera é parte o desconto do salário do empregado necessário como referência para enquadramento individual nas faixas da previdência contributiva pública.

Dado que o objetivo não é reduzir a carga contributiva total, mas redistribuí-la, a concentração na base "faturamento" (COFINS) aliviaria as empresas dos setores de uso intensivo de mão-de-obra em relação às de capital intensivo. Em consequência, contribuiria para reduzir a participação da componente previdenciária na pressão de informalização do mercado de trabalho. Em relação à funcionalidade social da contribuição, a situação não se alteraria, pois se estaria mudando a forma de quantificá-la e distribuí-la, mas não o caráter indireto dela.

A concentração na base "lucro", ao contrário, acentuaria o caráter social da contribuição, pois funcionaria como um imposto direto sobre os afortunados para distribuição aos menos afortunados. Entretanto, do ponto de vista macroeconômico, o lucro é a base do investimento. Quanto maior proporção dele se distribuir para consumo, no presente, menor será a capacidade de acumulação da sociedade, e menor o incremento da renda nacional futura. O regime de financiamento em bases correntes da previdência pressupõe o crescimento da renda nacional em ritmo ao menos compatível com o crescimento demográfico. E se dispensa um mecanismo interno de poupança e capitalização, é porque se apóia na força de um mecanismo externo de acumulação capaz de gerar um fluxo crescente de receitas previdenciárias proporcional ao aumento dos encargos.

Seria, pois, disfuncional e atuarialmente incoerente concentrar na base "lucro" as contribuições previdenciárias das empresas. Mas uma combinação de bases diretas e indiretas se justifica. A diversificação de fontes atenua os efeitos do ciclo econômico sobre a receita previdenciária. Numa conjuntura recessiva, quando cai a propensão a investir, a contribuição sobre o lucro pode ser uma função relevante na reversão do ciclo econômico. De poupança financeira estéril, em mãos de quem não quer investir, transforma-se em demanda efetiva, ativando a economia pelo lado dos gastos por necessidades básicas.

A substituição total da base "folha" pelo "faturamento" exigiria um ajuste de alíquota que agravaria o efeito de incidência em cascata que caracteriza todo o imposto indireto. É possível que concorresse para estimular a formalização do mercado de trabalho, mas o peso dessa contribuição não deve ser superestimado tendo em vista outros fatores e encargos sobre a "folha" que estariam provocando a informalização. Além disso, a "folha" é uma base de definição menos ambígua que o "faturamento", de sorte que tem aplicação geral, enquanto a contribuição sobre faturamento não se aplica ao setor financeiro.

Em lugar de deslocar da "folha" a contribuição previdenciária da empresa, seria mais coerente capturar a "folha" como base exclusiva da previdência. Nada menos que 90,2% dos empregados com carteira assinada ganham até dez salários-mínimos, são contribuintes obrigatórios e constituem o núcleo central de segurados da previdência pública. É natural que a contribuição previdenciária da empresa seja ponderada por um fator que leve em conta os benefícios que assegura - e não há fator de ponderação mais próprio para isso que a "folha", combinando número e valor dos salários.

A exclusividade de base implicaria retirar da "folha" cerca de 8% de encargos sob diferentes rubricas. Apenas um - o seguro contra o acidente de trabalho - está associado conceitualmente ao sistema previdenciário. Entretanto, o critério utilizado para definir a base de financiamento desse seguro, se teve alguma justificativa no passado, já não resiste à crítica no presente. Só por comodidade de arrecadação se concebeu um prêmio de seguro que se diferencia pelo montante de salários pagos numa empresa, mais que pelos riscos de acidente relativos a cada uma delas.

O lado vulnerável da "folha" como base principal de financiamento da previdência é sua sensibilidade ao ciclo econômico e à inflação. Na recessão, o emprego no mercado formal se retrai, assim como o salário médio e, por fim, a folha salarial, enquanto os benefícios

previdenciários continuam crescendo ao ritmo, no mínimo, da expansão demográfica. Já a inflação provoca a erosão simultânea do valor dos salários e dos benefícios. E se a indexação protege mais os salários de base, em relação ao salário médio, a receita de contribuição sobre folha tenderá a cair mais rapidamente que o valor dos encargos com benefícios.

A crise previdenciária dos anos 80 foi, fundamentalmente, o reflexo, na previdência, da recessão e da aceleração inflacionária, que provocaram desemprego e arrocho salarial. A arrecadação bancária das contribuições previdenciárias caiu de 5,91% do PIB, em 1982, para 4,33%, em 1984. Em confronto com isso, o montante pago de benefícios em manutenção passou de 3,89% do PIB para 3,36%. Mais, enquanto o número desses benefícios crescia, anualmente, o ajuste da despesa à receita cadente só podia fazer-se mediante uma drástica redução do valor médio dos benefícios.

Em 1985 e 1986, anos de crescimento, a receita de contribuições previdenciárias se recuperou. Em 1986, ano também de relativa estabilização, iniciou-se o processo de recuperação das perdas de valor dos benefícios. O montante pago atingiu o equivalente a 3,33% do PIB. Pôde ser integralmente coberto pela receita contributiva, cujo aumento real possibilitou vigorosas transferências para a área de saúde e a acumulação de um saldo de caixa expressivo no fim do ano.

O fenômeno se repetiria ainda em 1987, com menor intensidade, devido ao arrefecimento do crescimento e a retomada inflacionária. De qualquer modo, a experiência anterior indicava que, se houvesse intenção de assegurar um mínimo de estabilidade ao sistema previdenciário, pelo lado das receitas, era indispensável diversificar as fontes de financiamento sobretudo para compensar a inevitável retração das contribuições vinculadas à "folha" nas conjunturas recessivas.

As fontes instituídas pela Constituição, COFINS e contribuição sobre o lucro, deveriam ser complementares da contribuição sobre a "folha" das empresas. Em tese, devem ser mobilizadas na proporção necessária para garantir o equilíbrio não só da previdência, mas de todo o sistema de seguridade. Na prática, a contribuição social tradicional, sobre a "folha", continua suportando os encargos do seguro de renda público, mas a margem que se transferia para cobrir o seguro de saúde vem se estreitando, por um ajuste forçado à receita que se contrai com a recessão.

É precisamente esta a hipótese que justificou a instituição da COFINS e da contribuição sobre o lucro. Sua arrecadação se destinaria a cobrir as insuficiências do orçamento previdenciário tradicional, em razão dos novos encargos do seguro de renda assistencial, por este absorvido, e da reorganização da assistência à saúde num sistema unificado. Contudo, o questionamento jurídico da COFINS por grande parte das empresas frustrou a arrecadação prevista. Além disso, nem toda a contribuição recolhida pela União sob a rubrica de contribuição social está sendo transferida, como manda a Constituição, ao orçamento da seguridade.

Limitando-se pois, a análise, ao orçamento previdenciário, verifica-se que a arrecadação dependente quase exclusivamente da base "folha" acusa os efeitos da recessão dos anos 90. Mas a previdência, desde que conceituada apenas como seguro de renda, e abrangendo também o

segmento não contributivo, se manteve superavitária, primeiro, em razão de que também caiu o montante de benefícios pagos, a despeito das medidas constitucionais defensivas já referidas; e segundo, pela desvinculação formal do INAMPS, com os correspondentes encargos do seguro saúde.

Este equilíbrio deve manter-se, no futuro, considerando-se a atual base de financiamento e hipóteses conservadoras de crescimento a longo prazo da economia, pouco acima do crescimento demográfico. Um déficit financeiro grave surgiria apenas na hipótese de recessão prolongada. Em razão disso, o debate em torno das perspectivas da previdência social não pode separar-se inteiramente da questão econômica, inclusive pelo papel que o próprio sistema previdenciário exerce ou pode exercer como força anticíclica e de sustentação do crescimento.

E. A previdência complementar

O sistema de previdência complementar se distingue de contributivo pelo caráter facultativo de sua instituição por parte da entidade empregadora e pelo regime de financiamento. É um fundo de capitalização, formado com contribuições individuais do segurado e da entidade instituidora, destinado a garantir um complemento de renda na inatividade sobre o nível máximo assegurado pela previdência contributiva.

Na prática, o que se procura é oferecer ao trabalhador de nível de renda mais elevado a opção de um seguro contra uma queda brusca de renda na passagem à condição de inativo. Obviamente, o fator geral de maior relevância para a elaboração dos planos de benefícios e respectivos planos de financiamento, de acordo com regras atuariais específicas, é o valor limite dos benefícios pagos pelo sistema previdenciário contributivo, que fixa a margem para cobertura pelo seguro de renda complementar. Outro fator relevante são as próprias regras para a concessão de benefícios pela previdência pública, uma vez que o acesso ao benefício complementar se caracteriza junto, e automaticamente, com o acesso ao benefício básico.

A importância social da previdência complementar extrapola seu fim específico. Ela supõe a mobilização de um vasto potencial de poupança individual e empresarial para o investimento, na forma de aplicações das reservas técnicas dos fundos de capitalização. Assim, concentra poderosas forças de acumulação e crescimento econômico. E torna-se complementar do sistema básico de seguridade também no sentido macroeconômico. O benefício de renda assistencial e o seguro geral previdenciário, por suas características redistributivas, funcionam como um colchão de amortecimento da queda da atividade econômica nos períodos recessivos, pela sustentação que dão à demanda efetiva. A previdência complementar, por sua vez, concorre para mobilizar as forças da retomada na medida em que mantém a capacidade de poupança e de investimento da economia. Como o equilíbrio financeiro do sistema de seguridade é vulnerável à baixa do nível de atividade econômica, e diretamente favorecido pelo crescimento, o sistema como um todo interage com a economia de forma reciprocamente virtuosa.

O patrimônio conjunto dos fundos de previdência complementar no Brasil já alcança cerca de 22 bilhões de dólares. Mas há espaço para que se expanda muito mais. Pode vir a tornar-se uma importante alavanca do investimento de infra-estrutura econômica, reconhecidamente o lado

mais vulnerável da economia brasileira em razão do esgotamento de fontes tradicionais de financiamento, dando contribuição decisiva à retomada do crescimento em ritmo auto-sustentado.

O espaço da previdência complementar - dado o limite máximo atual, para efeito de contribuição individual obrigatória, da previdência social - abarca os trabalhadores com renda acima de dez salários de contribuição. Esta é uma fronteira arbitrária, que deve justificar-se, empiricamente, em face dos princípios estruturantes da previdência social. Fatores sócio-econômicos considerados anteriormente sugerem que, abaixo desse limite, a renda individual não é suficiente para justificar a liberação voluntária do coeficiente de poupança necessário atuarialmente para garantir o seguro de renda em regime de capitalização. Socialmente, considera-se este limite como suficiente para satisfazer o princípio de solidariedade entre gerações inerente à previdência pública financiada em bases correntes.

Por outro lado, não se justifica, socialmente, que planos de benefícios acima deste limite sejam suportados por contribuições correntes obrigatórias inclusive daqueles que não poderão usufruir deles em razão de sua posição na escala de salários. Em consequência, os atuais planos especiais acoplados à previdência contributiva deveriam ser reorganizados, de forma a enquadrar-se no regime de capitalização da previdência complementar. Além disso, em caso de organizar-se, à parte do sistema geral, o sistema previdenciário do servidor público, previsto na Constituição, deveria diferenciar-se, quanto à contribuição individual obrigatória para o custeio, no mesmo limite da previdência pública geral, com o enquadramento opcional em plano complementar específico dos segurados com vencimentos mais elevados.

A Constituição também prevê a instituição da previdência complementar pública facultativa. A responsabilidade do Estado, neste caso, seria essencialmente de organização e gerência. Para empresas médias e pequenas, mas com quadros profissionais de salários elevados, o número limitado de empregados não comporta a instituição de fundos de pensão próprios, por falta de escala da base atuarial. O setor privado pode, e de fato tem criado, através de bancos, fundos de previdência complementar compartilhados por diferentes entidades instituidoras. Contudo, é ainda uma experiência limitada. A organização da previdência complementar pública ampliaria as oportunidades de disseminação e interiorização do sistema, além de funcionar como um instrumento de regulação dos custos administrativos desses fundos, sob controle público.

A função macroeconômica da previdência complementar, como instrumento de poupança coletiva, justifica que seja estimulada através de vantagens e incentivos fiscais. E estes incentivos justificam a regulamentação das atividades dos fundos, que devem conciliar os objetivos microeconômicos, de segurança e rentabilidade máxima das aplicações de reservas, com a eficácia macroeconômica da orientação dos investimentos de forma favorável ao desempenho da economia como um todo.

O meio eficiente de promover essa conciliação do interesse particular com o geral é a fixação de coeficientes mínimos obrigatórios de aplicação das reservas técnicas em áreas prioritárias para o desenvolvimento. Entretanto, isso deve ser feito respeitando as exigências de rentabilidade e de liquidez dos fundos, já que sua responsabilidade primeira é com a cobertura do plano de benefícios dos segurados. Por isso, uma eventual readequação das normas de aplicações obrigatórias dos fundos às prioridades atuais da economia requer a instituição

simultânea de instrumentos financeiros compatíveis, vinculados a programas ou projetos que se pretenda financiar.

Este é o caminho mais viável para a retomada dos investimentos nos setores de infraestrutura econômica, quer continuem a cargo de empresas estatais, quer sejam repassados à iniciativa privada ou evoluam para um modelo de parceria. Em qualquer caso, falta o requisito fundamental, financiamento de longo prazo, em razão do esgotamento das fontes de empréstimos externos e da insuficiência crônica das fontes bancárias internas. Os fundos de pensão constituem, em todo o mundo desenvolvido, o mercado natural de captação de recursos para investimento a longo prazo. É a função crucial para a retomada do desenvolvimento que podem desempenhar também aqui.

V. OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO E DA GESTÃO

Em conseqüência, todas as sugestões contidas neste trabalho, mesmo as que implicam revisão constitucional, não têm como fundamento a inviabilidade financeira da previdência pública. Inspiram-nas, ao contrário, o propósito de eliminar do texto constitucional benefícios específicos para algumas categorias profissionais, incompatíveis com os princípios de equidade que deve, obrigatoriamente, presidir a construção de um sistema previdenciário universal, contributivo e compulsório.

Qualquer discriminação em favor de determinado grupo de segurados, com relação às regras do acesso aos benefícios previdenciários, se faz necessariamente às custas dos interesses dos demais grupos. Privilegiar uma categoria, isoladamente, é, necessariamente, prejudicar as outras. Conceder aposentadoria especial ou reduzir a idade para o acesso de seus componentes aos benefícios previdenciários, é injusto, pois equivale a garantir um privilégio para alguns incompatível com um regime que há de ser geral, submetidos todos os segurados a uma mesma regra, uniforme e geral, para acesso e cálculo dos benefícios garantidos pelo sistema.

É sob esta ótica que o trabalho justifica a extinção do regime de aposentadoria especial dos servidores públicos, civis como militares, integrando-os no regime geral. Não por questões pertinentes ao seu equilíbrio financeiro, mas por uma questão de equidade. Tanto que o estudo entende legítimo que estas categorias possam manter o atual regime desde que encontrem meios próprios e específicos para financiá-lo. Da mesma maneira, em respeito a equidade, o trabalho propõe a supressão do dispositivo constitucional que garante ao professor e à professora, direito à aposentadoria, respectivamente, aos 30 e aos 25 anos, privilégio, também, incompatível com um regime geral baseado no princípio da repartição simples e da contribuição compulsória.

A justificativa para a supressão dos privilégios encontrados no regime previdenciário público - além dos citados, está sendo proposta a eliminação da distinção que protege os acidentados no trabalho em relação aos atingidos fora de sua atividade profissional, bem como (a mais radical de todas) a equiparação entre homem e mulher para o efeito de fixação da idade mínima para a aposentadoria - é a busca de uma maior consistência na organização do próprio sistema.

A consideração do impacto na redução, no futuro, das despesas previdenciárias não inspiram as propostas, apresentadas, repetimos, no propósito de acentuar o compromisso do sistema público com a igualdade, a seletividade e a equidade, princípios inscritos na Constituição

de 1988 e que, não forma senão, parcialmente, considerados, na lei que regulamentou a previdência pública. Mesmo porque o seu impacto, no curto prazo, sobre o gasto é nulo, já que o custo do estoque existente não será afetado. E, conseqüentemente, não podem ser levadas em conta para justificar, como tantos fazem, para atacar o "déficit" público, qualquer revisão do elenco dos benefícios sociais vigentes e que muitos buscam reduzir.

A verdade é que, para financiar o estoque existente, a Previdência Social precisa arrecadar o que hoje arrecada, isto é, aproximadamente 5% do PIB. E para que a Saúde e a assistência social sejam adequadamente financiadas, o COFINS e a contribuição sobre lucro são, neste momento, indispensáveis.

É, exatamente, a questão do custo do estoque que inviabiliza o exame, a sério, da proposta de privatização radical da previdência pública brasileira, na modalidade implantada no Chile. Pois, o Estado, no curto prazo, tem que continuar suportando o ônus de pagar o estoque, não afetando, assim, para menos, o nível dos gastos públicos. Privatizar a previdência básica, terá, apenas, o efeito de se pretender que o próprio trabalhador - e só ele - passe a arcar através de poupança individual compulsória, com o encargo de financiar a sua própria aposentadoria, objetivo que poderá ser melhor alcançado através, por exemplo, de uma caderneta de poupança especialíssima.

Aliás, a proposta de privatização da Previdência, de cunho eminentemente individualista, nega o princípio fundamental da solidariedade que deve presidir o compromisso entre pessoas e gerações, na cobertura de riscos mútuos. Acrescente-se ainda que a proposta de repasse para os trabalhadores da totalidade ou de parte das contribuições pagas pelas empresas, quando da mudança de sistema, não é consistente, pois desconsidera os altos níveis de inflação, as constantes alterações nas políticas salariais e a rotatividade de mão-de-obra.

A proposta de manutenção da contribuição sobre a folha de salários, por empregados e empregadores, é a mais apropriada por ser a mais ampla base de relacionamento da força produtiva.

A tão defendida redução dos encargos sociais das empresas sobre a folha de salários deve buscar o cumprimento do princípio da equidade. Mas só pode ser examinada se precedida de adequação das fontes de financiamento da seguridade social. Não é demais reiterar que o processo recessivo, que se prolonga desde o início dos anos 80, causou o que se passou a chamar de primeiro choque de receitas, devendo o mesmo ter sido revertido quando do advento da nova Constituição - que implicou, necessariamente, no aumento do gasto social. Contrariamente, mesmo com o impacto dessas novas despesas, aprofundou-se ainda mais a recessão, ocasionando o segundo choque de receitas e tornando inevitáveis os desequilíbrios hoje evidentes.

Não há dúvida que o sistema atual é regressivo: penaliza as empresas intensivas em mão-de-obra em relação às que utilizam mais o fator capital. Se fosse possível um trade-off entre folha e faturamento, com a redução dos encargos patronais, estimular-se-ia a formalização do mercado de trabalho.

Observe-se, por outro lado, que grande parte dos empregados sem carteira de trabalho assinada exerce suas atividades no setor rural, nas microempresas, estados e municípios mais pobres, exigindo um tratamento compatível com suas características, o que implica a adoção de uma alíquota substancialmente reduzida, adequando-as às suas reais possibilidades contributivas.

É importante, no particular, que a redução dos encargos sobre a folha por parte das empresas determina a necessidade de manutenção do faturamento e o lucro, com fontes de financiamento de seguridade social, por se constituírem em bases que, liberadas das imperfeições introduzidas na fase de sua regulamentação, resultam em aportes consideráveis de recursos para a consecução da proteção social desejável.

A contribuição sobre o faturamento, a despeito das implicações quanto ao efeito cascata, tem a vantagem de ser uma base crescente e de dimensões consideráveis, possibilitando uma participação mais adequada das empresas que usam intensivamente o fator capital em relação à utilização de mão-de-obra no financiamento da Seguridade Social.

A contribuição sobre o lucro, substancialmente reduzida quando de sua regulamentação, deve ser melhor ajustada como base de contribuição social, pois tem a importante função redistributiva.

Tanto o faturamento como o lucro, assentados em eficiente sistema de controle, vão contribuir, inclusive, para a supressão dos vários caixas e da montagem fictícia de balanços, instrumentos utilizados em larga escala pelas empresas e que se constituem em verdadeiras fontes de sonegação.

Aspecto a ser examinado é o financiamento do seguro-desemprego, que deve ser um benefício previdenciário e, portanto, integrante do conjunto de ações da seguridade social, o seguro-desemprego é também financiado através da fonte faturamento, via PIS/PASEP, o que caracteriza uma distorção que precisa ser eliminada.

A. Gestão

As propostas modificativas do sistema de gestão em debate refletem, em geral, a visão de que o processo de gestão deve ser comandado, apenas, pelos contribuintes diretos do sistema, desconhecendo que os seus recursos vêm, em sua maioria, de toda a sociedade, através do repasse para os preços dos produtos e serviços das parcelas descontadas pelas empresas, o que requer uma participação mais expressiva por parte da sociedade civil.

O Instituto Liberal, dando seqüência à sua proposta de privatização total do sistema previdenciário, recomenda a instituição de uma Superintendência de Previdência que teria o objetivo de fiscalizar os fundos de pensão. A função do Estado seria meramente assistencial, garantidora de renda mínima, bem como responsável pelas despesas relativas a todos os benefícios concedidos no regime que seria substituído.

O argumento básico é o de sempre: o Estado é ineficiente, ameaça cortar benefícios, achatá-los ou até mesmo deixar de pagá-los, exatamente porque os recursos são insuficientes.

Ora, como se justificaria, então, adotada essa proposta, a disponibilidade de recursos, não apenas para as complementações, mas para custear todo o estoque de benefícios do sistema antigo e mais os que não forem amparados pelo novo regime? Se atualmente não há recursos para que o Estado cumpra nem suas funções supletivas mínimas, como passaria a tê-los em montante suficiente para assumir a responsabilidade nos níveis previstos, especialmente quando às novas contribuições seriam carregadas na sua totalidade para o setor privado?

O caso chileno é exemplar, também nesse aspecto. Instituído o novo sistema, o Estado passou a dispende recursos substancialmente mais elevados com o sistema previdenciário em relação à situação no regime anterior.

Também para a FIESP, a função do Estado seria mínima, restringindo suas ações à arrecadação, à fiscalização e à distribuição de vouchers sem, contudo, explicitar o formato institucional desejado.

O entendimento da FIESP é o de entregar ao Estado apenas a tarefa de obter os recursos, enquanto seu uso deveria ficar com o setor privado, no pressuposto de que este último saberia aplicá-los com eficiência.

Diferentemente dessa compressão, o estudo entende que se Estado é capaz de arrecadar e fiscalizar, entre outras funções, pode, igualmente, ser competente para administrar a aplicação dos recursos obtidos, seja em adequados processos de investimentos, adotando critérios transparentes e profissionalmente recomendados, seja efetuando o pagamento de benefícios.

A existência de um Conselho gestor, onde só os trabalhadores sejam representados, ficando de fora os próprios beneficiários e os empresários, torna-se, no mínimo, pouco democrático. A busca de objetivos coletivos e duradouros exige a participação de todos os segmentos diretamente interessados no encaminhamento dos problemas que lhe dizem respeito, no pressuposto de que as proposições unilaterais, mesmo representativas, devem ceder lugar às discussões e soluções conjuntas.

O fundamental será a instituição de um Conselho de Administração, com participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, com as mesmas funções que têm, nas sociedades anônimas, os Conselhos de Administração.

B. Proteção à saúde

A segunda face da seguridade social é a cobertura relativa dos riscos com a saúde, corolário da proclamação constitucional de que a saúde é um direito de todos.

A inovação da Constituição de 1988 é a enfática declaração que universalizou o direito de acesso aos serviços de saúde, proclamando, assim, o direito a saúde como uma das garantias básicas do elenco dos direitos que revestem o conceito de cidadania.

A proteção à saúde passou a se constituir, por isto mesmo, em dever do Estado a ser cumprido pelas esferas dos poderes nacionais - União, estados e municípios - e a ser financiado, igualmente, por fontes de recursos desta tríplice origem.

Dever simultâneo e convergente das três esferas do poder nacional, a Constituição traçou, como deveria fazê-lo, as competências básicas de cada um deles, fixando o arcabouço institucional para a organização de um sistema público, único e descentralizado, para organizar e prover os serviços de saúde sempre no objetivo de universalizar o acesso para assegurar aos brasileiros, independentemente de fortuna ou de relações sociais, ampla cobertura de assistência médica, curativa como preventiva, envolvendo, nesta prestação de serviços, articuladamente, ações do governo central e dos governos subnacionais.

Procurou, assim, a Constituição, no caso particular do sistema de saúde, definir o novo modelo federativo, integrando, organicamente, a atuação da União, dos estados e dos municípios, numa tentativa absolutamente legítima de minimizar os efeitos negativos de uma atuação dispersiva e descoordenada, e conjugando esforços e recursos que melhorasse o desempenho do sistema devidamente hierarquizado.

A invenção de um novo conceito de federalismo é, assim, o fundamento político do SUDS cujo propósito era o de integrar os serviços de saúde num único sistema, a partir da base municipal de serviço, de modo a garantir acesso universal aos que necessitarem de atendimento médico.

A malha maior dos serviços de atendimento, inclusive os de rotina e de emergência, caberia ao poder municipal e tem como alvo a clientela presente no município. A esta rede básica se acrescentaria uma segunda malha de serviços, mais complexos e especializados, cuja clientela abrangesse a população de um conjunto de municípios. Finalmente, num terceiro nível, uma rede nacional, que agruparia, a partir dos hospitais universitários, centros de excelência, de referência e de pesquisa.

Este sistema visava, antes de tudo, a integrar os serviços públicos existentes, estabelecendo em cada escala de sua hierarquia, uma única autoridade pública, responsável pela administração, dos serviços médicos, independentemente de sua inserção anterior na órbita municipal, estadual ou federal.

A forma jurídica de promover esta integração seriam os contratos e os convênios entre a União, os estados e os municípios, nos quais se definiria, em detalhe, a competência e a responsabilidade de cada uma das esferas dos poderes nacionais. A autoridade municipal teria a responsabilidade única pelos serviços de natureza local, envolvendo a administração de todos os estabelecimentos públicos localizados em sua área geográfica, bem como dos convênios com particulares necessários a garantir a prestação dos serviços de saúde; e, como consequência, receberia recursos transferidos da União e dos estados, administrando-os como se fossem seus.

Neste mesmo estatuto se discriminaria os serviços que ficariam sob responsabilidade dos governos estaduais, que administraria recursos financeiros transferidos pela União para provê-

los. E, finalmente, no mesmo instrumento contratual se definiriam as atribuições da União envolvendo, basicamente:

- a) o dever de contribuir para o financiamento dos sistemas municipais e estaduais;
- b) a edição de normas que fixassem os padrões de desempenho do sistema, quer quanto ao seu custo como com respeito a qualidade dos serviços; e
- c) a transferência para as diversas unidades dos poderes subnacionais das instalações e pessoal sob sua responsabilidade.

Como se verifica, a Constituição estabeleceu que, para o custeio do sistema de saúde, visando a sua universalização, deveriam concorrer, simultânea e convergentemente, recursos da seguridade social, dos estados e dos municípios, estes de natureza estritamente tributária. Sem esta integração de recursos, através de transferências regulares entre governo central e os governos subnacionais, não haveria como viabilizar o sistema unificado e descentralizado de saúde. Pois, a contrapartida da hierarquização e do comando único dos serviços em cada grau de especialização é o planejamento e a orçamentação dos serviços reunidos sob a mesma unidade federativa.

Esquemáticamente, o sistema unificado e descentralizado de saúde - SUDS - teria o seguinte desenho: (a) delegação aos municípios da competência exclusiva para organizar e administrar o sistema de prestação de serviços de assistência médica, preventivo ou curativo, para utilizar plenamente os meios disponíveis, considerando a totalidade das instalações existentes, inclusive em relação aos recursos humanos; (b) sob a orientação do município responsável, mobilizar organizações da comunidade - empresas, instalações hospitalares, associações, sindicatos, etc. - integrando-as no sistema local de saúde, motivando os profissionais envolvidos e os usuários dos serviços, para participarem do programa e fiscalizarem os serviços de saúde; (c) permitir ao município que reorganize os meios existentes em seu território, ficando o INPS, o FUNRURAL, o Ministério da Saúde e as secretarias competentes dos estados obrigados a transferir a totalidade dos meios disponíveis - hospitais, pessoal, equipamentos, etc. - subordinando sua utilização ao critério das autoridades municipais.

Outro objetivo a ser perseguido dentro do programa de saúde é o de dar aos médicos, e ao pessoal para-médico, remuneração justa e condições de trabalho que lhes permita uma relação médico-paciente adequada, eliminando-se a prática atual, em que os médicos que trabalham em instituições públicas são obrigados a manter diversos outros empregos para sobreviverem. Esta multiplicidade de empregos que os médicos, e outros profissionais do setor, são forçados a ter em razão de uma desagregação irracional do sistema público de saúde em diferentes organizações, torna-os prestadores itinerantes de serviços e os impede de manter vínculo adequado com seus pacientes.

A unidade hospitalar, sob o ponto de vista da massa, pelo investimento que representa, pelo número de leitos existentes, pelos recursos humanos que mobiliza, será o centro do programa, o local básico de trabalho do médico, o ponto de articulação entre o médico e o paciente. A adequada utilização das instalações, inclusive para a medicina preventiva, com base no hospital, integrando-se no sistema, também, unidades particulares que desejem se associar, permitirá uma eficiente resposta aos problemas de saúde, definindo-se, ainda, os dois seguintes

pontos: (a) o INAMPS não faria qualquer prestação direta de serviços, nem mesmo por via de contrato, cabendo-lhe transferir recursos aos municípios para que estes cuidem da prestação dos serviços; (b) todos os assistidos cuja renda familiar fosse de mais de 5 (cinco) salários--mínimos, pagariam um percentual de sua remuneração em contrapartida pelo atendimento que recebessem nos hospitais públicos.

Quanto aos medicamentos, os próprios hospitais fariam entrega ao paciente das drogas prescritas, nas quantidades necessárias, observada quanto ao pagamento destas a mesma regra proposta para a assistência médica.

Pela importância atribuída à escola como centro para a prestação de serviços de saúde, haverá que ser estabelecida uma evidente e necessária articulação entre a escola e unidade hospitalar, a fim de que a relação cliente-médico se forme desde a infância.

Nada disto foi experimentado. A União secou o orçamento de seguridade social. E não tem honrado os seus compromissos com os Estados e os Municípios, indispensável à construção do sistema unificado e descentralizado de saúde.

Mas, sem dúvida, o caminho para a reconstrução dos serviços de saúde passa pela afirmação dos fundamentos que inspiraram o SUDS através da efetiva descentralização e hierarquização dos serviços mediante integração de recursos federais, estaduais e municipais.

O esforço integrador e descentralizador é condição para assegurar, mediante o comprometimento da receita da União, dos estados e dos municípios, um gasto público com o atendimento à saúde em torno de 6% do PIB, dos quais, 3% provenientes de fontes federais, e o restante entre fontes estaduais e municipais, induzindo o Governo Federal, os governos subnacionais a aplicar, na prestação de serviços à saúde, parcela dos tributos federais que partilham com a União.

VI. ASSISTÊNCIA SOCIAL

A. Assistência Social e Previdência Social

O "tripé" da seguridade social se completa com as atividades pertinentes à assistência social objeto de expressa regulação constitucional e cujo alvo é a proteção à população carente, entendida como o segmento da sociedade que não dispõe de renda suficiente, permanente ou circunstancialmente, para assegurar um nível de vida compatível com as exigências mínimas determinadas pelos nossos padrões civilizatórios.

Apresentada de outra forma, a população alvo da assistência social é aquela que não está integrada no sistema contributivo característico da previdência social. O propósito da previdência é assegurar renda aos que dela se virem privados, temporária ou permanentemente, por perda, total ou parcial, de sua capacidade de trabalhar e que contribuam para lograr esta proteção. Já o objeto da assistência social é assistir os que não têm capacidade de gerar qualquer tipo de renda para sustentar-se ou à sua família e que não recolheram para a previdência. Exatamente por ser esta a característica marcante dos programas de assistência social eles operam no espaço no qual a previdência, de base contributiva, não tem como penetrar. E, se o fizesse, estaria comprometendo o seu equilíbrio financeiro e criando um sistema de proteção sem a contrapartida de qualquer contribuição. O que os distingue é o caráter contributivo de uma e assistencial da outra.

Assim, a assistência social começa onde termina a previdência social. A manutenção dos sem renda é função específica da assistência social. A manutenção dos que tiveram renda, mas perderam a capacidade física de mantê-la é o fundamento da previdência social.

Por isso, são atividades que, necessariamente, deveriam estar integradas no escopo maior da seguridade social, com condição para o direito a subsistência, completada pela garantia de acesso aos serviços básicos de saúde. Separar, em consequência, previdência, assistência social e saúde é uma decisão que revela, no mínimo, absoluta ignorância em relação à especificada ao enlaçamento e à especificidade destas áreas de atividade do poder público.

Para caracterizar o desconhecimento sistêmico em relação ao conteúdo da seguridade social, previdenciária e assistencial, basta recordar que o "seguro-desemprego", que é uma atividade típica da previdência social, por garantir renda aos desempregados que viviam da renda do trabalho, não está sob administração previdenciária. O auxílio monetário devido aos idosos de 70 anos que demonstrem não ter como sustentar-se, mas que jamais contribuam para a

previdência - a denominada renda vitalícia prevista na Constituição - que é uma cobertura tipicamente assistencial, está na previdência social.

B. Âmbito próprio da política social

Feita a necessária distinção entre Previdência e Assistência, e evidenciado o caráter de complementariedade entre as duas atividades, impõe-se, sem contestação lógica possível, a integração de ambas no Ministério da Seguridade Social, que deveria ser reconstituído até mesmo em respeito ao texto constitucional, violentado no seu espírito, pelo esquarteramento do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social, que compreenderá, exatamente, as atividades da previdência social, da assistência médica e da assistência social. Inegavelmente, ganhariam elas, em articulação, se fossem submetidas à mesma autoridade. E, sobretudo, permitiria, sem rodeios, que se transferisse para o Ministério a competência para administrar a arrecadação e a aplicação das contribuições sociais previstas na Constituição, parte das quais é arrecadada pelo Ministério da Fazenda.

C. Assistência Social

O objeto das ações de assistência social, nos termos da Constituição, muito resumidamente, e a proteção aos grupos sociais sem renda e sem inserção efetiva no sistema previdenciário. São, assim, os velhos sem capacidade de prover sua substância, os incapacitados, física ou mentalmente, de auto-sustento. A todos está assegurado um salário-mínimo, de natureza assistencial, sem a necessidade de qualquer contribuição anterior à Previdência. É uma mera transferência de renda, ônus assumido pela sociedade, através do Estado, para prover os que não têm como produzir renda para sobreviver.

Em condições normais, a massa de assistidos pela ação assistencial do Estado deveria ser relativamente pequena. Mas, entre nós, em vista do tamanho do mercado informal, de reconhecida descontinuidade, e do baixo nível dos salários de base, o campo de aplicação da política assistencial tende a se expandir. E, em última instância, a sua clientela se amplia e acaba sendo sua tarefa enfrentar a questão da miséria absoluta, quase de forma permanente.

Este dado da realidade propõe a primeira dificuldade: como demarcar o campo de atuação da política de assistência social e caracterizar a sua clientela específica, fundamental para a identificação dos grupos sociais que devem merecer os seus cuidados?

D. Política Assistencial Compensatória

Esta dificuldade desagua no enorme desafio que consiste em tentar definir, adequadamente, o conteúdo de uma política de assistência social pública, de natureza compensatória, destinada a melhorar o padrão dos que vivem em níveis de pobreza inaceitáveis.

Quando, entretanto, a parcela da população miserável é muito grande, seja porque a renda do trabalho não é suficiente para garantir a sobrevivência digna das famílias, seja porque grande parte da força-de-trabalho é remunerada no mercado informal, gerando rendas descontínuas, o custo das políticas assistenciais compensatórias, para cobrir a totalidade da

população necessitada, acaba por inviabilizá-la, independentemente da vontade política dos governantes.

Esta notória dificuldade de definir o âmbito da aplicação de políticas sociais compensatórias, isto é, qual a sua clientela e sua função básica, impedindo de quantificar a demanda, nos leva a tentar pré-definir o montante do PIB que poderia ser destinado a financiar um programa de assistência social, que pudesse ser universalizado. E, por universalização entenda-se a possibilidade dele alcançar todos os que estejam em situação que garanta, sem discriminação, o acesso ao programa.

Na suposição de que o Governo Federal poderia destinar ao programa o equivalente a 1% do PIB, arcando os estados e municípios, numa política de ação social integrada, com o equivalente a outros 1% do PIB, seria possível dimensionar em 2% a capacidade de financiamento estatal para os programas de assistência social compensatórios. A partir deste teto, assim fixado, caberia identificar os programas mais abrangentes e eficientes para elevar o padrão de vida das populações-alvo. Restará sempre, não importa o programa eleito, o problema de identificar a clientela a ser assistida, e, conseqüentemente, as condições de acessibilidade ao programa.

E. Da administração da política social

Mais uma vez - e trata-se de uma constante com relação ao capítulo da Seguridade Social - na organização dos serviços federais de assistência social a Constituição foi abandonada. Estava previsto que a ação do governo federal seria meramente normativa, jamais executiva, fixando as diretrizes políticas básicas, transferindo recursos para os Estados e Municípios e avaliando desempenho. Pois, pela Constituição, os Estados coordenariam as ações no campo assistencial, cabendo aos Municípios, em estreita colaboração com as instituições comunitárias, a responsabilidade pela gestão do sistema.

Ou seja: tal como fez com a saúde, a Constituição definiu o papel de cada unidade do governo na administração dos programas de assistência social, abrindo caminho para a organização do Sistema Nacional de Assistência Social - SNAS -, integrando recursos de todas as instâncias governamentais e afetando aos Municípios a competência pelo seu gerenciamento.

Todo este arranjo institucional foi desconhecido. No governo Sarney, no governo Collor e, já agora, no governo Itamar. A LBA continua sendo um mecanismo de intervenção vertical do governo federal, administrando programas de assistência social em todo o país. A ex-FUNABEM, atual CBIA, da mesma maneira, continua exercendo funções executivas. Os Estados, de seu lado, mantêm instituições operando programas de assistência social. Tudo numa promiscuidade e um desperdício injustificáveis.

O caminho, como nas demais áreas da seguridade social, do ponto de vista de gerência, seria a estruturação de um Sistema Nacional de Assistência Social - SNAS - com uma Secretaria Nacional, incluída no Ministério da Seguridade Social, com funções normativas e financeiras, despojada a União de qualquer órgão, da administração direta ou indireta, com função executiva, transferida aos Estados a coordenação dos programas e, aos Municípios, todos os recursos

financeiros e materiais que lhes permita gerenciar o sistema. Estruturá-lo sob forma de contrato, com definição de encargos e responsabilidades, inclusive financeiras, da União, dos Estados e dos Municípios, até o montante de 2% do PIB, com definição da população a ser atingida, e com a fixação de parâmetros que permitam avaliar o desempenho do sistema. Uma nova concepção de federação que poderia dar vida aos conceitos definidos pela Constituição e solenemente desprezados.

VII. SEGURIDADE SOCIAL E POLÍTICA ECONÔMICA

O equilíbrio financeiro dinâmico do sistema de seguridade social depende da influência de fatores institucionais, demográficos e econômicos na determinação de montantes de encargos e receitas, e na sua evolução.

Por fatores institucionais, entenda-se o conjunto de regras, de origem constitucional ou legal, que define, por um lado, o plano de benefícios e os requisitos de acesso e, por outro, a forma de financiamento mediante contribuições sociais obrigatórias de segurados e empresas.

Os fatores demográficos considerados são os que relacionam os fenômenos gerais da população, com o desenvolvimento da seguridade social no que diz respeito à evolução do número de segurados, de contribuintes e dos que se encontram em gozo de benefícios permanentes.

Os fatores sócio-econômicos enfocados são os que se refletem, por um lado, na determinação e evolução do montante de encargos e, por outro, no comportamento global e específico das diferentes fontes de financiamento do sistema.

Note-se que a configuração institucional da seguridade social corresponde à vontade política da sociedade em dado momento histórico. Em seção anterior, destacou-se que o montante de encargos é que constitui a variável independente da equação de equilíbrio financeiro do sistema; em contrapartida, a receita da seguridade deve ajustar-se ao montante de encargos e, na eventualidade de déficits conjuntura, estes serão, necessariamente, cobertos por transferências do orçamento geral da União. A tendência a um déficit permanente, contudo, caracterizaria uma disfuncionalidade nas bases institucionais do sistema, por um descompasso na evolução de encargos e receita específica, relacionada simultaneamente com os seus condicionantes demográficos e sócio-econômicos. Em caso de constatar-se uma tal tendência, se justificaria uma revisão das bases institucionais da seguridade, ou seja, de seus objetivos políticos em confronto com seu entorno social e econômico. Antes disso, porém, deve-se verificar se o desequilíbrio da seguridade não decorre do reflexo, nela, de fatores externos de ordem política, em especial a política econômica.

O compromisso social com o sistema de seguridade se exprime quantitativamente pela proporção da renda nacional (ou do PIB) destinada a cobrir os respectivos encargos. Porém, é a parte relativa aos encargos com o seguro de renda (da previdência contributiva e da assistência social) que justifica uma análise específica do ponto de vista dinâmico. Pois os benefícios de

renda, uma vez concedidos, se incorporam cumulativamente a um estoque previamente formado, e só se extinguem com o falecimento do beneficiário. São as variações deste estoque, no tempo, em desproporção com a variação das receitas previdenciárias, que caracterizam um desequilíbrio financeiro, em razão do caráter compulsório e incompreensível dos encargos individualizados.

O parâmetro de referência básico de nossa análise será, pois, o montante de benefícios previdenciários em comparação com o PIB. As tendências, a longo prazo, do sistema serão inferidas do comportamento previsível desse coeficiente em comparação com a evolução paralela da receita previdenciária, também como proporção do PIB. Para isso, examinaremos a influência isolada e combinada dos fatores institucionais, demográficos e sócio-econômicos na evolução do montante de encargos e de receitas em comparação com o PIB.

A. Tendências demográficas

Se nos limitamos aos benefícios de risco previsível, dois elementos institucionais do sistema de seguridade fundamentais para determinar a quantidade dos benefícios concedidos anualmente são, por um lado, a idade mínima requerida para aposentadoria (e renda vitalícia) por idade e, por outro, o número de anos mínimo requerido para a aposentadoria por tempo de serviço.

O limite de idade tem sido um critério universal nos diferentes sistemas previdenciários. Estabelece uma fronteira convencional para a passagem do segurado da condição de contribuinte para beneficiário. Uma vez estabelecida essa fronteira, a quantidade de benefícios deverá evoluir sob a influência de fatores demográficos subjacentes, ou seja, o ritmo de ingresso anual de novos contingentes populacionais nessa faixa etária e a expectativa de vida dos contingentes que se encontram acima desta faixa.

A idade mínima para aposentadoria na previdência contributiva brasileira é 65 anos para o homem e 60 para a mulher; para concessão de renda vitalícia no sistema assistencial, de 70 e 65 anos, respectivamente. Pode-se justificar esses limites por diferentes critérios, mas o que interessa aqui é determinar se têm efeito relevante para o equilíbrio dinâmico do sistema, tendo em conta os fatores demográficos, e limitando-se, inicialmente, à comparação de tendências de evolução do número de benefícios concedidos e do número de contribuintes.

As relações relevantes são entre o número de contribuintes e o de beneficiários da previdência social, e entre a população potencialmente contributiva e o contingente apto a aposentar-se por idade. Na falta de um cadastro geral de contribuintes, distribuídos por faixa etária, pode-se admitir que a relação contribuintes potenciais/aposentáveis por idade seja uma proxy da tendência futura para a relação contribuinte/beneficiário, se fossem considerados exclusivamente os fatores demográficos de crescimento e expectativa de vida por faixa etária. Pelo que se conclui dos dados censitários mais recentes, em cotejo com os previdenciários, aos atuais limites de idade de aposentadoria o sistema se manterá em equilíbrio dinâmico por largo prazo.

Sabemos, porém, que o peso maior em relação aos encargos totais da previdência corresponde à aposentadoria por tempo de serviço; e um subconjunto de aposentadorias especiais

tem um peso no montante de encargos ainda maior, relativamente a seu número. Mantida a tendência atual, deduzida dos dados estatísticos dos últimos anos, essa participação tende a aumentar, comprometendo o equilíbrio dinâmico do sistema no sentido acima definido - isto é, levando a um aumento do montante de encargos em relação ao PIB, num ritmo que não poderá ser acompanhado pela elevação da receita de contribuição sem alteração de alíquotas.

É óbvio que esse fator de desequilíbrio, sendo de origem institucional, pode ser removido desde logo. A aposentadoria por tempo de serviço pode ser extinta, preservando-se o direito adquirido e o risco iminente. Uma solução intermediária seria a exigência de comprovação de 35 anos de contribuição para a previdência, e não apenas de serviço, como se faz na Itália. De qualquer modo, o efeito desta mudança se limitaria ao segmento de autônomos. E seria mais importante, do ponto de vista financeiro, pelo que representaria de restrição ao acesso ao benefício (aumento de encargos) do que de indução à regularidade de contribuições (influxo de receitas), já que o autônomo não arrasta a contribuição empresarial na mesma proporção do empregado formal.

As aposentadorias especiais podem enquadrar-se no regime de previdência complementar, na faixa acima do limite da previdência contributiva geral, ajustando-se o correspondente plano de custeio. Em relação ao estoque de benefícios especiais em manutenção, o lógico é que sejam mantidas fontes específicas de financiamento fora do sistema de seguridade social ou, no mínimo, do previdenciário. Com isso, o sistema previdenciário seria aliviado dos encargos para os quais não tem contrapartida contributiva adequada, adquirindo maior coerência interna sob o aspecto não só do equilíbrio financeiro a longo prazo, mas da equidade social.

B. Fatores sócio-econômicos

Os fatores demográficos considerados acima referem-se à influência, na relação entre encargos e receitas previdenciárias, da evolução do número de benefícios em confronto com o de segurados e contribuintes, dadas diferentes hipóteses quanto às bases institucionais da seguridade. Considere-se agora o impacto de fatores econômicos sobre as mesmas variáveis, primeiro, independentemente dos fatores demográficos, e, em seguida, considerando também estes últimos e relacionando-os em função de diferentes hipóteses institucionais.

A conjuntura econômica não tem influência direta na variação do estoque de benefícios, mas o montante correspondente dos encargos financeiros reflete o efeito da inflação sobre o valor dos benefícios individuais. É a este efeito que se deveu a queda do montante pago de benefícios em relação ao PIB, observada ao longo da década de 80. Foi justamente para reverter esta tendência que, sob forte pressão da opinião pública, se definiram em 1988 mecanismos institucionais neutralizadores da inflação para a recuperação do valor real de benefícios em estoque, cálculo de benefícios novos e preservação desses valores reais no tempo.

Isso implica que, no futuro, o montante de encargos com benefícios evolua na proporção da entrada líquida de benefícios novos. Este aumento será perfeitamente suportável caso a relação entre encargos totais e PIB se mantenha nos limites que já se revelaram financiáveis, historicamente, sem alteração forte de alíquotas ou a introdução de novas fontes de financiamento. Em 1992, correspondeu a 3,97% do PIB. É ligeiramente acima do índice

correspondente a 1983 (3,95%), o mais elevado no curso do último decênio, mas os valores de 1992 estão inflados por incluírem pagamentos de "atrasados". Note-se, assim, que decorridos quatro anos da Constituinte, a proporção entre encargos e PIB apenas voltou aos níveis do início da década de 80.

Já a receita previdenciária em relação ao PIB acusou queda proporcional maior. Continua sendo a fonte por excelência de financiamento da seguridade social e, nela, a parte sob controle direto da previdência - classificada como "arrecadação bancária" -, que atingiu 5,91% em 1982, situou-se em 4,46% em 1992. Essa queda deve atribuir-se estritamente aos efeitos da recessão e da aceleração inflacionária. A despeito disso - ou porque a aceleração inflacionária segue corroendo o valor real dos benefícios, mesmo em face dos novos mecanismos defensivos pós-88 - a proporção da "arrecadação bancária" no PIB cobriu com margem, em 1992, a proporção correspondente dos encargos com benefícios. A pressão de desequilíbrio não se identifica, pois, nesta conta, mas na do seguro de saúde universalizado, para cuja cobertura se instituíram fontes novas de financiamento. Estas fontes não foram inteiramente mobilizadas em face dos novos encargos. Em todo o caso, porém, pode-se concluir que são os efeitos da recessão prolongada sobre a receita, mais do que o aumento proporcional ao PIB dos encargos, que constituem a principal fonte de pressão de desequilíbrio da previdência e da seguridade como um todo.

Das receitas previdenciárias, a oriunda da contribuição social de empregados e empresas é, de longe, a mais relevante quantitativamente e, ao mesmo tempo, a mais estreitamente vinculada à evolução da atividade econômica. O contribuinte empregado, além disso, arrasta com a sua contribuição da empresa em proporção superior ao adicional cobrado ao autônomo em situação equivalente de salário de contribuição. Assim, a receita total de contribuição, em relação ao PIB, depende da participação dos salários no PIB e da dimensão relativa do mercado formal de trabalho.

A inflação afeta a receita previdenciária através de seus efeitos sobre a evolução do salário real, reduzindo a participação da folha salarial agregada no PIB. Contudo, isso não configura, isoladamente, um risco de desequilíbrio financeiro dinâmico do sistema, porque os mesmos efeitos inflacionários estarão se fazendo sentir do lado dos encargos com benefícios. (Em tese, os mecanismos de defesa do valor real dos benefícios poderiam ser acionados independentemente da política salarial; na prática, isso não tem acontecido, mesmo depois de ter-se tornado norma constitucional o princípio de preservação do valor real dos benefícios. O máximo que se tem feito é alinhar os reajustes previdenciários aos reajustes legais de salários - o que, de resto, é mais do que se fez na primeira metade dos anos 80, quando se atrasou deliberadamente a correção dos benefícios em relação aos salários (também em queda), por múltiplos expedientes.

A recessão, quando se traduz por estagnação ou queda da atividade econômica, queda da renda global e aumento do desemprego, afeta a equação do equilíbrio financeiro da previdência diretamente sobre a receita, sem compensação (e eventualmente, com agravantes) do lado dos encargos. É que, com a estagnação, a proporção dos encargos com benefícios, em termos de PIB, tende a aumentar, pelo influxo de benefícios novos. E, mesmo que esta proporção fique estável ou caia, em razão da aceleração inflacionária, como ocorreu na década de 80, a queda da receita contributiva (em relação ao PIB) será proporcionalmente maior.

O fator preponderante no desequilíbrio é o aumento da taxa de desemprego involuntário induzido pela recessão. Amplia-se o mercado informal e, mesmo que todos os novos desempregados se tornassem contribuintes autônomos, não seria possível compensar, do lado da receita, a queda da componente empresarial da contribuição. Na realidade, apenas uma fração dos novos desempregados involuntários se tornará contribuinte autônomo, exatamente aqueles que se encontram próximos da data-limite para aposentadoria. Dinamicamente, isso constitui um agravante do desequilíbrio, pois reduz a base contributiva em relação ao fluxo iminente de novos benefícios.

Este efeito é ainda mais acentuado quando se considera a seguridade como um todo. Em razão da universalização do seguro de saúde, os encargos correspondentes são determinados essencialmente pela demanda de assistência médico-hospitalar da população, independentemente de vinculação à previdência contributiva. Por isso mesmo, criaram-se fontes novas de financiamento, não individualizadas, a contribuição social sobre o faturamento (COFINS) e a contribuição sobre o lucro, de forma a assegurar cobertura abrangente ao orçamento da seguridade.

O faturamento das empresas acompanha o ciclo de atividade e, portanto, a receita sobre esta base, mantida a alíquota de contribuição, tenderá a cair em termos absolutos, com a recessão, mesmo que a proporção no PIB permaneça estável. Entretanto, é uma base menos sensível ao ciclo que a folha salarial. Já o lucro é, das três, a menos vinculada às flutuações de conjuntura, embora não se possa esperar que a massa de lucro se mantenha estável ou cresça, como proporção do PIB durante um prolongado período recessivo.

Por razões antes mencionadas, não está havendo um fluxo regular das novas contribuições sociais (COFINS, principalmente), nem se estabeleceu um critério para sua automática transferência ao orçamento da seguridade pelo Tesouro. Contudo, é importante resgatar a noção de que forma instituídas justamente para dar ao sistema de seguridade uma base múltipla de financiamento, de forma a que se compensem, mutuamente, os efeitos do ciclo econômico sobre cada base em particular. Em consequência, embora o equilíbrio financeiro dinâmico da previdência (e da seguridade) seja altamente vulnerável à recessão, infere-se das disposições constitucionais uma disposição política no sentido de que o equilíbrio seja restaurado pelo lado da receita, e não da despesa.

Dado que o desequilíbrio em questão se deve à própria recessão, o ajuste de receita, necessariamente por aumento de alíquota, deverá evitar alternativas que venham agravá-la. A folha salarial, por exemplo, sugere uma base saturada. Além disso, viu-se antes que os encargos que tendem a ficar a descoberto na seguridade são os do seguro de saúde e assistência social. Em síntese, se houver necessidade de alterar alíquotas para recuperar a participação da receita global da seguridade, como proporção do PIB, são as bases do faturamento e do lucro que devem ser mobilizadas, por razões de eficiência e de coerência interna do sistema.

Note-se, finalmente, que o sistema de seguridade social está organizado de forma não só a resistir à recessão, mas a favorecer sua reversão. Não é uma característica singular do sistema brasileiro, nem uma peculiaridade que lhe foi dada pela Carta de 88. Ao contrário, isto está na origem da concepção de estado de bem estar social, que supõe uma responsabilidade política do

Estado de promover o pleno emprego e assegurar proteção social adequada aos segmentos marginalizados da população. Disso resulta um compromisso com o crescimento, que em países como o Brasil se torna um imperativo, dada a necessidade de incorporação de amplos bolsões marginalizados ao segmento moderno da economia.

VIII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Das considerações realizadas nas seções anteriores, pode-se concluir, em resumo, que:

- 1) o sistema previdenciário contributivo, nos parâmetros atuais dos planos de benefícios e de custeio, não se encontra sujeito a pressões de desequilíbrio financeiro iminente e, a longo prazo, pode-se sustentar dinamicamente nessa situação desde que depurado dos regimes especiais;
- 2) o desequilíbrio emergente no sistema de seguridade social, como um todo, deve-se, fundamentalmente, à cobertura insuficiente dos encargos de saúde pelo orçamento global da seguridade social;
- 3) este desequilíbrio, por sua vez, não se deve a um aumento desproporcional dos encargos do seguro de saúde em comparação ao padrão histórico, mas à frustração da receita das contribuições sociais instituídas pela Constituição para cobrir a universalização do seguro de saúde e da assistência social, bem como ao atraso na estruturação orgânica do sistema orçamentário único de saúde no plano federativo;
- 4) o crescimento econômico, ainda que moderado, é o fator determinante do equilíbrio financeiro dinâmico da previdência social contributiva, em regime de financiamento em bases correntes; e a previdência complementar facultativa, em regime de capitalização, é um instrumento eficaz de sustentação do crescimento econômico, se de fato atende às exigências atuariais internas. Em razão disso, o critério eficiente, de um ponto de vista simultaneamente social e econômico, para determinação da fronteira entre a previdência social (compulsória) e a previdência complementar (facultativa) deve levar em conta, de um lado, o reconhecimento de uma capacidade individual de poupança - para determinar o limite de suficiência da previdência social - e, por outro, a necessidade mínima de contribuição no regime de capitalização - para determinar o limite possível da cobertura de previdência complementar;
- 5) o princípio de equidade impõe a universalização do sistema de previdência contributiva, no que diz respeito a obrigações e direitos individuais, até o limite onde passa a atuar a previdência complementar facultativa; este princípio deve estender-se ao sistema previdenciário do servidor público que, se estabelecido à parte, deve diferenciar-se segundo regras similares ao sistema geral, entre obrigatório e facultativo;

- 6) qualquer diferenciação no plano de benefícios da previdência geral deve fundamentar-se em razões objetivas que justifiquem a cobertura dos encargos respectivos como obrigação geral da sociedade, em regime de financiamento em bases correntes.

RECOMENDAÇÕES

1ª PROPOSIÇÃO

Manutenção de uma Previdência Pública Básica, Obrigatória Contributiva e Geral, sob regime de repartição simples, com teto de contribuição e de benefícios em 10 salários-mínimos, compreendendo todas as categorias profissionais, inclusive servidores públicos, civis como militares, dos poderes federais, estaduais e municipais.

INSTRUMENTAÇÃO

1. REVISÃO CONSTITUCIONAL

Eliminação do regime de aposentadoria especial dos servidores públicos, civis e militares, para incluí-los no regime geral, admitida a instituição de uma previdência complementar específica, devidamente financiada, para ampliação dos benefícios assegurados pela previdência básica.

2ª PROPOSIÇÃO

Em vista do caráter universal e obrigatório da previdência pública básica, eliminar qualquer forma de tratamento diferenciado em favor de qualquer grupo sob a forma de condições especiais de acesso aos direitos previdenciários ou a forma de cálculo ao valor do benefício.

INSTRUMENTAÇÃO

1. REVISÃO CONSTITUCIONAL

- a) eliminação do tratamento diferenciado assegurado aos professores, professoras, trabalhadores rurais, com relação ao tempo de serviço ou à idade para aposentadoria;
- b) eliminação do tratamento diferenciado que garante às mulheres aposentadoria por idade ou tempo de serviço inferior às exigidas para o homem.

2. LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Reforma da legislação ordinária para efeito de facilitar a organização de modalidades especiais de previdência facultativa complementar para atender casos especiais e condições diferenciadas, desde que estes planos sejam financeiramente consistentes.

3ª PROPOSIÇÃO

Manutenção da aposentadoria por tempo de serviço desde que o segurado tenha contribuído, efetivamente, durante 420 meses, comprovados, apenas, pela exibição da carteira de trabalho ou pelo "carnê" de recolhimento das contribuições.

INSTRUMENTAÇÃO

1. LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Revisão do Plano Básico de Custeio e Benefício, para incluir a exigência dos 35 anos de contribuição efetiva e definir as formas de prova cabíveis.

4ª PROPOSIÇÃO

Transferir para o orçamento da assistência social, retirando do orçamento da previdência social, as despesas com a garantia de renda vitalícia destinada a assegurar aos não contribuintes da previdência, maiores de 65 anos, sem condições de prover a sua própria existência, uma renda de sobrevivência, cujo valor deverá ser 10% inferior ao do salário-mínimo.

INSTRUMENTAÇÃO

1. REVISÃO CONSTITUCIONAL

Redução do valor da renda vitalícia para 90% do salário-mínimo acompanhado da redução para 65 anos da idade para fruição da garantia.

2. REVISÃO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Reforma da legislação ordinária e do orçamento da seguridade social para efeito de alocar ao orçamento de assistência social às despesas com a renda vitalícia com a conseqüente supressão desta rubrica no orçamento previdenciário.

5ª PROPOSIÇÃO

Criação do Ministério da Seguridade Social, englobando as atividades da previdência social, saúde e assistência social, como indicado na Constituição, com orçamento próprio, assegurada ao Ministério ampla autonomia gerencial para arrecadar e administrar todas as contribuições sociais que financiam as suas atividades, aplicando-se, na estruturação do Ministério, os princípios de descentralização administrativa, da gestão compartilhada, do controle substantivo e não meramente formal dos seus gastos, do respeito ao mérito e da justa remuneração na administração do seu pessoal.

INSTRUMENTAÇÃO

1. LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Legislação ordinária para estruturar um Ministério da Seguridade Social, obedecidas, além das diretrizes indicadas, as seguintes: organizar a gestão das atividades de saúde e de assistência social a partir de uma nova conceituação orgânica do pacto federativo; assegurar uma gestão das atividades de saúde e de assistência social a partir de uma nova conceituação orgânica do pacto federativo; assegurar uma gestão participativa da previdência social, mediante a criação de um Conselho de Administração com representação paritária do Governo, empresários e trabalhadores, com competência, inclusive, para indicar os executivos do sistema.

6ª PROPOSIÇÃO

Criar a Previdência Pública Complementar Facultativa para complementar o salário-benefício dos que ganham acima de 10 salários-mínimos, teto para o salário de contribuição e para o salário de benefício.

INSTRUMENTAÇÃO

1. LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Legislação ordinária definindo as características básicas de uma Previdência Complementar Pública Facultativa, atribuindo-se ao Banco do Brasil, por sua Seguradora, a função de administrar, integralmente, o sistema com custos mínimos para sua intermediação e administração, agindo por delegação do INSS, assegurado aos participantes a escolha entre diversas modalidades de cobertura, além de vantagens fiscais que o induzam, e à sua empresa, a realizar a poupança; estimulando-se, ainda, os sindicatos a incluir nos acordos coletivos de trabalho, cláusulas especiais contendo obrigações para as empresas participarem do financiamento da previdência complementar pública aberta e facultativa dos seus empregados.

7ª PROPOSIÇÃO

Abolir o acidente de trabalho como causa específica de garantia de direitos previdenciários, adotado o conceito de que qualquer que seja a sua causa, tem acesso ao benefício do segurado atingido, permanente ou eventualmente, na sua capacidade de produzir renda por acidente ocorrido na sua atividade profissional ou fora dela.

INSTRUMENTAÇÃO

Revisão do Plano Básico de Benefício e Custeio, para efeito de: a) suprimir a distinção que assegura benefício previdenciário mais favorecido para os acidentados no trabalho; b) obrigar as empresas a oferecer o seguro de acidente do trabalho adicional, fazendo-o incluir nos acordos coletivos de trabalho.

8ª PROPOSIÇÃO

Para o efeito de combinar adequadamente o necessário equilíbrio financeiro do sistema e fundamental que se exija dos segurados, como condição de acessibilidade aos benefícios programáveis, prova de contribuição efetiva à Previdência Social por um mínimo de 420 meses valendo como prova de contribuição com exclusão de qualquer outra forma alternativa a carteira de trabalho ou o carnê de contribuição.

INSTRUMENTAÇÃO

- a) legislação ordinária modificadora do Plano Básico de Custeio e Benefício;
- b) urgência na implantação do cadastro da População Econômica ativa que facilitaria o controle do recolhimento da contribuição previdenciária e prova das condições de acesso aos benefícios.

9ª PROPOSIÇÃO

Melhorar o padrão de gestão das atividades da previdência social, através de medidas legislativas e administrativas compreendendo:

- a) NA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL - organizá-la com rígida observância de princípios elementares como a realização de concurso público, a adoção de planos de cargos e salários, a promoção sistemática de treinamento, inclusive de gerências, e de avaliação de desempenho;
- b) CADASTROS - organizar o cadastro de ativos e inativos para viabilizar a possibilidade de controle de receitas e despesas;
- c) INFORMATIZAÇÃO - descentralizadas as ações, a informatização complementar o reforço indispensável à eficiência na prestação dos serviços e ao controle central;
- d) AUDITORIAS - o revigoramento das auditorias internas e a realização de auditorias externas são indispensáveis ao acompanhamento e à avaliação da gestão pública.

10ª PROPOSIÇÃO

Criar uma alíquota especial para calcular o valor de contribuição do autônomo, de modo a evitar que ele seja obrigado a pagar uma contribuição previdenciária que seja a soma da contribuição do trabalhador e da empresa.

INSTRUMENTAÇÃO

Lei ordinária criando regras especiais para a filiação à previdência dos autônomos.

11ª PROPOSIÇÃO

Incluir entre os benefícios previdenciários o seguro-desemprego.

INSTRUMENTAÇÃO

REVISÃO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Fundir no COFINS o atual PIS/PASEP e transferir para o orçamento da seguridade social a administração do seguro-desemprego.

12ª PROPOSIÇÃO

Estabelecer um mix entre as três fontes constitucionais que financiam a Seguridade Social - folha de salário, faturamento e lucro - adequado às variáveis macroeconômicas desde que o montante global da arrecadação, estimada em 10% do PIB, não seja afetado.

INSTRUMENTAÇÃO

LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Por ocasião da elaboração do orçamento anual da Seguridade Social, definir a melhor composição entre as suas fontes de financiamento para garantir o cumprimento de seus encargos.

13ª PROPOSIÇÃO

Assegurar exclusividade sobre a base da folha de salário para a Seguridade Social, transferindo para o Tesouro Nacional a responsabilidade pelas utilidades que, hoje, sobrecarregam a folha, entre as quais, a contribuição para o SESI, SENAI, SENAC e SESC e do salário-educação.

INSTRUMENTAÇÃO

Emenda Constitucional estabelecendo o monopólio para a contribuição social destinada ao financiamento exclusivo da Seguridade Social.

14ª PROPOSIÇÃO

Reestruturar o SUS para acentuar o seu caráter orgânico, regulando os mecanismos de cooperação entre União, Estados e Municípios e enfrentando, no particular, as seguintes questões básicas: a) forma para integração patrimonial e do pessoal no sistema, como se passassem a ser patrimônio e pessoal vinculados ao sistema, perdendo o vínculo anterior com os seus órgãos de registro ou matrícula; b) adequada definição dos parâmetros para apuração do desempenho do sistema, nos seus diferenciados níveis de atuação, associado a um mecanismo de premiação e sanção capaz de estimular constante melhoria de produtividade por unidade de recurso aplicado; c) assegurar liberdade de decisão e de gerência em cada nível do sistema, sem, entretanto,

perder de vista a necessidade de sua articulação funcional; d) escolher índices técnicos objetivos para orientar o trabalho de alocação dos recursos financeiros federais, estaduais e municipais, partindo da periferia para o centro e definindo orçamentos próprios em cada nível do sistema, com os compromissos financeiros formalizados em contratos ou convênios plurianuais; e) definir mecanismos que permitam a transferência automática de recursos de uma esfera dos governos nacional e subnacionais para outra, respeitados os limites orçamentários; f) transferir os contratos com os atuais prestadores de serviços de responsabilidade do Governo Federal para a órbita, conforme o caso, das autoridades estaduais e municipais de saúde, que terão ampla liberdade para mantê-los, modificá-los ou cancelá-los; g) transferir, igualmente, para a competência das autoridades executivas do sistema, em cada degrau de sua hierarquia, a administração dos credenciamentos.

INSTRUMENTAÇÃO

1. LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

Revisão da Legislação que regulamentou o SUDS, obedecidos os princípios acima indicados.

15ª PROPOSIÇÃO

Organizar os serviços de assistência social para dar efetivo cumprimento à Constituição no que respeita à competência das esferas federal, estadual e municipal.

INSTRUMENTAÇÃO

Projeto de lei organizando o Sistema Nacional de Assistência Social - SNAS - nos moldes do SUDS e segundo as seguintes diretrizes: a) as funções da União em matéria de assistência social passam a ser meramente normativa e fiscalizadora, com a extinção da LBA e da CBIA, ex-FUNABEM, reduzido a uma Secretaria de Ministério da Seguridade Social, como órgão central do sistema e com competência para articular programas com estados e municípios, administrando recursos financeiros a serem transferidos aos estados e, sobretudo, aos municípios; b) na legislação federal, de caráter normativo, definir: (i) a característica da clientela a ser atendida pelas ações de assistência social; (ii) as regras básicas para alocação dos recursos; (iii) mecanismos para avaliação do desempenho dos órgãos estaduais e municipais, garantindo ampla liberdade de conteúdo para os programas de responsabilidade dos estados e municípios; (iv) transferência para os estados e municípios dos serviços - pessoal, instalações e imóveis - da LBA e CBIA, da ex-FUNABEM; (v) fixação de uma percentagem equivalente a 1% do PIB como contribuição global da União para os programas, a serem transferidos, por contrato, para o financiamento dos programas municipais e estaduais, assegurada participação contributiva destas unidades de poder subnacional; (vi) garantir recursos para cobertura de encargos com a renda vitalícia transferida do orçamento da seguridade social, que passam a ser administrados pelo Município.

TABELAS

PREVIDENCIA SOCIAL URBANA E RURAL

NUMERO DE BENEFICIARIOS EM MANUTENCAO

CODIGO	ESPECIFICACAO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (*)	1990	1991	1992
1) BENEFICIARIOS EM GERAL												
	- Aposentadoria	3742956	9460031	9772991	10206900	10477704	10876877	11011841	11641700	11988437	11906204	12507415
	- Aposentadoria por Invalidez:											
	04 Aposent. Invalidez (R. Rural)	4514000	4939253	5126773	5450550	5580807	5804253	5941808	6192916	6370880	6305054	6687721
	08 Aposent. Invalidez (E. Rural)	346981	365859	428938	444750	450657	463973	465521	485537	484117	483213	484556
	32 Aposent. Invalidez - LOPS	1189274	1315872	1272527	129299	12673	12887	12989	12935	12575	12612	11441
	33 Aposent. Invalidez de Aeronauta	179	182	169	170	1400303	1445176	1471449	1511138	1538327	1576760	1538770
	34 Aposent. Invalidez Lei No 1766/52	2127	585	531	490	457	441	395	191	159	166	154
	51 Aposent. Invalidez Plano Basico	549	1965	1858	1832	392	516	495	470	389	360	357
	52 Aposent. Invalidez Ex-SABSE	410	399	369	1720	1569	1507	1393	1289	1197	289	247
	57 Ap. Extr. Numerario da Linha	682	583	560	534	585	354	348	329	318	307	294
	38 Aposent. Invalidez - CAPIM	235	228	215	205	210	287	169	174	461	145	144
	- Aposentadorias por Velhice:											
	47 Aposent. Velhice (T. Rural)	2033134	2189447	2282011	2388252	2488023	2553757	2632942	2767823	2892878	2836745	3324325
	06 Aposent. Velhice (E. Rural)	1574597	1642044	1701214	1742778	1781008	1789276	1816703	1881479	1932856	1905411	1895010
	41 Aposent. Velhice - LOPS	361487	422500	471899	533098	563801	575042	590160	608710	624451	632394	130887
	52 Aposent. Velhice Plano Basico	7	6	5	6	6	6	6	6	6	3	1
	53 Aposent. Compulsoria Ex-SABSE	74	70	65	64	48	48	41	38	29	27	26
	- Aposentadorias Tempo de Servico:											
	42 Aposent. Tempo de Servico - LOPS	920559	1042270	1485752	1280672	1266579	1325467	1354315	1413082	1467275	1523732	1662527
	43 Aposent. T. de Serv. Ex-Combatente	780102	676381	607801	608242	1833044	1071882	1085163	1120199	1138476	1192820	1248810
	45 Ap. T. de Serv. Juvenil Professo	469	181	163	179	11702	11717	11447	11145	10504	10548	9439
	46 Aposent. T. de Serv. Lei No 1766/52	2058	2286	2255	2183	1890	868	885	678	571	563	584
	57 Aposent. T. de Serv. dos Profissionais	11207	1187	1163	1153	558	558	503	194	189	1730	1744
	48 Aposentadoria Especial	2958	2180	2085	2038	1889	1825	1800	1800	1800	1800	1800
	49 Aposentadoria Especial	114599	140000	161882	186668	20540	22957	242493	256882	282432	314485	341783
	44 Ap. Especial da Ordinarie	1233	1240	1315	1304	1393	1458	1522	1503	1503	1482	6418
	79 Variacoes Lei No 1766/52	6884	1659	1500	1528	1382	1402	1356	1270	1179	1093	963
	80 Aposentadoria - Lei No 6883/79	1688	751	757	945	960	1097	1273	1425	1538	1652	1898
- Pensões												
	01 Pensao (Trab. Rural)	1897311	2167242	2330814	2501596	2640090	2799572	2948437	3356133	3327702	3422920	3589620
	03 Pensao (Emp. Rural)	14712	18151	22727	28904	28191	37789	35217	39558	44605	60580	45197
	21 Pensao - LOPS	1304420	1455298	1537400	1639113	1738914	1832445	1912577	2079280	2179725	2284682	2426721
	24 Pensao Ao. Institucional	1293	1542	1681	1	2107	2311	2444	2772	2845	3218	3633
	26 Pensao Lei No 6884/48	191	118	118	11	9	7	1	1	1	1	1
	27 P. Serv. P. Com. Orgao Aposentador	18577	17932	17117	16431	15602	15010	14361	13871	12816	12148	11339
	28 Pensao Decreto No 20486/53	3959	4269	4669	4719	5052	5276	5307	5668	5784	5944	6000
	29 Pensao Lei No 1766/52	11703	11386	10921	10429	9233	8296	8098	6676	6740	7052	7445
	56 Plano Basico	3037	3439	3474	3560	3348	3988	3879	3401	3718	3719	1896
	84 Pensao Ex-SABSE	1280	1240	171	1117	1084	1068	1063	1018	985	947	927
	85 Pensao Lei No 6883/79	37	59	72	82	89	101	629	188	220	239	250
	86 Pensao Vital. do Seringueiro	52	52	167	134	198	290	299	220	220	220	3730
	88 P. so Dependente do Seringueiro											208
- Abono de Permanencia em Servico												
	48 Abono de Permanencia em Servico 20%	120561	120908	103022	103960	107018	112371	124134	147926	164942	653654	103448
	47 Abono de Permanencia em Servico 25%	107347	167973	90935	91182	94155	98941	198529	131243	148528	141135	91846
	- Auxilio-Doenca	753578	861150	613566	769729	607870	733868	862288	721240	643190	517760	534485
	13 Auxilio-Doenca (Trab. Rural)	763534	861123	611230	759704	607846	733032	862298	697678	628588	807013	624105
	31 Auxilio-Doenca - LOPS	44	38	28	25	24	24	19	9	7	5	3
	50 Auxilio-Doenca - Plano Basico											
	- Auxilio-Reclusao	5610	4054	4181	4140	4882	3961	3950	4100	4563	4470	4728
	15 Auxilio-Reclusao (Trab. Rural)											
	25 Auxilio-Reclusao - LOPS	3609	4049	4168	4139	4101	3930	3940	4239	4297	4432	4489
	53 Auxilio-Reclusao - Plano Basico	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
- Renda Mensal Vitalicia												
	10 R. M. Vital. Invalidez (Rural)	1312906	1363720	1391833	1433339	1439817	1443940	1438247	1446179	1479269	1412654	1337178
	11 R. M. Vital. Mais de 70 anos (Rural)	167385	187154	205630	227848	239477	256295	282187	276447	296560	282887	277354
	12 R. M. Vital. Mais de 70 anos (Rural)	229724	237348	260257	290918	301108	310332	318905	324767	341585	324470	282397
	40 R. M. Vital. Mais de 70 anos Urbanos	474724	497576	580415	601485	495288	495014	490512	499232	497295	478258	468940
	86 Auxilio-Suplementar	441365	441042	425920	413839	396346	385385	370393	358363	342550	319241	295491
2) Beneficiarios Acidentarios												
	05 Aposentadoria por Invalidez (Rural)	16344	34659	379029	417579	468970	488664	607579	488690	458923	497935	500894
	02 Pensao (Rural)	2089	2481	3127	3828	4937	4672	6105	5434	6888	6240	8288
	03 Complemento por Acidente de T. (Rural)	1002	1148	1526	1433	2025	2380	2685	2771	2884	3240	3217
	62 Aposentadoria por Invalidez	32848	38424	43978	49095	53110	56881	69752	58870	6568	393	233
	63 Pensao	60870	65858	70178	74878	79749	84374	87988	94189	87578	70650	49875
	64 Auxilio-Doenca	68792	67561	66165	60651	105107	104181	103839	94321	96895	103115	104640
	65 Auxilio-Acidente	105624	116628	123382	130828	139438	143074	149374	155947	160500	160611	39187
	86 Auxilio-Suplementar	43211	56239	67082	77267	85907	96838	107936	113972	117237	116617	116617
TOTAL GERAL (1)+(2)		8019300	8804560	10146020	10628339	10943974	11286843	11519420	12130495	12344360	12378135	13078066

FONTE: Coordenadoria de Informatica da Secretaria de Planejamento do

NOTA: - Dados extraídos de Relatorios emitidos pela Dizaprev e Boletim Estatistico de Acidentes do Trabalho (BEAT)

Dados Preliminares

(*) Exclusivo Auxilio-Doenca Acidentario

RELACAO ANUAL DE INFORMACOES SOCIAIS - RAIS
DISTRIBUICAO DOS PARTICIPANTES POR FAIXA DE SALARIAL E VINCULO EMPREGATICO - C.E.F.

FAIXA SALARIAL	NUMERO				VALOR (EM CR\$ 1000,00)			
	FREQUENCIA				FREQUENCIA			
	SIMPLES	(%)	ACUMULADA	(%)	SIMPLES	(%)	ACUMULADA	(%)
ATE 0,50	425685	1,85	425685	1,85	3098579	0,05	3098579	0,05
DE 0,50 A 1,00	1808750	8,88	2232435	8,83	48570412	0,73	49666962	0,78
DE 1,01 A 2,00	6158905	31,54	10391340	40,16	497364486	7,78	547031398	8,58
DE 2,01 A 3,00	4757811	18,39	15149151	58,50	549614708	8,60	1096946108	17,18
DE 3,01 A 4,00	2767429	10,70	17916580	69,25	483289712	7,58	1580235019	24,72
DE 4,01 A 5,00	1757191	6,79	19673771	76,04	413132601	6,46	1980368429	31,18
DE 5,01 A 10,00	3687350	14,18	23341121	90,22	1397802048	21,86	3391170488	53,04
DE 10,01 A 15,00	1158891	4,48	24499802	94,70	791848183	12,39	4183018831	65,43
DE 15,01 A 20,00	501294	1,94	25001096	96,84	491484228	7,89	4874502859	73,12
DE 20,01 A 25,00	291803	1,13	25292899	97,78	364092973	5,76	5942595833	78,88
DE 25,01 A 30,00	184078	0,71	25478977	98,47	231921887	4,41	5324517720	83,29
DE 30,01 A 35,00	119523	0,45	25592500	98,82	208984656	3,27	5533512379	86,59
DE 35,01 A 40,00	74463	0,30	25670963	99,22	163153154	2,55	5696965533	89,11
DE 40,00 E MAIS	204667	0,78	25671650	100,00	696397145	10,89	6393032670	100,00
TOTAL	25671650	100,00			6393032678	100,00		

FONTE: Divis o de Sistemas DAYAPREV

Elaborac o: MFS/SMPS/CEAC/Coordenac o de Estatistica
Dados Preliminares

(RAIS 002/RAIS BOC)

EVOLUCAO DAS RECEITAS E DESPESAS DA PREVIDENCIA SOCIAL - 1982-92

ANO	PIB CR\$ mil correntes	TAXA	RECEITA	ARRECADACAO		TRANSF.	DESPESA							
		REAL % 1980=100	TOTAL CR\$ mil correntes	% PIB	BANCARIA CR\$ mil correntes	% PIB	UNIAO CR\$ mil correntes	% PIB	TOTAL (2) CR\$ mil correntes	% PIB	BENEFICIOS CR\$ mil correntes	% PIB	PESSOAL CR\$ mil correntes	% PIB
1982	50541	0,8	3105	6,15	2987	5,91	89	0,18	2841	5,62	1968	3,89	256	0,49
1983	117258	(3,4)	8490	5,53	6010	5,13	495	0,37	8178	5,27	4509	3,95	459	0,38
1984	386091	5,3	19526	5,08	18725	4,33	4687	0,88	16088	4,88	12891	3,38	1438	0,37
1985	1352524	6,3	71931	5,20	84218	4,84	4747	0,31	82402	4,55	42935	3,11	8595	0,48
1986	3961818	7,8	204884	5,60	189648	5,58	8897	0,28	178111	4,65	121789	3,33	16941	0,52
1987	11538551	3,6	681309	5,91	550280	4,77	21310	0,18	585328	4,70	297183	2,58	81183	0,53
1988	68197482	(0,1)	4328789	5,03	3716161	4,31	148598	0,17	4102278	4,78	2156673	2,48	531958	0,82
1989	1266348349	3,2	68350294	(3)	55432411	4,38	7858593	0,60	85530513	5,17	35161045	2,7	11221495	0,89
1990	3235478753	(4,0)	2118139638	6,55	1717182805	5,31	228330649	0,76	2034873353	8,29	1087874335	3,38	338177292	1,02
1991(1)	188562678014	1,2	9528873639	5,65	7876880290	4,87	1069430439	0,63	9636912535	5,72	5720958370	3,37	258974150	0,31
1992(1)	1817303885343	1,88653653000	5,54	81035882404	4,48	4156888000	0,23	98730491000	4,99	72207460000	3,97	4524332000	0,25	

FONTE: IBGE e MEPP para PIB MPAS Fluxo de Caixa (varios anos)

NOTA: (1) Valores elaborados por CPF/SEPEMEFF
(2) Exclui Transferencias a Terceiros

PREVIDENCIA SOCIAL URBANA E RURAL
DESPESA COM BENEFICIO em CR\$ 1000,00 (Preços Correntes)

CONTA	ESPECIFICACAO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	1) BENEFICIO PREVIDENCIARIO	418	919	2028	4561	12981	43087	119038	288752	2035268	33278416	295186903	5475570500	71551685721
325.11	Aposentadoria Invalidez	57	127	284	651	1912	6775	18731	45060	321898	4900079	147002669	674767285	8257280295
325.12	Aposentadoria por Velhice	55	121	267	617	1762	6982	16716	40775	286349	4356808	129501882	931211715	11791086075
325.13	Aposent. Tempo de Serv.	98	212	471	1088	3340	11084	29524	70386	512258	7838815	245977556	1034263757	16773763258
325.14	Aposentadoria Especial	15	33	74	171	467	1741	4752	11419	83757	1281203	38625831	281271103	6353173028
325.15	Aposentadoria Economiario	2	4	9	20	17	2	4	22	64	995	30420	5801711	109868801
325.21	Pensoes	48	108	240	352	1883	6737	18191	43810	317023	4825199	145233545	1229280529	14277484767
325.22	Pensoes Economiarios	0	1	1	3	3	1	3	10	0	0	0	0	0
325.31	Auxilio-Doenca	48	107	239	580	1170	3223	8524	2779	158027	233134	70788916	160227336	4316950672
325.32	Auxilio Natalidade	4	9	19	44	77	188	501	1292	9471	140818	4183891	665604	73725722
325.33	Auxilio Pectucio	0	0	1	2	4	12	33	78	578	8029	265529	97865	6136964
325.34	Auxilio Funeral	1	2	5	12	27	82	221	534	3903	58413	1773985	64901	32726734
325.36	Sal.Familia Segurado	31	63	113	201	649	2342	6636	14099	78820	721551	11873324	45348775	971454082
325.37	Salario Maternidade	4	9	23	47	149	521	1289	3296	29818	472968	14632788	168686228	1216709649
325.38	Renda M.Vital.(Invalidez)	13	29	85	149	374	1275	3477	8163	58472	857711	26331798	178387003	248095408
325.39	Renda M. Vital.(Idoeos)	15	33	73	169	386	1138	3046	7588	55821	446006	25174884	144532257	1688684925
325.40	Peculio Simples	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	0
325.41	Peculio Especial	1	3	7	17	54	219	600	1432	10411	160354	4903894	15878027	166392985
325.42	Abono Permanencia em Serv.	6	13	30	68	149	379	978	2341	17346	265137	8058388	39685487	444332431
325.43	Abono Anual	21	45	104	221	544	1374	6413	16658	98995	4155538	120847103	561302185	4826277
	2) BENEFICIOS ACIDENTARIOS	16	35	77	178	678	1934	4827	11844	133807	132776	10128006	146746891	146746891
325.50	Aposentadoria Invalidez	2	4	8	19	77	303	824	1975	20552	220681	6708711	33121394	33121394
325.51	Pensoes	4	9	7	44	140	492	1314	3165	33372	352220	16859461	53284741	63284740
325.52	Auxilio-Doenca	6	13	30	69	152	450	1205	2878	32004	325463	9662818	305600	385600
325.53	Auxilio-Acidente	2	5	12	28	97	354	949	2273	25823	475484	7759182	39996653	39996653
325.54	Auxilio-Suplementar	0	0	1	2	18	89	240	570	6604	34320	1766610	20050414	20050414
325.55	Abono Anual	1	2	4	9	191	220	332	810	2128	84607	2663180		
325.56	Peculio Red.de Capacidade	0	0	0	0	0	0	1	2	13	191	5937		
325.57	Peculio por Invalidez	0	0	1	2	4	6	15	36	263	4019	121209	94	94
325.58	Peculio por Morte	0	1	2	5	8	18	47	114	12147	12709	382576	295	295
	TOTAL GERAL (1+2)	434	954	2103	4759	13569	45001	123883	298585	2169175	34597191	1035313910	5622317471	71876532615

FDNTE: Balancete Analitico e Acumulado-SIMPAS, varios anos

PREVIDENCIA URBANA E RURAL
NUMERO E DESPESA COM BENEFICIOS CONCEDIDOS (1980 - 1992)

ANO	No Beneficios Concedidos (A)	Variação Anual (%)	Despesa com Beneficios Concedidos (1) (B)	Despesa Total com Beneficios (2) (C)	Partic. (%) (B/C)
1980	1541862		8184		
1981	1726731	12,00	18507		
1982	1702776	(1,39)	32486	1968000	1,63
1983	1824512	7,15	80351	4510000	1,78
1984	1680330	(7,90)	184354	12982000	1,42
1985	1812030	7,84	617375	42960000	1,44
1986	1692266	(6,61)	1643425	121760000	1,35
1987	1591233	(5,97)	3938240	297187000	1,29
1988	1545970	(2,84)	20607483	2136674000	1,98
1989	1655164	7,06	317421561	35151045000	1,90
1990	1482326	(10,44)	7986014874	1067874355000	1,85
1991	1363783	(8,85)	40164858775	5720958000000	1,70
1992	2015831	45,68	112442444216	7591127900000	1,49

FONTES: SINTESE/CATAPREV

Fluxo de Caixa/INSS

Elaboracao MPS/SPS/CEAC/CE

(1) Exclusive Beneficios de Prestacao Unica

(2) Inclusive Beneficios de Prestacao Unica

**DIRETRIZES CONCEITUAIS E OPERACIONAIS PARA
A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**Antonio Kadir
Amaury Guilherme Bier
Sérgio Fausto
Beatriz Lefèvre
Amaury Patrick Gremaud
Rudinei Toneto Junior
André Portela Fernandes Souza**

SUMÁRIO EXECUTIVO

SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES PARA A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

I. Seguridade social

O primeiro passo para a reforma da Previdência Social deve ser seu desmembramento do sistema de seguridade social.

Os gastos com saúde e assistência social devem ser transferidos para o orçamento fiscal de forma descentralizada.

Essa proposta implica em uma vinculação estreita da reforma da Previdência Social com a reforma tributária e com a distribuição de competência entre as esferas de governo. Sua viabilização exige, portanto, a articulação das iniciativas do Ministério da Fazenda e do Ministério da Previdência Social em torno da revisão constitucional.

O sistema de seguro contra acidentes de trabalho deve ser privatizado, sendo sua administração transferida para empresas que atuem no ramo de seguros; deve ter caráter compulsório e ser custeado pelos empregadores, a taxas proporcionais aos riscos envolvidos com cada setor de atividade e aos índices específicos de cada empresa.

A transição para esse novo sistema deve, no entanto, ser gradual, permitindo que as seguradoras se estruturam para atender ao volume de demanda que surgirá.

Assim, sugere-se:

- a. inicialmente, o desmembramento do sistema de seguro contra acidentes de trabalho do sistema previdenciário, através da criação de um fundo específico para o seu custeio, formado a partir das contribuições dos empregadores (que já são diferenciadas das contribuições previdenciárias);
- b. permitir que as empresas optem por um seguro privado;
- c. a partir dessas modificações, elevar, progressivamente, as alíquotas de contribuição do sistema público, de forma a incentivar, gradativamente, a saída do sistema público dos setores e das empresas, com menor incidência de acidentes.

II. Perfil do sistema previdenciário

Deve-se constituir um sistema de previdência social, com as seguintes características:

- a. participação compulsória para todos os trabalhadores, independentemente da faixa salarial;
- b. participação compulsória no sistema público, até o limite de renda de 3 salários-mínimos;

- c. possibilidade de opção entre o sistema público ou o privado, entre os limites de renda de 3 a 10 salários-mínimos;
- d. participação compulsória no sistema privado, para as faixas salariais acima do limite de renda de 10 salários-mínimos;
- e. os programas de previdência social devem cobrir, necessariamente, os riscos de velhice, invalidez e morte;^{1/}
- f. o sistema público terá caráter contributivo e benefícios proporcionais à contribuição;^{2/}
- g. a idade limite de aposentadoria no sistema público seria determinada para cada indivíduo, ponderando-se o tempo de contribuição. Nessa sistemática, o tempo de contribuição, adicionado à idade do contribuinte, deverá somar 100 pontos;
- h. o sistema público deverá funcionar sob o regime de repartição, ter como fonte de custeio contribuições exclusivas dos empregados e contar com um Fundo de Reserva;
- i. o sistema privado deverá funcionar sob o regime de capitalização em contas individuais.

A. Sistema público de previdência social

1. Benefícios

Para delinear esse novo sistema, é necessária uma reformulação dos atuais benefícios oferecidos pela Previdência Social, em três direções:

- a. desmembramento dos benefícios assistenciais e de saúde, com manutenção apenas dos benefícios tipicamente previdenciários (velhice, invalidez, morte e salário-maternidade);
- b. eliminação dos benefícios que provocam distorções no sistema, notadamente: aposentadoria por tempo de serviço; regime especial para o funcionalismo público (ou criação de um sistema isolado para o funcionalismo); e aposentadorias especiais;
- c. alteração do limite de idade para aposentadoria;
- d. redefinição do limite de renda, que deve permanecer, obrigatoriamente, sob a administração do sistema público de previdência social.

2. Financiamento

O sistema público de previdência social deve ser financiado por contribuições dos empregados; as alíquotas de contribuição devem ser estabelecidas anualmente e as transferências de recursos do orçamento fiscal devem ser vedadas.

^{1/} O salário-maternidade deve ficar sob a administração do setor público, para todas as faixas salariais, a fim de evitar a discriminação das mulheres ou dos empregadores que tenham nas mulheres a parcela majoritária da sua força de trabalho, o que, fatalmente, ocorreria em um sistema privado. Deve, no entanto, ser financiado por uma contribuição específica dos empregados e constituir-se em um fundo próprio, com contabilidade, independentemente do sistema de aposentadorias e pensões.

^{2/} Esse sistema não deve ter por objetivo a redistribuição de renda entre os contribuintes. Programas redistributivos, de caráter assistencial, devem ser financiados com recursos gerais, provenientes do orçamento tributário, e devem estar inseridos no âmbito de uma política de Assistência Social que ainda está por ser repensada no Brasil. Nesse contexto, deve-se avaliar a conveniência, prioridade e factibilidade de estabelecer-se um plano de renda mínima para idosos de baixa renda não contribuintes.

Os atuais percentuais de contribuição dos empregadores devem ser repassados aos salários dos empregados, de forma a compensar o aumento da contribuição que recairá sobre os mesmos. Esse repasse não deverá provocar aumento real de salários, pois o espaço tributário gerado pela redução no total da contribuição previdenciária deverá ser ocupado por outros tributos, aumentando, na mesma proporção, a carga tributária existente antes da reforma.

3. Equilíbrio atuarial

Os custos de manutenção do novo sistema devem ser integralmente cobertos a partir das contribuições recolhidas pelos beneficiários.^{3/} Para tanto, é essencial que o sistema previdenciário passe a manter um registro individual de contribuições (cadastro de contribuintes) e que as alíquotas de contribuição sejam calculadas a partir de estudos atuariais aprofundados. Esses estudos, por sua vez, devem ser refeitos periodicamente, para subsidiarem o ajuste dos principais parâmetros da equação previdenciária (benefícios, índice de reajuste e alíquota de contribuição), preservando-se, assim, o equilíbrio econômico-financeiro do sistema previdenciário. Neste sentido, é preciso cuidar para que, na revisão constitucional, esses parâmetros de ajuste não fiquem cristalizados na nova "carta magna", passando a integrar a legislação ordinária que regulamenta a previdência social.

4. Fundo de reserva

Por outro lado, é essencial que se forme um fundo de reserva, destinado a cobrir as eventuais oscilações do fluxo de caixa do sistema, decorrentes de flutuações cíclicas da economia ou de fatores não esperados, atinentes à massa de benefícios. Esse fundo de reserva seria constituído a partir do atual patrimônio da Previdência Social e realimentado pelos resultados de caixa do sistema.

B. Previdência Social Complementar Privada

Deve-se tornar obrigatória a previdência complementar para as rendas superiores a 3 salários-mínimos. Para as faixas salariais entre esse limite e o teto de 10 salários-mínimos, os contribuintes poderão optar entre permanecer integralmente no sistema público de previdência social ou transferir suas contribuições para uma entidade de previdência privada. Acima desse limite, os contribuintes terão que contribuir, obrigatoriamente, a uma entidade de previdência privada.

Deve-se estabelecer, com base em estudos atuariais, um percentual de contribuição compulsória para todos os salários. Contribuição essa que se dividirá entre o sistema público e o privado, conforme exposto acima.

^{3/} A adoção desse sistema implicará no estabelecimento de critérios para o processo de transição. É importante distinguir, claramente, os custos decorrentes da nova estrutura da previdência social, daqueles resultantes dessa transição, seja em decorrência do pagamento dos benefícios dos atuais beneficiários, seja em decorrência do ressarcimento do direito adquirido dos atuais contribuintes.

As entidades de previdência privada deverão aplicar um percentual dos recursos arrecadados em títulos públicos, destinados, exclusivamente, ao financiamento da transição do sistema previdenciário. Tal percentual deverá ser definido a partir das necessidades da transição e, ao mesmo tempo, não poderá comprometer, excessivamente, os fundos de pensão, sob pena de reduzir o espaço da concorrência que deverá existir entre as diversas ofertas de planos previdenciários. Essa obrigatoriedade tem caráter provisório, ou seja, enquanto durar a transição da Previdência Social.

Deve caber ao Estado a normatização e a fiscalização do sistema privado de previdência social, embora não lhe concerna a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios em caso de má administração dos Fundos de Pensão. Por isso, as normas quanto à saúde financeira dos Fundos devem ser rigorosas (ver exemplo chileno) e as facilidades para que os contribuintes mudem de administradora, as maiores possíveis.

III. Transição

Os atuais beneficiários dos benefícios tipicamente previdenciários a serem extintos (tempo de serviço, funcionalismo público e especiais), devem ter seus direitos honrados até o final. Caberá ao Tesouro Nacional arcar com os custos desses benefícios.

Os ingressantes no sistema não devem ter direito a qualquer desses benefícios.

Os atuais contribuintes devem ter seus direitos calculados segundo uma fórmula negociada (ver opções no corpo deste relatório) e ressarcidos com Títulos Especiais para a Transição da Previdência Social, que serão honrados no período da aposentadoria. Aqueles que preferiram permanecer no sistema devem ter sua contribuição recalculada para que, efetivamente, estas cubram os custos dos benefícios prometidos.

Em relação ao limite de renda, os atuais beneficiários devem ter seus benefícios honrados. Os ingressantes podem optar, assim como os atuais contribuintes, pela forma mais adequada de previdência para as faixas salariais entre 3 e 10 salários-mínimos

Os atuais contribuintes que optarem por transferir-se ao setor privado, terão as suas contribuições entre 3 e 10 salários-mínimos, os seus direitos adquiridos em relação às contribuições pretéritas calculados e ressarcidos em Títulos Especiais para a Transição da Previdência Social (ver alternativas de cálculo no corpo deste relatório).

A transição deve ser financiada, em parte com parcela pré-determinada da arrecadação tributária e, em parte, com Títulos Especiais para a Transição da Previdência. Esses títulos deverão ser utilizados tanto para o ressarcimento dos atuais contribuintes, como para levantar recursos para custear parte dos atuais beneficiários (pessoas que já estiverem recebendo benefícios, por ocasião da reforma). Tais títulos devem ter as seguintes características:

- a. só poderão ser emitidos para financiar a transição previdenciária. Em hipótese alguma poderão ser utilizados para fins de custeio do sistema definido após a reforma;

- b. poderão ser utilizados na compra de empresas em processo de privatização;
- c. a sua taxa de juros deve ser inferior à taxa média de crescimento esperada do PIB nas próximas décadas (algo em torno de 3% a.a.). Isso porque tais títulos serão amortizados, através da vinculação de recursos do Tesouro Nacional que, supostamente, crescem de acordo com o PIB. Tal forma de definição da taxa de juros evitaria um crescimento explosivo da dívida previdenciária;
- d. deverão ter um mercado cativo correspondente à parcela (a ser definida) dos recursos administrados por entidades de previdência privada. Ou seja, essas terão que comprometer parcela do seu ativo com esses títulos. Parte deles comprados diretamente do governo e o restante proveniente da capitalização efetuada por segurados que os receberam a título de ressarcimento, por direitos adquiridos.

QUADRO 1

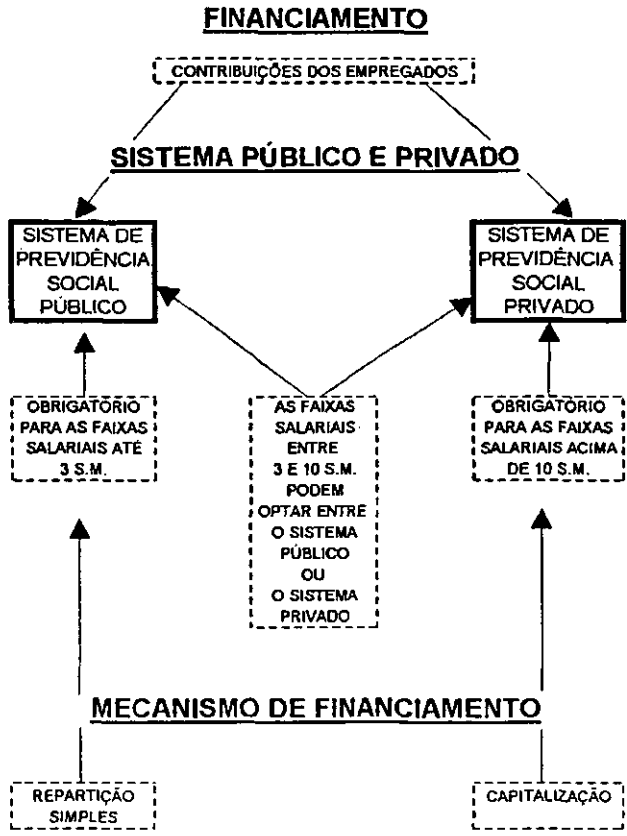
**REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL -
1º PASSO:**

DESMEMBRAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL



QUADRO 2

PERFIL DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO



**PREFIL DO
SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICO**

BENEFÍCIOS

PENSÃO POR MORTE

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ

APOSENTADORIA POR IDADE
PONDERADA PELO TEMPO DE SERVIÇO
CRITÉRIO DOS 100 ANOS

LIMITE DE RENDA:

OBRIGATÓRIO ATÉ 3 S.M.

OPCIONAL ATÉ 10 S.M.

FINANCIAMENTO

CONTRIBUIÇÃO DOS EMPREGADOS

MECANISMO DE FINANCIAMENTO

REPARTIÇÃO SIMPLES

EQUILÍBRIO ATUARIAL

REAJUSTE DOS BENEFÍCIOS DE ACORDO COM A EVOLUÇÃO DOS PREÇOS

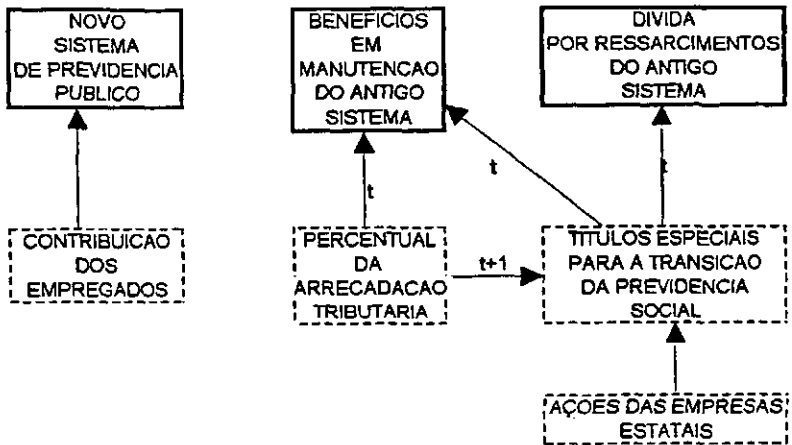
REDEFINIÇÃO ANUAL DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO.

AJUSTE CONJUNTURAL

CRIAÇÃO DE UM FUNDO DE RESERVA A PARTIR DO PATRIMÔNIO ATUAL
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.

QUADRO 4

FINANCIAMENTO DA TRANSIÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO



I. INTRODUÇÃO

Neste documento, apresentam-se recomendações para a reforma do sistema previdenciário no Brasil.

Baseadas no diagnóstico do sistema de previdência social brasileiro, já bastante consolidado na literatura disponível, foram consideradas, ainda, as tendências dominantes das diversas propostas que compõem, hoje, o debate brasileiro e os aspectos relevantes colhidos das experiências internacionais estudadas.

O objetivo do documento foi mapear as diversas possibilidades de reforma e, selecionando o que denotou-se viável do ponto de vista financeiro, jurídico e político, reuní-las em diretrizes objetivas a serem perseguidas no processo de revisão constitucional.

É importante relembrar que as recomendações apresentadas decorrem de considerações de caráter conceitual e, portanto, deverão, ao longo do processo de negociação e decisão política, serem objeto de pareceres específicos de caráter jurídico e quantitativo. Ressalte-se que as informações quantitativas têm como único objetivo indicar a ordem de grandeza das variáveis discutidas.

Os estudos básicos realizados para subsidiar este documento constam nos 5 anexos mencionados abaixo:^{4/}

- . ANEXO 1: PRINCIPAIS PROPOSTAS PARA A REFORMA DO sistema de previdência social NO BRASIL (incluindo a exposição de um breve diagnóstico da situação da Previdência Social no Brasil)
- . ANEXO 2: A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA INGLATERRA
- . ANEXO 3: A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CHILE
- . ANEXO 4: A PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS
- . ANEXO 5: A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ITÁLIA

O Anexo I apresenta as 9 propostas de reforma do sistema previdenciário aqui consideradas.

^{4/} Este volume incluirá apenas o Anexo I. Os demais anexos serão publicados em outro volume, juntamente com outros estudos sobre a experiência internacional em previdência social.

- a. Proposta da Comissão Parlamentar (elaborada pela Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, instalada em janeiro de 1992, na Câmara dos Deputados);
- b. Proposta da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), extraída de documento elaborado em agosto de 1992;
- c. Proposta do Instituto Liberal (IL), realizada por José L. Carvalho e Clóvis de Faro, que tiveram como consultores Hélio O. Portocarrero de Casto, Carlos S. Monte e Francisco F. B. de Oliveira, em maio de 1991;
- d. Proposta da Comissão Ary Oswaldo, encarregada de fornecer subsídios para a Reforma Fiscal no Governo Collor (1992);
- e. Proposta do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC), extraída de documento realizado em abril de 1992;
- f. Proposta da Força Sindical, extraída do documento "Um Projeto para o Brasil; Uma Proposta da Força Sindical", de julho de 1992;
- g. Proposta da Central Única dos Trabalhadores (CUT), extraída do documento "13 Pontos em Defesa da Previdência Social);
- h. Propostas 1 e 2 da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (ABRAPP), constante de um documento encomendado à EPGE/FGV;

Para a apresentação e análise, as propostas foram divididas em 6 itens, os quais sintetizam as principais questões envolvidas na reforma da Previdência.

Esse procedimento foi adotado tendo em vista, não apenas conferir maior sistematização à apresentação das propostas mas, também, o processo democrático de discussão e tomada de decisões, no qual se dará a reforma da Previdência, e as peculiaridades do sistema político do País, que acabam gerando uma estrutura bastante fragmentada e com baixo grau de disciplina partidária. Nesse contexto, a reforma resultará da negociação, provavelmente pontual, dos diversos aspectos envolvidos, e não da definição e implantação de um modelo pré-definido em todos os seus detalhes.^{5/}

^{5/} A comparação das experiências do Chile e da Inglaterra é extremamente relevante para uma reflexão sobre como se dará o processo de reformulação da Previdência Social no Brasil. No primeiro caso, implementou-se uma reforma radical, através da introdução de um modelo previdenciário inovador, em uma situação autoritária de governo. Já na Inglaterra, apesar da intenção do governo de promover mudanças radicais, a necessidade da sua aprovação pelo Parlamento acabou levando a um tipo de reforma que apenas criou as possibilidades para uma transformação importante no sistema, mas de forma gradual e opcional. O processo de reformulação da Previdência Social no Brasil deverá se aproximar da experiência inglesa, embora com dificuldades adicionais, dada a imaturidade da democracia brasileira. De qualquer maneira, a busca, pelo governo federal, de uma estratégia de reformulação negociada é mais adequada, não apenas pelos imperativos políticos, mas também como uma forma de fortalecimento do próprio processo democrático.

Os 6 itens considerados são os seguintes:

- a. **Seguridade Social:** discute-se a pertinência de mantê-la unificada e qual o destino de cada uma das suas partes: previdência social, assistência social, saúde e seguro contra acidentes de trabalho;
- b. **Perfil da Previdência Social:** discute-se a concepção básica do sistema de previdência social, envolvendo a definição da participação do Estado e da iniciativa privada; do seu caráter assistencialista (ou não) e redistributivista (ou não); e da existência ou não e concepção de sistemas complementares de previdência;
- c. **Previdência Social Estatal:** onde discute-se:
 - . *Benefícios:* quais devem ser mantidos sob o sistema previdenciário; extintos ou reformados; ofertados pelo Estado em um plano básico; restringir-se a planos complementares; e, finalmente, quais critérios devem ser utilizados para a sua correção;
 - . *Financiamento:* quem deve custear o sistema (empregados, empregadores e/ou governo); se deve haver correspondência contributiva e qual o mecanismo de financiamento mais adequado (repartição simples ou capitalização);
- d. **Previdência Complementar:** discute-se a pertinência da sua existência; seu caráter público ou privado e sua compulsoriedade ou não.
- e. **Transição:** operacionalização da passagem do atual sistema previdenciário a um novo. Particularmente, se essa transição deve ser compulsória ou não; nesse último caso, quais instrumentos podem ser utilizados para incentivar a transição; como devem ser calculados os direitos adquiridos no antigo sistema e como devem ser financiados.

Apresenta-se, a seguir, para cada um desses itens, uma análise comparativa das várias propostas analisadas; a avaliação das mesmas; recomendações; e finalmente, alguns exemplos internacionais ilustrativos.

Ao final destaca-se, isoladamente para cada país, os principais aspectos colhidos das suas experiências em relação ao Sistema Previdenciário, que podem ser relevantes para o estudo da reforma do Sistema Previdenciário no Brasil.

II. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

A. Seguridade Social

Os pontos apresentados a seguir são praticamente consensuais nas diversas propostas:^{6/}

- a. desmembramento da seguridade social entre seus membros constitutivos: saúde, assistência social e previdência social;
- b. descentralização e transferência para o orçamento fiscal dos gastos com saúde^{7/} e assistência social; e
- c. criação de um sistema privado para o seguro contra acidentes de trabalho.

Há uma clara percepção da natureza diferenciada do sistema previdenciário, por ser este contributivo, e da necessidade de transferência dos gastos com Saúde e Assistência para o orçamento fiscal, de preferência de forma descentralizada.

Essas propostas parecem acertadas e devem constituir o passo inicial da reforma da Previdência Social. Para concretizá-las, é necessário alterar os seguintes pontos da Constituição Federal:

- a. parágrafo 2º do artigo 195, que estabelece o orçamento unificado para a Seguridade Social; e
- b. o artigo 201, que estabelece os tipos de cobertura a serem atendidos pelos planos de previdência social.

Duas questões devem, ainda, ser consideradas, para viabilizar o encaminhamento dessas propostas:

- a. o desmembramento da Seguridade Social guarda estreita relação com a reforma tributária e com a distribuição de competência entre as esferas de governo. A viabilização dessa proposta exige, portanto, a articulação das iniciativas dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social em torno da revisão constitucional.

6/ À exceção da CUT, que não propõe o desmembramento e é explicitamente contrária à privatização do Sistema de Seguro contra Acidentes de Trabalho.

7/ O IL propõe uma contribuição específica sobre a folha de salários para o financiamento da assistência médica.

Um exercício preliminar indica que o desmembramento da Seguridade Social implicaria (segundo dados de 1990) em uma transferência de gastos para o orçamento fiscal da ordem de 2,3% do PIB.^{8/} Mantidos todos os preceitos constitucionais referentes à Seguridade Social, esses gastos apresentariam acentuado crescimento, passando a 5,75% do PIB, em 1995, e 6,49%, no ano 2000.

Ela deverá ser, necessariamente, acompanhada de uma revisão da estrutura (fontes e alíquotas) de financiamento do sistema (ver item a seguir, sobre o financiamento da Previdência Social) e, também, da estrutura tributária, de forma que recursos antes pertencentes ao orçamento da Seguridade Social sejam incorporados (sob a forma de outros tributos) ao orçamento fiscal.^{9/}

O desmembramento da Seguridade Social deverá ser considerado no âmbito dos debates em torno da divisão de encargos entre as três esferas de governo. Os gastos com saúde já vêm sendo descentralizados, processo este que tende a ganhar impulso a partir de uma melhor definição das responsabilidades de cada uma dessas esferas e das competências tributárias. Em relação à assistência social, ainda está por ser definida uma estratégia de atuação que estipule prioridades, recursos, responsabilidades e articule as ações federais, estaduais e municipais em um efetivo Sistema de Assistência Social.

Finalmente, assim como será discutido a seguir o perfil da Previdência Social, é preciso fazer uma avaliação dos diversos benefícios hoje existentes nas áreas de saúde e assistência, e desenvolver proposições acerca do seu perfil, financiamento e responsabilidade.

- b. O segundo ponto diz respeito à definição e implementação de um sistema privado de seguro contra acidentes de trabalho.

8/ Segundo dados apresentados pela ABRAPP no texto "Projeções do Comportamento Econômico-Financeiro da Seguridade Social - 1991-2010", as despesas da Seguridade Social correspondiam, em 1990, a 6,28% do PIB, dos quais: 3,97% em gastos da Previdência Social, 0,33% em gastos da Assistência Social e 1,97% em gastos com saúde. Assim, naquele ano, o desmembramento implicaria em uma transferência de gastos para o Orçamento Fiscal da ordem de 2,3% do PIB. As projeções para 1995 e 2000 apontam gastos com a Previdência de 5,06% e 4,68% do PIB, respectivamente, enquanto Assistência e Saúde provocarão gastos da ordem de 5,75% e 6,49% do PIB. Haveria, ainda, um impacto adicional sobre o Tesouro, correspondente aos benefícios em manutenção, originados dos acidentes de trabalho, da ordem de 0,13% do PIB, com tendência declinante, devido ao seu caráter residual. Este resíduo, no entanto, deverá ser financiado em conjunto com os demais aspectos da transição do Sistema Previdenciário.

9/ Do ponto de vista das receitas, elas corresponderam, em 1990, a 6,32% do PIB, dos quais 79,33% (5,03% do PIB) adviram de contribuições. Para financiar apenas os benefícios previdenciários da ordem de 3,84% do PIB para 1990 (3,97% - 0,13% correspondente aos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho) seria necessário apenas 60,7% do total então arrecadado pela Seguridade Social, ou 76,3% do total das contribuições recolhidas, o que leva à possibilidade de uma redução de, aproximadamente, 25% nas alíquotas de contribuição. O espaço tributário gerado por essa redução, acrescido daquele decorrente da extinção da contribuição sobre o lucro e da COFINS (ex-FINSOCIAL), somando aproximadamente 2,5% do PIB, permitiria uma expansão correspondente da carga tributária, sob a forma de impostos "mais funcionais" e melhor distribuídos ao nível da Federação (supondo-se a implementação da reforma tributária).

As várias propostas que o defendem sugerem que funcione sob a forma de seguro; seja administrado por seguradoras privadas; financiado por contribuições compulsórias dos empregadores; e que os prêmios pagos guardem relação com o grau de riscos da atividade e da empresa em particular.

A proposta 2 da ABRAPP apresenta uma alternativa: propõe que o sistema seja administrado por órgãos privados sem fins lucrativos. Mais especificamente, sugere que instituições financiadas pelo patronato tenham seus estatutos redirecionados para a administração do seguro contra acidentes de trabalho.

É adequada a formulação mais consensual exposta acima, que transfere a administração do seguro contra acidentes de trabalho para empresas privadas que atuem no ramo de seguros, por serem essas mais capacitadas para assumir tal encargo, e por não haver vantagens na administração do sistema por empresas sem fins lucrativos.

O sistema deve ser compulsório e custeado pelos empregadores, a taxas proporcionais aos riscos envolvidos em cada atividade e aos índices específicos de cada empresa.

A transição para o sistema privado de seguro contra acidentes de trabalho deve, no entanto, ser gradual, permitindo que as seguradoras se estruturam para atender ao volume de demanda que surgirá.

Assim, sugere-se que, inicialmente, proceda-se ao desmembramento do sistema de seguro contra acidentes de trabalho do Sistema Previdenciário, criando um fundo específico para o seu custeio, formado a partir das contribuições dos empregadores (que já são diferenciadas da contribuição previdenciária); e se permita às empresas optarem por um seguro privado. A partir dessas modificações, as alíquotas de contribuição do setor público seriam progressivamente elevadas, de forma a promover uma saída gradual do sistema público.

A privatização do seguro contra acidentes de trabalho implicaria, conforme dados apresentados anteriormente, referentes ao ano de 1990, em um custo residual, a ser financiado pelo poder público, da ordem de 0,13% do PIB. A forma de financiar tal custo será discutida abaixo, com os demais aspectos da transição do sistema previdenciário, que deve ser tratado como um todo. Para os atuais contribuintes, não haveria necessidade de qualquer mecanismo de transição, já que o sistema funcionaria sob a forma de seguro.

Do ponto de vista da revisão constitucional, seria necessário alterar o artigo 201, que prevê a cobertura dos acidentes de trabalho pelos planos previdenciários. O artigo 7 prevê o seguro contra acidentes de trabalho a cargo do empregador como direito do trabalhador. Do ponto de vista constitucional, essa determinação é suficiente.

Nas experiências internacionais estudadas, o Chile representa um caso de completa separação da Seguridade Social. Na Inglaterra, essa separação já não é tão evidente, principalmente entre assistência e previdência, que se confundem no sistema público, e dos

benefícios ligados à saúde, também misturados aos demais benefícios. Apenas o Sistema de Assistência à Saúde é claramente diferenciado, financiado por um fundo específico, custeado por recursos fiscais.

Nos Estados Unidos, os sistemas de previdência, saúde e assistência são financiados por fundos específicos, cujos recursos advêm de alíquotas de contribuição diferenciadas ou de fontes fiscais. Há uma clara divisão de usos e fontes dos recursos e uma vinculação das contribuições para programas de previdência e saúde e de recursos fiscais para os assistenciais.

O caso italiano apresenta grande mistura dos programas e das fontes de recursos.

B. Perfil do sistema previdenciário

Os vários tópicos abaixo definem o perfil do sistema previdenciário. De uma forma geral, eles envolvem a definição da participação do Estado e da iniciativa privada; do seu caráter assistencialista (ou não) e redistributivista (ou não); e da existência ou não e concepção de sistemas complementares de previdência.

1. Previdência Social Estatal

a) Existência

Há quase consenso entre as propostas sobre a necessidade de manutenção de uma previdência social estatal. Duas são as justificativas básicas: garantia de uma renda mínima aos contribuintes de baixa renda; e dificuldades para a transição do atual sistema para um que funcione totalmente sob o regime de capitalização.

A exceção fica por conta do Instituto Liberal, que propõe que a responsabilidade do Estado se restrinja àqueles que não consigam uma renda mínima através do Sistema Previdenciário (como no modelo chileno, uma atuação a posteriori).

A proposta da FIESP prevê a existência de um sistema público mas individualizado, funcionando sob o regime de capitalização. Essa proposta não garante uma renda mínima, o que tem sido a justificativa para a existência de um sistema público, e tampouco alivia o custo da transição. Ela incorpora as tendências do modelo chileno de individualização e capitalização, mas mantém a administração pública, ou seja, sem concorrência e com as dificuldades inerentes à manutenção de um sistema de capitalização, em se tratando do setor público.

Na proposta da Comissão Ary Oswaldo e na Proposta 1 da ABRAPP, a idéia de garantia de renda mínima pelo Estado é bastante reforçada. Nelas, além de um sistema público baseado na repartição, é proposto um regime de caráter universal, financiado por recursos do Tesouro, o que garantiria um determinado nível de renda (cesta previdenciária) a todo cidadão acima dos 65 anos. A preocupação é relevante, embora possa-se questionar a pertinência de um sistema universal em um país com desigualdade de renda como o Brasil e com os problemas fiscais existentes.

Na proposta do IBMEC, essa questão é melhor encaminhada. Propõe-se um sistema assistencial (financiado pelo Tesouro) apenas para as pessoas que não têm como se sustentar e não fizeram contribuições ao longo da vida ativa. A proposta 2 da ABRAPP também aponta nessa direção.

Esse tipo de programa, de caráter claramente assistencial (e não universal), deve estar inserido no âmbito de uma política de Assistência Social que ainda está por ser repensada no Brasil.¹⁰ Nesse contexto, deve-se avaliar a conveniência, prioridade e factibilidade de estabelecer-se um plano de renda mínima para não contribuintes idosos de baixa renda. É importante enfatizar, no entanto, que tal garantia deve ser suficientemente modesta, para não desestimular a contribuição dos empregados ao longo da sua vida ativa.

De qualquer forma, todas as propostas que defendem a criação de programas assistenciais ou universais frisam, também, a necessidade da separação financeira dos programas de previdência de caráter contributivo daqueles de caráter assistencial ou universal.

Essa separação é fundamental para a clara definição do caráter contributivo e da proporcionalidade que os benefícios devem guardar em relação às contribuições, duas características adequadas para o sistema previdenciário brasileiro. Uma terceira característica, presente em todas as propostas, é que o sistema público de previdência social deve ter caráter compulsório, por visar a garantia de uma renda mínima para o cidadão não mais capacitado para o trabalho (o valor limite com que deve operar a previdência pública será discutido abaixo). A compulsoriedade desse sistema impedirá que muitos cidadãos acabem dependentes da assistência social em um momento de perda da capacidade de trabalho.

Finalmente, discute-se a argumentação de que a manutenção do sistema público de previdência social facilita a transição. Do ponto de vista técnico, os problemas decorrentes de uma privatização total da Previdência Social diferem apenas em grau daqueles originados da sua privatização parcial, sendo possível manejá-los, num caso e no outro, através dos mesmos instrumentos (ver, abaixo, item específico sobre o financiamento da transição).

Recomenda-se a busca da privatização parcial da Previdência Social, baseado nas seguintes considerações:

- a. a boa saúde financeira de um sistema previdenciário privado depende do poder de acompanhamento e fiscalização exercido pelos seus segurados. Esse poder, por sua vez, pressupõe uma capacidade cognitiva mínima, o que, certamente, guarda relação com um nível mínimo de renda;
- b. conforme já salientado, há quase um consenso no sentido da manutenção da proteção estatal para os níveis de renda menores. Ao acompanhar o movimento geral das instituições que procuraram mapear o problema previdenciário e definir soluções, o

^{10/} Vale ressaltar que as estimativas da ABRAPP de evolução das despesas da Seguridade Social, mantidos os atuais preceitos constitucionais, apontam uma evolução relativamente maior dos gastos com assistência social, que passam de 0,33% do PIB em 1990, para 2,51% em 1995 e 3,14% no ano 2000.

governo estaria maximizando apoio político - o ingrediente mais importante para uma boa reforma do sistema previdenciário;

- c. qualquer movimento radical de reforma do sistema previdenciário tende a tornar ideológica a discussão, favorecendo a polarização das forças políticas representadas no Congresso Nacional. Vale dizer que haveria forte reação à privatização total da Previdência Social por parte dos parlamentares mais identificados com a tese da necessidade da intervenção estatal na garantia dos direitos sociais da população;
- d. haveria, igualmente, uma reação negativa dos potenciais interessados na administração das entidades de previdência, no que tange à absorção de um número elevado de pequenas contas.

Nas experiências internacionais estudadas, a Inglaterra é um caso em que a previdência estatal tem uma parte compulsória, de caráter básico, com benefício fixo, e uma parcela opcional, onde, embora os benefícios guardem relação com as contribuições, a sua fórmula de cálculo promove um movimento redistributivista entre os participantes do sistema (não é permitida a transferência de recursos orçamentários para o sistema previdenciário).

No modelo chileno, o sistema previdenciário, por funcionar sob o regime de capitalização em contas individuais, não contém elementos redistributivos. Nesse caso, o Estado garante uma renda mínima a todos os contribuintes que não alcançam um benefício acima de um patamar mínimo determinado pelo governo, complementando, com recursos fiscais, as contribuições realizadas.

b) Reformulações

Mesmo entre os que defendem a manutenção do sistema estatal sob o regime de repartição, há consenso em torno da idéia de que o sistema hoje constituído precisa ser reformado. Serão detalhadas, a seguir, as principais propostas de reformulação em questão.

(1) Benefícios

A revisão dos benefícios hoje estabelecidos é o primeiro passo na definição do novo perfil a ser assumido pelo sistema estatal. Para essa revisão, é necessário rever os artigos 201 e 202 da Constituição Federal, além de outros especificamente destinados aos funcionários públicos (que serão comentados abaixo). O artigo 201 prevê os benefícios que devem ser providos pela Previdência Social, e o 202 as condições requeridas para a aposentadoria.

A CUT é a única instituição que defende a atual estrutura de benefícios, embora reconheça a necessidade de eliminação das diferenças de tratamento entre as diferentes categorias de trabalhadores (supõe-se que seja contra os atuais benefícios de funcionários públicos e aposentadorias especiais).

No âmbito das demais propostas, a revisão envolve:

(a) Benefícios Previdenciários

Devem ficar sob a responsabilidade do Sistema Previdenciário os seguintes benefícios: aposentadoria por velhice, invalidez ou pensão decorrente da morte do segurado e salário-maternidade.^{11/} Como comentado acima, quase todas as propostas apontam nessa direção, ao sugerirem o desmembramento da Seguridade Social.

Para viabilizar tal proposta, seria necessário alterar o artigo 201 da Constituição Federal, restringindo o leque de benefícios que os planos de previdência social são obrigados a atender.

(b) Correção de distorções

A correção de algumas distorções hoje existentes é, também, praticamente consensual entre as diversas propostas. Ela envolve a eliminação dos benefícios de aposentadoria por tempo de serviço (à exceção da CUT, que discorda dessa proposta, e da proposta 2 da ABRAPP, que defende a sua manutenção em valores mínimos); do regime especial para o funcionalismo público (ou criação de um sistema isolado para o funcionalismo); e das aposentadorias especiais.

Para viabilizar tais propostas deverão ser alterados:

- a. o artigo 202, que assegura idade e tempo de serviço diferenciados para aposentadorias rurais, de mulheres e de professores, além de prever tempo inferior para trabalhadores sujeitos a condições especiais (a ser definido em lei);
- b. o artigo 38, que prevê benefícios equiparados aos rendimentos dos ativos aos funcionários públicos em exercício de mandato eletivo;
- c. o artigo 40, que trata da aposentadoria dos funcionários públicos.

A extinção desses benefícios é uma das principais conquistas a serem realizadas na revisão constitucional. Tanto pelo impacto que têm sobre as contas previdenciárias, como pela sua importância do ponto de vista da recuperação da credibilidade do Estado, com o fim do tratamento privilegiado a grupos que se impõem por seu poder de pressão política e não por necessidade social. Em relação à aposentadoria por tempo de serviço, propõe-se um sistema que pondere o tempo de serviço com a idade de aposentadoria (ver o item "redefinição da idade limite", abaixo).

Além de minimizar a resistência política à eliminação total do critério "tempo de serviço", a ponderação da idade de aposentadoria pelo tempo de serviço parece mais correta do

^{11/} O salário-maternidade deve ficar sob a administração do setor público, para evitar a discriminação das mulheres ou dos empregadores que tenham nas mulheres a parcela majoritária da sua força de trabalho, o que, fatalmente, ocorreria em um sistema privado. Deve, no entanto, ser financiado por uma contribuição específica dos empregados e constituir-se em um fundo específico, com contabilidade independente do sistema de aposentadorias e pensões.

ponto de vista técnico, ao minimizar as transferências indevidas de renda de pessoas que contribuam mais tempo, para outras que o fizeram por um período inferior.

A despeito da grande convergência de opiniões, a revisão/extinção desses benefícios mobilizará interesses específicos e bem articulados. Assim, haverá resistência política organizada à sua revisão/extinção, particularmente no que se refere ao funcionalismo público.

Dois pontos, em especial, poderão ser utilizados no processo de negociação política que se desenvolverá em torno da extinção dos benefícios:

- a. a concessão de critérios favoráveis ao ressarcimento dos direitos adquiridos dos atuais contribuintes (pessoas que recolheram contribuições ao sistema por ocasião da reforma), ou seja, asseguram-se critérios vantajosos para o cálculo do ressarcimento dos direitos adquiridos em troca da extinção dos benefícios (ver item "cálculo do ressarcimento", abaixo). É importante lembrar, no entanto, que a definição de critérios favoráveis implicará na elevação dos custos da transição;
- b. a possibilidade dos atuais contribuintes optarem por permanecer no sistema antigo e, nesse caso, submeterem-se ao recálculo atuarial das suas contribuições, ou passarem ao novo sistema, carregando consigo Títulos Especiais para a Transição da Previdência Social (ver item "financiamento" da transição, abaixo).

(c) Redefinição do nível de renda

Trata-se da redefinição do limite de renda a ser mantido sob o sistema estatal.

A CUT é favorável à manutenção do atual limite de 10 salários-mínimos; a proposta da Câmara dos Deputados não propõe nenhuma redução, por julgá-la de difícil implementação (financiamento da transição), mas aceita a idéia.

A FIESP propõe que esse limite seja de 3 Valores de Referência da Seguridade;^{12/} a Comissão Ary Oswaldo propõe um intervalo de renda para contribuição (dado que a proposta incorpora um Regime Universal) entre 1 e 5 cestas previdenciárias;^{13/} o IBMEC propõe um limite entre 1 salário-mínimo e aproximadamente US\$ 300; a Força Sindical, um teto de contribuição de aproximadamente US\$ 200; e a ABRAPP, em sua proposta 1, propõe um limite entre 1 e 6 cestas previdenciárias.

^{12/} Calculado com base no valor do salário-mínimo anterior à reforma e corrigido por um índice de preços.

^{13/} Cesta de consumo que leve em consideração a diferença de necessidades entre um trabalhador ativo e uma pessoa inativa. Reajuste independente do reajuste do salário-mínimo e com periodicidade que não altere, mês-a-mês, o seu poder de compra.

Nota-se, portanto, que há concordância quanto à redução do teto hoje coberto pelo sistema previdenciário público, embora não haja quanto ao novo teto a ser estipulado.^{14/}

A Constituição Federal não estipula limite de contribuição para a previdência pública, sendo esta uma questão tratada na Lei "Custeio da Previdência Social", em seu artigo 37.

A redução do espaço da previdência estatal é recomendável, tanto para reduzi-la a um seguro social básico, como para ampliar o espaço para o desenvolvimento do Sistema Privado de Previdência Complementar.

É importante lembrar, no entanto, que enquanto os benefícios tratados no item acima representam verdadeiras distorções do sistema em favor de grupos específicos, cuja extinção tem um caráter saneador, do ponto de vista da credibilidade do Estado, o mesmo não se aplica à redução do limite de renda da previdência estatal. Nesse caso, discute-se apenas a melhor maneira de se organizar a concessão dos benefícios e seu regime financeiro. Nesse sentido, recomenda-se o estabelecimento de um sistema que permita, tanto aos ingressantes (pessoas que ingressarão no mercado de trabalho e iniciarão suas contribuições ao sistema previdenciário após a reforma), como aos atuais contribuintes, a opção por permanecer no sistema público até o limite atual de 10 salários-mínimos.

Nessa proposta haveria um teto, ao redor de 3 salários-mínimos, cuja contribuição ao sistema público seria obrigatória para todos os trabalhadores. Acima desse limite, até o teto de 10 salários-mínimos, caberia ao contribuinte optar entre o recolhimento junto ao sistema público (como é atualmente) ou junto a alguma entidade de previdência privada (para melhores detalhes, ver itens abaixo, sobre a transição e sobre o Sistema de Previdência Complementar).

(d) Redefinição da idade limite

A Comissão Parlamentar, a FIESP, a Força Sindical e a CUT não mencionam qualquer alteração na idade limite para a aposentadoria; o IL defende a aposentadoria aos 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, como é hoje. A Comissão Ary Oswaldo, 65 anos para todos; o IBMEC, a fixação imediata da idade em 60 anos e sua progressiva elevação para 65 anos para quem se aposentar a partir de 2020; e a proposta 1 da ABRAPP, a idade de 60 anos para ambos os sexos.

A Constituição estipula a aposentadoria aos 65 anos para o homem, 60 para a mulher, 60 para os trabalhadores rurais e 55 para as mulheres que trabalham no campo (artigo 202).

As propostas apresentadas vão no sentido da equalização da idade de aposentadoria, com graduações na elevação proposta.

^{14/} É, ainda, importante ressaltar que 3 das propostas sugerem a criação de uma referência específica para a previdência social. Isso decorre da intenção de desvincular o benefício e seu reajuste do salário-mínimo. Justifica-se pelas diferenças de consumo entre um aposentado e um trabalhador na ativa e pelo fato dos aumentos reais do salário-mínimo refletirem ganhos de produtividade que não devem ser repassados aos aposentados.

Na consideração dessa proposta, é importante levar em conta a questão do desemprego, ou seja, elevando-se a idade de aposentadoria, amplia-se o tempo de permanência do indivíduo no mercado de trabalho, bem como os níveis de desemprego (ver item abaixo, sobre o caso italiano).

Deve-se instituir um sistema que pondere tanto o tempo de serviço quanto a idade do contribuinte, para a obtenção do benefício. Esse sistema foi adotado no México, onde a soma dos anos de serviço com a idade do contribuinte deve resultar 95, para que este adquira o direito ao benefício. Pode-se pensar em adotar o mesmo número de corte para o Brasil. De qualquer forma, sugere-se o início das negociações, com base em um limite de 100 pontos. Ressalte-se, ainda, que quanto maior o limite adotado, menor será a alíquota de contribuição.

Nessa sistemática, o contribuinte que entra no mercado de trabalho mais cedo contribuirá mais anos, mas se aposentará mais cedo. O número superior de anos de contribuição justifica-se para financiar o número, também superior, de anos de aposentadoria que deverá ser financiado.

A determinação da idade de aposentadoria, nessa nova sistemática, requerirá a certeza quanto ao número de anos de contribuição, o que não ocorre atualmente. Assim, para os atuais contribuintes, que não tiverem como comprovar o número de anos de contribuição, deverá prevalecer a idade limite atualmente fixada (65 anos para os homens e 60 para as mulheres).

Nos Estados Unidos, dentre as reformas adotadas nos anos 80, incluiu-se a elevação gradual da idade limite para aposentadoria a partir do ano 2003. A idade limite final será de 67 anos. Na Itália, a idade limite é de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mas já foi aprovada a progressiva ampliação deste limite para 65 anos para ambos os sexos.

(e) Sistema de indexação

Diversas propostas descartam a indexação dos benefícios ao salário-mínimo. Algumas propõem a criação de uma referência específica para a Previdência Social (conforme tratado acima); outras, o reajuste por um índice de preços.

Atualmente, a Lei de Benefícios da Previdência Social prevê reajustes pelo INPC, nas mesmas datas em que o salário-mínimo for reajustado.

A melhor forma de se garantir o equilíbrio do sistema é mesclar as experiências inglesa e americana. Por um lado, revendo, anualmente, as alíquotas de contribuição e mantendo um Fundo de Reserva, para evitar desequilíbrios conjunturais, e, por outro, estabelecendo um sistema de reajuste, baseado na evolução dos salários ou de um índice de preços (o que apresentar a menor taxa de crescimento). Este mecanismo é importante para garantir o equilíbrio atuarial do sistema, pois:

- a. o crescimento real dos salários não deve ser incorporado aos benefícios, já que tal crescimento, supostamente, está considerado na fórmula de cálculo da alíquota de contribuição que equilibra o sistema;

- b. na hipótese de redução real dos salários, a premissa acima referida terá sido frustrada e a fórmula de reajuste dos benefícios atuará no sentido de reequilibrar, automaticamente, o sistema.

Dados os elevados níveis de inflação do País e, portanto, a curta periodicidade de reajuste dos rendimentos, a implementação desse sistema de indexação exigiria a montagem de um complexo sistema, que evitasse o risco de uma corrosão real desnecessária e injusta dos benefícios. Vale dizer, que seria necessário evitar que o reajuste acumulado dos benefícios fosse inferior, tanto à variação acumulada do índice de salários nominais, quanto à variação acumulada do índice de preços. A idealização desse mecanismo não parece tarefa simples, principalmente levando-se em conta a necessidade de que as regras que regem a Previdência Social sejam as mais simples possíveis.

Além disso, esse critério é de difícil viabilização política. Recomenda-se, portanto, a adoção de um critério de reajuste baseado em um índice de preços. Neste caso, torna-se ainda mais relevante a redefinição anual das alíquotas de contribuição, de forma a garantir o equilíbrio atuarial do sistema.

Quanto ao salário de contribuição, base de cálculo dos benefícios na data de sua concessão, recomenda-se que estes sejam corrigidos monetariamente, pela variação acumulada do índice de preços desde a data do efetivo recolhimento de cada contribuição, até a data de referência para a concessão do benefício. O benefício seria, então, proporcional ao salário real médio de contribuição do segurado ao longo de toda a sua vida ativa. Evidentemente, tal regra só poderia valer integralmente para os ingressantes no sistema a partir da reforma. Não obstante, poder-se-ia pensar em ampliar, progressivamente, a base de cálculo dos benefícios, que hoje limita-se às últimas 36 contribuições.

A experiência inglesa é interessante a esse respeito, pois prevê a definição anual das alíquotas de contribuições e conta com um Fundo de Reserva, como forma de garantir o equilíbrio do sistema (não são permitidos aportes de recursos fiscais).

A experiência americana é ilustrativa quanto à indexação: até 1988 os benefícios eram reajustados pelo Índice de Preços ao Consumidor, enquanto as contribuições dependiam do crescimento dos salários. Com a recessão dos anos 80, os salários cresceram abaixo da inflação, comprometendo o equilíbrio do sistema (agravado, também, pelo aumento do desemprego). Em 1988, a taxa de reajuste dos benefícios passou a ser igual à taxa de crescimento dos preços ou dos salários, valendo a menor das duas.

(2) Financiamento

A proposta da Comissão Parlamentar, que não altera radicalmente a estrutura de benefícios, propõe apenas algumas correções do ponto de vista do financiamento, que seriam a substituição do FINSOCIAL (atual COFINS) e da Contribuição sobre o Lucro por um imposto que incidisse, também, sobre o setor informal da economia (sugere-se o IPMF) e a redução da alíquota de contribuição das empresas.

A CUT propõe a manutenção das atuais fontes de financiamento e ainda uma carga contributiva maior para as empresas de capital intensivo e para o capital em geral.

A FIESP, o IL, a Comissão Ary Oswaldo, a ABRAPP e o IBMEC propõem que apenas os empregados contribuam. A atual contribuição dos empregadores seria repassada aos salários.

A Força Sindical, embora reconheça a disfuncionalidade representada pela contribuição dos empregadores, afirma ser necessário mantê-la enquanto não se realize a transição para o regime de capitalização, embora a níveis menores que os atuais.

A Constituição Federal trata do financiamento da Seguridade Social como um todo (artigo 195). Seria necessário reformular esse artigo, tratando de cada sistema isoladamente (conforme propostas acima especificadas) e definindo, de forma precisa, as fontes de financiamento da Previdência Social.

Como se propõe um sistema essencialmente contributivo e claramente distinto de programas de caráter assistencial, concordando com várias das propostas em discussão, o financiamento da Previdência Social deve ter como fonte exclusiva as contribuições sobre os salários, pagas exclusivamente pelos empregados. Essa opção é mais interessante do ponto de vista da arrecadação, pois, no caso do empregador não efetuar o recolhimento, terá de responder por apropriação indébita, incorrendo em conseqüências judiciais mais graves. Também do ponto de vista da percepção pelos empregados do caráter contributivo do sistema e sua relação com os benefícios a que farão jus, essa forma de financiamento é mais adequada.

As atuais contribuições dos empregadores seriam repassadas aos salários.^{15/} Esse repasse teria que cobrir a elevação da alíquota de contribuição que, no novo sistema, deverá recair sobre o empregado, de forma a manter inalterado o salário real. Esse repasse não deverá provocar aumento real de salários pois, segundo se propõe, o espaço tributário gerado pela redução no total da contribuição previdenciária deverá ser ocupado por outros tributos, aumentando, na mesma proporção, a carga tributária existente antes da reforma.

Na Inglaterra, a Previdência Social contém elementos redistributivos e a opção de financiamento recaiu, exclusivamente, sobre as contribuições (empregados e empregadores), cujas alíquotas são definidas anualmente, e sobre os rendimentos e os recursos de um fundo de reserva. Em 1986 foi, inclusive, proibida a transferência de recursos fiscais para o orçamento da Previdência Social.

As condições econômicas naquele país são obviamente muito distintas das do Brasil, mas seu exemplo é útil para alertar para os riscos da possibilidade de transferência de recursos fiscais para a Previdência Social. É recorrente, nas experiências de vários países, inclusive no Brasil, a tendência à elevação dos benefícios de maneira excessiva quando as fontes de recursos não são claramente limitadas.

^{15/} Inclusive para aqueles que ganham acima de 10 salários-mínimos, que passariam a contribuir para um Fundo Privado de Previdência Social.

2. Previdência privada

a) Compulsoriedade ou não?

Há consenso sobre a necessidade de desenvolvimento de mecanismos complementares de Previdência Social de caráter privado. Até a CUT aponta nessa direção, pedindo a sua regulamentação.

A proposta do Instituto Liberal, que propõe a adoção do modelo chileno, não prevê mecanismos complementares de previdência social, mas é a mais radical do ponto de vista da privatização.

As demais propostas tendem ao modelo inglês, onde, ao lado de um esquema público de previdência social, há um sistema complementar.

No caso inglês, a complementação é obrigatória. No debate brasileiro, há uma divisão de opiniões: a CUT, a Comissão Parlamentar, a FIESP e a Proposta 2 da ABRAPP defendem a Previdência Complementar Opcional, enquanto a Comissão Ary Oswaldo, a Força Sindical, o IBMEC e a Proposta 1 da ABRAPP defendem a compulsoriedade da Previdência Complementar, ao menos para determinada faixa de renda.

Essa discussão em torno de compulsoriedade ou não de um sistema de previdência complementar poderá ser importante na revisão constitucional. Não há dúvida que uma determinação desse tipo teria implicações imediatas, importantes sobre o sistema como um todo.

Dois são os argumentos básicos utilizados em defesa da compulsoriedade da Previdência Complementar: seria importante para acelerar o desenvolvimento da previdência privada no país e, ainda, poderia ser utilizada como mecanismo de financiamento para o Estado custear a transição da reforma do sistema público.

Essa argumentação é suficientemente relevante para justificar a obrigatoriedade da complementação do sistema previdenciário público (sobre sua importância para a transição, ver item específico abaixo). Além do mais, ela deve ser obrigatória para todos os salários superiores ao teto estipulado para a contribuição do sistema público (sem, portanto, um limite superior para os participantes do Sistema de Previdência Complementar). Assim, haveria um percentual de contribuição compulsória (algo em torno de 20%) para o sistema previdenciário. Até um certo limite salarial (aproximadamente 3 salários-mínimos), essa contribuição seria, obrigatoriamente, destinada ao sistema público; a partir desse limite, até 10 salários-mínimos (atual limite), haveria a possibilidade de opção entre o recolhimento junto ao sistema público ou a uma entidade de previdência privada; acima desse limite, seria obrigatório o recolhimento junto ao sistema privado.

Essa sistemática tem a vantagem de incorporar ao sistema previdenciário parcela dos salários (acima dos 10 salários-mínimos) que, atualmente, não estão, necessariamente, condicionadas a nenhum tipo de poupança de longo prazo. Além disso, ao permitir a opção entre

3 e 10 salários-mínimos, essa proposta deixa ao sabor do mercado e dos contribuintes a determinação efetiva dos limites do sistema público de previdência social.

Ao buscar incentivar o desenvolvimento do sistema de previdência privada complementar, tornando-o obrigatório, procura-se inserir a reforma de previdência no contexto do processo de modernização das relações sociais, econômicas e políticas do País.

A correção dos problemas financeiros da Previdência Social não requer, necessariamente, a privatização do sistema e, portanto, a sua transformação em um sistema baseado unicamente no regime de capitalização. O equilíbrio financeiro do sistema previdenciário depende muito mais da revisão da estrutura de benefícios, da adequação dos mecanismos gerenciais de controle - no sentido de fazer valer a natureza contributiva do sistema - e da criação de um conjunto de normas e procedimentos institucionais que coíbam a concessão irresponsável de novos benefícios.

Não obstante, além do equilíbrio financeiro de longo prazo da Previdência Social, é preciso que a reforma empreendida reflita a melhor concepção para o sistema previdenciário no contexto da economia brasileira. Encarada a questão a partir dessa perspectiva, as vantagens do sistema de capitalização sobre o sistema de repartição simples são evidentes, sobretudo quando se considera a inexistência de mecanismos de financiamento de longo prazo na economia brasileira e a fragilidade do mercado de capitais.

Acima já foi justificada a manutenção de uma parcela do sistema de previdência social sob a administração do setor público. Ressalta-se, todavia, a importância de estimular os programas privados de previdência social, o que trará benefícios importantes, seja do ponto de vista da recuperação da credibilidade dos instrumentos previdenciários, seja da competitividade sistêmica do País, que passaria a contar com um mercado de capitais mais desenvolvido e com uma oferta de recursos passíveis de aplicação no longo prazo, favorecendo o processo de investimento e, portanto, melhorando o desempenho de longo prazo da economia brasileira.

No artigo 201 da Constituição Federal está previsto que a previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar facultativo, custeado por contribuições adicionais. Este artigo deverá ser alterado, no caso de aprovação da obrigatoriedade de filiação a um sistema complementar de caráter privado.

Do ponto de vista político, existem interessados poderosos na aprovação da compulsoriedade da previdência complementar. Nesse caso, é preciso atentar para o risco de se aprovar a compulsoriedade da previdência complementar, sem que outras reformulações sejam feitas no atual sistema previdenciário (redução dos benefícios e das contribuições ao sistema oficial).

b) Regulamentação

A regulamentação e aperfeiçoamento das opções de previdência complementar são, de qualquer maneira, tarefa urgente e necessária. As principais questões referem-se à função do Estado no controle e na fiscalização do sistema privado; além das regras de aplicação dos recursos administrados pelas entidades de previdência privada. Em princípio, essas regras

deveriam limitar-se a garantir a diversificação do risco das carteiras das entidades de previdência privada, de forma a estimular ao máximo a concorrência entre estas.

Não obstante, é preciso considerar a difícil situação financeira vivida pelo Estado brasileiro. Nesse contexto, e prevendo-se a ampliação do endividamento público para financiar a transição da Previdência Social, a existência de um mercado cativo para títulos públicos é um elemento fundamental para viabilizar tal transição e reduzir seus custos financeiros.

Nesse sentido, justifica-se que um percentual dos recursos administrados pelas entidades de previdência privada seja utilizado para o financiamento exclusivo da transição do Sistema Previdenciário.

Esse percentual, como será melhor detalhado abaixo, é uma das variáveis centrais de ajuste da transição. Ele deverá ser tanto maior quanto menor o aporte de recursos fiscais para o financiamento da transição.

O exemplo de regulamentação e fiscalização que o Estado chileno exerce sobre a Previdência Social pode ser útil para o Brasil. Uma síntese dos seus principais aspectos é apresentada quando se destaca o caso chileno.^{16/}

A diversidade de formas de previdência complementar observadas nos Estados Unidos também pode ser útil na definição das opções que poderão ser regulamentadas para a Previdência Complementar no Brasil.^{17/}

3. Síntese do perfil do sistema previdenciário recomendado

Sintetizando as diversas recomendações pontuais feitas acima, delinea-se um perfil do Sistema Previdenciário, com as seguintes características:

- a. participação compulsória para todos os trabalhadores, independentemente da faixa salarial;
- b. participação compulsória no sistema público, até o limite de renda de 3 salários-mínimos;
- c. possibilidade de opção entre o sistema público ou o sistema privado, entre os limites de renda de 3 a 10 salários-mínimos;
- d. participação compulsória no sistema privado, para as faixas salariais acima do limite de renda de 10 salários-mínimos;
- e. os programas de previdência social devem cobrir, necessariamente, os riscos de velhice, invalidez e morte;^{18/}
- f. o sistema público terá caráter contributivo e benefícios proporcionais à contribuição;^{19/}

^{16/} Maiores informações poderão ser obtidas no Anexo 3, a ser publicado posteriormente.

^{17/} Maiores informações no Anexo 4, item "Tipos de Planos", a ser publicado posteriormente.

^{18/} O salário-maternidade deve ficar sob a administração do setor público. Veja a Nota 11.

^{19/} Esse sistema não deve ter por objetivo a redistribuição de renda entre os contribuintes. Programas redistributivos, de caráter assistencial, devem ser financiados com recursos gerais, provenientes do orçamento tributário, e estar inseridos no âmbito de uma política de assistência social.

- g. a idade limite de aposentadoria no sistema público seria determinada para cada indivíduo, ponderando-se o seu tempo de contribuição. Nessa sistemática, o tempo de contribuição, somado à idade do contribuinte, deverá resultar em 100 pontos;
- h. o sistema público deverá funcionar sob o regime de repartição, ter como fonte de custeio contribuições exclusivas dos empregados, e contar com um fundo de reserva;
- i. o sistema privado deverá funcionar sob o regime de capitalização em contas individuais.

A adoção do sistema sugerido implicará no estabelecimento de critérios de transição do atual sistema para o novo. É importante distinguir, claramente, os custos decorrentes da nova estrutura da previdência social daqueles resultantes dessa transição, seja em decorrência do pagamento dos benefícios dos atuais beneficiários, seja do ressarcimento dos direitos adquiridos dos atuais contribuintes.

Os custos de manutenção do novo sistema devem ser integralmente cobertos a partir das contribuições recolhidas pelos beneficiários. Para tanto, é essencial que o Sistema Previdenciário passe a manter um registro individual de contribuições (cadastro de contribuintes) e que as alíquotas de contribuição sejam calculadas a partir de estudos atuariais aprofundados. Esses estudos, por sua vez, devem ser refeitos periodicamente, para subsidiar o ajuste dos principais parâmetros da equação previdenciária (benefícios, índice de reajuste e alíquota de contribuição), preservando-se, assim, o equilíbrio econômico-financeiro do sistema previdenciário. Neste sentido, é preciso cuidar para que, na revisão constitucional, esses parâmetros de ajuste não fiquem cristalizados na nova "carta magna", passando a integrar a legislação ordinária que regulamenta a previdência social.

Por outro lado, é essencial que se forme um Fundo de Reserva destinado a cobrir as eventuais oscilações do fluxo de caixa do Sistema, decorrentes de flutuações cíclicas da economia ou de fatores não esperados atinentes à massa de benefícios.

C. Transição

A transição do sistema previdenciário está em questão nas propostas que prevêem alterações nos benefícios. Nesse caso deve-se definir:

- a. o caráter da transição: se é compulsória ou opcional, para os atuais contribuintes e para os ingressantes no mercado de trabalho.
- b. os critérios de ressarcimento das contribuições já realizadas;
- c. se for o caso, os incentivos concedidos para se transitar do antigo para o novo sistema;
- d. a forma de financiamento dos atuais benefícios e do ressarcimento das contribuições já realizadas.

Entre as diversas propostas, não há discordância quanto à necessidade de honrar os benefícios já concedidos.

Quanto aos atuais contribuintes:

- a. a FIESP propõe que eles possam optar entre aderir ao novo sistema ou permanecer no antigo desde que submetido a recálculo atuarial. Caso opte pelo novo sistema, o contribuinte teria direito a quotas de um fundo de ações das empresas estatais que seriam resgatadas pelo governo no momento da aposentadoria no valor de 2/3 das contribuições suas e do empregador.

Ainda para financiar a transição seria cobrada dos empregados uma contribuição de 10% sobre seu salário.
- b. o IL propõe que a adesão ao novo sistema seja compulsória; que o cálculo dos direitos a receber seja baseado e uma de duas fórmulas alternativas^{20/} e que a transição seja financiada por "Bônus do Direito Adquirido", no estilo do modelo chileno, e por um fundo composto pelo repasse do patrimônio do atual INSS, por dividendos das empresas estatais e por impostos gerais.
- c. a Comissão Ary Oswaldo também defende a adesão obrigatória ao novo sistema e as mesmas alternativas para o cálculo dos direitos dos contribuintes. Esses seriam financiados por dívida pública. Quanto aos atuais beneficiários, seriam financiados por uma sobre-alíquota do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), Imposto de Renda (IR) ou Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF).
- d. o IBMEC propõe que os ingressantes já entrem no novo sistema mas que os atuais contribuintes possam optar entre as regras do antigo sistema e a adesão ao novo. Nesse caso receberão um título público correspondente a 60% das suas contribuições para resgate no momento da aposentadoria. Os atuais beneficiários serão custeados por contribuição dos trabalhadores.
- e. a Força Sindical propõe como critério de cálculo dos direitos dos atuais contribuintes, o valor presente das contribuições já realizadas (do empregado e do empregador descontada a parcela destinada ao financiamento da saúde e assistência social). O custeio dos direitos dos atuais contribuintes se daria através de endividamento público (mercado cativo nos fundos privados de previdência) e o dos atuais beneficiários ficaria sob responsabilidade do Tesouro Nacional.

^{20/} Hipóteses alternativas para o cálculo dos direitos dos contribuintes do antigo sistema: (a) valor presente, calculado à taxa real de 6% a.a., das aposentadorias a serem pagas a cada um dos que estavam no sistema no momento da sua extinção, menos o valor presente das contribuições que seriam pagas pelos segurados do sistema no momento da extinção deste sistema até o momento da aposentadoria; (b) valor presente, calculado à taxa real de 6% a.a. dos benefícios futuros, a serem recebidos sob a forma de aposentadoria pelo segurado, multiplicado por $k/35$, sendo k (menor ou igual a 35) o número de anos de contribuição para o INSS na data da extinção do sistema.

- f. a proposta 1 da ABRAPP levanta as três hipóteses de cálculo já mencionadas acima. Prevê o aporte de recursos fiscais e de contribuições previdenciárias para o financiamento da transição.
- g. a proposta 2 da ABRAPP propõe que a adesão ao novo sistema seja opcional. Os não optantes, no entanto, teriam que se submeter a um recálculo atuarial. Os optantes teriam seus direitos calculados de acordo com as contribuições já realizadas e receberiam um bônus, lastreados por ações das empresas estatais, que só poderiam ser creditados junto às entidades de previdência privada. Os atuais benefícios seriam custeados pelo Fundo de Manutenção dos Inativos formado a partir de contribuições extras dos empregados.

1. Caráter da Transição

As diversas propostas se dividem quanto a compulsoriedade ou não da transição para os atuais contribuintes. Para os ingressantes no mercado de trabalho, há consenso quanto a obrigatoriedade de adesão ao novo sistema.

É importante conferir um caráter opcional à transição, tanto do ponto de vista jurídico, como de viabilização política.

A opcionalidade, no entanto, deve ser diferenciada, de acordo com o benefício e as mudanças propostas:

- a. para os benefícios considerados distorcivos (tempo de serviço, funcionários públicos e especiais), não deve haver possibilidade de opção para os ingressantes no sistema. Os atuais contribuintes poderão optar entre manter os benefícios prometidos e submeter-se ao recálculo atuarial das contribuições, ou perder o direito aos benefícios em troca de ressarcimento financeiro.
- b. para a nova sistemática referente ao limite de renda que deve ficar sob a administração do setor público (compulsória até 3 salários-mínimos e opcional até 10 salários-mínimos), a possibilidade de opção deve ser mantida tanto para os atuais contribuintes como para os ingressantes no sistema.
- c. deve ser compulsória, em qualquer hipótese, a contribuição sobre os rendimentos superiores a 10 salários-mínimos a uma entidade de previdência privada.

Na experiência chilena, a transição foi opcional para os contribuintes e obrigatória para os ingressantes. Na Inglaterra, é opcional para ambos, assim a transição de um sistema ao outro é um processo muito mais lento, que acaba definindo um sistema híbrido, com tendências de transformação dados os incentivos concedidos.

2. Incentivos para a Transição

O principal incentivo mencionado nas propostas em que a transição é opcional é do tipo negativo, ou seja, é um desincentivo à permanência no atual sistema: o recálculo atuarial das contribuições.

Como já mencionado, esse "desincentivo" deve ser utilizado nos casos de aposentadoria por tempo de serviço, aposentadorias especiais e funcionalismo público.

Em contraposição a essa alternativa, o pagamento do ressarcimento a que fizerem jus os contribuintes, com Títulos Especiais da Previdência Social, pode ser uma alternativa motivadora para a saída do sistema (ver abaixo o critério de cálculo sugerido).

Também no que se refere às mudanças quanto ao limite de renda a ser mantido sob o sistema público, os principais incentivos para a saída do sistema serão o ressarcimento oferecido pelo Estado pelas contribuições já realizadas (que serão basicamente definidos a partir da fórmula de cálculo utilizada - ver item específico abaixo); e a oportunidade de se passar ao sistema privado.

Nesse caso, o próprio descrédito no sistema de previdência social e no Estado brasileiro deverá ser um estímulo à opção, por parte do contribuinte, por uma entidade de previdência privada.

Nas experiências internacionais, particularmente na experiência inglesa que definiu um esquema opcional de transição, existiram alguns incentivos negativos do tipo aumento da contribuição e redução dos benefícios oferecidos pelo sistema público; e alguns incentivos positivos, entre os quais: redução da contribuição realizada ao sistema público e incentivos fiscais para a adesão a planos privados de previdência.

Em decorrência das dificuldades de financiamento do Estado brasileiro, não se recomenda esse tipo de incentivo.^{21/}

3. Critérios para Ressarcimento das Contribuições

Nas várias propostas 3 critérios são sugeridos para o cálculo do ressarcimento a que fazem jus os atuais contribuintes:

- a. 2/3 da somatória das contribuições realizadas pelo empregado e pelo empregador;
- b. valor presente, calculado à taxa real de 6% ao ano, das aposentadorias a serem pagas a cada um dos que estavam no sistema no momento da sua extinção, menos o valor presente das contribuições que seriam pagas pelos segurados do sistema no momento da extinção deste sistema até o momento da aposentadoria;

^{21/} Embora seja importante lembrar a necessidade de se considerar renda não tributável as contribuições realizadas ao sistema previdenciário e os rendimentos dos fundos de pensão. Essa renda só deverá ser taxada quando convertida em benefício.

- c. valor presente, calculado à taxa real de 6% ao ano, dos benefícios futuros a serem recebidos sob a forma de aposentadoria pelo segurado, multiplicado por $k/35$, sendo k (menor ou igual a 35) o número de anos de contribuição para o INSS na data da extinção do sistema.

O primeiro critério deve ser descartado pois a falta de registro das contribuições realizadas ao Sistema Previdenciário o inviabiliza. Além disso, como o atual sistema é desequilibrado, não há uma correspondência necessária entre a promessa futura e as contribuições realizadas. Sendo assim, esse critério tampouco parece correto no que tange a ressarcimento.

Os outros dois serão comentados a seguir.

a) Aposentadorias por tempo de serviço

Os critérios (b) e (c) podem ser adotados (e deverão ser objeto de negociação política) para o cálculo do ressarcimento a que fazem jus os contribuintes habilitados para as aposentadorias acima especificadas. É, portanto, importante ter em mente o que os diferencia e quais as implicações daí decorrentes.

No critério b, assume-se o direito do contribuinte aos benefícios prometidos; calcula-se o valor presente desses benefícios e daí subtrai-se o valor presente das contribuições que restariam ao contribuinte realizar para fazer jus ao total de benefícios calculados.

No critério c, também assume-se o direito do contribuinte aos benefícios prometidos; calcula-se o valor presente desses benefícios e pondera-se esse total pela razão do número de anos de contribuição já realizados em relação a 35 (anos de contribuição requeridos para o gozo dos benefícios prometidos).^{22/}

Ambas as fórmulas são corretas do ponto de vista técnico^{22/}, embora a primeira possibilite a discussão em torno do cálculo das contribuições que faltariam para que o contribuinte fizesse jus aos benefícios. Basicamente, essas contribuições podem ser calculadas com base no valor das contribuições anteriores à reforma, ou com base nas contribuições vigentes após a reforma, ou seja, submetidas ao recálculo atuarial.

Essa segunda hipótese seria claramente desfavorável aos contribuintes. Com ela, estaria-se na realidade impondo o recálculo atuarial. Na hipótese de permanência no sistema as contribuições recalculadas seriam recolhidas normalmente do salário do contribuinte; no caso de saída do sistema as contribuições recalculadas seriam descontadas dos direitos adquiridos em relação ao fluxo de benefícios futuros.

^{22/} Evidentemente, esse número deve corresponder ao número de anos de contribuição necessário para o gozo de determinado benefício. Assim, se, por exemplo, tratar-se de benefícios a professores, o quociente será 25.

^{23/} A rigor, além do ressarcimento calculado por uma dessas duas fórmulas, o contribuinte deveria ser desonerado das contribuições ao sistema, a partir da idade de aposentadoria, por 35 anos de serviço.

Nesse caso, portanto, o ressarcimento financeiro não seria propriamente um incentivo à saída do sistema. Os contribuintes só optariam por sair em decorrência do descrédito no sistema público e na possibilidade de capitalizarem tal ressarcimento em um fundo de pensão privado; e em função de uma eventual impossibilidade de pagamento da contribuição recalculada.

Do ponto de vista do financiamento da transição, esse esquema é o que implicaria em menores custos.

Recomenda-se a adoção do critério (c) pois, além de um efetivo incentivo a que os contribuintes optem por abrir mão dos benefícios futuros, é mais simples do ponto de vista do cálculo (ao invés do valor presente das contribuições futuras, basta calcular o número de anos de contribuições já realizadas e dividi-lo por 35).

Em relação à ampliação dos custos da transição duas ponderações podem ser feitas. Ambas implicarão reduções significativas no custo total da extinção das aposentadorias por tempo de serviço.

- a. deve-se procurar limitar o universo de contribuintes que fariam jus ao ressarcimento àqueles que tivessem, à época da reforma 15 ou mais de contribuições. Isso porque, segundo o artigo 25 da Lei de Benefícios da Previdência Social, nº 8.213 de 24 de julho de 1991, é requerido um período de carência de 15 anos para que o contribuinte faça jus aos benefícios de aposentadoria por tempo de serviço e especiais.
- b. a fórmula de cálculo acima definida seria válida no caso de extinção total dos benefícios do sistema público. No caso da reforma que está aqui sendo proposta, no entanto, continuaria existindo um sistema público cuja aposentadoria se definiria a partir da somatória dos anos de contribuição e da idade do contribuinte (que deve igualar a 100 pontos, por exemplo). Sendo assim, o ressarcimento devido aos contribuintes habilitados para aposentadoria por tempo de serviço deve ser calculado apenas em relação aos anos de benefícios a que o contribuinte faria jus entre a idade de aposentadoria por 35 anos de serviço e a idade fixada pelo novo sistema (após essa idade ele efetivamente receberá os benefícios).

b) Limite de renda

Em relação ao limite de renda, prevê-se a possibilidade de opção, por parte do contribuinte, entre continuar recolhendo suas contribuições (entre os limites de renda de 3 a 10 salários-mínimos) para o sistema público ou recolhê-las junto ao sistema privado.

Aos contribuintes que optarem por recolher suas contribuições junto ao setor privado, também será concedido o ressarcimento do direito adquirido em relação à parcela salarial superior a 3 salários-mínimos.

O cálculo desse ressarcimento deverá ser feito da seguinte maneira:

- a. para os contribuintes com direito adquirido a receber em relação ao tempo de serviço, o mesmo fator $k/35$ será utilizado para ponderar a parcela dos benefícios futuros a que

o contribuinte fizer jus. Esses benefícios serão calculados para o período posterior à idade de aposentadoria pelo novo critério dos 100 pontos.

- b. para os contribuintes que não estiverem habilitados para o ressarcimento dos benefícios de aposentadoria por tempo de serviço, esse cálculo deverá ser feito em relação à idade de aposentadoria prevalecente antes da reforma (65 para os homens e 60 para as mulheres) e o fator de ponderação deverá ser calculado em relação ao número de anos que faltam para a aposentadoria, ou seja, pela fórmula, $K1 = 1 - (65 - IR)/35$, onde IR é a idade de contribuinte por ocasião da reforma.

4. Financiamento

Do ponto de vista do financiamento da transição as propostas levantam diversas alternativas:

- a. para custear os atuais benefícios: alíquota de contribuição extra paga pelos empregados; Fundo composto do patrimônio do atual INSS, de dividendos das empresas estatais e de impostos gerais; sobre-alíquota do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), Imposto de Renda (IR) ou Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF); recursos do Tesouro Nacional;
- b. para custear o ressarcimento dos atuais contribuintes todas as propostas sugerem o endividamento público. Há uma proposta que sugere o estabelecimento de um mercado cativo para esses títulos (parcela dos recursos administrados pelas entidades de previdência privada) e algumas que sugerem a utilização de ações das empresas estatais para constituir um Fundo que daria lastro a esse títulos.

A transição deve ser financiada em parte com parcela pré-determinada da arrecadação tributária e, em parte, com Títulos Especiais para a Transição da Previdência. Esses títulos deverão ser utilizados tanto para o ressarcimento dos atuais contribuintes como para levantar recursos para custear parte dos atuais beneficiários (pessoas que já estiverem recebendo benefícios por ocasião da reforma). Tais títulos devem ter as seguintes características:

- a. só poderão ser emitidos para financiar a transição previdenciária. Em hipótese alguma poderão ser utilizados para fins de custeio do sistema definido após a reforma;
- b. poderão ser utilizados na compra de empresas em processo de privatização;
- c. a sua taxa de juros deve ser inferior à taxa média de crescimento esperada do PIB nas próximas décadas (estimamos algo em torno de 3% a.a.). Isso porque tais títulos serão amortizados através da vinculação de recursos do Tesouro Nacional, que supostamente crescem de acordo com o PIB. Tal forma de definição da taxa de juros evitaria um crescimento explosivo da dívida previdenciária.
- d. deverão ter um mercado cativo correspondentes a parcela (a ser definida) dos recursos administrados por entidades de previdência privada. Ou seja, essas terão que comprometer parcela dos seu ativo com esses títulos. Parte deles comprados diretamente do governo, e outra parte decorrente da capitalização efetuada por segurados que os receberam a título de ressarcimento por direitos adquiridos.

Para que seja possível compreender melhor o financiamento da transição, montou-se um exemplo numérico, apresentado na tabela a seguir, a partir de valores hipotéticos para os principais parâmetros do exercício.

FINANCIAMENTO DA TRANSIÇÃO EXEMPLO HIPOTÉTICO

(Em %)

	ANO 1	ANO X	ANO X+Y	ANO X+Y+Z
MASSA DE SALÁRIOS/PIB	17,00	17,00	17,00	17,00
MASSA ATÉ 3 SM/MASSA SAL.TOTAL	30,00	30,00	30,00	30,00
ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO	20,00	20,00	20,00	20,00
ARRECADAÇÃO DO SIST.PUB.DE PREVID.SOCIAL (% PIB)	1,02	1,02	1,02	1,02
BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO (% DO PIB)	5,00	3,52	2,00	1,02
TRANSFERÊNCIA DO ORÇAMENTO FISCAL (% DO PIB)	2,50	2,50	2,50	2,50
COLOCAÇÃO DE TÍTULOS DA PREVID. SOCIAL (% DO PIB)	1,48	0,00	-1,52	-2,50
ARRECADAÇÃO DAS EPPs (% DO PIB)	2,38	2,38	2,38	2,38
AQUISIÇÃO DE TÍTULOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (% PIB)	1,48	0,00	-1,52	-2,50
% DO FLUXO APLICADO EM TÍTULOS PÚBLICOS (% PIB)	62,18	0,00	-63,87	-105,04

As suposições realizadas foram as seguintes:

- a. a massa de salários abrangida pela alíquota previdenciária equivale a 17% do PIB (base de cálculo das contribuições);
- b. a massa de salários abrangida pela previdência pública (sistema público de previdência social) equivale a 30% da base de cálculo das contribuições;
- c. a alíquota de contribuição definida pelos estudos atuariais seria de 20%;
- d. a transferência do orçamento fiscal para o financiamento da transição seria de 2,5% do PIB; e
- e. os benefícios em manutenção seriam de 5% do PIB no momento da reforma, caindo progressivamente até atingir um valor igual ao da arrecadação do sistema público de previdência social.

Com base nessas suposições, calculou-se a arrecadação do sistema público de previdência social e das entidades de previdência privada.

Como, no primeiro momento, a arrecadação do sistema público de previdência social é insuficiente para fazer frente ao pagamento dos benefícios em manutenção, ela deve ser complementada com recursos provenientes do Tesouro Nacional e com a colocação compulsória de títulos nas carteiras das entidades de previdência privada.

Quanto aos recursos transferidos pelo Tesouro Nacional, cerca de 2,5% do PIB seria razoável. Note-se que a carga previdenciária incidente sobre as empresas está sendo reduzida significativamente com a reforma, o que permitirá ao sistema econômico absorver parcela da necessidade de recursos da previdência social através da ampliação da tributação sob outras formas. Note-se, ainda, que tal montante de recursos não será mais necessariamente captado a partir de um universo contributivo limitado como é a folha salarial formal da economia, o que é positivo do ponto de vista das empresas organizadas, com reflexos sistêmicos importantes sobre a produtividade e a qualidade.

A colocação compulsória de títulos previdenciários nas entidades de previdência privada foi calculada a partir da necessidade residual de recursos para o financiamento dos benefícios do sistema público de previdência social.

No exercício, no primeiro momento, seria absorvido 62% do fluxo de recursos captados pelas entidades de previdência privada, com a colocação de títulos previdenciários. Esse percentual de comprometimento do fluxo de recursos seria declinante ao longo do tempo, acompanhando a redução progressiva do valor dos benefícios em manutenção.

Assim, quando o fluxo de despesas com benefícios atingisse a 3,52% do PIB, cessariam as novas colocações líquidas de títulos previdenciários. A partir desse momento, a progressiva redução das despesas com benefícios abriria espaço para o resgate líquido desses papéis. Note-se ainda que a redução desse estoque pode ocorrer antes desse momento, dependendo da velocidade e abrangência do processo de privatização.

No exemplo chileno, o único que fornece maiores informações sobre a transição, essa foi custeada por recursos do Tesouro Nacional e por títulos específicos, os "Bônus de Reconocimiento", que são resgatados no momento da aposentadoria com recursos fiscais. É importante lembrar que, apesar de não ter havido nenhuma compulsoriedade dos fundos de pensão adquirirem títulos públicos, isso se deu naturalmente dada a boa credibilidade financeira do governo chileno e a falta de opções mais atraentes no mercado financeiro chileno.

III. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Apresenta-se, a seguir, uma síntese dos principais aspectos das experiências internacionais estudadas que podem ser úteis para a reflexão sobre a reforma do Sistema Previdenciário no Brasil.

A. O caso inglês

1. Redução da participação do Estado

O atual sistema de previdência social inglês é composto de um plano básico público, universal, compulsório e sob o regime de repartição (que apresenta forte caráter distributivo); e um sistema complementar, que pode ser público (sob o regime de repartição) ou privado (sob o regime de capitalização). É obrigatória a participação em algum sistema complementar; a opção cabe às empresas e aos indivíduos.

O sistema complementar privado oferece dois tipos de programas: os de aposentadoria ocupacional e os planos individuais. Os planos ocupacionais são organizados pelas empresas, caso elas optem por essa alternativa à permanência dos seus funcionários no sistema público complementar. Os planos individuais são administrados por financeiras, bancos comerciais e seguradoras. A opção neste caso é feita pelo próprio indivíduo.

A estrutura do modelo inglês reflete, por um lado, a intenção de redução da participação do Estado no provimento de pensões e aposentadorias, notadamente àquelas proporcionais à renda do contribuinte, uma vez que o plano de previdência básico do governo, de caráter contributivo mas fortemente distributivo, continua intacto.^{24/}

^{24/} É interessante notar que nos anos 40 e 50 a preocupação central da sociedade inglesa era garantir uma renda mínima de aposentadoria; a partir dos anos 60, voltam-se as atenções aos benefícios relacionados com a renda dos indivíduos (é nesse contexto que se cria, em 1959, o Regime de Aposentadoria Complementar Obrigatória-**Boynd-Carpenter Plan**, com pensão de aposentadoria proporcional à renda); e nos anos 80, inicia-se um processo de transferência desse tipo de benefício para o setor privado, concentrando a atuação do setor público na garantia da renda mínima.

2. Transformação gradual e opcional

Por outro lado, a atual estrutura revela o caráter gradual da transformação do sistema previdenciário, que ocorre de maneira opcional. Resultante da tentativa de uma transformação mais ousada pretendida pelo governo Thatcher, de passagem de um sistema público de repartição para um sistema privado de capitalização, o modelo inglês ressalta as dificuldades de se operar uma transformação radical no sistema previdenciário em um regime democrático e a necessidade de se encontrar caminhos alternativos de transformação, de caráter gradual.

Assim, coexistem sistemas público e privados de aposentadoria complementar, havendo incentivos do Estado para a opção de empresas e indivíduos pelos sistemas privados.

Seria importante obter informações mais precisas sobre os incentivos que são concedidos pelo governo inglês e quais os critérios utilizados para se proceder à passagem de um sistema ao outro (do público para os privados). Na bibliografia consultada, infelizmente, só foi possível obter informações pontuais e pouco precisas, dentre as quais:

- a. o sistema de incentivos para a migração para o sistema complementar privado é chamado de **contract-out**. Alguns incentivos concedidos para essa migração são: redução da alíquota de contribuição obrigatória; o empregador tem sua contribuição deduzida do lucro tributável e para o empregado a contribuição é considerada renda não tributável; os rendimentos das aplicações são isentos (a aposentadoria é considerada renda tributável);
- b. houve reduções nos benefícios concedidos pelo Estado em seu plano complementar e aumento do valor das contribuições, o que incentivou a migração para os planos privados.
- c. a fim de compensar aquelas contribuições já feitas ao sistema complementar público pelas pessoas que agora participam do complementar privado, o governo repassa anualmente para os fundos privados uma parcela do salário de contribuição do empregado.
- d. com o intuito de incentivar a formação de aposentadorias individuais, o governo oferece as mesmas vantagens do **contract-out**, e mais algumas tais como: possibilidade de receber um maior benefício; possibilidade de escolher a forma de pagamento do benefício (se inteiramente parcelado ou uma parcela única e o restante parcelado); maior portabilidade do plano (permanência no plano ao se mudar de emprego).

3. Princípios

As reformas introduzidas em 1988 foram norteadas por três princípios que sintetizam, de forma apropriada, as questões que dominam o debate em torno da Previdência Social: (a) o sistema de seguridade social deve ser capaz de satisfazer as necessidades autênticas dos cidadãos; (b) o sistema deve ser consistente com os objetivos globais para o desenvolvimento da economia; e (c) o sistema deve ser de simples compreensão e fácil administração.

4. Aspectos pontuais

Finalmente, foram selecionados alguns aspectos pontuais que interessantes no caso inglês:

- a. o financiamento da seguridade social britânica é feito por uma combinação de impostos gerais e contribuições de trabalho. Mas há uma divisão clara entre as fontes de recursos e os programas financiados.^{25/}
- b. as taxas e limites de contribuição são estabelecidas anualmente de acordo com o equilíbrio financeiro previsto para o Fundo e com a taxa de inflação passada.
- c. para os empregados existem limites mínimo e máximo de renda para contribuição. A contribuição dos empregadores, por sua vez, não tem um limite superior, mas é diferenciada por faixa salarial. Entre 52 e 85 libras semanais, o empregador contribui com 4,6%; entre 85 e 130 libras semanais, contribui com 8,6%; e acima de 130 libras semanais, contribui com 10,4%.
- d. para aqueles que alcançaram a idade de se aposentar mas não o desejam, há a possibilidade de adiamento, por 5 anos, do início da aposentadoria. Para cada ano adiado o beneficiário recebe um aumento de 7% sobre a aposentadoria original.^{26/}
- e. os benefícios por doença são pagos diretamente pela empresa, que posteriormente é compensada nas contribuições que recolhe ao Fundo.^{27/}

B. O caso chileno

1. Paradigma

O caso chileno é hoje um paradigma, pois incorporou, de forma radical, os principais elementos que, de uma forma ou de outra, estão presentes nos debates sobre a reformulação dos sistemas previdenciários em todo o mundo.

^{25/} Existem três fundos distintos: o National Insurance Fund (NIF), responsável pelas pensões de aposentadoria, invalidez e auxílio-maternidade; o National Health Service (NHS), pelos programas de assistência médica; e o Employment Protection Allocation (EPA), que cuida das indenizações de licenças e auxílio-maternidade para as mães empregadas. O National Health Service é financiado por recursos fiscais; o National Insurance Fund e o Employment Protection Allocation por contribuições sobre a folha salarial, pagas tanto pelo empregado quanto pelo empregador. A receita do National Insurance Fund, que responde pelos benefícios previdenciários, é composta por contribuições (96,6% da receita em 1990), e pela remuneração dos seus ativos - especialmente títulos públicos. Até 1988, era permitida a transferência de recursos fiscais para este Fundo, quando foi proibida (para se ter uma idéia do impacto desta medida, até 1986 ela correspondia a 10% da receita).

^{26/} No Brasil, há o abono de permanência em serviço, pelo qual o beneficiário que tem direito à aposentadoria por tempo de serviço mas prefere continuar na ativa, recebe o correspondente a 25% da aposentadoria.

^{27/} Sistemática semelhante ocorre no Brasil, em relação ao salário-maternidade.

- a. aumento da participação do setor privado no sistema previdenciário;
- b. ao Estado fica reservada, além da função regulatória, a responsabilidade pela garantia do sistema, tanto do ponto de vista da solvência das instituições gestoras como da garantia de uma renda mínima para os beneficiários.^{28/}
- c. predominância do regime de capitalização;
- d. individualização do sistema.

Essas tendências de reformulação que se firmam decorrem não apenas da maturação e deficiências estruturais dos sistemas previdenciários consolidados no pós-guerra e da revisão do papel do Estado a nível mundial, como também do fortalecimento dos mercados financeiros e de capital e do aumento da renda média da população (principalmente nos países desenvolvidos), o que cria as condições para o sucesso de esquemas previdenciários individualizados e sob o regime de capitalização.

O caso chileno é assim uma referência básica quando se buscam subsídios no contexto internacional para o estudo da Previdência Social.

2. Desmembramento da seguridade social

No Chile, processou-se o desmembramento total da Seguridade Social. As questões assistenciais (de caráter redistributivo) ficaram sob responsabilidade do Estado, financiadas por recursos fiscais; e o Sistema de Saúde e o de Previdência Social foram privatizados.

3. Privatização da previdência social

Adotou-se, neste país, um Sistema Previdência Social gerido pelo setor privado, de caráter individual, e funcionando sob o regime de capitalização a partir de contribuições obrigatórias dos trabalhadores recolhidos sobre seu salário.

Os benefícios (invalidez, morte e idade - 65 anos para os homens e 60 para as mulheres) se definem a partir do montante de contribuições realizadas e de sua capitalização.

A participação estatal é reduzida às funções regulatória e de garantidor em última instância do sistema, além de lhe competir a garantia de uma pensão mínima para os contribuintes.

Ressaltam-se algumas vantagens apresentadas por esse sistema:

- a. é imune às pressões políticas que acabam, no sistema público, incorporando mecanismos de transferência de renda entre categorias profissionais cujos critérios nem sempre são de justiça social;
- b. é de fácil compreensão e é administrado de forma descentralizada.

^{28/} Este aspecto é interessante, pois ao invés do Estado manter um sistema básico público (tendência dominante no cenário internacional) ele se responsabiliza pela garantia *a posteriori* (quando o sistema não dá conta de prover a renda mínima).

c. é totalmente fundado, permitindo formação de poupança;^{29/}

Deve-se, porém, notar que o sistema chileno tem pouco mais de 10 anos de funcionamento e ainda não atingiu sua maturidade. Isso é relevante na medida em que não permite a avaliação empírica de determinados aspectos, como por exemplo, o montante de recursos que o Estado chileno gastará com o pagamento de pensões mínimas e em aportes de recursos em função da quebra de alguma administradora de fundo de pensão (AFP).

Claro está, no entanto, que o bom desempenho do sistema dependerá da estrutura e evolução do mercado de trabalho, envolvendo os níveis de ocupação e salário, e da economia chilena, que determinará a taxa de remuneração do capital.

Outro aspecto fundamental para o desempenho do sistema é a atuação do Estado enquanto órgão regulador e fiscalizador. Disso dependerá, em grande parte, os eventuais aportes de recursos públicos que deverão ser utilizados para ressarcir os prejuízos de AFPs quebradas (ver item específico abaixo sobre a regulamentação da Previdência Privada no Chile).

Por fim, cabe ressaltar a tendência já observada de concentração das AFPs, o que pode dificultar o estabelecimento de um padrão concorrencial adequado entre as administradoras dos fundos de pensão, e gerar problemas como a diminuição da qualidade dos serviços e a própria concentração de poder econômico no mercado financeiro e de capitais chilenos.

4. Transição

Vários aspectos da transição entre o antigo e o novo sistema previdenciário chileno podem ser ressaltados.

- a. para os ingressantes no mercado de trabalho a adesão ao novo sistema foi obrigatória (esse aspecto se diferencia da experiência inglesa, onde a opção assume um caráter permanente, sendo prerrogativa tanto dos antigos quanto dos novos participantes);
- b. aos antigos participantes (contribuintes ou beneficiários) foi dada a opção de escolha entre a permanência no antigo ou a adesão ao novo sistema. Foram concedidos incentivos para ampliar a adesão ao novo sistema;
- c. a transição chilena implicou em elevados custos para o Estado. Deve-se ressaltar que o Estado chileno apresentava boa situação financeira na época, mas não se deve negligenciar a importância que os fundos de pensão criados tiveram para o seu financiamento, além de terem contribuído, mesmo que num momento posterior, com o próprio saneamento do Estado através de participação no processo de privatização das empresas públicas.^{30/}

^{29/} Questiona-se a importância da reforma do Sistema Previdenciário para a dinamização do mercado de capitais no Chile. De qualquer modo, os recursos do Sistema vêm sendo uma fonte importante de financiamento não inflacionário para o governo.

^{30/} No caso chileno, não houve a obrigatoriedade da destinação de recursos para o financiamento do Estado. Porém, dada a boa situação financeira do Tesouro e a precariedade do mercado de capitais local, os títulos públicos foram os principais receptores de recursos dos fundos de pensão.

5. Previdência privada

Alguns aspectos da regulamentação da Previdência Privada chilena merecem destaque:

- a. para constituir-se uma AFPs, é necessário um aporte mínimo de capital que varia de acordo com o número de filiados.^{31/}
- b. as entidades, para administrarem os fundos e os benefícios, tem como única fonte de receitas a cobrança de comissões e taxas de administração que podem ser de vários tipos, à escolha das AFPs, porém iguais para todos os afiliados de uma mesma AFP.
- c. existe uma clara separação patrimonial entre os fundos e as AFPs. Os fundos das AFPs (a soma das contas individuais) não são capital de tais entidades, mas sim propriedades dos afiliados. A aplicação dos recursos dos fundos deve seguir normas fixadas pelo governo chileno.
- d. ao governo cabe a regulamentação dos tipos de aplicação financeira possíveis de serem executados pelas AFPs; a fixação de tetos máximos para cada uma das aplicações possíveis; e a fixação de limites máximos por emissor dos ativos. Tais limites são fixados com o propósito de aumentar a diversificação e a conseqüente segurança das aplicações;
- e. as AFPs devem constituir uma "Reserva de Flutuación de Rentabilidade" e um "Encaje";
- f. as AFPs devem alcançar uma rentabilidade mínima mensal, dependente da rentabilidade média de todos os fundos de pensão. Caso contrário, deve se valer dos recursos provenientes das Reservas de Flutuación de Rentabilidade e dos Encajes. Caso estes não sejam suficientes os acionistas da AFP devem aportar um montante adicional da capital a fim de cobrir a diferença. Se isto ainda não for possível a AFP é liquidada judicialmente, sendo suas contas transferidas a outras administradoras e cabendo ao governo arcar com os prejuízos.
- g. o Estado é, assim, o garantidor em última instância das contas individuais e de sua rentabilidade mínima. O Estado também exerce a função de normatizador, supervisor e controlador do sistema, através da "Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones" (SAFP).
- h. Existe ainda a Comissão de Classificação de Riscos (CCR), que tem por função a aprovação e a modificação dos projetos de classificação de risco apresentados pelas instituições em relação aos ativos financeiros que são oferecidos ao público.

6. Situação política

O caso chileno é particular ainda pelas circunstâncias em que foi implementado, ou seja, sob um regime militar autoritário. Não há dúvida que este fator foi decisivo para a radicalidade da transformação realizada.

Em um sistema democrático, transformações desse porte dificilmente se implementam de uma só vez e em curto espaço de tempo. O caso inglês é ilustrativo nesse sentido.

^{31/} Até 1987, o capital mínimo era de 20.000 Unidades Fiscais (UF), porém, considerou-se este montante elevado. A fim de facilitar a formação de novas entidades, criou-se uma escala, em função do número de afiliados. Assim, as entidades com até 4.999 afiliados, deveriam ter um capital mínimo de 5.000 UF; de 5.000 a 7.499, 10.000 UF; de 7.500 a 9.999, 15.000 UF, e mais de 10.000, o capital mínimo era de 20.000 UF.

Assim o modelo chileno é o referencial fundamental para a reforma brasileira - e as diversas propostas existentes trazem essa marca - mas seus diversos componentes devem ser devidamente traduzidos às particularidades políticas, jurídicas e financeiras brasileiras.

C. O caso norte-americano

No caso norte-americano vários aspectos podem ser úteis para a reflexão que está sendo empreendida:

1. Desmembramento da seguridade social

O sistema de seguridade social americano é separado, para efeito de financiamento, em 4 fundos distintos: um deles para programas típicos de previdência, cuja fonte dos recursos são contribuições sobre salários; dois para programas de saúde, cuja fonte de recursos também são contribuições sobre os salários (as alíquotas são diferenciadas para cada um dos fundos); e o quarto, para o programa assistencial de renda mínima financiado pelo governo federal.

Dessa forma há uma clara definição dos usos e fontes dos recursos, evitando-se os problemas da unificação orçamentária experimentada no Brasil.

2. Programa assistencial de renda mínima

O programa assistencial de renda mínima é outro exemplo interessante no caso americano. Ele é voltado para os não contribuintes, sujeitos a testes de pobreza e é financiado por recursos fiscais.

3. Sistema redistributivo

O sistema de previdência pública também garante uma renda mínima aos seus contribuintes, mas essa é financiada pelas contribuições do sistema previdenciário, caracterizando seu perfil redistributivista inter-assalariados.

4. Fundo de reserva

O Sistema Público, apesar de funcionar sob o regime de repartição possui um Fundo de Reserva para garantir oscilações conjunturais, que é aplicado em títulos públicos e cujo rendimento constitui fonte de receita para o pagamento das pensões e aposentadorias.

5. Indexação

A partir de 1988, a taxa de reajuste dos benefícios passou a ser igual à taxa de crescimento dos preços ou dos salários, valendo a menor das duas.

Essa foi uma das medidas adotadas pela National Commission on Social Security Reform em 1983 para minimizar os problemas financeiros do sistema (antes os benefícios eram reajustados pelo índice de preços enquanto as contribuições dependiam do nível dos salários).

6. Antecipação ou postergamento da aposentadoria

O limite de idade para a obtenção de aposentadoria é de 65 anos, mas é permitido aos contribuintes, a aposentadoria antecipada a partir dos 62 anos (com redução proporcional do benefício) e o adiamento da aposentadoria (com acréscimo permanente em seus benefícios).

7. Alteração gradual na idade de aposentadoria

Entre as medidas adotadas para minorar os problemas financeiros do sistema previdenciário americano, inclui-se a elevação da idade limite para aposentadoria. Só que essa elevação será feita de forma bastante gradual a começar a partir do ano 2003.

A intenção foi não penalizar os atuais contribuintes e ao mesmo tempo já garantir essa alteração, embora sua vigência estivesse prevista para dali a 20 anos (foi adotada em 1983).

8. Vantagens fiscais concedidas à previdência privada

Como forma de incentivar a adesão a fundos de previdência privada e, no caso americano especificamente, incentivar os próprios fundos a adotarem certos procedimentos que não são estabelecidos por lei mas para os quais o governo se dispõe a conceder incentivos:

- a. a contribuição do empregador e a do empregado não são incluídas em suas rendas tributáveis;
- b. os rendimentos dos fundos são isentos de impostos; e
- c. no momento da aposentadoria somente a contribuição do empregador é incluída na renda tributável.

9. Estado: garantidor de última instância

Nos Estados Unidos, há o Pension's Benefit Guaranty Corporation (PBGC), órgão público que garante o pagamento dos benefícios do sistema de previdência privada caso os ativos dos fundos acumulados e os ativos da Administradora responsável não sejam suficientes para honrar os benefícios garantidos, ao final do plano. Os seus recursos provêm das receitas gerais do governo federal.

10. Diversidade de planos privados

O caso americano apresenta uma ampla gama de planos de previdência privada, que deveriam ser considerados no estudo de medidas para incentivar e diversificar o mercado brasileiro de previdência privada. No anexo 4 apresentamos os principais planos existentes.

D. O caso italiano

O sistema de seguridade italiano faz ressaltar três aspectos para a discussão do caso brasileiro. Em primeiro lugar, o sistema está sendo questionado quanto à sua funcionalidade para a redução dos níveis de pobreza e desigualdade e quanto à sua justiça distributiva; em segundo

lugar, as discussões em torno da ampliação da idade limite para aposentadoria vem esbarrando em uma questão interessante, qual seja, o **trade-off** que se coloca entre os sistema previdenciário e de seguro-desemprego; e finalmente, as discussões sobre o sistemas de seguridade social no contexto da unificação européia. Ao final, apresentamos alguns aspectos pontuais que julgamos conveniente destacar do caso italiano.

1. Funcionalidade distributiva

Realmente, o histórico do sistema de seguridade italiano é exemplar no que toca à sua utilização política. Desde o início ele é marcado pela diferenciação dos diversos benefícios segundo categorias profissionais, característica que, apesar das constantes iniciativas de universalização e uniformização, persiste em certa medida até hoje.

É importante destacar que, em parte, a crise do sistema italiano de seguridade é função de sua utilização política, isto é do seu crescimento desordenado, determinado pelos interesses de grupos específicos.

Este aspecto é relevante para estimular a reflexão sobre o caráter que deve ser imprimido ao sistema previdenciário: se ele deve ter uma função redistributiva e qual deve ser o seu perfil (redistribuição de renda entre os assalariados, entre categorias profissionais, entre empregados e empregadores, ou entre recursos fiscais e contribuições previdenciárias) ou ter um caráter mais neutro do ponto de vista da transferência de renda. No primeiro caso, é importante saber como cercear o poder dos grupos de pressão que acabam introduzindo vantagens para si próprios em detrimento de setores efetivamente necessitados.

Do ponto de vista da conformação de um sistema distributivo, o caso italiano fornece algumas idéias:

- a. a indexação dos salários de contribuição, para efeito de cálculo do benefício, é diferenciada por faixa salarial: 100% para os que ganham até 2 vezes a pensão mínima; 90% para os que ganham entre 2 e 3 salários-mínimos e 75% para os que ganham acima disso (é importante ressaltar que no caso italiano não há teto para as contribuições).
- b. existem três sistemas de renda mínima: um de caráter regional (mínimo vitale) que assegura uma renda mínima a todos os cidadãos que não podem trabalhar (financiado pelas administrações regionais) e não auferem uma renda acima de um nível determinado; uma aposentadoria mínima por velhice para os não contribuintes com renda inferior a US\$ 3.500 (financiada pelo orçamento fiscal do governo italiano); e uma aposentadoria mínima de US\$ 6.250 para os beneficiários da Previdência (financiada pelas contribuições).

2. Aposentadoria x desemprego

Outra questão interessante para a discussão da reforma do sistema brasileiro e que está presente na discussão italiana é o **trade-off** que, dependendo da configuração econômica do país, pode se estabelecer entre o sistema de aposentadorias e o de seguro-desemprego na medida em

que se procura reduzir os gastos do primeiro através da ampliação do limite mínimo de idade para aposentadoria.

3. Unificação europeia

Ainda há um outro aspecto a ser destacado no caso italiano: a ampla discussão que vem sendo travada acerca da necessidade de uma maior integração dos sistemas de seguridade dos países europeus. Esta discussão é interessante, na medida em que coloca a Seguridade Social na perspectiva da competitividade dos diversos países. De fato, no Brasil, como em todo o mundo, as questões de competitividade sistêmica vem ganhando espaço e a Seguridade Social, com suas várias influências sobre aspectos macroeconômicos (distribuição de renda, gasto público, formação de poupança) e microeconômicos (competitividade das empresas) é um fator relevante na sua determinação.

É importante que a discussão da reforma do sistema previdenciário brasileiro ganhe essa perspectiva, particularmente no contexto em que avança, aqui também, o processo de integração econômica com países vizinhos (MERCOSUL).

4. Aspectos pontuais

Foram selecionados três detalhes interessantes no sistema italiano:

- a. a indexação dos benefícios é feita semestralmente, segundo a evolução do custo de vida e anualmente, de acordo com a evolução média dos salários dos trabalhadores do setor público e privado.
- b. não há teto salarial para a participação no sistema de previdência social.
- c. o sistema para acidentes de trabalho, embora público, é financiado por alíquotas específicas, diferenciadas segundo a importância dos riscos nas diferentes categorias profissionais (a taxa varia entre 0,5% e 16%).

ANEXO I

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: PRINCIPAIS PROPOSTAS EM DISCUSSÃO

I. Apresentação

Inicialmente, apresenta-se um breve diagnóstico da situação do sistema previdenciário e assinalam-se os principais pontos considerados nos debates sobre a reforma do sistema. Finalmente, seguem, de forma sintetizada, as diversas propostas levantadas.

II. Breve Diagnóstico

Em linhas gerais, não há grandes divergências quanto ao diagnóstico dos problemas enfrentados pela Previdência Social no Brasil. Mais do que isso, observa-se certa homogeneidade nos diagnósticos a nível mundial, caracterizando, claramente, uma crise no modelo que acabou inspirando o desenvolvimento dos sistemas previdenciários nos diversos países.

A título introdutório os principais pontos desse diagnóstico são apresentados.

a) Relação contribuintes/beneficiários

Observa-se uma forte tendência à redução da relação contribuintes/beneficiários, que é a variável-chave para o equilíbrio de um sistema baseado num regime de repartição. Essa relação passou de 5 a 1, no final dos anos 60, para 4 a 1, no final da década de 70 e para 2 a 1, em 1991.

Para essa redução, vêm contribuindo fatores de ordem conjuntural, como a recessão e fatores estruturais que põem em cheque o atual modelo previdenciário. São eles:

1. Fatores demográficos

A estrutura etária da sociedade é uma variável-chave para a Previdência Social, por ser um mecanismo de transferência de renda da população ativa para a inativa. Em termos previdenciários, quanto maior a participação dos idosos na população, maior serão as dificuldades para a sustentação financeira do sistema, tanto por serem os gastos relativamente maiores, quanto pela receita relativamente menor. Esse problema aparece de forma mais direta nos sistemas baseados no regime de repartição - onde a transferência se dá instantaneamente -, e nos regimes de capitalização.

Ao observar os dados demográficos do pós-guerra percebe-se, para a maioria dos países, uma tendência ao envelhecimento populacional, como decorrência da redução das taxas de natalidade (exceção ao período do **baby-boom**, vide o caso americano) e do aumento da esperança de vida dos indivíduos. Essa tendência impactou negativamente sobre a maior parte dos sistemas previdenciários, ao ampliar o contingente de beneficiários em relação ao de contribuintes.

No Brasil, também ocorreu esse fenômeno: a população total passou de cerca de 40 milhões em 1940, para 140 milhões em 1990. Neste processo, a taxa de natalidade reduziu-se de 44,4 por 1000, no período de 1940-50, para 26,9 por 1000, no período de 1980-90, enquanto

a taxa de mortalidade passou de 20,9 por 1000, para 8,5 por 1000; com isso, a taxa de crescimento vegetativo da população passou de 2,39% para 1,89%.

Simultaneamente a este processo, observou-se um aumento na esperança de vida média do brasileiro ao nascer, que passou de 48,6 anos no período 1950-55, para 66,7 no período 1990-95. Assim, a redução na taxa de natalidade (queda no índice de fecundidade), juntamente com o aumento na esperança de vida média, está levando ao envelhecimento da população brasileira.

Os dados sobre a esperança média de vida escondem um problema adicional em termos previdenciários. Como a taxa de mortalidade infantil no Brasil é extremamente elevada, os indivíduos que ultrapassam os primeiros anos de vida apresentam uma sobrevida muito maior do que a esperança média, elevando o número de anos como beneficiário. Para o sistema previdenciário, o importante é a esperança de sobrevida do indivíduo ao se aposentar, e não a esperança média de vida.

2. Maturidade do sistema

Considerando-se que a legislação inicial da Previdência data dos anos 30 e que a aposentadoria por tempo de serviço se dá aos 35 anos para os homens (sem contar o direito a aposentadoria proporcional com tempo inferior, o menor número de anos para as mulheres, algumas aposentadorias especiais, etc.), é a partir da década de 70 que se dá a maturidade do sistema, ou seja, começa a haver um fluxo contínuo e crescente de novos beneficiários.

3. Ampliação dos benefícios

Outro elemento estrutural que contribuiu para a diminuição da relação contribuintes/beneficiários foi a ampliação dos benefícios (cobertura) ao longo dos anos 70, sem um prazo adequado de carência. Este fato, baseado no que ficou conhecido como direito pretérito, fez com que vários trabalhadores, especialmente do meio rural, sem nunca terem contribuído, entrassem imediatamente na categoria de beneficiários.

A Constituição de 1988 ampliou, sem lastro financeiro, os benefícios pagos pela Previdência (alguns deles ainda não implementados, gerando um potencial de desequilíbrio ainda maior ao sistema).

4. Aposentadoria por tempo de serviço

A aposentadoria por tempo de serviço traz um problema adicional, que é a idade precoce com que os indivíduos começam a receber os benefícios. Pelos dados disponíveis, percebe-se que aproximadamente 12% dos beneficiários começam a recebê-los antes dos 46 anos. Abaixo dos 54 anos estão 60% dos beneficiários. A combinação destes dados com a esperança de sobrevida dos indivíduos, denota uma tendência a um crescente estoque de aposentados, decorrente de um maior fluxo de novos beneficiários, que permanecerão por um longo tempo nesta condição.

Revela-se, assim, um problema adicional: a relação tempo de contribuição/tempo de benefício é muito baixa no Brasil, agravando, ainda mais, a situação financeira da Previdência.

b) Crise econômica

A redução do nível de atividade econômica exerce vários impactos negativos sobre o sistema previdenciário, dentre os quais destacam-se o aumento do desemprego e a redução nos salários. Esses dois aspectos em conjunto provocam forte retração na base sobre a qual incidem as contribuições. Além disso, o Brasil apresenta elevados índices de informalização do mercado de trabalho (trabalhadores sem carteira assinada), além dos autônomos não-declarantes.

Alguns dados podem ilustrar esta situação. A relação entre empregados sem carteira assinada e o total de ocupados situou-se, a partir de 1977, sempre acima dos 25%, sendo que, em 1983, atingiu um pico de 29,2%. Considerando-se essa classe em relação ao número de empregados, ela representava, em 1983, 47,2%.

Além do efeito negativo provocado pela recessão - tendência à queda da receita e aumento no número de benefícios -, o expediente de aumentar as alíquotas de contribuição sobre a folha de salários - como forma de compensá-lo -, encarece o fator trabalho, contribuindo para o aumento da informalização.^{1/} Estima-se que a sonegação na década de 80 atingiu a marca dos 40%.

Dado o impacto da recessão e da crescente informalização do emprego, o aumento das alíquotas perde sua funcionalidade na recuperação da receita.

A recessão tem um impacto adicional, ao piorar a situação financeira do setor público como um todo, em seus três níveis - União, Estados e Municípios -, com duas conseqüências adversas sobre o sistema previdenciário: em primeiro lugar, acirra a disputa pela responsabilidade - entre o Tesouro e a Previdência - pela cobertura dos gastos administrativos e pelo pagamento dos benefícios dos funcionários públicos - Encargos Previdenciários da União (EPU); em segundo, tende a ampliar a inadimplência dos estados e municípios para com o INSS.

c) Aspectos gerenciais

A precariedade da estrutura administrativa da Previdência Social dificulta a fiscalização e facilita práticas fraudulentas. Além disso, a máquina arrecadadora é deficiente e o sistema tem alto custo operacional.

Segundo o Relatório da Comissão do Congresso Nacional encarregada de estudar o Sistema Previdenciário, único documento que aborda essa problemática, dentre os principais problemas gerenciais, destacam-se:

^{1/} O aumento das alíquotas penaliza especialmente as indústrias intensivas em trabalho que, em geral, têm maior dificuldade em repassar seus custos para os seus preços, por pertencerem a setores competitivos.

- a. falhas legislativas que permitem que as empresas não pratiquem o recolhimento do FINSOCIAL (atual COFINS);
- b. inexistência de cálculos atuariais e estatísticos;
- c. inexistência do Cadastro Nacional dos Trabalhadores;
- d. falta de automação dos Postos de Benefícios e não utilização de cartões magnéticos para aposentados e pensionistas;
- e. não funcionamento da Procuradoria Geral do INSS;
- f. desconhecimento dos devedores;
- g. falta de revisão dos benefícios por acidentes de trabalho e invalidez, que são fontes confirmadas de fraudes;
- h. não implantação do dispositivo legal que obriga os cartórios civis a informarem os óbitos ocorridos.

d) Desempenho recente e perspectivas

Os processos de universalização da cobertura e de envelhecimento da população não comprometeram as contas da Previdência na década de 70, devido ao rápido crescimento econômico, do emprego e do salário, que ampliava a base de contribuição e a receita do Sistema.

Na década de 80, enquanto a situação da receita mudava, passando de 6,15% do PIB em 1982, para 5,03% em 1988 e 5,57% em 1991, os benefícios de aposentadoria por invalidez, velhice e tempo de serviço apresentaram um crescimento médio anual de 5,5% entre 1978-90. O número de aposentados passou de 3.368.579 em 1978, para 6.426.424 em 1990. Destaca-se, ainda, o aumento médio de 10,4% a.a. no número de benefícios para acidentados de trabalho, 7,7% a.a nas pensões por morte e 16,4% a.a. no número de aposentadorias de funcionários públicos. O total de benefícios em manutenção passou de cerca de 7 milhões em 1978, para 11,5 milhões em 1988.

Para fazer frente a este crescimento, o governo aumentou as alíquotas de contribuição^{2/}, além de ter reduzido, em termos reais os benefícios.^{3/} Com isso, apesar do aumento no número de benefícios, houve uma diminuição na participação das despesas previdenciárias no PIB, que passou de 6,02% em 1982, para 5,03% em 1988, elevando-se para 5,63% em 1991. Foi essa queda nas despesas que permitiu um relativo equilíbrio das contas previdenciárias.

Percebe-se, assim, que antes mesmo de serem instituídos todos os preceitos constitucionais, o sistema já apresenta tendência deficitária. Dois exemplos podem ilustrar o efeito potencial dos novos direitos: a) 4 milhões e 500 mil aposentados e pensionistas rurais devem receber um salário-mínimo, ao invés de meio; b) impacto imediato na concessão de

^{2/} Estudo do IBMEC mostra que mesmo com o aumento das alíquotas, a receita real por contribuinte diminuiu de US\$ 590 em 1972 (em dólares de 1990), para US\$ 423 em 1988, como reflexo tanto da crescente sonegação, como do arrocho salarial.

^{3/} A despesa real por beneficiário do INPS passa de US\$ 1,935 em 1972, para US\$ 845 em 1990 (Dólares de 1990. IBMEC, Tabela 5.10).

aposentadorias e pensões para beneficiários rurais, que tiveram a idade de concessão diminuída em 5 anos.

Segundo estudo do IPEA,^{4/} a implementação dos direitos constitucionais, em sua totalidade, resultaria em uma tendência deficitária crescente para o Sistema. Trabalhando com dois cenários macroeconômicos alternativos^{5/} o estudo apresenta as seguintes projeções (em porcentagem do PIB):

CENÁRIO 1

ANOS	DESP.SEG.SOC	DESP.PREV.SOC	RECEITA ^{6/}	RECEITA ^{7/}	NECES.FIN.1	NECES.FIN.2
1980	5,51	3,61	5,09	5,09	0,42	0,42
1985	4,90	3,30	5,09	5,09	-0,20	-0,20
1990	6,28	3,97	6,32	6,32	-0,04	-0,04
1995	10,81	5,06	9,18	11,29	1,63	-0,49
2000	11,18	4,68	8,91	10,87	2,28	0,32
2005	11,27	4,40	8,47	10,29	2,80	0,98
2010	11,23	4,22	7,93	9,62	3,30	1,61

CENÁRIO 2

ANOS	DESP.SEG.SOC	DESP.PREV.SOC	RECEITA ^{8/}	RECEITA ^{9/}	NECES.FIN.1	NECES.FIN.2
1980	5,51	3,61	5,09	5,09	0,42	0,42
1985	4,90	3,30	5,09	5,09	-0,20	-0,20
1990	6,28	3,97	6,32	6,32	-0,04	-0,04
1995	10,66	4,95	8,64	11,07	2,02	-0,41
2000	13,26	5,39	9,36	11,96	3,90	1,30
2005	15,98	5,85	10,04	12,83	5,94	3,15
2010	19,01	6,44	10,75	13,77	8,26	5,24

III. Principais pontos do debate

Partindo do diagnóstico da crise da Previdência Social e da leitura das diversas propostas em discussão, foram sistematizados 6 pontos, que englobam os principais aspectos em discussão e que serão utilizados para a apresentação das propostas.

4/ Oliveira, F.E.B., Beltrão, K.I., Guedes, E. "Perspectivas Econômico-Financeiras da Seguridade Social após a Nova Constituição", in Perspectivas da Economia Brasileira - 1992.

5/ CENÁRIO 1: Crescimento do PIB entre 1990-94 de 1% a.a. e a partir daí de 5,86% a.a.; crescimento do salário-mínimo de 3,35% a.a., e do salário médio de 2,58% a.a.; CENÁRIO 2: Crescimento do PIB entre 1990-94 de 1% a.a. e, a partir daí, de 1,53% a.a.; crescimento do salário-mínimo de 3,64% a.a. e do salário médio de 0,2% a.a..

6/ Transferência parcial do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro.

7/ Transferência integral do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro.

8/ Transferência parcial do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro.

9/ Transferência integral do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro.

1. *Seguridade Social*: discute-se a pertinência de mantê-la unificada e qual o destino a ser dado a cada uma das suas partes constitutivas: previdência social, assistência social, saúde e seguro contra acidentes de trabalho.
2. *Perfil da Previdência Social*: discute-se a concepção básica do Sistema de Previdência Social, envolvendo a definição da participação do Estado e da iniciativa privada; do seu caráter assistencialista (ou não) e redistributivista (ou não); e da existência ou não e concepção de sistemas complementares de previdência.
3. *Benefícios*: discute-se quais benefícios devem ser mantidos sob o sistema previdenciário; quais devem ser extintos ou reformados; quais devem ser ofertados pelo Estado em um plano básico e quais devem ficar restritos a planos complementares; e, finalmente, quais critérios devem ser utilizados para a correção dos benefícios.
4. *Financiamento*: discute-se quem deve custear o sistema (empregados, empregadores e/ou governo); se deve haver correspondência contributiva e qual o sistema financeiro mais adequado (repartição simples ou capitalização);
5. *Transição*: aqui discute-se a maneira de operacionalizar a passagem do atual sistema previdenciário a um novo. Particularmente, se essa passagem deve ser compulsória ou não; nesse último caso, quais instrumentos podem ser utilizados para incentivar a transição; como devem ser calculados os direitos adquiridos no antigo sistema e como devem ser financiados.
6. *Gestão*: discute-se formas para o aprimoramento da gestão do Sistema Previdenciário.

IV. Principais Propostas

a) Proposta da Comissão Parlamentar^{10/}

1. Seguridade Social

- a. Propõe o desmembramento do Orçamento da Seguridade Social, separando-se Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Os gastos com Saúde e Assistência Social poderiam ser transferidos ao Orçamento Fiscal e financiados por um aumento do Imposto Territorial Rural ou ainda pelo Imposto sobre Grandes Fortunas, quando regulamentado. Ou ainda, estes gastos poderiam ser transferidos para os Estados e Municípios com a criação de fonte de receita própria.

^{10/} Elaborada pela Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, instalada em janeiro de 1992, na Câmara dos Deputados.

Justificativa: com isso, evita-se que recursos previdenciários sejam utilizados para financiar gastos de caráter universal (que não apresentam um vínculo contributivo) que deveriam ser financiados pelo Orçamento Fiscal.

- b. Separação dos benefícios de acidentes de trabalho com a criação de entidades privadas especializadas na administração (seguradoras). O financiamento destes seria feito através de contribuições das empresas, sendo que as alíquotas seriam compostas de uma parte fixa e outra variável que refletiria o grau de risco da atividade e da própria empresa.

Justificativa: Isto estimularia o empenho das empresas em diminuir os riscos.

2. Perfil da Previdência Social

A proposta não altera essencialmente o atual perfil da Previdência Social: o sistema público é mantido sofrendo apenas alguns aperfeiçoamentos do ponto de vista da estrutura de benefícios e de financiamento (ver itens a seguir).

A proposta ressalta a necessidade de se criar sistemas complementares de previdência, que poderão ter gestão pública ou privada, mas não especifica o seu funcionamento, se seria compulsório ou voluntário, se existiriam incentivos, etc..

Justificativa: a presença do sistema complementar constitui-se um forte estímulo a poupança de longo prazo que é um fator essencial para o financiamento do desenvolvimento econômico.

Não se pode pensar em uma previdência exclusivamente privada, pois, dada as características tanto da distribuição de renda como do mercado de trabalho no Brasil, teríamos a exclusão de quatro quintos da população do sistema previdenciário, o que levaria a uma pressão sobre os recursos fiscais para o financiamento dos gastos com Assistência Social.

3. Benefícios

Propõe:

- . manutenção do limite de 10 salários-mínimos tanto para a contribuição como para os benefícios da Previdência Social.

Justificativa: Isto é necessário pois a diminuição deste limite implicaria a perda de grande parte da receita o que elevaria os encargos fiscais necessários à manutenção dos atuais benefícios. Este limite seria revisto de acordo com a elevação do salário-mínimo e com a eliminação dos atuais benefícios.

- . fim do subsídio da Previdência Social ao Sistema governamental de pensões e aposentadorias dos servidores civis e militares. Há a necessidade da unificação de todos os sistemas à Previdência Pública Básica, ou seja, incorpora-se os servidores públicos ao regime geral. Uma outra alternativa seria a criação de um fundo próprio auto-financeável. Em qualquer um dos dois casos, as aposentadorias de funcionários públicos devem ser

financiadas quer pelas contribuições dos funcionários ou pelas da União, estas devem viabilizar o equilíbrio dos encargos previdenciários da União.

Justificativa: eliminar as transferências de renda da sociedade para os funcionários públicos, cada qual deve ser responsável pela sua aposentadoria.

· fim do acúmulo de aposentadorias.

Justificativa: injusto do ponto de vista social.

· revisão da aposentadoria por tempo de serviço. Propõe-se a incorporação de idade mínima e número de contribuições como requisito legal para a aposentadoria.

Justificativa: ela é extremamente regressiva, onerosa e tem sido usada como complemento salarial.

· fim das Aposentadorias Especiais, sendo que aquelas devido a condições insalubres de trabalho devem ser um custo para o empregador, enquanto aquelas devido a legislação especial devem ser simplesmente extintas (Ex. professor).

Justificativa: é objeto de privilégios, políticas clientelísticas, extremamente sujeito à pressões de grupos organizados.

· revisão das aposentadorias por invalidez com procedimentos mais rígidos de aferição das condições de habilitação do trabalhador.

Justificativa: excesso de fraudes e corrupção na concessão destes benefícios.

4. Fontes de Financiamento

Propõe:

· extinção do FINSOCIAL e da Contribuição sobre o lucro. Estes recursos poderiam (devem) ser substituídos por outro imposto, como por exemplo, o Imposto sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que apresenta as vantagens de ter uma ampla base de incidência e o fato de permitir atingir o setor informal da economia.

Justificativa: Justifica-se pelo fato das contribuições sobre o faturamento serem inflacionárias e regressivas (são repassadas para preço), além de serem facilmente sonegáveis e contestadas judicialmente.

· redução da Contribuição das empresas sobre a folha de salários. A perda na alíquota pode ser compensada pela ampliação da base de incidência (diminuição da informalidade), ou ainda, com os impostos acima citados.

Justificativa: com isso, desonera-se um pouco o fator trabalho, e permite-se uma maior formalização do mercado de trabalho.

5. Transição

A proposta não requer um mecanismo de transição pois não altera substancialmente o perfil do sistema previdenciário. No entanto, faltam especificações sobre as implicações das alterações ao nível dos benefícios, particularmente do ponto de vista do direito adquirido dos contribuintes; e de como poderia-se articular uma escala de redução das alíquotas de contribuição dos empregadores com resultados concretos de ampliação da base contributiva.

6. Gestão

Propõe:

criação de um conselho para o viabilizar o controle da gestão da Previdência pela sociedade. Este conselho seria composto por 12 membros, sendo 3 indicados pelo governo federal e 9 eleitos pelo Congresso Nacional sendo 3 representantes dos trabalhadores, 3 dos aposentados e 3 dos empresários.

Justificativa: aumentar o controle social.

as despesas administrativas devem ser pagas pela União, sendo que estas não devem superar 10% do Orçamento da Seguridade Social.

Justificativa: as contribuições a Previdência Social devem ser direcionadas para as atividades fins - pagamento de benefícios - e não para as atividades meio.

Criação do Cadastro Nacional do Trabalhador.

Justificativa: facilitaria a fiscalização e melhoraria a qualidade gerencial.

b) Proposta da FIESP^{11/}

1. Seguridade Social

A proposta da FIESP sobre a reforma da Seguridade Social no Brasil, insere-se dentro de um projeto mais amplo de reforma do sistema tributário como um todo. Para a questão social é proposta a criação de uma Rede de Proteção Social ao Trabalhador, que incluiria esquemas separados de previdência social, assistência social e saúde. Estes dois últimos seriam financiados com recursos do orçamento fiscal.

11/ Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, agosto de 1992.

Esta proposta tem como pano de fundo a idéia de mínima interferência governamental nas atividades-fim, restringindo-se a atuação do Estado à arrecadação de recursos tributários para tal, fiscalização e distribuição de **vouchers** de serviços básicos a serem prestados competitivamente pelos setores privado e público. O objetivo da proposta é contornar a ineficiência do setor público sem eximí-lo da responsabilidade de garantir a proteção social. A renda mínima ao trabalhador seria garantida através da previdência social, assistência social (auxílio-emprego, assistência aos incapacitados), seguro-desemprego e contra acidentes de trabalho.

2. Perfil da Previdência Social

A proposta prevê a existência de uma Previdência Social Pública reduzida em relação ao que hoje vigora (ver benefícios) e com um sistema de financiamento totalmente reformulado (ver a seguir) - individualizado e funcionando sob o regime de capitalização.

Para os trabalhadores que desejam benefícios acima do mínimo estipulado para a Previdência Pública haveria a possibilidade de se contratar um plano de previdência complementar junto às instituições de previdência privada que seriam reguladas e fiscalizadas pelo Estado.

O sistema de seguro contra acidentes de Trabalho seria privatizado, cabendo ao empregador o pagamento compulsório às seguradoras privadas.

3. Benefícios

Propõe:

- . aposentadoria por idade ou invalidez e pensões em caso de morte do segurado para os dependentes. Estes seriam concedidos até o teto de 3 Valores de Referência da Seguridade (VRS). Este valor seria calculado com base no salário mínimo anterior à criação do novo sistema, corrigido mensalmente pela inflação a partir daí.
- . auxílio maternidade, natalidade e funeral seriam transferidos para a Assistência Social.
- . extinção da aposentadoria por tempo de serviço.
- . Extingue-se os regimes especiais de funcionários públicos, incorporando-os ao Sistema Básico.

4. Fontes de Financiamento

- . contribuição compulsória em conta individualizada de 10% do salário de contribuição cujo limite é de 3 VRS, para todos os trabalhadores.
- . empresas deixam de contribuir, sendo a parcela da contribuição destas no sistema atual repassada para salários.

o sistema é auto-financeável, ou seja, não há necessidade de aporte de recursos do Tesouro.

5. Transição

Os contribuintes do sistema atual teriam duas opções:

ingressar no novo sistema carregando quotas de fundos de ações de empresas estatais, cujo patrimônio é estimado em US\$ 60 bilhões, sendo que o governo compraria estas quotas pelo valor de face na data da aposentadoria. O valor da quota seria de 2/3 do total da soma das contribuições do trabalhador e do empregador com base no salário que excedesse a 3 VRS. Estes dois terços correspondem à parcela da contribuição que, em tese, é destinada à Previdência Social.

continuar no Sistema Antigo mediante o pagamento de contribuições complementares até a data da aposentadoria, de tal modo que a soma das contribuições deve igualar o valor atuarial da soma dos benefícios esperados. Assim, haveria um aumento nas alíquotas para o trabalhador.

para os servidores públicos, as opções seriam as mesmas.

para financiar a transição seria criada uma contribuição solidária e compulsória de 10% sobre os rendimentos do trabalho - pagas pelo trabalhador - para custear o estoque de aposentados e pensionistas do sistema antigo mais os contribuintes do antigo que forem se aposentando no novo.

6. Gestão

Criação do Registro Social do Cidadão (RSC). Neste registro constaria as seguintes informações:

- identificação individual do cidadão (substituindo o atual RG).
- controle tributário (substitui o CPF)
- controle ocupacional: situação empregatícia.
- controle do Seguro Social Básico: contribuições e benefícios.
- controle de remessas dos **vouchers** básicos (saúde, educação, assistência social).

Todo indivíduo ao nascer teria o seu RSC que o acompanharia a vida toda.

Justificativa: operacionalização e o controle da rede de proteção social necessita da criação de um registro único individualizado para cada cidadão.

c) Proposta do IL^{12/}

1. Seguridade Social

Propõe o desmembramento dos gastos. A Previdência Social seria organizada sob um sistema específico com vínculo contributivo; os acidentes de trabalho sob a forma de seguros privados; a assistência médica seria financiada com uma contribuição adicional do trabalhador e a assistência social via Orçamento Fiscal.

2. Perfil da Previdência Social

A proposta do Instituto Liberal é totalmente baseada no modelo chileno. Seu delineamento básico é:

- sistema privado baseado no regime de capitalização em contas individuais.
- o Estado assume um papel complementar - assistencial - para aqueles trabalhadores que não consigam durante a vida ativa acumular uma poupança suficiente para garantir uma renda mínima na fase inativa.
- a idade para a aposentadoria seria de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. Com o fundo acumulado, o aposentado compraria um seguro de renda vitalícia junto a uma seguradora, sendo que a renda dependeria do cálculo atuarial da seguradora de acordo com a expectativa de sobrevivência do segurado e de seu grupo familiar. Os indivíduos que não acumularam um fundo suficiente para garantir uma renda mínima, definida pelo Estado, teriam seus fundos transferidos ao Estado que garantiria esta renda mínima através do Fundo de Financiamento da Previdência Social (FFPS).

Justificativas:

- crença na superioridade do regime de capitalização em relação ao regime de repartição (SRS). Isto torna-se mais notório em países como o Brasil. Em primeiro lugar o SRS é necessariamente estatal o que leva a altos custos operacionais, no Brasil por exemplo, o INSS possui mais de 190 mil funcionários. Além disso, devido a centralização, estimula as políticas clientelistas, as fraudes (não existe um registro individualizado das contribuições) e pressiona o aumento das contribuições previdenciárias para atender aos anseios dos inativos;
- a garantia de direitos mínimos no SRS desestimula a poupança individual.
- a garantia de renda futura é responsabilidade do interessado, logo o empresário não deve contribuir;
- os altos encargos sociais das empresas desestimulam a criação de emprego no mercado formal. Com isso, desloca-se o investimento para os setores capital intensivo e assiste-se uma transferência dos trabalhadores para o mercado informal;
- ao Estado cabe apenas a garantia de uma proteção mínima;

^{12/} Instituto Liberal, maio de 1991. Trabalho realizado por José L.Carvalho e Clóvis de Faro, que tiveram como consultores Hélio O.Portocarrero de Casto, Carlos S.Monte e Francisco F.B.de Oliveira.

3. Benefícios

- . planos de contribuição definida, isto é, o benefício não é definido "a priori", este depende da rentabilidade do fundo (segundo estimativas do IL, uma contribuição de 10,5% do salário com uma rentabilidade de 6% a.a., garantiria ao indivíduo uma aposentadoria de 70% da renda na ativa);
- . aposentadoria por idade (65 anos homens e 60 anos mulheres) e invalidez e pensões aos dependentes em caso de morte do segurado;
- . extinção das aposentadorias especiais. O risco associado a atividades insalubres é corrigido através do mercado via aumentos (diferenciais) salariais;

4. Fontes de Financiamento

- . apenas o indivíduo contribui;
- . contribuições: 10,5% para aposentadoria, 2,5% para seguro invalidez ou morte, 4% para seguro saúde, total 17% (há um aumento nas contribuições dos trabalhadores). Além disso, o trabalhador pode fazer contribuições adicionais voluntária para o seu fundo;
- . extinção da contribuição das empresas que seria repassada aos salários, com isso, apesar do aumento das contribuições do trabalhador, este teria um aumento de 5,3% no salário real;
- . o FFPS seria constituído pelo repasse do patrimônio do atual INSS, exceto os ativos ligados à saúde, pelas cotas daqueles que não atingiram o fundo suficiente, por dividendos das empresas estatais e por impostos gerais.

5. Transição

A passagem para o novo sistema é compulsória. O financiamento dos já aposentados seria garantido pelo FFPS. Quanto aos atuais contribuintes, criaria-se um bônus de direitos adquiridos no estilo do modelo chileno.

6. Gestão

- . liberdade de escolha do indivíduo quanto ao fundo em que deseja acumular sua poupança;
- . as administradoras dos fundos podem cobrar taxas e comissões pela atividade de gestão dos ativos. O aumento nestas taxas devem ser notificadas com 60 dias de antecedência;
- . para reduzir o custo das transações, as contribuições podem ser feitas através das empresas que recolheriam as contribuições de seus funcionários e as repassaria para os fundos (de acordo com o fundo escolhido pelo empregado). A garantia de que as contribuições estão sendo efetivamente repassadas seria dado pelo envio periódico de extratos aos cotistas que seriam os próprios fiscais;
- . após o primeiro ano de funcionamento, o cotista teria direito a mudar de administradora desde que comunique com 30 dias de antecedência;
- . criação da Superintendência das Administradoras de Fundos de Pensão (SAFP) que seria responsável pela fiscalização e regulamentação das atividades das AFP. A aplicação dos recursos dos fundos seriam diversificadas tanto por instrumentos (títulos) como por órgão emissor. Haveria a permissão para a aplicação no exterior;

exigência de uma rentabilidade mínima para a aplicação dos recursos dos fundos e separação do patrimônio dos fundos do patrimônio das administradoras dos fundos, como forma de proteção do patrimônio do Fundo.

d) Proposta da Comissão Ary Oswaldo^{13/}

1. Seguridade Social

O item seguridade social aparece como um capítulo de um projeto mais amplo de reforma fiscal. Os principais objetivos da reforma do Sistema de Seguridade Social são: (a) assegurar o equilíbrio de longo prazo para o sistema, o que implica a revisão da aposentadoria por tempo de serviço; (ii) divisão mais equânime da responsabilidade pelo financiamento dos benefícios universais pela população, uma vez que hoje em dia apenas os contribuintes suportam a carga; (iii) diminuição das contribuições sobre a folha de salários.

Propõe:

a separação do Orçamento, não misturando as contribuições à Previdência com as contribuições à saúde e assistência;

os gastos com saúde seriam em grande parte transferidos para os recursos gerais, e também haveria uma distinção entre nível básico e complementar. Os gastos com assistência seriam cobertos por recursos fiscais.;

quanto aos acidentes de trabalho, propõe a eliminação da contribuição social, hoje existente, de 2% sobre a folha de salários e, que este seguro passe a ser contratado pelo empregador junto a empresas de seguros privados. Assim, o prêmio pago pelo empregador variará de acordo com o risco que a empresa apresenta.

2. Perfil da Previdência Social

Propõe um sistema previdenciário dividido em três regimes: universal, básico e complementar.

O regime universal é, na verdade, um programa assistencial, financiado com recursos orçamentários, e que garante uma renda mínima a todos os cidadãos acima dos 65 anos. O regime básico é um tradicional sistema previdenciário público, funcionando sob o regime de repartição e limitado a uma faixa de renda. Finalmente o complementar, que é também compulsório até uma faixa de renda, funcionaria sob o regime de capitalização e permitiria maiores opções por parte do empregado.

Regime Universal: sistema público que tem por objetivo assegurar uma renda mínima a todos os cidadãos com idade avançada (65 anos). A partir desta idade todo brasileiro receberia uma renda mensal equivalente à cesta previdenciária, que seria o suficiente para garantir a subsistência - desvinculada do valor do salário-mínimo.

^{13/} Comissão encarregada de fornecer subsídios para a reforma fiscal no Governo Collor.

Dado o seu caráter universal, este regime deve ser financiado por impostos com base de arrecadação ampla, por exemplo parcela do IPMF (Imposto sobre Movimentação Financeira). Já que não apresenta vínculo contributivo, não faz sentido financiá-la com contribuições sobre os salários.

Regime Básico: sistema público de caráter contributivo, só podendo usufruir aquele que pagam. A contribuição é compulsória e baseado no regime de repartição. A contribuição é feita apenas pelo empregado com alíquota única, sendo seu valor calculado sobre o montante que exceder uma cesta previdenciária e com teto fixado em cinco cestas. Pode-se cobrar uma sobre-alíquota para cobrir o prêmio para aposentadorias precoces por invalidez e/ou o seguro-desemprego. Os trabalhadores cobertos por este regime receberão uma cesta previdenciária do regime universal mais o benefício proporcional à contribuição feita ao regime básico. O controle sobre tais contribuições exigirá a criação de um Cadastro Nacional de Contribuintes.

Regime Complementar: podendo ser estatal ou privado, este sistema baseia-se no regime de capitalização e divide-se em duas faixas. A primeira faixa é de caráter compulsório. Refere-se aos salários entre 5 e 10 cestas previdenciárias. A contribuição é feita com base em uma alíquota única de 6% sobre o salário que excede 5 cestas. Neste regime é indiferente se quem paga é o empregado ou o empregador, contanto que esta se destine à conta individualizada do empregado. Os fundos de pensão poderão ser organizados tanto sob a forma de Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP) ou Entidades Fechadas (EFPP). O motivo da compulsoriedade é o fortalecimento da "indústria" de aposentados para abrir espaço para o surgimento de vários fundos abertos de modo a acirrar a concorrência. A escolha da administradora é livre para os trabalhadores.

Os funcionários públicos terão um fundo próprio do tipo EFPP, com planos de benefício definido, sendo a administração da carteira executada por profissionais privados.

A segunda faixa, que excede as 10 cestas, também baseia-se no regime de capitalização e é opcional.

3. Benefícios

Propõe:

- . igualar funcionários públicos aos trabalhadores do setor privado;
- . aposentadorias por idade (65 anos para os três regimes) e invalidez e pensões por morte do segurado;
- . fim da aposentadoria por tempo de serviço;
- . benefícios universais não atrelados ao salário-mínimo. Os benefícios mínimos tem relação direta com a linha de pobreza (critério utilizado para determinar o limite mínimo para a sobrevivência), não existe motivo para vinculá-los ao salário-mínimo, uma vez que o aposentado não possui gastos com transporte, por exemplo, além de não se justificar a incorporação aos benefícios os ganhos de produtividade já que os beneficiários se encontram fora da ativa.

4. Fontes de Financiamento

- . apenas o empregado contribui para o sistema previdenciário (regime básico), com uma alíquota única;
- . alíquota-extra para invalidez e seguro-desemprego;
- . direitos de caráter geral financiados com recursos de base gerais, assim o regime Universal seria coberto por recursos fiscais.

5. Transição

- . mudança para o novo sistema é obrigatória. A parcela liberada da contribuição do empregador deverá ser incorporada ao salário.;
- . o direito adquirido de beneficiários e contribuintes atuais deverá ser respeitado;
- . as contribuições já feitas devem ser reconhecidas como direitos dos contribuintes. Existem duas alternativas: (a) o valor reconhecido a parcela do direito deve ser igual ao produto do valor presente do fluxo de benefícios programados (Aposentadoria por Tempo de Serviço aos 35 anos de contribuição com sobrevida e sucessão estimadas) pelo quociente entre o número de anos que já contribuiu em relação aos 35 anos. O fluxo futuro é descontado a uma taxa de 6% a.a.; (ii) a diferença entre o valor presente do fluxo de benefícios futuros e o valor presente do número de contribuições anuais faltantes para completar 35 anos. Estes valores reconhecido assumiria a forma de dívida pública resgatável no momento da aposentadoria.
- . quanto aos benefícios em vigor, estes seriam financiados por uma sobre-alíquota do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) ou o Imposto sobre Movimentações Financeiras (IPMF).

e) Proposta do IBMEC¹⁴

1. Seguridade Social

Propõe o desmembramento da Seguridade Social e a definição de um sistema próprio de financiamento da Previdência Social. Os benefícios assistenciais e os gastos com saúde devem ser financiados com recursos fiscais e serem mais descentralizado.

2. Perfil da Previdência Social

Propõe:

- . um sistema previdenciário assistencial, visando atender aquelas pessoas que não tem como se sustentar e não apresentaram contribuições ao longo da vida. Neste caso, os benefícios devem ser financiados com recursos fiscais.
- . um sistema previdenciário básico, de caráter público, funcionando sob o regime de repartição;

^{14/} Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, abril de 1992.

um sistema previdenciário complementar, podendo ser público ou privado, funcionando sob o regime de contas individualizadas e regime de capitalização;

Justificativa: o sistema não deve ser completamente privatizado pois: (a) o governo deve garantir uma renda real mínima para os aposentados, o que não seria garantido pelo regime de capitalização para as pequenas contas; (b) inexistem condições macroeconômicas, em especial no que se refere às finanças públicas, pois uma transformação radical implicaria em déficits previdenciários de tal magnitude impossíveis de serem financiados no contexto atual; e (c) há a necessidade de que os administradores privados adquiram maior experiência.

a) **Previdência Governamental Básica**

(1) Benefícios

- . benefícios deste sistema situam-se entre 1 SM e US\$ 300;
- . término da aposentadoria por tempo de serviço;
- . extinção das aposentadorias especiais, aquelas devido a trabalhos insalubres devem ser consideradas aposentadorias por invalidez;
- . homogeneização das idades de aposentadoria para homens e mulheres. Deve ser fixada atualmente em 60 anos e ir crescendo até atingir 65 anos para quem se aposentar a partir de 2020.
- . equiparação entre funcionários públicos federais e segurados comuns;
- . fixar benefícios proporcionais ao valor médio do salário de contribuição e ao período de contribuição;
- . indexação dos benefícios: no momento da aposentadoria o benefício (mínimo) se iguala ao salário-mínimo da época, a partir de então é corrigido por um índice de preços;
- . separar os benefícios de afastamento permanente (idade, invalidez e pensões em caso de morte) dos benefícios de afastamento temporário (desemprego, doença, acidente de trabalho, maternidade). A Previdência básica refere-se ao primeiro tipo, enquanto o segundo tipo deve ser financiado por contribuições sobre os salários e pelos atuais fundos compulsórios: FGTS e PIS/PASEP.

(2) Fontes de Financiamento

- . deve ser financiada por uma alíquota sobre os salários e sobre a renda declarada dos autônomos.
- . os empregadores deixarão de contribuir. Quanto aos trabalhadores, a contribuição será de 10% sobre o salário total para a básica, o que seria o suficiente para arcar com a transição pois os custos diminuirão, e mais 10% sobre a faixa de renda entre US\$ 300 e US\$ 2000 para a complementar. Para as pessoas com salário acima de US\$ 300, a contribuição será de 20%.
- . a contribuição é compulsória e deve apresentar um vínculo entre contribuições e benefícios, apesar de basear-se no SRS e apresentar um caráter redistributivo.

- deve-se evitar a imposição de alíquotas proibitivas; deve-se buscar a redução gradual das alíquotas de contribuição sobre os salários o que depende da diminuição dos gastos previdenciários e do aumento da formalização da economia. A sobrevivência do sistema depende do incentivo a formalização do mercado de trabalho.
- transferência ao Tesouro Nacional das contribuições sobre outras fontes de recursos. Contribuição sobre o lucro e o faturamento devem transformar-se em arrecadação fiscal ordinária;

(3) Gestão

- aumentar eficiência do sistema administrativo . informatização, registro individual de contribuições, indicadores mais confiáveis de desempenho operacional, atualização do cadastro geral de contribuintes;
- cancelamento de benefícios fraudulentos: acompanhamento rigoroso de óbitos e revisão caso a caso do número extraordinário de aposentadorias por invalidez;

b) Previdência Complementar

(1) Perfil

- Os sistemas compulsório e voluntário de Previdência Complementar são em realidade o mesmo. A diferença é que se fixa uma porcentagem de contribuição compulsória (10% para salários entre US\$ 300 e 2000), e um limite adicional de contribuição voluntária, para o qual são oferecidas as mesmas vantagens da contribuição compulsória.
- Para salários até US\$ 2000 permite-se uma contribuição adicional de 10% de forma voluntária, com as mesmas vantagens fiscais da contribuição compulsória, ou seja, tributação diferida até o momento da retirada. Para os salários acima de US\$ 2000 permite-se contribuições nestas condições até 20% do salário.
- o filiado escolhe o tipo de plano. Pode-se optar entre um plano de previdência privada fechada oferecida pelo empregador, por um plano aberto ou ainda por uma conta individualizada de aposentadoria. Não possui objetivo de equidade social. Busca-se garantir uma renda para a inatividade de acordo com o desejo e a capacidade de cada indivíduo.
- opção por um plano de previdência complementar governamental administrado pelo Banco do Brasil;

(2) Benefícios

- a retirada dos planos se daria nos seguintes casos: a) idade para aposentadoria; b) invalidez; c) morte (para os dependentes). Os recursos acumulados poderão ser utilizados para compra de rendas futuras (anuidades) ou saques programados (limites máximos e mínimos sobre o patrimônio acumulado).
- os planos fechados podem ser de benefício definido desde que satisfaça estas exigências: (a) limitação do benefício a uma porcentagem máxima do salário final

ou do salário médio corrigido; (b) percentual mínimo de participação dos funcionários; (c) abertura voluntária a todos funcionários que satisfaçam condições mínimas;

(3) Fontes de Financiamento

regime de capitalização individual.
contribuições são dedutíveis da renda tributária, assim como o rendimento das aplicações. A tributação só ocorrerá no momento da aposentadoria;
contribuições para a previdência devem ser separadas por tipo de serviço: aposentadoria por idade, seguro invalidez, seguro de vida, custo de administração.

(4) Gestão

Os custos de administração devem ser pagos pelos filiados. Podem ser dos seguintes tipos: taxa de manutenção de conta, percentual sobre os recursos gerenciados, taxas de entrada e transferência. Exige-se a divulgação regular das taxas cobradas para estimular a concorrência entre as administradoras;
permissão para a troca de administradora pelos filiados;
fiscalização e regulamentação por parte do governo. Habilitação ao funcionamento de uma administradora concedido pelo governo. Administradoras sujeitas a auditoria externa.
normas e controles quanto a custódia de títulos que compõem a carteira;
investimento em títulos previamente aprovados incluindo os de renda variável, não sendo permitida a compra de ativos reais. O governo poderá fixar limites máximos, de acordo com o risco, mas não os mínimos;
extratos de posição patrimonial aos participantes;
órgão responsável pela fiscalização: Secretaria de Previdência Complementar. Esta deveria ser transferida para o Ministério da Economia, dado a natureza financeira da atividade. Deveria também estar sujeita as normas do Banco Central e da SUSEP.

3. Transição

Para os indivíduos já aposentados a situação continua a mesma. Para os novos ingressantes, estes já entram no novo sistema. Para os contribuintes de hoje, estes podem fazer a opção. Caso optem pelo novo receberão um título correspondente a 60% de suas contribuições para resgate no momento da aposentadoria, que será acrescentado ao fundo acumulado para permitir a compra de anuidades. Caso preferam continuar no velho, a situação permanece a mesma e no momento da aposentadoria receberá benefícios de acordo com o sistema básico.

O financiamento da transição se dará através do endividamento, para os atuais contribuintes, e das contribuições de 10% sobre o salário total que servirá também para custear a Previdência Básica.

F. Proposta da Força Sindical^{15/}

1. Seguridade Social

Propõe o desmembramento do Orçamento da Seguridade Social em suas partes constitutivas, pois tem-se a mistura de sistemas com lógicas diferentes. Assim, enquanto a Previdência Social deve apresentar relação com o esforço contributivo dos indivíduos, a Assistência Social e a Saúde são sistemas de caráter universal com lógicas redistributivas. A previdência social deveria constituir-se um sistema isolado, enquanto os demais deveriam ser transferidos para o Orçamento Fiscal. Quanto ao seguro desemprego este deve continuar como um sistema independente financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); e o seguro de acidentes de trabalho deveria constituir-se em um sistema independente financiado pelas empresas com administração feita por entidades privadas.

2. Perfil da Previdência Social

O sistema previdenciário proposto é um sistema misto, composto de um sistema público básico, que seria restrito, custeado por contribuições compulsórias dos futuros beneficiários e baseado no SRS. E outro sistema complementar privado, voluntário e baseado no RC.

Dada as condições de transição, no entanto, propõe-se que ao longo da transição existam três previdências: Pública Básica, Complementar Voluntária e Complementar Transitória.

a) Previdência Pública Básica

(1) Benefícios

- . os benefícios oferecidos seriam as aposentadorias por idade e invalidez e as pensões aos dependentes em caso de morte do segurado.
- . extinção da Aposentadoria por Tempo de Serviço;
- . extinção das Aposentadorias Especiais (exceto alguns casos);
- . limitar a concessão da aposentadoria pública a determinada faixa de renda (inferior ao que é hoje, mas reconhece a carência de estudos estatísticos para determinar a melhor faixa. Para tanto, alguns elementos devem ser considerados: o efeito sobre o Tesouro Nacional (quanto maior o teto menos a sobrecarga na transição), a parcela da população coberta, e a importância de difundir o RC (quanto menor o teto maior o potencial deste sistema). A proposta é de um teto de aproximadamente US\$ 200 que seria atingido gradativamente com os avanços na área fiscal);
- . transferir para sistemas de saúde e assistência social, benefícios estranhos à previdência;
- . incorporar o funcionalismo público ao sistema básico, eliminando os privilégios.

^{15/} Proposta do escritório de Consultoria Kandir e Associados para o documento "Um Projeto para o Brasil - Uma Proposta da Força Sindical", julho de 1992.

(2) Fontes de Financiamento

empregados e autônomos contribuiriam até o teto estipulado (supõe-se US\$ 200), e os empregadores sobre o total da folha de salários. A contribuição do empregador sobre a folha de salários seria mantida durante o período de transição. Com a melhora da gestão previdenciária, pode-se ter uma redução nestas alíquotas, que poderiam ser repassadas aos empregados para estimular a previdência privada e ainda possibilitaria uma diminuição do setor informal do mercado de trabalho, ampliando a base de arrecadação.

além das contribuições o sistema básico receberia um fundo constituído pela desmobilização do patrimônio da Previdência Social.

b) **Previdência Complementar Transitória**

Esta previdência será gerida pelo setor privado. Serão contas individuais sob o regime de capitalização, sendo as contribuições sobre os salários que excederem o teto da básica, sem limites. A alíquota será determinada em função das necessidades de financiamento do Tesouro Nacional. Parcela dos recursos deverão ser aplicados compulsoriamente na compra de títulos especiais do Tesouro Nacional e o resto poderá ser livre. Os bônus de direito adquiridos também comporão estas carteiras.

c) **Previdência Complementar Voluntária**

Administrada pelo setor privado. As contribuições são voluntárias. Baseado no Regime de Capitalização. Não existiria compulsoriedade para a compra de títulos do TN. O trabalhador é livre para escolher a entidade e também para mudar, neste aspecto valem as regras de mercado.

As empresas podem contribuir para estes fundos em nome de seus empregados. A participação das empresas será objeto das negociações trabalhistas com os sindicatos. No caso das empresas estatais, deveria-se diminuir a contribuição destas a seus fundos de pensão para uma proporção 1 para 1, para evitar privilégios. As contribuições devem ser passíveis de dedução no cálculo do Imposto de Renda até o limite de 20 salários mínimos (tributação diferida).

Para o funcionamento desse sistema, algumas medidas são necessárias: regulamentar adequadamente os fundos; estabelecer mecanismos de resseguro para aumentar a garantia dos contribuintes; criar mecanismos eficientes de fiscalização; definir normas inequívocas para os saques. Dentro dos limites de segurança, deve-se dar ampla liberdade de atuação para estes fundos.

3. Transição

O custeio dos beneficiários de hoje será transferido ao Tesouro Nacional. As pessoas que estão contribuindo no sistema atual terão o total das contribuições convertidas em um bônus de valor equivalente, com juros reais de 6% a.a. resgatáveis em parcelas mensais após a

aposentadoria. Estes bônus devem incorporar a parcela das contribuições do empregador, mas devem ser descontadas a parcela destas que destinavam-se ao financiamento da Saúde e da Assistência Social.

g) Proposta da CUT^{16/}

1. Perfil da Previdência Social

Defende um sistema público dividido em um plano básico, com vinculação compulsória de todos os trabalhadores com um teto de contribuição de 10 salários-mínimos, e um sistema complementar que deveria ser objeto de regulamentação imediata.

Nesse sentido, defende a revisão de sua legislação, dando especial atenção aos fundos das empresas estatais. Neste aspecto propõe: a) democratização da gestão através da representação de trabalhadores eleitos pela categoria; b) direcionamento dos investimentos evitando a utilização especulativa dos recursos; c) não participação dos fundos nos processos de privatização.

2. Benefícios

- . manutenção da aposentadoria por tempo de serviço;
- . preservação dos benefícios relativos a acidentes de trabalho sob a responsabilidade pública;
- . igualdade de tratamento entre as diferentes categorias de trabalhadores;
- . defesa da manutenção do valor real dos benefícios.

3. Fontes de Financiamento

- . defende a manutenção do FINSOCIAL, das contribuições sobre o lucro e a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários.
- . propõe uma carga contributiva maior para as empresas capital intensivo e para o capital em geral. As despesas administrativas e as pensões e aposentadorias do funcionalismo público devem ser custeadas pela União através dos recursos fiscais.
- . não tem um posição sobre a vinculação entre fontes e usos de recursos.

4. Gestão

- . defende a democratização e independência da Previdência Social. Em primeiro lugar deveria haver a substituição da gestão realizada pelo Estado por uma de caráter público, através de uma instituição autônoma em relação ao Executivo federal, com a direção entregue a um conselho composto por trabalhadores, aposentados, empregadores e governo, numa gestão quadripartite.
- . defende o acesso público a qualquer informação. A criação de uma Comissão Nacional de Auditoria formada por entidades representativas da sociedade. Dotar os sindicatos

^{16/} Central Única dos Trabalhadores, "13 Pontos em Defesa da Previdência Social".

de poder de fiscalização da arrecadação através de pleno acesso aos dados de contribuição das empresas, do direito de notificar ao órgão responsável a existência de irregularidades e de ajuizá-las judicialmente quando houver demora nas providências cabíveis.

- confere aos sindicatos e entidades de aposentados, mediante convênio, a atribuição de processar e instruir requerimentos de novos benefícios.
- garante a participação do Conselho Nacional da Previdência Social em todas as decisões relevantes (elaboração do Orçamento, negociação das dívidas, etc.);
- agilizar a criação dos conselhos de âmbito estadual e municipal. Realizar conferência nacional sobre o Sistema Previdenciário.
- propõe ainda, a modernização de algumas rotinas, como a informatização e a criação do cartão único do segurado em substituição aos outros registros.

h) Proposta da ABRAPP^{17/}

A ABRAPP divulga dois documentos sobre a reforma do Sistema Previdenciário: um elaborado por Uriel Magalhães, aqui considerado "Proposta 1 da ABRAPP" e outro por Francisco de Oliveira, André Médici e Kaizô Beltrão, aqui considerado "Proposta 2 da ABRAPP".

1. Proposta 1: Magalhães.

Essa proposta pretende responder aos seguintes objetivos: universalização do amparo à velhice; tratamento dos diversos contribuintes segundo uma mesma regra de cálculo; eliminação das distorções na concessão de benefícios; criação de fontes de recursos não distorcivas; maior transparência no custeio; incentivo a formalização das relações de trabalho; simplificação administrativa; e vinculação da formação do direito previdenciário à formação da poupança individual.

a) Seguridade Social

A proposta considera o Sistema Previdenciário isoladamente, embora conceba um regime universal, com será visto a seguir, de caráter assistencial. De qualquer maneira, há uma clara separação no financiamento dos programas propostos.

Em relação ao seguro contra acidentes de trabalho, propõe que seja contratado junto a seguradoras privadas com o custo incorrido somente pelo empregador (sendo obrigatória a contratação do seguro).

b) Perfil da Previdência Social

O Sistema de Previdência Social proposto divide-se em quatro faixas: regime universal não contributivo; regime básico contributivo; regime complementar compulsório e

^{17/} Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada.

regime complementar voluntário. Os sistemas universal e básico com administração estatal e os complementares com administração privada.

Propõe-se, ainda, a criação de um Regime Previdenciário dos Servidores Públicos, que teria um financiamento específico (contribuições dos servidores e aportes do Tesouro); funcionaria sob o regime de repartição mas com a constituição de um fundo financeiro, o que caracterizaria a adoção de um sistema de capitalização parcial; e teria os atuais benefícios revistos.

(1) Regime Universal

(a) Benefícios

Esse regime conta com apenas um benefício de valor fixo (renda mensal vitalícia), igual a uma cota previdenciária, devido a todo brasileiro com idade superior a 65 anos ou inválido (independente da idade). O benefício cessa quando o beneficiário morre.

(b) Financiamento

Esse benefício deve ser custeado por impostos indiretos sobre bens de consumo (sendo portanto financiado inclusive por trabalhadores do setor informal que também terão direito a ele).

(2) Regime Básico

(a) Benefícios

- . aposentadoria por idade aos 65 anos independente do sexo correspondente ao valor médio das contribuições dos últimos cinco anos (indexados em cestas previdenciárias);
- . aposentadoria proporcional para idade inferior (50% do benefício aos 60 anos, com redução linear entre 50% e 0 até atingir 65 anos);
- . aposentadoria por invalidez, que será de 50% do salário de contribuição, acrescido de 5% por ano de participação no regime básico;
- . pensão por morte aos dependentes, que será de 60% do valor do benefício, cessando quando da morte da viúva, ou quando os filhos completarem 21 anos.

O prazo mínimo de contribuição necessário para se fazer jus aos benefícios é de 20 anos, exceto no caso de invalidez que é de 1 ano.

Esse regime é específico para as faixas salariais entre 1 e 6 cestas previdenciárias.

(b) Financiamento

Esse regime funcionará sob o regime de repartição, com contribuições mensais compulsórias dos trabalhadores, incidentes sobre as faixas salariais acima especificadas.

A alíquota será calculada com base na equação de equilíbrio do regime de repartição, acrescida de uma sobre-alíquota para cobrir o seguro invalidez, seguro doença e os custos administrativos.

O recolhimento será feito pelas empresas, em nome de seus funcionários, mas somente os trabalhadores contribuirão (a parcela atualmente paga pelas empresas serão repassadas para os salários).

(c) Gestão

Para o funcionamento deste sistema, há a necessidade da criação de um registro geral dos trabalhadores (contribuintes) e de um indexador próprio para o sistema - a cesta previdenciária. O valor dessa corresponderia ao valor dos produtos básicos de consumo de um trabalhador aposentado sem dependentes, o que corresponderia a aproximadamente 50% do salário mínimo.

(3) Regime Complementar Compulsório

(a) Benefícios

Esse regime contempla aposentadoria por idade ou invalidez. Para o primeiro caso deve-se observar a idade mínima de 60 anos, podendo ser antecipada mediante elevações nas contribuições mensais. O valor do benefício será calculado de acordo com o rendimento da carteira de ativos, ou seja, corresponde a planos de contribuição definida. Estão incluídos neste sistema os trabalhadores com salários acima de 6 cestas previdenciárias.

(b) Financiamento

Se dará através de contribuição compulsória com base no salário que exceder 6 cestas previdenciárias, observado o teto de 20, feita pelo trabalhador (o recolhimento poderá ser feito pela empresa mas em conta individual do trabalhador). A alíquota mínima deverá ser de 6%. O regime financeiro é de capitalização.

(c) Gestão

A administração será feita pelas entidades de previdência privada - abertas ou fechadas. Os planos serão de contribuição definida. A administração dos recursos será livre, não se estipulando limites mínimos de aplicação em determinados tipos de ativos, podendo estabelecer-se em legislação específica, limites máximos para a diminuição do risco.

A compulsoriedade justifica-se para incrementar a indústria de fundos de pensão no Brasil, e com isso acirrar a concorrência.

(4) Regime Complementar Voluntário

Nesse regime, tanto a participação quanto a contribuição são opcionais, de livre escolha do trabalhador. O sistema funcionará sob a forma de contas de poupança individuais, do tipo do

IRA americano, com a administração feita pelo próprio trabalhador ou por uma empresa gestora. O incentivo a participação será de ordem fiscal. As contribuições feitas aos fundos de pensão (nos dois regimes) serão abatidas da renda tributável e o rendimento dos ativos terá tributação diferida. O pagamento de impostos só ocorrerá no momento em que receber a aposentadoria.

Para garantir os direitos dos trabalhadores, os fundos deverão manter os recursos em contas individuais, com os valores de contribuição e o número de cotas de cada participante, para que este possa carregar consigo seu fundo em caso de mudança de emprego. Além disso, os fundos deverão ter seus ativos legalmente separados da empresa patrocinadora e administradora.

c) Transição

Os atuais beneficiários devem continuar recebendo seus benefícios (constituem direito adquirido).

Os atuais contribuintes serão indenizados pelas contribuições já realizadas. Existem três opções para o cálculo da indenização:

- . valor atual estimado de 2/3 das contribuições realizadas pelo empregado ao atual sistema;
- . valor atual estimado do fluxo de benefícios programados multiplicado pelo quociente entre número de anos de contribuição em relação a 35 anos;
- . diferença entre o valor estimado do fluxo de benefícios programados e o fluxo de contribuições faltantes para completar 35 anos;

Para financiar a transição, duas alternativas são apresentadas:

- . recursos fiscais (para financiar tanto os atuais beneficiários como os créditos previdenciários);
- . financiamento parcial em repartição simples - aposentados atuais seriam beneficiários do Regime Básico Contributivo, até o limite de 6 cestas previdenciárias, e o que exceder, bem como os créditos previdenciários seriam financiados por impostos gerais.

2. Proposta 2: Oliveira, Médici e Beltrão

Os objetivos básicos que norteiam essa proposta são: conferir maior visibilidade aos custos e benefícios da Seguridade Social; manutenção do conceito de seguridade social com a separação efetiva de seus componentes; respeito à liberdade e soberania de decisão dos indivíduos (intervenção do Estado ao mínimo necessário); respeito ao direito adquirido e mudança opcional; contribuições realizadas preferencialmente por pessoas físicas; segurança dos recursos; controle social exercido ao nível de pessoa física; gestão e aplicação dos recursos de forma descentralizada; e prática de políticas de renda explícitas ao invés da concessão de benefícios assistenciais;

a) Seguridade Social

A Seguridade Social deve ser desmembrada em cinco partes: Seguro Social Básico, Seguro Social Complementar, Acidentes de Trabalho, Saúde e Assistência Social.

Propõe-se a criação de um sistema separado para acidente de trabalho que incluiria também a ocorrência de doenças profissionais. As contribuições devem ser exclusivas do empregador, sendo as alíquotas variáveis conforme o desempenho da empresa em relação a média setorial. Isto incentivaria medidas preventivas. A administração deve ser feita por órgãos privados sem fins lucrativos, a exemplo das mutualidades chilenas. Este benefício deve ser de caráter universal, ou seja, todos os trabalhadores devem ser protegidos; o benefício deve ser definido e apresentar vínculo contributivo; a participação deve ser compulsória e deve basear-se no regime de repartição.

Em relação à Assistência Social, propõe-se que sejam eliminados todos os programas de pagamento in natura. A política assistencial deve ser do tipo do Imposto de Renda negativo a ser pago aos grupos prioritários sob a forma de renda mensal não vitalícia. Por ser um sistema redistributivo e não apresentar vínculo contributivo, deve fornecer benefícios mínimos bem inferiores aos do seguro social básico. Não devem ser vinculados ao salário-mínimo, sendo reajustados, considerando-se a inflação e a disponibilidade orçamentária. Deve ser centralizado do ponto de vista das informações, para evitar duplicidade de pagamentos, mas não necessariamente ter um organismo executor único.

b) Perfil da Previdência Social

O Sistema Previdenciário, segundo essa proposta, será constituído por um sistema público, de caráter básico (Seguro Social Básico) e um sistema complementar administrado pelo setor privado.

(1) Seguro Social Básico

(a) Benefícios

Os tetos de contribuição e dos benefícios do Seguro Social Básico devem ser bastante reduzidos.

Deve haver ainda uma diferenciação entre a reposição de renda decorrente de eventos previsíveis, que devem ser menores, e a de eventos imprevisíveis.

Os benefícios para eventos imprevisíveis devem ser de no máximo 3 salários-mínimos e a de eventos previsíveis, 1 salário-mínimo.

A participação deve ser compulsória e os benefícios devem apresentar vínculo contributivo.

Sugere-se a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, dado o pequeno valor dos benefícios que seriam pagos nesse sistema (algo em torno de 20% do salário de contribuição, não podendo ser inferior ao benefício mínimo).

A aposentadoria por idade, evento também previsível, deve ter um baixo valor, porém significativamente maior que a aposentadoria por tempo de serviço.

Os eventos imprevisíveis, em especial, a aposentadoria por invalidez deve ter um valor próximo ao último salário de contribuição (não o salário recebido que em muitos casos poderá ser maior).

Os benefícios mínimos devem ser desvinculados do salário-mínimo, uma vez concedido o benefício, seu valor deve ser atualizado por um índice próprio: a cesta de consumo da Seguridade Social.

(b) Financiamento

Quanto ao financiamento, o Seguro Social Básico:

- deve funcionar sob o regime de repartição mas com formação de reservas de contingência para precaver-se contra flutuações conjunturais.
- deve ter como receita a contribuição dos empregados tendo como base de incidência seus salários. As atuais contribuições dos empregadores devem ser repassadas aos salários.
- deve ter completa exclusividade na destinação das contribuições dos trabalhadores. Isto enfatiza a natureza dos recursos e o fato de serem propriedade dos trabalhadores, além de evitar que esses recursos sejam remanejados para financiar outros gastos (quer da seguridade social quer do governo).

(2) Seguro Social Complementar

Esse regime deve funcionar sob a mais ampla liberdade possível, obedecidas algumas regras de prudência que garantam o segurado.

Deve ter caráter opcional e caber ao segurado a escolha quer do tipo de plano, quer da administradora; os planos podem ser administrados por entidades fechadas ou abertas de previdência privada.

Esse sistema refere-se a uma clientela restrita, somente aquela que deseja complementar o seguro básico. Baseia-se no regime de capitalização, sugerindo-se planos de contribuição definida, de modo a evitar o risco destes ficarem infundados. As contribuições podem ser feitas pelo empregado ou pelo empregador de acordo com as negociações entre as partes. A administração deve ser privada e o mais descentralizada possível (maior a concorrência).

(c) Transição

A transição de um sistema ao outro seria opcional para cada contribuinte. Os novos ingressantes no mercado de trabalho entrariam obrigatoriamente no novo sistema.

Os direitos adquiridos tanto dos atuais beneficiários com dos atuais contribuintes devem ser reconhecidos.

Deve-se distribuir a cada segurado do regime antigo um bônus de reconhecimento de direitos adquiridos, cujo valor seria o valor presente capitalizado das contribuições realizadas até o momento da opção, acima do teto estabelecido para o salário de contribuição. Esses bônus só poderiam ser creditados junto às entidades de previdência privada, de forma a estimular a poupança e a opção.

Os bônus seriam lastreados por ações de empresas em posse do Tesouro (União). As ações formariam um fundo e o bônus representaria cotas desse fundo. Caso o patrimônio dessas seja menor do que o total de bônus, a União deveria cobrir a diferença com títulos da dívida pública com prazos compatíveis e liquidez e remuneração adequadas. Isto traria fortes impactos sobre o mercado de capitais que, também, necessitaria de uma reforma.

Essa solução permitiria a democratização do capital das estatais. Para o pagamento dos atuais benefícios, seria criado um Fundo de Manutenção dos Inativos, sustentado por contribuições extras dos empregados para este fim.

Para aqueles que não optassem pelo novo sistema, mantariam-se os direitos adquiridos, mas seria realizado um balanço atuarial de forma que as novas contribuições cobrissem o diferencial não coberto pelas contribuições atualmente pagas.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAPP, Cenários da Previdência Social e Reflexos para os Fundos de Pensão, EPGE - FGV.
- ABRAPP, Revista dos Fundos de Pensão, Outubro, 1992 (edição especial).
- ABRAPP, O papel dos Fundos de Pensão na Retomada do Desenvolvimento Social e Econômico, XIII Congresso Brasileiro dos Fundos de Pensão, Salvador, 1992.
- BALERA, Wagner, A Seguridade Social na Constituição de 1988, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1988.
- Carta da Previdência Complementar, Vários Números.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS: ASSESORIA LEGISLATIVA. Estatísticas Básicas Sobre a Previdência Social, Brasília, 1992 (mimeo).
- CÂMARA DOS DEPUTADO: COMISSÃO ESPECIAL PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL, Relatório Final, Brasília, 1992 (mimeo).
- COSTA, Manuel A, Crescimento Demográfico e Migrações: Tendências e Opções, 1991 (mimeo).
- DATAPREV, Previdência em Dados, Vários Volumes.
- GIAMBIAGI, Fábio, A Contribuição Previdenciária no Regime de Capitalização, Rio de Janeiro, 1992 (mimeo).
- HENRIQUE, Wilnês & MARQUES, Rosa Maria, A Previdência Social no Contexto do Debate da Seguridade, 1993 (mimeo).
- IBMEC. Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, Reformulação da Previdência Social no Brasil. Previdência Social Brasileira: Evolução Recente e Perspectivas, 1º Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro, IBMEC, 1992.
- IBMEC. Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, Reformulação da Previdência Social no Brasil. Propostas de Reforma, 3º Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro, IBMEC, fevereiro 1992.
- INSTITUTO LIBERAL (IL), Previdência Social no Brasil: Uma Proposta de Reforma, 1991 (mimeo).
- IPEA, Perspectivas da Economia Brasileira - 1992, Rio de Janeiro, IPEA, 1991.

- LEMOS, Maurício B. & PIMENTEL, Fernando D., *Previdência Social Brasileira: Aspectos Teóricos, Situação Atual e uma Proposta Alternativa*, (mimeo).
- MÉDICI, André C & SILVA, Pedro L.B., *Seguridade Social no Brasil: Bases Operacionais para uma Reforma*, São Paulo, 1992 (mimeo).
- MENTE, Paulo. *A seguridade Social*, São Paulo, IPE-USP, 1992 (Texto para discussão interna 08/92).
- MESA-LAGO, Carmelo (org.), *The Crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences and Lessons*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, Center of Latin American Studies, 1985.
- Ministério da Previdência Social (MPS), *Conjuntura Social*, Vários Volumes.
- OESP, *Dossiê da Previdência*, 12.1.1992
- OLIVEIRA, F.E.B.; MÉDICI, A.C. & BELTRÃO, K. *Seguridade Social no Brasil: História e Perspectivas*, 1993 (mimeo).
- OLIVEIRA, F.E.B.; BELTRÃO, K. & GUEDES, E., *Perspectivas Econômico Financeiras da Seguridade Social após a Nova Constituição*, In IPEA, *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*, Rio de Janeiro, IPEA, 1991.
- SCTDE - Governo do Estado de São Paulo, *Estudo para a Operacionalização do Programa de Utilização dos Recursos dos Fundos de Pensão como Fonte de Financiamento*, São Paulo, 1992.
- SILVA, Pedro L.B., *Limites e Obstáculos à Reforma do Estado no Brasil: a Experiência da Previdência Social na Nova República*, São Paulo, 1992.
- STEPHANES, Reinhold, *Seguridade Social: Lições das Experiências, Tendências e Prospectos para o Futuro*, Brasília, 1992 (mimeo).

**RELATÓRIO FINAL
COMISSÃO ESPECIAL SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Relator: Deputado Antônio Britto

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

- TABELA 1 - Evolução Real da Arrecadação Bancária
- TABELA 2 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Despesas com Atividades-Meio
- TABELA 3 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Realocação Orçamentária
- TABELA 4 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Despesas com Atividades-Fim e Atividades-Meio
- TABELA 5 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Despesas por órgãos
- TABELA 6 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Despesas com Encargos Previdenciários da União
- TABELA 7 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Fontes de Recursos
- TABELA 8 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Destinação dos Recursos segundo os órgãos
- TABELA 9 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Distribuição das Fontes de Recursos por órgãos
- TABELA 10 - Distribuição das Pessoas Ocupadas, segundo Posição na Ocupação e Contribuição para Instituto de Previdência - Brasil: 1981 a 1989
- TABELA 11 - Distribuição do Emprego e da Massa Salarial e Estimativa da Contribuição do Empregado para a Previdência Social. Setor Formal do Mercado de Trabalho. Brasil, 1988.
- TABELA 12 - Evolução das Receitas do SINPAS em relação ao PIB - 1982 a 1991
- TABELA 13 - Estimativa de Evasão de Recursos - Arrecadação das Contribuições sobre a Folha de Salários: Relação entre os Níveis Efetivo e Potencial
- TABELA 14 - Evolução das Despesas do SINPAS em Relação ao PIB - 1982 a 1991
- TABELA 15 - Previdência Social Urbana e Rural: Número de Benefícios em Manutenção - 1980 a 1990
- TABELA 16 - Previdência Social: Número de Benefícios em Manutenção, por Faixas de Salário-Mínimo - 1990
- TABELA 17 - Previdência Social: Número de Benefícios em Manutenção por Faixas de Salário-Mínimo: Percentual por Espécie de Benefício - 1990
- TABELA 18 - Previdência Social: Número de Benefícios em Manutenção por Faixas de Salário-Mínimo - 1990
- TABELA 19 - Número de Benefícios em Manutenção por Faixas de Salário-Mínimo: Percentual por Faixa de Valor dos Benefícios - 1990
- TABELA 20 - Número, Valor Total e Valor Médio de alguns Benefícios Previdenciários em Manutenção em 12/85
- TABELA 21 - Previdência Social: Composição de Benefícios de Prestação continuada: Contingente e Valor - 1990
- TABELA 22 - Estimativa da esperança de Vida, por Períodos Quinquêniais, Segundo as Idades: 1950 a 1980
- TABELA 23 - Brasil - Vida Média por Grupos de Renda, Segundo Idades Seleccionadas - 1975
- TABELA 24 - Previdência Social Urbana e Rural: Índice Real da Despesas com Benefícios; 1980 a 1990
- TABELA 25 - Pessoal da União: Número e Despesas Correntes com Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas - novembro/1991

- GRÁFICO 1 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Atividades-Fim, Atividades-Meio e EPU
- GRÁFICO 2 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Despesas por órgãos
- GRÁFICO 3 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Financiamento de EPU
- GRÁFICO 4 - Orçamento da Seguridade Social - 1992 - Fontes de Recursos
- GRÁFICO 5 - Comportamento da Posição na Ocupação
- GRÁFICO 6 - Empregados: Contribuição à Previdência - Participação por Faixas de salário-mínimo
- GRÁFICO 7 - Contribuição sobre Folha e Despesas com Benefícios em relação ao PIB
- GRÁFICO 8 - Massa de Benefícios em Manutenção: Distribuição por Faixas de Salário-Mínimo
- GRÁFICO 9 - Expectativas Quinquenais de Sobrevida: Homens aos 50 anos; Mulheres aos 45 anos
- GRÁFICO 10 - Expectativas Quinquenais de Sobrevida: Homens aos 65 anos; Mulheres aos 60 anos
- GRÁFICO 11 - Gastos Reais com Benefícios - 1980 a 1990

I. INTRODUÇÃO

O Relatório Final da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário da Câmara dos Deputados, hoje conhecido pelo nome de seu relator, Deputado Antônio Britto, traça o roteiro das medidas destinadas à solução dos problemas estruturais e conjunturais com que se defronta, há muito tempo, o sistema previdenciário no Brasil.

Trata-se de uma crise, não apenas gerencial, muito agravada pela atual recessão econômica do País, demonstrada por gráficos dos orçamentos da seguridade social - atividades-fim, atividade-meio e Encargos Previdenciários da União (EPU); das despesas por órgãos, financiamento de EPU; das fontes de recursos; da contribuição dos empregados, da contribuição sobre a folha e benefícios/PIB; dos benefícios em manutenção; das expectativas quinquenais e de sobrevida por faixas etárias; dos gastos reais com benefícios. E, finalmente, apresenta as dezenove recomendações da Comissão para a Reforma da Previdência Social, destacando-se: controle da gestão da Previdência Social por um conselho eleito pelo Congresso Nacional; manutenção do limite de dez salários-mínimos para as contribuições e os benefícios; criação do Cadastro Nacional do Trabalhador; sistema complementar da previdência, público e privado; municipalização da assistência social e descentralização imediata de recursos para a saúde.

A Comissão Especial foi constituída pelos seguintes deputados:

<i>Presidente:</i>	Roberto Magalhães
<i>1º Vice-Presidente:</i>	Sérgio Gaudenzi
<i>2º Vice-Presidente:</i>	João Rodolfo
<i>3º Vice-Presidente:</i>	Geraldo Alckmin Filho
<i>Relator:</i>	Antônio Britto
<i>Relator Adjunto:</i>	Roberto Jefferson
<i>Membros titulares:</i>	Antônio Britto, Ney Lopes, Renato Johnsson, Roberto Magalhães, Sarney Filho, Alberto Goldman, Luis Roberto Ponte, Sérgio Gaudenzi, Wilson Muller, João Rodolfo, José Lourenço, Geraldo Alckmin Filho, Roberto Jefferson, Eduardo Jorge, Paulo Mandarinho e Jones Santos Neves
<i>Suplentes:</i>	Antônio Holanda, Arnaldo Faria de Sá, Elísio Curvo, Manoel Castro, Alufzio Alves, Aloísio Vasconcelos, Domingos Juvenil, Liberato Caboclo, Mendonça Neto, Célia Mendes, Djenal Gonçalves, Antonio Faleiros, Carlos Kayath, Paulo Bernardo, José Maria Eyemal e Jarvis Gaidzinski.

II. AS ATIVIDADES DA COMISSÃO

A Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário foi instalada no dia 28 de janeiro de 1992, durante o período de recesso legislativo, em solenidade presidida pelo Deputado Ibsen Pinheiro, Presidente da Câmara dos Deputados, tendo como convidados especiais o Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social, Deputado Reinhold Stephanes, os membros da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, os líderes partidários e autoridades e especialistas em assuntos da Previdência Social. No ato da Mesa Diretora que a constituiu, define-se que o objetivo da Comissão é o de promover:

"Um amplo estudo do sistema previdenciário brasileiro, tanto no tocante à sua estrutura quanto ao seu regime de custeio e de benefícios e propor soluções cabíveis para o seu regular funcionamento e cumprimento de sua destinação social e institucional."^{1/}

Em sua primeira reunião de trabalho, logo após a instalação, a Comissão elegeu o Presidente, Deputado Roberto Magalhães, e os Vice-Presidentes, Deputados Sérgio Gaudenzi, João Rodolfo e Geraldo Alckmin. Na mesma ocasião, foi designado o Relator, Deputado Antônio Britto, e o Relator-Adjunto, Deputado Roberto Jefferson.

A partir do dia seguinte, 29 de janeiro, quando realizou sua primeira reunião ordinária, a Comissão promoveu 10 debates sobre o tema da Previdência Social, bem como recebeu sugestões e propostas de especialistas e de autoridades na matéria.^{2/}

Os trabalhos foram orientados pelo roteiro proposto pelo Relator, discutido e aprovado pela Comissão.^{3/}

Paralelamente aos encontros formais de trabalho, o Relator, na companhia de vários deputados membros da Comissão, desenvolveu uma intensa agenda de contatos e debates com instituições e especialistas no assunto, e recebeu mais de duzentas sugestões, documentos e propostas, as quais foram devidamente analisadas e se constituíram em peça fundamental para as reflexões que levaram ao presente relatório.

1/ Anexo I, Ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, constituindo a Comissão.

2/ Anexo II, atas das 10 reuniões realizadas pela Comissão.

3/ Anexo III, roteiro dos trabalhos da Comissão.

A Comissão oficializou seus objetivos e prazos a todos os membros da Câmara dos Deputados e solicitou a apresentação de sugestões.

Para assegurar a mais ampla participação dos membros da Comissão, o Relator propôs a constituição de grupos de trabalho, os quais tiveram prazo até o dia 28 de fevereiro de 1992 para a apresentação de idéias.^{4/} Ao final do prazo, foram entregues as propostas do grupo de trabalho sobre financiamento e sobre previdência dos servidores públicos.^{5/}

A. As reuniões da comissão

No período de 28 de janeiro (data de sua constituição) a 28 de fevereiro (quando encerrou a primeira etapa de seus trabalhos), a Comissão ouviu:

- . Professor Aloísio Teixeira, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- . Senador Almir Gabriel, Relator do Capítulo da Seguridade Social na Assembléia Nacional Constituinte.
- . Dr. Carlos Eduardo Ferreira, Presidente da Federação dos Hospitais do Brasil.
- . Dr. José Luiz Spigolon, Superintendente das Misericórdias do Brasil.
- . Dr. José Eri Osório de Medeiros, Presidente do Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde.
- . Dr. Lúcio Alcântara, Presidente do Conselho Nacional das Secretarias Estaduais de Saúde.
- . Sr. Francisco Canindé Pegado, Presidente da Central Geral dos Trabalhadores.
- . Sr. Jair Meneghelli, Presidente da Central Única dos Trabalhadores.
- . Sr. Jocélio Drummond, Diretor Técnico da Central Única dos Trabalhadores.
- . Sr. Oswaldo Garcia Velloso, Presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas.
- . Sr. Enilson Moura, Secretário-Geral da Força Sindical.
- . Sr. Juljan Czapski, Diretor Técnico da Federação Nacional de Estabelecimentos de Saúde.
- . Deputado Jonas Santos Neves, representante da Confederação Nacional da Indústria.
- . Dr. Newton Rossi, Diretor da Confederação Nacional do Comércio.
- . Dr. Aníbal Fernandes, Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Seguridade Social.
- . Dr. Carlos Garcia, Secretário de Administração do Governo Federal
- . Dr. Sérgio Midlin, Diretor do Pensamento Nacional das Bases Empresariais - PNBE.
- . Dr. Mário Petrelli, Diretor da Seguradora Roma.
- . Luiz Roberto Bicalho Domingos, Coordenador da Confederação Democrática Nacional dos Servidores Públicos Federais.
- . Dr. Mizael Mattos, Presidente da Associação Brasileira de Entidades de Previdência Privada (ABRAPP).
- . Dr. Reinhold Stephanes, Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social.

4/ Anexo IV, composição dos grupos de trabalho.
5/ Anexos V e VI.

- . Dr. Pedro Pullen Parente - Secretário Nacional de Planejamento do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.
- . Dr. Roberto Macedo, Secretário Especial de Política Econômica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.
- . Dr. Lafaiete Coutinho, Presidente do Banco do Brasil.

B. As reuniões do relator

O Relator manteve ainda reuniões de trabalho e recebeu propostas de:

- . Direção e corpo técnico da Associação Nacional de Fiscais da Previdência (ANFIP), à frente seu Presidente, Pedro Sanches.^{6/}
- . Direção e corpo técnico da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul e da Confederação Nacional da Indústria.^{7/}
- . Direção e corpo técnico da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL).^{8/}
- . Deputado Lysâneas Maciel.^{9/}
- . Deputado Aloísio Vasconcelos.^{10/}
- . Deputado Vasco Furlan.^{11/}
- . Deputado Celso Bernardi.^{12/}
- . Dr. Reinhold Stephanes, Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência Social.^{12/}
- . Instituto Liberal do Rio de Janeiro.^{14/}
- . Professor Mário Henrique Simonsen, Ex-Ministro da Fazenda e Diretor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas-RJ.
- . Dr. Renato Archer, Ex-Ministro da Previdência Social.
- . Dr. Raphael de Almeida Magalhães, Ex-Ministro da Previdência Social.
- . Dr. Celso Barroso Leite, especialista em Previdência Social.
- . Professora Beatriz Azeredo, especialista em Segurança Social.
- . Professor André Médici, especialista em Segurança Social.
- . Dr. Mizael Mattos Vaz, Presidente, e Equipe Técnica da Associação Brasileira de Previdência Privada.
- . Dr. João Paulo dos Reis Velloso, Ex-Ministro do Planejamento e Equipe do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC).^{15/}
- . Sr. Jair Meneguelli, Presidente, e Equipe Técnica da Central Única dos Trabalhadores.
- . Sr. Luiz Antônio Medeiros, Presidente, e Equipe Técnica da Força Sindical.
- . Dr. Alcides Jorge Costa, especialista em Direito Tributário.

-
- 6/ Anexo VII, sugestões.
 - 7/ Anexo VIII, sugestões.
 - 8/ Anexo IX, sugestões.
 - 9/ Anexo X, sugestões.
 - 10/ Anexo XI, sugestões.
 - 11/ Anexo XII, sugestões.
 - 12/ Anexo XIII, sugestões.
 - 13/ Anexo XIV, documento consolidado, com informações solicitadas pelo Relator.
 - 14/ Anexo XV, proposta.
 - 15/ Anexo XVI, proposta para alterações na Previdência Social.

- . Direção do Pensamento Nacional de Bases Empresariais (PNBE).
- . Dr. Aníbal Fernandes, advogado, Especialista em Direito Previdenciário.
- . Dr. Wladimir Martinez, advogado, Especialista em Direito Previdenciário.
- . Dr. Wagner Balera, advogado, Especialista em Direito Previdenciário.
- . Dr. Adauto Correa Martins, advogado, especialista em Direito Previdenciário.
- . Professor Fernando Rezende, Especialista em Finanças Públicas; Coordenador do Grupo de Estudos da Reforma Tributária (1985-1986).
- . Professora Sulamis Dain, Especialista em Seguridade Social.
- . Professora Sonia Draibe, Especialista em Seguridade Social.

Na realização de todas as etapas de trabalho, o relator teve o privilégio de valer-se da eficiência da assessoria legislativa da Câmara dos Deputados, em particular dos assessores Adolfo Furtado, Cláudia Deud, Regina Malvar, Marta Albuquerque, Flávio Farias, Magno Mello, Eleutério Rodriguez Neto, Jackson S. Costa e Hugo Fernandes Jr., a quem agradece pela competência e empenho. Utilizou também a assessoria administrativa da Comissão, exercida com invulgar zelo por Luís César Lima Costa.

III. ESTUDOS DA COMISSÃO

Na reunião da Comissão no dia 11 de março de 1992, o Relator apresentou uma síntese das atividades desenvolvidas até então. Sugeriu que os trabalhos fossem prorrogados, para que houvesse a possibilidade de a Comissão concluí-los, não apenas com a formulação de mais um diagnóstico sobre as dificuldades da Previdência Social, mas com uma proposta concreta que pudesse ser encaminhada ao Colégio de Líderes e ao Governo Federal, na busca de soluções para os problemas emergenciais, como a crise dos 147%, bem como para o início de implementação de alterações estruturais na Previdência Social. A sugestão foi aceita por unanimidade e, com base nela, apresenta-se o seguinte documento, a ser submetido à Comissão.

A. A Previdência Social vive a pior crise de sua história

A história da Previdência Social no Brasil tem sido uma história de crises. Ela reflete, em proporções gigantescas, o drama da sociedade brasileira, vítima permanente de um Estado incapaz de se organizar com honestidade, eficiência e transparência para assegurar condições mínimas de justiça a seus milhões de miseráveis e carentes.

Desde sua origem, por isso, a Previdência Social, com raras e breves exceções, tem fracasso nos objetivos fundamentais de garantir segurança ao cidadão diante da perda de capacidade laborativa.

Perto dela, a definição formal de seguridade social, adotada pela Organização Internacional do Trabalho, através da convenção 102, de 1952, e subscrita pelo Brasil, é um sonho distante.

"Seguridade Social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra forma, derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos."

O desespero dos aposentados e pensionistas e a irritação da sociedade com a Previdência Social testemunham o que ela é ainda hoje: uma grande desorganização, burocraticamente moldada para favorecer a corrupção e o clientelismo; uma grande frustração, responsável pela incerteza permanente da maioria dos brasileiros quanto ao seu futuro.

Ao longo dos últimos meses, estes sentimentos tornaram-se em revolta, diante da revelação de reiterados casos de corrupção.

Nunca, em 69 anos, houve crise igual.

Ela é financeira: benefícios achatados, pagamentos atrasados, direitos mínimos sendo contestados na Justiça, intencional e criminoso adiamento da concessão de novas aposentadorias.

Ela é administrativa: fiscalização, cadastro, normas de procedimento, auditorias, cobranças, cálculos atuariais - são procedimentos esquecidos pela Previdência Social. O Ministério do Trabalho e Previdência Social hoje é, tristemente, incapaz de responder sobre seus números, seus atos.

Ela é política: da forma como está, a reorganização da Previdência Social tornou-se uma exigência de todos, assumida de forma emocionante por idosos que atravessam os dias morrendo e apanhando em filas diante de bancos e de prédios públicos.

Mas, acima de tudo, a crise é ética: não há como pensar em Nação, cidadania, paz social num país que constrange a todos com a perspectiva de um sistema de seguro social incompetente, corrompido e frustrante. Um país incapaz de tratar com um mínimo de dignidade seus velhos, seus doentes, seus desvalidos, seus miseráveis.

A Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de examinar o Sistema Previdenciário nasceu desta indignação. Nos últimos meses, as comprovações diárias de irregularidades e de incompetência por parte da administração da Previdência, ao lado do drama dos aposentados, levaram à consciência de que é preciso buscar alternativas.

A Câmara dos Deputados não está estreando nesta busca. Ano passado, centenas de horas foram consumidas no estudo e na negociação da nova legislação previdenciária. Um vigoroso capítulo de modernização administrativa foi posto, em vão, à disposição das autoridades. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito desenvolveu serenas sugestões. Também em vão.

A incompetência gerencial destruiu todas as tentativas feitas, especialmente pelo Congresso Nacional. Por isso, novamente, é preciso tentar.

Esta foi a conclusão mais clara e unânime dentre todos os que, sempre de forma valiosa, vieram à Comissão oferecer, por seus depoimentos ou propostas escritas, sugestões para refazer a Previdência Social: de novo, o Congresso precisa, em nome de uma sociedade desesperada, buscar saídas.

B. Afinal, a crise é gerencial, circunstancial ou estrutural?

O oferecimento de propostas para resolver os problemas da Previdência Social pressupõe clareza sobre as causas da suas dificuldades. Especialistas, funcionários autoridades, parlamentares têm alternado, neste debate, três posições.

b. 1) Crise gerencial

"O Governo insiste em manter uma administração precária e burocratizada e um gerenciamento ineficiente. A soma de fatores como ineficiência na arrecadação, altos custos operacionais e fraudes deve representar um prejuízo de 20% do orçamento global da Previdência."^{16/}

Apenas nos últimos meses, o Governo, entre outros fatos:

1. deixou que as empresas brasileiras, beneficiadas pelas falhas da legislação, extinguissem na prática o FINSOCIAL, fonte de VINTE POR CENTO das receitas da Seguridade Social;
2. desindexou os débitos com a Previdência com o que, de forma criminosa, estimulou a que pelo menos VINTE POR CENTO da arrecadação bancária apenas se realizasse na metade de cada mês e não mais no início;
3. conseguiu reduzir o valor das multas pagas por quem deve à Previdência;
4. não conseguiu implantar a contribuição dos produtores rurais em regime de economia familiar;
5. fracassou em montar um sistema elementar de computação para acompanhar o pagamento por quatro mil prefeituras e governos estaduais de seus débitos com a Previdência Social;
6. não conseguiu implementar o capítulo de modernização da nova Lei de Custeio da Previdência Social, que lhe conferia poderes totais em matéria de fiscalização de débitos e na revisão de todos benefícios já concedidos;
7. não conseguiu encaminhar ao Congresso, apesar de prazo fixado em lei, projeto regulamentando as aposentadorias especiais (o prazo era 25 de agosto de 1991);
8. não conseguiu instalar os Conselhos Estaduais e Municipais da Previdência Social, essenciais para que a sociedade possa ajudar e fiscalizar as fraudes;
9. não conseguiu redigir e enviar ao Congresso (prazo dado pela Lei de Custeio até janeiro de 1992) o projeto que organiza a Previdência Pública Complementar;
10. não conseguiu, apesar da determinação legal, fazer funcionar a Ouvidoria Geral da Previdência Social;

^{16/} Reinhold Stephanes, "Folha de São Paulo", 23.05.89.

11. a partir de uma reforma administrativa desastrosa, acabou com os setores encarregados de estudos, cálculos atuariais, estatísticas e pesquisas no Ministério do Trabalho e da Previdência Social;
12. não conseguiu acelerar a implantação do Cadastro Nacional do Trabalhador, essencial para que um dia se saiba quantos e quais são os trabalhadores e as empresas no Brasil;
13. não conseguiu cumprir os prazos, previstos em lei, para a venda dos imóveis da Previdência Social;
14. não conseguiu cumprir seus próprios prazos e promessas, constantes do Plano de Metas do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, para a automatização dos postos de benefícios e a implantação dos cartões magnéticos para os aposentados e pensionistas;
15. não conseguiu fazer funcionar, sequer satisfatoriamente, a Procuradoria Geral do INSS, medida essencial para que se volte a cobrar o que é devido à Previdência Social;
16. não conseguiu dar seqüência aos entendimentos com o Banco do Brasil para que este assumisse o sistema de cobrança das dívidas parceladas junto à Previdência Social;
17. não conseguiu organizar uma lista confiável de devedores;
18. não firmou nenhum convênio, conforme determinado pela Lei de Custeio, para intercâmbio de cadastros com os outros órgãos públicos, federais, estaduais ou municipais;
19. não conseguiu revisar benefícios por acidentes de trabalho ou por invalidez, fonte confirmada de fraudes;
20. não conseguiu colocar em vigência dispositivo legal que obriga os cartórios de registro civil, sob pena de pesadas multas, a informar os óbitos ocorridos;

A comissão, a propósito, registrou com satisfação as declarações e principais atitudes do Ministro do Trabalho e da Previdência Social, Deputado Reinhold Stephanes, na direção de criar padrões eficientes e dignos de gestão.

A extensa lista dos erros do Governo em matéria de Previdência Social não permite, porém, a equivocada conclusão de que a crise é apenas gerencial.

b.2) Efeitos da recessão na atual crise da Previdência

Um documento do próprio Ministério do Trabalho e da Previdência Social,^{17/} analisando o período julho/setembro de 1991 conclui:

^{17/} "Informe de Previdência Social", ano 3, número 4.

"A arrecadação das contribuições para a Seguridade Social depende diretamente da conjuntura econômica do País, ou seja, do nível de emprego, do salário real e do faturamento e lucro das empresas. Esta dependência justifica a queda na arrecadação apresentada no decorrer do ano de 1991.

No período de julho a setembro de 1991, a receita total apresentou uma redução de VINTE POR CENTO, se comparada com igual período de 1990. A rubrica Arrecadação Bancária, composta basicamente por contribuições das empresas e dos trabalhadores, incidentes sobre a folha de pagamentos, teve neste trimestre uma redução de DEZOITO E MEIO POR CENTO. Este resultado É O RETRATO DA ECONOMIA DO PAÍS, OU SEJA, DO ELEVADO ÍNDICE DE DESEMPREGO E QUEDA NO SALÁRIO REAL." (Grifo nosso.)

Estudo realizado pelo Relator, em novembro do ano passado, estimava em 2 trilhões, 211 bilhões de cruzeiros os prejuízos sofridos pela Previdência Social com a queda nas receitas de contribuições sobre a folha, o faturamento e o lucro, a valores daquele mês. Ou VINTE POR CENTO apenas naquelas três fontes, responsáveis por 75% das receitas da Seguridade Social.

Ao final do ano, conforme estudo da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a arrecadação bancária, em valores de dezembro de 1991, tinha sido de 17,556 trilhões de cruzeiros, DEZ VÍRGULA VINTE POR CENTO ABAIXO, em valores reais, do arrecadado em 1990. Os mesmos números mostram a estreita ligação entre os períodos recessivos e a receita da Previdência Social, com destaque para a recuperação havida no ano de 1986 e para as perdas sofridas pela Previdência nos anos de 1984 e 1991, por sinal, o ano que registrou MAIOR QUEDA NA ARRECADAÇÃO BANCÁRIA DA DÉCADA E RECEITA FINAL INFERIOR A SEIS DOS NOVE ANOS DA SÉRIE ESTUDADA.^{18/}

Vale comentar a reiterada afirmação de que só existem dois ativos para cada inativo em benefício no sistema de previdência social. Esta reduzida relação não espelha uma deficiência da Previdência Social, mas uma mazela estrutural da economia brasileira: o fato de mais da metade dos trabalhadores estar alijada do mercado formal de trabalho, em atividades informais.

b.3) Causas estruturais da crise

Em todo o mundo, a estrutura de custeio e benefícios da Previdência Social é periodicamente avaliada, na busca do indispensável equilíbrio para o cumprimento de suas obrigações sociais.

No Brasil, em que pese a agravada fragilidade de seus sistemas de acompanhamento de dados, vários fatores comprovadamente contribuem para desequilibrar a Previdência Social:

^{18/} Ver Tabela 1.

TABELA 1

EVOLUCAO REAL DA ARRECADACAO BANCARIA

BASE: DEZ/91=100

DEFLATOR: INPC (mes de competencia)

ANOS	ARRECADACAO BANCARIA (Cr\$ correntes)	ARRECADACAO BANCARIA (Cr\$ dez/91)	TAXA REAL (%)
1983	6.010.221	16.363.995.915.798	-
1984	16.724.825	15.172.449.986.837	(7,28)
1985	64.217.906	17.304.509.264.698	14,05
1986	189.646.358	22.420.814.660.110	29,57
1987	550.280.142	20.361.268.876.492	(9,19)
1988	3.716.160.609	19.068.718.849.579	(6,35)
1989	55.432.411.000	18.843.814.479.041	(1,18)
1990	1.717.182.805.000	19.551.705.486.782	3,76
1991	7.876.860.290.000	17.556.589.138.923	(10,20)

Fonte: INSS, Fluxo de Caixa, varios anos.

Elaboracao: Assessoria Legislativa da Camara dos Deputado

1. Os erros na implantação do conceito de seguridade social

A Constituição de 1988 trouxe para o País o conceito moderno, justo e viável de Seguridade Social à integração indispensável entre esforços públicos, privados e comunitários no campo social. Para preservar suas possibilidades de implantação, a Assembléia Nacional Constituinte estabeleceu orçamento próprio para a Seguridade Social e fontes específicas de receitas.

A experiência dos três primeiros anos é triste. A crise fiscal e a recessão empurraram o Tesouro para uma atitude simplista: já que a Seguridade Social tem receitas próprias, a União, através do Orçamento Fiscal, praticamente exonerou-se de qualquer obrigação com investimentos em saúde e assistência social, além de repassar à Seguridade Social a cobertura dos seus gastos com pessoal e custeio: isso para não mencionar a dívida histórica da União para com a Previdência Social que deve ser, conforme a Lei de Custeio, auditada oficialmente.

Mais recentemente, confirmaram-se, inclusive, desvios de recursos para outras atividades, conforme pôde o relator provar em maio de 1990, a partir de informações do próprio Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Somam-se a estes desvios "legais", que não deixam de se constituir em graves erros conceituais, como apontou com extrema propriedade o Deputado Arnaldo Faria de Sá, ao referir-se ao fato de que inúmeras prestações de caráter tipicamente assistencial fazem parte dos Planos de Benefícios da Previdência, comprometendo seu equilíbrio atuarial.

A imprecisão na conceituação de Seguridade Social, os erros cometidos pelo Congresso Nacional na discussão do Orçamento da União e as prioridades adotadas pela política econômica acabaram levando a um sistema em que, dos recursos destinados pela sociedade brasileira à Seguridade Social, pouco mais de 60% são utilizados em atividades-fim, e 40%, em média, no pagamento de benefícios.

A Seguridade Social acaba presa a um perigoso círculo vicioso, onde as pressões da saúde em torno de recursos têm como vítima a Previdência; esta, a saúde: e ambas a assistência social, quando o correto seriam a discussão de prioridades no País, a busca de maior participação de recursos fiscais e a contestação, por exemplo, à utilização de fontes da Seguridade Social para pagamento dos aposentados do Governo. Não são outras as preocupações do Deputado José Lourenço, ao propugnar por uma separação completa das fontes de financiamento da Previdência, para que assim possa se restabelecer seu equilíbrio atuarial.

As tabelas 02, 03, 04 e 05 mostram esta primeira causa estrutural de dificuldades da Previdência Social.

Examinando o orçamento da Seguridade Social para 1992, constata-se que ONZE VÍRGULA SETENTA E CINCO POR CENTO, AO MENOS, ESTÃO SENDO DESTINADOS A ATIVIDADES-MEIO. Recursos mais do que suficientes para o pagamento dos 147%.

Seria demagógico simplesmente devolver o problema à União, como se ela pudesse produzir recursos sem buscá-los da sociedade. A questão, porém é outra, é conceitual e é

decisiva para a estruturação da Previdência Social entre nós: quem deve pagar pela despesas administrativas da Seguridade Social e pelos aposentados do Governo? os que entregam ao Tesouro sofridas contribuições na esperança de assim garantirem seu futuro? ou o conjunto da sociedade, via tributos, já que aquelas despesas destinam-se à produção de serviços ao menos teoricamente à disposição do conjunto da sociedade?

Ou seja, não produzamos aqui a ilusão de que a participação direta da União, via recursos ordinários, na cobertura do custeio e pessoal e ainda dos aposentados do Governo, vá gerar recursos adicionais. Eles sairão de alguma outra fonte. Mas, ilusões à parte, o sistema será mais transparente, mais justo e mais organizado, quando conseguirmos esta definição.

O Gráfico 1 demonstra claramente o efeito deste problema. As despesas com atividades-meio e Encargos Previdenciários da União (incluídos nesta rubrica) estão consumindo DOZE POR CENTO DAS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL.

O caso específico dos Encargos Previdenciários da União (EPU) é muito significativo. Pelo Gráfico 2, constata-se que em 1992 o EPU vai consumir ONZE POR CENTO DA RECEITA DA SEGURIDADE SOCIAL.

Já o Gráfico 3 confirma a injustiça que vem sendo cometida contra a Previdência Social. Nela, examina-se o financiamento de EPU no orçamento de 1992. Os servidores da ativa contribuem com QUINZE POR CENTO dos valores que são pagos a seus colegas inativos. A União, através de recursos ordinários, fornece VINTE E SEIS POR CENTO dos recursos.

Para a Seguridade Social sobra o ônus de pagar os restantes CINQUENTA E NOVE POR CENTO.

A Lei de Custeio da Previdência Social começou a disciplinar a matéria, estabelecendo limites iniciais para sua utilização e com isso assegurou, já neste ano de 1992, ganhos superiores a 1 bilhão de dólares para a Seguridade Social, recursos que não estão sendo mais pagos por ela à conta de EPU. Mas, por mais que isso tenha sido obtido, qualquer reformulação futura da Previdência Social exige uma solução para a questão.

2. A excessiva dependência das contribuições sobre a folha de salários

O orçamento da Seguridade Social para 1992 caracteriza outro dos problemas estruturais da Previdência.

A contribuição sobre a folha de salários representa 47% das receitas de toda a Seguridade Social.^{19/}

^{19/} Ver Tabela 7 e Gráfico 4.

TABELA 2

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 1992

DESPESAS COM ATIVIDADES-MEIO

ESPECIFICACAO	PROPOSTA ORÇAMENTARIA 1992	PART. %
DESPESAS CORRENTES E DE PESSOAL DA AREA ADMINISTRATIVA (1)		
-MTPS	3.878.883.241	3,14
-MS	1.213.816.064	0,98
-MAS	553.160.374	0,45
DESPESAS CORRENTES E DE PESSOAL DA AREA TRABALHO - MTPS	180.170.225	0,15
DESPESA COM MERENDA ESCOLAR MINIST. EDUCACAO	1.711.078.888	1,38
PAGAMENTO DE EPU COM RECURSOS DO FINSOCIAL E DO LUCRO (2)	6.989.037.474	5,65
T O T A L	14.526.146.266	11,75
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	123.674.321.490	100,00

Fonte: Projeto de Lei n. 26

Elaboracao: Assessoria Legislativa da Camara dos Deputados

Notas: (1) Exclui despesas correntes e de pessoal do INAMPS e parte do INSS.

(2) Deste total, Cr\$ 0,04 trilhao destina-se ao pagamento de EPU da LBA, Cr\$ 0,5 trilhao para o INAMPS e Cr\$ 6,4 trilhoes para o MEFP.

TABELA 3

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Cr\$ mil de 1992

ESPECIFICACAO	PROJETO DE LEI No. 26	REALOCAÇÃO ORÇAMENTARIA (1)	RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DA SEG. SOCIAL	ORÇ. DA SEGURIDADE SOCIAL
ORÇ. DA SEGURIDADE SOCIAL	123.674.321.490	109.148.175.224	123.674.321.489	ORÇ. DA SEGURIDADE SOCIAL
MIN. DA AÇÃO SOCIAL	6.895.610.877	9.971.458.503	7.900.321.106 6.026.171.232 1.874.149.873 OUTRAS FONTES	MIN. DA AÇÃO SOCIAL
MIN. DA SAÚDE	20.095.094.998	27.625.972.222	31.491.367.346 25.242.215.949 6.249.151.397 OUTRAS FONTES	MIN. DA SAÚDE
MIN. TRAB. PREV. SOCIAL	78.427.795.826	61.995.049.072	74.726.937.611 58.185.333.288 16.541.604.323 OUTRAS FONTES	MIN. TRAB. PREV. SOCIAL
ENCARGOS PREV. UNIÃO	13.459.211.250	6.470.173.776	6.470.173.776 2.041.732.400 4.428.441.376 OUTRAS FONTES	ENCARGOS PREV. UNIÃO
MINISTERIO DA EDUCACAO	3.377.547.339	1.666.468.451	1.666.468.451 748.916.668 917.551.783 OUTRAS FONTES	MINISTERIO DA EDUCACAO
OUTROS ORÇAOIS	1.419.053.200	1.419.053.200	1.419.053.200 1.124.267.222 294.785.978 OUTRAS FONTES	OUTROS ORÇAOIS

Fonte: Projeto de Lei n. 26

Elaboraco Assessoria Legislativa da Casa dos Deputados

- NOTAS: (1) Exclui despesas correntes e com pessoal e encargos sociais com atividades-ao da Seguridade Social. Transferiu-se para os Ministrios da Ao Social e Saude, respectivamente, as despesas com benefcios assistenciais e com o INAMPS alocadas no NTPS.
- (2) Outras Fontes do MAS: Recursos ordinarios, PIN/PROTERRA, bens apreendidos, operaes de credito externas, alienaco de bens, recursos diretamente arrecadados e recursos diversos.
- (3) Outras Fontes do MS: Recursos ordinarios, manutenco do ensino, renda liquida de loterias instantaneas, concursos de prognosticos, titulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, operaes de credito interna e externas, recursos diretamente arrecadados e resultado do BACEN.
- (4) Outras Fontes do NTPS: Recursos ordinarios, Cota de previdencia, PIS/PASEP e recursos diretamente arrecadados.

TABELA 4

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL 1992

Cr\$ 1.000 de 1992

DESPESAS	1992	% do total
1. Atividades-fim	99.592.479.797	80,53
- MTPS	61.995.049.072	50,13
- Min. Saude	27.625.972.222	22,34
- Min. Acao Social	9.971.458.503	8,06
2. Outros orgaos (*)	9.555.695.427	7,73
3. Atividades custeadas indevidamente com recursos da Seg. Social (**)	14.526.146.266	11,75
TOTAL DE DESPESAS DA SEGURIDADE	123.674.321.490	100

Fonte: Projeto de Lei n. 26

Elaboracao: Assessoria Legislativa da Camara dos Deputados

NOTAS: (*) Inclui EPU pago com recursos das fontes 100, 156, 112,126.

(**) EPU, despesas correntes e com pessoal pagos indevidamente
com recursos do FINSOCIAL, LUCRO E FOLHA DE SALARIOS.

TABELA 5
 ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
 DESPESA POR ORGAOS

- 1992 -

ORGAO	VALOR	%
	Cr\$ 1.000 de 1992	
MTPS	78,427,795,826	63.41
MS	20,095,094,998	16.25
EPU	13,459,211,250	10.88
MAS	6,895,610,877	5.58
OUTROS	4,796,600,539	3.88
TOTAL	123,674,321,490	100.00

FORTE: Projeto de Lei Orcamentaria - 1992

ELABORACAO: Assessoria Legislativa da Camara dos Deputados

TABELA 6
 ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
 DESPESAS COM ENCARGOS PREVIDENCIARIOS DA UNIAO

FORTE	VALOR	%
	Cr\$ 1.000 de 1992	
TOTAL	13,459,211,250	100.00
LUCRO	5,296,140,344	39.35
REC.ORDIN.	3,543,278,581	26.33
SERVIDOR	2,041,732,400	15.17
FINSOCIAL	1,692,897,129	12.58
OUTROS	885,162,795	6.58

FORTE: Projeto de Lei no. 26, de 1991.

ELABORACAO: Assessoria Legislativa da Camara dos Deputados.

GRAFICO 1
ORCAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 92
 Atividades-fim, atividades-meio e EPU

MTPS ...	62,0 trilhoes
Min. Saude ...	27,6 trilhoes
MAS ...	10 trilhoes
Outros ...	9,6 trilhoes
Meio + EPU ...	14,5 trilhoes

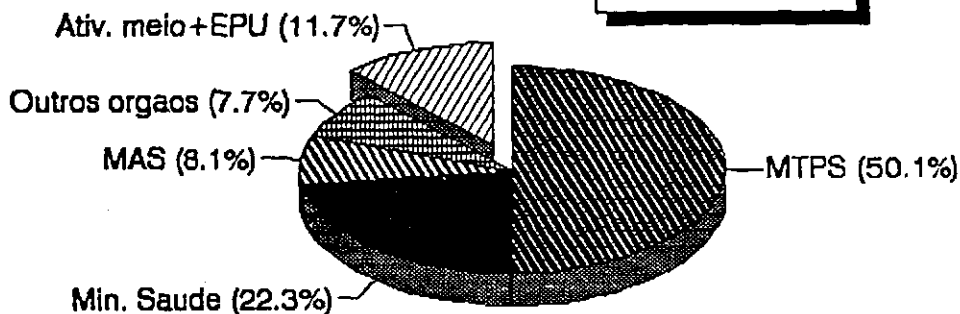


Grafico 2
ORCAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 92
 Despesas por Orgaos

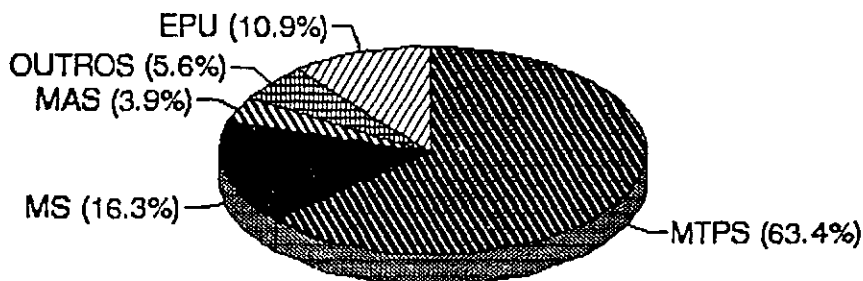


GRAFICO 3
ORCAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 92
FINANCIAMENTO DE EPU

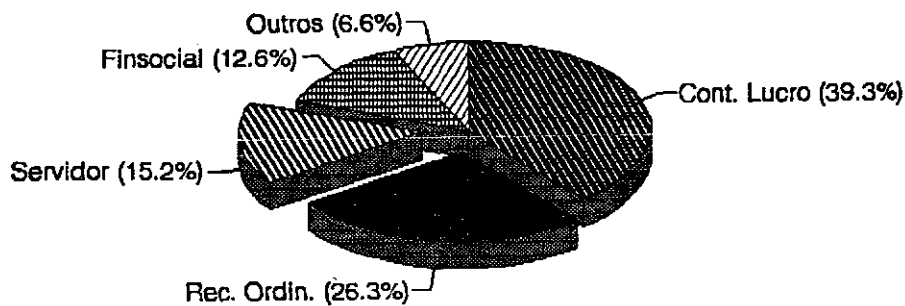


TABELA 7

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: FONTES DE RECURSOS - 1992

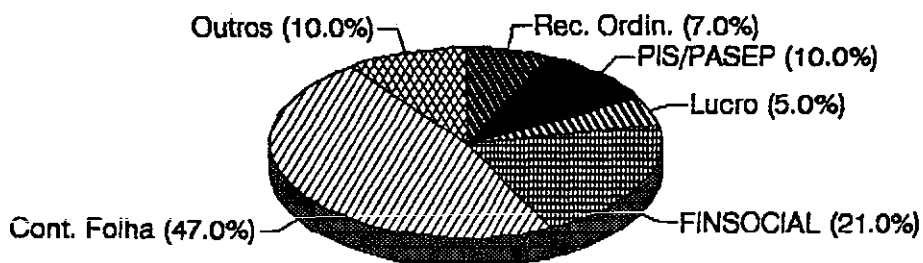
Cr\$ mil de 1992

FONTES DE RECURSOS	1992	% do total
Rec. Ordinarios	8.940.648.424	7,23
PIS/PASEP	12.222.490.905	9,88
LUCRO	6.026.171.232	4,87
FINSOCIAL	25.402.713.549	20,54
FOLHA	58.185.333.288	47,05
Outros	12.896.964.092	10,43
TOTAL DE RECURSOS DA SEGURIDADE	123.674.321.490	100

FONTES: Projeto de Lei n. 26

ELABORACAO: ASSESSORIA LEGISLATIVA DA CAMARA DOS DEPUTADOS

GRAFICO 4
FONTES DE RECURSOS
ORCAMENTO DA SEGURIDADE 92



A distribuição dos recursos entre os diversos órgãos da Seguridade Social mostra que o Governo tem adotado a política de reservar a contribuição sobre a folha de salários integralmente para a Previdência Social, assim como o PIS-PASEP é vinculado ao programa do seguro-desemprego e do abono salarial, este por designação constitucional. O FINSOCIAL tem a metade dos recursos destinados ao Ministério da Saúde, cerca de vinte por cento para o Ministério da Ação Social e o restante para o EPU e outros. Já a Contribuição sobre o Lucro é fundamentalmente destinada ao EPU. Por último, os poucos recursos ordinários do Tesouro são dedicados quase que exclusivamente ao EPU a à Saúde.^{20/} A propósito, devem ser consideradas as importantes observações trazidas à Comissão pelo Deputado Luís Roberto Ponte, bem como o texto que apresentou em nome do grupo de trabalho que estudou a questão do financiamento da Previdência Social.

A Tabela 9, por sua vez, faz o cruzamento destes recursos por Ministérios e funções e mostra a dependência da Previdência Social à contribuição sobre a folha de salários. Esta dependência torna a Previdência Social extremamente vulnerável diante das crises econômicas e vítima do excessivo grau de informalização da economia brasileira,^{21/} bem como da baixa participação dos salários na renda nacional.

Os últimos dados ao Anuário RAIS, para 1988, mostram um universo de 23 milhões e 661 mil contribuintes - trabalhadores com carteira assinada. Destes, SETENTA E TRÊS POR CENTO, com salários abaixo de cinco salários-mínimos, contribuem com apenas TRINTA E OITO POR CENTO das receitas geradas pelos empregados. Já os VINTE E SEIS POR CENTO de brasileiros COM SALÁRIOS ACIMA DE CINCO MÍNIMOS RESPONDEM PELOS SESSENTA E DOIS POR CENTO RESTANTES.^{22/}

A reduzida base - no número de contribuintes e em seus salários - abre um terrível círculo vicioso: o Governo aumenta alíquotas, a sociedade não responde, por impossibilidade e por sonegação. A receita não cresce mais significativamente.

Nos últimos dez anos, o efeito do aumento de alíquotas - mais de cem por cento de majoração - mostra dados alarmantes. Em 1992, a arrecadação bancária decorrente das contribuições sobre a folha era SEIS VÍRGULA QUINZE POR CENTO DO PIB. Manteve-se, assim, estável, em torno dos CINCO E MEIO POR CENTO até uma leve ampliação em 1990, decorrente de novos reajustes nas alíquotas.^{23/}

Enquanto a receita mantinha-se praticamente inelástica em relação ao PIB, a sonegação disparava. O Instituto de Pesquisas Aplicadas - IPEA - acaba de publicar neste mês de fevereiro um interessante estudo de Sandra Cristina Almeida sobre as repercussões da contribuição sobre o mercado de trabalho, sua informalização e a evasão de receitas. As conclusões são assustadoras.^{24/}

20/ Ver Tabela 8.

21/ Ver tabela 10.

22/ Ver Tabela 11 e Gráfico 5.

23/ Ver Tabela 12.

24/ Ver Anexo XXXII.

TABELA 8
 ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
 DISTRIBUIÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS SEGUNDO OS ORÇÃOS
 - 1992 -
 DISTRIB. % POR FONTE

FONTES	ORGÃOS	MINISTERIO DO TRABALHO E DA PREVIDENCIA SOCIAL	MINISTERIO DA SAUDE	MINISTERIO DA ACAO SOCIAL	ENCARGOS PREVIDENCIARIOS DA UNIAO	OUTROS	TOTAL
100 RECURSOS ORDINARIOS		5.10	36.14	6.56	39.63	12.57	100.00
151 CONT. SOBRE LUCRO		0.00	11.83	0.28	87.89	0.00	100.00
153 FINSOCIAL		14.57	51.70	19.70	6.66	7.37	100.00
154 CONT. EMPREGADORES E TRABALHADORES		100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
122 RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNOSTICOS		0.00	95.65	0.00	0.00	4.35	100.00
140 PIS/PASEP		100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
156 SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR		0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	100.00
OUTROS		30.30	22.64	12.77	8.77	17.52	100.00
T O T A L		63.41	16.25	5.58	10.88	3.80	100.00

FONTE: Projeto de Lei Orçamentaria - 1992
 ELABORACAO: Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

TABELA 9

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

DISTRIBUICAO DAS FONTES DE RECURSOS SEGUNDO OS ORGAOS

- 1992 -

PART. X SEGUNDO MINISTERIOS

FONTES	ORGÃOS MINISTERIO DO TRABALHO E DA PREVIDENCIA SOCIAL	MINISTERIO DA SAUDE	MINISTERIO DA ACAO SOCIAL	ENCARGOS PREVIDENCIARIOS DA UNIAO	OUTROS	TOTAL
100 RECURSOS ORDINARIOS	0.58	16.08	8.50	26.33	23.44	7.23
151 CONT. SOBRE LUCRO	0.00	3.55	0.24	39.35	0.00	4.87
153 FINSOCIAL	4.72	65.35	72.58	12.58	39.02	20.54
154 CONT. EMPREGADORES E TRABALHADORES	74.19	0.00	0.00	0.00	0.00	47.05
122 RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNOSTICOS	0.00	3.65	0.00	0.00	0.70	0.62
140 PIS/PASEP	15.58	0.00	0.00	0.00	0.00	9.88
156 SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR	0.00	0.00	0.00	15.17	0.00	1.65
OUTROS	4.93	11.37	18.68	6.58	36.85	8.16
T O T A L	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FONTE: Projeto de Lei Orçamentaria - 1992

ELABORACAO: Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados

TABELA 10
 DISTRIBUICAO DAS PESSOAS OCUPADAS, SEGUNDO POSICAO NA OCUPACAO E CONTRIBUICAO PARA INSTITUTO
 DE PREVIDENCIA
 BRASIL: 1981 A 1989

CARACTERISTICAS	DISTRIBUICAO DAS PESSOAS OCUPADAS (1)							
	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
POSICAO NA OCUPACAO								
Empregado (1)	64.2	65.0	63.8	64.5	66.1	66.0	66.1	66.0
Com carteira assinada	37.3	34.3	35.0	36.4	38.2	38.5	38.8	39.1
Sem carteira assinada	26.9	30.7	28.8	28.1	27.9	27.5	27.3	26.9
Conta própria	22.7	22.6	23.3	22.8	22.9	22.6	23.0	21.9
Empregador	3.2	3.1	3.3	3.2	3.4	3.5	3.3	4.3
Nao remunerado	9.9	9.3	9.6	9.5	7.6	7.9	7.6	7.8
CONTRIBUICAO PARA INSTITUTO DE PREVIDENCIA								
Contribuintes	49.9	47.7	46.8	47.2	49.9	49.4	50.7	50.6
Nao contribuintes	50.1	52.3	53.2	52.8	50.1	50.6	49.3	49.4
TOTAL (2)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FONTE: IBGE, PNAD - Sintese de Indicadores da Pesquisa Basica da PNAD de 1981 a 1989.

NOTAS: Exclui-se a populacao da area rural da Regiao Norte.

(1) Inclusive os empregados sem declaracao de posse de carteira de trabalho assinada

(2) Inclusive pessoas sem declaracao de idade, posicao na ocupacao e contribuicao para instituto de previdencia

Tabela 11

Distribuição do emprego e da massa salarial e estimativa da contribuição do empregado para a Previdência Social

Setor formal do mercado de trabalho

Brasil, 1988

Cz\$ milhões

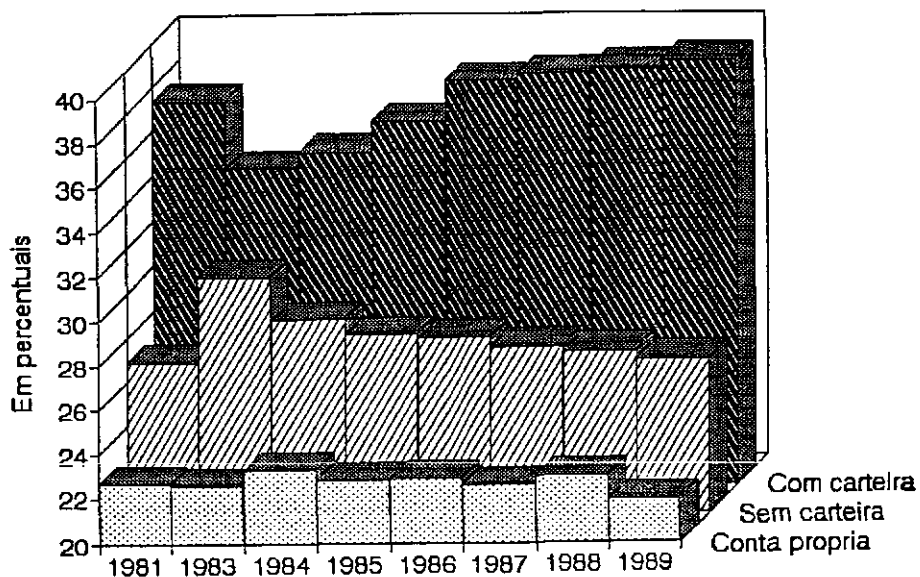
Faixas de Renda	Emprego(1)			Massa(2)			Contribuição a Previdência(3)		
	Absoluto	Relativo	Acumulado	Absoluto	Relativo	Acumulado	Absoluto	Relativo	Acumulado
Ate 1	2,095,462	9.47%	9.47%	74,441	1.69%	1.69%	5,955	1.90%	1.90%
1 - 2	6,424,214	29.17%	38.64%	375,392	8.52%	10.21%	30,031	9.58%	11.45%
2 - 3	3,799,188	17.25%	55.89%	375,203	8.52%	18.73%	30,018	9.55%	21.01%
3 - 5	3,918,730	17.79%	73.68%	611,844	13.88%	32.61%	55,048	17.52%	38.53%
5 - 7	1,965,731	8.56%	82.25%	448,715	10.19%	42.80%	44,872	14.28%	52.81%
7 - 10	1,429,208	6.48%	88.73%	479,860	10.89%	53.68%	47,966	15.27%	68.08%
10 - 15	1,109,583	5.04%	93.77%	545,125	12.37%	66.06%	44,855	14.28%	82.35%
15 - 20	528,240	2.40%	96.17%	367,252	8.34%	74.39%	21,354	6.80%	89.15%
Mais de 20	843,315	3.83%	100.00%	1,128,051	25.61%	100.00%	34,091	10.85%	100.00%
Não decl.	1,639,470								
TOTAL	23,881,139	100.00%		4,405,482	100.00%		314,189	100.00%	

Fonte: Ministério do Trabalho, ANUÁRIO RAIS/88

Notas:

- (1) A distribuição relativa e acumulada do emprego foi calculada supondo que os empregos com renda não declarada possuem a mesma distribuição por faixas salariais que os empregos declarados.
- (2) Em milhões de cruzados de dezembro de 1988.
- (3) Foram utilizadas as alíquotas e as faixas de salários de contribuição da Lei 8.212/81. O salário mínimo de dezembro de 1988 era de Cz\$ 40.425,00.

GRAFICO 5
COMPORTAMENTO DA POSICAO NA OCUPACAO



Fonte; PNAD/IBGE

TABELA 12
 EVOLUCAO DAS RECEITAS DO SIMPAS EM RELACAO AO PIB
 1982-1991

ANOS	PIB	TAXA	RECEITA	ARRECADACAO		TRANSFERENCIAS		DUTRAS		
	Cr\$ mil correntes	REAL %	TOTAL Cr\$ mil correntes	% PIB	BANCARIA Cr\$ mil correntes	% PIB	DA UNIAO Cr\$ mil correntes	% PIB	RECEITAS Cr\$ mil correntes	% PIB
1982	50,541	1.10	3,106	6.15	2,987	5.91	89	0.18	30	0.06
1983	117,258	(2.80)	6,490	5.53	6,010	5.13	435	0.37	45	0.04
1984	386,091	5.00	19,526	5.06	16,725	4.33	2,607	0.68	194	0.05
1985	1,382,524	8.30	71,931	5.20	64,218	4.64	4,747	0.34	2,966	0.21
1986	3,661,818	7.50	204,884	5.60	189,646	5.18	8,697	0.24	6,541	0.18
1987	11,534,551	3.60	681,309	5.91	550,280	4.77	21,310	0.18	189,719	0.95
1988	86,197,482	0.00	4,336,789	5.03	3,716,161	4.31	148,590	0.17	472,038	0.55
1989	1,266,348,349	3.60	68,350,294	5.40	55,432,411	4.38	10,497,074	0.83	2,420,809	0.19
1990	32,353,476,753	4.30	2,118,139,631	6.55	1,717,182,805	5.31	226,330,649	0.70	174,626,177	0.54
1991(*)	171,157,630,690	1.00	9,520,873,639	5.57	7,876,860,290	4.60	1,069,430,410	0.62	582,582,939	0.34

FONTE: INSS, FLUXO DE CAIXA, varios anos,
 IBGE, para os dados do PIB.

NOTA: (*) Dados preliminares.

ELABORACAO: Assessoria Legislativa da Camara dos Deputados em 04/02/92.

Nos últimos três anos pesquisados, a evasão potencial passou a ser de QUARENTA E UM POR CENTO, de acordo com a Tabela 13.

Outro estudo recente, elaborado pela DATAPREV e divulgado pelo Relator^{25/} mostra que em 1988 (último ano com dados disponíveis) mais de 200 mil empresas que declararam na RAIS ter empregados e pagar salário simplesmente não contribuíram, de NENHUMA FORMA, para Previdência Social. Outras 690 mil empresas pesquisadas pagaram valores em média QUATORZE POR CENTO menores à Previdência Social do que os declarados na RAIS do mesmo mês.

3. O esgotamento das fontes de financiamento da seguridade

Informalização da economia, evasão de receitas, pequena participação dos salários na renda nacional, reduzida base de cobrança de algumas das contribuições, ausência de recursos adicionais do Tesouro para custeio e investimento, imprecisão do conceito de Seguridade Social e conseqüente cobertura por ela de gastos tipicamente fiscais: todos estes fatores, agravados pela recessão e pela gestão caótica, explicam o visível esgotamento das fontes de financiamento da Seguridade Social em geral.^{26/}

Em particular, na Previdência Social, esses fatores explicam as dificuldades hoje existentes para o cumprimento de suas obrigações e a decisão de, através de medidas administrativas, procurar fazer caixa. Entre elas: a fixação de um incompensável índice de 54,6% para reajuste dos benefícios, ano passado; o represamento de milhares de novas aposentadorias urbanas e rurais; os sucessivos adiamentos no cumprimento de outros itens da nova legislação previdenciária.

Este quadro de dificuldades fica visível quando se examina o comportamento das receitas e despesas nesta década, conforme a Tabela 14 e o Gráfico 7.

A conclusão é simples: qualquer reorganização da Previdência Social entre nós precisa enfrentar a questão do financiamento de modo a:

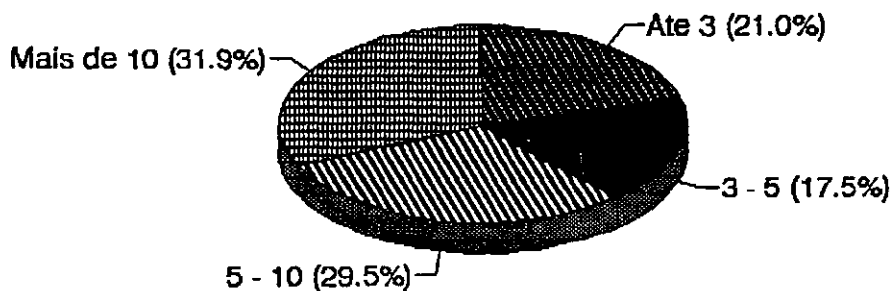
- a) assegurar estímulos à formação das relações de trabalho para ampliar a base de contribuição sobre a folha de salários, independentemente da óbvia vinculação entre este fato e o desenvolvimento da economia como um todo. Apenas os dois esforços - na direção do crescimento e da formalização - recuperarão a folha de salários como base crescente para a cobertura de despesas previdenciárias.

^{25/} Anexo XVII, documento elaborado pelo Deputado Antônio Britto, sobre sonegação na Previdência Social.

^{26/} Vide crise da saúde pública e desativação na prática de quase todos os programas de assistência social.

Gráfico 8
EMPREGADOS: CONTRIBUICAO A PREVIDENCIA
Participacao por faixas de sal. minimo

Estimativas com base na RAIS/88.
Aliquotas da Lei 8.212/91.



Participacao na contribuicao do
empregado sobre a folha.

TABELA 13

ESTIMATIVA DE EVASAO DE RECURSOS

ARRECADACAO DAS CONTRIBUICOES SOBRE A
FOLHA DE SALARIOS: RELACAO ENTRE OS
NIVEIS EFETIVO E POTENCIAL

MESES	1985 Em %	1986 Em %	1987 Em %	1988 Em %
JAN	63,07	63,92	59,59	61,82
FEV	72,58	69,91	62,96	61,12
MAR	65,30	66,00	46,94	59,52
ABR	68,28	67,21	54,50	60,82
MAI	59,28	89,32	55,56	61,34
JUN	74,52	80,20	51,56	60,21
JUL	65,77	81,18	69,59	64,64
AGO	67,93	77,66	84,99	61,91
SET	66,47	76,35	66,99	47,45
OUT	64,34	75,50	60,91	39,17
NOV	62,03	77,54	57,55	41,61
DEZ	75,94	70,40	70,57	83,69
RELACAO ANUAL	67,38	74,97	63,20	58,97
GRAU DE EVASAO	32,62	25,03	36,80	41,03

Fonte: Sandra Cristina F. de Almeida, em "As Contribuicoes Sociais de Empregadores e Trabalhadores: repercussoes sobre o mercado de trabalho e grau de evasao", Documento de Politica n. 8, IPEA, fevereiro de 1992.

TABELA 14

EVOLUCAO DAS DESPESAS DO SINPAS EM RELACAO AO PIB
1982-1991

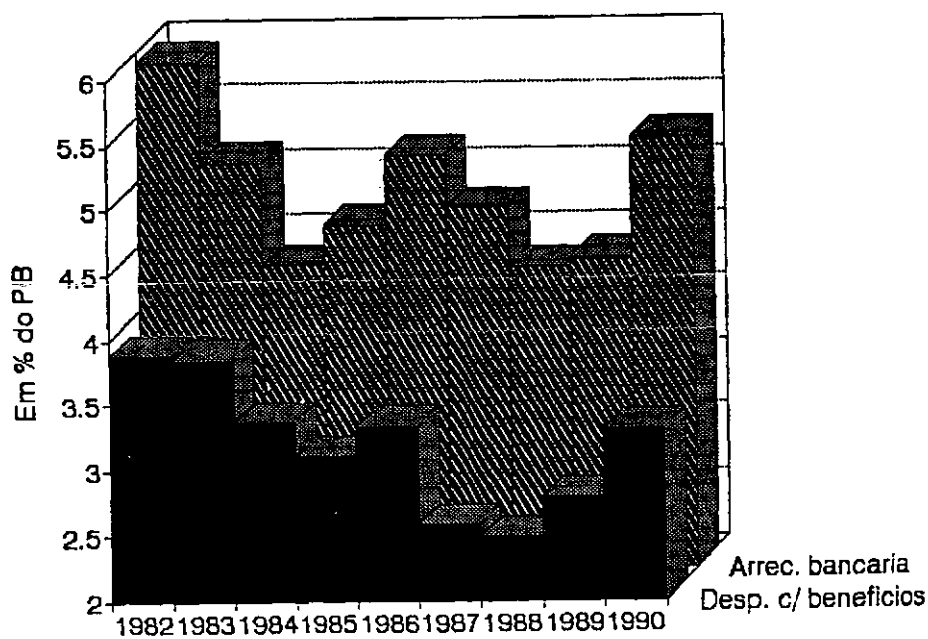
ANOS	PIB		TAXA REAL %	DESPESA TOTAL		DESPESA C/ BENEFICIOS		DESPESA C/ ASSIST. MED.		DESPESA C/ ASS. SOCIAL	
	Cr\$ mil correntes	Cr\$ mil correntes		% PIB	Cr\$ mil correntes	% PIB	Cr\$ mil correntes	% PIB	Cr\$ mil correntes	% PIB	
1982	50,541	1.10		3,059	6.05	1,968	3.89	470	0.95	47	0.09
1983	117,258	(2.00)		6,592	5.62	4,510	3.85	920	0.78	80	0.08
1984	386,091	5.00		19,090	4.94	12,992	3.37	2,916	0.76	214	0.06
1985	1,382,524	8.30		65,811	4.76	42,965	3.11	9,708	0.70	672	0.05
1986	3,661,818	7.50		190,582	5.20	121,760	3.33	28,710	0.78	2,913	0.08
1987	11,536,551	3.60		606,065	5.25	297,186	2.58	126,543	1.10	26,990	0.23
1988	86,197,482	0.00		4,336,771	5.03	2,136,674	2.48	1,023,849	1.19	159,241	0.18
1989	1,266,348,349	3.60		68,605,685	5.42	35,161,045	2.78	13,162,199	1.04	721,528	0.06
1990	32,353,476,753	4.30		2,034,873,353	6.29	1,067,674,355	3.30	405,397,374	1.25	11,268,472	0.03
1991(*)	171,157,630,690	1.00		9,636,912,535	5.63	5,720,958,390	3.34	2,588,370,149	1.51	--	--

FONTE: INSS, FLUXO DE CAIXA, varios anos.
IBGE, para os dados do PIB.

NOTA: (*) Dados preliminares.

ELABORACAO: Assessoria Legislativa da Camara dos Deputados.

GRAFICO 7
Cont. sobre folha e beneficios/PIB



- b) a reavaliação de fontes para o financiamento da assistência médica e social. Elas, obrigatoriamente, terão de ser fiscais, com a participação de toda a sociedade. Mas a decisão pelo FINSOCIAL continua enfrentando inesgotáveis contestações jurídicas que comprometem seu desempenho futuro. E que, somados ao efeito inflacionário e à dificuldade de fiscalização, repõem a polêmica sobre a conveniência e eficiência de deixar a saúde pública e a assistência social na dependência da contribuição social sobre o faturamento. Vale lembrar que, apenas nesta semana, mais uma decisão judicial liberou empresas de seu pagamento, considerando a justiça não terem sido resolvidas suas questões jurídicas com a recente aprovação de legislação complementar sobre o assunto.
4. A ampliação de benefícios e alguns privilégios do sistema

As dificuldades financeiras vividas pela Previdência Social, neste momento, impedem uma melhor visualização dos verdadeiros impactos decorrentes dos novos benefícios estabelecidos pela Constituição de 1988, regulamentados apenas em 1991 e, em grande parte, ainda dependentes de implementação. Perto de um milhão de novas aposentadorias rurais; ao menos cem mil aposentadorias urbanas já calculadas em novos moldes, a revisão dos benefícios concedidos após 5 de outubro de 1988 e a inevitável recuperação dos valores dos benefícios acima de um salário-mínimo constituem óbvias fontes adicionais de pressão sobre o caixa da Previdência Social.

De outra parte, no caso da saúde (dependente dos mesmos recursos da seguridade, especialmente este ano) a dramaticidade da crise indica, também, a necessidade de recursos adicionais e de reformas estruturais.

Contribuem, igualmente, dois outros fatores que maduramente a sociedade brasileira começa a debater e que fizeram parte das diversas exposições apresentadas à Comissão: a regressividade interna existente no conjunto de benefícios e os custos adicionais decorrentes da desejável evolução demográfica vivida pelo País, com índices maiores de longevidade.

A Tabela 15 sintetiza o histórico dos benefícios na última década no Brasil, urbanos e rurais. Eram em 1980 no total, SETE MILHÕES QUINHENTOS E TRINTA E NOVE MIL. Em 1990, chegaram a ONZE MILHÕES NOVECENTOS E OITENTA E OITO MIL, excluídos os benefícios acidentários. Um crescimento de **SESSENTA E DOIS POR CENTO NO CONTINGENTE DE BENEFÍCIOS URBANOS EM DEZ ANOS.**

O estudo dos atuais benefícios por espécie e faixas de salário-mínimo mostra a profunda injustiça do sistema brasileiro de seguro social. As tabelas 16 a 19 e o gráfico 8 provam que **SETENTA E DOIS POR CENTO DOS BENEFÍCIOS ESTÃO NA FAIXA DE ATÉ DOIS SALÁRIOS-MÍNIMOS.**

Tabela 15
PREVIDENCIA SOCIAL URBANA E RURAL
Numero de beneficios em manutencao

Especificacao	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989 (*)	%	1990 (**)	%
1) BENEFICIOS EM GERAL	7,539,489	96.92	8,261,759	96.72	8,782,956	96.49	9,456,031	96.44	9,772,991	96.30	10,208,960	96.07	10,477,704	95.74	10,896,879	95.71	11,011,841	95.59	11,641,796	95.97	11,988,437	96.34
APOSENTADORIAS	3,790,479	48.73	4,219,320	49.40	4,514,990	50.86	4,939,253	50.38	5,129,773	50.55	5,405,958	50.87	5,598,007	51.15	5,804,253	50.98	5,941,808	51.58	6,162,918	50.81	6,378,060	51.25
Aposentadorias invalidez	1,286,092	16.53	1,456,726	17.05	1,561,267	17.31	1,727,527	17.62	1,761,210	17.36	1,807,024	17.00	1,866,905	17.06	1,925,029	16.91	1,954,551	16.97	1,992,033	16.42	2,038,567	16.38
Trabalhador rural	203,702	2.62	303,088	3.55	348,981	3.87	395,859	4.04	426,936	4.21	444,750	4.19	450,657	4.12	463,673	4.07	467,186	4.06	465,527	3.84	484,117	3.89
Empregador rural	2,728	0.04	7,193	0.08	8,911	0.10	11,144	0.11	12,299	0.12	12,673	0.12	12,667	0.12	12,986	0.11	12,935	0.11	12,575	0.10	12,524	0.10
LOPS	1,075,118	13.82	1,142,042	13.37	1,199,274	13.30	1,316,572	13.43	1,318,253	12.99	1,346,100	12.67	1,400,303	12.80	1,445,178	12.69	1,471,449	12.77	1,511,136	12.46	1,539,337	12.37
Aeronauta	175	0.00	177	0.00	179	0.00	182	0.00	169	0.00	170	0.00	168	0.00	167	0.00	162	0.00	161	0.00	159	0.00
Lei 1.756/52	563	0.01	606	0.01	548	0.01	565	0.01	531	0.01	490	0.00	457	0.00	441	0.00	395	0.00	362	0.00	316	0.00
Plano Basico	2,409	0.03	2,302	0.03	2,127	0.02	1,995	0.02	1,858	0.02	1,720	0.02	1,566	0.01	1,507	0.01	1,393	0.01	1,299	0.01	1,187	0.01
Ex-SASSE	464	0.01	444	0.01	410	0.00	399	0.00	389	0.00	382	0.00	362	0.00	354	0.00	348	0.00	329	0.00	318	0.00
Extranumerario da Uniao	669	0.01	623	0.01	602	0.01	583	0.01	560	0.01	534	0.01	515	0.00	516	0.00	495	0.00	470	0.00	451	0.00
CAPIN	264	0.00	251	0.00	235	0.00	228	0.00	215	0.00	205	0.00	210	0.00	207	0.00	188	0.00	174	0.00	164	0.00
Aposentadorias velhice	1,742,170	22.40	1,916,251	22.43	2,033,134	22.54	2,169,447	22.13	2,282,811	22.50	2,388,262	22.47	2,466,523	22.54	2,553,757	22.43	2,632,942	22.86	2,757,823	22.73	2,892,278	23.24
Trabalhador rural	1,393,064	17.91	1,511,537	17.70	1,574,597	17.46	1,642,084	16.75	1,701,214	16.76	1,742,778	16.40	1,761,028	16.09	1,789,278	15.71	1,819,783	15.80	1,861,479	15.35	1,933,956	15.54
Empregador rural	80,860	1.04	91,090	1.07	96,959	1.08	104,777	1.07	109,654	1.08	112,821	1.05	111,634	1.02	113,742	1.00	114,039	0.99	112,152	0.92	112,434	0.90
LOPS	268,131	3.45	313,518	3.67	361,487	4.01	422,503	4.31	471,866	4.65	533,398	5.02	593,801	5.43	650,681	5.71	699,150	6.07	784,145	6.46	845,851	6.80
Lei 1.756/52	12	0.00	10	0.00	8	0.00	8	0.00	7	0.00	6	0.00	6	0.00	5	0.00	4	0.00	4	0.00	3	0.00
Plano Basico	6	0.00	6	0.00	5	0.00	5	0.00	5	0.00	5	0.00	5	0.00	5	0.00	5	0.00	5	0.00	5	0.00
Compulsoria ex-SASSE	97	0.00	90	0.00	78	0.00	70	0.00	65	0.00	54	0.00	49	0.00	46	0.00	41	0.00	38	0.00	29	0.00
Aposent. tempo de servico	762,217	9.80	846,343	9.91	920,589	10.21	1,042,279	10.63	1,085,752	10.70	1,210,672	11.39	1,264,579	11.56	1,325,467	11.64	1,354,315	11.76	1,413,062	11.65	1,447,215	11.63
LOPS	641,043	8.25	715,672	8.38	780,102	8.65	875,381	8.93	907,501	8.94	998,242	9.39	1,033,048	9.44	1,071,682	9.41	1,085,193	9.42	1,120,499	9.24	1,138,476	9.15
Ex-combatente	11,481	0.15	11,673	0.14	11,207	0.12	11,857	0.12	11,553	0.11	11,779	0.11	11,702	0.11	11,717	0.10	11,447	0.10	11,145	0.09	10,500	0.08
Jornalista profissional	441	0.01	460	0.01	486	0.01	521	0.01	551	0.01	555	0.01	556	0.01	568	0.00	585	0.01	578	0.00	571	0.00
Lei 1.756/52	2,116	0.03	2,318	0.03	2,898	0.02	2,266	0.02	2,255	0.02	2,163	0.02	1,990	0.02	2,031	0.02	1,941	0.02	1,899	0.02	1,730	0.01
Ex-SASSE	2,232	0.03	2,257	0.03	2,172	0.02	2,150	0.02	2,085	0.02	2,038	0.02	1,989	0.02	1,935	0.02	1,898	0.02	1,823	0.02	1,721	0.01
Professores		0.00		0.00	135	0.00	722	0.01	1,320	0.01	1,982	0.02	2,626	0.02	3,228	0.03	3,698	0.03	4,539	0.04	5,253	0.04
Especial	93,183	1.20	103,563	1.21	114,599	1.27	140,000	1.43	151,862	1.50	185,680	1.75	205,049	1.87	226,957	1.99	242,493	2.11	265,862	2.19	282,632	2.27
Especial do aeronauta	1,193	0.02	1,214	0.01	1,233	0.01	1,280	0.01	1,315	0.01	1,314	0.01	1,393	0.01	1,458	0.01	1,509	0.01	1,522	0.01	1,503	0.01
Ordinaria	7,834	0.10	7,061	0.08	6,275	0.07	5,692	0.06	4,993	0.05	4,438	0.04	3,845	0.04	3,432	0.03	2,922	0.03	2,500	0.02	2,112	0.02
Vantagens - Lei 1.756/52	1,894	0.02	1,821	0.02	1,694	0.02	1,659	0.02	1,580	0.02	1,528	0.01	1,382	0.01	1,402	0.01	1,356	0.01	1,270	0.01	1,179	0.01
Lei 6.683/79		0.00	304	0.00	588	0.01	751	0.01	757	0.01	945	0.01	999	0.01	1,057	0.01	1,273	0.01	1,425	0.01	1,538	0.01
PENSOES	1,681,723	21.62	1,860,131	21.78	1,997,311	22.14	2,167,242	22.10	2,330,614	22.97	2,501,596	23.54	2,640,090	24.12	2,799,572	24.59	2,940,437	25.53	3,156,133	26.02	3,327,782	26.74
Trabalhador rural	447,191	5.75	532,508	6.23	594,748	6.59	652,340	6.65	730,111	7.19	795,959	7.49	833,983	7.62	895,115	7.86	954,866	8.29	1,009,754	8.32	1,069,927	8.60
Empregador rural	13,300	0.17	10,887	0.12	14,712	0.16	18,151	0.19	22,727	0.22	26,604	0.25	28,181	0.26	32,769	0.29	35,217	0.31	38,658	0.32	44,685	0.36
LOPS	1,177,541	15.14	1,273,315	14.91	1,346,420	14.93	1,455,288	14.84	1,537,400	15.15	1,639,113	15.42	1,738,914	15.89	1,832,845	16.10	1,912,577	16.60	2,070,280	17.07	2,176,725	17.49
Ex-combatente	1,020	0.01	1,194	0.01	1,293	0.01	1,542	0.02	1,681	0.02	1,906	0.02	2,107	0.02	2,311	0.02	2,444	0.02	2,772	0.02	2,845	0.02
Ato Institucional	583	0.01	250	0.00	191	0.00	119	0.00	18	0.00	11	0.00	9	0.00	7	0.00	8	0.00	11	0.00	12	0.00
Lei 593/48	20,464	0.26	19,877	0.23	18,577	0.21	17,932	0.18	17,117	0.17	16,431	0.15	15,502	0.14	15,016	0.13	14,301	0.12	13,671	0.11	12,986	0.10
Serv. Pub. Fed. dupla ap	3,419	0.04	3,697	0.04	3,959	0.04	4,260	0.04	4,458	0.04	4,719	0.04	5,052	0.05	5,275	0.05	5,307	0.05	5,558	0.05	5,730	0.05
Decreto 20.465/31	12,685	0.16	12,446	0.15	11,703	0.13	11,385	0.12	10,921	0.11	10,429	0.10	9,933	0.09	9,688	0.09	9,266	0.08	8,871	0.07	8,475	0.07
Lei 1.756/52	2,951	0.04	3,235	0.04	3,031	0.03	3,439	0.04	3,474	0.03	3,560	0.03	3,546	0.03	3,668	0.03	3,561	0.03	3,629	0.03	3,401	0.03
Plano Basico	1,357	0.02	1,407	0.02	1,380	0.02	1,435	0.01	1,464	0.01	1,498	0.01	1,496	0.01	1,511	0.01	1,505	0.01	1,517	0.01	1,500	0.01
Ex-SASSE	1,284	0.02	1,291	0.02	1,260	0.01	1,240	0.01	1,171	0.01	1,117	0.01	1,094	0.01	1,068	0.01	1,053	0.01	1,018	0.01	965	0.01
Lei 6.683/79		0.00	24	0.00	37	0.00	59	0.00	72	0.00	82	0.00	89	0.00	101	0.00	129	0.00	186	0.00	230	0.00
Lei 7.070/82		0.00		0.00		0.00	52	0.00		0.00	167	0.00	184	0.00	198	0.00	203	0.00	208	0.00	221	0.00

ABONO PERMANENCIA SERVICO	127,465	1.64	121,633	1.42	120,561	1.34	120,608	1.23	103,022	1.02	103,969	0.98	107,018	0.98	112,371	0.99	124,134	1.08	147,926	1.22	164,642	1.32
20%	119,974	1.54	112,526	1.32	107,347	1.19	107,673	1.10	90,935	0.90	91,192	0.86	94,155	0.86	98,641	0.87	108,529	0.94	131,243	1.08	148,528	1.19
25%	7,491	0.10	9,107	0.11	13,214	0.15	12,935	0.13	12,087	0.12	12,777	0.12	12,863	0.12	13,730	0.12	15,605	0.14	16,683	0.14	16,114	0.13
AUXILIO-DOENCA	691,530	8.89	753,049	8.82	753,578	8.36	861,158	8.78	813,558	8.02	759,729	7.15	697,670	6.38	733,056	6.44	562,265	4.88	721,240	5.95	643,190	5.17
Trabalhador rural		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	151	0.00	30,462	0.25	14,628	0.12
LOPS	691,454	8.89	752,991	8.82	753,534	8.35	861,123	8.78	813,530	8.02	759,704	7.15	697,646	6.37	733,032	6.44	562,098	4.88	690,769	5.69	628,555	5.05
Plano Basico	76	0.00	58	0.00	44	0.00	35	0.00	28	0.00	25	0.00	24	0.00	24	0.00	16	0.00	9	0.00	7	0.00
AUXILIO-RECLUSAO	3,582	0.05	4,039	0.05	3,610	0.04	4,050	0.04	4,191	0.04	4,140	0.04	4,102	0.04	3,981	0.03	3,950	0.03	4,400	0.04	4,583	0.04
Trabalhador rural		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	9	0.00	160	0.00	285	0.00
LOPS	3,581	0.05	4,038	0.05	3,609	0.04	4,049	0.04	4,190	0.04	4,139	0.04	4,101	0.04	3,980	0.03	3,940	0.03	4,239	0.03	4,297	0.03
Plano Basico	1	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00
RENDA MENSAL VITALICIA	1,244,710	16.00	1,303,587	15.26	1,312,906	14.56	1,363,720	13.91	1,391,833	13.72	1,433,568	13.49	1,430,817	13.07	1,443,646	12.68	1,439,247	12.49	1,449,179	11.95	1,470,260	11.81
Invalidos rural	114,255	1.47	146,368	1.71	167,385	1.86	187,154	1.91	205,536	2.03	227,848	2.14	238,077	2.18	252,995	2.22	262,137	2.28	274,007	2.26	299,160	2.40
Maiores de 70 anos rural	209,719	2.70	223,692	2.62	229,742	2.55	237,348	2.42	260,257	2.56	290,616	2.73	301,106	2.75	310,332	2.73	315,905	2.74	324,757	2.68	341,585	2.74
Invalidos urbano	451,740	5.81	467,510	5.47	474,724	5.26	497,576	5.07	500,415	4.93	501,465	4.72	495,288	4.53	495,014	4.35	490,812	4.26	492,032	4.06	487,265	3.92
Maiores 70 anos urbano	468,996	6.03	466,017	5.46	441,055	4.89	441,642	4.50	425,625	4.19	413,639	3.89	396,346	3.62	385,305	3.38	370,393	3.22	358,383	2.95	342,250	2.75
2) BENEFICIOS ACIDENTARIOS	239,740	3.08	280,112	3.28	316,344	3.51	348,559	3.56	375,029	3.70	417,579	3.93	465,970	4.26	488,964	4.29	507,579	4.41	488,659	4.03	455,923	3.66
Aposent. invalidez rural	1,099	0.01	1,590	0.02	2,089	0.02	2,481	0.03	3,127	0.03	3,629	0.03	4,037	0.04	4,672	0.04	5,105	0.04	5,434	0.04	6,088	0.05
Pensao rural	605	0.01	824	0.01	1,002	0.01	1,148	0.01	1,516	0.01	1,833	0.02	2,025	0.02	2,380	0.02	2,585	0.02	2,771	0.02	2,984	0.02
Auxilio-doenca rural		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	58,670	0.48	6,588	0.05
Aposent. invalidez urbano	24,291	0.31	29,114	0.34	33,846	0.38	39,424	0.40	43,679	0.43	49,095	0.46	53,110	0.49	56,981	0.50	59,752	0.52	64,180	0.53	67,576	0.54
Pensao urbano	50,838	0.65	56,268	0.66	60,070	0.67	65,958	0.67	70,178	0.69	74,876	0.70	79,746	0.73	84,374	0.74	87,966	0.76	94,321	0.78	99,095	0.80
Auxilio-doenca urbano	58,002	0.75	65,238	0.76	69,792	0.77	67,551	0.69	66,165	0.65	80,051	0.75	105,107	0.96	104,161	0.91	103,959	0.90		0.00		0.00
Auxilio-acidente	83,455	1.07	95,379	1.12	105,524	1.17	115,628	1.18	123,302	1.22	130,828	1.23	136,038	1.24	143,074	1.26	148,374	1.29	155,647	1.28	160,500	1.29
Auxilio-suplementar	21,450	0.28	31,699	0.37	43,221	0.48	56,369	0.57	67,062	0.66	77,267	0.73	85,907	0.78	93,322	0.82	99,838	0.87	107,636	0.89	113,092	0.91
TOTAL GERAL (1)+(2)	7,779,229	100.00	8,541,871	100.00	9,019,300	100.00	9,804,590	100.00	10,148,020	100.00	10,626,539	100.00	10,943,674	100.00	11,385,843	100.00	11,519,420	100.00	12,130,455	100.00	12,444,360	100.00

FONTE: MTPS/SNPSC/DPS/Coordenacao de Estatistica e Cadastro.

Quadro constante do "Documento consolidado de informacoes solicitadas ao Poder Executivo", encaminhado a Comissao Especial de Reforma da Previdencia Social

FONTE PRIMARIA: Coordenadoria de Informatica da Secretaria de Planejamento do INPS, em 30/05/86.

NOTAS: Dados extraidos de Relatorios emitidos pela Dataprev e Boletim Estatistico de Acidentes do Trabalho (BEAT)

Dados Preliminares

(*) Exclusive Auxilio-Doenca Acidentario Urbano

Tabela 16

PREVIDENCIA SOCIAL

Numero de beneficios em manutencao por faixas de salario minimo
1990

Faixa de salario minimo	URBANOS								RURALS						TOTAL
	Aposent. Velhice	Aposent. T.Servico	Aposent. Especial	Aposent. Invalidez	Abono 20%	Abono 25%	Pensoes	Auxilios doenca/acid	Ap. Velhice Empre. rural	Ap. Velhice Trab. rural	Pensao Empre. rural	Pensao Trab. rural	Ap. invalidez Empre. rural	Ap. invalidez Trab. rural	
0-1	501,846	122,944	17,854	1,130,361	81,580	3,998	1,792,192	686,749	71,773	1,938,905	38,602	1,093,351	9,311	483,304	7,972,770
1-2	164,860	168,013	38,817	240,941	40,606	4,908	303,853	91,672	31,158		3,233		2,767		1,098,828
2-3	74,068	161,346	49,709	94,536	11,907	2,939	161,119	25,757	4,084		981		226		586,672
3-4	38,201	139,659	47,743	42,672	7,267	2,165	86,498	8,770	2,789		452		114		376,338
4-5	20,317	120,574	35,853	23,227	6,040	1,246	54,778	4,982	1,695		189		77		268,978
5-6	12,816	85,767	24,238	14,156	492	585	38,119	2,925	1,090		93		43		180,324
6-7	10,429	91,090	16,716	9,912	83	94	16,535	2,098	374		45		28		147,404
7-8	6,810	85,158	18,018	6,329	30	48	7,843	1,064	235		9		12		127,556
8-9	5,887	74,269	14,977	3,605	15	25	4,518	377	155		3		7		103,838
9-10	3,303	49,106	8,407	1,912	7	9	2,653	146	30		1		1		65,575
10-11	1,253	21,782	4,592	834	7	10	1,631	42	23		2				30,176
11-12	486	8,381	1,104	465	1	3	1,015	23	6		1				11,485
12-13	279	5,023	599	302		1	813	8	3						7,028
13-14	205	2,921	371	276	3	4	911	9					1		4,701
14-15	44	1,431	143	216			645	4	19		10		2		2,514
15-16	30	802	104	99			611								1,646
16-17	9	499	148	52		1	559	1							1,269
17-18	7	332	14	49			400								802
18-19	5	489	4	31			198	1							728
19-20	2	205	2	20			175	4							408
20 +	16	1,432	81	33		1	1,185	11							2,759
TOTAL	842,873	1,141,223	279,494	1,578,028	148,038	16,037	2,476,251	824,651	113,434	1,938,905	43,621	1,093,351	12,589	483,304	10,991,799

Fonte: IBMEC - Relatorio de Pesquisa - Reformulacao da Previdencia Social do Brasil

Primeiro Relatorio: Previdencia Social Brasileira: Evolucao Recente e Perspectivas; RJ, novembro/91.

Fonte dos dados primarios: SINTESE

Tabela 17

PREVIDENCIA SOCIAL

Numero de beneficios em manutencao por faixas de salario minimo: Percentual por especie de beneficio

1990

Em %

Faixa de salario minimo	URBANOS								RURALS						TOTAL
	Aposent. Velhice	Aposent. T.Servico	Aposent. Especial	Aposent. Invalidez	Abono 20%	Abono 25%	Pensoes	Auxilios doenca/acid	Ap. Velhice Empre. rural	Ap. Velhice Trab. rural	Pensao Empre. rural	Pensao Trab. rural	Ap. invalidez Empre. rural	Ap. invalidez Trab. rural	
0-1	59.54	10.77	6.39	71.63	55.11	24.93	72.38	83.28	63.27	100.00	88.49	100.00	73.96	100.00	72.53
1-2	19.56	14.72	13.89	15.78	27.43	30.60	12.27	11.12	27.47	0.00	7.41	0.00	21.98	0.00	10.00
2-3	8.79	14.14	17.79	5.99	8.04	18.33	6.51	3.12	3.60	0.00	2.25	0.00	1.80	0.00	5.34
3-5	6.94	22.80	29.91	4.18	8.99	21.27	5.71	1.67	3.95	0.00	1.47	0.00	1.52	0.00	5.87
5-7	2.76	15.50	14.65	1.53	0.39	4.23	2.21	0.61	1.29	0.00	0.32	0.00	0.56	0.00	2.98
7-10	2.14	18.27	14.81	0.75	0.04	0.51	0.61	0.19	0.37	0.00	0.03	0.00	0.16	0.00	2.70
10-15	0.27	3.46	2.44	0.13	0.01	0.11	0.20	0.01	0.04	0.00	0.03	0.00	0.02	0.00	0.51
15-20	0.01	0.20	0.10	0.02	0.00	0.01	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04
20 +	0.00	0.13	0.03	0.00	0.00	0.01	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBRPEC - Relatorio de Pesquisa - Reformulacao da Previdencia Social do Brasil

Primeiro Relatorio: Previdencia Social Brasileira: Evolucao Recente e Perspectivas; RJ, novembro/91.

Fonte dos dados primarios: SINTESE

Tabela 18
PREVIDENCIA SOCIAL
Numero de beneficios em manutencao por faixas de salario minimo
1990

Faixa de : salario : minimo :	URBANOS								RURALS						TOTAL
	Aposent. : Velhice :	Aposent. : T.Servico :	Aposent. : Especial :	Aposent. : Invalidez :	Abono : 20% :	Abono : 25% :	Pensoes	Auxilios : doenca/acid :	Ap. Velhice : Empre. rural :	Ap. Velhice : Trab. rural :	Pensao : Empre. rural :	Pensao : Trab. rural :	Ap. invalidez : Empre. rural :	Ap. invalidez : Trab. rural :	
0-1	501,846	122,944	17,854	1,130,361	81,580	3,996	1,792,192	686,749	71,773	1,938,905	38,602	1,093,351	9,311	483,304	7,972,770
1-2	164,860	168,013	38,817	248,941	40,606	4,908	303,853	91,672	31,158		3,233		2,767		1,098,828
2-3	74,068	161,346	49,709	94,536	11,907	2,939	161,119	25,757	4,084		981		226		586,672
3-5	58,518	260,233	83,596	65,899	13,307	3,411	141,276	13,760	4,484	0	641	0	191	0	645,316
5-7	23,245	176,857	40,954	24,060	575	679	54,654	5,023	1,464	0	138	0	71	0	327,728
7-10	18,000	208,533	41,402	11,846	52	82	15,014	1,587	420	0	13	0	20	0	296,969
10-15	2,267	39,538	6,809	2,093	11	18	5,015	86	51	0	13	0	3	0	55,904
15-20	53	2,327	272	251	0	1	1,943	6	0	0	0	0	0	0	4,853
20 +	16	1,432	81	33	0	1	1,185	11	0	0	0	0	0	0	2,759
TOTAL	842,873	1,141,223	279,494	1,578,028	148,038	16,037	2,476,251	824,651	113,434	1,938,905	43,621	1,093,351	12,589	483,304	10,991,799

Fonte: IBMEC - Relatorio de Pesquisa - Reformulacao da Previdencia Social do Brasil
Primeiro Relatorio: Previdencia Social Brasileira: Evolucao Recente e Perspectivas; RJ, novembro/91.
Fonte dos dados primarios: SINTESE

Tabela 19
PREVIDENCIA SOCIAL
 Numero de beneficios em manutencao por faixas de salario minimo: Percentual por faixa de valor dos beneficios
 1990

Faixa de : salario : minimo :	URBANOS								RURALS						TOTAL
	Aposent. Velhice	Aposent. T.Servico	Aposent. Especial	Aposent. Invalidez	Abono 20%	Abono 25%	Pensoes	Auxilios doenca/acid	Ap. Velhice Empre. rural	Ap. Velhice Trab. rural	Pensao Empre. rural	Pensao Trab. rural	Ap. invalidez Empre. rural	Ap. invalidez Trab. rural	
0-1	6.29	1.54	0.22	14.18	1.02	0.05	22.48	8.61	0.90	24.32	0.48	13.71	0.12	6.06	100.00
1-2	15.00	15.29	3.53	22.66	3.70	0.45	27.65	8.34	2.84	0.00	0.29	0.00	0.25	0.00	100.00
2-3	12.63	27.50	8.47	16.11	2.03	0.50	27.46	4.39	0.70	0.00	0.17	0.00	0.04	0.00	100.00
3-5	9.07	40.33	12.95	10.21	2.06	0.53	21.89	2.13	0.69	0.00	0.10	0.00	0.03	0.00	100.00
5-7	7.09	53.96	12.50	7.34	0.18	0.21	16.68	1.53	0.45	0.00	0.04	0.00	0.02	0.00	100.00
7-10	6.06	70.22	13.94	3.99	0.02	0.03	5.06	0.53	0.14	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	100.00
10-15	4.06	70.72	12.18	3.74	0.02	0.03	8.97	0.15	0.09	0.00	0.02	0.00	0.01	0.00	100.00
15-20	1.09	47.95	5.60	5.17	0.00	0.02	40.04	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
20 +	0.58	51.90	2.94	1.20	0.00	0.04	42.95	0.40	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
TOTAL	7.67	10.38	2.54	14.36	1.35	0.15	22.53	7.50	1.03	17.64	0.40	9.95	0.11	4.40	100.00

Fonte: IBMEC - Relatorio de Pesquisa - Reformulacao da Previdencia Social do Brasil
 Primeiro Relatorio: Previdencia Social Brasileira: Evolucao Recente e Perspectivas; RJ, novembro/91.
 Fonte dos dados primarios: SINTESE

A regressividade do sistema é afirmada na tabela 19. Por ela, vê-se que:

- as aposentadorias por invalidez, as pensões e as aposentadorias dos rurais por velhice, que representam as proteções sociais mais disponíveis para os brasileiros mais pobres, respondem por OITENTA E OITO POR CENTO DOS BENEFÍCIOS até um salário-mínimo;
- os mesmos benefícios já são SESSENTA E OITO POR CENTO do total na faixa de 1 a 2 salários-mínimos;
- na faixa de 2 a 3 salários-mínimos, os mesmos benefícios passam a responder por QUARENTA E QUATRO POR CENTO;
- a partir de 3 salários-mínimos, as aposentadorias por tempo de serviço e as especiais tornam-se a maioria. CINQUENTA E TRÊS POR CENTO, de 3 a 5 salários-mínimos, SESSENTA E SEIS POR CENTO, de 5 a 7 salários-mínimos, OITENTA E QUATRO POR CENTO, de 7 a 10 salários-mínimos.

Esta situação leva a uma flagrante distorção no valor médio de benefícios. Dois levantamentos realizados em 1985 e em 1990 apontam na mesma direção: as aposentadorias especiais e por tempo de serviço com valores médios três a quatro vezes superiores aos demais benefícios.^{27/}

Resta perguntar, portanto, em relação à aposentadoria por tempo de serviço, se os gastos a ela relacionados podem ser considerados socialmente justos. O primeiro argumento, em sentido contrário, é que a aposentadoria por tempo de serviço não cobre nenhum risco social prioritário. Pelo contrário: o acesso a esse benefício, dados os requisitos para a sua percepção e as condições do mercado de trabalho brasileiro, é praticamente impossível para os trabalhadores menos qualificados, sobre os quais recai o peso das práticas de rotatividade da mão-de-obra.

Em segundo lugar, é completamente infundada a tese de que, se não existisse a aposentadoria por tempo de serviço, o brasileiro morreria antes de entrar em benefício, já que a esperança de vida ao nascer é muito próxima da idade mínima requerida para a aposentadoria por idade.

Nada mais falso. A variável importante a ser considerada pela Previdência Social é a esperança de sobrevivência em faixas etárias mais avançadas, por que a esperança de vida ao nascer, principalmente no Brasil, é grandemente afetada pelas elevadas taxas de mortalidade infantil.

27/ Ver Tabelas 20 e 21.

Tabela 20

Número, valor total e valor medio de alguns benefícios previdenciários em manutenção em 12/85

BENEFICIO	NUMERO	VALOR TOTAL (Em Cr\$ 10.000,00)	VALOR MEDIO	
			Em Cr\$ 1,00	Em SM
APOSENTADORIAS	3,263,533	405,410,967	1,242,246	2.07
32 - Aposentadoria por invalidez (LOPS)	1,346,100	97,315,032	722,941	1.20
41 - Aposentadoria por velhice (LOPS)	533,398	49,691,143	931,596	1.55
42 - Aposentadoria por tempo de serviço (LOPS)	998,242	201,022,647	2,013,767	3.36
46 - Aposentadoria Especial	185,688	36,746,602	1,978,943	3.30
92 - Aposentadoria por invalidez acidentaria urbana	49,095	5,411,344	1,102,219	1.84
Outras aposentadorias por invalidez	1,042	259,710	2,492,418	4.15
Outras aposentadorias por velhice	60	17,301	2,883,500	4.81
Outras aposentadorias por tempo de serviço	25,214	6,737,698	2,672,205	4.45
06 - Aposentadoria por invalidez (empregador rural)	12,673	759,868	599,596	1.00
08 - Aposentadoria por velhice (empregador rural)	112,021	7,449,622	665,020	1.11
PENSOES	1,925,271	111,255,818	577,671	0.96
21 - Pensao (LOPS)	1,439,113	91,078,417	560,537	0.93
93 - Pensao acidentaria urbana	74,876	8,306,076	1,109,311	1.85
Outras pensoes	38,255	2,721,150	711,319	1.19
Pensao P. Federais	146,423	7,053,398	481,714	0.80
03 - Pensao do empregador rural	26,604	1,296,777	487,437	0.81
AUXILIOS-DOENCA	759,704	47,069,728	619,580	1.03
31 - Auxilio-doenca (LOPS)	759,704	47,069,728	619,580	1.03
AUXILIO-ACIDENTE (94)	130,828	6,041,300	461,700	0.77
AUXILIO-SUPLEMENTAR (95)	77,267	1,692,056	218,988	0.36

FONTE: Tabelas constantes do "Documento consolidado de informacoes solicitadas ao Poder Executivo", encaminhado a Comissao Especial de Reforma da Previdencia Social.

OBS: Salario minimo em 12/85 = Cr\$ 600.000,00

Tabela 21

PREVIDENCIA SOCIAL

Composicao de beneficios de prestacao continuada: contingente e valor
1990

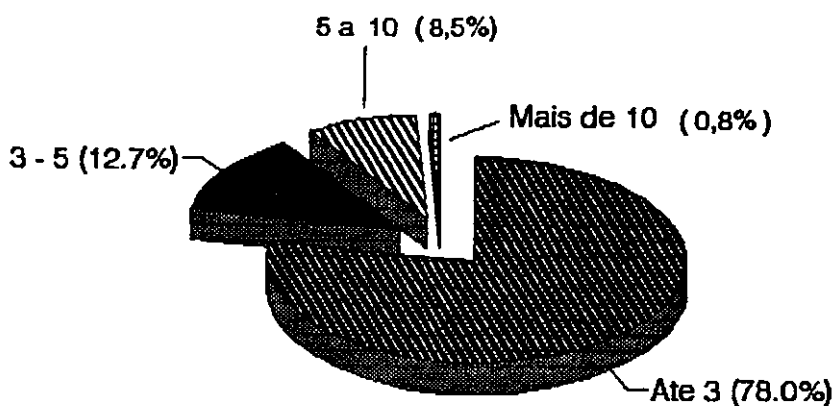
BENEFICIOS	COMPOSICAO (Z)		INDICE DE VALOR AJUSTADO PELO CONTINGENTE (C) = (B)/(A)
	CONTINGENTE (A)	VALOR (B)	
URBANOS	66.47	88.13	1.32
Aposentadoria por Velhice	7.47	8.69	1.13
Aposentadoria por Tempo de Servico	18.38	31.14	3.00
Aposentadoria Especial	2.54	7.22	2.84
Aposentadoria por Invalidez	14.36	13.23	0.92
Abono de 20%	1.35	1.13	0.84
Abono de 25%	0.14	0.21	1.50
Pensoes	22.53	21.48	0.95
Auxilio-Doenca/Acidente	7.50	5.04	0.67
RURAIS	33.53	11.87	0.35
Aposentadoria por Velhice: Empregador	1.83	0.89	0.86
Aposentadoria por Velhice: Trabalhador	17.64	5.89	0.33
Pensao: Empregador	0.40	0.22	0.55
Pensao: Trabalhador	9.95	3.32	0.33
Aposentadoria por Invalidez: Empregador	0.11	0.08	0.72
Aposentadoria por Invalidez: Trabalhador	4.40	1.47	0.33
TOTAL	100.00	100.00	1.00

ELABORACAO: IBMEC (Relatorio de Pesquisa: Reformulacao da Previdencia Social do Brasil, nov/91)

FONTE DOS DADOS PRIMARIOS: SINTESE

Gráfico 8
MASSA DE BENEFÍCIOS EM MANUTENCAO
Distribuição por faixas de sal. mínimo

Previdencia Social Urbana e Rural
Outubro de 1991



A sobrevida média de brasileiros adultos tem apresentado tendência constante de crescimento nas últimas décadas, como claramente demonstram os dados contidos na Tabela 22 e nos Gráficos 9 e 10, embora determinados fatores, como o nível de renda individual, afetem de forma significativa a vida média. No Brasil, a mulher de 40 anos com renda de um salário-mínimo pode esperar viver mais 30 anos, ao passo que outra, com a mesma idade e renda de 10 salários-mínimos viverá, em média, 9 anos mais.^{28/}

A elevação histórica da sobrevida dos brasileiros adultos soma-se a redução acelerada das taxas de natalidade. Tais fatores estruturais, de ordem demográfica, acarretam um progressivo envelhecimento da população, que contribui tanto para reduzir a proporção entre ativos e inativos, quanto para diminuir a relação entre tempo de contribuição e tempo de percepção do benefício.

Tais fatores estruturais, aliados à criação da aposentadoria proporcional para a mulher aos 25 anos de serviço, bem como à crescente inserção e permanência das trabalhadoras no mercado formal de trabalho, deverão pressionar ainda mais os gastos com esse tipo de benefício.

Outros benefícios que introduzem tratamento diferenciado em relação aos de legislação comum são os chamados benefícios acidentários, cujo número tem apresentado clara tendência de crescimento mais acelerado do que os demais benefícios. Tal fato não seria preocupante em si, dada a realidade dos índices de periculosidade e insalubridade do mercado de trabalho brasileiro, não fosse o comportamento absolutamente atípico dos gastos reais com estes benefícios ao longo da década de 80, que podem ser atestados pela Tabela 24 e Gráfico 11. Esta evolução, no mínimo estranha, pode corroborar a hipótese de que as fraudes e negociatas relacionadas à concessão judicial de aposentadorias por invalidez decorrentes de acidentes de trabalho atinjam efetivamente níveis assustadores.

5. Os servidores da União e os outros casos de Previdência diferenciados

A partir de informações trazidas à Comissão pelo Relator-Adjunto, Deputado Roberto Jefferson, foi discutida à exaustão a situação dos servidores públicos com sistemas diferenciados de previdência social e as gritantes diferenças entre estes e os brasileiros filiados à Previdência Social.

Com enormes dificuldades, a Comissão pode obter alguns dados iniciais sobre esta situação, em seus dois aspectos fundamentais.

O primeiro refere-se à comparação entre os valores pagos com benefícios da Previdência Social, já enfocados neste Relatório, e as aposentadorias e pensões dos servidores inativos, civis e militares.

28/ Ver Tabela 23.

Tabela 22
ESTIMATIVA DA ESPERANCA DE VIDA, POR PERIODOS QUINQUENAIS, SEGUNDO AS IDADES, 1950 - 1980.

IDADES	PERIODOS QUINQUENAIS					
	50-55	55-60	60-65	65-70	70-75	75-80
HOMENS						
AO NASCER	49.32	51.69	54.02	55.94	57.57	59.54
1	56.68	58.47	60.33	61.85	63.18	64.49
2	57.57	59.23	60.93	62.34	63.58	64.67
3	57.57	59.15	60.78	62.12	63.31	64.28
4	57.18	58.71	60.29	61.59	62.75	63.64
5	56.56	58.06	59.61	60.88	62.02	62.87
10	52.54	53.97	55.43	56.65	57.74	58.47
15	48.07	49.45	50.87	52.05	53.12	53.80
20	43.01	45.14	46.50	47.64	48.67	49.28
25	39.79	41.05	42.33	43.41	44.39	44.91
30	35.94	37.12	38.31	39.32	40.25	40.67
35	32.18	33.27	34.38	35.31	36.18	36.52
40	28.51	29.52	30.53	31.38	32.18	32.46
45	24.94	25.86	26.77	27.54	28.28	28.50
50	21.50	22.33	23.13	23.81	24.48	24.68
55	18.21	18.96	19.65	20.24	20.83	21.01
60	15.10	15.76	16.34	16.84	17.35	17.53
65	12.17	12.76	13.23	13.63	14.06	14.25
70	9.54	10.06	10.43	10.75	11.10	11.27
75	7.28	7.69	7.94	8.21	8.50	8.60
80	5.36	5.68	5.87	6.02	6.26	6.32
85	3.92	4.05	4.17	4.27	4.40	4.38
MULHERES						
AO NASCER	52.75	55.38	57.82	59.95	62.17	64.25
1	59.12	61.20	63.11	64.80	66.33	67.73
2	59.79	61.72	63.47	65.04	66.36	67.55
3	59.66	61.51	63.19	64.70	65.89	66.98
4	59.20	60.99	62.62	64.09	65.22	66.23
5	58.53	60.29	61.89	63.34	64.42	65.39
10	54.39	56.07	57.60	58.98	59.95	60.81
15	49.85	51.49	52.97	54.32	55.24	56.06
20	45.51	47.09	48.51	49.82	50.66	51.41
25	41.37	42.88	44.23	45.47	46.22	46.89
30	37.39	38.81	40.08	41.24	41.89	42.47
35	33.50	34.83	36.00	37.09	37.65	38.14
40	29.70	30.93	32.00	33.01	33.49	33.92
45	25.99	27.12	28.09	29.01	29.42	29.80
50	22.40	23.43	24.30	25.13	25.48	25.81
55	18.98	19.90	20.66	21.38	21.69	21.99
60	15.72	16.54	17.18	17.80	18.06	18.34
65	12.66	13.38	13.91	14.41	14.63	14.91
70	9.90	10.53	10.95	11.36	11.53	11.78
75	7.53	8.03	8.31	8.66	8.81	8.98
80	5.53	5.90	6.12	6.34	6.48	6.61
85	4.04	4.21	4.26	4.51	4.61	4.67

Fontes: Fundação IBGE e Centro Latinoamericano de Demografia - CELADE.

Tabela 23

BRASIL - VIDA MEDIA POR GRUPOS DE RENDA, SEGUNDO IDADES SELECIONADAS - 1975

CLASSES DE RENDA (Em Salarios Mínimos)	Idades Seleccionadas (em anos)							
	0 anos	1 ano	10 anos	15 anos	20 anos	40 anos	60 anos	80 anos
HOMENS								
Ate 1	51.9	57.9	60.2	60.3	61.3	65.2	72.3	84.4
+ de 1 a 3	56.8	62.8	64.7	65.0	65.4	69.3	73.9	84.8
+ de 3 a 5	60.6	66.0	67.5	67.7	69.2	73.4	75.2	84.8
+ de 5 a 10	62.4	68.4	70.0	70.0	70.2	72.1	76.2	84.9
+ de 10	65.6	71.6	73.0	73.0	73.1	74.4	77.7	85.2
MULHERES								
Ate 1	58.2	63.7	66.1	66.5	67.0	69.9	75.2	85.1
+ de 1 a 3	63.2	68.7	70.8	71.0	71.3	71.3	77.3	85.5
+ de 3 a 5	66.5	72.0	73.9	74.0	74.2	75.5	78.8	85.9
+ de 5 a 10	68.7	74.1	75.9	76.0	76.1	77.2	79.9	86.1
+ de 10	71.5	77.0	78.7	78.6	78.6	79.5	81.4	86.5

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Censo Demografico de 1980

Extraido de: Ana Amélia Camarano et alii, "Aposentadoria por Tempo de Serviço: Onda e Esperança de Vida e o Menos Importante", IPEA/Relatorio Interno, Maio/91

GRAFICO 9
EXPECTATIVAS QUINQUENAIS DE SOBREVIVÊNCIA
Homens aos 50 anos; Mulheres aos 45 anos

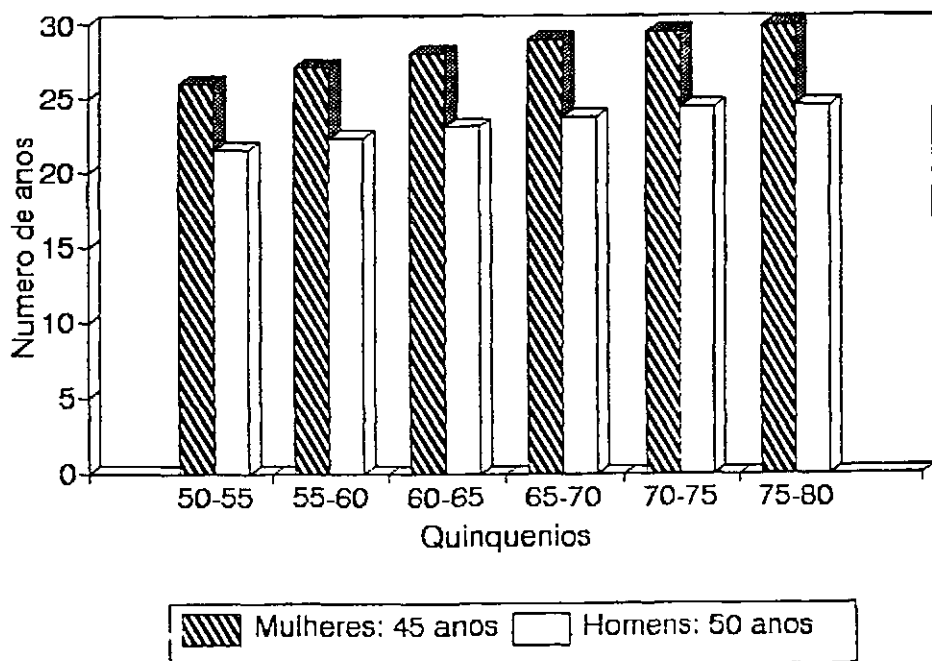


GRAFICO 10
EXPECTATIVAS QUINQUENAIS DE SOBREVIVÊNCIA
 Homens aos 65 anos; Mulheres aos 60 anos

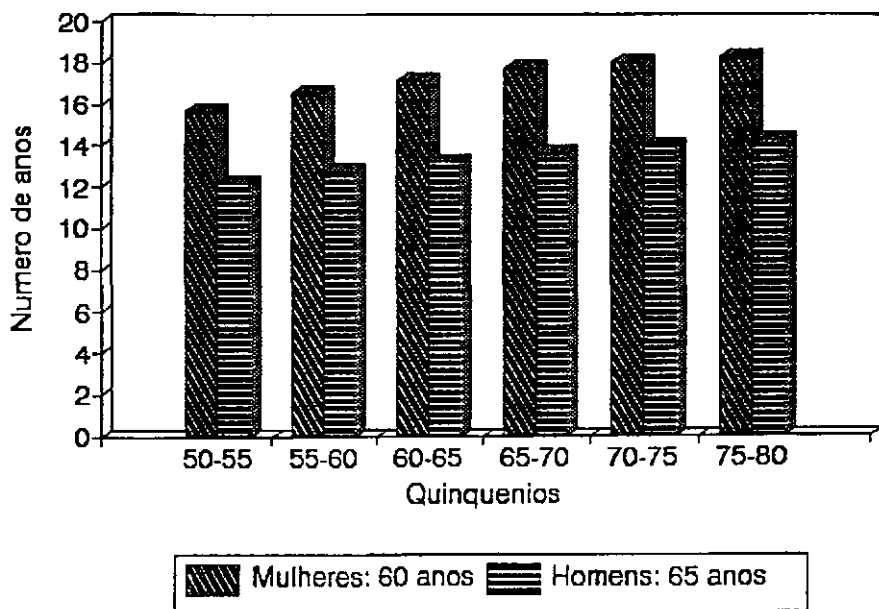


Tabela 24
 PREVIDENCIA SOCIAL URBANA E RURAL
 INDICE REAL DA DESPESA COM BENEFICIOS
 1980-1990

ESPECIFICACAO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
BENEFICIOS COMUNS (1)	100.00	104.81	117.64	105.06	92.35	94.63	107.99	89.07	72.43	83.41	87.83
Aposentadorias	100.00	105.66	119.65	108.85	100.15	104.80	117.95	87.32	79.93	85.91	92.39
Invalidez	100.00	105.91	120.70	109.18	100.09	108.92	124.31	92.06	83.82	89.86	94.92
Velhice	100.00	105.50	118.77	108.23	96.48	100.79	116.06	87.16	78.01	83.59	87.49
Tempo de servico	100.00	105.62	119.55	109.04	104.73	106.29	117.09	85.94	79.71	85.90	94.91
Especial	100.00	105.53	119.30	108.69	92.90	106.33	119.78	88.61	82.83	89.24	95.22
Economiarios	100.00	105.24	121.51	109.17	29.04	0.88	0.80	1.48	0.55	0.64	0.64
Pensoes	100.00	105.93	120.37	109.16	111.64	126.98	141.54	104.94	96.76	103.72	109.93
Pensoes Economiarios	100.00	105.93	120.38	109.16	112.11	127.70	142.33	105.53	97.32	104.33	110.57
Pensoes Economiarios	100.00	104.83	118.96	108.83	29.56	3.72	4.18	4.23	0.00	0.00	0.00
Auxilio-doenca	100.00	105.82	120.34	109.12	72.45	61.30	66.92	50.22	47.75	51.09	54.06
Auxilio-Matidade	100.00	106.15	119.93	109.54	59.87	44.92	49.39	39.16	36.60	38.32	40.89
Auxilio-reclusao	100.00	106.21	120.10	109.90	86.00	84.95	93.51	69.42	65.20	79.10	74.31
Auxilio-funeral	100.00	105.74	119.25	108.88	72.81	68.98	74.94	57.20	53.32	57.16	60.89
Salario-familia	100.00	97.52	88.92	62.88	63.15	70.07	74.78	53.59	36.86	24.62	14.62
Salario-maternidade	100.00	97.64	129.05	104.24	102.67	110.10	112.07	88.44	101.96	113.91	125.78
Renda Mens. Vitalicia	100.00	106.12	119.71	108.99	81.10	79.11	88.30	65.63	60.70	64.85	67.84
Invalidos	100.00	106.33	120.00	109.39	85.41	89.39	100.67	72.75	66.42	71.02	74.18
Idosos	100.00	105.94	119.45	108.63	77.32	70.07	77.44	59.38	55.68	59.44	62.27
Peculio Simples	100.00	0.00	0.00	0.00	7089.89	13140.09	15594.40	2172.60	0.00	0.00	0.00
Peculio Especial	100.00	105.87	119.71	109.27	110.77	137.87	155.72	114.36	105.96	114.94	123.77
Abono Perm. Servico	100.00	105.79	119.92	109.51	74.82	58.25	61.93	45.73	43.19	46.50	49.76
Abono Anual	100.00	100.66	119.88	99.75	76.51	59.37	114.38	85.97	67.87	204.79	209.35
BENEF. ACIDENT. (2)	100.00	105.72	118.07	107.35	127.54	111.76	117.54	87.00	125.36	87.08	93.16
Apo. invalidez	100.00	106.32	120.27	109.77	135.58	165.48	184.61	136.23	100.65	136.78	146.19
Pensoes	100.00	106.15	119.97	109.56	109.59	117.96	129.98	96.38	129.51	96.54	102.59
Auxilio-doenca	100.00	105.95	119.90	109.46	75.10	68.20	75.38	55.84	81.03	56.28	60.05
Auxilio-acidente	100.00	106.30	120.20	109.53	117.89	132.33	146.27	107.84	156.15	100.51	116.36
Auxilio-suplementar	100.00	106.27	120.64	109.86	325.11	483.41	540.04	395.03	583.31	401.98	430.76
Abono Anual	100.00	100.27	91.05	76.90	585.99	108.55	117.44	88.26	29.54	82.92	91.70
Pec. reducao capac.	100.00	107.09	120.83	110.29	35.12	13.19	16.93	12.90	11.46	11.94	13.13
Peculio invalidez	100.00	106.05	120.83	109.69	58.96	27.91	30.36	22.59	21.00	22.59	24.00
Peculio morte	100.00	106.10	119.99	109.89	58.61	40.09	44.40	33.01	40.00	33.01	34.99
TOTAL GERAL	100.00	104.85	117.65	105.14	93.64	95.26	108.34	80.33	74.37	83.54	88.93

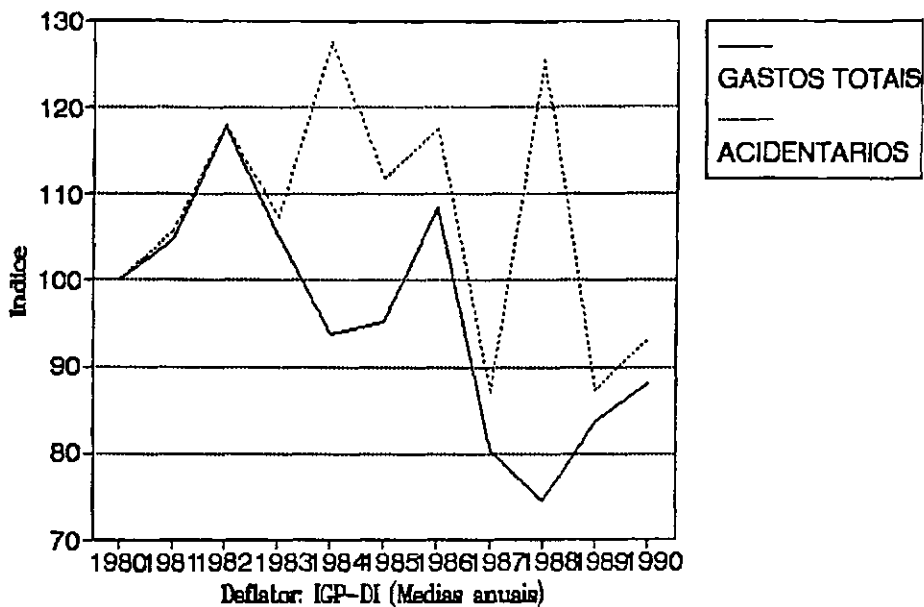
FONTE: NTPS, Divisao de Estatistica e Cadastro. Dados elaborados com base no Balanete Analitico e Acumulado do SIMPAS
 ELABORACAO: Assessoria Legislativa da Casa dos Deputados.

(1) Deflacionado pelas medias anuais do IGP-DI da FGV.

Gráfico 11

GASTOS REAIS COM BENEFÍCIOS: 80-90

Total Geral e Benefícios Acidentários



A Tabela 22, elaborada pela Assessoria Legislativa da Câmara com base em dados obtidos oficiosamente pela Comissão junto ao Poder Executivo, apresenta o número e o valor dos gastos da União com ativos e inativos civis e militares, para o mês de novembro de 1991. São flagrantes as diferenças entre os valores dos benefícios concedidos aos servidores públicos e aqueles do Regime Geral da Previdência Social.

A segunda questão refere-se à forma de financiamento destas despesas com inativos, civis e militares. O exame do orçamento de 1992 mostra uma grave distorção como já apontamos anteriormente, os chamados Encargos Previdenciários da União estão basicamente sendo pagos pelo conjunto da sociedade, através dos fundos da Previdência Social. O valor deste subsídio atinge proporções importantes.

O total do EPU em 1992 custará 1,36% do PIB. Em 1991, tinha sido UM VÍRGULA QUATRO POR CENTO DO PIB, ou 13 trilhões e 480 bilhões de cruzeiros, a valores de março de 1992. Estes recursos equivalem a DEZ VÍRGULA OITENTA E OITO POR CENTO DE TODOS OS GASTOS DE TODA A SEGURIDADE SOCIAL. No ano passado, tinham sido de OITO VÍRGULA SESENTA E TRÊS POR CENTO.

Os servidores públicos e a União pagarão em 1992 apenas QUARENTA E UM POR CENTO destas despesas.

Documento produzido pelo grupo de trabalho que estudou especificamente esta questão e as oportunas e reiteradas intervenções dos Deputados Nei Lopes e Mendonça Netto, informaram à Comissão as peculiaridades de determinadas carreiras no serviço público, bem como a flagrante diferença entre os valores médios das remunerações pagas pela iniciativa privada no Brasil e os impostos pelo setor público.^{29/} Desta forma, procura-se explicar a situação diferenciada como uma espécie de compensação às reais e reconhecidas desvantagens, de diversas ordens, dos servidores públicos.

Lembre-se, a propósito desta tese:

- a) o depoimento dos representantes da CUT, informando que a entidade é favorável à unificação dos sistemas de previdências, mas que inexistente igualdade em outros direitos para os serviços públicos;^{30/}
- b) o lúcido depoimento do Deputado Eduardo Jorge, Líder do Partido dos Trabalhadores, defendendo avanço em direção a um sistema único de previdência social, consequência natural da pretensão a uma sociedade solidária.^{31/} Há necessidade de que se pense, igualmente, nos outros direitos dos servidores públicos;

^{29/} Ver Anexo VI, relatório do grupo de trabalho sobre os servidores públicos, civis e militares.

^{30/} Reunião do dia 06.02.

^{31/} Reunião do dia 12.02.

Tabela 25
PESSOAL DA UNIAO
Numero e Despesas Correntes com Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas
Novembro/91

Discriminacao	Numero	Valor total dos beneficios	Valor Medio	
			Cr\$	Sal. Minimo
CIVIS				
INATIVOS	267,589	131,069,623,000.00	489,816.00	11.7
Poder Legislativo	8,950	18,890,854,500.00	2,110,710.00	50.3
Poder Judiciario	7,986	9,090,455,814.00	1,138,299.00	27.1
Poder Executivo	256,653	115,750,543,000.00	451,000.00	10.7
PENSIONISTAS	222,470	40,035,090,000.00	179,957.00	4.3
Poder Legislativo	1,433	1,475,597,358.00	1,029,726.00	24.5
Poder Judiciario	224	201,926,816.00	901,459.00	21.5
Poder Executivo	220,813	46,803,302,667.00	211,959.00	5.0
ATIVOS	981,214	305,259,255,000.00	311,103.65	7.4
Poder Legislativo	15,016	16,062,880,983.20	1,069,717.70	25.5
Poder Judiciario	45,529	27,653,538,785.84	607,382.96	14.5
Poder Executivo				
Administracao Direta	426,026	118,949,134,643.28	279,206.28	6.6
Autarquias	312,698	57,350,048,357.10	183,403.95	4.4
Fundacoes	124,284	42,274,354,983.12	340,143.18	8.1
Empresas Publicas	52,651	32,459,161,960.09	616,496.59	14.7
Soc. Economia Mista	5,710	10,510,128,972.60	1,840,653.06	43.8
MILITARES				
INATIVOS	111,518	103,941,459,273.74	932,059.93	22.2
PENSIONISTAS	134,885	76,885,856,850.55	570,010.43	13.6
ATIVOS	293,574	75,019,720,000.00	255,539.39	6.1

FORTE: SAF/PR

OBS.: Os totais fornecidos e aqui reproduzidos nao coincidem com o somatorio dos sub-itens.

- c) a atitude dúbia e contraditória do Governo Federal que não conseguiu esclarecer, afinal, pelo confronto de seus vários depoimentos, qual é a sua posição sobre o assunto, tendo em vista as flagrantes contradições entre os pronunciamentos dos diversos Ministros e Secretários;
- d) o depoimento da Deputada Maria Laura, do Partido dos Trabalhadores,^{32/} informando que era sua posição o sistema único de previdência social mas lembrando, por igual, as anomalias sofridas pelos servidores públicos.

Esta também foi a argumentação dos líderes do funcionalismo público.^{33/} Eles sugerem como alternativa que a União assuma integralmente o pagamento dos valores necessários à complementação dos benefícios dos servidores inativos.

Em contrapartida, examine-se documento elaborado pela Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados,^{34/} com os argumentos trazidos à Comissão, sobre a inviabilidade da manutenção deste sistema de previdência dos servidores públicos, sem alterações em seu sistema de financiamento e de gestão.

Em ocasião oportuna, esta discussão deverá prosseguir, cabendo, entre outros pontos, decidir se o benefício previdenciário é o melhor caminho para resolver ou compensar as perdas ocorridas durante o período de atividade profissional dos servidores. Ou se, contrariamente, desta forma não estamos montando um sistema de mentiras sucessivas: primeiro, remunera-se mal aos servidores. Depois, em troca, oferece-se compensações nas pensões e aposentadorias que, por sua vez, não são financiadas por ninguém e, no médio prazo, estarão colocadas, por isto mesmo em risco absoluto.

Este, no entanto, não é assunto ou objeto específico da Comissão. Interessa aqui examinar e propor solução para a segunda questão: independente de quais sejam ou devam ser os benefícios dos servidores civis e militares inativos, quem paga por eles? A resposta atual é a única que não serve: hoje, paga a sociedade e em particular os que pensam que estão contribuindo para a sua aposentadoria e descobrem seus recursos aplicados em outras finalidades.

Três idéias chegaram à Comissão

A primeira, no sentido de que os servidores públicos passem a participar do regime geral da Previdência Social, nas mesmas bases de contribuição e com direito aos mesmos benefícios. A idéia tem clara sustentação conceitual e ética; trata-se de tentar fazer um país onde todos tenham iguais direitos. Sem prejuízo, no entanto, de que os servidores que tenham direitos previstos em leis superiores aos dos demais brasileiros possam complementar sua aposentadoria ou pensão através de fundo próprio, mantido pela União, apenas para a cobertura destas diferenças. Desta forma, estariam atendidas as necessidades de ao menos 80% dos servidores,

^{32/} Reunião do dia 19.02.

^{33/} Anexo XVIII, documento do Fórum Nacional de Entidades de Servidores Públicos.

^{34/} Anexo XXII.

a manter-se o atual teto de 10 salários-mínimos para os benefícios. E a União também seria tratada com igualdade e obrigada, como qualquer empregador, a contribuir com a parte patronal, acabando com a defasagem hoje existente.

A propósito, vale registrar a divisão dos atuais servidores civis federais, por faixas de salário.

**DISTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS
POR FAIXAS DE SALÁRIO-MÍNIMO**

Salário	Número	(%)
1 a 3 salários-mínimos	197.100	29,85
3 a 5 salários-mínimos	205.367	31,11
5 a 10 salários-mínimos	146.418	22,18
10 a 20 salários-mínimos	70.506	10,68
+ de 20 salários-mínimos	40.666	6,15
TOTAL GERAL	660.057	100,00

Fonte: SAF/PR

Por estes dados (dos quais estão excluídos os servidores do INAMPS e do INSS), constata-se que a unificação do sistema atenderia a OITENTA E TRÊS VÍRGULA DEZESSETE POR CENTO DOS SERVIDORES.

A segunda alternativa é a criação de um Instituto próprio, apenas para os Servidores e encarregado de, a exemplo do antigo IPASE, assegurar pensões e aposentadorias em regime de capitalização, com participação indispensável de fundos da União. Nesta hipótese, não ficara definida previamente a forma de contribuição da União e os benefícios dependeriam de sua viabilidade atuarial ou de significativas contribuições do Poder Público.^{35/} Registre-se, sobre esta alternativa, as restrições apresentadas pela ABRAPP, temendo o gigantismo deste Fundo e a tendência à manipulação de seus recursos pela União. E, por parte dos servidores, receios de que um Instituto viesse a isolá-los do conjunto dos trabalhadores brasileiros.

A terceira e última alternativa, até então impossível, é que a União, a partir de recursos fiscais, pague a diferença hoje existente de aproximadamente UM POR CENTO DO PIB, relativa aos valores atualmente cobertos pela Previdência Social para os Encargos Previdenciários da União.^{36/}

35/ Ver ANEXOS XIX - análise da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (ABRAPP) - e XX - ofício do Dr. Carlos Garcia, Secretário da Administração Federal ao Deputado Roberto Magalhães.

36/ Sobre os direitos especiais dos servidores e sua legislação própria, ver síntese apresentada no ANEXO XXI, pela Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Em particular, cabe referência à unânime avaliação de que devem ser suprimidas as possibilidades de acumulação de aposentadorias no serviço público, com a passagem, respeitados os direitos adquiridos, a um sistema em que possam ser coibidas as disparidades gritantes entre diversos níveis do serviço público e entre este e o conjunto dos cidadãos brasileiros.

IV. RECOMENDAÇÕES PARA REFORMA A DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A crise da Previdência Social não será, entre nós, superada pela aplicação de uma única solução. Grave e complexa, ela exige, até porque tem causas diferenciadas, um conjunto articulado de medidas de curto, médio e longo prazo.

Sem reformas estruturais, logo a Previdência sentirá os efeitos corrosivos de benefícios sem cobertura assegurada ou de fontes de financiamento esgotadas. Em fases de desenvolvimento, poderá até minorar suas dificuldades e prolongar sua atividade, sem alterações. Mas, ao primeiro impacto das cíclicas dificuldades econômicas, enfrentará problemas cada vez mais graves, repetindo o clima de insegurança e de angústia hoje vivido no Brasil.

A Comissão Especial, portanto, reconhece, a exemplo do que ocorre em todo mundo, a necessidade de imediata revisão de alguns pontos estruturais da Previdência Social, de modo a semear hoje as condições para que a próxima geração não sofra ainda mais do que a atual. Os longos ciclos exigidos em matéria previdenciária para que as alterações surtam efeito recomendam, em nome do futuro, que estas modificações comecem agora.

A Comissão considera que tais reformas estruturais, porém, precisam ser corretamente compreendidas pela sociedade: não podem prejudicar direitos já adquiridos pelos que se encontram em gozo de benefícios e devem assegurar regras límpidas e sensatas de transição para os que têm expectativas em relação a alguns direitos hoje previstos. E, acima de tudo, têm de ser examinadas com a preocupação de organizar o futuro e não o de salvar o presente.

Um presente tão grave que a Comissão reconhece, como necessidade preliminar, a eliminação, de alguns pontos de atrito e conflitos, hoje ainda existentes na Previdência Social. Sem isto, as condições para a discussão e implementação de outras modificações e melhorias estarão prejudicadas.

A. Solução para o impasse dos 147%

"O governo não terá mais ingerência nem manipulará como até hoje tem feito, impunemente, o dinheiro da Previdência. A correlação dos valores das aposentadorias com o salário-mínimo será mantida em qualquer circunstância, pondo-se fim à terrível discriminação de

que foram vítimas, durante anos e ainda hoje são beneficiários do sistema previdenciário. O APOSENTADO PRECISA DE JUSTIÇA, NÃO DE CARIDADE." (Grifo nosso)^{37/}

Não é possível cogitar uma nova fase para a Previdência Social com os aposentados nas ruas lutando contra a administração da mesma Previdência. Com os responsáveis pela administração pública proibidos de freqüentar seus gabinetes, sob pena de prisão. Sem retorno ao indispensável clima de, ao menos, respeito entre segurados e Previdência, destroçado pela polêmica e pelo confronto dos últimos meses.

A questão dos 147% deixou de ser uma divergência jurídica ou um impasse financeiro, comum e freqüente entre o Estado e a Sociedade. Tornou-se um ponto de convergência das insatisfações em torno da Previdência Social, mobilizando as energias de todas as famílias brasileiras. Sem sua solução, negociada, não estarão, portanto, criadas as condições políticas para que se retome a serena administração do futuro dos cidadãos, através dos contratos de seguro social.

A Comissão entende ser seu dever convocar o Governo, como necessidade preliminar à negociação dos demais itens da longa agenda de transformações da Previdência Social, a um novo esforço de entendimento com os aposentados sobre a questão dos 147%, conforme solicitação unânime de todos os Deputados que a compuseram^{38/} e propostas específicas, entre as quais a do Deputado Renato Jonhson.^{39/}

B. Volta aos princípios de dignidade e eficiência na administração da Previdência

O segundo obstáculo às transformações que a Previdência Social enfrenta entre nós é a quebra, dolorosa, das noções mínimas de dignidade e de eficiência, ocorrida nos últimos tempos. A Sociedade, para apresentar sua indispensável cooperação ao reerguimento da Instituição, exige que mudem os padrões de gestão e de comportamento dos agentes públicos.^{40/}

A Comissão, interpretando este sentimento, quer o compromisso formal do Governo de atendimento aos seguintes pontos, já anteriormente pactuados de forma soberana, através de legislação aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Sr. Presidente da República e posteriormente descumprida pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

COMPROMISSO DO PODER EXECUTIVO

- a) Nomeação, até 1º de junho de 1992, a contar do término dos trabalhos desta Comissão, do Ouvidor-Geral da Seguridade Social e da Previdência Social;

^{37/} Fernando Collor de Mello, maio de 1989.

^{38/} Ver, em particular, as intervenções dos Deputados Roberto Jefferson, Sarney Filho, Geraldo Alckmin, Sérgio Gaudenzi, Wilson Müller.

^{39/} Anexo XXIII.

^{40/} Ver, neste particular, as reiteradas advertências a respeito formuladas com brilhantismo à Comissão pelo Deputado e ex-Ministro da Previdência Social, Waldir Pires.

- b) Envio, até 1º de maio de 1992, de projeto de lei dispendo sobre o Regime Facultativo Complementar da Previdência Social;
- c) Envio, até 1º de maio de 1992, para apreciação pelo Congresso Nacional, da lista de atividades profissionais prejudiciais à saúde ou à integridade física, que dão direito à obtenção de aposentadoria especial, bem assim projeto de lei complementar que disponha critérios para enquadramento de atividades e situações insalubres, penosas e perigosas, para efeito de concessão de novas aposentadorias especiais;
- d) Adoção de medidas legais e administrativas que permitam a efetivação do Cadastro Nacional do Trabalhador - CNT;
- e) Revisão, até julho de 1993, dos benefícios mantidos pela Previdência Social, principalmente os decorrentes de acidentes de trabalho;
- f) Adoção, até dezembro de 1992, de indicadores gerenciais qualitativos e quantitativos para acompanhamento, avaliação e controle das concessões de benefícios realizadas pelos postos de atendimento;
- g) Recadastramento, até dezembro de 1992, de todos os benefícios que são recebidos por intermédio de procuração;
- h) Revisão, até 01 de junho de 1993, do Sistema Central de Processamento de Benefícios;
- i) Descentralização progressiva, até março de 1995, do processamento eletrônico de informações, mediante extensão dos programas de informatização a postos de atendimento e regiões fiscais;
- j) Divulgação bimensal de lista atualizada de todos os devedores das contribuições previdenciárias, bem como de relatório circunstanciado das medidas administrativa e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida, a ser implementada a partir de 01 de junho de 1992;
- k) Cadastramento, até 01 de junho de 1992, através de sistema próprio e informatizado, dos pagamentos e dos débitos dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, vinculado a sistema de notificação ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, para efeitos de repasse dos Fundos de Participação;
- l) Adoção, até 01 de janeiro de 1993, de procedimentos que viabilizem uma fiscalização eficiente sobre os devedores da Seguridade Social, inclusive utilizando o cruzamento dos dados da RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados com o processamento das Guias de Recolhimento da Previdência Social;
- m) Cobrança efetiva e imediata da contribuição de 3% sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção, devida pelos produtores rurais;

- n) Implantação imediata dos convênios fita-a-fita na relação bancos/DATAPREV;
- o) Modernização, até 31 de dezembro de 1993, do sistema de auditoria do INSS;
- p) Ampliação, até maio de 1993, do corpo de procuradores e fiscais do INSS;
- q) Adoção de procedimentos, até maio de 1993, que permitam emitir e enviar às empresas e aos contribuintes, quando solicitados, extratos de recolhimento de suas contribuições, emitir e enviar às empresas avisos de cobrança de débitos, bem como emitir e enviar aos beneficiários avisos de concessão de benefícios, dos quais constem sua memória de cálculo;
- r) Treinamento sistemático do pessoal, anualmente e a cada mudança importante da legislação, iniciando-se em junho de 1992;
- s) Desenvolvimento, até junho de 1992, de modelo estatístico de previsão dos fluxos de receita e despesas da Previdência Social;
- t) Revisão imediata dos aluguéis de propriedade do INSS;
- u) Recadastramento dos imóveis de propriedade do INSS, a ser finalizado no máximo até 1º de outubro de 1992;
- v) Regularização imediata dos benefícios rurais indevidamente suspensos pelo INSS;
- x) Transferência para os órgãos de origem, no máximo até 1º de julho de 1992, da obrigação de pagar e reajustar as pensões estatutárias, conforme denúncia e recomendação do Deputado Geraldo Alckmin.

C. Controle da gestão da Previdência Social por um conselho eleito pelo Congresso Nacional

A Comissão considera que uma nova Previdência Social exige participação efetiva da sociedade e controle de todos seus atos por um Conselho composto de 12 representantes:

- três indicados pelo Governo Federal;
- e nove representando a sociedade brasileira e eleitos pelo Congresso Nacional, sendo três em nome dos trabalhadores; três, pelos aposentados e três, pelos empresários.

Propõe-se que, através de projeto de lei alterando a Lei nº 8212, de 24 de julho de 1991, este Conselho assumo o controle efetivo da Previdência Social, subordinando as ações do Poder Executivo na matéria, especialmente quanto a fiscalização de todos os atos da administração pública em matéria previdenciária; cobrança e parcelamento de débitos; procedimentos administrativos para concessão de benefícios; aplicação de recursos dos segurados; e as demais atividades que resguardem os interesses da sociedade brasileira em uma Previdência organizada, austera, eficiente e honesta.

Considera-se, igualmente, que devem ser pesadas as vantagens e desvantagens da criação do Ministério da Seguridade Social, tendo em vista a racionalização administrativa derivada da futura unificação, no Ministério do Trabalho e da Previdência Social, das fiscalizações do trabalho, da previdência e do FGTS, a criação de cadastros comuns no CNT e a criação de postos de atendimento unificados. A favor do Ministério da Seguridade Social, devem ser considerados os argumentos de maior transparência e racionalidade na execução das atividades relacionadas com a Seguridade Social.

D. Utilização dos recursos da contribuição sobre salários apenas para pensões e aposentadorias

A Comissão entende que, sem prejuízo da manutenção do conceito de Seguridade Social, é preciso organizar corretamente as fronteiras entre os campos da previdência e da saúde e assistência social, tendo em vista suas peculiaridades. A Previdência Social, com caráter contributivo, deve ser financiada pela folha de salários, constituindo um fundo à parte, destinado exclusivamente ao pagamento de pensões e de aposentadorias.

Sem esta providência, os brasileiros continuarão na insegurança de hoje quanto aos benefícios para os quais contribuem. E assistirão à repetição dos problemas atuais em que os recursos que deveriam ser destinados às pensões e aposentadorias financiam atividades que, dado seu caráter universal e não contributivo, tem de ser assumidos por toda a sociedade, através do orçamento fiscal.

A Comissão propõe que a Lei de Custeio da Previdência Social seja alterada para permitir que os recursos decorrentes das contribuições dos trabalhadores e dos empresários fiquem exclusivamente destinados às pensões e aposentadorias. Para tanto, será indispensável passar a considerar como atividades de assistência social - como sempre deveria ter ocorrido - todas aquelas que, independentemente de contribuição por parte dos cidadãos são asseguradas em casos de carência extrema e subordinadas a rigorosos critérios de seletividade como os auxílios funeral e maternidade, as rendas mensais vitalícias para idosos, a proteção aos portadores de deficiência sem condições de sustento que continuam aguardando a regulamentação dos dispositivos constitucionais.

E. Extinção do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro/redução das contribuições dos empresários sobre a folha de salários

A Comissão conclui que a fonte para o financiamento das atividades de saúde e de assistência social, no novo sistema, não pode ser a contribuição sobre o faturamento das empresas: inflacionário; sonegável; regressivo; contestado, ainda hoje, juridicamente; ele não atende às necessidades de uma contribuição com base mais ampla para cobrança.

O grupo de trabalho que examinou a questão do financiamento e boa parte dos especialistas consultados pela Comissão propõem a criação da Contribuição sobre as Transações Financeiras, com base nos argumentos constantes do Anexo XXIV.^{41/}

É preciso atentar, todavia, para estudos que apontam dificuldades operacionais na implementação de impostos semelhantes, notadamente na Argentina. Por se tratar muito mais de um método de arrecadação do que uma nova base de incidência, a Contribuição sobre as Transações Financeiras pode gerar novas distorções na carga tributária pessoal, ao sobretaxar renda, vendas de produtos. Tais ressalvas indicam a necessidade de a implantação da CTF ser precedida de amplos estudos que determinem, com maior precisão, sua base de incidência e os valores das alíquotas. A substituição da Contribuição sobre o Lucro e do FINSOCIAL pela Contribuição sobre Transações Financeiras deve ser feita de forma gradual.

Alternativamente, a Comissão recebeu duas outras propostas a serem examinadas e definidas no conjunto da reforma tributária atualmente em estudos: responsabilizar o orçamento fiscal pela cobertura dos gastos públicos federais com saúde e assistência social. Neste sentido, foi reiterada pelo ilustre Deputado Eduardo Jorge a necessidade de imediata aprovação dos projetos de lei que dispõem sobre o Imposto Territorial Rural e o Imposto sobre Grandes Fortunas.

Ou transferir definitivamente as atividades de saúde e de assistência social para os municípios e os estados, com a conseqüente criação de fonte própria de receita para esse fim, já em âmbito estadual e/ou municipal, cabendo à União apenas a constituição de um fundo para atendimento das regiões mais carentes do País.

A idéia de responsabilizar o orçamento fiscal por um volume de despesas equivalente a, no mínimo, 5 por cento do PIB parece de difícil execução, ao menos no momento. Sua viabilidade dependeria de uma improvável e desconhecida elasticidade de tributos como o IPI e o IR; ou, então, a instituição de um outro tributo federal com dimensão suficiente para arrecadar vinte bilhões de dólares ao ano.

Já a criação de tributo ou contribuição estadual ou municipal, caminho seguido em boa parte do mundo e na direção correta da descentralização dos serviços, enfrentaria entre nós, ao menos neste momento, duas dificuldades: a superposição com um fundo federal de equalização, diante das disparidades regionais.

No caso específico da saúde, a necessidade de recursos tecnológicos, humanos e materiais concentrados regionalmente para atendimento das ocorrências mais complexas.

A Comissão recomenda que seja efetivamente implementada a extinção das atuais contribuições sobre o faturamento e o lucro e, confirmadas as hipóteses de trabalho descritas nas

^{41/} Estudo sobre o novo sistema de financiamento da Previdência Social. Ver, igualmente, Anexo V (Conclusões do grupo de trabalho sobre financiamento) e proposta do Deputado Renato Johnson, para financiamento da Previdência Social (Anexo XXV)

conclusões do Grupo de Trabalho que examinou a questão do financiamento, estude-se a adoção da contribuição sobre transações financeiras.

F. Redução da contribuição das empresas sobre a folha de salários

Em que pese a mitificação existente sobre a possibilidade de ampla formalização da economia apenas pela supressão das contribuições sobre a folha - hipótese que desconsidera as demais razões para a inexistência de vínculos formais de trabalho e, ainda, supõe que todas as empresas organizem-se a partir de uma utilização padronizada dos fatores de produção -, é indispensável, neste momento, desonerar a folha de pagamentos.

A Comissão conclui que esta tem de ser a diretriz fundamental na reforma do sistema de financiamento; e, com base nos resultados preliminares dos estudos promovidos, entende que esta diretriz pode ser perfeitamente alcançada no curto prazo pela adoção de uma nova fonte de contribuição, capaz de assegurar base mais ampla ao financiamento e, em consequência, permitir, sem prejuízos à Seguridade Social, a diminuição de alíquotas das empresas.

G. Cobertura pela União, com recursos fiscais, das despesas com pessoal e custeio

A Comissão reconhece que a crise econômica desta década e o desequilíbrio das contas públicas federais criaram dificuldades à participação do Tesouro no que é seu dever: pagar pessoal e custeio da seguridade social.

Admite, ainda, que a modificação desta situação não é capaz, obviamente, de gerar recursos adicionais, já que a União buscará a cobertura de seus novos compromissos junto à sua única fonte: a sociedade.

Insiste a Comissão, no entanto, que a adoção do novo critério - conferindo a partir de 1993 à União a responsabilidade pelo custeio e pessoal, assegurará maior transparência e eficiência à execução orçamentária.^{42/} E dispõe-se no processo de negociação desta agenda a examinar fórmulas para que estes gastos adicionais - em torno de dez por cento do orçamento da Seguridade Social - possam ser assumidos pelo Tesouro, com base nos argumentos e condições já expostos. Por último lembra que tal determinação pode ser um grande estímulo a que governo federal adote providências para diminuir seus gastos administrativos. Para maior compreensão do ponto de vista que presidiu, na matéria, a posição da Comissão, ver o Anexo XXVII.^{43/}

H. Sistema Complementar de Previdência, Público e Privado

A Comissão conclui pela impossibilidade da existência de um sistema apenas privado de previdência no País, modelo inexistente em qualquer outro país do mundo. A adoção de tal idéia

42/ Anexo XXIX, com a estrutura de financiamento dos gastos com previdência social na Europa.

43/ Texto do Professor Aloísio Teixeira.

significaria, dadas as condições do Brasil, o afastamento de ao menos quatro quintos da população nacional do direito à pensão e à aposentadoria. Ao mesmo tempo, ampliaria para níveis insuportáveis, do ponto de vista do financiamento, as necessidades de aporte de recursos fiscais para a cobertura de despesas com assistência social.

Ao mesmo tempo, a Comissão afirma a necessidade de o País estimular a existência simultânea de sistema público social e básico e de sistema complementar à disposição dos que queiram e possam realizar poupança para pensões e aposentadorias adicionais.

A Comissão entende que o estímulo à poupança, com o incentivo a um sistema complementar de previdência, público e privado, pode ser fator essencial ao desenvolvimento do País. Assinala, ainda, o depoimento do Presidente do Banco do Brasil, Dr. Lafaiete Coutinho, informando estar a instituição habilitada a organizar e gerir o sistema de Previdência Complementar Pública. Devem-se registrar, finalmente, as lúcidas intervenções do Deputado Manoel Castro, a favor de nova regulamentação do funcionamento das entidades de previdência complementar que assegure lisura, transparência e profissionalismo na gestão dos seus ativos, bem como a garantia de escala mínima.

Para tanto, recomenda que o governo cumpra, afinal, como já foi apontado, os prazos previstos em lei - e vencidos desde janeiro, deste ano - e encaminhe ao Congresso a nova regulamentação do sistema complementar de previdência, com a criação da previdência pública e a adoção de todas as medidas já em estudo que estimulem e viabilizem a previdência complementar privada, fechada e aberta.

I. Manutenção do limite de dez salários-mínimos para contribuições e benefícios da Previdência Social

A Comissão recebeu, através dos depoimentos que colheu e das propostas que examinou, sugestões em dois sentidos.

De um lado, pela diminuição do limite de salários-mínimos para 3 ou 5, liberando as faixas adicionais para a previdência complementar. A Comissão entende que esta não é uma questão política nem ideológica: é atuarial. Com os atuais níveis de salário-mínimo, a redução no limite de contribuição levaria que a previdência social básica tivesse de arcar com a grande maioria dos benefícios pagos no País. E perdesse, dada a concentração de renda, a maior parte da receita. Um processo inútil para organizar a Seguridade Social já que no momento subsequente haveria a necessidade de, via fiscal, com sacrifícios para toda a sociedade, equilibrar as contas da Previdência.

De outro lado, a pressão fiscalista para que, limitados os benefícios, fosse ilimitada a contribuição, com o que ganharia, significativamente, a receita da Previdência. E haveria um mecanismo fortemente redistributivo no sistema.

A Comissão reconhece, no entanto, que o sistema previdenciário deve ter caráter contributivo, não cabendo, em consequência, obter receitas dos segurados sem apossibilidade de,

ao menos, uma relativa contrapartida futura em termos de benefícios. De outra parte, tal sistema inviabilizaria qualquer hipótese de previdência complementar no País.

Portanto, conclui a Comissão pela manutenção dos atuais níveis para contribuições e benefícios - dez salários-mínimos até que, como é desejável e urgente, cresça em valores reais o salário-mínimo e possa ser feita a reavaliação periódica da decisão.

Por último, a Comissão reconhece o mérito da idéia de uniformizar as alíquotas de contribuição pagas pelos trabalhadores, de modo a simplificar a fiscalização e agilizar a cobrança de débitos com a Previdência. No entanto, duas dificuldades sugerem ao menos o adiamento da medida: sem alíquotas diferenciadas será ainda maior o caráter já regressivo do sistema. E, diante da óbvia impossibilidade de igualar as alíquotas pela mais alta, a hipótese contrária enfraqueceria ainda mais os combalidos cofres previdenciários.

J. Fim do subsídio da Previdência Social ao sistema governamental de pensões e aposentadorias dos servidores civis e militares

A Comissão reconhece e lamenta o caráter compensatório dado pelo Poder Público aos benefícios previdenciários dos servidores civis e militares. Reconhece diante da óbvia desvantagem que vem sendo enfrentada por eles comparativamente a outros trabalhadores do País. E lamenta por que esta saída falsa nem resolve o problema fundamental - as condições de remuneração - e cria um sistema ilusório de benefícios que seguramente não conseguirá se manter no futuro.

A Comissão condena o sacrifício que está sendo imposto ao conjunto da sociedade injustamente escalado pelo Governo para cobrir a diferença entre o que arrecada dos atuais servidores e o que paga aos inativos.

Por isso, a Comissão entende que é passo decisivo para a reorganização da Previdência Social a unificação de todos os sistemas, através da previdência social básica, assegurados aos servidores que ganhem mais do que dez salários-mínimos, no futuro a complementação por recursos fiscais, com sua participação na gestão. Ou a criação de um fundo especial para os servidores, capaz de, pela contribuição da União e deles, tornar-se auto-suficiente.

Conclui a Comissão haver apenas uma e improvável forma de se evitar os dois caminhos já apontados: a União, a partir do próximo ano, apontar os recursos para viabilizar o equilíbrio das contas do EPU.

K. Fim da acumulação de aposentadorias e outras vantagens especiais

A Comissão considera que apenas podem existir duas formas justas e eficientes de Previdência no País. A social básica, igual para todos, com limites universais para contribuição e benefícios e acessível a todos os brasileiros na forma da lei. E a previdência complementar, pública e privada, fechada e aberta, à disposição de quem possa e queira realizar poupança adicional. No caso da administração pública, suas autarquias, fundações e empresas de economia

mista, a Comissão declara que o limite da participação de recursos públicos deve estar na estrita limitação dos deveres usuais dos empregados.

Em consequência, a Comissão, acolhendo unanimemente a justa indignação do Deputado Maurílio Ferreira Lima, lutará pelo fim de qualquer acumulação de aposentadorias no serviço público, ressalvados, como em qualquer outro caso, os direitos já adquiridos e, por óbvio, excetuada a complementariedade de benefícios, através de sistema público ou privado, desde que por iniciativa do segurado e integralmente às suas custas.

L. Revisão do instituto da aposentadoria por tempo de serviço

A Comissão constata a posição praticamente unânime de especialistas e autoridades em Previdência Social quanto à inviabilidade futura da aposentadoria por tempo de serviço, diante da evolução democrática do País e sua utilização hoje como complemento salarial e não mais como compensação à perda de capacidade laborativa. Em consequência, a aposentadoria por tempo de serviço passou a ter no Brasil característica claramente regressiva, conforme constatado pelas tabelas já apresentadas.

A Comissão repudia, porém, qualquer fórmula que atinja os que já se aposentaram ou estão prestes a fazê-lo, em respeito à segurança de seus direitos. Recomenda, portanto, que a exigência de idade mínima, cumulativamente ao número de contribuições, seja requisito legal a partir de agora, para todos os brasileiros, independente da ocupação que tenham. Ressalta a importância de tabelas diferenciadas conforme a renda do segurado, de forma a tratar, por justiça, desigualmente aos desiguais e considerar a gravidade da diferença de expectativa de vida, a partir dos 40 anos, em consequência do nível de renda.^{44/}

A Comissão recebeu, igualmente, sugestões para que fosse proposta a igualdade entre homens e mulheres na concessão dos benefícios (as mulheres hoje podem se aposentar com cinco anos a menos de idade ou tempo de serviço.) Argumenta-se, para tanto, que todos os estudos demográficos vêm indicando maior longevidade das mulheres.^{45/} Em sentido contrário, foi feita a avaliação de que os números relativos à questão, no Brasil, estão superados e procedem à fase atual onde houve forte ingresso de mulheres no mercado de trabalho com presumíveis consequências capazes de estabelecer, para elas, redução da sobrevida.

O líder do Partido dos Trabalhadores, Deputado Eduardo Jorge, estabeleceu caminho criativo ao propor que, determinada a igualdade, sejam estabelecidos mecanismos compensatórios, a exemplo de maior prazo de licença-maternidade.

A matéria, a juízo do relator, carece de aprofundamento, sugerindo-se que o Governo produza maiores estudos capazes de fundamentar uma futura decisão.

44/ Ver Anexo XXVI.

45/ Ver Tabelas 22 e 23.

M. Redefinição das aposentadorias especiais

A Comissão ressalta a importante distinção, infelizmente criada no Brasil, entre aposentadorias especiais e aposentadorias decorrentes de legislação especial.

As primeiras, previstas para proteger os trabalhadores expostos a condições insalubres, penosas ou perigosas que redundem em perda antecipada ou parcial de capacidade laborativa. Estas devem ser mantidas. A Comissão propõe, como já mencionado, que o Governo desta feita cumpra a lei e mande, já com grande atraso ao Congresso, a proposta de legislação com os critérios técnicos que nortearão o enquadramento de atividades nas aposentadorias especiais, levando em consideração as lúcidas observações do Deputado Liberato Caboclo, no sentido da concessão de tratamento diferenciado àquelas ocupações e processos de trabalho que produzem diferentes impactos sobre a capacidade laborativa dos indivíduos. Defende ainda que nesta legislação discipline-se, igualmente, a formação de uma comissão de enquadramento, com obrigatória participação dos sindicatos trabalhistas e entidades empresariais.

A Comissão sugere ainda que se promova profunda alteração no custeio das aposentadorias especiais, criando condições, onde possível, para que sejam custeadas, total ou parcialmente, pelo empregador que mantém ou gera as condições de risco. Pelo sistema atual, as empresas dispensam-se de qualquer esforço preventivo, tendo em vista que todas as despesas correm à conta da Previdência Social. Pela proposta, seria criado um poderoso estímulo à prevenção dos riscos e das condições desfavoráveis de trabalho.

Quanto às aposentadorias por legislação especial, sugere-se simplesmente sua eliminação, a partir de agora. Não cabe tergiversar nesta matéria: ou houve condições especiais, cientificamente comprovadas e estas terão de estar abrigadas na aposentadoria especial, ou não houve e a aposentadoria deve ser comum. Não podem permanecer terceiras hipóteses.

A Comissão sugere a leitura atenta do Anexo XVI, onde detalham-se as propostas aqui referidas.

N. Maior seletividade na concessão de benefícios

A Comissão identifica na multiplicidade de benefícios - são mais de 60 - um duplo problema. De um lado, estímulo à fraude pela complexidade exigida para o acompanhamento e a fiscalização. De outro, fonte de ilusões - não há sistema no mundo capaz de cumprir, com eficiência, tamanha gama de benefícios.

Sem prejuízo de qualquer dos direitos já adquiridos, a Comissão sugere que faça-se em matéria de previdência, também, a saudável troca da quantidade pela qualidade.

E que, além da redução e simplificação do número de benefício, cumpra-se o dispositivo constitucional estabelecendo rigorosa seletividade com o objetivo de - à exceção das aposentadorias e pensões, de caráter construtivo - permitir que apenas os brasileiros realmente mais carentes tenham acesso à assistência social, com a conseqüente, para eles, ampliação nos

valores dos auxílios. Hoje, eles são dispensáveis e ridículos para quem ganha mais. E trágicos para quem ganha menos.

O. Aposentadoria por invalidez

A Comissão reconhece que a concessão de aposentadorias por invalidez tem se comportado de forma similar aos demais benefícios comuns. Não obstante, com as mudanças na fórmula de cálculo, efetuadas pela Lei nº 8.213, de 1991, e com o alto grau de subjetividade envolvido na concessão destes benefícios, dado o caráter bastante genérico de sua conceituação, a Comissão recomenda que o Poder Executivo passe a conferir especial atenção aos benefícios concedidos por invalidez, adotando procedimentos mais rígidos de aferição das condições de habilitação.

P. Benefícios decorrentes de acidentes de trabalho

A Comissão considera preocupante a evolução real dos gastos com benefícios acidentários urbanos e rurais, ao longo da década de 80, que podem apontar para a existência de grandes fraudes em sua concessão ou revisão judicial. Ademais, entende que tem sido inadequada a forma pela qual as alíquotas adicionais destinadas ao custeio das diferenças entre os valores desses benefícios e os de legislação comum tem sido administrada.

Assim, sugere que seja implementada, efetivamente, uma administração financeira dos benefícios decorrentes de acidentes do trabalho quer no âmbito do próprio INSS, quer por outra instância. Neste sentido, a Comissão recebeu proposta de criação de uma entidade privada, especializada na administração de benefícios acidentários.

Profunda revisão do sistema de alíquotas deve, igualmente, ser feita, para aproximá-lo do grau de risco efetivo em nível de cada estabelecimento empregador. Colocam-se duas alternativas para estudo: um sistema de alíquotas que leve em conta os esforços individuais das empresas em alterar seu próprio grau de risco, mediante fiscalização dos agentes de inspeção da área de segurança e saúde do trabalhador do Ministério do Trabalho e da Previdência Social; ou a proposta encaminhada pelo grupo de deputados que examinou a questão do financiamento, segundo a qual cada empregador seria diretamente responsável pelo ressarcimento à Previdência dos valores adicionais gastos com benefícios acidentários, sendo o mercado, especificamente as seguradoras privadas, responsável pela determinação individual do grau de risco de cada estabelecimento.

Q. Criação do Cadastro Nacional do Trabalhador

Na origem primeira da desorganização e das fraudes que marcam a Previdência Social no Brasil está a criminoso inexistência de um cadastro nacional dos trabalhadores e de empregadores. Apesar dos esforços do Congresso Nacional, a luta entre corporações dentro do Governo e sua falta de determinação política até agora que o CNT se efetivasse. A Comissão considera-o passo indispensável para a qualidade gerencial da Previdência Social.

R. A municipalização da assistência social

A Comissão estudou proposta do Deputado Alberto Goldman no sentido do imediato cumprimento dos dispositivos constitucionais que determinam que a assistência social será organizada com base na "descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social."^{46/}

A Lei Orgânica da Assistência Social, necessária para regulamentar a descentralização, foi vetada integralmente pelo Presidente da República e até não houve o encaminhamento de novo projeto. Enquanto isso, os gastos federais no setor são questionados tendo em vista a associação comprovada com clientelismo, fisiologia, desperdício, falta de prioridade e de seletividade. Vergonhosamente, continua-se a decidir em Brasília ações de assistência social dos municípios.

Os recursos postos fora com esta estrutura serviriam, por exemplo, para cumprir, ao menos parcialmente, o disposto no artigo 203 - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal aos portadores de deficiências que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

A Comissão considera a municipalização dos serviços de assistência social uma medida indispensável capaz de reduzir os custos da União e o desperdício de recursos. Para tanto, insiste que o Governo apresente projeto de Lei Orgânica da Assistência Social, contendo as etapas e o cronograma da descentralização.

S. Descentralização imediata de recursos para a área de saúde

A existência de um orçamento único para a Seguridade Social estimula, no interesse também da Previdência Social, o debate sobre formas para melhorar a utilização de recursos na área da saúde, bem como ampliar suas fontes de financiamento.

A Comissão conviveu com duas ordens de proposta. As de sentido privatizante, sugerindo que ao menos determinados serviços apenas sejam disponíveis contra pagamento pelo interessado; a instituição de "tíquetes moderadores", a possibilidade de opção entre contribuição para o sistema público ou a adesão a sistemas privados de saúde e corte seletivos nos padrões de assistência médica.^{47/} E, ainda, sugestão de que eventuais diminuições da contribuição das empresas sobre a folha de salários gere, em contrapartida, a obrigação de as empresas, em acordo com seus trabalhadores, financiarem Seguro de Saúde.^{48/}

46/ Art. 203 da Constituição Federal.

47/ Ver depoimentos de José Luiz Spigolon, Carlos Eduardo Ferreira, Julian Czapski e Mário Petrelli.

48/ Ver sugestões do Deputado Luis Roberto Ponte.

De outro lado (ver Anexo XXVIII, com depoimento do Dr. Lúcio Alcântara, presidente do Conselho Estadual de Secretários de Saúde), propostas no sentido do aprofundamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Comissão, no limite da sua competência, afirma a necessidade que seja revista a fonte de financiamento do setor de saúde (ver recomendação número 5), bem assim o da assistência social, com a extinção da contribuição sobre o faturamento e sua substituição por uma das alternativas ali elencadas.

A Comissão registra, ainda, a impossibilidade de qualquer fonte de financiamento ser eficiente enquanto os recursos estiverem centralizados em Brasília, pendentes para liberação da assinatura de convênios que corrompem as relações federativas, estimulam o clientelismo e afastam os critérios objetivos.

Registra-se, finalmente, a proposta encaminhada pelo Prof. Aloisio Teixeira, no sentido de serem fixados anualmente patamares reais mínimos de gastos sociais. (Ver anexo XXVII.)

Por isso, a Comissão, no interesse do funcionamento pleno do conceito de Seguridade Social, considera indispensável que o Governo modifique sua política e urgentemente cumpra a Lei nº 8.080, estabelecendo repasses automáticos dos recursos dos estados e municípios, bem como busque formas para estimular a ampliação da participação das outras esferas administrativas no financiamento da saúde.

ANEXOS^{49/}

Fazem parte integrante deste relatório os seguintes documentos recebidos ou elaborados pela Comissão, ao longo dos seus trabalhos.

- Anexo I - Ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, constituindo a Comissão
- Anexo II - Atas das 10 reuniões realizadas até o momento do relatório, pela Comissão
- Anexo III - Roteiro dos trabalhos propostos pelo Relator e aprovado pela Comissão
- Anexo IV - Composição dos grupos de trabalho
- Anexo V - Conclusões do grupo de trabalho que examinou o tema "financiamento"
- Anexo VI - Conclusões do grupo de trabalho que examinou o tema "servidores públicos"
- Anexo VII - Sugestões apresentadas pela ANFIP
- Anexo VIII - Sugestões apresentadas pela Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
- Anexo IX - Sugestões apresentadas pela Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul
- Anexo X - Propostas apresentadas pelo Deputado Lysâneas Maciel
- Anexo XI - Propostas apresentadas pelo Deputado Aloísio Vasconcelos
- Anexo XII - Propostas apresentadas pelo Deputado Vasco Furlan
- Anexo XIII - Propostas apresentadas pelo Deputado Celso Bernardi
- Anexo XIV - Documento fornecido pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social com parte das informações estatísticas solicitadas pela Comissão
- Anexo XV - Proposta apresentada pelo Instituto Liberal do Rio de Janeiro
- Anexo XVI - Proposta apresentada pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
- Anexo XVII - Documento da DATAPREV com números sobre a sonegação e a fraude na Previdência Social
- Anexo XVIII - Documento do Fórum das Entidades de Servidores Públicos Federais
- Anexo XIX - Documento da ABRAPP, sobre a questão da previdência dos servidores públicos
- Anexo XX - Resposta do Secretário Carlos Garcia, da Administração Federal, a quesitos formulados pela Comissão sobre a questão de previdência dos servidores públicos
- Anexo XXI - Estudo da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados, sobre a previdência dos servidores públicos
- Anexo XXII - Compilação feita pela Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre a situação dos servidores públicos
- Anexo XXIII - Proposta do Deputado Renato Johnsson, para a solução do problema do pagamento dos 147% aos aposentados

49/ Os anexos referenciados não foram encaminhados para publicação e estão disponíveis para consulta no Anexo II da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Arquivo, Seção de Documentos Legislativos (telefone: 318-6814).

- Anexo XXIV - Estudo da Assessoria Legislativa sobre a questão do financiamento da Seguridade Social
- Anexo XXV - Proposta do Deputado Renato Johnson para alterações no sistema de financiamento da Seguridade Social
- Anexo XXVI - Estudo da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre benefícios com tratamento diferenciado: aposentadorias por tempo de serviço, aposentadorias especiais, aposentadorias por invalidez e benefícios acidentários
- Anexo XXVII - Documento do Professor Aloísio Teixeira sobre o futuro da Seguridade Social
- Anexo XXVIII - Documento do Presidente do Conselho de Secretários Estaduais de Saúde, Dr. Lúcio Alcântara, sobre o financiamento da saúde
- Anexo XXIX - Documento da OCDE, sobre gastos de diversos países europeus com Seguridade Social e suas formas de financiamento
- Anexo XXX - Estatísticas básicas sobre Previdência Social (Documento elaborado pela Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados)
- Anexo XXXI - Relatório Interno do IPEA (CPS 03/91): "Aposentadoria por Tempo de Serviço, onde a esperança de vida é menos importante," elaborado por Ana Amélia Camarano, André Medici, Francisco de Oliveira e Kaizô Beltrão
- Anexo XXXII - Documento de Política 8, IPEA, "As contribuições sociais de empregadores e trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão", elaborado por Sandra C.F. de Almeida, fevereiro de 1992.



PAX

EDITORA GRÁFICA E FOTOLITO Lda.

fone 344 4 1188 - Fax 344-3307 - Brasília-D.F.

S.L.G./Sul - Quadra 3080 - Bl. C nº 72 - CEP 70.610-400

