

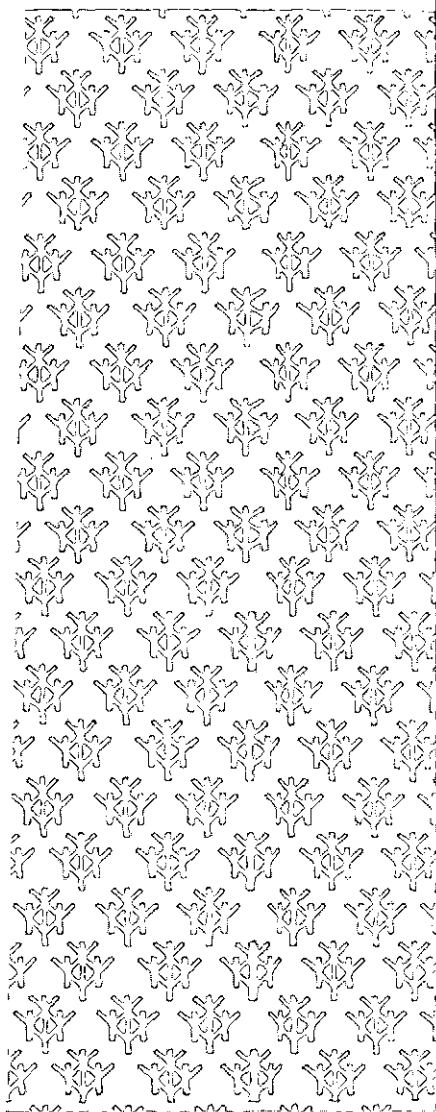
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)
CONVÊNIO MPS/CEPAL

LC/BRS/L.23 (vol. 2)

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

DEBATES: VOLUME II

Brasília, 1994



A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL
DEBATES: VOLUME II

2003 509

LC/BRS/L.23
Brasília, 1994

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

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL
DEBATES: VOLUME II**

BRASÍLIA, 1994

© 1994 - Convênio MPS/CEPAL

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

Tiragem: 1.000 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, 1994, v.2. Debates, 318p.
 "Convênio MPS/CEPAL"
 1. Previdência Social 2. Previdência Social-Financiamento
 3. Previdência Social-Reforma 4. Seguridade Social
 5. Saúde I. Comissão Econômica para América Latina e Caribe
 II. Título III. Debates

CDD-368.4

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	9

PALESTRAS

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A SEGURIDADE SOCIAL <i>Maria Emília Azevedo</i>	11
O CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 <i>Alôísio Teixeira</i>	33
A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REFORMA FISCAL <i>Décio Munhoz e Sérgio Werlang</i>	63
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL <i>Sulamís Dain</i>	101
OS BENEFÍCIOS E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA <i>Helga Klug Doin Vieira</i>	129
PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DENTRO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL <i>Sônia Draibe</i>	145
A PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS IMPLICAÇÕES DEMOGRÁFICAS <i>Eduardo Rios</i>	165
AS EXPERIÊNCIAS CHILENA E ARGENTINA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL <i>Beatriz Azeredo</i>	181
OS FINANCIAMENTOS E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS <i>Mário Alves</i>	201
A SEGURIDADE SOCIAL E A SAÚDE <i>André Medici</i>	219
O FINANCIAMENTO E OS BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL <i>Fernando Rezende e Lucival Costa</i>	243

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O SERVIDOR PÚBLICO	
<i>Hélio Portocarrero</i>	271
A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PÚBLICA E AS ENTIDADES FECHADAS	
<i>Euclides Antunes</i>	289
A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL	
<i>Rio Nogueira</i>	303

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

PREFÁCIO

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

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

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

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

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

SÉRGIO CUTOLO DOS SANTOS
MINISTRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

DEBATES: VOLUME II

APRESENTAÇÃO

Este é o segundo volume referente às palestras do Ciclo de Debates, promovido pelo Ministério da Previdência Social. Realizado para conhecer as opiniões de especialistas e autoridades da área de Seguridade Social, identificou as necessárias e possíveis alterações constitucionais sobre o sistema previdenciário brasileiro. Nesse sentido, a publicação destas palestras pelo Convênio entre o Ministério e a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL) deve-se ao fato de serem consideradas referência básica para a análise da Seguridade Social no Brasil, complementando os outros volumes já publicados, contendo pesquisas, seminários e levantamento bibliográfico.

Este volume inclui quatorze palestras que abrangem várias questões da Seguridade Social no Brasil e em outros países. Um primeiro conjunto aborda o tema do seu financiamento. Os Professores Fernando Rezende, Lucival Costa, Sulamis Dain, Dércio Munhoz e Sergio Werlang detalham, em suas respectivas palestras, as questões da reforma fiscal, da identificação das fontes específicas para cada tipo de gasto em Seguridade, da progressividade do sistema tributário, do impacto da Previdência no déficit público, e, finalmente, o seu relacionamento com o Tesouro Nacional.

Um outro conjunto de palestras inclui a gestão de benefícios e prestação de serviços pela Seguridade Social. Especialistas com larga experiência como a Dra. Helga Klug Vieira e a Dra. Maria Emília Azevedo, e os Professores Mário Alves, Sônia Draibe e André Medici apontam as dificuldades de gerir o complexo sistema brasileiro de Seguridade, que abrange desde a assistência e proteção social básica, até o mais complexo atendimento de saúde.

O terceiro grupo de palestras discute aspectos específicos do sistema de benefícios previdenciários e suas reformas. Os Professores Eduardo Rios e Hélio Portocarrero, bem como o Dr. Euclides Antunes, analisam as implicações demográficas, as demandas do funcionalismo

e a atuação da previdência complementar, tanto pública como privada. A Dra. Beatriz Azeredo apresenta as experiências chilena e argentina de reforma da Previdência Social.

O último conjunto levanta os aspectos constitucionais da Seguridade Social. O Prof. Aloísio Teixeira apresenta os objetivos da Constituição de 1988 nessa área e mostra a factibilidade de alcançá-los. Por outro lado, o Dr. Rio Nogueira alerta para os desafios das reformas constitucionais na Previdência Social, tanto em sua complexidade jurídica, como no custeio da transição.

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

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

MARIA EMÍLIA AZEVEDO^{2/}

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dando início aos trabalhos, tenho o prazer de anunciar a presença da Dra. Maria Emília Azevedo, nossa conferencista de hoje. Trata-se de técnica do IPEA, ex-Secretária-Geral Adjunta do Ministério da Previdência Social e, atualmente, assessora do PSDB, na Câmara dos Deputados, na área de Previdência Social. Com a palavra, a Dr^a Maria Emília Azevedo.

Maria Emília Azevedo (Conferencista) - Agradecendo o convite para a minha participação e saudando a iniciativa do Ministério da Previdência Social na promoção deste Ciclo de Debates, preparatório para a revisão constitucional, gostaria de registrar que, para mim, é um privilégio e um desafio estar aqui.

O desafio consiste, basicamente, em tratar de tema tão amplo e complexo quanto apaixonante, de forma objetiva e centrada em seus aspectos relevantes e substantivos, no espaço de tempo que disponho. Tentarei esclarecer alguns aspectos e suprir eventuais lacunas, no tempo reservado aos debates.

Considerar nosso tema complexo não é um privilégio, desvio ou vício profissional. Os próprios constituintes, numa demonstração clara do reconhecimento da complexidade do tema, produziram um capítulo dedicado à Seguridade Social que, a par das importantes inovações, reproduziram e até produziram dispositivos que não deveriam constar de uma Constituição ou, o que é mais grave, que, de certa forma, são contraditórios entre si, pelo menos sob determinada ótica de interpretação.

Não acredito em nenhuma "solução técnica" ideal, pois a compatibilização dos interesses envolvidos, muitas vezes conflitantes, com os custos dos benefícios e serviços e, ainda, com a capacidade e forma de geração de recursos da economia na qual o sistema se insere, é uma compatibilização que, tenho a convicção, só poderá ser encaminhada através do processo político.

^{2/} Palestra realizada em 18 de março de 1993.

Existem diversas alternativas para um Sistema de Seguridade Social cuja viabilidade e equidade, que são questões centrais em se tratando de Seguridade Social, são faces de um mesmo problema e funções de uma definição política da sociedade quanto aos objetivos a atingir, e quanto ao nível e distribuição dos ônus correspondentes.

Como deve ser um Sistema de Seguridade Social público e compulsório? Quais os riscos que devem ser abrangidos? Qual o nível de cobertura? Quem paga, quanto, e como? Quem se beneficia, e como?

Estas e muitas outras são questões básicas que não me parecem "idealmente" equacionadas, mas que tampouco podem ser analisadas de forma isolada, estanque, separadas do contexto social, político, econômico e institucional em que se inserem.

Trata-se de estabelecer os limites e formas de relacionamento entre Estado, indivíduos e sociedade que dependem do julgamento e da escala de valores - éticos, morais e doutrinários - desta sociedade e-também, é claro, da eficácia dos mecanismos através dos quais estes valores se constituem em bases para as ações efetivas do Estado.

Considero importante relembrarmos, numa perspectiva histórica, mesmo que sintética, o processo evolutivo do conceito de seguro social para que as discussões das questões atuais, e possíveis alternativas de alteração venham a se inserir dentro de uma ótica evolutiva, onde cada etapa procure o ajustamento e o aperfeiçoamento da etapa anterior.

A noção de seguro/previdência é tão antiga quanto a humanidade. Bertrand Russel, em seu livro "Ética e Política na Sociedade Humana", dizia que a inteligência humana se manifesta em duas formas principais: previsão e técnica. E completava dizendo que quando o homem primitivo, nas brumas da pré-história, guardou um naco de carne para o dia seguinte, depois de saciar a fome, aí estava nascendo a previdência. A previdência simplesmente. Daí, para a previdência social, foi apenas uma questão de técnica.

Em termos formais, muitos situam o ponto de partida da Previdência Social em 1883, na Alemanha do Chanceler Bismark, pressionado por interesses políticos no sentido de apaziguar as demandas dos trabalhadores urbanos envolvidos no rápido processo de industrialização pelo qual passava o país.

A partir daí, surgiram, em vários países, sistemas de seguro social em bases profissionais, ou seja, restritos a determinadas categorias de trabalhadores, geralmente as mais formalizadas, e oferecendo benefícios proporcionais às contribuições.

A evolução da Previdência para a Seguridade Social parte da constatação de que necessidades e/ou contingências individuais não atendidas repercutem não só sobre os indivíduos ou seu grupo familiar mais próximo, mas sobre todos os indivíduos da sociedade, dando força à necessidade de se evoluir de um seguro social restrito para um Sistema de Seguridade Social

mais amplo, envolvendo a integração de seguro, benefícios e serviços sociais. Mais ainda, envolvendo a noção de universalidade da cobertura.

A Seguridade Social tornou-se um elemento vital para o equilíbrio sócio-econômico, ou seja, algo de essencial tanto para a ordem econômica e manutenção e reprodução da força de trabalho, quanto para o funcionamento da sociedade, nas sociedades/Estados modernos, independentemente de ideologias.

Não foi à toa que a Carta da Filadélfia, num país onde impera o capitalismo, ainda em 1944, proclamava que "A pobreza e a prevalência de riscos sociais em qualquer parte é perigosa à prosperidade e à segurança em toda parte".

Também no Brasil, em resumo, a trajetória da Previdência Social, desde seus primeiros passos, na década de 20, implicou em mudanças profundas na sua concepção e natureza. Fragmentada no início, restrita às categorias profissionais mais organizadas, a Previdência aproximava-se da idéia de seguro privado. Dessa concepção, o sistema evoluiu na direção da unificação e da universalização, assumindo encargos crescentes e diversificados, tornando cada vez mais tênues as relações entre os benefícios concedidos e as contribuições.

A evolução, aqui lembrada, da previdência de base profissional para o âmbito de uma responsabilidade social, a mais abrangente possível, tem, no Brasil, seu ponto de inflexão mais significativo na Constituição de 1988. Sem dúvida, a grande possibilidade de transformação do contrato de seguro para a segurança sem contrato, ou seja, da Previdência para a Seguridade Social, ocorre no modelo de proteção social inscrito na Constituição de 1988.

Com efeito, a inclusão no texto constitucional de um capítulo sobre Seguridade Social, concebida de forma inovadora, tanto em termos de funções, quanto de objetivos e formas de financiamento, constitui-se em notável avanço no campo dos direitos sociais.

A análise de sua definição como um conjunto integrado dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social - e não a mera junção de três áreas sob um mesmo título - e dos sete objetivos que deveriam nortear sua tradução concreta/detalhada, permite vislumbrar a possibilidade de se ordenar a política de Seguridade Social como instrumento efetivo de proteção social e, também, de enfrentamento e, mesmo, de correção ou atenuação das imensas desigualdades sociais de nosso País.

O princípio da universalidade, além de colocar a Seguridade Social como um direito básico de cidadania e não mais como decorrente do exercício de uma atividade remunerada, rompe, em definitivo, com a concepção estreita da seguridade pública fundada numa relação bilateral, de natureza contratual, para transformá-la num pacto coletivo em que todos se solidarizam na cobertura dos riscos, também coletivos. O financiamento dos programas é definido como um encargo da sociedade em seu conjunto e os riscos são cobertos não como mera contrapartida de contribuições individuais, mas como obrigações assumidas pela seguridade pública enquanto instrumento de política social.

É o reconhecimento explícito da participação de todos no custeio da seguridade, ou seja, a participação dos não contribuintes diretos, através dos encargos sociais repassados aos sistemas de preços e tributos gerais, legitimando o objetivo de universalidade - direito de cidadania -, o pacto coletivo .

O princípio da universalidade se tempera pela diretriz da seletividade e distributividade, significando a possibilidade de proteção prioritária aos grupos com menor renda e enfoque nos riscos sociais básicos - que é o que deveria determinar, especialmente, a nova face do sistema previdenciário brasileiro, dando-lhe o caráter redistributivista e progressista que a Constituição pretendeu estabelecer e que não se concretizou plenamente, pelas próprias ambigüidades constitucionais e os desdobramentos na legislação que a regulamentou.

Em coerência com o princípio da universalidade, os princípios de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, e de equidade na forma de participação no custeio, pretenderam encaminhar, em definitivo, uma das principais questões prevaletentes antes da Constituição, que era a da discriminação da proteção, refletida na exclusão e no tratamento diferenciado dos diversos grupos sociais e categorias profissionais, especialmente entre os trabalhadores urbanos e rurais.

O princípio da equidade na forma de participação no custeio reforça o caráter de contrato coletivo, ou seja, garantido o atendimento das necessidades do cidadão como a diretriz da seletividade e distributividade preconizam, sua contribuição também deverá basear-se na sua renda - capacidade contributiva - sem que isto implique, necessariamente, na concessão futura de um benefício de magnitude exatamente igual a ela. Isso é válido nos dois sentidos.

Merece destaque, ainda, a irredutibilidade do valor dos benefícios como regra constitucional, e outro problema diagnosticado entre os principais existentes antes da Constituição, que é o referente aos baixos valores dos benefícios. Se, por um lado, estes valores refletiam os baixos níveis salariais que predominam na economia brasileira, estando, portanto, fora do âmbito/alcance da previdência, por outro, eram agravados pelo tratamento casuístico dado às muitas variáveis que influem no seu cálculo e reajustamento, aviltando a maioria deles e tornando-os irrisórios frente aos riscos que, em princípio, deveriam cobrir.

Já a diversidade da base de financiamento, essencial para a estabilidade da receita da Seguridade Social e também para viabilizar a implementação dos dispositivos constitucionais nesta área, está expressa na introdução de outras fontes de contribuição para a seguridade, especialmente as contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas.

Finalmente, de fundamental importância e incorporando uma reivindicação justa e de direito dos contribuintes e beneficiários da Seguridade Social, garante-se a descentralização político-administrativa com a participação de todos na gestão do sistema, constituindo - no meu entendimento e naquele que é um dos meus poucos pontos de divergência com o Prof. Celso Barroso Leite - a melhor forma de se manter o sistema em permanente sintonia com os interesses e prioridades eleitos pela sociedade.

Tendo esta configuração da Seguridade Social, dada pelos princípios enunciados, como referência básica e também considerando - como o Prof. Celso Barroso Leite - que o texto constitucional deva ser sintético, contendo princípios e normas substantivas, e que retirar alguns dispositivos do texto constitucional não significa, necessariamente, a não existência dos direitos na legislação complementar - é que passarei a refletir sobre como a área de Previdência Social - que é a que nos interessa mais de perto nesta conversa - foi tratada no texto constitucional. Observe-se que esta área é onde as contradições e ambigüidades, que prevaleceram em algumas das principais decisões produzidas pela Constituinte, se fizeram mais presentes - no conjunto da Seguridade Social -, dificultando a implantação de um sistema mais justo e desejável, econômica e socialmente, antevisito na definição inicial dos próprios objetivos constitucionais da Seguridade Social.

A Previdência Social é tratada na Constituição em dois artigos específicos, desdobrados em incisos e parágrafos, totalizando vinte dispositivos (art. 201, incisos I a V e §§ 1º a 8º e, art. 202, incisos I a III e §§ 1º e 2º).

O Seguro Social, sobretudo na forma de benefícios a aposentados e pensionistas é, historicamente, a função primordial da Previdência Social, cuja origem remonta à necessidade de oferecer proteção ao trabalhador e sua família em caso de perda, temporária ou definitiva, da capacidade de gerar renda.

No Brasil, o extraordinário, e algo desordenado processo de expansão do sistema previdenciário, resultou numa estrutura de Seguro Social complexa e abrangente que, ao longo do tempo, foi incorporando inúmeras distorções.

Em relação ao plano de benefícios, entre as principais questões levantadas à época da Constituinte, pelo menos três se destacavam: a discriminação da proteção, os baixos valores dos benefícios, e a falta de seletividade e de parâmetros sociais mais rígidos, tanto nos planos quanto nos critérios de cálculo e concessão dos benefícios, cuja expressão mais grave era a concentração de recursos no pagamento de aposentadorias precoces pressionando o custeio do sistema.

A questão da discriminação fica bem encaminhada com as diretrizes de universalidade e de uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Disposições específicas do texto constitucional reforçam adequadamente estes princípios, como, por exemplo: a definição de Saúde como direito de todos e dever do Estado; e, na área de Assistência Social, a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal aos deficientes e idosos carentes. Outros, como a possibilidade de qualquer pessoa participar dos benefícios da Previdência Social (art. 201, § 1º), e a extensão da pensão aos viúvos de mulheres seguradas (art. 201, V), apesar de corretos, não deveriam estar no texto constitucional, mas sim na legislação infra-constitucional.

No entanto, fica mantida a distinção de tratamento entre os sexos, permitindo à mulher se aposentar com tempo de serviço e idade inferiores aos exigidos para o homem. Também permanece a redução do tempo de serviço exigido para aposentadoria em determinadas condições

de exercício da atividade, ou de determinadas categorias profissionais como, por exemplo, a dos professores, sem que critérios técnicos e sociais justifiquem estas condições especiais (art. 202). Além disso, são dispositivos que, independente do julgamento de mérito, não deveriam constar do texto constitucional.

No tocante aos baixos valores dos benefícios, a Constituição, além da enunciação do princípio de irredutibilidade dos seus valores, assegura, em dispositivos específicos e também impróprios para constarem do texto constitucional, a atualização monetária de todos os salários de contribuição considerados no cálculo dos benefícios (art. 201, § 3º); a obrigatoriedade da manutenção do valor real dos benefícios, mediante correção permanente de seus valores (art. 201, § 2º); e a gratificação natalina com base nos proventos do mês de dezembro (art. 201, § 6º).

A questão da falta de seletividade e de critérios sociais mais rígidos - aqui entendendo que a seguridade, como instrumento da política social por excelência, deve concentrar recursos nos riscos básicos que podem provocar a perda de capacidade laborativa e gerar renda para os segurados e, nestes, e nos demais atendimentos, conceder prioridade à população de baixa renda - é a que mais deixa a desejar.

A Constituição de 1988 se, por um lado, determinou a correção de algumas distorções, possibilitando a ampliação do atendimento a grupos mais carentes, por outro, preservou e até agravou outras.

Entre os aspectos positivos estão os dispositivos que prevêem a ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda (art. 201, II); inclusão do seguro-desemprego no âmbito do seguro social (art. 201, IV); e, talvez o mais importante, a garantia do piso de benefícios no valor de um salário-mínimo (art. 201, § 5º).

No plano oposto, situa-se a controvertida questão das aposentadorias por tempo de serviço que, mesmo não tendo como requisito para sua concessão, na maioria dos casos, a perda de capacidade laborativa é, geralmente, defendida como indispensável à proteção do trabalhador de baixa renda, sob o argumento de ser este trabalhador o que começa a trabalhar mais cedo e o que tem uma expectativa de vida menor.

Além de mantida explicitamente na Constituição, aos 35 e 30 anos de serviço para homens e mulheres, respectivamente, introduziu-se a aposentadoria proporcional aos 25 anos de serviço para as mulheres e para os homens, aos 30 anos de serviço.

Manteve-se, também, a possibilidade de redução do tempo de serviço exigido em função da atividade e, como já referido, a aposentadoria dos professores aos 30 e 25 anos de exercício de magistério, respectivamente, para homens e mulheres.

A avaliação da aposentadoria por tempo de serviço, enquanto benefício oferecido pelo plano de seguro compulsório e de natureza pública, põe em destaque as questões básicas de

justiça social e viabilidade financeira desse seguro, obviamente, levando em conta a base econômica de nossa sociedade. Esta questão destaca-se, freqüentemente, nas diversas propostas de alterações na Previdência Social, inclusive nas de privatização.

Há vários indicativos no sentido de que, se já é problemática hoje a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, sua preservação, na modalidade atual, implicará, a médio prazo, em custos dificilmente suportáveis.

A aposentadoria por tempo de serviço é um benefício que exige prova documental complexa, a cargo do segurado, o que sempre constitui fator dificultador, inclusive em decorrência de determinantes culturais, para o trabalhador menos qualificado. O trabalhador de baixa renda, normalmente, exerce grande parte de sua atividade no setor informal da economia ou, no máximo, em setores em que a rotatividade da mão-de-obra é alta e nos quais os registros nem sempre são adequados. Além disso, a carteira de trabalho, quando existe, é utilizada como carteira de identidade e sujeita, em consequência, à perda e/ou deterioração. Assim, apesar de muitos desses trabalhadores terem efetivamente completado o tempo de serviço exigido e, até, terem sua capacidade laborativa comprometida em função da atividade, a falta de documentos não lhes dá acesso ao benefício.

Por outro lado, é comum encontrar aposentados por tempo de serviço que continuam trabalhando, com plena capacidade laborativa, especialmente nos segmentos de trabalhadores mais qualificados, recebendo, neste caso, um adicional aos seus salários, representado pela acumulação de rendimentos da aposentadoria.

Adicionalmente, tendo em vista as inovações constitucionais e a desejável mudança do padrão demográfico, com índices maiores de longevidade, especialmente nas faixas de rendas mais altas, é de se esperar que os encargos com os aposentados por tempo de serviço (65 % deles alcança o benefício antes dos 55 anos - idade onde a expectativa de sobrevida já é razoável) tendam a aumentar e a prolongar-se no tempo.

Embora apenas 23,8% dos inativos sejam aposentados por tempo de serviço, os gastos com este benefício alcançam 52,6% do total dispendido com o conjunto das aposentadorias, constituindo-se no segmento mais oneroso do plano de benefícios. O seu valor médio é três vezes superior ao das demais aposentadorias e superior ao valor médio dos salários dos trabalhadores em atividade. Num sistema de repartição simples como o nosso, ou seja, de transferência e solidariedade entre gerações, fica claro que a grande maioria da população, que é pobre - mais de 70% das famílias com rendimentos abaixo de 5 salários-mínimos - é que está pagando, de forma direta ou indireta, proporcionalmente muito mais do que os que estão se beneficiando e onerando o sistema.

Também fica claro que nenhum sistema previdenciário conseguirá atender, convenientemente, à grande massa de seus segurados, se obrigado a conviver com vultosas despesas com benefícios não essenciais sob a ótica do seguro social. Onerar ainda mais os contribuintes, ou reivindicar apenas maior participação de recursos fiscais - os contribuintes são

os mesmos - parecem soluções cômodas, na retórica, mas de difícil consecução, principalmente, enquanto não forem racionalizados os gastos do sistema à luz dos objetivos sociais que devem caracterizá-lo.

No entanto, as dificuldades políticas de se suprimir a aposentadoria por tempo de serviço, que se reforçaram nas discussões da Constituinte, ainda estão presentes e dificilmente serão superadas.

Um dos motivos está relacionado com o nível de informação sobre a natureza, características e função social da Previdência/Seguridade Social, que é muito baixo. Estende-se ao seguro social uma noção privatista do seguro comum, o que não tem base jurídica nem atuarial/financeira. Este desconhecimento é agravado pela concepção paternalista e/ou abstrata do Estado, tão comum entre nós, que faz com que pessoas, até bem informadas, não atentem para a origem finita e socialmente determinada dos recursos públicos. Assim, deixa de importar, ou importa pouco, quem paga o que se espera do Estado, porque o custo social dos recursos estatais é ignorado. Infelizmente, numa sociedade regressiva e injusta como, ainda é, a nossa, esta falta de informação vitima, de modo direto, a população de baixa renda. Neste contexto, é difícil sequer ter a oportunidade de demonstrar que, o que, às vezes, aparenta ser uma conquista, conspira contra o interesse da grande maioria.

Outra ordem de resistência a uma melhor caracterização da Previdência Social - numa ótica coletivista e seletiva - está em que isto seria visto como prejuízo por setores de renda média e alta dos trabalhadores que, efetivamente, são os que perderiam e que são os de maior capacidade de pressão e vocalização e, portanto, aqueles que dão sustentação política ao Estado.

Tampouco podemos deixar de mencionar que a questão é realmente complexa, e implica conflito redistributivo no âmbito de uma classe de trabalhadores já sacrificada em diversos outros contextos. Será sempre mais cômodo - e, talvez, até verdadeiro - alegar que não se deve fazer distribuição de renda entre assalariados e mais, sacrificando "direitos" dos trabalhadores. Será direito e justo, porém, o acesso a um benefício, necessariamente, restrito à uma minoria mas pago pela maioria?

Não tenho uma resposta cristalina para estas questões, mas penso que elas devam ser mais profundamente debatidas. Entendo também que, tentar fazê-lo no âmbito de um processo constituinte, é imprudente e impróprio. É um momento em que muitas questões, das mais diversas ordens, estão envolvidas. Assim, melhor seria não se mencionar, no texto constitucional, este tipo de benefício, mesmo que se pudesse qualificá-lo, com exigência de idade mínima, por exemplo, como alguns propõem.

No nosso atual texto constitucional, uma solução de prudência implicaria na supressão de todo o artigo 202, que detalha critérios de cálculo e condições para as aposentadorias, especialmente por idade e tempo de serviço - incluindo as especiais.

A legislação complementar estaria em vigor até segunda ordem. Portanto, estaria assegurada a manutenção das regras até que deliberação posterior, em condições de tempo e profundidade necessárias, dispusessem, ou não, em contrário.

Sabemos que o estudo de diversas alternativas em relação a esse benefício está sendo aprofundado sem que, necessariamente, isso implique na sua supressão. Tenta-se conciliar a conveniência de mantê-lo em favor do trabalhador de baixa renda, ao mesmo tempo em que se procura atenuar os seus efeitos negativos - sociais e financeiros. O ideal seria que se pudesse determinar a perda de capacidade laborativa e as condições adequadas para supri-la, que não dependessem diretamente de idade, tempo e até das condições de trabalho, que variam muito em função de qualificação e, principalmente, da renda da população, entre outros fatores sociais, econômicos e até demográficos. Seria tão bastante saudável se não constassem do texto constitucional - que não deveria ser tão mutante - determinantes que podem ser avaliados e flexibilizados em função de necessidades reais.

A supressão do art. 202 também retira do texto matérias que, por sua natureza, não deveriam figurar ali. É o caso da determinação dos critérios de cálculo para as aposentadorias, incluindo o número de meses de contribuição sobre os quais deve ser calculado o benefício. Aliás, em se tratando de benefícios previsíveis e, não necessariamente, de riscos sociais que impliquem perda de capacidade laborativa, o critério da proporcionalidade contributiva - garantidos os mínimos sociais - seria desejável e não de todo incoerente no seguro social, que também pode ter esta característica - parcial - contanto que não seja a prevalente. Aí, quanto maior o período considerado no cálculo, melhor.

Aliás, neste sentido, considero adequado o caminho que a Constituição abre para a manutenção do padrão de vida dos segurados de rendas maiores, através da criação do seguro complementar facultativo, custeado por contribuições adicionais.

Obviamente, a partir deste arcabouço, vários outros dispositivos da Constituição, correlatos à matéria aqui tratada, teriam que ser reavaliados e, também, poderiam implicar em mudanças, talvez até mais aprofundadas na legislação complementar.

Repassando os pontos já abordados, nos dispositivos específicos da Previdência Social, manteríamos só o art. 201, com algumas modificações, inclusive de forma:

- 1) basicamente agregando no inciso I (que define os eventos a serem cobertos) a proteção à maternidade (que está no inciso III, em separado) e retirando a referência a acidentes no trabalho;
- 2) os atuais incisos II (baixa renda) e IV (seguro-desemprego), bem como os §§ 5º (piso), 7º (previdência complementar) e 8º (veda a subvenção) seriam mantidos e os demais remetidos à legislação complementar.

Só me inspira ainda, cuidados especiais, a retirada do § 2º (reajustamento dos benefícios para manutenção do valor real) que, apesar de repetido em relação ao que já consta e que se propõe manter nos princípios/objetivos da Seguridade Social (princípio da irredutibilidade), configurou redundância incapaz de evitar o polêmico e triste episódio dos 147% - ainda na memória de todos - que, na verdade, reacendeu os debates e propostas em torno da viabilidade e equidade da Previdência/Seguridade social.

Volto a lembrar, também, que todas estas questões não podem ou não devem ser definidas de modo estanque. Se a Constituição como um todo não mantiver coerência em seu texto, não há porquê tentar fazê-lo especificamente na área social, sabidamente fragilizada.

Finalmente, apesar de fora do meu tema de hoje, eu não poderia deixar de aproveitar esses minutos finais para pontuar, mesmo que rapidamente e sem maior profundidade, algumas questões relativas ao financiamento da Seguridade Social, aqui tratado em outras palestras.

Considero que, basicamente, as reflexões deveriam ter como parâmetros os seguintes pontos:

- manutenção da diversidade da base de financiamento, corrigindo e atenuando as atuais distorções, principalmente em relação à, ainda forte, dependência da folha de salários e à exclusividade da folha de salários para a Seguridade Social, com a sua desoneração de encargos outros, como as contribuições para terceiros - SESI, SENAI, SENAC, etc.;
- ampliação das fontes e redefinição mais explícita da participação dos recursos ordinários da União, Estados e Municípios;
- manutenção do financiamento global para a Seguridade Social e, portanto, do próprio conceito de Seguridade Social, introduzindo, talvez, uma especialização das fontes segundo sua "vocação", mas sem vinculação a uma só área;
- redefinição do custeio da Previdência Social, introduzindo o cálculo atuarial e a capitalização, a partir de determinados valores, para os benefícios previsíveis;
- redefinição do papel das diversas esferas de governo nos encargos e redefinição dos próprios encargos;
- adequação da forma do texto constitucional - basicamente, retirar os §§ 3º (débitos x incentivos fiscais), 7º (entidades beneficentes) e 8º (segurados especiais) por tratarem de matérias mais apropriadas à legislação ordinária.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a brilhante e sintética exposição feita pela Drª Maria Emília. Gostaria de assinalar a unanimidade existente entre todos os palestrantes, até o momento, quanto à necessidade de um texto constitucional mais sintético. É necessário retirar do texto constitucional aquilo que deveria, com mais propriedade, constar

de regulamento ou de lei ordinária. Eu diria também, utilizando o jargão futebolístico, que o jogo está dois a dois, porque o Prof. Celso Barroso Leite e o Dr. Wladimir Martinez defenderam, em suas exposições, uma postura favorável à volta do conceito tradicional de Seguro, com seu caráter contributivo e contratual, enquanto que, por outro lado, o Dr. Wagner Balera e, hoje, a Dr^a Maria Emília Azevedo, reforçaram a necessidade de se caminhar no sentido da implantação efetiva do conceito de Seguridade Social. Aliás, a Dr^a Maria Emília, de maneira bastante sintética e concisa, resumiu a problemática do conflito entre Seguro e Seguridade, e assinalou a importância dos princípios contidos no artigo 194 para o desenho do modelo de Seguridade Social.

A Dr^a Maria Emília também manifestou reservas em relação à manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, embora reconhecendo as dificuldades políticas de se efetuar uma transição para outro modelo.

Reiniciaremos os trabalhos franqueando a palavra à plateia, para que aqueles que assim o desejarem possam fazer perguntas à conferencista.

Adinaldo Luiz Martins - Trabalho na Coordenação Geral de Estudos Previdenciários e Sócio-Econômicos deste Ministério. Tenho menos de dois anos de Previdência mas, nesse pouco tempo, uma das minhas maiores preocupações tem sido sempre a aposentadoria por tempo de serviço. Como tenho formação em Economia, preocupo-me mais com a questão econômico-financeira, embora não desconheça a importância da questão social, mas, enfim, preocupo-me mais com o financiamento e equilíbrio financeiro do sistema.

O custo de uma aposentadoria por tempo de serviço, segundo informações fornecidas pelo Dr. Francisco de Oliveira, é de 50% do valor da contribuição. Como a Dr^a Maria Emília muito bem observou, existe uma resistência muito grande a qualquer mudança neste sentido, dentro do Congresso. No entanto, existem outros problemas na Previdência, graves, crônicos, e não se sabe até quando as gerações futuras estarão dispostas a sustentar este tipo de benefício. A minha geração, por exemplo, de uma hora para outra, pode começar a se rebelar, como, aliás já está acontecendo. As pessoas não querem contribuir, porque não acreditam mais no sistema. Provavelmente, este deverá ser um dos temas mais polêmicos no Congresso. Gostaria que a senhora comentasse sobre isso. Obrigado e parabéns pela sua exposição.

Maria Emília Azevedo (Conferencista) - A questão da aposentadoria por tempo de serviço, realmente, é um tema quase que inesgotável, por causa das controvérsias que ele encerra. Essa estimativa de custos citada, independentemente da precisão matemática, dá uma dimensão do problema. Com a introdução da aposentadoria proporcional às mulheres e, em alguns casos, de aposentadorias instituídas por legislação especial (professoras, por exemplo), pode-se ter pessoas aposentadas com vinte e cinco anos de trabalho. Aí, encontramos aposentados com idade em torno de quarenta anos. Geralmente, são trabalhadores mais qualificados, de estratos mais altos de renda, com melhores condições de vida e que, conseqüentemente, têm uma expectativa de sobrevida maior, que é o que realmente importa no caso da aposentadoria por tempo de serviço. Costuma-se dizer que, no Brasil, quem sobrevive

à mortalidade infantil, tem uma expectativa de sobrevida muito próxima à encontrada em países mais desenvolvidos. Nesses casos, o tempo de duração do benefício se aproxima muito do tempo de contribuição, quando não o supera. Observe-se que a contribuição é de uma pequena parcela do salário - de no máximo 10% - respeitado o teto, e o valor do benefício, teoricamente, repõe o salário. Nesse caso, não há cálculo atuarial com taxas de capitalização, embutidos os juros, que resista a qualquer avaliação. Concordo que é um benefício que põe em risco a credibilidade do sistema.

Obviamente, na avaliação social desse benefício, vários outros fatores têm que ser considerados num contexto mais amplo. Fatores que têm relação com o mercado de trabalho, com a perda de capacidade laborativa em função do tempo de atividade e, até, com o papel que, às vezes, o seguro social deve assumir, de compensar distorções econômicas e sociais. Se, no curto prazo, for impossível retirar do elenco do seguro social o benefício da aposentadoria por tempo de serviço, devem ser consideradas alternativas que atenuem seu custo social e econômico, pelo menos num período de transição. Aguarda-se que as outras condições sociais, como um todo, melhorem, para que a sua retirada efetiva ocorra sem maiores prejuízos.

Finalmente, gostaria de observar que não é o Congresso que resiste às mudanças. O Congresso é uma expressão da sociedade. O segmento social que tem voz e poder de pressão é que se opõe a essas alterações e pressiona os seus representantes no Congresso, que irão referendar ou não essas modificações.

Celestino de Carvalho Filho - É claro que eu gostaria de ouvi-la mais, porque, obviamente, você tem muito mais para nos informar, dentro desse lúcido quadro de harmonia e de consistência que foi a sua exposição, e que nos ajudou muito no esclarecimento de algumas dúvidas.

Especificamente em relação à aposentadoria por tempo de serviço, nós, do Ministério, estudamos esta questão e chegamos exatamente a esse diagnóstico. Nesse meu tempo no Ministério da Previdência, tive discussões enormes com sindicatos, sindicatos patronais, trabalhadores, aposentados, etc., e constatei que havia uma reação muito forte quando se falava em acabar com a aposentadoria por tempo de serviço. Já vínhamos trabalhando em cima de uma série de alternativas. Chegou-se até a propor um limite de idade para a obtenção da aposentadoria por tempo de serviço.

Há inclusive uma proposta que defendo, com excelente receptividade junto aos trabalhadores, aposentados e patrões, para transformar a aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição, para respeitar aqueles que, por necessidade de sobrevivência, começaram a trabalhar muito cedo. Se fosse imposto um limite de idade, essas pessoas acabariam pagando muito mais do que os outros.

Essa proposta me veio à luz, há uns quatro anos atrás, num Seminário Internacional. Na ocasião, um especialista da OIT apresentou uma informação que me pareceu muito interessante, baseada em parâmetros demográficos europeus.

Ele disse mais ou menos o seguinte: com 35 anos de contribuição, o pagamento desse benefício geraria um déficit da ordem de 50%; com 40 anos de contribuição, o déficit seria de 20%; e, com 45 anos, haveria um empate entre contribuição e despesas com o pagamento do benefício. A tradução é que o cidadão de lá precisaria contribuir durante 45 anos para fazer uso do benefício, tendo em vista a sua expectativa de vida após a aposentadoria. Venho tentando conseguir esse trabalho, para adequá-lo à nossa realidade e ver se esses parâmetros também seriam os nossos. Acho que não, os percentuais talvez fossem só um pouco menores, dado o tempo em que o cidadão usufrui do benefício, já que, no Brasil, a sobrevida, a partir de certas idades, é praticamente igual ou próxima a dos países desenvolvidos. Porque se usa muito dizer que a expectativa média de vida do brasileiro, ao nascer, é muito baixa, empatando com o limite de idade exigido para a aposentadoria por velhice. Acontece que só se usa essa informação e, para a análise da questão previdenciária, ela é inadequada.

Com base nas reclamações dos trabalhadores que precisam começar a trabalhar muito cedo e que ficam desempregados na faixa dos 40 anos, principalmente aqueles sem especialização, e na estrutura do mercado de trabalho, venho propondo, ao longo desses últimos quatro anos, que a aposentadoria por tempo de serviço seja transformada em aposentadoria por tempo de contribuição.

Para elucidá-la, costumo propor o seguinte exemplo: vamos supor que no Brasil, o tempo ideal de contribuição seja de 40 anos e que se comece a contribuir aos 14. Contribuindo-se, efetivamente, durante 40 anos, pode-se aposentar aos 54 anos. Isso, aliado ao seguro-desemprego que, para mim, é um auxílio-desemprego, ou seja, é um importante instrumento previdenciário. Ele poderia ser calculado como se fosse um benefício previdenciário, o que, na realidade, ele é, atualmente. Assim, ao invés de manter-se a aposentadoria por tempo de serviço, como uma espécie de auxílio-desemprego, seria melhor ampliar, como se fosse um benefício previdenciário, o seguro-desemprego.

Como essa questão da aposentadoria por tempo de serviço se insere num contexto mais amplo, gostaria de ouvi-la sobre outros regimes de benefício que também precisam ser adequados.

Nos últimos 7 anos, tenho sentido muita dificuldade, como representante do Ministério, de enfrentar auditórios que reclamam por uma Previdência ajustada a princípios mais adequados, enquanto, do nosso lado, temos os estatutários com benefícios integrais, os juízes com benefícios integrais mais as vantagens de seu cargo, e os parlamentares e militares também. Veja como fica uma tentativa de reforma na nossa previdência, que sabidamente é a mais pobre e a que menos protege os segurados, se comparada a estas outras previdências especiais.

Gostaria que fossem discutidos os acidentes de trabalho. Sei que você falou que esta questão tem que ser tratada em outro lugar, mas gostaria de ouvir algo a respeito, porque julgo que é um item da maior importância.

Em relação ao tópico específico do 2º parágrafo do artigo 201, concordo que se deva ficar só nos princípios. O problema não está na Constituição, mas na cabeça dos administradores.

Quanto à exaustão das fontes, será que é verdadeira ou uma mera decorrência da política econômica? Caso se deixe de contar com a folha de salários e a Contribuição sobre o Lucro e se passe para um Imposto sobre Valor Agregado ou algo parecido, não se continua trabalhando na mesma economia, já exaurida pelos mesmos motivos?

Maria Emília Azevedo (Conferencista) - Confirmando minha expectativa inicial, os debates estão enriquecendo em muito a nossa reunião. Gostaria de registrar que as reflexões aqui apresentadas reproduzem avaliações, discussões e até documentos de cuja elaboração tive oportunidade de participar no Ministério da Previdência, inclusive com esse grupo que aqui está presente.

Em relação à aposentadoria por tempo de serviço, lembro-me das discussões que tínhamos em torno de diversas outras alternativas, como a de limitar valor, condicionar idade, mas isentar tanto da idade, quanto do corte no valor, benefícios até determinadas faixas salariais, etc.. Não quis entrar na avaliação de alternativas, embora saiba que, seguramente, existem muitas, com diversos graus de equidade - ou não - que estão sendo levantadas e que merecem ser discutidas. Se ficarmos nesse tema, como já disse, não sairemos dele.

A sua proposta de transformar a aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição, em princípio, se é tempo de contribuição, deveria haver proporcionalidade direta entre contribuição e benefício. Se isso for verdadeiro, não vejo problema desse benefício constar do seguro social, mas com regras de capitalização individuais. O seguro social teria alguns benefícios proporcionais à contribuição, cobrindo riscos previsíveis. Só que, nesses casos, caracterizá-los como seguro privado, ou integrá-los à previdência complementar, seria muito mais apropriado. Quando menciona a questão dos quarenta e cinco anos de contribuição, que se equiparariam ao custo do benefício no caso dos países mais desenvolvidos, e ressalta que quer verificar sua aplicabilidade no Brasil, inclusive em relação à expectativa de vida, considero importante ter em mente os padrões de salários que essas pessoas têm e sobre os quais elas contribuem, bem como o padrão de benefícios. Normalmente, o que encontramos na legislação internacional é a desproporcionalidade dos benefícios do seguro social com a renda percebida pelos trabalhadores em atividade. No cálculo do valor do benefício, são consideradas variáveis que podem ser abatidas, tais como custos de impostos - onde há isenção para inativos - custos de transportes, de vestuário para o trabalho, etc., que determinam uma outra igualdade/proporcionalidade entre o salário do ativo e o benefício do inativo. Nessa avaliação, seria importante levar isso em consideração. De qualquer forma, os critérios de proporcionalidade e de capitalização são mais adequados aos benefícios da previdência complementar e/ou do seguro privado.

Quanto ao seguro-desemprego, suas observações são bastante pertinentes quanto à necessidade de aperfeiçoá-lo. Talvez seja o caminho para manter algumas das possíveis

qualidades da aposentadoria por tempo de serviço sem ter que, necessariamente, conviver com os seus atuais defeitos.

Em relação aos outros regimes previdenciários, de estatutários, magistrados, parlamentares, etc., apesar de não ter abordado especificamente esses pontos, procurei ressaltar que, a partir do arcabouço de minhas observações, vários outros dispositivos constitucionais, de matérias correlatas, deveriam ser ajustados dentro dos mesmos princípios de equanimidade, redistributividade e universalidade. Não tenho a menor dúvida de que todos os regimes citados constituem fatores adicionais complicadores, dificultando um encaminhamento mais favorável das distorções presentes na seguridade social. O caminho seria uma seguridade básica unificada, que valesse para todos, e o de se garantir, efetivamente, a possibilidade da previdência complementar. Enfim, os princípios seriam os mesmos para todos os trabalhadores.

A questão do acidente de trabalho - af partilho da opinião do Professor Celso Barroso Leite que, infelizmente, não foi por ele abordada quando da sua apresentação - é bastante séria. Envolve, entre outros, aspectos relacionados à proteção do trabalho, à legislação trabalhista e às condições de trabalho. Não considero essa uma questão própria da Previdência Social. A Previdência, o Seguro social, tem como função primordial proteger os riscos sociais e não as causas dos riscos. Deve proteger a perda da capacidade laborativa e de gerar renda. Deve, também, proteger os dependentes do trabalhador que morre, independentemente da causa da morte. Na nossa tradição, além da proteção ao acidente do trabalho integrar o elenco de benefícios da Previdência Social, recebe um tratamento diferente, mais favorável que os demais benefícios, principalmente em relação aos valores que, ressaltado o teto, geralmente correspondem ao salário do dia do acidente. A primeira vez que ouvi esse questionamento, por parte do Prof. Celso ele recorreu ao seguinte exemplo: "Imaginem um domingo de sol, no Rio de Janeiro. Na praia, dois trabalhadores, exatamente com a mesma idade, o mesmo nível/padrão de vida, o mesmo número de dependentes e o mesmo salário. Só que um está trabalhando como salva-vidas e o outro está aproveitando o seu dia de folga. Este último vai ao mar, começa a afogar-se e o outro tenta salvá-lo. Morrem os dois. A vida do que morreu em serviço passa a valer mais. O valor da pensão por morte decorrente do acidente no trabalho é maior do que o valor da outra pensão. Os seus filhos ficarão melhor protegidos do que os do outro trabalhador". Por quê? Isso não é função da Previdência Social. É função da legislação trabalhista, dos mecanismos de proteção coletiva do trabalho, das condições de trabalho, etc.. Os riscos do trabalho existem, devem ser prevenidos, evitados e até compensados, mas não pela Previdência Social. Esse é, basicamente, um dos questionamentos, mas a matéria é muito mais vasta e complexa.

A exaustão das fontes de financiamento, certamente, está relacionada com a base econômica, com a política econômica. E, com os resultados dessa política, não só os conjunturais, mas também, os estruturais. A renúncia fiscal, via incentivos, via diversas formas de créditos, resulta numa redução significativa dos recursos potenciais. Diz-se que a carga contributiva neste País é alta. A carga contributiva bruta pode até ser. Já a líquida, é bastante questionável que o seja. Existem inúmeras distorções. Não temos a pretensão de corrigir todas, especialmente no curto prazo e, de qualquer forma, para conviver com essas distorções, é

preciso expandir as fontes de financiamento da Seguridade Social. Não significa, necessariamente, uma mudança de bases de incidência das contribuições. Defendi este assunto, apesar de reconhecer que a folha de salários, a COFINS e a Contribuição sobre o Lucro apresentam problemas, inclusive legais. Pode-se atenuar algumas distorções, introduzir novas bases e/ou fontes de financiamento sem, necessariamente, substituir integralmente as atuais. A ampliação de recursos é fundamental, principalmente em função das carências das áreas de Saúde e Assistência Social. Está claro para todos que a área de Assistência Social ainda não foi regulamentada, entre outras razões, em decorrência da insuficiência financeira. Uma das principais dificuldades é garantir recursos para o pagamento do benefício no valor de um salário-mínimo a idosos e deficientes carentes, como prevê o texto constitucional. Não existem recursos.

Regina Malvar - A partir da definição de seguro social, ele deve garantir uma renda, na eventualidade de ocorrência de determinada situação que cause a perda temporária ou definitiva da capacidade de trabalho do segurado. Logo, por que o seguro social deve ocupar-se da concessão de um benefício chamado salário-família? Será que esse benefício é uma questão trabalhista e, neste caso, deveria ser tratada de forma diferenciada?

A segunda questão seria a sua opinião sobre o que o novo texto constitucional pode fazer para tratar dos trabalhadores rurais? Porque a situação anterior à Constituição fez com que as demandas fossem tão grandes que agora, com a legislação pós-Constituição, acabamos por fazer uma discriminação às avessas. Os trabalhadores rurais estão sendo tratados, em alguns aspectos, de forma privilegiada em relação aos seus pares urbanos. Então, o que o legislador constituinte pode fazer para alterar esta situação? E até que ponto a Previdência Social, enquanto seguro, deve ocupar-se da concessão de um benefício que tem quase um caráter assistencial, que é concedido principalmente para esses segurados especiais?

Finalmente, gostaria de levantar uma questão relacionada com a Assistência Social. Estamos um pouco decepcionados, porque o texto constitucional foi muito benevolente em sua definição de Assistência Social. O que é Assistência Social? É proteção à família, ao adolescente, à criança e à velhice. Isso é praticamente um direito à vida. Apesar dessa benevolência, não se conseguiu regulamentar, a nível de legislação ordinária, nenhum dos dispositivos relativos à Assistência Social. Os únicos avanços obtidos foram em relação à legislação da Previdência Social, onde se colocou a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral. Até que ponto devemos continuar com este tipo de disposição de ampliar os benefícios, ou será que não deveríamos tentar ser um pouquinho mais restritos mas, pelo menos, conseguir fazer alguma coisa nessa área da Seguridade Social?

Maria Emília Azevedo (Conferencista) - Sem dúvida, frente à função básica do seguro social, em termos de cobertura da perda de capacidade laborativa, o salário-família, como hoje concebido, é bastante questionável. Esta questão está entre os dispositivos que mereceriam ser ajustados. Caberia até a concessão de algum benefício desse tipo, com outra denominação, no item "Ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda". Além dos benefícios essenciais, seriam mantidos benefícios complementares à renda, só que com critérios seletivos e redistributivos, sem descaracterizar o seguro social. O que é descabido é manter este tipo de

benefício de forma universalizada. Os benefícios considerados possíveis e até desejáveis de serem mantidos devem ser rigorosamente seletivos. O salário-família está previsto entre os direitos dos trabalhadores, mas é, tradicionalmente, incluído na Previdência Social. Inicialmente, era só uma questão de racionalidade e facilidade administrativa. Criou-se a contribuição dos empregadores para o salário-família e, como ela também incidia sobre a folha de salários, a Previdência arrecadava e administrava o fundo de compensação do benefício. O pagamento do benefício era feito diretamente pelo empregador, que deduzia de suas contribuições a despesa efetuada. Era, enfim, um encargo do empregador que, em função de um mecanismo operacional, acabou se transformando num encargo da Previdência Social.

Não resta dúvida que esses e muitos outros benefícios deveriam sair do elenco do Seguro Social universalizado, passando a ser concedidos, se fosse o caso, a partir de critérios seletivos, com o objetivo de ajudar a manutenção dos dependentes de segurados de baixa renda e/ou cobrir despesas com eventos específicos (funeral, etc.) que não pudessem ser assumidos por trabalhadores de rendas mais baixas. Essas questões estão muito ligadas à área de Assistência Social. Na época em que foi regulamentada a Constituição, inclusive, esperava-se que não só o salário-família, com outra denominação (por exemplo: abono-família), como o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade e os demais benefícios considerados suplementares, e não substitutos de renda, pudessem passar para a área de Assistência Social, onde a definição dos seus beneficiários guardasse uma coerência maior com as necessidades reais, e eles fossem definidos e concedidos de forma descentralizada, com maior participação e controle social a nível municipal.

A questão dos trabalhadores rurais é séria e de difícil equacionamento, principalmente levando em consideração as condições de atividade, da relação de trabalho e até de percepção de renda no meio rural, que nem sempre ocorrem de forma contínua, mensal, possibilitando uma contribuição direta regular. A contribuição dos produtores rurais em regime de economia familiar é definida como indireta no texto constitucional. É absolutamente impróprio esta definição constar do texto constitucional. Já a definição de seus benefícios, a garantia de um piso mínimo, não pode ser considerada como uma discriminação às avessas. Ela está baseada no princípio da equidade, de tratamento diferenciado para pessoas diferentes. A definição do produtor, desse segurado especial, a sua caracterização, o controle e a fiscalização da sua contribuição precisam ser aperfeiçoados. Existem muitas distorções no tratamento desses segurados. Mas o salário-mínimo é o piso válido para todo mundo. É o piso válido também para os trabalhadores urbanos que, normalmente, têm mais possibilidade de estarem contribuindo todo mês para a Previdência. E é garantido na Assistência Social, a idosos e deficientes, sem nenhuma carência ou contribuição. De qualquer forma, esse segurado especial, que trabalha em regime de economia familiar, contribui sobre a comercialização da sua produção, ou de outras formas indiretas. Mas, sem dúvida, é uma questão que precisa ser melhor equacionada dentro do seguro social, sem transferi-la para a área assistencial. A inserção dos trabalhadores rurais no seguro social geral foi uma evolução no sentido de se enfrentar a discriminação até então existente entre trabalhadores urbanos e rurais. Discriminação que o processo histórico mostra: os grupos de maior pressão, de maior poder econômico são incluídos no sistema e os que não têm esse poder, o que, normalmente, é uma característica da classe trabalhadora rural, são excluídos.

A respeito da definição constitucional de Assistência Social, esta é ampla, complexa e muito benevolente. A sua regulamentação esbarra em dois pontos básicos: na insuficiência de recursos para cobertura dos encargos previstos, especialmente em relação ao benefício de um salário-mínimo para idosos e deficientes carentes; e na diretriz básica da descentralização. Pelo texto constitucional, à esfera federal caberia, simplesmente, a coordenação e formulação das políticas da área. A coordenação e execução das ações passaria para o nível estadual e, principalmente, para o municipal. Só que, atualmente, existem estruturas enormes na esfera federal, como a LBA - que tem mais de dez mil funcionários - na execução das ações. Não tem o menor sentido a distribuição de alimentos, a manutenção de creches, etc., a nível federal. Mas a estrutura é fortíssima, não só em termos da burocracia mas, principalmente, em termos políticos. Com todo o arcabouço constitucional, ainda muito recentemente, havia a figura da primeira-dama como Presidente da LBA, com a permanência da política de voluntarismo, de distribuição de favores e de clientelismo. A questão política é um dos maiores impedimentos à regulamentação da Assistência Social. Para obedecer aos princípios constitucionais, não poderia haver nenhum órgão executando ações típicas da Assistência Social a nível federal. E existem vários: LBA, CORDE, CBIA, etc., com um poder político clientelista muito grande, com mecanismos de cooptação política através de distribuição de verbas para habitação, saneamento, etc., dentro da área de Assistência Social.

Sandra Almeida - Minhas dúvidas são decorrentes, de certa forma, das questões levantadas por Regina Malvar. Gostaria de reforçar a pergunta final dela com um ponto que a Dr^a Maria Emília não abordou. Um benefício de Assistência Social precisa ter o mesmo valor de um benefício que integra um plano contributivo? Por exemplo, a Constituição, na parte relativa à Assistência Social, garante um salário-mínimo de benefício mensal às pessoas deficientes e aos idosos carentes. A Previdência já paga um benefício aos idosos, desde que eles contribuam, e o valor é o mesmo. Este valor mínimo de benefício não inviabiliza a própria efetividade do dispositivo constitucional que diz que a Previdência tem um caráter de seguro coletivo, e que a Assistência Social é distributiva e assistencial? Este valor de benefício é elevado, principalmente diante das dificuldades dos estados brasileiros de arrecadar recursos num montante suficiente para pagar quantos deficientes e idosos carentes existirem no país.

A segunda pergunta diz respeito ao fluxo de caixa da Previdência. A Dr^a Maria Emília mencionou concordar com uma certa priorização na alocação dos recursos como, por exemplo, a utilização dos recursos provenientes da folha de salários para pagamento prioritário dos benefícios. Tive a oportunidade de constatar que isso não era nenhuma questão a ser discutida porque, na prática, ela já vinha ocorrendo. Verificados os resultados do fluxo de caixa de março, constata-se que a Previdência arrecadou, com base na folha de salários, trinta trilhões e pagou benefícios previdenciários da ordem de trinta trilhões. Dois trilhões e quatrocentos bilhões são adicionais, são despesas com o pagamento dos 147% e com demandas judiciais. Atingimos o limite, quando a expectativa era a de que se poderia ficar transferindo uma parcela da contribuição arrecadada sobre a folha de salários para a área de Saúde. Atualmente, chegou-se a um ponto em que nem se questiona mais isso. São necessárias, certamente, reformas urgentes. É importante apresentar esta conta à sociedade e, aí justificar mais ainda a revisão do elenco de benefícios pagos pela Previdência Social, inclusive o da aposentadoria por tempo de serviço. No

caso da aposentadoria por tempo de serviço, permito-me discordar do Celcino de Carvalho Filho. Ele propõe, como alternativa, a aposentadoria por tempo de contribuição. Tomando como referência o conceito que a Maria Emília Azevedo apontou do que deve ser Seguro Social, o tempo de contribuição nada tem a ver com o risco social. Nesse aspecto, deve-se privilegiar os riscos sociais básicos. Tempo de contribuição não significa perda parcial ou plena da capacidade laborativa. Porque é provável que as pessoas possam começar a contribuir até pelos filhos, a partir dos quatorze anos.

Maria Emília Azevedo (Conferencista) - Não vou conseguir fugir da questão dos trabalhadores rurais, tampouco da questão da Assistência Social.

Em relação aos trabalhadores rurais, a princípio, o valor do benefício mínimo pago a eles deve ser o mesmo que o dos urbanos. Esse valor é o piso de um salário-mínimo. Resta a dúvida se realmente esse piso de um salário-mínimo deve ser bruto ou líquido, considerando, no mínimo, a contribuição previdenciária descontada dos trabalhadores em atividade. O ativo não recebe o salário-mínimo bruto. Ele recebe 92% do salário-mínimo, descontada a contribuição mínima para a Previdência - que é de 8%. Então, esse já seria um desconto passível e até justificável de repasse para o piso. Outros também poderiam ser considerados nos benefícios assistenciais.

No caso da Assistência Social, não havendo contribuição, se o salário-mínimo fosse definido de forma a cobrir todas aquelas necessidades que a Constituição prevê, como transporte, vestuário, moradia, etc., poder-se-ia partir, como é o padrão internacional, para a definição de uma outra cesta para o inativo que, efetivamente, não abrangesse esses custos e que correspondesse ao salário-mínimo do inativo, principalmente porque, em se tratando de benefício assistencial, não houve a exigência de uma contribuição direta para a Previdência. Mas hoje e por muito tempo - no horizonte de curto e médio prazos, no mínimo - não se pode considerar que o nosso salário-mínimo, de valor muito irrisório, garanta a sobrevivência de alguém. Como ele não está garantindo nem a sobrevivência, não é possível fazer distinção entre a sobrevivência do ativo, a do contribuinte, a do inativo e do carente.

De qualquer forma, mesmo nessas condições, talvez pudéssemos utilizar uma terminologia na Constituição que não impedisse, frente a uma evolução de outras variáveis, uma adequação maior, mais justa, entre pisos de benefícios previdenciários e assistenciais. Por enquanto, não tenho muitos pruridos em continuar defendendo esse piso para todos, especialmente para os trabalhadores rurais que, no caso, não são contribuintes diretos. Apesar de a própria Previdência prever contribuição - planos de benefícios mediante contribuição - também é definido o financiamento mediante contribuição da sociedade como um todo, de forma direta ou indireta. Os trabalhadores rurais não só têm a contribuição indireta que todos têm como consumidores, mas também uma contribuição indireta, a partir da comercialização dos seus produtos. Sabe-se que essa contribuição não tem-se realizado de forma adequada, porque não está bem definida, fiscalizada. É possível que ela seja melhor equacionada e melhor fiscalizada.

Em relação à reserva da folha de salários para pagamento de benefícios, só se pode enfrentar a discussão do limite de gastos, colocando a conta para a sociedade. No curto prazo, não há como enfrentar isso, porque mesmo que existam algumas distorções, o efeito econômico dos cortes que possam ocorrer na concessão de alguns benefícios é muito grande a longo prazo. O resultado concreto mais prático é muito mais no sentido de se promover a justiça social, num horizonte futuro, do que no sentido de obter-se efeitos econômicos imediatos. Apesar de ser a questão econômica a mais visível, é a mais facilmente discutida, pois comporta menos juízos de valor e é, portanto, a mais objetiva. O desequilíbrio financeiro é uma questão séria, até porque a Previdência tem-se financiado por um imposto altamente inflacionário. Ela tem tido fluxos de caixa positivos, porque está aplicando no mercado financeiro, e isso é prejudicial aos próprios segurados.

Quanto à aposentadoria por tempo de contribuição, as suas observações em relação à proposta do Celecino não chegaram a caracterizar uma discordância, até porque ele a colocou como uma proposta que está sendo examinada em termos de transição. Também concordo que tempo de contribuição não é risco social, e que a defesa da adoção deste benefício estaria baseada em cálculos atuariais, de equivalência de contribuição num regime de capitalização e no seguro complementar. Numa fase de transição, a idéia não seria de todo execrável. Há que se considerar que muitas das pessoas dessa geração trabalharam anos colocando as suas expectativas, as suas esperanças, na aposentadoria. E que, provavelmente, não tiveram a oportunidade de fazer uma outra poupança individual compulsória que lhes desse alguma tranquilidade ou a possibilidade de usufruir de algum conforto na velhice. Na nossa sociedade, principalmente, é muito comum o deixar para depois, para a velhice. Não considerar um período de transição, pode significar uma quebra de expectativas que também gera conflitos e desajustes psicológicos envolvendo riscos sociais. Mas, obviamente, tempo de contribuição em si não é risco social, e eu também seria rigorosa se tivéssemos possibilidade de implantar a nossa Seguridade Social de uma forma mais justa.

Maria Inês Sousa Gomes - Refiro-me à problemática do tempo de serviço para os outros regimes de previdência e, o que é pior, o fato de não existir contribuição específica para essas aposentadorias. Nos outros regimes, tanto no dos militares quanto no dos estatutários, existe apenas a contribuição para o benefício-família. No entanto, os beneficiários destes regimes aposentam-se por tempo de serviço, às vezes, até com alguma redução neste tempo mínimo, porque a licença-prêmio não gozada é contada em dobro. Enquanto isso, no regime de previdência geral, é justo que aqueles que contribuíram, e que têm a expectativa do retorno de sua contribuição, não sejam contestados no seu direito de auferi-lo.

A segunda observação refere-se ao benefício recebido durante a licença-maternidade. Não existe teto para o valor desse benefício. Não existe previsão de limite/teto para o salário-maternidade, nem na Constituição, nem na lei complementar. Uma pessoa que está na atividade - evidentemente, se está recebendo auxílio-maternidade é porque está na atividade - que auferir um salário muito maior que o teto de contribuição, quando passa a receber o auxílio-maternidade, o que acontece? O empregador pode diminuir o valor do seu salário da

contribuição sobre a folha de salários. Entendo que esse auxílio-maternidade deveria ser limitado ao teto de contribuição e nenhum centavo além disso.

Uma outra observação é quanto às pejeiras judiciais, inclusive, a citada questão dos 147%. Nesse aspecto, seria interessante fazer um pequeno ajuste no inciso IV do art. 7º, que diz mais ou menos assim: o salário-mínimo deve prover tais e tais coisas, vedada a sua vinculação para qualquer fim. Eu acrescentaria: "exceto para fins de pagamento de benefícios", porque, caso pagássemos sobre "x" salários, forçosamente, na hora do cálculo da renda mensal inicial, este valor não poderia ser diminuído. Com isso, estaríamos fazendo valer aquele artigo da Constituição que fala da irredutibilidade do valor.

Maria Emília Azevedo (Conferencista) - Em relação à aposentadoria por tempo de serviço dos outros regimes, a concordância é quase absoluta no sentido da necessidade de unificação dos critérios em um regime básico, que prevaleceria para todos.

O salário-maternidade sem limite/teto no valor do benefício, do mesmo modo que a questão do acidente de trabalho e do salário-família, talvez, com uma dificuldade maior ainda para a sua solução, é uma questão da legislação trabalhista que foi levada para dentro da Previdência Social. Na verdade, quando da sua criação, o que se estava tentando proteger era a inserção da mulher no mercado de trabalho: não só possibilitando uma maior abertura do mercado de trabalho à mulher, como evitando-se a dispensa e a discriminação das mulheres em idade reprodutiva, quando o necessário afastamento da atividade para atender aos cuidados com a criança fazia com que os empregadores se sentissem lesados de estarem bancando o salário dessas trabalhadoras. Esse custo, normalmente, criava uma série de discriminações em relação às trabalhadoras. Não sei se tê-lo trazido para a Previdência foi a melhor forma de enfrentar essa discriminação. A falta de limite no valor desse salário-benefício é um problema sério, e fica mais grave ainda, na medida em que o benefício foi universalizado e que não exige carência nem dos nove meses correspondentes à gravidez. Atualmente, é muito comum - já que qualquer pessoa pode contribuir para a Previdência, o que também é o caso das empregadas domésticas, que nem sempre têm carteira assinada - a inscrição ocorrer somente no oitavo mês de gravidez. Paga-se um mês de contribuição, recebe-se o salário-maternidade durante quatro meses e, em seguida, sai-se novamente do sistema. Realmente, a questão é polêmica e grave, e tem de ser enfrentada ou mesmo compensada em outros benefícios previdenciários concedidos às mulheres.

Existem propostas de se compensar o custo desse benefício com o término das atuais reduções previstas, tanto na idade quanto no tempo de serviço exigido para as aposentadorias da mulher. Essas alternativas levam em consideração que, se é real que a mulher superpõe várias jornadas de trabalho (casa, emprego, crianças, etc.) que justificam as reduções das exigências previstas na concessão de alguns benefícios, também é real que essa superposição coincide, normalmente, com a idade fértil, reprodutiva, ou seja, com o período em que ocorre a licença-maternidade. Por outro lado, quando ela atinge as condições necessárias tanto para aposentadoria por tempo de serviço como por velhice - e que são reduzidas - ela, geralmente, já está liberada dessas outras jornadas e seria até saudável que continuasse trabalhando. Mas são

questões complexas a serem equacionadas não pela Constituição, mas pela legislação complementar.

Em relação à sua observação sobre a necessidade de vinculação específica entre salário-mínimo e valor dos benefícios, quanto ao piso, a própria Constituição abre uma exceção à regra do art. 7º quando inclui, no seu texto, um dispositivo garantindo um piso de benefícios equivalente ao salário-mínimo. A sua demanda está ligada à relação entre contribuição e benefício, em número de salários-mínimos. A demanda tradicional é essa: pago sobre cinco salários-mínimos, quero receber cinco salários-mínimos de benefício. Mas essa relação não é real. Se fizermos qualquer curva dos nossos salários, principalmente nos últimos anos, e tentarmos colocá-los em número de salários-mínimos, vamos ficar horrorizados como estamos perdendo, até muito mais do que os beneficiários da Previdência. Não há relação direta entre a evolução dos salários, na economia como um todo, com a evolução do salário-mínimo. As variáveis têm um comportamento dos mais complexos e a variação ocorre às vezes para mais, às vezes para menos. Então essa questão não pode e não deve ser resolvida com vinculação e também não deve estar inscrita na Constituição.

Obrigada.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço à Dra. Maria Emília Azevedo. Estão encerrados os trabalhos de hoje.

O CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ALOÍSIO TEIXEIRA*/

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dando continuidade ao Ciclo de Debates "A Previdência Social e a Revisão Constitucional", temos hoje aqui como convidado o Dr. Aloísio Teixeira, que falará sobre "O Conceito de Seguridade Social na Constituição de 1988 - o que deve permanecer e o que deve mudar". Nosso conferencista é Professor Universitário de Economia, Diretor do Departamento de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro e ex-Secretário Geral do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Com a palavra o Dr. Aloísio Teixeira.

Aloísio Teixeira (Conferencista) - Em geral, se começa uma exposição como esta com um rito de iniciação, quando se agradece a oportunidade, etc., etc.. Eu não queria que vocês entendessem minhas palavras como uma obediência a esse rito, a essa formalidade que os conferencistas em geral seguem. Todavia, estive naquele Ministério durante um período importante para a discussão da questão previdenciária e da seguridade, no final do ano de 1987 e quase todo o ano de 1988, quando a Constituição foi discutida e, finalmente, aprovada. Hoje, encontro outro Ministério - não tem nem mais o mesmo nome -, outro prédio, e poucas pessoas daquela época estão presentes. Tenho a impressão de um reencontro, que constitui uma oportunidade de fazer uma espécie de autocrítica, não pelas coisas que fizemos, mas pelo que não fizemos. E entre as coisas que não fizemos, por exemplo, está uma reunião como esta, com o pessoal técnico do Ministério da Previdência, que trabalhava nessa área e que, na medida em que não pôde participar, de uma forma tão intensa, do processo de elaboração daquelas idéias, talvez não tenha tido a oportunidade de formar uma sólida consciência política e técnica sobre os fatos dos quais se estava tratando naquele momento.

É com um atraso de alguns anos que venho aqui, quase que dar um depoimento pessoal, e prestar uma série de esclarecimentos; foi uma falha nossa não termos provocado essa discussão dentro do Ministério, e dentro do próprio Congresso, com os deputados que trabalharam conosco

*/ Palestra realizada em 30 de março de 1993.

na elaboração do Capítulo da Seguridade Social. E, mal a Constituição foi aprovada, o então Presidente foi à televisão e disse que, quando aprovada, o Capítulo da Seguridade Social tornaria o país ingovernável. Ingovernável ele é, mas por outras razões que não passam pelo Capítulo da Seguridade.

Desde aquele pronunciamento, ocorreu uma verdadeira enxurrada de críticas ao Capítulo da Seguridade, e uma enxurrada de propostas, cujo objetivo era colocar abaixo o sistema de proteção que se estava querendo construir no país. Algumas dessas propostas eram descaradamente liberalizantes, sugerindo uma espécie de "chilenização" do modelo previdenciário brasileiro; outras, envergonhadas, mas sempre explícita ou implicitamente, com o objetivo de derrocar o Sistema de Seguridade Social no Brasil.

Recentemente, o Instituto Liberal publicou um livreto e promoveu uma série de seminários para discutir a sua proposta. Logo na sua introdução, dizia-se que a aprovação do Capítulo da Seguridade Social e sua aplicação, tal como estava na Constituição, criaria, no Brasil, um déficit público da ordem de 30% do PIB - e isso é realmente assustador. Um déficit desta ordem para financiar um programa daquela natureza exigiria um volume de recursos que o tornaria evidentemente inviável. A base que fundamenta essas previsões catastróficas sobre o sistema brasileiro de Seguridade Social consiste num conjunto de projeções que um grupo de técnicos de um órgão de governo vem desenvolvendo, já há quase dez anos; eles construíram um modelo demográfico atuarial de projeção sobre as receitas e as despesas do sistema previdenciário no Brasil, e vêm trabalhando este modelo, sempre sinalizando resultados extremamente negativos para o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Trata-se de um grupo de pessoas sérias, todas extremamente competentes. Muitas vezes tem sido difícil discutir com eles a validade das suas hipóteses, até porque a arquitetura desse modelo demográfico atuarial não é inteiramente conhecida ou, pelo menos, nunca foi inteiramente divulgada.

Eu me dei ao trabalho, até para abrir aqui a discussão com vocês, de trazer as últimas projeções que eles divulgaram sobre as expectativas de resultados financeiros do Sistema Previdenciário e de Seguridade no Brasil. Isso foi publicado no livro chamado "Perspectivas da Economia Brasileira - 1992". Retirei as tabelas desse livro, e lá eles usam esse modelo de projeção de resultados da Previdência para dois cenários macroeconômicos.

O PIB de 1991 a 1994 cresce a uma taxa de 1%. Um primeiro cenário constitui o que se poderia chamar de cenário otimista, onde o PIB, de 1995 a 2010, que é o horizonte das projeções feitas, cresce a uma taxa média anual de 5,86%. Num segundo cenário, que é um cenário pessimista, cresce a apenas 1,53%. Não vou discutir a consistência dos resultados apresentados para as diversas variáveis, embora haja algumas coisas que merecem uma discussão. Por exemplo, o salário-mínimo real cresce mais no cenário pessimista do que no cenário otimista, o que é uma coisa complicada para a gente imaginar. O salário médio, não; está mais ou menos consistente, ainda que no cenário pessimista, com o salário-mínimo real crescendo a uma taxa tão elevada, o fato de o salário médio estar crescendo tão pouco significa que muitas das faixas de remuneração mais altas, acima do salário-mínimo, estarão perdendo em termos reais.

O faturamento cresce a uma taxa muito semelhante tanto no cenário otimista quanto no pessimista, o que chama a atenção e é uma coisa que, certamente, mereceria uma discussão um pouco maior. Já o lucro cresce bastante no cenário otimista e cai no cenário pessimista.

Uma projeção feita até o horizonte do ano 2010 mostra um cenário otimista, com uma simulação de repasse apenas parcial dos recursos da COFINS e da Contribuição sobre o Lucro. Até 1990, a situação vem mais ou menos equilibrada; para 1995 já se projeta um déficit de 1,63% do PIB chegando-se ao ano 2010 com um déficit de 3,3% do PIB.

Um segundo cenário, digamos assim, mais desfavorável é o macroeconômico pessimista, com repasse apenas parcial da COFINS e da Contribuição sobre o Lucro. No ano 2010, estes dados sinalizam um déficit superior a 8% do PIB. Um terceiro cenário, mais favorável, é o cenário macroeconômico mais otimista, com repasse integral da COFINS e da Contribuição sobre o Lucro. Mesmo neste cenário, o déficit projetado é da ordem de 1,61% do PIB no ano 2010. E, um último cenário, é o macroeconômico pessimista, com repasse integral e o déficit projetado é da ordem de 5,24% do PIB.

É óbvio que é um quadro extremamente aterrador porque na hipótese mais favorável o déficit é de 1,6% do PIB, e no cenário mais desfavorável ele é superior a 8% do PIB. É claro que, se formos examinar mais detalhadamente a composição dessas tabelas, existem uma série de observações que poderiam ser feitas. Mas temos que considerar que este é um modelo de projeção que trabalha com variáveis que poderíamos chamar, exclusivamente, de estruturais. Não há nenhuma consideração sobre o efeito da inflação nas receitas ou despesas da Previdência, não há nenhuma consideração sobre os efeitos das taxas de juros sobre as receitas, particularmente, sobre as receitas da Previdência. Não há qualquer consideração, qualquer hipótese, não é incluída, de forma alguma, uma fonte de receita do sistema previdenciário que têm sido importante nos últimos anos, particularmente quando existem saldos de caixa acumulados, que são as receitas financeiras. As receitas financeiras têm variado ao longo dos anos, mas a média dos últimos anos tem sido da ordem de quase 1% do PIB. Se considerássemos a inclusão dessas receitas, o déficit projetado já se reduziria.

Uma segunda observação que se pode fazer é que os gastos com Saúde são calculados como sendo de 30% do Orçamento da Seguridade. Mas esses 30%, que na verdade não têm sido transferidos para a Saúde, são calculados sobre o total das despesas, o que significa que aparecem de uma forma superestimada em todas as séries. Se eles fossem calculados sobre o total das receitas, a redução daquele déficit já seria considerável. Eu refiz essas contas, considerando a possibilidade de geração de uma receita financeira, e calculando as despesas com Saúde em cerca de 30% das receitas do sistema, e o déficit cai significativamente em todos os cenários. No cenário mais otimista, o sistema ficaria praticamente equilibrado no ano 2010. No cenário mais pessimista, ele cairia de 8,2% para alguma coisa em torno de 5% do PIB.

Uma terceira observação que poderia ser feita é a de que o modelo considera constantes o grau de evasão das receitas, quer dizer, a taxa de sonegação, e considera constante o grau de informalização do mercado de trabalho. Na verdade, se nós imaginássemos uma política

consistente de redução da sonegação, da ordem de 20%, praticamente todos os cenários se tornariam superavitários, com exceção daquele cenário mais desfavorável, que continuaria deficitário, com um déficit da ordem de 3,5% do PIB, mas que já é muito diferente dos 8,2% anteriormente previstos. E se imaginássemos que poderia haver políticas que incentivassem a formalização do mercado de trabalho, provavelmente esses déficits desapareceriam.

Mas não foi isso que me chamou a atenção nessas projeções. Fiz uma brincadeira com o que constitui receita sobre folha de salários e despesas com Previdência. E, depois, as outras receitas e as despesas com Assistência e Saúde. Até o ano 2010, as projeções indicam um superávit nas contas da Previdência. Isso quer dizer que a receita sobre a folha, projetada por esse modelo demográfico atuarial, nos indica, até o horizonte do ano 2010, um superávit da ordem de 1,5% do PIB, considerando-se estritamente as despesas com a operação do sistema previdenciário. A projeção que representava o cenário mais desfavorável, mesmo essa, no que se refere estritamente às despesas previdenciárias, indica ainda, no ano 2010, um superávit da ordem de 0,32% do PIB.

Portanto, quero chamar a atenção para essas coisas. Porque vejam vocês o seguinte: se levarmos em conta essas alterações que fiz nas projeções, verificaremos que temos um problema que é de natureza inteiramente diversa da que tem sido veiculado, e apresentado para todos nós. Por que? Porque o que se diz é que o sistema está falido; que ele sinaliza déficits crescentes que podem atingir 8% do PIB nestas projeções, ou 30% nos cálculos do Instituto Liberal. Por causa disso, nós temos que fazer a reforma da previdência: privatizando, "chilenizando", mexendo aqui e ali. Mas, quando examinamos esses números com mais rigor se vê que o que vai bem é a Previdência. Esta tem um superávit que se poderia considerar estrutural até o horizonte do ano 2010.

Há um problema grave de financiamento da área de Saúde e da área de Assistência Social. Nas projeções mais negativas citadas, os gastos com Saúde e os gastos com Assistência Social chegarão a algo superior a 5% do PIB. Se neste país se gastasse 5% do PIB com saúde e 5% do PIB com Assistência Social, as coisas poderiam estar muito melhores do que estão hoje em dia. Na verdade, o problema que existe quando se examina o Sistema de Seguridade como um todo, não diz respeito exatamente à parte de Previdência; diz respeito a se buscar, discutir e encontrar mecanismos de financiamento das políticas de Saúde e Assistência Social, que são extremamente importantes neste país.

Na verdade, esta introdução foi para que eu pudesse me apresentar assim como um exemplar de uma espécie em extinção. Sou um defensor de uma Previdência pública, estatal e parte integrante de um sistema mais amplo de proteção social, que é o Sistema de Seguridade. Portanto, sou um defensor da Constituição de 1988 no que diz respeito a esse tema. Não julgo que ela seja perfeita; acho que ela contém diversos equívocos, diversos erros que poderiam ser corrigidos, mas acho que ela foi um grande avanço em termos de Constituição de um Brasil moderno. E acho que essa conquista está, desde que a Constituição foi aprovada até hoje, sob uma grave ameaça. Porque, na verdade, nós não conseguimos, nesses quase 5 anos desde a aprovação da Constituição, implementar verdadeiramente um sistema de Seguridade Social no

país. E acho que uma das causas das dificuldades financeiras que sistematicamente acometem o sistema decorrem exatamente da nossa incapacidade, ou dos obstáculos que foram criados para se implementar o sistema de Seguridade no Brasil. E acrescento: praticamente todas as propostas que foram apresentadas até hoje, no sentido de corrigir, reformar, rever a Constituição, significam, na verdade, um passo atrás em relação àquilo que foi feito.

Vou retomar o fio da meada, discutindo exatamente o que é o conceito de Seguridade. Acho que este conceito não foi devidamente dominado por todos nós, técnicos do Ministério, das Universidades e pelos congressistas de uma maneira geral. E acho que esse desconhecimento do conceito é que, digamos assim, leva a essa situação, na qual o sistema está sob permanente ameaça. Quando esse conceito foi introduzido na Constituição de 1988, ele aparecia como um modismo. A palavra Seguridade, a rigor, não existe na língua portuguesa. É um neologismo que foi copiado de outras línguas. Os espanhóis têm lá a sua *Seguridad*, os franceses a sua *Securité*, os ingleses têm a *Security*. A idéia é que se estava utilizando uma palavra nova para designar uma coisa velha, que eram as três áreas em que o extinto Ministério da Previdência e Assistência Social atuava, isto é: a área de Previdência, a de Saúde, e a de Assistência Social. Mas não é bem assim. Na verdade, toda a moderna literatura sobre Política Social - e nos últimos anos, na última década, têm se discutido e escrito sobre isso mais do que em qualquer época da história, pelo menos entre economistas, sociólogos e cientistas políticos que nunca haviam se dedicado a esse tema - concebe a Seguridade como um amplo sistema de proteção social, indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, de reprodução do próprio capital. Então, esta proteção deve ser oferecida aos trabalhadores nos casos de perda ou esgotamento parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua capacidade laborativa ou das condições de exercê-la. Esta perda pode ocorrer por velhice, por doença, por acidente, por condições sociais adversas, sejam elas condições conjunturais, como, por exemplo, as fases recessivas do ciclo econômico com o desemprego que elas acarretam, sejam condições estruturais, que, num país como o Brasil, são bastante marcantes, como a miséria absoluta e a falta de acesso aos mercados formais de trabalho.

Exatamente em virtude desse conceito é que a Seguridade foi definida na Constituição brasileira como o conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar o direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. Quer dizer, não é porque já existiam essas áreas no Ministério da Previdência e Assistência Social, que se criou um conceito. Mas, ao contrário, porque o conceito existe é que as áreas são exatamente essas. E também por isso é que a Constituição definiu algumas das características desse sistema que deveriam presidir a sua organização, e, dentre elas, a universalidade como um direito de acesso, a seletividade e a distributividade.

Desse ponto de vista, eu diria: o conceito de Seguridade se opõe, ou pelo menos se contrapõe, ao conceito de Previdência como seguro. Porém, ele pode incluí-lo numa ótica mais ampla do problema. Por que? Porque no conceito de Previdência enquanto seguro trata-se da existência de um contrato individual. O indivíduo contribui e porque contribui faz jus a um benefício proporcional ou, não necessariamente, proporcional à sua contribuição. Já no conceito de Seguridade o que importa é o contrato social. O direito de acesso ao benefício decorre da

própria condição da cidadania. Poderia se dizer assim, que numa forma extrema, ideal, o sistema de Seguridade não pressupõe nem filiação, nem inscrição, nem prazo de carência. Qualquer cidadão, pelo fato de ser cidadão, tendo necessidade de ser protegido por este sistema, faz jus aos benefícios. Cabe ao Estado organizar a pauta dos benefícios e prover a forma de financiá-los.

O constituinte de 1988, ao fazer esta opção, ao definir este conceito e torná-lo parte integrante da Constituição, fez uma opção radical pela modernidade, exatamente naquilo que temos de mais atrasado neste país, que são as relações entre o capital e o trabalho: adotamos um sistema de proteção que é adequado à nossa realidade. Por que? Porque se tivéssemos um país com uma renda *per capita* elevada, com um perfil de distribuição de renda homogêneo, com mercados de trabalho altamente formalizados, com uma população ativa na agricultura reduzida, com alta capacidade de poupança individual, ao instituímos um sistema de previdência fundado no conceito de seguro, ele pode até funcionar satisfatoriamente do ponto de vista da sua finalidade social. Mas esta não é a nossa realidade. Temos - e é sempre bom ter isso em mente - o pior perfil de distribuição de renda do mundo. Países que têm um nível médio de renda muito mais baixo do que o Brasil não têm a disparidade da nossa distribuição de renda. Estamos piores do que a Índia, piores do que qualquer país da Ásia ou da África em termos de distribuição de renda, pelo fato de que há riqueza absoluta em grande quantidade de um lado, e miséria absoluta numa extensão muito maior. A maioria esmagadora da população deste país não tem qualquer capacidade de poupança individual. Temos bolsões de miséria absoluta, que fazem do Brasil um dos campeões da miséria absoluta no mundo. Estão aí as mais recentes estatísticas do IBGE que mostram isso.

Essa realidade não pode ser enfrentada por uma legislação "moderna", "capitalista", onde se concebia o sistema de proteção como um seguro individual. Ela só pode ser enfrentada por uma decisão política da sociedade, que se configure num conjunto de leis que permitam que a política social seja uma realidade. E um dos instrumentos principais dessa política é exatamente o Sistema de Seguridade que foi introduzido na Constituição de 1988. E deste ponto de vista, acho que o constituinte de 1988 acertou na mosca. E eu digo: o que foi inserido no texto constitucional não era tudo o que nós queríamos em 1988.

Em todo o processo de discussão prévia que tinha sido feito dentro das universidades e em alguns organismos da sociedade civil, queríamos um pouco mais do que isso. Queríamos a unificação de todos os instrumentos de política social, e a elaboração de um orçamento dos gastos sociais neste país, com as suas fontes de recursos definidas e a sua pauta de gastos também definida, como forma de tirar a política social da disputa por recursos no âmbito do Orçamento Geral da União. Isso era complicado. Na verdade não passou. Não chegou a ser sequer apresentado sob a forma de uma proposta à Constituição. E o que se conseguiu foi o Sistema de Seguridade, com o seu orçamento próprio. Foi um passo importante.

O texto constitucional tem uma série de ambigüidades. Por exemplo, é uma ambigüidade a inclusão da expressão "mediante contribuição", ou seja, lá está escrito que mediante contribuição qualquer pessoa poderá participar dos benefícios. Nesse ponto, vigorou uma visão

técnico-orçamentária, como se pensassem: vamos colocar isso, senão ficaremos em dificuldades. Mas, do ponto de vista conceitual, isso era perfeitamente dispensável.

Em segundo lugar, foram mantidos privilégios inaceitáveis, quando se está pensando em um Sistema de Seguridade. O maior deles é a aposentadoria por tempo de serviço, que não é um problema financeiro tão grave quanto se apresenta, mas é uma iniquidade do ponto de vista conceitual. Pouquíssimos países no mundo têm alguma coisa semelhante a isso e, certamente, daqueles que têm nenhum pode ser considerado como modelo de sistema de proteção social. E isso constitui uma iniquidade porque as pessoas que se beneficiam da aposentadoria por tempo de serviço, pelo menos a parcela majoritária delas, alcança esse benefício no momento em que ainda está em plena atividade. Na verdade, estes indivíduos vão arranjar outro emprego e continuar a receber uma "mesadinha" do Estado. Depois, porque o trabalhador de baixa renda, em geral submetido às condições mais desumanas de trabalho, que poderia ser o verdadeiro beneficiário de uma coisa dessas, não tem acesso. Porque o acesso à aposentadoria por tempo de serviço é quase que uma exclusividade das camadas médias da sociedade.

E só para não dizer que não falei de flores, existe também um outra grande iniquidade que é a aposentadoria precoce para os professores. É absolutamente iníquo um professor poder se aposentar com 30 anos de serviço, quando, certamente, ele ainda estará no auge de sua atividade intelectual. São coisas que a Constituição, por efeito dos *lobbies* e das pressões de todo o tipo, acabou incorporando.

Também na questão do financiamento, eu considero que ocorreram algumas confusões. Por exemplo, quando se atribuiu a base do faturamento ao Sistema de Seguridade, na verdade, isso implicava, de fato, na extinção da COFINS e do PIS/PASEP. Ela deveria ter se tornado uma base exclusiva do Sistema de Seguridade. No entanto, particularmente, o PIS/PASEP, era e é hoje, até que a situação mude, uma das principais fontes ou a principal fonte de recursos do BNDES. Então, houve um *lobby* do BNDES para garantir o PIS/PASEP, e o acordo foi feito em termos de que uma parte iria financiar os programas do BNDES e a outra os programas de seguro-desemprego.

Essas distorções e esses problemas do texto constitucional não chegam a prejudicar a profundidade e o alcance da obra que foi realizada. Eu creio e reafirmo que eles decorrem, em grande medida, do fato de que, nos debates da Constituinte, não conseguimos aprofundar todos os aspectos conceituais, técnicos, operacionais e financeiros do projeto. Isso dificultou uma tomada de consciência clara de todas as implicações, por parte da sociedade, do governo e do próprio Congresso. E a consequência maior dessa falta de esclarecimento, dessa discussão insuficiente, foi que este conceito de seguridade não chegou a ser verdadeiramente implementado entre nós. Continuamos, hoje, sob a ameaça de ver revogadas, no processo de revisão constitucional, todas essas conquistas, sem tê-las sequer conhecido.

A verdade é que, após a promulgação da Constituição, quando o SINPAS foi devolvido aos seus senhores históricos, essas conquistas começaram a ser ameaçadas. E esse é um processo que, mesmo com os avanços que se deram no plano da legislação regulamentadora da Seguridade

Social, não foi eliminado inteiramente. O Orçamento da Seguridade Social é de uma rigorosa intransparência. As regras de financiamento ou de aporte de recursos do Orçamento Fiscal e daquilo que constitui receita própria da Seguridade ainda não estão claras. Há uma política sistemática, por parte do Tesouro, de retenção de recursos que são, por direito, da Seguridade. Ainda que se proceda a um acerto de contas a cada exercício, isso, devido aos efeitos inflacionários, significa uma perda imensa de receita real do sistema.

Considero um aspecto importante o fato de que a legislação regulamentadora, ao invés de partir do conceito de Seguridade para desdobrar as leis específicas de cada área, ter aparecido de forma inteiramente fragmentada. Fez-se um Plano de Benefícios, um Plano de Custeio, discutiu-se a lei da Saúde, a lei da Assistência Social, mas perdeu-se a referência básica de que isso é parte integrante de um sistema maior. Não se procurou discutir a lei regulamentadora do Sistema de Seguridade e, só então, a partir daí, desdobrar os planos específicos.

Finalmente, considero que o sistema foi profundamente bloqueado pela reforma administrativa realizada naquele governo que foi impedido no ano passado. Então, ao invés de se preservar a unidade da Seguridade, consolidou-se o seu esgarçamento. Foi ratificada a transferência do INAMPS para a área do Ministério da Saúde, foi criado o Ministério da Ação Social, o que era um absoluto despropósito. Só mesmo na ótica do governo impedido é que isso poderia ter algum sentido. Só podia ser um Ministério do clientelismo, e não mais do que isso. A própria DATAPREV foi desmembrada.

Não foi por mera coincidência que ao fundirem o INPS com o IAPAS se criou um Instituto Nacional do Seguro Social e não da Seguridade Social. Então, acho que essa implosão da Seguridade, cujos instrumentos básicos de ação estavam, até então, reunidos num único ministério, que era o Ministério da Previdência e Assistência Social, nos fez recuar vários passos, impedindo que se tornasse realidade o Sistema de Seguridade. Ao invés de se avançar para constituir o Ministério da Seguridade, houve um recuo, uma fragmentação do sistema como um todo. E acho que essa é uma das razões pelas quais o sistema vem enfrentando crescentes dificuldades. Porque quando um sistema é fragmentado e desmembrado em diversas áreas, ele se torna menos eficiente, do ponto de vista operacional, e, sem dúvida nenhuma, o custo administrativo do sistema cresce.

A tese que eu defendo aqui é a de que o quadro de dificuldades que, sistematicamente, acomete o sistema não decorre de uma plethora de benefícios equivocadamente concedidos pela Constituição. É ridículo imaginar que um salário-mínimo de piso seja um valor absurdo num país onde ele é algo em torno de 60 dólares. Então, querem criar uma cesta previdenciária que seria a metade do salário-mínimo, algo de uma desumanidade absoluta.

Essas dificuldades decorrem, em primeiro lugar, desta reforma administrativa que foi feita; segundo, das distorções que afetam o sistema ou que afastam-no dos seus objetivos práticos; e, em terceiro lugar, de um conjunto de circunstâncias que não decorrem especificamente do funcionamento do Sistema de Seguridade. E o primeiro deles é, sem dúvida alguma, a crise econômica que o país enfrenta. Se levarmos em conta que na década de 60, a

renda *per capita* do Brasil dobrou, que, na década de 70, mais uma vez, ela dobrou, e que, hoje, esta é menor do que em 1979 ou 1980, isso significa dizer que, durante toda a década de 1980, não houve crescimento e que, no início dos anos 90, chegou a cair. A partir desses dados, temos uma idéia da dimensão da crise que enfrentamos.

É uma profunda crise recessiva que só chamamos de conjuntural por hábito. Na verdade, estamos há mais de uma década com o país parado. Ao contrário, se levarmos em conta o que houve nesses anos: inflação acelerada, que certamente está ligada a esse problema recessivo grave, queda no emprego, queda no salário real, tudo isso tem a ver com políticas econômicas inteiramente equivocadas que foram aplicadas neste país durante esse período, e que só têm feito agravar o quadro recessivo.

Então, a crise econômica e as suas sequelas de maior informalização, de inflação acelerada, de queda do emprego, queda no salário real, têm um efeito extremamente perverso sobre o sistema previdenciário. Não é à toa que nesta década, nestes 12 ou 13 anos, desde o final dos anos 70, os melhores anos do sistema previdenciário têm sido aqueles em que ocorre alguma recuperação econômica. Além disso, a crise econômica se reflete e se manifesta também como uma crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Houve, simultaneamente a esse processo no qual se desfizeram os nossos mecanismos de crescimento, o desmonte do padrão de financiamento público neste país. Isso se manifesta como uma restrição crescente à transferência de recursos de origem fiscal para o Orçamento da Seguridade. Não adianta nos pintarmos de verde ou amarelo, porque esse é um problema real. A crise das finanças públicas tem uma base estrutural fundada nas transformações que o sistema econômico vem enfrentando, ou em certas vicissitudes pelas quais ele tem passado nesses anos. Certamente, existe uma tendência à modificação do mercado de trabalho, com redução do trabalho formal. Isso impacta de forma desfavorável nas receitas públicas.

Por outro lado, o fato de que se introjetou nas nossas finanças públicas uma carga de dívida interna e externa que é impagável, e que implica em encargos financeiros crescentes a cada ano. Esse é o segundo aspecto importante.

Em terceiro lugar, a mudança do paradigma tecnológico que corresponde à terceira revolução industrial, também incide sobre os gastos públicos, na medida em que essa mudança se dá de uma forma muito intensa naquilo que é objeto da produção do setor privado, e os chamados bens públicos não são objeto de uma transformação tão grande. Há uma mudança de preços relativos nos sistemas econômicos, de maneira geral decorrente desse fenômeno, que é extremamente prejudicial às finanças públicas.

Em quarto lugar, o fato de que tivemos, durante todos esses anos, um processo inflacionário rigorosamente corrosivo. A convergência de todos esses fatores traz como consequência uma menor disponibilidade de recursos públicos.

Se a tese que defendo aqui é correta, o quadro de dificuldades que sistematicamente acomete o sistema de Previdência e de Seguridade - que, na verdade, é parte integrante dessa

crise do financiamento público e consequência das políticas econômicas equivocadas aplicadas durante grande parte desse período, e da reforma administrativa feita, não será resolvido pelo caminho que passa pela privatização do sistema, pela revogação do conceito de Seguridade ou por mudanças na Constituição que afetem esse núcleo da questão. Passa, ao contrário, pelo cumprimento, pela consolidação, pelo aprofundamento dos princípios constitucionais que tornariam a Seguridade uma realidade, e, ao mesmo tempo, por uma política econômica e financeira voltada para a retomada do crescimento, do emprego e da formalização do mercado de trabalho. Esse é o ponto central do meu argumento. Trata-se não apenas de preservar, mas de aprofundar a concepção de Seguridade, tal como está na Constituição de 1988 e, ao mesmo tempo, de ter uma política econômico-financeira que permita a retomada do crescimento. Com recessão e inflação, é impossível ter um horizonte estável de equilíbrio financeiro para qualquer sistema público, e até mesmo privado, a não ser que ele vá se alimentar crescentemente da especulação financeira contra o Estado brasileiro.

Visto isso, acho que há um conjunto de pontos que poderiam ser objeto de discussão e de aprofundamento, se queremos pensar em como melhorar o Sistema de Seguridade. O primeiro deles, do meu ponto de vista, é acabar efetivamente com a fragmentação, e constituir um Ministério da Seguridade Social no país, centralizando os órgãos e programas englobados por esse conceito, e dotando-o de uma estrutura racional, de ação, que reduza os seus custos. Acho que esse é um passo importante, inclusive porque se deve crescentemente reconhecer a Seguridade, menos como um sistema de gestão estatal e mais como um sistema de gestão pública, no sentido verdadeiro da palavra. Se focalizarmos, a partir de um Ministério como esse, um leque amplo de políticas sociais englobadas no conceito de Seguridade, poderemos dotá-lo de uma eficiência que esse sistema não teve no passado e que, certamente, não terá se permanecer no grau de fragmentação em que hoje se encontra.

Em segundo lugar, temos que avançar crescentemente nessa direção que diz respeito à mudança de tônica da gestão estatal para a gestão pública no que concerne ao papel do Conselho de Seguridade. Ele tem que ser cada vez mais o verdadeiro órgão gestor do Sistema de Seguridade no país.

O terceiro aspecto - que é um aspecto prático, de ordem financeira, que contribuirá de forma bastante rápida para melhorar o equilíbrio do sistema - diz respeito a uma coisa que certamente afeta a todos nós, aqui presentes, inclusive a mim, que é a questão da aposentadoria do servidor público. Do jeito que está na Constituição é uma iniquidade. Tenho sido um defensor intransigente da estabilidade do servidor público. O serviço público deve se basear em alguns princípios: ingresso por concurso, promoção por mérito e estabilidade. A estabilidade decorre das exigências específicas que o serviço público impõe aos seus quadros. A contrapartida da estabilidade tem de ser o ingresso por concurso e a promoção por mérito. É um emprego onde só entra quem tiver um mérito verificado em concurso, e onde só se pode ser promovido com um mérito permanentemente avaliado na sua atuação. Isso impõe como contrapartida o conceito de estabilidade. Não sou contra, uma vez que defendo um serviço público com estas características, a idéia da aposentadoria integral. Sou contra a aposentadoria integral às custas do Sistema de Seguridade, pois isso é uma iniquidade. Em se tratando de um plano do

funcionalismo, um plano especial de previdência, ele tem de pagar por isso. Deve ser constituído um fundo de previdência dos servidores públicos da União, fora do Sistema da Seguridade, em regime de capitalização parcial. E isso deve ser gerido simultaneamente pelo governo, que paga, e pelos servidores públicos, que além de pagarem, são beneficiários, de forma que esse sistema possa prover, baseando-se cada vez mais em seus próprios recursos, a aposentadoria do servidor público. Isso tem que ser definitivamente extirpado do Sistema de Seguridade. As receitas da Seguridade não podem comportar esse tipo de despesa, pela simples razão de que aposentadoria de servidor público não faz parte do conceito de seguridade. Falta-lhe o atributo essencial do direito universal de acesso. A seguridade supõe, necessariamente, o direito universal de acesso. O cidadão brasileiro, comum, não pode ter acesso a esse sistema, a menos que se torne um servidor público. Aí está algo que precisa ser revisto.

Outro ponto importante, até para que se possa impor regras e um padrão de concorrência mais correto nesse mercado, é a criação da previdência complementar pública. Esse problema se arrasta desde a Constituição de 1988, e até hoje não foi constituído esse sistema. Ele tem que ser regulamentado, tem que ser efetivamente constituído. A sua gestão também tem que estar fora do Sistema da Seguridade, porque ele deve cuidar do regime geral de Previdência. Já a previdência complementar pública, deve ser entregue ao Banco do Brasil, uma instituição pública com alguma respeitabilidade e ser gerido lá.

Isso é absolutamente necessário para que a sua melhoria, para que se faça uma regulamentação mais rigorosa dos fundos de previdência complementar privada, impor um padrão de concorrência a custos reduzidos para este segmento da previdência complementar. Isso vai constituir, em pouquíssimo tempo, um fundo de recursos financeiros de dimensão absolutamente fantástica, que pode ser um ponto de apoio para alavancar importantes projetos de crescimento econômico neste país. Em todos os países do mundo, os fundos de pensão são uma das principais fontes da chamada poupança para financiar o investimento produtivo. No Brasil, não.

Um outro ponto que gostaria de destacar diz respeito à centralização das atividades de arrecadação e fiscalização do conjunto das contribuições sociais em órgão específico da própria Seguridade. Acho isso absolutamente vital para acabar com essa constante apropriação pelo Tesouro de recursos que são por direito da Seguridade. Mas, ao mesmo tempo, o Conselho da Seguridade deve ter autonomia para definir a sua política de aplicações financeiras, segundo parâmetros e dentro de critérios e limites definidos por lei. Mas não podem ser regras que impeçam a Seguridade de dispor dos seus recursos para constituir as suas próprias reservas.

Ao mesmo tempo em que estou defendendo a centralização da arrecadação e da fiscalização e autonomia na gestão dos recursos financeiros, deve-se ter uma aproximação crescente com outros órgãos do governo, para que se possa ter cruzamentos com outros cadastros existentes. Há uns dois anos atrás, por exemplo, houve um estudo da DATAPREV absolutamente desconcertante sobre a questão da sonegação na RAIS. Fazendo um cruzamento do cadastro do DARF com o da RAIS, chegou a conclusões fantásticas: primeiro, cobriram cerca de um milhão de empresas no cadastro da RAIS; desse milhão de empresas - os números

são mais ou menos aproximados - 200 mil declaravam apenas RAIS e não o faziam DARP - ou seja, 20% daquele universo que declaravam RAIS, não o faziam DARP. Eles constataram que, desse conjunto que simultaneamente declarava DARP e RAIS, a massa salarial declarada na RAIS era cerca de 15% mais alta do que a declarada na DARP. Essa distorção - e isso é que é espantoso, porque imagina-se que estes 15% podem estar distribuídos por milhares e milhares de pequenas empresas existentes no país inteiro - tinha a seguinte distribuição: 50% dessas empresas tinham mais de 100 empregados; 60% eram empresas do Rio de Janeiro e São Paulo, e 70% pertenciam aos setores de indústria e comércio. Então, são médias e grandes empresas, localizadas no Rio de Janeiro e São Paulo no setor industrial e de comércio.

Portanto, um cruzamento sistemático com o cadastro da RAIS pode-se tornar um instrumento para uma política de combate à sonegação extremamente eficaz. Reduzindo a sonegação em 20%, há um tal impacto sobre os dados anteriormente apresentados, sobre a receita da Previdência, que se torna superavitária em qualquer um dos cenários projetados para o ano 2010. Se fosse para montar um sistema de fiscalização, se para fiscalizar fosse necessário tomar um barco, entrar no Rio Amazonas e ir lá longe, seria até compreensível alguma relutância. Mas não se trata disso, mas de grandes empresas no eixo Rio de Janeiro-São Paulo.

Se isso pode ser feito com a base folha de salários, certamente, um cruzamento com os cadastros da Receita Federal, para coisas como COFINS e Contribuição sobre o Lucro também seria extremamente eficaz. Uma outra possibilidade seria o cruzamento com os cadastros do INCRA, para verificar o recolhimento das contribuições sobre atividades rurais. E acho que aí, certamente, temos um problema grave. Porque a previsão é de dispêndios crescentes com a equiparação da aposentadoria rural com a aposentadoria urbana, e a arrecadação sobre atividades rurais é cada vez mais baixa. A regra que a Constituição estabeleceu é muito clara. Se é uma empresa agrícola, ela tem que ser tratada como empresa e não como produtor de base familiar, de quem se cobra sobre a primeira comercialização. Se é uma produção familiar, tudo bem: cobra-se sobre a primeira comercialização. Mas há um conjunto mais amplo, cuja participação na produção agrícola é crescente, de grandes empresas agrícolas que têm que ser tratadas como empresas. E até se poderia imaginar alguma coisa assim, como o Banco do Brasil ou a Caixa Econômica exigirem o cadastramento dos trabalhadores no PIS para as empresas que se candidatarem ao crédito rural. Com isso ter-se-ia um cadastro no PIS de trabalhadores rurais que permitiria, cruzando isso com o sistema do DARP, aumentar a eficiência do sistema, além de ser um incentivo à formalização do mercado de trabalho.

Outra medida que tem uma certa conotação política, sem dúvida nenhuma, mas cujo efeito prático seria imenso, é a de tornar o Orçamento da Seguridade Social um orçamento exclusivamente finalístico. Quer dizer, neste orçamento estariam as receitas das contribuições sociais, e ali só poderia entrar o que fosse gasto finalístico na área de Previdência, Saúde e Assistência Social. O pagamento de pessoal tem que ir para o Orçamento Geral da União. Não tem cabimento pagar, com recursos estritamente da Seguridade, a folha de salários do pessoal da União. Esse é um ônus que tem que entrar no Orçamento Geral da União.

Hoje, com o conceito de Seguridade, aqueles mecanismos de proteção - que, aliás, nunca funcionaram - de comprometimento do Tesouro com determinado tipo de despesas, ou com as

insuficiências financeiras do sistema, não dão conta da realidade. Se temos um orçamento finalístico, isso já implica que uma parte considerável das despesas da Seguridade alocadas nas rubricas de pessoal e administração já foram automaticamente para a conta do Tesouro, o que significa uma redução considerável de despesas. Se, além disso, conseguirmos definir regras básicas de transferência de recursos para as áreas de Saúde e de Assistência Social, de tal forma que o volume de recursos transferidos para essas áreas não possam ser reduzidos e que essas diferenças sejam responsabilidade efetiva do Tesouro, teremos avançado no sentido de dar uma garantia mínima às áreas de Saúde e de Assistência Social.

Existem dezenas de propostas que têm essa finalidade de melhorar a eficiência e de tornar uma realidade o Sistema de Seguridade. Mas eu acho que o importante é isso: todas essas propostas têm a finalidade de aumentar a racionalidade do sistema, e garantir condições mínimas para o seu equilíbrio financeiro no horizonte possível, sabendo que enquanto a política econômica tiver um caráter recessivo, enquanto este país estiver afundado na recessão e com uma inflação superior a 25% ao ano, qualquer situação de equilíbrio estará sempre colocada sob permanente ameaça. O importante é que todas essas sugestões têm esta característica: elas têm por finalidade preservar o caráter integrado da Seguridade, estabelecer a sua autonomia financeira e orçamentária e garantir o caráter democrático da sua gestão. E só isso pode fazer com que se torne realidade, neste país, o Sistema de Seguridade.

Se conseguirmos isso, aí será o momento de avançarmos mais nessa discussão, eliminando ainda algumas distorções, revendo o seu escopo, alterando os critérios de concessão de benefícios, do seu padrão de financiamento, rediscutindo essa questão dos limites de renda para acesso aos benefícios previdenciários, rediscutindo a sua forma de financiamento. Mas acho que, no momento, o nosso objetivo principal, 5 anos passados da aprovação da Constituição, ainda é o de consolidar o Sistema de Seguridade e torná-lo uma realidade neste país. Obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador)- Quero agradecer ao Dr. Aloísio Teixeira por sua brilhante exposição, uma exposição que foi até bastante ousada diante de outras posições defendidas neste fórum, mas que foi muito bem fundamentada e que, com certeza, vai ajudar a alimentar o nosso debate.

Lamento não ter podido fazer deste evento de hoje um debate entre o Dr. Aloísio Teixeira e o Dr. Francisco de Oliveira, do IPEA, que têm algumas divergências a respeito da questão previdenciária. Mas isso só foi impossível por uma simples questão de agenda.

Pela ordem das inscrições, passo a palavra ao Dr. Celicino.

Celicino de Carvalho Filho - Meu caro Aloísio, recebi como um bálsamo as suas consistentes considerações. Faço parte, mesmo como figurante, desse grupo, provavelmente em extinção. Porque não tenho dúvidas quanto à viabilidade do Sistema de Seguridade.

Feita essa preliminar, não tenho dúvidas atroz, embora gostaria de explorá-lo mais um pouco, dado que esta é uma oportunidade excepcional. A primeira pergunta diz respeito àqueles

cenários que você nos apresentou. No cenário otimista, salvo engano, na projeção para o ano 2010, a folha de salários representaria uma receita de 5,8% do PIB e as despesas com benefícios 4,2%. Em 1982, arrecadou-se praticamente 5% do PIB e as despesas com benefícios chegaram a 4% do PIB. Então, reforçando o que você disse, é incrível que, 30 anos depois, a relação tenha piorado, ou praticamente se mantido. Então, que tipo de política econômica se espera para esses próximos 30 anos? A mesma, ou uma deterioração ainda maior? No meu entendimento, só isso já desmonta toda a elaboração desses cenários. Ou seja, será que vai permanecer essa situação de degradação econômica e social do país, agravada por essas políticas econômicas que a gente já conhece? Com um cenário desses, realmente não vamos ter solução alguma. Não só não teremos uma solução para a Previdência como também não teremos uma solução para o país. Essa questão eu considero da maior relevância.

Quando você afirma, por exemplo, que não existiria problema de financiamento da Previdência mas sim no financiamento da Saúde e da Assistência, não existe aí algum risco nessa separação, exatamente quando você defende tanto a unificação? Não fica um pouco contraditório? Eu sei que, na verdade, essa foi uma tentativa de mostrar que se vincularmos a folha de salários à Previdência, o problema de financiamento da Previdência estará resolvido e que faltam recursos para a Saúde e Assistência. Mas, mesmo assim, eu fico meio preocupado com esta contradição.

Outro ponto que você abordou, e sobre o qual eu gostaria de ouvir um pouco mais, diz respeito à ambigüidade da expressão "mediante contribuição". Não estaria aí havendo uma confusão quanto àquilo que é benefício mínimo, que é de caráter assistencial, e que, portanto, independe de contribuição, e a contribuição para os benefícios previdenciários? Porque eu não defendo o piso mínimo para todo mundo. O teto, no meu entender, deveria ficar entre 5 e 10, mais para 5 do que para 10, por razões decorrentes da estrutura salarial do país. Quando você diz que não deveria existir o "mediante contribuição", fico um pouco preocupado porque, em 1990, surgiu uma proposta da equipe econômica que queria um piso de um salário-mínimo para todo o mundo. Portanto, eu defenderia a permanência da expressão "mediante contribuição" para que fosse mantido um teto maior para a Previdência.

Quando você fala na criação do Ministério da Seguridade Social, esta seria até, eu diria, uma decorrência natural do que está colocado na Constituição. No grupo que eu coordenava, nos primeiros dois anos, nós defendíamos também essa idéia. Depois mudamos um pouco, tendo em vista a realidade do sistema, o seu descomunal tamanho e o seu descontrole, sobretudo por causa da questão política: o Ministro é de um partido, o Presidente é de outro, não há uma harmonia na ação administrativa. E isso tem nos preocupado enormemente.

Na medida em que tudo se concentra num grande Ministério, as coisas ficam mais difíceis. E seria realmente um ministério gigantesco. Não esqueçamos que, no nosso tempo, lá no outro prédio, havia o Ministério da Previdência, mas era praticamente um mini Ministério da Seguridade: tratava de uns 80% da Saúde, de toda a Assistência, e de toda a Previdência. Tratava-se de um Ministério da Seguridade, com todos esses problemas. E eu imagino a dificuldade para coordenar as ações de todos os órgãos. Claro que isso seria o ideal. Mas receio

que esse gigantismo, em função da nossa cultura política, crie dificuldades dessa ordem. Como entregar para um só ministro tantas responsabilidades? Seguramente, se ele conseguir desempenhar suas funções a contento, será o próximo Presidente.

Concordo plenamente com você na questão da existência efetiva de um Conselho Nacional da Seguridade Social. Deveriam existir dois Ministérios e mais um órgão para cuidar da ação social, sob a coordenação do Conselho Nacional de Seguridade Social. Evidentemente, não do jeito atual, porque lhe foi retirado aquilo que é mais fundamental: a aprovação orçamentária e, conseqüentemente, a definição de suas diretrizes. Gostaria de ouvir um pouco mais sobre isso: ou seja, em vez de um Ministério da Seguridade Social, em função dessa nossa cultura, por que não manter um Ministério da Ação Social, ou até algo parecido, para ficar bem claro qual é o lugar do clientelismo, cuja coordenação seja do Conselho da Seguridade? Essa questão da gestão pública é fundamental.

Ao citar a aposentadoria do servidor público, você não falou nos outros regimes, dos parlamentares, dos militares, e dos juizes. Para acertar tudo, ou seja, usando um chavão muito em moda, para passar a limpo isso aí, tem que incluir os outros regimes. A questão da estabilidade é questionável, mas os seus argumentos são impecáveis nesse sentido. Os servidores públicos têm uma aposentadoria integral, financiada pelos trabalhadores celetistas. Não seria o caso de ter uma previdência complementar, já que se trata de renda? Uma possível solução seria eles contribuírem para a previdência básica e para a complementar, com teto estabelecido.

Essa discussão vai ser muito boa para essa revisão constitucional que se avizinha, se é que ela vai acontecer.

Aloísio Teixeira (Conferencista) - Eu queria agradecer ao Celecino, que foi do tempo do Ministério e que continuou sendo, mesmo depois da minha saída, um companheiro de debates. Em muitos pontos a gente não tem concordado, não é Celecino? Mas acho que, no essencial, existe uma convergência de intenções em relação a isso. E acho que isso é bom. Se os problemas fossem simples, eles já estariam resolvidos. E estamos diante de um problema de grande complexidade.

Quando apresentei aquelas projeções, na verdade, eu tinha um objetivo muito claro. E digo isso até isentando de responsabilidade o pessoal que as produz. Mas é que, em geral, esses dados com sinalização de déficits crescentes para o sistema como um todo, foram a base de defesa da reforma da Previdência. Dizia-se: o déficit projetado é de 8% e é preciso mudar a Previdência. Ora, não só essa proposta implode o Sistema de Seguridade, como pega a Previdência e lhe dá um outro formato, um outro tratamento. Eu acho que essa discussão tem sido toda enfrentada de uma forma extremamente ideologizada e muito pouco rigorosa. O modelo de previdência chileno tem sido mostrado como um exemplo de uma coisa fantástica, que mudou tudo. Mas acho que a discussão sobre o modelo chileno tem sido muito superficial. A grande mágica que o modelo chileno fez foi a de pegar o estoque dos benefícios em manutenção, jogá-lo na conta do Tesouro e inaugurar um sistema inteiramente novo. Qualquer sistema inteiramente novo, num horizonte de 10, 15 ou 20 anos, será altamente superavitário,

porque o ingresso de receitas é grande e crescente e os benefícios a pagar crescem de forma mais lenta. O que aconteceu no Chile foi exatamente isso: fizeram esta mágica, jogaram na conta do Tesouro e nos primeiros 10 anos de funcionamento do sistema chileno os gastos públicos com previdência, que foi o que se queria eliminar, cresceu. Portanto, não se resolveu o problema do Tesouro, e ainda se criou um sistema de previdência que é altamente regressivo. Nós somos um país com condições sociais muito piores do que as do Chile. Se não pensarmos em criar um sistema que seja adequado a esta realidade, ficaremos em apuros no futuro.

Quero ressaltar que não se trata dos trabalhadores do mercado formal de trabalho, e da classe média empregada nos setores público e privado, mas de uma massa de miseráveis, sub-empregados ou empregados em condições extremamente desumanas, que tem que ser objeto de um sistema de proteção apropriado. Para discutir a seguridade, é um equívoco radical partir-se da equação do equilíbrio financeiro, das equações matemáticas atuariais, e não das demandas sociais efetivas no país. Esse deve ser o ponto de partida da discussão. A partir daí, podemos construir os modelos de equilíbrio financeiro possíveis, e os mecanismos de financiamento adequados para sustentar programas que signifiquem um avanço para o país.

A minha intenção, ao mostrar aquelas projeções, foi apenas demonstrar que há uma falácia nesses argumentos. Porque se toma o dado agregado de uma projeção de déficit, o que em si mesmo é discutível, e, a partir daí, se quer reformar um sistema que é superavitário estruturalmente, pelas contas que são apresentadas. Eu nem discuti se são certas ou não. Mas, mesmo por aquelas projeções, a Previdência, *strictu sensu*, é superavitária. Creio que existe uma grande ilusão de reformismo. Há uns dois anos atrás, o presidente de uma associação de classe fez uma proposta, que depois foi encampada pelo deputado Roberto Campos, que era a absoluta liberdade de mercado para o sistema previdenciário. Cada um teria a liberdade de prover a poupança para o seu futuro como bem entendesse. Então, uns juntariam um dinheirinho, outros entrariam para um fundo privado, e os que não quisessem poupar morreriam de fome depois que ficassem velhos. Ora, imaginar uma coisa como essa num país como o Brasil é de uma insensibilidade brutal.

Além dessas propostas que desconhecem ou que fingem desconhecer essa realidade, acho que há uma grande ilusão de reformismo, que, muitas vezes, atinge pessoas interessadas em melhorar o sistema. Acho que uma dessas ilusões é esse problema a que o Celcino fez menção, da vinculação das fontes. Acho que a vinculação das fontes é um grande equívoco. Os nossos companheiros da área médica, que trabalharam conosco naquele período, lutaram fortemente para conseguir uma fonte própria para a Saúde. O pessoal de Assistência Social, na esteira desse movimento, também queria uma vinculação de fontes ou, pelo menos, um percentual fixo do orçamento para a área de Assistência. Eu acho que isso é um grande equívoco. Porque não garante aquilo que se quer, que é a disponibilidade de recursos para os programas da área de Saúde, de Assistência e mesmo de Previdência. E, além disso, cria uma camisa de força para a política social.

A idéia de um Orçamento da Seguridade, com fontes definidas, uma agenda e uma pauta de despesas também definidas, é o melhor. Porque ela dá uma certa liberdade. Qual é o

problema? O problema é que há uma carência de recursos efetivos - e eu diria que por mais catastróficas que sejam essas projeções, isso é um fato real - para se sustentar programas nas áreas de Saúde e Assistência Social. E isso é uma necessidade. Esta terá que ser uma opção da sociedade brasileira, e uma opção de natureza política. E o meu problema é que a situação é insustentável com a recessão e com a inflação que a gente tem. Não há horizonte possível de equilíbrio financeiro, e não haverá disponibilidade maior de recursos fiscais se a situação do país permanecer como está. Mas essa é uma questão que transcende a Previdência, mas que diz respeito a todos nós, como servidores públicos, como servidores da Previdência e da Seguridade e, também, como cidadãos. Temos que batalhar para que isso mude.

Vincular fontes, não é apenas consolidar a fragmentação do sistema mas, também, criar uma camisa de força e gerar uma ilusão, cujo resultado não será positivo. Este foi um ponto que o Celcino destacou, e sobre o qual eu queria frisar a minha opinião. Sou a favor do Sistema de Seguridade tal como está. Quanto à contribuição - o fato de que na Constituição existe a expressão mediante contribuição - essa é uma questão complexa. O Celcino é testemunha de que talvez eu tenha sido o primeiro, neste período mais recente, a formular uma proposta escrita para eliminar a contribuição dos trabalhadores. Nós discutimos muito isso no Rio de Janeiro e em Brasília - o Celcino era contra. Todavia, eu achava que isso daria um formato mais consistente ao que seria um Sistema de Seguridade. Na minha proposta, constava a limitação dos benefícios a 5 salários-mínimos, e a eliminação da contribuição dos trabalhadores. Com isso, se criando uma capacidade de poupança para que aqueles que recebem mais de 5 salários-mínimos pudessem se filiar a um sistema de previdência complementar, fosse ele público ou privado. Essa minha proposta foi pessimamente aproveitada nos tempos em que a gestão deste Ministério andou um pouco atrapalhada.

A minha proposta visava ao aprofundamento do Sistema de Seguridade. Achando que ela estava sendo utilizada por interesses que, na verdade, queriam destruí-lo, eu a recolhi. Hoje, mesmo quando abordo isso, falo de um ponto de vista estritamente conceitual. Mas esta não é uma questão na qual eu esteja trabalhando atualmente. O nosso objetivo principal deve ser a consolidação do sistema, o seu aprofundamento. Numa próxima rodada de discussões, essa questão deverá voltar a ser discutida. A minha proposta era boa, porque criava um regime geral, válido para quem ganha até 5 salários-mínimos, o que corresponde a aproximadamente 80% da nossa força de trabalho, e que, ao mesmo tempo, criaria condições para que um sistema de previdência complementar, e, particularmente, um sistema público, pudesse se viabilizar e se constituir num fundo importante, não apenas para sustentar um programa de previdência complementar, mas para alavancar projetos de desenvolvimento.

Portanto, aquela era uma proposta boa, apesar de pouco adequada ao estágio atual da discussão. Essa é uma questão que aceito discutir, mas não como um problema que esteja na minha cabeça, na ordem do dia, pronto para ser mudado.

A gestão unificada é um problema grave porque, evidentemente, a constituição de um Ministério da Seguridade cria um gigante. O fracionamento da Seguridade em vários ministérios, ainda que se constitua um Conselho de Seguridade com efetiva capacidade de gestão, gera um

conflito interburocrático insolúvel. Assim, não sei o que é pior: ter um Ministério de grandes dimensões, com todas as dificuldades de gestão decorrentes, ou uma gestão ineficiente, devido ao fracionamento e ao conflito interburocrático que isso gera - esse ponto merece muita discussão. Na verdade, o projeto que passava pela questão da Seguridade tinha uma contrapartida de descentralização de ações de Saúde e de Assistência Social, que era vital para o seu funcionamento.

Esse imenso ministério seria encarregado da gestão, planejamento, controle e fiscalização de ações de Saúde, e de Assistência Social, não tendo, todavia, peso executivo nessas ações, tal como se mantém até hoje. Se houvesse avanços na consolidação do SUDS, se tivéssemos efetivamente acabado com a LBA, o CBIA, o INAMPS, e essa coisa toda, poderíamos ter criado um sistema mais racional e eficiente. É impossível, de Brasília ou de qualquer local onde esteja sediada uma burocracia central, dirigir políticas de saúde ou implantar ações de assistência social, num país com as disparidades do território brasileiro. Irámos gerar um monstro, uma ineficiência gigantesca, focos imensos de corrupção.

Se as coisas tivessem avançado nessa direção, pode ser que esse ministério, mesmo grande, não tivesse a dimensão elefantina que teria se todas as ações executivas nele permanecessem.

Existe um problema de gestão, como o Celcino apontou, que ainda devemos discutir bastante, a fim de ver qual o formato institucional que a Seguridade deve ter. Ainda sou defensor do Ministério da Seguridade, embora considere esse um problema complicado.

No que se refere aos outros regimes, concordo com o Celcino. Não falei sobre isso, mas é um absurdo a aposentadoria precoce dos parlamentares, dos juizes, e considero que os militares devem ser tratados como servidores públicos, tal como nós todos, e o que valer para nós, deve também valer para eles, e vice-versa. O servidor público poderia perfeitamente participar do regime geral de previdência e ter acesso a uma previdência complementar, tal como qualquer outro cidadão brasileiro. Não tem porque se conceder privilégios a nós, que somos funcionários públicos, e financiar isso com recursos de toda a sociedade e, em particular, com recursos que têm como destino a Seguridade.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - O Celcino vai retificar um dado fornecido por ele.

Celcino de Carvalho Filho - O Aloísio me deixou emocionado e eu me enganei nesse dado que considero da maior relevância. Eu falei inicialmente em 7%, e depois me corrigi. Em 1982, que foi um ano reconhecidamente de alta recessão, a arrecadação bancária que corresponde basicamente à folha de salários, foi de 5,91% do PIB e a despesa com benefícios naquele ano foi de 3,89%. Agora vem a conclusão que é exatamente na linha defendida pelo Aloísio. A previsão do cenário otimista, que ele apresentou é de 5,8% no ano 2010. Quer dizer, grande maravilha: 30 anos depois nós estaremos com uma participação da folha de salários no PIB inferior à de 1982. E a despesa com benefícios seria de 4,2%, ou seja ela teria crescido três

décimos e pouquinho, motivo insuficiente para justificar a reforma da Previdência. Então, como é que a Previdência está quebrando o país, se até nessa projeção, que deve ser considerada estúpida...

Aloísio Teixeira (Conferencista) - Estúpida, porém isenta.

Celcino de Carvalho Filho - Sim, estúpida, porém isenta, exatamente por isso. Ora, 30 anos depois, a distribuição dos benefícios será praticamente a mesma. Então, como é que a Previdência está quebrando o país?

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Vou passar a palavra ao Dr. Itamar.

Itamar Hernes da Silva - Sou da Secretaria de Relações do Trabalho. Prof. Aloísio, o senhor se manifestou favoravelmente à manutenção do atual sistema de Seguridade Social, como colocado hoje na Constituição. Eu confesso ao senhor que aí eu desanimei. Vou tentar fazer algumas considerações para a sua análise.

O atual sistema não distingue a Saúde pública, a Assistência Social e a Previdência. Ora, saúde pública é uma questão de governo, com recursos governamentais dos três níveis. A Assistência Social é responsabilidade da sociedade. Existe para o atendimento ao carente, à criança, ao idoso, etc.. Para isso já tem as fontes: COFINS, PIS/PASEP, etc.. Já Previdência Social é exclusivamente daqueles que participam e efetivamente para ela contribuem, para um benefício futuro, segundo cálculos atuariais. Bem, o que resulta desse sistema misto? Uma incidência brutal sobre a folha de salários. O senhor sabe que a incidência sobre a folha é de mais de 100%, quando nos países europeus essa incidência anda por volta de 40%. Os recursos da área social, como o senhor sabe, são precaríssimos. A situação ainda é pior na área da saúde pública. Onde vão esses recursos, se nós sabemos que a arrecadação da Previdência Social só é superada pelo Orçamento da União? O que resulta disso aí? Resulta que a Seguridade Social é de todos os brasileiros indistintamente. Aí nós temos o clientelismo, temos situações extraordinárias, e tudo se joga na Previdência Social, às custas da arrecadação que deveria ser do contribuinte. E aí temos a aposentadoria aos 8 anos dos congressistas, temos o juiz classista, o anistiado, etc.. Como é que poderemos consertar essa situação se mantivermos essa atual estrutura que não está servindo a nenhuma das três partes envolvidas?

Estou apresentando esta questão à sua consideração: se eu tenho razão em perceber que as deficiências do nosso Sistema de Seguridade decorrem exatamente dessa falta de discussão sobre o tema?

Aloísio Teixeira (Conferencista) - Queria agradecer-lhe pelas suas observações, e quero declarar o seguinte: eu tenho o maior respeito pelas opiniões que são diferentes da minha e não tenho nenhuma intenção de me apresentar como dono da verdade, que, na realidade, é algo que ninguém domina. Se os problemas fossem simples, certamente estariam resolvidos.

O conceito que está implícito na sua observação é bastante diferente do meu. Quero frisar, destacar essa diferença conceitual para que possamos inclusive nos entender. O senhor disse aqui que saúde pública diz respeito ao governo, que assistência social diz respeito à sociedade e que previdência é uma questão daqueles que participam do sistema e para ele contribuem, fazendo jus a um benefício. Eu acho que não. Acho que a sociedade brasileira tem uma estrutura extremamente complicada. Esse conjunto de problemas é, na verdade, simultaneamente, do governo, da sociedade, e dos diferentes indivíduos que a compõem.

O terreno que une esses diversos atores é exatamente o terreno da proteção social ao cidadão, e, em particular, ao cidadão que trabalha. Quando se tem um país com um perfil de distribuição de renda extremamente cruel e com um grau de informalização enorme, restringir a proteção previdenciária ao indivíduo que contribui, significa ter um sistema de Previdência para uma minoria. Veja bem: e não é porque a maioria não trabalhe. É porque a maioria, trabalhando, não tem acesso aos mecanismos formais que lhe permitam ter acesso aos benefícios. Essa é uma realidade com a qual temos que nos defrontar. Eu não quero um Sistema de Seguridade direcionado exclusivamente para o lado moderno deste país, mas um que dê conta do lado moderno e que se dirija, principalmente, para o atendimento às necessidades do imenso lado atrasado que compõe este país. Esse é o grande drama do capitalismo.

Conseguimos, em 30 anos de industrialização, elevar o Brasil ao nível da 8ª ou 9ª economia do mundo. Talvez nenhum país, fora talvez os da extinta "cortina de ferro", tenha tido uma trajetória de crescimento industrial tão intensa como a do Brasil, durante os anos que vão da metade da década de 50 até o final da década de 70. E, no entanto, completamos esse processo de industrialização básica da nossa economia, mantendo todos os traços da sociedade que nos antecedeu no que respeita à questão social. Mantivemos um país que é um primor de atraso, um primor de má distribuição de renda. Há uns 100 anos éramos uma minoria de senhores e uma massa de escravos sem nenhum direito, escravos que tinham uma cultura diferente, falavam uma língua diferente, que tinham uma cor diferente e que se vestiam com roupas que eram diferentes das roupas da elite. Essa situação de desigualdade é uma situação que, 100 anos depois, ainda permanece. Se cada um de nós andar de ônibus, frequentar os lugares onde esses 80% da população que recebe menos do que 5 salários-mínimos vive, verificaremos que eles têm uma cultura diferente, uma língua diferente e que vestem roupas que não são iguais às que nós vestimos. Eu compro um terno de linho que custa 5 salários-mínimos, enquanto eles vivem o mês inteiro com muito menos.

Queremos um sistema de proteção social para nós, um sistema social para esses 80%? Porque, dependendo do que quisermos, das políticas que formularmos, das instituições que forem montadas, poderemos agravar ainda mais esse fosso existente na nossa sociedade, com uma riqueza cada vez mais concentrada de um lado e uma miséria cada vez mais difundida do outro. É com isso que temos que acabar, porque ainda que inconscientemente, somos sócios - minoritários, é claro - desse processo brutal de concentração de renda e de riqueza que existe neste país. Por piores que sejam os nossos salários, por mais que a gente reclame, temos sido sócios minoritários desse processo. Ou a gente introjeta a necessidade de fazer mudanças, ou

pode não existir país nenhum no ano 2010, o ano das projeções com as quais estamos trabalhando.

Existe um problema de natureza conceitual que temos que atacar e discutir. Não podemos estar satisfeitos com essa situação só porque temos uma conta remunerada no banco que nos protege da inflação. Não podemos estar satisfeitos porque podemos participar de um sistema complementar de previdência, para o qual devemos contribuir a fim de fazer jus ao benefício, quando 80% deste país não sabe se trabalha hoje numa coisa, amanhã em outra, quando hoje tem carteira assinada, amanhã não tem e vive numa confusão de relações trabalhistas que não são próprias de um país que construiu a 8ª maior economia do mundo. Nós vivemos no meio de um atraso que é um atraso destrutivo, o qual nós temos que mudar. Faço questão de marcar minha posição porque pode parecer que sou um defensor do *status quo* deste país. De maneira alguma.

O Sistema de Previdência que nós construímos foi péssimo. O Sistema de Seguridade que ainda não foi construído certamente é péssimo. Mas não se resolve isso considerando o problema da Previdência como um problema individual, o problema da assistência um problema da sociedade - até porque a sociedade, nesses 100 anos pós-libertação dos escravos já demonstrou sobejamente que ela não trata dessa questão - como não se pode dizer que saúde é um problema do governo. O sistema de Previdência é péssimo: ele se constituiu de uma forma equivocada, ele foi sistematicamente, em toda a sua história, um instrumento de clientelismo. Em primeiro lugar, um instrumento de clientelismo de base sindical. Quando veio a ditadura, ela introjetou isso no sistema político. As decisões foram tomadas e as nomeações foram definidas por critérios exclusivamente políticos, sem nenhum respeito à técnica; é uma coisa clientelista, um foco permanente de corrupção. E é claro que isso tem que acabar.

Mas isso não acaba se a gente segue o seu preceito, mas se a gente enfrenta a situação, concebendo tudo como um sistema público, e lutando para mudar coisas que vão muito além da Previdência e que dizem respeito a uma cultura arraigada no Brasil, particularmente por parte das suas elites, que não leva a lugar nenhum. O que faziam os senhores de escravos há cem anos atrás? Mandavam os seus filhos estudarem na Europa. Eles tocavam piano nos saraus, e falavam francês. E era tudo gente ilustre. E o que faz hoje a nossa elite? Que compromisso ela tem com o nosso país? Ela tem uma mentalidade estrangeira. Ela quer tudo hoje, aqui, agora. E, podendo, alavanca o que faz aqui dentro para ser VIP lá fora. Ela quer ter uma casa em Miami, uma filial de sua empresa na Europa ou nos Estados Unidos, e não tem nenhum compromisso com o projeto nacional. Ou a sociedade assume que isso tem que acabar, ou não vai ter solução para nenhum problema deste país. E não adianta privatizar ou considerar que esse é um problema de natureza individual e que, contribuindo, faremos jus a um benefício. Não teremos benefício algum. Teremos que viver ilhados, murados, com segurança na porta para poder sobreviver.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Passo a palavra à Conceição.

Conceição - As minhas perguntas foram quase todas roubadas pelo Celecino. Talvez porque já trabalhamos muito perto um do outro, então a sua palestra despertou mais ou menos

as mesmas dúvidas em ambos. Sobrou-me apenas a defesa do Ministério da Seguridade Social, embora com medo do elefantismo, como todo mundo tem. É preferível um Ministério da Seguridade Social, enfrentando o elefantismo com todos os mecanismos que já utilizamos anos atrás no nosso INPS gigante do que a fragmentação que temos hoje. Essa fragmentação é que desmembrou e destruiu toda a Seguridade.

Outra questão é a ingovernabilidade que seria causada pela Constituição. Você começou a sua conferência afirmando que o Presidente da época teria dito que o país era ingovernável por causa do capítulo da Previdência Social. Eu fiz uma pesquisa rápida, mas parece-me que não foi só pelo capítulo da Previdência que ele teria falado da ingovernabilidade do país. Nós estamos provando, aqui nesses debates, que, realmente, a Previdência é distorcida mesmo. Eu não me apresentei no início mas vou me apresentar agora. Tenho 32 anos de Previdência Social, completados dia 6 de fevereiro. Sou do tempo dos IAPs, do Instituto de Aposentadoria dos Marítimos, acompanhei a unificação, ou seja, a criação do gigante; depois acompanhei também o desmembramento do gigante, com a criação do SINPAS. E tudo isso me faz crer que o Ministério da Seguridade Social ainda é a grande solução.

Quanto ao SUDS, gostaria de falar um pouquinho. Eu não sou contra os SUDS. Inclusive, eu participei da sua elaboração. Sou contra a forma como ele se desmembrou. Sou contra, por exemplo, termos uma autarquia no Ministério da Previdência e repassarmos recursos para o Ministério da Saúde através da administração indireta. Isso não está certo. E, naturalmente, você me dirá: nós custeamos, mas não temos o controle. E eu me lembro de que o Celcino disse que um fato gerador de grandes dificuldades para o Ministério é que, às vezes, o Ministro é de um partido e o Presidente é de outro. Imagine lá na ponta, os governos estaduais e as prefeituras? Como é que chegam os recursos que são enviados? Chegam ou não? Daí eu ter dito que o SUDS está uma negação: não como ele foi concebido, mas como está sendo gerido agora. Porque a responsabilidade pelo custeio continua sendo toda da Previdência Social. Esse negócio de dizer que o município dá 1 % e que o Estado dá "zero vírgula não sei quanto" é pura balela e todos nós sabemos disso.

Deixo a você a incumbência de comentar essas minhas observações.

Aloísio Teixeira (Conferencista) - Vou falar duas coisas: primeiro, que concordo com você sobre a organização do sistema estar péssima. Porque o SUDS e o SUS não foram a lugar nenhum. Continua sendo um sistema altamente centralizado, onde existem problemas na transferência de recursos de um Ministério para outro, não existe controle algum. Na verdade, acho que se a gente está se preparando para um processo de discussão maior com a sociedade, deveríamos repensar qual o modelo ideal nas condições atuais. Do meu ponto de vista, acho que deveria haver um Ministério da Seguridade, com um Conselho que funcionasse efetivamente, com uma burocracia baseada nesses critérios que eu enunciei aqui e com as políticas de Saúde e de Assistência Social descentralizadas, o que significa o desmonte do INAMPS e da LBA, que são estruturas extremamente complicadas. E acho que se fizermos esse desenho ideal e se nos pusermos minimamente de acordo sobre ele, pode ser até que tenhamos influência nesse processo de discussão.

Quero falar sobre a governabilidade. É claro que, naquela época, todos nós estávamos apaixonados pelas conquistas da Constituição, e pode ser até que o entendimento e a lembrança tenham tornado a expressão utilizada pelo Presidente muito mais exagerada do que a que foi realmente dita. Mas essa não é a questão relevante, porque o Brasil enfrenta uma crise de governabilidade que não decorre especificamente deste ou daquele ponto da Constituição. Na verdade, no Brasil, os fundamentos estruturais da governabilidade encontram-se profundamente abalados. Este foi um país que durante décadas cresceu sem parar. Eu falei anteriormente que na década de 60 a renda *per capita* havia dobrado, o que também teria ocorrido na década. E esse crescimento acelerado não resolveu nenhum de nossos graves problemas sociais, pois o próprio dinamismo desse crescimento criava condições para que estes problemas fossem amortecidos. E o país dava uma impressão de governabilidade. Quando parou de crescer, devido a uma profunda crise estrutural, iniciada nos anos 80 e que se prolonga até hoje, decorrente do próprio êxito do processo anterior e das mudanças que estão acontecendo no mundo, essa impressão se dissipou.

De repente, fizemos uma industrialização intensivíssima durante 25 anos, mas que tinha a seguinte característica: a sua dinâmica, a sua lógica, foi inteiramente comandada por um processo crescente de internacionalização da economia mundial. Os setores líderes do crescimento aqui dentro, as empresas líderes, eram todas grandes empresas internacionais e algumas grandes empresas públicas. Esta situação mudou inteiramente nos anos 80. Houve uma mudança no chamado paradigma tecnológico. Isso tem um efeito de exclusão da periferia muito forte. Ocorreu uma crise financeira global de grandes proporções e a base do financiamento que se fez em cima do endividamento externo cessou da noite para o dia. Não há mais acesso para países como o Brasil ao mercado voluntário de crédito internacional. Os Estados Unidos, que era o nosso pai e que foi um grande exportador de capitais durante todo este século, não só deixou de ser exportador de capitais, como se tornou o grande mercado receptor de capitais do mundo todo. A geografia do chamado investimento externo mudou inteiramente nos anos 80. E nós, que havíamos crescido segundo um padrão, de repente, não temos como continuar a crescer. As multinacionais não investem mais no Brasil. Elas tem que resolver os problemas lá no primeiro mundo.

E o que acontece em virtude dessa cessação dos mecanismos de crescimento? A inflação dispara. O processo de fragmentação da sociedade brasileira vai se evidenciando, a questão social e a questão regional vão se agravando, e fica evidente que a elite econômica não tem nenhuma relação com a elite política. É inútil citar nomes de alguns deputados muito conhecidos como representantes da nossa elite empresarial paulista, ou da elite agrária do Nordeste. Então, isso representa um processo de fragmentação geral da sociedade brasileira. E nisso é que está a base da nossa ingovernabilidade. Nenhum governo, na década de 80, conseguiu governar este país. Os militares não conseguiram governar, e foram obrigados a passar o governo adiante; o Presidente Sarney enfrentou enormes dificuldades; aquele que se seguiu teve dificuldades maiores ainda e o atual, que é um Presidente bem intencionado, preocupado com as questões que afligem o povo brasileiro, também enfrenta gravíssimos problemas de governabilidade. E não foi por acaso que isso se deu. Isso está associado ao processo de fragmentação da sociedade brasileira, que abalou as bases estruturais da governabilidade.

Ou repensamos isso tudo e passamos a ver a questão inflacionária, a questão do crescimento, etc., como partes de um processo maior, ou tentaremos resolver problemas isolados, e não conseguiremos resolver coisa alguma.'

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Passo a palavra à Sra. Sandra Almeida.

Sandra Almeida - As pessoas que falaram antes abordaram a maior parte das minhas dúvidas. Na verdade, o que eu senti quando o Aloísio estava expondo, é que, ao tentar defender uma posição de manutenção do conceito de Seguridade Social diante dos incessantes ataques que esse conceito vem sofrendo no período recente, ele se armou de algumas informações que eu diria que, de certa forma, vão contra a sua intenção.

Não é que você defenda a manutenção da atual Previdência Social. É claro que eu entendi que você tem propostas de mudança para o atual sistema, de forma que ele possa se transformar para ser coerente com o conceito de Seguridade Social que está na Constituição. Mas você usou algumas informações retiradas de trabalhos que mostravam um déficit enorme na Previdência Social. Essas pessoas, ao demonstrarem esses problemas financeiros, partiram para a defesa de uma proposta de privatização. Você queria defender o conceito de Seguridade Social e apresentou os mesmos dados, com algumas revisões, mostrando que a Previdência Social é viável. Aí eu diria que não concordo inteiramente com esta afirmativa. A Previdência precisa ser alterada. Além dos dados utilizados, eu trabalharia também com a relação Contribuição sobre a folha de salários/Despesas com Benefícios. Essa relação, que ficava em torno de 60% em 1985-1986, particularmente após a Constituição, e principalmente depois de 1991 - quando foi para 85% -, vem sendo alterada. Em 1992, foi quase 90% e, em 1993 se estima que chegue a 100%. Isto é, espera-se que a despesa com benefícios venha a comprometer 100% da arrecadação com base na folha de salários - era de se esperar. E isso não é culpa da Constituição. A Constituição estabeleceu os direitos, os princípios. A lei ordinária é que definiu com detalhes a regulamentação daqueles princípios e aumentou alguns direitos. Vou até citá-los. O piso de um salário-mínimo contribuiu para que a despesa com o benefício mínimo passasse de um percentual de 12%, que ela tinha no total de benefícios, para 20%. Mais, dobrou-se o valor da aposentadoria rural para a maioria dos trabalhadores. A correção de todos os salários de contribuição envolvidos no cálculo do valor do benefício, aliada aos aumentos das taxas de reposição, criou também uma situação difícil. Por exemplo, a aposentadoria por tempo de serviço, hoje, atinge 100% do valor do salário da ativa, antigamente era 95%; a aposentadoria por invalidez também atinge 100%. Conjugando essas duas medidas, é possível que uma pessoa que ganhe menos de 10 salários-mínimos se aposente com um valor maior do que a última remuneração. O recálculo dos benefícios concedidos após outubro de 1988, aliado à possibilidade das pessoas acumularem benefícios - aposentadoria com pensões, duas aposentadorias - tudo isso fez com que aumentasse a participação da despesa com benefícios na Contribuição sobre a folha.

A Previdência é viável, mas dentro de outros parâmetros. Nós precisamos rever certas coisas. Acho que no afã de rever injustiças, pode-se ter caído na posição oposta. Realmente, os

salários não eram corrigidos e, em função disso, os benefícios eram demasiadamente baixos em relação às últimas remunerações.

Quanto à sua proposta de um teto de contribuição de 10 salários-mínimos, eu a considero inviável para a instituição de uma previdência complementar pública. Tive a preocupação de examinar na RAIS quantas pessoas, com carteira de trabalho assinada, recebem mais de 10 salários-mínimos. São basicamente 2 milhões e 400 mil pessoas. Segundo informações da ABRAPP, 2 milhões de trabalhadores estão vinculados a entidades de previdência fechadas, ou seja, já teriam uma proteção da previdência complementar. Propondo um teto de contribuição de 10 salários-mínimos para a Previdência Social, não há porque se criar e custear despesas extremamente elevadas para instituir a previdência complementar pública, e atender a 400.000 pessoas. Eu gostaria de sugerir para a sua proposta uma redução do teto da Previdência Social, para algo em torno de 5 salários-mínimos. Com isso, poderíamos, inclusive, viabilizar esse instrumento, que seria importante como captador de poupança e financiamento a longo prazo.

Aloísio Teixeira (Conferencista) - Agradeço as suas observações. Particularmente, quanto a esta segunda observação, eu tendo a achar que os dados da ABRAPP são um pouco exagerados. Mas certamente não devem ser tão exagerados a ponto de a gente dizer que são falsos. A sua observação, reforça a minha idéia de baixar o teto, um assunto que voltarei a estudar.

Quanto à primeira parte da sua pergunta, eu, na verdade, usei essas projeções, que acho muito problemáticas, exclusivamente com aquela finalidade que explicitiei, de mostrar que é um argumento falacioso, esse de dizer que a previdência é inviável. E esse argumento falacioso a gente deve descartar. Se dei a entender alguma coisa diferente disso eu me penitencio e deixo bastante claro: acho que o sistema tem que ser profundamente reformado. E considero também que certas medidas que foram tomadas posteriormente à Constituição, que não dizem respeito exatamente ao texto constitucional, foram exageradas algumas e equivocadas outras. Acho que essa questão da indexação ao salário-mínimo é muito problemática. Piso de um salário-mínimo, hoje, já implica na maioria dos casos um benefício superior ao salário da ativa. E não acho que deva haver nenhum prêmio pela inatividade. A regra que se estava estabelecendo era a de 92% do salário-mínimo, com a qual se estabelecia uma equivalência entre o benefício da inatividade e o salário real recebido em atividade.

A regra que eu defendia era de que os benefícios fossem corrigidos pela inflação ou pelos índices da política salarial, o que fosse mais alto, já que os trabalhadores na ativa têm uma capacidade de recuperação futura das perdas que o pessoal inativo não tem. Se a política salarial fosse restritiva, os benefícios seriam reajustados pela inflação e não haveria perdas; se a política salarial fosse frouxa, se estivessem concedendo aumentos de salário acima da inflação, as aposentadorias poderiam acompanhar. Existiria, portanto, uma regra dupla, que não seria prejudicial à estrutura das aposentadorias. Hoje, a política salarial é muito complicada, embora uma regra parecida com esta pudesse ser adotada.

Não me espanta o fato de que neste ano a despesa com benefício corresponde a 100% da receita sobre a folha. Não espanta, tanto pelo lado do crescimento das despesas com benefícios como pelo fato de que o país está numa brutal recessão e a arrecadação sobre a folha de salários tende a diminuir. Quando o país não cresce, tudo fica difícil. Porém, não é uma razão suficiente para que eu coloque em dúvida, nem a justeza do sistema de Seguridade, nem a sua viabilidade a médio e longo prazos. Evidentemente, temos que tomar uma série de medidas corretivas no plano administrativo, no plano organizativo e no plano da gestão financeira desses recursos, para que ele possa ser adequado. Mas o cerne da minha exposição não está fundamentado na utilização de informações inadequadas, ao contrário, eu trabalhei propositalmente com elas para mostrar que as mesmas eram inadequadas. Portanto, julgo que o cerne da minha argumentação prevalece. E é uma posição inteiramente defensável em qualquer auditório, a de que o sistema de Seguridade deve ser preservado, aprofundado, e consolidado. E isso é o que de melhor pode acontecer neste país.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Como estamos com o tempo praticamente esgotado, pedirei ao Adinaldo que seja o mais breve possível.

Adinaldo Luiz - O Prof. Aloísio passou rapidamente sobre a questão dos trabalhadores rurais. Com a aprovação da Lei 8.540 no ano passado e a regulamentação que está para sair por estes dias, estamos nos deparando com um problema: é que a contribuição do trabalhador rural deve ser descontada do seu vencimento e recolhida à Previdência Social. Só que acontece o seguinte: se o trabalhador rural tiver 2 filhos menores de 14 anos, ele tem direito ao salário-família. Então, ao invés de ele pagar à Previdência, ele irá receber em torno de oitenta mil cruzeiros. Na área rural, a Seguridade Social seria financiada, então, só pelo lado da contribuição de 2% do produtor rural e daqueles 3% do segurado especial.

Quanto à inflação, esse é um mal que vem corroendo o desenvolvimento econômico, mas acontece que hoje ela acaba sendo um mal necessário para o financiamento da Seguridade Social. Em 1992, as receitas de aplicação financeira giraram em torno de 20% das receitas totais. É claro que isso é no curto prazo, não discordo, mas é algo que deve ser registrado.

Tem outra questão: compartilho da sua preocupação com a aposentadoria por tempo de serviço. Eu concordo que ela deva ser revista e que seja extinta, desde que respeitados os direitos adquiridos e as expectativas de direito. Mas discordo da previdência complementar pública. Por que o governo deve complementar o próprio governo? Se cair nas mãos do governo, o que não poderá acontecer esse fundo? Porque pode acontecer o mesmo que aconteceu com o FGTS. A gente sabe que os fundos de previdência das empresas estatais, mesmo não sendo administrados pelo governo, têm sido influenciados por ele. Então, discordo plenamente de uma previdência complementar pública. Existem problemas também na administração privada, não discuto. Mas se o governo fiscalizar, é melhor que esse segmento da previdência fique no setor privado. Seriam só essas as considerações. Obrigado.

Aloísio Teixeira (Conferencista) - Eu agradeço e concordo com o senhor. Também acho que o problema dos trabalhadores rurais é um problema grave.

Quanto à previdência complementar pública, acho até o contrário. O exemplo histórico de gestão de previdência privada no país é péssimo. A experiência dos montepios é péssima. Quanto a esses fundos das estatais, é uma bomba de efeito retardado, em cima da qual estamos montados. Isso aí mais dia menos dia vai começar a explodir. Sou favorável à previdência complementar pública, porque estabelece uma norma de concorrência mais saudável, porque facilita a regulamentação dos fundos privados de previdência, e pela possibilidade de se ter um fundo de financiamento. Quanto ao exemplo do FGTS, ele já nasceu morto. Nasceu morto porque tinha uma obrigação de remunerar o seu passivo por uma taxa que ele, necessariamente, não conseguia para o seu ativo. Desde que se criou o FGTS que essa questão foi levantada. Tinha-se um benefício definido na remuneração das suas contas passivas, e não havia como equiparar a remuneração das suas contas ativas a esse valor. Ao contrário, pode-se constituir um fundo público, até aproveitando a experiência do FGTS, que não se estruture na regra dos benefícios definidos. É inteiramente inviável, num país com a instabilidade financeira do Brasil, ter fundos de previdência com benefícios definidos.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Para encerrar, eu também gostaria, embora sendo da mesa diretora, de fazer algumas perguntas. Nós sabemos da grande dependência que a Previdência Social, que a Seguridade Social, como um todo, tem em relação à contribuição sobre a folha de salários. E o que marcou o debate de hoje foi a preocupação humanística do Prof. Aloísio, em relação à criação de um Sistema de Seguridade Social que possa reverter o estigma da regressividade que marca grande parte das políticas públicas. Então, tentamos gerar um sistema que permita superar a marcante heterogeneidade social brasileira.

Quando se olha para o cenário internacional, a gente se assusta um pouco. Porque, à parte os problemas tradicionais do mercado de trabalho brasileiro, a gente vê uma tendência no sentido, não de a gente importar padrões de homogeneização social, mas, pelo contrário, parece que os países centrais estão exportando modelos de heterogeneização social. Então, vemos uma tendência crescente nos países centrais de informalização do mercado de trabalho, de quebra do pacto fordista, como alguns denominam o desenvolvimento com proteção social, que marcou os 30 anos que se sucederam à Segunda Guerra Mundial. Então, todos esses problemas parecem cada vez mais limitar a possibilidade de conseguirmos desenvolver, aqui, na periferia, modelos inspirados no *welfare state*.

Vejo isso com grande preocupação, porque parece que há uma tendência de mudanças estruturais no mercado de trabalho, e a esse respeito existe até uma publicação da OIT, com um relatório que mostra o crescimento das desigualdades sociais. Parece que, a nível internacional, isso sinaliza para um agravamento das desigualdades, quando o ideal, atendidos os grandes problemas que nós temos no país, seria caminharmos no sentido da homogeneização. E eu me pergunto se isso não implica numa dificuldade cada vez maior de financiar o nosso próprio sistema de Seguridade Social, colocando aí uma questão aditiva para a discussão dos cenários que foram apresentados aqui.

Por outro lado, sou defensor da tese de que deveríamos acabar com a contribuição sobre folha, pelo menos por parte dos empregados. No entanto, a contribuição tem um forte papel

psicossocial que teria que ser explorado quando do desenvolvimento de uma ou mais formas alternativas de gestão pública da Previdência Social. Ou seja, se a gente pensar numa Previdência em que se estimule o controle social da sua gestão, é importante que o segurado perceba que ele é partícipe daquilo, para evitarmos cair em políticas paternalistas que acabam estimulando o clientelismo, o fisiologismo, ou seja, tudo aquilo que impediu, de certa maneira, que a nossa Previdência, quando foi superavitária, pudesse ter-se capitalizado para pensar agora em cumprir com obrigações cada vez maiores.

Aloísio Teixeira (Conferencista) - Existem aí duas questões. Primeiro, temos essa tendência internacional, que é algo evidente. Na verdade, o que essas tendências internacionais nos mostram é uma redução do chamado trabalho assalariado, com o crescimento da "informalização", que é um fenômeno inteiramente diferente do nosso, e que eles chamam de terceirização, quer dizer, as empresas, cada vez mais, procuram transferir para fora da sua estrutura de organização atividades e custos que melhor serão feitos fora do que dentro. Aconteceu um processo de fracionalização de custos que decorreu desse fenômeno. E essa é uma tendência universal nos países do Primeiro Mundo. Ao contrário do ciclo expansivo do capitalismo no pós-guerra, que foi um ciclo altamente incorporador em termos de países, de empresas, de classes sociais, a partir dos anos 70 aconteceram mudanças fantásticas. Esta terceira revolução industrial tem sido e, certamente, o será, nos próximos anos, altamente excludente em termos de empresas, em termos de países e em termos de classes sociais. Esse traço da modernidade que é a flexibilização, em particular, a flexibilização do trabalho, resulta exatamente nisso: em se despedir trabalhadores assalariados e recontratá-los sem direito nenhum, inclusive os previdenciários.

Os nossos problemas não são da mesma natureza dos países capitalistas mais adiantados; eles têm sociedades mais homogêneas, apesar do agravamento da questão social, têm um perfil demográfico com uma estrutura muito mais envelhecida do que a nossa. Nós, embora estejamos mudando o nosso perfil demográfico, nesse horizonte, a chamada população em idade ativa ainda está crescendo, quer dizer: reduz-se a população infantil, cresce a população idosa, mas também cresce, percentualmente, no conjunto da população, a população em idade ativa. Isso em primeiro lugar. Em segundo, os nossos problemas de informalização não advêm tanto do impacto da terceira revolução industrial como das vicissitudes de um sistema econômico que deixou de crescer. Então, aqui temos um problema de natureza diferente. Em terceiro lugar, mesmo lá - e o exemplo americano talvez seja o mais fantástico nesse sentido - todas as políticas que induziram ou criaram facilidades para que esse fenômeno ocorresse começam a ser revistas, ou pelo menos discutidas: a questão do papel coordenador do Estado, a questão da miséria e da desigualdade, a questão da política social. Portanto, não há porque nós, que temos problemas que são de natureza diferente, muito mais ligados ao atraso do que à modernização, nos aprofundarmos nessa discussão, e querermos aceitar o paradigma dos anos 80, quando esse paradigma já está sendo posto em cheque lá nos países onde ele foi aplicado.

Digo isso, não para ocultar as grandes dificuldades, inclusive financeiras, que temos pela frente, parte delas pela natureza do sistema que temos que gerir, e parte delas em função de uma crise que transcende esse sistema. Por isso, é importante chamar a atenção para o fato de que

se não buscarmos, nessas discussões, modelos de proteção social adequados à nossa realidade, as coisas podem piorar ao invés de melhorar.

Temos que discutir, apontar os problemas, e tentar resolvê-los, mas na ótica da construção de um sistema de proteção social e não na ótica de sua destruição.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço, mais uma vez, a presença do Dr. Aloísio Teixeira.

Está encerrado o debate.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REFORMA FISCAL DÉRCIO MUNHOZ E SÉRGIO WERLANG*

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Estamos dando início a mais um evento do Ciclo de Debates "A Previdência Social na Revisão Constitucional." Está aqui hoje, o Dr. Dércio Munhoz, economista, professor de Economia da UnB, ex-Presidente do Conselho Federal de Economia, e ex-Presidente do Conselho Superior de Previdência Social do extinto Ministério da Previdência e Assistência Social.

Também está conosco o Dr. Sérgio Werlang, economista, Diretor de Ensino da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, e que foi membro da Comissão Executiva de Reforma Fiscal, presidida pelo Dr. Ariosvaldo Matos.

O Dr. Dércio Munhoz iniciará o nosso debate, e em seguida teremos o Dr. Sérgio Werlang. Depois, haverá um espaço para comentários. O Dr. Sérgio comentará a exposição do Dr. Dércio, com direito à réplica, e, posteriormente, haverá um comentário do Dr. Dércio sobre a exposição do Dr. Sérgio, também com direito à réplica. Após os comentários mútuos, abriremos a palavra à platéia para as perguntas que se fizerem necessárias.

Passo a palavra ao Dr. Dércio Munhoz.

Dércio Munhoz (Conferencista) - Parabenizo o Ministério e o Ministro Britto por este Ciclo de Debates porque, no mínimo, ele fornecerá matéria-prima para discussões. Como essas questões de natureza fiscal em geral são polêmicas, a contradição de propostas nos fornece um arsenal de considerações sobre diferentes aspectos para que cheguemos à conclusão do que se deve fazer na Previdência Social. Particularmente, fico um pouco preocupado porque saímos de reformas recentes na Previdência Social, de todo o sistema de custeio e de financiamento, e, muito rapidamente, nos defrontamos com uma aparente necessidade de que se faça uma reforma de uma reforma. Mas como a Constituição prevê uma revisão geral, isso estaria dentro de um contexto mais amplo.

*/ Palestras realizadas em 30 de março de 1993.

Temos discutido o problema para-fiscal da Previdência e da Seguridade Social dentro de uma discussão maior, o urgente e indispensável ajuste fiscal no País para que se possa ter a estabilidade e uma retomada de crescimento. Acho que se colocarmos esse ponto central numa reforma, isso implica em uma responsabilidade muito grande porque envolve uma série de hipóteses, de premissas, necessárias para uma reforma fiscal conseguir realmente remover as dificuldades presentes. Tenho notado, mais recentemente, que o Governo coloca como centro da reforma fiscal a existência de um excesso de gastos públicos, gerando a necessidade de seu financiamento, e isso explicaria, as emissões monetárias ou lançamento de títulos. As emissões monetárias, evidentemente, desequilibrariam o mercado por excesso de demanda agregada e teríamos problemas de inflação. Lançam-se títulos, pressiona-se o mercado de crédito, aumentam-se os juros e provoca-se um descontrole maior das finanças públicas. Então, quando o Governo gasta muito e se diz que esse desequilíbrio fiscal é um dos responsáveis pela permanência das altas taxas de inflação, entendo que por trás disso estariam esses raciocínios.

Um outro raciocínio que se coloca é que sem um Banco Central independente, que não financie mais o déficit do Tesouro, também será impossível superar as dificuldades. E, terceiro, que um Governo sem credibilidade, na medida em que tenha déficits e emita papéis, tem de pagar altas taxas de juros para colocar os seus papéis.

Agora não é o momento de se discutir política fiscal, mas esse é um tema que estarei discutindo em outro evento em São Paulo, mostrando que o Governo gasta menos do que arrecada, e que se pedirmos a redução de gastos públicos estaremos reduzindo os já minguados cinco bilhões de dólares destinados, hoje, ao custeio e aos investimentos, exclusive folha de pessoal. Se, com cinco bilhões de dólares, temos tantos problemas na área de transportes, sem possibilidade até de conservação de estradas, na área de educação, de saúde, etc., como se poderia reduzir ainda mais as despesas do Governo? Realmente, os gastos estão excessivamente comprimidos, e não há condições de se manter um nível mínimo de normalidade. Se formos para o segundo ponto, rapidamente para não tomarmos tempo do tema principal, a afirmativa de que o Banco Central financia o déficit, verificamos que as relações Tesouro/Banco Central indicam exatamente o contrário. Quer dizer: o Tesouro faz grandes repasses para o Banco Central. Tanto é que o Banco Central gera enormes receitas num orçamento paralelo, sem controle do Congresso, sem controle da sociedade, e transfere apenas o que sobra para o Tesouro e, ainda, com a obrigatoriedade de que esses recursos liquidem títulos do Governo. E depois, a questão de que o Governo não tem credibilidade, é outro ponto que contesto. Porque quem não tem credibilidade é um Governo que altera as regras no meio do jogo. Então, é só mudar de indexador nos títulos públicos, e pagar juros competitivos a nível internacional.

Vejam que a reforma fiscal, na qual se insere a reforma da Previdência, está baseada em premissas que a realidade contesta. Mas isso tem que ser uma discussão mais ampla porque, de fato, estamos abordando a questão da Previdência em si. E vemos que as propostas de reforma fiscal afetam a Previdência. Se descartarmos a proposta do Deputado Benito Gama, que aparentemente ficou no meio do caminho, já que hoje se fala na proposta do Deputado Luís Roberto Ponte, por exemplo, temos a eliminação da contribuição sobre os salários, da COFINS, da contribuição sobre lucros e do PIS/PASEP. Isso dá aproximadamente 25 bilhões de dólares

de redução das contribuições sociais. Estaríamos colocando no lugar um novo imposto sobre movimentação financeira. Esse, pelo menos, é o projeto que tinha sido aprovado pela Comissão Especial, se não estou enganado.

O Projeto Ponte retira da Seguridade 25 bilhões de dólares e coloca 8 bilhões do imposto sobre movimentação financeira. Agora tenho ouvido que se colocaria, também, o imposto sobre valor adicionado como reforço.

O imposto sobre valor adicionado é uma questão complexa, porque ele vem se juntar a um imposto do valor adicionado estadual, o ICMS, que é da ordem de 17%, sem discutir a questão da constitucionalidade ou não, face à bitributação. Em esferas diferentes do Governo temos o problema de que o imposto do valor adicionado passaria, se tivesse uma incidência ampla, para 24%. E pagar 24% de imposto do valor adicionado é um incentivo muito grande à sonegação. Mas, de todo modo, o Projeto Ponte tem um problema que me parece muito delicado, que é o fato da Seguridade passar a depender de um orçamento global. Também não se teria mais os vínculos da empresa com o sistema. E eu sempre fui contra contribuições tão altas das empresas para o sistema. Agora, acho que eliminar o vínculo não é o melhor caminho, não é a melhor solução.

O Projeto Ponte coloca a Previdência em uma situação igual àquela na qual a agricultura ficou, quando desmontamos a política de financiamento agrícola, já que, em tese, os recursos vinham de um bolo único. Depois, não fizemos um fundo de capitalização das empresas estatais, o que poderíamos ter feito; eventuais repasses do Tesouro para aumento de capital das empresas acabaram sendo negados quase sistematicamente, inclusive para os setores de tecnologia de ponta, que são da maior importância para o setor privado. Então, como vamos jogar a Previdência em um orçamento em que, volta e meia, um setor é responsabilizado pelos desgastes? Ora é a agricultura, ora são as estatais, ora são os funcionários públicos, etc.; e amanhã será a Previdência. Então isso enfraquece muito, politicamente, a Previdência, na medida em que não tivermos os recursos em sua maior parte carimbados, em que não tivermos um orçamento realmente à parte.

Aliás, se fizermos um retrospecto, veremos que a Previdência Social vem mantendo um equilíbrio de receitas e despesas. Pelo contrário, ao invés de receber recursos do orçamento fiscal, ela transfere. A Previdência não tem recebido os repasses normais que o Tesouro deveria fazer, destinados a cobrir as despesas administrativas. E mais recentemente, o FINSOCIAL passou a ser utilizado para outros gastos, que deveriam ser do Orçamento Fiscal. Então, a experiência da Seguridade e da Previdência, em especial, de dependência do orçamento fiscal, não é uma experiência boa, e enfraquece muito politicamente.

O projeto de reforma do Deputado Luís Roberto Ponte me parece muito preocupante, porque a Previdência dependeria de repasses, e sabemos que os repasses do Tesouro são arbitrários por diversas razões. Primeiro, porque os contingenciamentos mutilam o orçamento, que acaba sendo executado de forma arbitrária; segundo, porque nem o Congresso nem o Executivo quiseram aceitar, até agora, que se devesse ter o orçamento indexado, mensalmente,

o remanescente de cada verba. Com isso temos um orçamento que em 31 de dezembro tem o valor de 100 e que é publicado em 1º de janeiro com o valor 400, em função de uma inflação futura. Consequentemente, não se tem controle do dispêndio no primeiro momento, já que está tudo inflacionado. Só depois vamos saber, em relação aos 400, a que momento do tempo e a que poder de compra se referem. A partir daí, suas verbas ficam congeladas, o que significa que mais uma vez a execução orçamentária é totalmente arbitrária. Como a Previdência pode entrar em um esquema desse? No ano passado, por exemplo, tivemos os valores superestimados dentro desse modelo e quando foi mais ou menos em maio, em determinado dia, vimos que as verbas orçamentárias remanescentes tinham preços daquele dia. Era, naquele dia, o orçamento real. A partir daí o orçamento fica como a árvore que olhamos pelo retrovisor - cada vez menor. As verbas ficaram paradas em maio e, a partir dali, qualquer verba orçamentária não atualizada dependia de favores, da boa vontade da administração. Realmente acho que os riscos são totais.

A outra proposta que tem sido discutida é sobre a limitação da contribuição da Previdência a 3, 5 ou 10 salários-mínimos. No Congresso, aparentemente, tem havido um consenso de que 10 salários-mínimos seriam um limite. E preocupa-me a alternativa de que na reforma devemos reduzir o limite de contribuição da Previdência para 3 salários-mínimos, por exemplo - se mantida a alíquota de 20% e as demais condições constantes -, porque este limite provocaria uma queda de aproximadamente 36% das receitas da Previdência, ou melhor, das receitas da arrecadação bancária, que é a sua principal fonte de recursos. Se reduzirmos o teto de contribuição a 5 salários, mantendo a alíquota de 20%, teremos uma redução de receitas em torno de 28% a 30%. Então, quando se reduz os limites, perdemos receitas, porque elas têm uma participação muito grande das faixas de salários mais altos. Vejo essa proposta com certo cuidado porque pode provocar um desequilíbrio no sistema.

Alguns falam do modelo chileno como uma alternativa viável, mas senti que o problema deste modelo surgiu de uma discussão num momento em que, de repente, percebeu-se que seria muito importante e bom fazer uma privatização da Previdência com a criação da Previdência Complementar. Porém, ela requer uma coisa muito importante: quem fica com o passivo previdenciário quando se introduz um sistema de capitalização? Introduzimos o sistema de capitalização e o nosso sistema é, como diremos, mais ou menos consagrado como um contrato de gerações. Ora, se as gerações presentes, os contribuintes presentes, pagam os benefícios daqueles que contribuíram no passado, quando eu corto e coloco as contribuições do presente num sistema à parte de capitalização, quem entra com recursos para cobrir os compromissos daqueles que tem benefícios que dependem da receita corrente, e contribuíram no passado? Essa interrupção cria um passivo previdenciário. No Chile, ele foi assumido pelo Governo e representou, a partir de 1982, mais de 5% do PIB chileno, e chegou a representar algo em torno de 6,5%. Em 10 anos, o déficit acumulado do Fundo de Seguridade Chilena ficou em torno de 55% a 60% do PIB. O que significa que, se o Fundo de Seguridade teve tal déficit, foi necessário um grande esforço fiscal, para cobri-lo com aumento de tributos ou cortes de gastos, que, nesse período todo, se falarmos em 60% do PIB, representaria, no caso do Brasil, uns 250 bilhões de dólares, no mínimo; que seria quanto o Governo teria assumido, em apenas 10 anos, para pagar a transição do sistema. Assume-se o passivo e não se tem a contribuição do trabalhador ativo.

O anterior modelo chileno indicava que - há vários estudos mostrando isso - era falho, parcial, etc., enquanto o brasileiro, se diria de sucesso, embora tenha uma série de problemas: excesso de contribuição sobre a folha de salários, universalização do atendimento médico a partir de contribuições de uma parcela mínima da população, etc.. A sobrecarga dos contribuintes no sistema brasileiro e a evasão, devido à alíquota elevada, fizeram com que tivéssemos uma pensão mensal vitalícia e assistência médica universalizada, sustentadas por um número pequeno de contribuintes, deixando a desejar quanto ao valor real dos benefícios e quanto ao nível de atendimento médico.

O caso chileno, fora o passivo previdenciário, ainda está sendo analisado, existe um estudo recente da OIT que mostra que as dúvidas são muito grandes; inclusive a de que a percentagem dos que vêm contribuindo regularmente, dentro do sistema, é muito pequena. Várias hipóteses são apontadas para justificar o fato. Uma delas é a de que as pessoas de menor renda quando chegam a um determinado momento descobrem que é preferível ter, sem muitos problemas, a pensão mínima do Estado, que é concedida de qualquer maneira, a continuar contribuindo. Além disso, o sistema chileno chegou a trabalhar com taxas de administração correspondentes a 25% da receita, e existe uma despesa muito grande que não é proveniente dos gastos com benefícios, nem administrativa: o estudo da OIT aponta uma enorme despesa com propaganda, promoção de vendas, que chegou a representar cerca de 30% das despesas. Vemos que é um modelo que deve ser olhado com mais calma, durante mais tempo, e que me parece que não seria a melhor solução para o Brasil.

Mas temos que procurar alternativas para melhorar a Previdência brasileira. Em primeiro, lugar, porque o FINSOCIAL surgiu de uma discussão colocada por um grupo do IPEA, no início dos anos 70, coordenado pelo Bacha, que chegou a publicar um relatório de pesquisa sobre encargos trabalhistas. Depois, quando o Ministro Waldir Pires assumiu, almejou-se rediscutir esse tema, e um dos pontos que veio à tona foi o da substituição: reduzir a sobrecarga na folha de salários, criando-se contribuições não vinculadas aos salários. Supostamente, poderiam ser menos sensíveis ao ciclo, mas a vantagem maior é que se poder reduzir a penalização para-fiscal sobre a folha de salários. No meio do caminho, entretanto perdeu-se o objetivo inicial, e o FINSOCIAL acabou ficando como uma contribuição a mais. Estamos com uma sobrecarga que chega a 27% sobre a folha de salários, embora parte seja contribuição para o SESC, para o SENAC, salário educação, etc.. Mas uma contribuição de 27% sobre a folha de salários é brutal; isso sem contar com o Fundo de Garantia, cuja alíquota é de 8%, fora outros encargos. Ainda que tenhamos alguns trabalhos com cálculos, que mostram que o custo final é de mais de 100% sobre a folha de salários, podemos admitir que, sobre a folha, o percentual a ser recolhido é de 35% e, realmente, era isso que se procurava evitar. Com essa sobrecarga, temos tido um mínimo de 40% dos empregados sem registro na Previdência. E esses empregados estão nos setores mais fracos da economia, tanto é que eles têm um salário médio que é a metade do salário daqueles que estão contribuindo. Então, se houvesse uma redução nessa sobrecarga da folha de salários, e se déssemos um tratamento especial às pequenas empresas, às pequenas prefeituras, poderíamos trazer uma parcela bem maior de contribuintes. Na situação presente, nem a polícia vai conseguir registro desses empregados, porque as

empresas são realmente frágeis para isso. É preciso, portanto, reduzir a sobrecarga da folha de salários.

Outro ponto é a forma como essa contribuição é feita, já que na empresa ela é calculada sobre todos os salários, sem limite de 10 salários-mínimos, dificultando a consolidação de um sistema de Previdência Complementar no Brasil. Se ela dificulta, não abre espaço, inclusive, para qualquer mudança na política monetária. A política monetária que está implantada, em grande parte, está um tanto amarrada na questão da sobrevivência do sistema financeiro. Sempre vejo o Banco Central, quando ele mantém os juros altos, com medo de quebrar os bancos. Ora, acho que temos um sistema bancário com um nível de modernidade como poucos países e que demonstrou eficiência no passado, mas que foi levado a trabalhar na especulação. Como podemos resgatar esse sistema? A Previdência Complementar é um elemento chave para isso, para a mudança da política monetária, para que o sistema bancário possa ter uma fonte de recursos de longo prazo e com custos menores. E aí poderíamos, com uma política diferente, sair dessa recessão. Agora mesmo, que parece que a demanda aumentou um pouquinho, já se discute, na área do Governo, a possibilidade de elevação das taxas de juros, porque senão teremos problemas de inflação, etc.. O nosso destino é ficar com esse nível de emprego mínimo? A alteração no limite de contribuição para a Previdência abre espaço para mudança de política econômica, e para alguma coisa diferente que fortaleça as empresas, e jogue o sistema financeiro para a intermediação da poupança.

O que se propõe? A partir das simulações que tenho feito, evidentemente, com limitação de dados, se tivermos uma alíquota de 15%, no máximo, e um limite de 10 salários-mínimos na contribuição das empresas, isso gera uma perda de receita de arrecadação da Previdência, que calculo próxima de 5 bilhões de dólares. A COFINS como está, sob contestação judicial, tem um potencial de arrecadação mínimo de 10 bilhões de dólares, mais a contribuição sobre o lucro, alcança-se 12 bilhões de dólares. A COFINS poderia até absorver a contribuição sobre o lucro ainda que tivesse uma parcela de arrecadação um pouco maior. O que se deveria ter é o repasse pleno para a Seguridade. Desse repasse a Previdência deveria ter uma recomposição de "x" por cento da sua receita permanente, para cobrir os 5 bilhões de dólares. Assim, a Previdência estaria, outra vez, dependendo de repasses aleatórios, pois o Ministério da Fazenda arrecada a COFINS e a contribuição sobre o lucro. O repasse pleno para a Seguridade iria assegurar à Previdência uma parcela como compensação à perda dos 5 bilhões de dólares; poderíamos manter a Previdência em equilíbrio financeiro, e poderia faltar alguma coisa para a Saúde. Mas a questão é a seguinte: o que faltar para a Saúde e a Assistência Social tem que vir do Orçamento Fiscal. Não há razão para que o Estado se negue a repassar recursos fiscais para o serviço de saúde - seriam recursos complementares.

Que reflexos poderíamos ter a partir de tal proposta de mudança? Os reflexos positivos seriam sobretudo, a redução da sobrecarga sobre a folha de salários, que é fundamental. Hoje ela é altamente punitiva. Da população economicamente ativa, 60% não contribuem para a previdência dos empregados, creio que os dados mais recentes devem estar indicando 45%, alguma coisa assim, de empregados que não tem registro em sua carteira. Poderíamos, com o aumento de empregados registrados, ter um aumento ou recuperação de arrecadação. Não digo

que vamos conseguir que estes 45% da PEA passem a ter registro, a partir da redução das alíquotas para 15% do limite para 10 salários-mínimos, e de um tratamento mais favorecido às pequenas empresas e às pequenas prefeituras. Mas poder-se-ia ter até um bom aumento de arrecadação, porque num universo de 100 empregados, estamos com 55 contribuindo, contra 45 que não o fazem. Quando reduzimos a alíquota, agregamos uma parcela, que não seja a metade, mas 1/3 em termos de número de contribuintes. Em termos de valores arrecadados, é claro que daria menos, porque os que estão fora têm um salário menor.

Um outro aspecto importante é o da expansão da Previdência Complementar porque ela deve ser um elemento fundamental para o financiamento da economia. Atualmente, temos uma situação esdrúxula: recursos para-fiscais são destinados ao BNDES, para capitalizá-lo, a fim de que ele possa financiar as indústrias, através de uma parcela de 40% do atual Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Deveríamos ter recursos da Previdência Complementar. Mas como? Baseada no modelo chileno? Segundo informações mais recentes, grande parte das empresas seguradoras, no Chile, já estão sob controle externo. E nem baseada no modelo brasileiro do passado, no qual algumas empresas fracas quebraram no meio do caminho, por mil razões. Devemos trabalhar com uma dúzia de grandes consórcios financeiros, associando bancos pequenos, grandes, estaduais, etc., para fortalecermos realmente o sistema e uma parcela disso deve ser destinada a financiar a economia.

Muitos dizem que se o teto de contribuição ficar em 10 salários-mínimos, o potencial da Previdência Complementar é mínimo. Eu digo que não. Somente a Previdência Oficial estaria abrindo mão de 5 bilhões de dólares, e o potencial mínimo da Previdência Complementar no Brasil, calculo que seja de uns 7 bilhões de dólares anuais. Nesses consórcios deveríamos limitar a participação individual para que não tivéssemos dois ou três grandes bancos - Banco do Brasil, Banespa, Itaú e Bradesco - dominando isso sozinhos. Por quê? Porque se não colocarmos limites eles serão mais fortes do que o próprio Estado.

Finalizando, quero dizer que toda essa questão da Previdência tem de ser dissociada do problema fiscal, que deve ser discutido de forma mais calma, mais transparente. O fato de o Tesouro não ter assumido, até hoje, os recursos da recomposição real dos valores depositados, o seu *float* orçamentário, é um absurdo. No ano passado, o Tesouro não tinha dinheiro para a merenda escolar e, no entanto, chegou-se a novembro com 60 bilhões de cruzeiros, representados por valores que eram recomposição do saldo médio no Banco Central. Se formos verificar a parcela de correção monetária não incluída no Orçamento, que o Tesouro não pode utilizar, e se considerarmos que, no mínimo, metade é *float* de execução orçamentária, essa metade corresponde a toda despesa de custeio e de investimento, fora pessoal, ou seja, seria permitido dobrar o custeio e o investimento. Então, quanto à reforma fiscal, temos que partir do princípio de que os dados indicam que não há necessidade de ampliar a carga fiscal. Mesmo porque temos arrecadado no orçamento fiscal cerca de 26 bilhões de dólares ao ano e, neste ano, está havendo uma recuperação, a receita deve chegar a 32 ou 33 bilhões de dólares. Na área de Seguridade, sem contar a receita financeira, deveremos ter 30 bilhões de dólares, enquanto tínhamos o máximo de 26 anteriormente. Ora, estamos com uma melhora substancial nos dois orçamentos e temos condições exatamente de aliviar a carga fiscal e não de ampliá-la.

A minha preocupação é de que a reforma fiscal seja discutida não como se pensava no início, filosoficamente - dizendo que alguns setores estão com peso muito grande, que outros não pagam, tal e tal -, mas como algo que tenha que gerar um superávit de tanto. Por que se tem que fazer um superávit de tanto? Para pagar que tipo de despesas? Como iríamos gerar este superávit? Primeiro, cortando despesas não posso resolver este problema, uma vez que estou com despesas ridículas no orçamento. A segunda opção é através do aumento de receitas. Não tenho solução para este problema que, na verdade, é muito simples. Os documentos oficiais indicam que estávamos pagando, no ano passado, 30% de juros reais no giro da dívida pública. Só no Banco Central, 100 bilhões de dólares, menos 20 bilhões que não pagam correção, 80 bilhões, o que significa, considerando-se os 30% de juros, 24 bilhões de dólares ao ano. Se os juros da dívida pública não fossem tão altos não haveria necessidade de uma reforma fiscal.

Muito obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço ao Dr. Dércio Munhoz a exposição, e passo a palavra ao Dr. Sérgio Werlang.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Vou começar do problema da evasão. Muito do que vou falar, na verdade, já foi abordado pelo Prof. Dércio Munhoz, e não é de se espantar, porque esses problemas estão cada vez mais salientes, embora as pessoas acabem por chegar a um diagnóstico relativamente semelhante quando analisam os mesmos dados.

Falarei, primeiro, sobre a crise enfrentada pela Previdência, depois, sobre alguns pontos que devem ser mudados a nível constitucional e, por fim, sobre o conceito de Seguridade Social e as enormes distorções que se têm criado. Na verdade o Prof. Dércio Munhoz mencionou todos esses tópicos, talvez não necessariamente nessa ordem, e vou abordar ainda alguns outros pontos que ele não mencionou.

Até há uns três anos atrás, quando se ia a uma palestra sobre a Previdência, era muito comum que as pessoas dissessem que a Previdência não tinha problemas - o problema era a fiscalização. Quando conseguirmos arrumar tudo, fiscalizar, organizar e parar de pagar essas pensões, essas aposentadorias ilícitas, esse problema vai se resolver. Isso era uma constante nas palestras dos ex-Ministros Waldir Pires e Raphael de Almeida Magalhães, pessoas extremamente sérias, e que realmente acreditavam naquilo. Eles diziam: olha, não há problema, esse é o problema central, o resto é detalhe. Felizmente o Stephanes e Antônio Britto são pessoas que entendem da área. O Reinhold começou e o Antônio Britto está levando adiante, com bastante rapidez, a revisão desses problemas administrativos que podem ser resolvidos através do aumento de fiscalização. E o que se está verificando é que, de fato, há um aumento de arrecadação. Esse aumento, contudo, não vai continuar ocorrendo todo ano. Esse aumento propicia uma melhora do sistema que, a longo prazo, continuará com um problema potencial. Esse é o ponto essencial. Quer dizer, já se constatou que as modificações que foram ou estão sendo implantadas vão ter efeito, mas esse efeito não será suficiente para equilibrar, a longo prazo, a Previdência.

Agora, a discussão não é mais se o problema é a fiscalização ou a corrupção, pois existe, de fato, um grande desequilíbrio entre a capacidade de financiamento e o total de benefícios oferecidos pelo sistema hoje conhecido como de Seguridade, que inclui a Previdência. Esse problema surgiu pela mesma razão que surge em todos os países do mundo: quando se tem um sistema de repartição simples, em que ao entrar dinheiro, este sai para pagar os atuais benefícios, todos os governantes se sentem muito tentados a aumentar os benefícios. Por quê? Ora, aumentando-se um pouquinho o imposto da geração que agora está pagando, aumentam-se os benefícios da classe que está aposentada, e isso garante o apoio de ambas as classes, pois, aquela que está pagando, desde que não esteja pagando substancialmente muito mais do que estava antes, sabe que terá assegurados, no futuro, aqueles mesmos benefícios, ou seja, é uma espécie de ganho para todos. Isso não é exclusivo do Brasil. Em absoluto, isso aconteceu desde a criação do Primeiro Plano de Pensão Organizada, na Alemanha, que desde a Primeira Guerra Mundial vem tendo problemas. Depois da Segunda Guerra Mundial praticamente nenhum país do mundo tem um sistema de capitalização, adotado universalmente, a única exceção recente é a do Chile. Como o Prof. Dércio Munhoz notou é uma experiência interessante, temos que ficar de olho, mas, por outro lado, não se pode negar também que é uma experiência muito nova. A verdade é que é uma experiência nova que está numa direção que parece boa. Mas existe uma quantidade muito grande de outras experiências no mundo que não estão tão boas assim, mas que estão funcionando, e temos que ver como fica o meio termo. O que tem acontecido no Brasil?

A contribuição sobre a folha de salários - vou discordar um pouco do Prof. Dércio Munhoz - alcança índices bem mais elevados do que os que ele mencionou. Eu conto a contribuição do trabalhador também, e ele está olhando somente para o salário líquido, mas acontece que em cima desse salário líquido ainda incide o imposto de renda.

A contribuição sobre a folha de salários no Brasil é de cerca de 45,6%. Este ano ainda teve um pequeno aumento por causa do SEBRAE. Essa contribuição sobre a folha salarial é de 20% para a Previdência, 2% para o seguro de acidentes de trabalho, 2,5% para o salário educação, mais 8% do FGTS, mais contribuição para SENAI e SENAC, além de 8,5% a 10% do salário do trabalhador. Muito bem, tudo isso chega a cerca de 45,6%, índice esse só encontrado em alguns países da Europa e na Argentina. Esses níveis de contribuição sobre a folha salarial são muito elevados comparados com os mundiais. Isso é ruim por que são elevados em relação aos níveis mundiais? Não necessariamente. De repente, estaria tudo funcionando bem. Aparentemente, na Alemanha, esse sistema funciona bem. Não há ninguém reclamando dele. O problema é que se não há uma fiscalização alemã, realmente germânica, acontece exatamente o que o Prof. Dércio Munhoz notou: uma enorme informalização do mercado de trabalho.

Se temos que recolher tudo isso, o incentivo à informalização é imenso. Vou citar alguns dados que acho interessantes: desde 1979, até hoje, o número de pessoas, o número de trabalhadores sem carteira assinada é praticamente estável, é de cerca de 50%. Esses são, aproximadamente, os números que constam do trabalho do Kaizô Beltrão, do Francisco Oliveira e companhia. Em 1979, foi possível medir os níveis de evasão da contribuição sobre a folha

salarial. Como? Bastou consultar os valores da RAIS - documento que as empresas têm de preencher, dizendo qual é a folha salarial e que não pode ter efeito fiscal; não pode ser usado para fiscalização, e no qual os empresários tendem a ser mais sinceros ao reportar os valores pagos - e aplicar os percentuais legais e verificar o quanto deveria ter sido recolhido. É relativamente simples, não tem muito mistério. Duas pessoas fizeram isso recentemente: além do Kaizô, outra pessoa do IPEA, e o resultado indica a mesma direção do trabalho do Kaizô com o Francisco, por isso vou citar apenas os números deles. Em 1979, a evasão era de cerca de 14%, e em 1987 passou para 24%. A evasão aumentou cerca de 10 pontos percentuais em praticamente 10 anos. Isso antes da Constituição de 1988 que, sabidamente, introduziu muito mais ônus para a Previdência, indiretamente, por conta do aumento dos benefícios dos funcionários públicos e dos gastos com a Saúde. Esta é a situação que temos. Realmente é fundamental, hoje em dia, desonerar de alguma forma a folha de salários.

Para que se tenha uma idéia, na Argentina, o Ministro Domingos Cavallo resolveu, recentemente, trocar toda a contribuição argentina, que é de 43%, por uma contribuição de valor adicionado. Note bem: a contribuição de valor adicionado não tem nada a ver com aquela contribuição de valor agregado, proposta na última reforma constitucional, que tem uma base esdrúxula. Ele está falando, simplesmente, em uma contribuição de valor adicionado usual, é um IVA usual ou um IPI, digamos, com uma alíquota uniforme. É importante dizer que se a Argentina fizer isso, todos os países do MERCOSUL, todos os países que irão se integrar na América Latina, vão ter que corrigir seus sistemas tributários, porque vai acabar uma enorme carga que incide sobre as exportações. O imposto de valor adicionado não incide sobre as exportações e desonera completamente o setor exportador. Dessa forma, isso vai representar um ganho de competitividade para a Argentina, a curto prazo, muito grande. Na verdade, os argentinos estão fazendo isso, porque eles já não têm mais como desvalorizar o câmbio deles em termos reais, então, vão aumentar competitividade via desoneração completa de todos os tributos. Isso vai deflagrar uma mudança substancial em toda a estrutura tributária dos países que estão se integrando ao MERCOSUL. De forma que, inicialmente, vamos sofrer esse impacto, e vamos ter que caminhar nessa direção. Esse é o primeiro problema: a evasão causada pelas altas contribuições sobre folha salarial. E este, a nossa fiscalização não vai conseguir resolver. Talvez seja possível, se algum dia tivermos um sistema germânico.

Há várias amarras constitucionais no problema da Previdência que só poderão ser desfeitas no longo prazo. A evolução do problema previdenciário, com exceção da previdência do funcionalismo público, é de longo prazo. Se vamos resolver este ano ou se vamos perder um ano mais discutindo, para que tudo saia bem feito na revisão constitucional, não faz muita diferença. A curto prazo existem poucos problemas na parte previdenciária. O problema de longo prazo é que está explosivo, porque temos aposentadorias por tempo de serviço, e uma população que está envelhecendo. Assim, se requer uma decisão agora, para que daqui a 10 anos não estejamos numa situação crítica. Como vamos fazer? Vamos desrespeitar os direitos assegurados de todos? Enquanto o sujeito não se aposentar existe a expectativa de se é ou não direito adquirido, etc.. Pode-se ainda tentar garfar alguma coisa se não houver equilíbrio. Depois que acontecer, depois que se tiver uma massa se aposentando com direitos muito elevados, a solução é somente uma: diminuir o nível de renda de todo mundo. E esta é a pior solução.

Isto, particularmente, pode ser visto no caso do funcionalismo público, em que a Constituição de 1988 voltou a uma situação que a Constituição de 1967, muito inteligentemente, havia mudado. O que aconteceu? O funcionário público estava, cada vez mais, ficando igual ao empregado do setor privado. A Constituição de 1988 fez o contrário. Existem brasileiros mais iguais do que os outros. Existem brasileiros que são muito distintos uns dos outros constitucionalmente, embora a Constituição tenha um artigo que diz que todos são iguais. São iguais, mas já começa que a mulher se aposenta mais cedo que o homem. Então não são iguais. Isso é uma contradição intrínseca. O texto constitucional é contraditório de fato. Mas, enfim, não vamos entrar em uma discussão jurídica sobre se é ou não contraditório. O fato é que no caso do funcionalismo público podemos observar isso diretamente. Para a União, isto não é tão problemático porque acabou colocando os níveis dos salários dos funcionários públicos tão baixos - estão sendo recuperados agora naturalmente. Acho que é esta a solução que será adotada nos outros Estados. Como se tem uma ligação muito forte entre a aposentadoria do setor público e o salário do servidor ativo, o único jeito de equilibrar esse sistema é diminuindo o salário do funcionário ativo.

Isso é um absurdo, é a pior solução possível e imaginável para o problema, mas não há outra. A folha dos funcionários públicos de Minas Gerais, por exemplo, em 1995 será de 50% para inativos. O estado de Santa Catarina, se não adotasse um projeto que o ex-Ministro Raphael de Almeida Magalhães e o Hélio Portocarrero fizeram, no ano 2001, teria 95% da sua folha de pagamentos para inativos. Quer dizer, uma coisa absolutamente bárbara, é completamente fora de propósito o que aconteceu com a Constituição.

Para que se tenha uma idéia, no próprio relatório da Comissão, da qual o então Deputado Antônio Britto foi Relator, os servidores públicos recebiam em média 11,7 salários-mínimos de aposentadorias. Se descartarmos as aposentadorias realmente absurdas, que são algumas do Poder Legislativo, e muitas do Judiciário, na verdade, essa média chega a 10,3 salários-mínimos, enquanto no setor privado a média não supera 2,1 salários-mínimos. Ou seja, cerca de 1 a 5 ou 1 a 6. É uma situação que, a longo prazo, não pode persistir. Tem que haver uma mudança a nível constitucional.

Outro fator importante é a indexação ao salário-mínimo. E este é um ponto, em relação ao qual, a Comissão de Reforma Fiscal sempre esteve em desacordo com o atual Ministro Antônio Britto. A Comissão dele foi realmente estupenda, o trabalho realizado ali é inacreditável, muito surpreendente, todos os técnicos que viram o trabalho ficaram realmente espantados de como, em tão curto espaço de tempo, conseguiu-se ter um diagnóstico tão claro do problema. Mas mantiveram a indexação ao salário-mínimo e é um grande erro.

Hoje em dia não há como se ter um aposentado indexado ao salário-mínimo por diversos problemas. Entre outros, porque o salário-mínimo, hoje, é determinado pelo nível de quanto as prefeituras podem pagar. A verdade é essa. No Congresso, agora, quem manda são os prefeitos, que dizem que não se pode aumentar o salário-mínimo porque, senão, eles terão que cortar muito da folha de salários da prefeitura. Por isso, o salário-mínimo permanecerá sempre nesse nível de 60 a 65 dólares. Não adianta o Ministro Barelli querer elevá-lo para 100 ou 300

dólares. Não vai dar porque isso implicará em altos índices de inflação ou, então, haverá um congelamento. O que acontece é que, por um fator externo à previdência, os aposentados sofrem com seus salários congelados quase quatro meses, com pequenos reajustes no meio. Isto impede que haja aumentos reais no salário-mínimo, porque não se pode dar aumento real ao salário-mínimo, por ganho de produtividade no País. Houve um ganho de produtividade recente muito grande, por sinal por conta da crise. É um ganho até ruim, de uma certa forma, porque gerou muita demissão. Mas houve um ganho de produtividade. Daqui a um tempo, talvez, quando o País retomar o crescimento, isso possa ser incorporado ao salário-mínimo, que passa a ter um aumento real. Como iremos repassar esse aumento? Vai ser muito complicado. Sou mais favorável a uma indexação por um índice mensal, pronto, sem nenhuma confusão. Pode ser com uma indexação pelo dólar ou, simplesmente, por um índice de cesta de consumo para quem tem 60 ou 65 anos, ou mais que isso. São detalhes para se discutir *a posteriori*.

Há um ponto importante, que é um pouco secundário, porque hoje em dia ele não é tão problemático, que é a pensão vitalícia e hereditária. Sabemos que estas pensões são herdadas pelas filhas, principalmente dos militares e dos servidores do Poder Judiciário. Isso tem que ser resolvido. No caso dos militares isso está aumentando como uma bola de neve. No caso do Poder Judiciário não tenho dados para verificar, mas existem dados no caso dos militares.

Existe uma proposta, apresentada pela Comissão de Reforma Fiscal para resolver o problema, de fato, de muitos brasileiros, a partir de uma certa idade, que não têm acesso à Previdência. Hoje, existe uma proposta de que se deve estender o benefício a todos os brasileiros, etc., em idade de se aposentar. Só que ele nunca será estendido. Ninguém irá regulamentar esse artigo da Constituição se tiver que dar um salário-mínimo. A proposta da Comissão de Reforma Fiscal é de que, ao invés de dar um salário-mínimo, dessem o suficiente para que uma pessoa consiga sobreviver de acordo com a linha de pobreza - a linha de pobreza da ONU, mas a maioria da população brasileira está abaixo do nível de pobreza absoluta. A Comissão que estudou o salário-mínimo calculou isso: cerca de 35 dólares por pessoa - não é por família, é por pessoa -, por mês, são suficientes para deixá-la no nível de pobreza, o que é bastante bom porque pelo menos sabemos que no nível de pobreza a pessoa se sustenta, tem lazer, ele não sobrevive apenas. Então, consegue-se dar aos brasileiros - hoje tem-se uma massa incrível da população numa situação absolutamente ridícula - uma situação de decência mínima. Esse sistema custa no início, considerando-se todos os aposentados, pessoas com mais de 65 anos e inativos, cada uma recebendo 35 dólares por mês, cerca de 0,8%, do PIB, aproximadamente 3,5 bilhões de dólares. Esse percentual cairia ao longo do tempo com o crescimento natural do PIB que iria acontecer.

Esse conceito de Previdência Universal é muito importante, porque todos os brasileiros teriam direito a isso fossem ricos ou pobres, todo brasileiro teria direito a 35 dólares por mês quando se aposentasse. Esse conceito resolveria, em parte, o problema da assistência social dentro da seguridade social que está definida na Constituição.

A Constituição de 88 quis inovar enormemente e vinculou recursos ao que se chama de Seguridade Social. O Prof. Dércio Munhoz já começou a apontar parte dos problemas que

ocorrem. Os benefícios de saúde cresceram muito. Simplesmente isso significa "roubar", retirar dinheiro dos benefícios previdenciários. Mas existe algo que é muito mais grave ainda, quando no nome "Assistência Social" incluem-se coisas que são absolutamente malucas, são completas excrescências do sistema de gastos brasileiro. Como "Assistência Social" são incluídos, hoje, os dispêndios com o Ministério do Bem-Estar Social, parte do Ministério de Integração Regional, que incorporou a Secretaria de Desenvolvimento Regional. Isso tudo é incluído como gasto social.

Se queremos dar Assistência Social, muito mais eficiente do que se ter LBA, do que se ter CEME - veja bem, a confusão que é para a CEME -, do que dar merenda escolar - que hoje os municípios já estão dando -, muito mais eficiente do que fazer isso, do que construir obras, é dar dinheiro diretamente para a pessoa. Essa Previdência Universal seria uma forma de assistencialismo direto muito mais barato do que o desses Ministérios. Só o Ministério da Ação Social tem um orçamento de cerca de 1,2% do PIB, fora esses outros gastos ditos sociais do Governo Federal. Nem estou falando nos gastos dos Governos Estaduais e Municipais o que elevaria esse índice para entre 1,5% e 2,0% do PIB.

Desta forma, o conceito de Seguridade na Constituição foi uma maneira sub-reptícia dos deputados introduzirem, um sistema que perpetua o poder deles artificialmente. Estou convencido disso hoje em dia. Incluem sob o nome de "Assistência Social", com receitas vinculadas, uma enormidade de gastos que são absolutamente inúteis. Há quantos anos se gasta dinheiro na seca do Nordeste? Não é possível manter essa quantidade de incentivos fiscais - FINAM, FINOR -, do Ministério da Ação Social e da Caixa Econômica Federal, para obras e programas não realizados. Não teria sido bem melhor tirar as pessoas da região ou então dar o dinheiro diretamente para elas? Não teria sido mais simples fazer isso? Para que fazer essa confusão toda de ter uma pessoa que vai fazer uma obra complicada, a obra não se completa, falta dinheiro, chega um pouco de dinheiro, mas não o resto porque o orçamento não permitiu, é uma confusão diabólica.

Nesse sentido, também sou favorável, após uma imensa revisão do orçamento, porque há necessidade de profundos cortes de gastos se essa proposta for aceita, a proposta do Prof. Hashimura, que estende mais ou menos à do Senador Eduardo Suplicy, que seria a de que todo brasileiro, com 25 anos ou mais, ter direito a 20 dólares por mês. A idade não pode ser muito mais baixa para não dar incentivo a que as pessoas tenham filhos para usufruírem do benefício. Essas propostas são sempre muito perigosas. As decisões dos agentes econômicos são sempre curiosíssimas, mesmo nas famílias. Como poderíamos formular essa proposta? Acima de 25 anos, todo brasileiro ganharia 20 dólares por mês, e quando chegasse a idade de aposentadoria ele receberia o que falta, ou seja, os 15 dólares extras mínimos para todo mundo, além da previdência oficial. Depois poderei falar sobre a previdência oficial, porque não quero me estender muito para sobrar tempo para os debates.

Isto teria um impacto claro na saúde, o que também é um grande problema. Estou falando da saúde não porque seja de interesse direto, mas porque isso tira dinheiro dos benefícios previdenciários. Os benefícios previdenciários existem pois, acabou-se a capacidade

laborativa do indivíduo, então, ele tem que ser remunerado, porque não tem mais condições de ir ao mercado de trabalho. A verdade é que a saúde é um saco sem fundo. Hoje, um dos maiores problemas no mundo inteiro é do financiamento à saúde, porque, de maneira geral, qualquer pessoa pode ser salva. Isso é um exagero, mas é possível curar, praticamente, qualquer doença, dar uma sobrevida enorme ao indivíduo, mas tem um custo absurdo. A maioria dos médicos têm um problema ético muito grande com isso, a maioria das pessoas eu diria, mas, principalmente os médicos que estão no dia a dia com os pacientes deles. Ora, se eu posso salvar o indivíduo não vou salvá-lo porque ele não tem dinheiro? O que acontece é o seguinte: isso seria muito bom se o orçamento fosse ilimitado, mas infelizmente tem que haver limitação no "pacote de saúde" que o sistema oficial oferece. Não há outra escolha. Acima de tantos anos não faço mais transplante de coração, e acabou. O sujeito pode ter um dia a mais de vida, mas não se faz transplante de coração nele. É assim que funciona na Alemanha, é assim que funciona em todos os países. É impossível se ter essa flexibilidade. O que acontece é que se acaba gastando muito dinheiro com poucos, e na hora de oferecer saneamento básico, na hora de se ter as coisas que precisam realmente de ação governamental, não existe dinheiro. E assim é muito pior porque morre todo mundo de cólera, que é uma doença boba, fácil de curar. Basta dar um antibiótico ao sujeito, pode até ser preventivamente, como o Adib Jatene estava fazendo. Sai muito mais barato do que ficar fazendo exame, verificando se ele tem ou não a doença. Então, por causa de gastos localizados muito caros, acaba-se tendo a morte de milhões de outras pessoas por doenças absolutamente bobas e simples de curar. É um fator ético complicado, eu sei, mas o que o País tem de decidir é quanto por ano e por habitante quer gastar na saúde. Não há jeito da discussão ser de outra forma. É por isso que a proposta tanto da Previdência Universal quanto do Assistencialismo Universal são muito boas, porque os gastos de saúde vão ser reduzidos substancialmente, porque o sujeito está bem alimentado. Pelo menos isso já vai baixar muito os gastos de saúde por indivíduo.

Falarei sobre outros pontos, embora considere os já abordados os principais, que requerem modificações, e que são importantes serem notados, hoje em dia, na Previdência Social.

Muito obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dando início à segunda parte deste evento, passarei a palavra ao Dr. Sérgio Werlang para fazer comentários sobre a exposição do Dr. Décio Munhoz. Caberá ao Dr. Décio o direito de réplica, e o Dr. Werlang terá o direito à tréplica. Depois o Dr. Décio Munhoz fará comentários sobre a exposição do Dr. Sérgio Werlang, com direito de réplica e tréplica. Em seguida, abriremos a palavra a platéia.

Com a palavra o Dr. Sérgio Werlang.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Vou comentar alguns pontos gerais e depois as propostas.

É muito importante que se diga uma coisa: o Imposto Seletivo é ruim em vários aspectos, pois ele inviabiliza as nossas exportações. Como deverá substituir todos os impostos, ou pelo menos uma percentagem significativa do total de impostos que o País arrecada, ele tem que incidir em níveis altos -, e não ficou claro que as alíquotas que o Deputado Luís Roberto Ponte propõe sejam suficientes. Mas sim, alíquotas de cerca de 40%, o grande problema é que não se consegue desonerar os produtos para exportação. Não vamos poder exportar. Isso é algo extremamente ruim. Na década de 60, de 70, quando o mundo era mais fechado, isso não seria tão problemático assim, diminuiria muito as exportações, mas não iria fazer muita diferença. Mas hoje em dia, não, considerando que a competitividade é o fator preponderante no comércio internacional; quem não for competitivo tem de fechar, isso nos deixará em uma situação de desvantagem frente ao resto do mundo. Esse é um problema que deve ser discutido.

Concordo que a discussão em relação ao Projeto Ponte tem sido um pouco superficial, de forma que o projeto tem alcançado expressão de relevância que não alcançaria, em hipótese alguma, em qualquer discussão séria, destaque que também ganhou o projeto de Imposto Único. São propostas que causam uma completa mudança no sistema tributário, muito brusca, sem motivo por si só. Enfim, concordo que é ruim, mas acho importante ressaltar a falta de competitividade do setor exportador.

Dentre as outras sugestões dadas de passagem, que não são as finais, há uma de fundamental importância, que é a indexação orçamentária e a proibição do contingenciamento. Aliás, foi a única sugestão que eu defendi e não foi aprovada na Comissão Executiva de Reforma Fiscal. É claro que a indexação orçamentária, com a proibição de contingenciamento, só pode ser feita se o indexador levar em consideração a possibilidade de que a receita não cresça de acordo com a inflação. Concordo que essas duas medidas, hoje, resolveriam 90% do problema orçamentário. Acho que é muito importante que esse ponto seja bastante discutido. Por exemplo: resolveria o problema da saúde, da estabilidade de recursos para o BNDES, que hoje em dia é financiado - como o professor nota - por um imposto completamente absurdo, que é esse PIS/PASEP.

O PIS/PASEP - estou agora mencionando uma das últimas propostas dele, a de que se faça, de certa forma, uma revisão disso - é um imposto que incide sobre todo mundo, é um imposto que incide sobre o trabalhador e sobre o consumidor, e, ainda por cima, em cascata. E ele financia o que? Basicamente, 60% dele fica no Banco Central, ou seja, fica retido para financiar os gastos da União em geral, quando deveria ser aplicado no treinamento de funcionários, mas não é isso que ocorre, e 40% vai para o BNDES. É um imposto completamente desigual. Esse imposto tem de acabar, não tem jeito, essa situação é inadmissível. Tenho a impressão de que agora que os trabalhadores têm participação no Fundo de Amparo ao Trabalhador, eles vão ver qual o retorno do dinheiro que aplicam, mesmo no BNDES.

Isso é algo importante, e o problema seria resolvido se pudéssemos ter o orçamento indexado, não-contingenciado. Poder-se-ia ter simplesmente um subsídio direto ao diferencial de taxa de juros, de curto e longo prazo, com recursos garantidos no orçamento. Aí, se saberia

que ia ter os recursos atualizados, em que mês, e que não iriam ser contingenciados, assim como resolveria a não-vinculação de recursos na saúde.

A desoneração da folha salarial pode ser problemática, mas em níveis muito elevados. A proposta do Prof. Dércio Munhoz, de passar a contribuição dos trabalhadores de 20% para 15% e limitar a 10 salários-mínimos a contribuição da empresa, vai na direção certa, mas é tímida. Precisamos de mais que isso. Esta proposta por si só não teria um efeito relativamente grande a curto prazo. Aliás a curto prazo, seria difícil a obtenção de resultados significativos. Nessas circunstâncias eu seria um pouquinho mais ousado, propondo o financiamento da diferença por impostos gerais ou por um IVA federal, um IPI melhorado, ou então por uma contribuição sobre transações financeiras, que seria, enfim o IPMF, para financiar só o possível rombo que viesse a surgir na Previdência.

Os recursos fiscais para a Saúde, já comentei sobre eles quando ressaltai a necessidade de indexação do orçamento, devem existir, ou seja, a Saúde tem de ser financiada mais por estes recursos do que por recursos vinculados. A Previdência, sim, deve ter alguma ligação com o Orçamento, mas não necessariamente.

Concordo plenamente que a expansão da Previdência Complementar é muito importante, talvez não necessariamente pelas mesmas razões, mas a idéia é a mesma. Tem de expandir a Previdência Complementar para tirar do Estado o ônus de ter esse aumento do endividamento, que cresce como uma bola de neve. Assim, discordo do professor quando diz que o modelo chileno é ruim por conta desse problema. Deixe-me explicar qual é o problema essencial que esse relatório da OIT também menciona. O problema é que, quem é pobre recebe do Estado o benefício mínimo, mas quem trabalha não recebe o mínimo, ele recebe um pouco a mais do que esse mínimo. Então, se o indivíduo pode decidir entre ser ou não informal, na verdade, se ele estiver com a renda muito próxima do salário que ele ganharia como benefício mínimo, independente de contribuição, ele prefere ser informal porque, dessa forma, não será descontado da folha salarial dele. O problema essencial do Chile é econômico, de incentivos errados. Isso lá está sendo um problema relativamente grave como apontou o Prof. Dércio Munhoz, mas, menos grave do que as pessoas aqui advogam.

Por fim, a sugestão do Prof. Dércio Munhoz de dissociar o problema da Previdência do problema fiscal, acho que ele tem razão em parte. Como disse, o problema da Previdência é de longo prazo. A única exceção que faço é em relação à previdência do funcionalismo público que está em níveis absurdamente explosivos. Se fosse um problema que se desenvolvesse lentamente, teríamos menos premência na sua solução. Mas neste ponto específico é necessário um pouco mais de agilidade, e talvez seja importante incluir isso na reforma fiscal como um todo. É importante que a discussão do tempo de serviço versus aposentadoria por idade, seja incluída na revisão constitucional.

Muito obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o Dr. Dércio Munhoz.

Dércio Munhoz (Conferencista) - Abordarei o tema da aposentadoria por idade versus aposentadoria por tempo de serviço, e farei outras observações.

Um dos problemas do projeto Ponte, que o Sérgio apontou, e que me parece da maior importância, é que além de colocar a Previdência na dependência do Orçamento Fiscal prejudica as exportações, na medida em que diminui a competitividade de nossos produtos. Acho que o setor externo foi uma conquista que o Brasil obteve e tem mantido, o que outros países da América Latina, que fizeram programas de ajuste externo e de estabilização interna, não obtiveram e se perderam no meio do caminho por más políticas fiscais ou cambiais. O saldo externo é um elemento não somente de negociação externa, mas um elemento que pode minimizar o problema do atraso tecnológico no setor industrial. O saldo comercial é um patrimônio. Tudo que se possa fazer, mas que altere a competitividade externa, deve ser muito bem pensado. A competitividade externa tem tanta importância quanto a adoção de medidas fiscais, ou de outra natureza que alterem os preços relativos e, conseqüentemente, a estrutura de renda do País.

Outro ponto que me preocupa nessa questão, que o Sérgio colocou é que existe uma característica comum nesses projetos tipo o do Ponte, um projeto que reduz alguns tributos, e que coloca outro no lugar centrado em alguns itens - aparentemente não está bem no projeto do Ponte, mas estaria no do Gama, mas eu já disse que é o do Ponte -, e que sempre se conta com um aumento de carga líquida. "Eu criei esse imposto, esses 40% sobre energia, mas retiro os impostos a, b, c e d". Ora, numa economia em recessão, com grande número de empresas com taxas de retorno muito baixas ou negativas, é quase impossível que tenhamos, de fato, uma redução de tributo no setor "a", compensando um grande aumento de tributos no setor "b". Possivelmente ter-se-ia apenas um repasse parcial, em termos de redução de custos e de preços finais, no setor beneficiado. Eu calculo que metade dessa compensação fiscal não seria repassada, e todos dizem que sou otimista. Nas circunstâncias presentes, com a economia em recessão, dificilmente esses 2/3 de empresas fracas teriam como reduzir a contribuição, quando beneficiadas por uma redução fiscal. Ante tal perspectiva o projeto do Ponte tem que ser muito pensado, as implicações podem ser muito grandes.

Quanto ao ponto da dissociação da Previdência que eu tinha colocado, o Sérgio opinou que isso deveria ocorrer especialmente no setor público. Eu diria que o setor público tem que entrar na Previdência Social universalizada, porque estamos com um estoque de problemas crescentes. No mínimo, teríamos que contingenciar o passivo previdenciário do Governo. Os novos servidores, de qualquer nível de Governo com renda de até 10 salários-mínimos, ou "x" salários-mínimos, seriam cobertos pela Previdência Oficial e fora disso teria uma Previdência Complementar. Pelo menos, teríamos um sistema que, parcialmente, seria de capitalização na Previdência Complementar.

O passivo previdenciário dos estados e municípios é muito grande. Mas, se avaliarmos melhor esse passivo, teremos que pensar melhor, porque, de fato, a premissa que temos aceito ao longo do tempo é a de que os estados, economicamente mais fracos, utilizam o emprego público como se ele fosse uma medida compensatória pela falta de dinamismo da economia. Mas o que temos observado é que, geralmente, têm-se ampliado o número de empregos com salários elevadíssimos. Não se tem ampliado o número de empregados, mas sim os gastos com pessoal. Tanto é que o limite constitucional de 65% da receita corrente não era para a União, que tradicionalmente tem realizado com pessoal, 1/3 de suas despesas correntes. Isso dividido em três partes dá aproximadamente igual: 1/3 para o pessoal militar; 1/3 para o pessoal civil; 1/3 para inativos. Mas na área dos estados e municípios essa é uma questão grave, e não temos tido o cuidado de avaliar a política salarial e de pessoal dos estados, avaliação que deveria ser feita, não com o sentido de intervir, de quebrar a Federação, mas no sentido de exigir uma racionalidade mínima.

Aliás, isso também não tem sido feito nas empresas estatais. Acho que as empresas estatais têm sido muito maltratadas no Brasil, etc., mas independente disso acredito que deva haver algum critério na questão dos salários de seus funcionários. Ontem mesmo vi a publicação do balanço de uma empresa estatal em que a folha de salários era quase igual ao custo dos produtos vendidos, é fora de todos os parâmetros. Isso significa que, na Previdência Social temos de ter uma forma de induzir os Estados a usarem o critério da racionalidade. A universalização previdenciária para os futuros funcionários dos três níveis do Governo reforçaria também os recursos da Previdência Social.

Quanto à questão dos 15% de contribuição e limite de 10 salários-mínimos, que o Sérgio acha um pouco tímido, a minha preocupação é de que a Previdência não perca muito daquilo que constitui sua receita própria, porque senão ela se fragiliza na outra área, especialmente enquanto não tivermos orçamento e regras de elaboração e de execução orçamentárias diferentes.

O Sérgio lembrou que a indexação do orçamento resolveria os problemas. Em relação à indexação da receita temos tentado, há alguns anos, no Congresso, através de lei, da LDO ou do próprio orçamento e não temos conseguido. E as propostas são as seguintes: o remanescente de cada verba será corrigido dia primeiro, pela média de inflação dos três últimos meses, limitado à percentagem de crescimento das receitas. E se houver um crescimento maior do que a inflação nas receitas, aí, sim, ter-se-á uma receita de excesso de arrecadação. Hoje tudo aquilo que não está previsto no orçamento chama-se excesso de arrecadação, ou seja, a inflação observada sendo maior que a realizada é excesso de arrecadação. A partir daí, segura-se o orçamento que surge como um monstro. Então, o orçamento com indexação no lado da despesa é uma coisa que temos tentado porque a execução ocorreria naturalmente, como o Sérgio lembra. Agora, há uma resistência muito grande na área do Executivo porque tira a liberdade de algumas áreas da administração e do Congresso, e não sei o porquê? Mas é porque se esse é um orçamento que não existe, do modo como é feito, esse orçamento de 250 bilhões de dólares deveria ser de 65 bilhões de dólares.

O tamanho do Orçamento depende do período de maturação dos títulos públicos. O Banco Central coloca títulos a curto prazo, o giro é muito rápido, o Orçamento da União vai lá para cima, abre a sanfona; nos títulos de longo prazo, o Orçamento encolhe. Então, é um Orçamento sanfona que não serve para nada realmente. E nessa questão o Sérgio coloca o problema do PIS/PASEP, que, de fato, é uma preocupação. O PIS/PASEP é importante no sentido de que representa a fonte de arrecadação de recursos para o Fundo de Amparo ao Trabalhador, fundamental para o financiamento do seguro-desemprego. Mas quando chega na hora de executar, 40% vai para financiamento industrial, quando se deveria capitalizar. Os recursos para a capitalização das empresas estatais, como é o caso do BNDES, deveriam ser gerados a partir, talvez, de fundos, de dividendos do próprio setor estatal.

Além disso, setores que fossem mais rentáveis não poderiam ter, no setor estatal, a capacidade política de expansão ilimitada para tudo. Esses, ao contrário, deveriam contribuir para capitalização dos outros setores. Então, temos uma política para as empresas estatais que não tem sentido. Se uma determinada empresa tem boa situação no mercado internacional, e tem um bom lucro, então vamos ver se entramos na área tal. Não, isso tem que ter uma decisão diferente. A busca de financiamento deveria ser através de fundos de capitalização de outras empresas e não do PIS/PASEP. Por outro lado, no programa de seguro-desemprego há um montante "x", quando esse "x" estoura, guarda-se o dinheiro para amanhã e, quando o faz, vem alguém querendo buscar, para cobrir despesas correntes, a título de empréstimo. Estamos numa situação em que o Tesouro não passa recursos fiscais suficientes para a Saúde, por exemplo, porque retira a atualização monetária do *float* do Tesouro e, portanto, sempre diz que não tem dinheiro. Aí a Saúde tem que tomar um empréstimo bancário com os recursos que sobraram do FAT. É uma loucura completa isso aí. E realmente alguma coisa tem que ser feita nesse sentido.

Em relação às colocações do Sérgio, tenho anotado alguns pontos. . .

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Um momento, Prof. Dércio. Em princípio, o Sérgio teria direito a uma tréplica. Vocês preferem que se dê continuidade agora com comentários?

Sérgio Werlang (Conferencista) - Deixe eu falar somente 30 segundos. Claro que eu concordo com todos os seus pontos, mas quero reforçar que o percentual de 15% é tímido, tendo em vista principalmente essa decisão recente da Argentina. Se realmente o Domingos Cavallo fizer o que diz, que é transformar 43% da cunha incidente sobre a folha salarial em contribuição de valor adicionado, não vamos ter alternativas.

Dércio Munhoz (Conferencista) - Essa contribuição sobre a folha de salários é preocupante, inclusive, porque nas pequenas empresas, quando se agrega a contribuição do próprio empregado, a contribuição da folha de salários dos empregados, com todos os acréscimos e tal, e depois a contribuição dupla do empregador de uma pequena empresa, que é um indivíduo, tem um acréscimo brutal. A carga é muito grande, e o problema do efeito em cascata tem que ser realmente examinado.

A Revisão Constitucional engloba o problema da manutenção ou não da aposentadoria por tempo de serviço, que é uma discussão muito antiga e um pouco complexa. Algumas propostas surgiram, quando eu era Presidente do Conselho Superior da Previdência Social, no sentido puro e simples de que o sujeito deveria chegar aos 60 ou 65 anos para se aposentar. Diria: bom, quem entrou cedo no mercado de trabalho vai contribuir durante 45 anos e outros que entraram tarde vão contribuir durante 15 anos. Então, no mínimo, ter-se-ia que estudar alguma forma de que o sujeito, se não pudesse se retirar, deixasse de contribuir por algum período. Agora, quanto ao que o Sérgio coloca em relação a essa questão dos funcionários públicos - ele dá ênfase especial ao problema dos Estados, no desequilíbrio financeiro potencial deles, que tem uma componente realmente muito grande devido ao peso da folha de salários -, teria que ser feito um estudo mais profundo do assunto a nível federal.

Vejo que Brasília interfere muito, no nível estadual, em certas coisas, por querer exercer um poder político nos Estados, como, por exemplo, no caso daquela armadilha que fizeram com os títulos públicos estaduais. Tiraram a liquidez dos títulos, os bancos estaduais tiveram que comprá-los, ficaram em situação de inadimplência, vieram os redescontos e os bancos foram colocados como entidades insolventes e tal. Não é uma armadilha desse tipo o que se deve fazer. Acho que temos de trabalhar em questões como esta. Os bancos estaduais têm de ser acompanhados pelos Estados, principalmente em questões como essa, que são problemas de heranças do passado. Não adianta querermos punir no presente, como está acontecendo no problema da Caixa Econômica com os estados. Então há pessoas que dizem assim: Dá duro no Estado, mesmo que tenha que ser uma intervenção branca. Eu digo que não. Se eu repassei um recurso para o Estado através da Caixa Econômica, que exige correção mensal, mas como o Estado não corrige mensalmente a conta de água e tudo o mais, então eu errei a nível federal. Tinha de haver recursos a fundo perdido que complementassem esse diferencial entre correção de ativo e passivo da instituição financeira do Estado, que tomou empréstimo junto à Caixa e não pôde pagar porque não podia fazer a correção em sua receita. São questões que o Governo Federal tem de analisar e procurar uma solução.

O problema de falta de racionalidade na aplicação de verbas, que o Sérgio coloca, me preocupa muito, principalmente quando analiso a Seguridade, a Saúde, a Previdência e a Assistência Social. Por quê? Porque na Previdência tenho um rol de beneficiários, tenho um potencial, posso ter uma previsão, etc., de dispêndios com os compromissos futuros. Se eu quero melhorar o sistema de saúde posso fazer uma programação de longo prazo com as comunidades e dentro dessa programação criar os conselhos da comunidade, etc., para se chegar a um sistema muito interessante de planejamento participativo com maior racionalidade na aplicação dos recursos. Agora, a Assistência Social, por tradição, é um negócio elástico. Na Assistência Social, às vezes, há alguma coisa que é determinada pelo Ministro de uma região, pelo partido tal, o que confere uma elasticidade muito grande aos programas assistenciais. Então, o orçamento da seguridade acaba sendo indefinido no sentido de que eu não sei o que será destinado para a Assistência Social. Não sei quais são os projetos, e, realmente, isto aí teria que ser definido: Bem, assistência social na Seguridade é isto e serão aportados tais recursos. Fora disso, seriam recursos extras, excesso de arrecadação para que se saiba que o orçamento da

seguridade no global é um orçamento que se pode medir em termos reais. Hoje, não se pode fazer isso, realmente.

Tenho uma preocupação quando o Sérgio coloca a necessidade de cortar gastos porque o Orçamento da União está ultracomprimido. Temos aqui, por exemplo, na execução do orçamento do ano passado, uma receita global de 38 bilhões de dólares, incluindo as contribuições sociais que são o PIS/PASEP, a COFINS e a Contribuição sobre o Lucro. Então, ele foi superestimado em, aproximadamente, uns 8 bilhões de dólares. As receitas diretas do Tesouro chegariam a uns 30 bilhões de dólares. Mas o Tesouro repassou menos, e nessas outras vinculações foram repassados 5,5 bilhões apenas. O Tesouro sempre retém porque começa a classificar, como sabemos, uma porção de coisas como Assistência Social e acaba repassando o que bem entende. Quanto mais coisas forem classificadas como sendo de Assistência Social, menor será o resíduo para a Seguridade. Mas depois vemos nas transferências constitucionais, por exemplo, 9 bilhões de dólares, e em outras transferências para Estados e Municípios apenas 500 milhões de dólares; pessoal, 13 bilhões, o que representa 1/3 do orçamento clássico, que é este com 38 bilhões de dólares; encargos das dívidas interna e externa 5 bilhões de dólares; e nos outros custeios e investimentos, nos quais se poderia cortar, só existem 4 bilhões e 600 milhões de dólares. Então, não tenho onde cortar. Poderia dizer: vou cortar encargos da dívida. Mas cortar encargos quando estou com 13 bilhões de dólares, e quando, na verdade o custo da dívida foi muito maior que esse valor? Apenas não sei por quê "cargas d'água" o custo da dívida não aparece no Orçamento como despesas e no estoque como juros capitalizados. O problema da dívida do Orçamento do ano passado é um negócio que, realmente, merece uma investigação quase que policial. O que está acontecendo quando pago 30%, numa dívida de 80 bilhões de dólares, e só aparecem 3 bilhões como despesa e zero como aumento da dívida em termos reais? Alguma coisa houve, mas é incompreensível. As liberações de crédito que vemos se equilibram um pouco. Não deveriam estar aqui como receitas, mas dá até um ganho para o Tesouro. Então, o que vejo? Que tenho sobra de recursos, e que não é necessário fazer cortes de receita. Essa sobra é exatamente a parcela que subtraio para não permitir a indexação daquilo que chamo de efeito TANZI II. Todo mundo indexa os impostos até colocar no Banco Central, e daquele momento até ao da aplicação é impossível indexar. Essa perda é o elemento de inflexibilidade existente nesse Orçamento. Então, os cortes de despesa são mais difíceis.

Por outro lado, vemos que as receitas estão concentradas no IPI, no Imposto de Renda e um pouco no IOF. Mas quando pego a distribuição, com as fontes de receita fiscal, dentro do conceito de receita corrente do Tesouro, fico abismado porque são páginas e mais páginas de receitas, e vejo que as receitas estão concentradas em poucas fontes. Então, uma coisa que existe de inexplicável é uma série de receitas do Orçamento que devem ter um custo de arrecadação muito maior. Às vezes há itens de receita que são de 600 mil cruzeiros num ano, e, certamente, o seu custo é maior. Então, teríamos que pensar de que modo poder-se-ia ter, examinando a receita e a despesa, isso se tivermos a indexação que o Sérgio apontou como solução e que temos defendido uma melhoria na arrecadação deste ano. Precisávamos ver o orçamento com o imposto de renda de pessoas jurídicas sendo pago antecipadamente, como agora, diminuindo o efeito da perda do Decreto Lei 8.200. Com tudo isso, devemos ter um orçamento, que calculo, seja de 26 bilhões de dólares, quando o previsto era de 30 e poucos bilhões de dólares. Para

que? Não para que se negue a necessidade de se fazer uma revisão orçamentária que se impõe, inclusive, por razões filosóficas e econômicas. Porque, se um setor era uma fonte de tributação importante e perdeu o dinamismo numa economia que se amplia avançando em complexidade, tenho que reconhecer que aquela é uma fonte não dinâmica, que estou deixando de arrecadar impostos. A revisão conceitual das fontes é desnecessária. O importante, ao que me parece e o Sérgio concordou, é que essas questões não sejam colocadas assim: vamos reformar a Constituição o mês que vem e temos que mexer na Previdência ou na questão fiscal. Temos que ter um prazo, ainda que seja mais extenso, para não desmontarmos as coisas que vêm funcionando a partir de diagnósticos que, às vezes não são os mais precisos, os mais corretos.

Concluindo, diria que a questão da Saúde, também me preocupa. Acho que a sugestão do Sérgio sobre esse problema de limitar o acesso à assistência de saúde é muito delicado - ele mesmo reconheceu - com implicações de natureza ética. De fato, dever-se-ia limitar a participação nos benefícios da Previdência a indivíduos com determinados níveis de renda. Dependendo do nível de renda, o sujeito teria que contribuir para custear certos tipos de tratamento, coisas assim. Sabemos que para certos tratamentos de saúde só quem tem acesso são as pessoas de alta renda. Tratamentos sofisticados e tudo o mais, o indivíduo de baixa renda, normalmente não irá conseguir, vai morrer na fila para entrar em um determinado hospital. Se tivéssemos, por exemplo, esses indivíduos de maior renda dando uma contribuição, pagando ainda que parcialmente, talvez pudéssemos eliminar parte dos obstáculos para determinadas pessoas em função da idade e da renda. Sabemos que, se forem introduzidas estas modificações, haverá uma discriminação que vai atingir o cidadão de baixa renda. Então, este é, realmente, um ponto de preocupação na questão da saúde. E outra coisa: o que queremos num programa de saúde a longo prazo? Em quanto fica isso aí? Há pouco tempo eu participava de uma reunião do Conselho Nacional de Saúde e ouvi o seguinte: construir um hospital é muito fácil, agora temos que lembrar que se eu gasto 100 milhões de dólares num hospital, eu incorporo, naquele ano, 100 milhões de dólares de custos correntes. Então, temos que pensar no problema da saúde em termos de investimento e no tipo de custos correntes que acabamos incorporando.

Existe um plano na área de saúde que me parece interessante, embora não o conheça, pois traça etapas para que se tente solucionar isso aí. Ele confere um poder maior aos municípios, e essa pode ser uma das maneiras de se reduzir os custos, e de não obrigar um hospital particular a receber um doente por menos do que custaria o pouso no apartamento do hospital.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Em relação à aposentadoria por tempo de serviço versus aposentadoria por idade, eu prefiro não entrar na polêmica porque esta não é uma questão central. Só lembro o seguinte: são raríssimos os países que só têm aposentadoria por tempo de serviço. Depois, não acho nada de mais conceder aposentadoria por tempo de serviço enquanto a população é jovem. Mas, quando há uma mudança no perfil etário não tem jeito. Ela, hoje em dia, só beneficia quem pode comprovar que trabalhou 35 anos. Os dados existentes demonstram que cerca de 80% das pessoas com três salários-mínimos ou menos se aposentam por idade. Esse sistema que está aí só beneficia quem ganha mais, quem está com a renda na faixa superior. Ele é um sistema que não é sustentável a longo prazo. Agora, há tempo para se discutir? Acho que

sim, mas é necessário que se busque introduzir algum sistema que leve em consideração a idade. A idéia de aposentadoria por tempo de serviço é o que? Quando a pessoa chega numa certa idade, a capacidade laborativa dela diminui, não se tem mais como competir no mercado de trabalho. Isso é inerente à fisiologia dos seres humanos: ele fica velho e não pode mais para trabalhar. É claro, também que, com o avanço da medicina, esse limite da capacidade de trabalho vai aumentando. A idade média dos trabalhadores no mundo, inclusive no Brasil, está aumentando. Mas é importante introduzir algum fator af. Concorde que há espaço, há tempo para fazer uma discussão mais ampla, não há necessidade de se fazer essas mudanças de afogadilho.

Quanto aos cortes de gastos, diria que é importante perceber que os gastos, da maneira como estão no Orçamento não permitem que se veja com clareza. Inclusive, é curioso, na Comissão de Reforma Fiscal contratamos o Raul Veloso, que disse: "não, só podemos cortar "x" por cento em custeio e outro "x" por cento de custeio de capital." E eu disse: escuta, e o Ministério da Ação Social? E ele respondeu: "isso é gasto de Seguridade, está aí no meio." É aquilo que eu disse antes: vários desses gastos estão colocados dentro de um cobertor. Então, os gastos com Seguridade Social são vinculados, não temos de mexer com eles. Ora, mas é justamente aí que está o problema. Se os gastos com seguridade se restringissem à saúde e ao pagamento de benefícios, esquecendo os gastos de assistência social... Hoje em dia, do jeito que estão os gastos com assistência social, estes podem ser esquecidos? Estados e municípios hoje, depois da Constituição de 88, têm muitos recursos e podem assumir os gastos assistenciais que antigamente a União fazia. Acho que existem outros gastos assistenciais, como eu mencionei - propostas de aposentadoria universal mínima, programas assistencialistas universais, em que se dá dinheiro direto, etc. - que são, certamente, atribuição do Governo Federal. É um tipo de assistência que só pode ser feita pelo Governo Federal.

Assistencialismo local, com dinheiro federal é ultra-ineficiente, além do que a União não tem mais dinheiro. Tinha até 88, hoje não tem mais. Se vocês forem ver, não se repassa merenda escolar para o Rio de Janeiro. Faz quase dois anos que não chega regularmente merenda escolar ao Rio. No entanto, os alunos estão com merenda escolar. Por quê? Porque o Município e o Estado estão pagando. Aliás, isso não é somente no Rio de Janeiro, é em todo o Brasil. O que está acontecendo? Naturalmente a operação desmonte já foi feita. Agora é preciso desmontar de vez a estrutura que está aí, porque ela só dá margem a sumir dinheiro justamente das áreas em que o Governo Federal precisa gastar: sustentar redes de hospitais federais, etc., etc., esse tipo de coisa. Penso que é importante dizer: tem espaço para cortar gasto federal? Tem e está colocado por debaixo do pano no Orçamento. Vou dar um outro exemplo para que os senhores vejam como o problema é sério: trata-se da Caixa Econômica Federal. A Caixa tem um problema crônico, que não vem ao caso discutir aqui, mas ela serve como uma fonte de gastos que não entram diretamente no Orçamento. Como ela pode gerar passivos à vontade, a descoberto, ela emite caderneta de poupança, CDB, ela emite passivos bem líquidos e faz empréstimos. Ora, e se os empréstimos não tiverem retorno? Não dá para verificar isso muito bem. Só se verifica depois, se pagou ou não, etc.. É uma coisa complicada. O crédito é complicado em todo o banco, seja privado ou público.

A Caixa Econômica Federal tinha uma linha de financiamento que se tomou ridiculamente elevada, que é a linha para saneamento municipal. Obviamente que essa é uma maneira sub-reptícia de gastar. Assim, consegue-se fazer gastos locais "assistencialistas", que não estão incluídos no Orçamento da União. Como isso entra no Orçamento da União? Simplesmente via Banco Central, que tem que dar redesconto. E quando ele dá o redesconto, sabemos o que tem de acontecer para que as taxas de juros não sejam aumentadas. Então, não tem jeito. Tudo isso vai bater no Orçamento da União indiretamente. Direta ou indiretamente, há esses gastos. Tem espaço? Sim, tem muito espaço ainda para fazer cortes de gastos. Agora, não é chegar e dizer: vamos cortar essa rubrica aqui do Orçamento da União. Agora, se estivermos olhando só para o Orçamento Fiscal, excluindo-se o Orçamento da Seguridade, eu concordo com o Prof. Dércio Munhoz. O espaço para cortar é muito pequeno se é que existe algum.

Há uma questão que é importante. Na verdade, mesmo olhando agregadamente, os gastos totais da União não são tão elevados assim. Fazendo uma projeção pessimista do déficit operacional deste ano, acredito que ele deva ficar em cerca de 1,5% a 2,0% do PIB. No máximo 10 bilhões de dólares. Isso é grave? Este déficit está longe de ser um problema grave, mas em países onde o governo consegue rolar sua dívida sem problema de credibilidade. Aqui, eu gostaria de ser tão otimista como o Prof. Dércio Munhoz, que acha que o problema de credibilidade não existe. Eu gostaria, realmente, de acreditar nisso, mas vejo a dificuldade que o Governo tem para lançar qualquer título de longo prazo. Vamos ver o que aconteceu no fim do ano: houve um alagamento do mercado com dinheiro. A expansão da base monetária do último trimestre do ano passado, em termos de área, e de M1, em termos diários médios, foi a maior desde que foi criada a série em 1985 - ela foi o dobro da segunda maior. Posso citar outros exemplos. Mas o fato é que a taxa de juros a curto prazo, no final do ano passado e início deste, estava em níveis muito baixos. Agora, em quanto estava a taxa de longo prazo? Alguém parou para olhar? Caiu de 35%, para IGPM mais 20%. Isso depois de ter ocorrido a maior expansão de toda a história desse agregado. Na verdade, se calcularmos em termo de base, em fins de período, não em saldos médios, foi a segunda maior expansão da história desse agregado desde 1947, só superada pela de 1957. Isso é uma barbaridade. Alagou-se o mercado com dinheiro e, ainda assim, a taxa de juros a longo prazo continua em IGPM mais 20%. Então, como é que um Governo, com toda essa liquidez no mercado, não consegue baixar mais a taxa de juros. Deve existir algum problema mais profundo. Eu acho que hoje, realmente, a credibilidade é um problema. Se tivéssemos um pouquinho mais de credibilidade não teríamos com o que nos preocupar. O problema de longo prazo da Previdência irá ocorrer, e isso aí é importante, mas no curto prazo não teríamos que nos preocupar em cortar gastos, se houvesse credibilidade, é claro.

Finalmente, vou comentar o último ponto que é a proposta de limitação à utilização dos serviços de saúde. Veja, eu não disse que se deva impor qualquer tipo de limitação. Eu disse que essa limitação é uma coisa muito polêmica, mas hoje é um problema em todo o mundo. Naturalmente, o que eu acho é que há tempo suficiente para que possamos resolver o problema previdenciário no que se refere à saúde, limitando os gastos com saúde à cerca de 80 dólares por pessoa, por ano, que é o que tem sido gasto em média no Brasil, com exceção do ano

passado. Olha, vamos gastar 80 dólares por pessoa, por ano, em saúde. Tudo bem, esse é o orçamento de saúde. É pouco? É muito? Não sei. Isso é o que o Governo Federal tem para gastar. Aí vem a questão: deve ser mais ou menos? Esse é um ponto a ser discutido depois. Mas acho que vamos nos beneficiar, porque esse problema está causando impactos diretos nos países mais desenvolvidos. Os Estados Unidos têm hoje uma comissão específica para resolver isso, o problema lá é grave. No Canadá, que diziam ser o modelo dos sonhos, o problema está explosivo. Enfim, todos os países do mundo têm este problema. Nós vamos ter o privilégio de vê-los quebrando antes de nós, e poderemos observar como eles vão fazer as experiências locais. Então, poderemos usar a melhor experiência, adaptando-a para a nossa realidade e melhorando sempre.

Era o que eu tinha a dizer.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o Dr. Dércio Munhoz.

Dércio Munhoz (Conferencista) - Não teria nada a acrescentar quanto ao problema da credibilidade, sobre o qual eu havia comentado, porém, realmente, é difícil para o Governo colocar títulos de longo prazo, e o mesmo acontece com os de curto prazo, quando se tem uma inflação com tendência crescente.

Quando o salário-mínimo não estava incluído no critério de antecipação bimestral, da política salarial, nós tínhamos um impacto ainda maior. Como ele era o indexador da economia, tínhamos, a cada quatro meses, o salário-mínimo influenciando, sinalizando alguma coisa para toda a economia. Ou seja, começamos a ter sinalização de inflação crescente. Ora, como posso colocar títulos pré-fixados assim, sem recompra? Isso envolve um risco total para o banco. Então, paga-se juros maiores por não termos um título pós-fixado. E na questão do longo prazo não conseguimos por falta de credibilidade de fato.

A credibilidade está muito associada ao fato de existir uma TR, que pode ser alterada administrativamente. Na hora em que eu coloco um IGPM, este sim é um indexador. Até alguns Estados poderiam ser financiados pelo próprio Tesouro, se existisse um IGPM regional com uma base maior, para evitar oscilações provocadas pela construção civil. E outra coisa: os juros reais que se vier a pagar são juros que tem uma tributação determinada ou não tem tributação, mas o título em circulação é um contrato inalterável. Em nenhum país do mundo se conseguirá, colocar títulos a longo prazo se as regras puderem ser alteradas no meio do jogo. E o pior: não é que elas possam ser alteradas, é que o passado recente mostrou que elas são alteradas de fato. Pelo que alguns veículos de informação comentaram, prevê-se, outra vez mudanças bruscas de regra. Em decorrência disso, não se consegue colocar títulos para trinta dias, e qualquer iniciativa nesse sentido já passa a ser um ato heróico. Agora, com uma taxa de remuneração competitiva a nível internacional, garantias de manutenção das regras estabelecidas, e com um indexador que esteja fora do alcance do arbítrio oficial, eu acho que se poderia colocar títulos a um prazo mais longo. No caso presente é muito difícil. Tanto é que os bancos, que sabem mais que a gente, quando vêm que, se aproxima uma tempestade, logo saem da posição com

títulos públicos, ficando numa posição de terceiros. Eles se resguardam porque sabem as coisas que podem vir a acontecer e que têm acontecido.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Bem, agora vamos franquear a palavra ao público. Peço às pessoas que forem perguntar que se identifiquem.

Luciano Oliva Patrício - Bem, eu vou fazer uma provocação, mas antes quero também fazer a seguinte observação: o Dr. Sérgio Werlang falou nos resultados da Comissão Técnica do salário-mínimo, e citou que a linha de extrema pobreza está fixada em 35 dólares. Fui relator dessa Comissão, embora não fizesse parte dela oficialmente e, na verdade, os números com os quais a Comissão trabalhou tinham uma dispersão regional muito grande, tanto a nível inter-regional quanto intra-regional. Esse número que define a linha de extrema pobreza ia de 23% do salário-mínimo de pico, de janeiro de 1992, que estava em torno de 100 dólares, na área rural de Minas Gerais e do Espírito Santo, a praticamente 80 dólares, na região metropolitana de São Paulo. A linha de extrema pobreza não contempla os gastos com lazer, mas sim, os gastos com a subsistência do cidadão. A que inclui alguma coisa mais é a linha de pobreza.

Com relação ao problema do financiamento da Previdência, da transferência ou não de despesas do orçamento de seguridade social para outra área do Tesouro, ou simplesmente sua eliminação, trabalhei por muito tempo no Ministério da Economia com a análise daquele programa de garantia de renda mínima do Senador Suplicy. Chegamos a fazer um orçamento, um cálculo dos custos desse programa *vis-à-vis* o que se poderia economizar, suprimindo os demais programas sociais federais a cargo do Ministério da Ação Social. Infelizmente, embora tenhamos tido uma grande boa vontade com aquele projeto dentro da Secretaria de Política Econômica, a análise, pelo menos de começo, mostrou que o programa custaria algo em torno de 5% a 8% do PIB. Quer dizer, 5%, se houvesse controle total, e ninguém levasse mais do que tinha direito, e até 8%, se as torneirinhas fossem abertas, onde se conseguiria economizar no máximo 1,5% do PIB, cortando o programa da Ação Social. Continuo achando que esse seria um bom programa, seria um bom *approach* para a seguridade social no Brasil, mas gostaria de saber se alguém tem alguma idéia de como financiar essa diferença do 1,5% para os 5% ou 6% do PIB que o programa exigiria.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Primeiro, havia duas linhas. Uma de pobreza absoluta e outra de pobreza. Talvez seja o que você esteja chamando de extrema pobreza, pobreza absoluta. Segundo, a conta havia sido feita para que duas pessoas da família sustentassem quatro pessoas. Daí o que estou falando aqui é bem claro: 35 dólares por pessoa são suficientes na média, não utilizando dispersão, utilizando o valor médio, para que uma pessoa sozinha se sustente no nível de pobreza, não é no de pobreza absoluta. Isso eu sei porque fiz a conta usando os mesmos dados de vocês.

Cem dólares era o anunciado dia 1º de janeiro. O nível, no dia 1º de janeiro, quando foi pago, foi muito menor que o percentual do salário-mínimo. A inflação naquele mês era de 22%. Fazendo as contas com precisão, pelos dados que estavam no relatório, 35 dólares são até mais do que o resultado obtido por pessoa, não é por família. Até é bom saber que não era

exatamente isso que estava querendo dizer o relatório, e podemos refazer as contas. Não há problema algum quanto a isso.

Não apóio a proposta do Senador Suplicy. Eu sou tão simpático a ela quanto vocês porque é uma coisa agradável de ouvir, porém acho que ela é muito complicada, principalmente porque pode haver - e vai haver - muita evasão. Sou favorável a um assistencialismo direto para todos em um nível muito menor: 20 dólares por mês por pessoa maior ou com 25 anos. Fizemos as contas e o custo disso é 3,2% do PIB. Desse custo tira-se direto os 1,5% do PIB cortados dos programas da Ação Social. Sou favorável, embora isso mereça ainda muito estudo, pois trata-se de um problema que ainda deve ser debatido. Tem de ser incluído, no que se pode cortar, o FINAM, o FINOR e boa parte da Zona Franca de Manaus. Além disso, tem de cortar todos os subsídios que se dá ao BNDES, e todos os subsídios que se dá à região Nordeste. Se você incluiu tudo isso junto com esse 1,5% dá - fazendo as contas, a grosso modo, que é o que fizemos - uns 3,2% do PIB. É esse tipo de assistencialismo que defendo. E ainda ele tem uma margem de segurança, que ainda não mesurei, mas vamos tentar mensurar, que é naturalmente, a redução da necessidade de gastos com saúde dessas pessoas que vão receber esse mínimo de renda. Aí vai um pouco de eu acho que, mas o "eu acho que" ainda são apenas números. Só para deixar bem claro: não sou favorável à proposta do Senador Suplicy exatamente pelo que você está dizendo. É um absurdo de caro e pode provocar uma evasão, pois as pessoas podem deixar de trabalhar. Isso é um programa para um país que não seja o Brasil.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o Dr. Dércio Munhoz.

Dércio Munhoz (Conferencista) - Tenho uma preocupação com a proposta do Suplicy, como tenho com a proposta de se distribuir sopa às famílias. Tiramos os empregos, a renda, e depois criamos mecanismos compensatórios, transformando o sujeito em mendigo.

No ano passado tentamos, no Congresso, embutir a inclusão do salário-mínimo na política salarial, alguma coisa no sentido de se ter, através da Previdência, uma antecipação, um abono salarial ao salário-mínimo, digamos, de 5% reais a cada quadrimestre, com as empresas incorporando apenas 2% como componente de custo. Assim, ter-se-ia uma velocidade maior no abono salarial e uma velocidade menor na incorporação do componente de custo. Isso, claro, partindo-se do pressuposto de que se tivesse uma mudança na política econômica, na política monetária e que a economia pudesse, afinal, caminhar. E, nesse caso, poder-se-ia trabalhar um ano e elevar o salário-mínimo real, no período, através do abono, mantendo uma velocidade muito menor para o salário legal. Estes seriam igualados, digamos, no momento em que as empresas estiverem com ganhos de escala, quando conseguirem a redução de seus custos financeiros. Poder-se-ia parar um ano e recomeçar no ano seguinte.

Temos que ver se conseguimos recuperar o salário-mínimo, mas não através de decreto, porque qualquer aumento de salário vai imediatamente para os preços e, conseqüentemente, sobe a inflação. Porém, se tivermos condição de retomada de crescimento, e se a incorporação ocorrer mais rapidamente no salário do que nos custos, evitamos o efeito inflacionário. Na

ocasião, eu calculei quanto isso poderia custar - e era muito pouco, em torno de 200 milhões de dólares por mês. No segundo ano, parando o programa, já se teria um custo decrescente; no terceiro, retomaria para puxar um pouco o salário-mínimo e, conseqüentemente, os outros salários. Pois, numa economia com empresas ganhando com a redução dos custos financeiros e recuperando os ganhos de escala, os demais salários poderiam ser elevados lentamente. Depois disso, poderíamos pensar em sopa, em garantia de renda mínima, etc..

Mas, na presente situação, o que temos são milhões de trabalhadores jogados na rua em São Paulo. E depois vamos dar garantia de renda mínima? E se o fizermos através de uma compensação, de um reforço salarial, e não através de sopa, ou coisas assim? Eu gostaria que uma proposta como a do Suplicy fosse colocada como um complemento a uma política econômica que visasse uma retomada de crescimento, do nível de emprego. Portanto, políticas que procuram contemporizar, achando que é possível ficarmos *ad eternum* com esse número de desempregados, número esse que deve subir com os novos impostos, considero que, realmente, não geram nenhum tipo de perspectiva de médio e longo prazos para o País, e, muito menos, para os beneficiários.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o Dr. Celcino.

Celcino de Carvalho Filho - Vou indagar um pouco mais o Prof. Dércio a respeito da proposta de corte que ele faz, da redução das alíquotas das empresas para 15%, mantido o teto de 10 salários de contribuição. Pelos seus cálculos haveria uma perda de 5 bilhões de dólares, e a implementação da previdência complementar, nesse esquema teria um ganho de 7 bilhões. Gostaria que o senhor explicasse se isso, realmente, seria razoável para se montar um fundo de longo prazo para se financiar o desenvolvimento.

Em relação ao Prof. Werlang, primeiro gostaria de fazer uma observação. Como estou aqui desde 1985, a minha percepção, sem nenhum intuito de defesa, era de que, além da solução dos problemas administrativos, necessitava-se também de uma reversão da própria política econômica. Alguns dos mecanismos que hoje são utilizados para aumentar a fiscalização são frutos daquela época, como por exemplo o Cadastro Nacional do Trabalhador, hoje o Cadastro Nacional de Informações Sociais. Infelizmente, Sérgio, como você bem sabe, na máquina pública há uma grande demora para se implementar uma idéia. É uma coisa incrível. Então, é só para registrar essa diferença de percepção, se entendi bem: você fala que não havendo fiscalização há informalização. Será que é só isso? É preciso haver fiscalização, mas também flexibilização - sobre isso o Prof. Dércio falou um pouco - em relação às prefeituras mais pobres, às microempresas, ao setor rural, como forma de se trazer para dentro do sistema aqueles que não estão contribuindo, mas que de certa forma, estão recebendo os benefícios. E você não falou, Sérgio - e é isso que eu quero cobrar -, da manutenção do quadro de política econômica. Quer dizer, a sua perspectiva é a de que se mantenha o padrão de contratação das últimas décadas, com os trabalhadores recebendo salários muito baixos, e portanto, não existe perspectiva de melhoria. Isso vai bater lá na frente com uma coisa que sempre insisto, e já discutimos isso antes, a Previdência tem problemas estruturais. É evidente que temos problemas estruturais. Temos benefícios que não são nossos aqui dentro, pagos com recursos considerados

nossos, da própria Previdência ou da Seguridade, mas temos também um outro problema básico do qual pouco se fala, que é a necessidade de se aumentar a contribuição efetiva para o sistema previdenciário. Com seis anos de contribuição se consegue a aposentadoria. Qual é o sistema no mundo que agüenta isso? Sem falar na aposentadoria por tempo de serviço, que também é um problema, mas em relação à aposentadoria por idade, ela é muito melhor, porque se tem 30 ou 35 anos de contribuição. Por isso, defendo a ampliação do tempo de contribuição, como forma de viabilizá-la, já que é impossível, politicamente, retirá-la do rol de benefícios da Previdência.

Fico muito preocupado com essa possível proposta da Argentina, que conheço mais ou menos, de se trocar a contribuição sobre a folha de salários pelo Imposto Valor Adicionado. Num país como o nosso, desestruturado, sem cadastro, sem aparelhamento do setor público, com a máquina completamente desmantelada, começar um processo desses é muito perigoso, temo que se vá realmente para o buraco, definitivamente.

Concordo com você que não deva haver indexação do menor benefício ao salário-mínimo, coisa que, aliás, sempre tenho defendido. Também não ficou claro para mim o que seria uma cesta-básica para idosos.

Não podemos deixar de registrar também, Sérgio, a questão do modelo chileno, e, sobre isso, temos uma discordância razoável, eu até usaria as palavras do Prof. Aluizio Teixeira, que já esteve aqui no Ciclo de Debates: qual é a mágica do modelo chileno? Pega-se o estoque e a coisa nova vai virar um fundo de investimento. Será que é preciso fazer essa mágica toda para criarmos um fundo de desenvolvimento para o País? No caso chileno, você reconhece, não só o estoque como também as pessoas de baixa renda estão fugindo, porque estão vendo que o plano não tem sentido, e o principal motivo é a absoluta falta de solidariedade. Sempre tenho dito - e aí apenas fazendo ressonância aos que se contrapõem ao modelo - que acabaram com o serviço de previdência do Chile, que já era ruim. Já não há mais previdência. Acabou por completo o princípio da solidariedade. Tem-se um sistema de poupança compulsória que já está apresentando problemas da maior gravidade, ainda estando no primeiro terço da capitalização, que é o período de 30 anos que se registra como zerado.

O último ponto refere-se à questão da saúde. O Prof. Dércio já falou a respeito. Além da questão ética, insisto, não seria o caso de se fazer uma saúde seletiva? O País parar de carrear recursos para que apenas as elites, ou quem tem acesso a ela, possam ter acesso aos benefícios da alta tecnologia, ao atendimento de alta tecnologia? Não seria o caso de se implantar a efetiva seletividade aí?

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o Dr. Dércio.

Dércio Munhoz (Conferencista) - Não, a questão que eu havia colocado sobre a redução da alíquota de contribuição é a seguinte: se reduzirmos a contribuição da Previdência a 15% - e nisso entra a eliminação daquele problema do seguro que a previdência acaba não podendo controlar, que vai de 1% a 3%, certamente teríamos a contribuição de terceiros, o que dá um

peso grande. Mas da Previdência, em si, sairia de 22%, 23% para 15%, ou 15% mais 1% de seguro, alguma coisa assim, até 10 salários-mínimos. Isso geraria, nas minhas estimativas, uma perda próxima dos 5 bilhões de dólares na arrecadação bancária. Se fosse assegurado o repasse pleno da COFINS para a seguridade, e a destinação de 50% desse total para a Previdência, ou um percentual do remanescente de arrecadação que seria mais ou menos essa, de modo a se ter recursos assegurados para a previdência e seus compromissos, poder-se-ia equilibrar a previdência com um grau de dependência mínima de outros recursos; e apenas do FINSOCIAL, que passa pelo Tesouro, mas que, obrigatoriamente, teria que ser repassado de imediato para a seguridade.

Com isso, abre-se espaço para a Previdência Complementar com muitas vantagens. Eu acho que está certo que o sistema complementar busque uma boa alternativa, mas uma alternativa não de seguradoras em si, mas de sistemas financeiros constituídos de seguradoras, bancos, etc., consorciados para criar grupos sólidos com uma faixa aberta para ampliação, para não acontecer como no Chile, onde chegam a gastar até 30% com propaganda. Agora, disse que havia um potencial para a Previdência Complementar bem montada, mas ela foi muito comprometida pelos sistemas antigos, em que se tinha inflação e não se tinha correção. O sistema, em si, ficou desmoralizado. E o que se tem hoje são muitos fundos fechados. Uma dúzia de grandes consórcios públicos e privados, reunindo seguradoras, bancos, e tudo o mais, com administração à parte, com co-participação e com fiscalização, os bancos aplicariam uma parcela disso, teriam um custo mais baixo, com o risco do próprio banco. Esse sistema tem um potencial mínimo de 7 bilhões de dólares/ano. Sete bilhões de dólares/ano significa que em 10 anos, sem contar a capitalização seriam 70 bilhões de dólares. Contando a capitalização, poderia poder-se alcançar, em 10 anos, uns 120 bilhões de dólares, aproximadamente, que é mais do que todo o valor dos empréstimos bancários que se tem na economia brasileira. Acredito que a adoção de um sistema de consórcios é uma maneira de criar um sistema sem os riscos do passado, de fortalecer os bancos pequenos que vão desaparecer no processo se tiver uma taxa de inflação diferente, mais baixa. Com a falta de oportunidades que a economia brasileira oferece, os bancos isolados não vão sobreviver. Os bancos estaduais também poderiam ser fortalecidos para que pudessem trabalhar em certas faixas, desde que houvesse uma racionalização na ação integrada de bancos federais com bancos estaduais, e explorando uma Previdência Complementar nos Estados e Municípios.

Vejo a Previdência Complementar como uma grande oportunidade de reciclarmos o sistema bancário, para que ele volte à sua função precípua e essencial, que explica a sua própria razão de ser, e da qual foi afastado por políticas de uma economia em recessão, em que parte das empresas têm dinheiro para aplicar e outras não têm cadastro para entrar. Então, a faixa para títulos públicos e títulos descontados, ficou muito estreita. Por isso acoplo a questão do Fundo a uma possibilidade de se discutir a mudança da política monetária sem aquilo de dizer aos banqueiros: vamos mudar, porque senão vocês vão quebrar amanhã ou depois e nós temos uma proposta para vocês quebrarem hoje, mudando a política monetária. Portanto, seria uma proposta mais concreta para reintegrar o sistema e propiciar recursos de longo prazo para a economia. Estamos sem recursos de longo prazo para a economia, o que é muito grave, e os que

temos são do BNDES, que são restritos, e de fundo parafiscal, de fundo fiscal, o que é um absurdo.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o Dr. Sérgio.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Quando eu falei que os problemas administrativos, eram a questão essencial, quis dizer exatamente isso: havia uma visão predominante de que bastavam ser resolvidos os problemas administrativos para que a Previdência, em havendo crescimento do País, sanasse seus problemas, mas nunca foi dito exatamente, qual era a taxa de crescimento que deveria ser mantida. Claro que no primeiro momento de crescimento da economia a Previdência pode até equilibrar seu orçamento, mas depois começa a ter problemas novamente. Hoje em dia essa visão é cada vez menos importante.

Eu não estou desmerecendo nem o Waldir nem o Raphael, eles são pessoas muito sérias. Estou dizendo que agora o diagnóstico está claro, porque houve a possibilidade de alguma estabilidade na Previdência Social, nesses últimos dois anos, o que permitiu a implantação de várias medidas, inclusive algumas que, eu não sabia, já estavam em gestação desde o Plano Cruzado.

Quanto ao quadro econômico, acho muito difícil resolvermos problemas fundamentais como a inflação, se não tivermos o lado fiscal acertado. Será muito difícil. E não é que na verdade o Governo, o setor público brasileiro esteja gastando um absurdo. Não está. Acho que há uma intervenção estatal exagerada no Brasil, mas não acho que o valor do gasto estatal agregado seja absurdo. Acredito que podemos diminuir bastante o tamanho da intervenção do Estado mantendo o mesmo nível de gastos, só que oferecendo serviços diferentes, não energia elétrica, telecomunicações, PETROBRÁS, etc., mas serviços públicos mesmo, tais como complementação de saúde, educação, aperfeiçoamento de professores, etc., que são os serviços mais prementes de fato. Então, eu não acho que o gasto estatal seja um problema fundamental. Agora, é impossível solucionar qualquer problema sem ajustar o lado fiscal de forma permanente, por isso prefiro o nome de reforma fiscal, porque quer dizer um equilíbrio percebido de forma relativamente permanente. Sem isso acho muito difícil que o Brasil consiga recuperar a credibilidade, que está no fundo de todos os nossos problemas.

É possível que algumas medidas paleativas diminuam o problema, mas não acredito que possam resolvê-lo. Realmente, quando olhamos os juros de longo prazo - IGPM mais 20 - mesmo que algumas medidas baixem esses juros para IGPM mais 15, e longo prazo querendo dizer um ano, isso está longe de corresponder à taxa nominal de juros, em dólares, de 9%, 10%. Está muito baixo. Esse índice é taxa nominal de 30 anos. Quer dizer: 10% ao ano, é claro. Então existe alguma coisa que precisa ser feita nessa área e eu não vejo como, a não ser que haja um ajuste permanente, portanto, uma reforma fiscal de todo o setor público.

Quanto à contribuição do valor agregado que os argentinos vão fazer, acredito que a adoção de tal medida venha a ocorrer por desespero de causa. Eu não sou favorável a uma guinada drástica assim. Defendo que deva haver uma diminuição da contribuição entre folha

salarial e que ela seja, ao mesmo tempo, financiada por um imposto de base geral que pode ser uma contribuição de valor adicionado, ou então uma contribuição sobre transações financeiras. Poderíamos até pensar em uma outra coisa, mas esses dois são os melhores. Digo que isso tem que ser feito parcialmente. Essas mudanças bruscas são todas muito ruins. E depois tem o seguinte: se os argentinos conseguirem implementar a medida com sucesso, não há porque não adotarmos a mesma, ou não há porque não caminharmos mais ousadamente nessa direção. Agora, temos que caminhar, de alguma forma, nessa direção. Não só para desonerar a folha salarial, para tentar conseguir formalizar um pouco mais a economia brasileira, mas também para dar um pouco mais de competitividade ao nosso setor exportador. Inclusive essa é uma das razões pelas quais esses impostos como FINSOCIAL e PIS/PASEP são tão ruins.

Você me perguntou qual é a mágica do modelo chileno. Vou ser sincero. A mágica do modelo chileno é tirar o Estado da administração de reservas técnicas. Esse é o ponto essencial. O Estado como gerente de reservas técnicas - é preciso ter reservas técnicas no seu fundo - é péssimo, devido exatamente àquela razão que eu dei. Há sempre duas gerações abrangidas pelo sistema, uma financiando a outra. O governante sempre quer ganhar voto, da geração que está recebendo, aumentando os benefícios. Se o imposto estiver relativamente baixo, o pessoal da geração ativa aceita, porque sabe que dá para pagar na geração seguinte, e que ele vai receber o mesmo benefício quando se aposentar. Agora, existe um ponto limite, e nós, certamente ultrapassamos esse ponto. Esse tipo de ação governamental ocorre em todos os países do mundo, não é só no Brasil. O Estado é um mau gerente das reservas técnicas. Você pode contrargumentar dizendo: talvez não exista outro método de administrar um sistema previdenciário. É possível. A minha observação, inclusive, foi a de que o modelo chileno, por ser um caso único, e com pouco tempo de implantação, não deve ser copiado imediatamente. Devemos observar, ver o que tem de errado, e o que se pode consertar, enfim, analisar se é possível aproveitar alguma coisa dessa experiência. Não sou favorável a copiar o modelo chileno justamente por não haver experiência internacional suficiente. Nunca devemos tentar inovar demais. Afinal de contas é sobre um país que estamos falando, não é de uma empresa. A empresa quebra, o país não. O país fica cada vez pior, as pessoas mais pobres, etc..

Quanto à saúde, à seletividade, não tenho solução para o problema. Acho que essa é uma matéria que devemos estudar, mas devemos começar a pensar, porque o problema vai acabar aparecendo.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra a Dra. Meiriane.

Meiriane Amaro (Banco Central) - É sabidamente conhecida a escassez de recursos públicos, em especial na área social. O Fundo de Amparo ao Trabalhador financia, além do seguro-desemprego e dos 40% do BNDES, o chamado abono salarial, que representa o chamado 14º salário para aqueles trabalhadores que já estão empregados no mercado formal de trabalho, e que ganham até dois salários-mínimos. Por que - pelo menos no documento da Comissão de Reforma Tributária ao qual tive acesso - não se tocou nisso?

Há que se pensar em racionalizar esses gastos. Enquanto grande parcela da população vive na pobreza absoluta, os recursos desse Fundo estariam privilegiando àqueles que já estão empregados, que estão ganhando salário. A minha pergunta é: por que ninguém toca nesse assunto, especialmente a Comissão de Reforma Tributária, que não contemplou a eliminação desse abono em sua proposta?

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o Dr. Sérgio.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Na verdade Meiriane, você foi a primeira pessoa que nos chamou a atenção para este ponto.

O que aconteceu foi o seguinte: na época em que você nos chamou a atenção para isso, já estávamos com a proposta de emenda constitucional tramitando no Congresso. Então pensamos se valeria a pena trocar um artigo no qual já havia sido polêmico mexer, que era o 239. Essa é uma boa observação, e acredito que seja incluída na próxima proposta. Simplesmente não fizemos a proposta de alteração, porque você foi a única pessoa que notou esse problema. Aprendemos essas coisas com o tempo, ninguém sabe tudo. Esse abono não tem necessidade de ser mantido.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Pela lista de inscrição, sou eu mesmo.

Não ficou claro, dentro da exposição que o Dr. Sérgio Werlang fez, as diferenças fundamentais entre a proposta que ele fez aqui, de um abono universal de 20 dólares a partir dos 25 anos de idade, e o programa proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, referente à renda mínima.

Também não ficou claro para mim como poderíamos associar esse programa, que parece seria universal, com a tendência hoje de se tentar, o máximo possível, focalizar as políticas sociais, a fim de tentar maximizar o uso dos recursos disponíveis em relação àquela que deveria ser a clientela preferencial.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Em primeiro lugar, explicarei as diferenças que existem entre as duas propostas, depois darei uma idéia de clientela preferencial.

Qual é a diferença básica? Vamos pegar uma pessoa que ganhasse - não importa o nível do Suplicy, vou dar apenas um número - 100 dólares. A proposta Suplicy garante que ele vai ganhar 60 dólares, digamos, ou "x" dólares. Ou seja, se o sujeito trabalha para ganhar um salário de 100, ele sabe que tem garantido, se parar de trabalhar, 60 dólares. Na proposta que eu apresentei não é assim. Esse é um problema muito semelhante ao programa de contribuição do Chile que tentei explicar aqui, e já vi que não fui muito bem entendido. Então vou explicar novamente. Nesse tipo de proposta que eu fiz, você concede alguma coisa ao sujeito. Se ele trabalhar e ganhar 100 dólares, além disso, leva os 60 dólares para casa e ninguém pergunta quanto ele ganha. Ele leva os 60 dólares do sistema oficial e mais o salário dele, e acabou.

Então, ele leva 160. Você não retira o incentivo que a pessoa tem de trabalhar. O grande problema desses 5% ou 8% é isso. Retira-se o incentivo de trabalhar do sujeito; se se pretende garantir uma renda mínima para ele, tira-se o incentivo. Em vez de garantir a renda mínima dá a ele um presente adicional, sem sequer perguntar quanto ele tem de renda. Essa é a diferença básica, e muito importante do ponto de vista econômico.

Esse exato problema está ocorrendo agora no sistema chileno de aposentadoria, porque lá existe uma garantia de renda mínima. Mas se o indivíduo está perto do salário que lhe dá a garantia de renda mínima, ele prefere se informalizar. Enquanto que, se ele recebesse o presente independente do salário, não haveria esse problema. Essa é a proposta de aposentadoria universal que defendo.

Quanto à idéia de focalizar os gastos em programas específicos posso até lhe dizer: pode ser que focalizar os gastos em projetos objetivos, em certos setores, seja uma coisa boa, mas certamente não no que hoje é chamado ação social, tais como os incentivos regionais para o Nordeste, para a Zona Franca de Manaus. São coisas mágicas com as quais o País convive há anos, e todo mundo dizendo: coitado do nordestino, coitado de quem mora em Manaus. O custo que isso impõe à Nação, é muito mais barato pagar as pessoas. É uma coisa impressionante. Mesmo dentro dos programas de incentivo a diferença é muito grande. Fazendo a conta é 0,5% de FINAM, FINOR, Zona Franca de Manaus, o que dá quase 0,8% do PIB, você tem mais 1% ou 1,5% entre Ministério da Educação e Ministério do Bem-Estar Social, vai para lá quase 3% a 3,5% do PIB. O dinheiro some nos programas assistenciais. Certamente, é melhor dar o dinheiro e deixar a pessoa sobreviver como puder.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra a Sra. Regina Malvar.

Regina Malvar - Gostaria de fazer um comentário para os dois palestrantes. Os dois afirmaram que um dos problemas que deve ser visto, no âmbito da Previdência Social, é justamente o da revisão da aposentadoria por tempo de serviço. Apesar dos problemas decorrentes da aposentadoria por tempo de serviço - acho que todos concordam que deve haver uma revisão neste benefício - mas, pelo menos, nesse tipo de aposentadoria, os indivíduos contribuem mensalmente, durante 30 ou 35 anos, para a Previdência Social quando então eles passam a ter direito ao benefício. Além disso, temos que tomar cuidado porque nas estatísticas oficiais, constam como aposentadoria por tempo de serviço, as pessoas que inicialmente se aposentaram por tempo de serviço. No entanto, depois que a mulher atinge 60 anos de idade ou o homem 65 anos, continuam na estatística como aposentados por tempo de serviço e não passam para a aposentadoria por idade, o que causa um pouco de distorção nesses números.

Um ponto no qual devemos começar a pensar muito, e politicamente tem que ser muito bem-manobrado, é a questão dos segurados rurais na Constituição, que talvez seja um problema mais grave até do que a aposentadoria por tempo de serviço. Os segurados rurais, hoje em dia, se aposentam com idade inferior: 55 anos para a mulher e 60 anos para o homem. Não precisam

ter uma contribuição mensal direta, o que constitui um acesso muito fácil ao benefício. Essa é uma questão que pode explodir e temos que pensar muito nisso também.

Queria fazer uma indagação, mas acho que dado o adiantado da hora o Sérgio não poderá responder. Ele se ateve aqui, basicamente, à explicação do que seria o regime universal que consta da Proposta de Reforma Fiscal. Mas na Proposta, como uma solução para os problemas da Previdência e da Assistência você segmenta essas esferas da Seguridade Social em três ou quatro regimes: o universal, o básico e o complementar que, por sua vez poderia ser obrigatório ou facultativo. Então, gostaria - não sei se nesta oportunidade, mas numa outra - que o Sérgio enfatizasse essa parte da Previdência Social mais especificamente.

Muito obrigada.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dr. Dércio, por favor.

Dércio Munhoz (Conferencista) - A aposentadoria por tempo de serviço, realmente, sempre foi colocada no Conselho da Previdência Social, e desde o início, se dizia que era justo que aqueles que, por razões econômicas, tiveram que entrar no mercado de trabalho mais cedo ficassem 40, 50 anos contribuindo, e que ninguém falasse nada daqueles que estiveram em universidades públicas, comendo em restaurantes universitários, com bolsas no Exterior e tudo mais, e que entram no mercado de trabalho com 30 anos e outros da área empresarial com 40, 50 anos. Então, não é justo.

O segundo ponto é o problema que você colocou que os dados superestimam a aposentadoria por tempo de serviço, ao considerar que a pessoa que se aposentou por tempo de serviço jamais se aposentaria por idade. Com os dados disponíveis na Previdência, que têm sido muito limitados apesar do esforço feito desde de 1985, no sentido de melhorar as informações estatísticas, fiz simulações, e cheguei à conclusão de que a aposentadoria por tempo de serviço acarretava um dispêndio global no sistema de 5%. Daria uns 800 milhões de dólares, por aí. Agora, se você mudar o regime e deixar esse pessoal sem poder se aposentar, mas também não contribuindo mais do que 30 anos por uma questão de isonomia, você talvez perca mais. Segura o sujeito durante 5 anos, mas, do mesmo modo, não vai ter a receita. Não sei qual seria o proveito disso para a Previdência, porque você transferindo os aposentados por tempo de serviço para a aposentadoria por idade reduz muito a participação da aposentadoria por tempo de serviço no global. E aí o dispêndio com a aposentadoria por tempo de serviço cairia para 5%. Quando você pega a estatística é que se assusta.

Quanto à questão do segurado rural, ele é alguma coisa que a Previdência recebe como encargo e pelo qual não tem recebido contribuição, nem no passado nem no presente. Então, não há eficácia no sistema de contribuição rural do modo que tem funcionado até agora. Sempre achei que com contribuinte substituto se conseguisse aumentar esta eficácia. Talvez não o pequeno produtor, mas sempre se tem o contribuinte substituto na área de produtos agrícolas. Por exemplo, você num determinado momento fazer uma taxação menor sobre o valor da produção. Mas, realmente, essa é uma carga que se recebe antecipadamente, e ela é até justa,

como é justa a contribuição da pensão mensal vitalícia, mas em compensação você coloca sobrecarga no sistema sem uma contrapartida de recursos.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dr. Sérgio, por favor.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Quanto ao último ponto, você tem razão. Centrei a discussão na aposentadoria universal porque essa é, de fato, a única grande diferença que existe entre a nossa proposta e as outras. Existem quinhentos detalhes em relação aos quais essas propostas divergem aqui e ali, embora todas sigam na mesma direção. Agora, essa é a diferença mais importante. Há uma outra de grande importância que não comentei. Trata-se do método de financiamento: paga-se sobre 10 salários-mínimos e recebe-se só até 3. Há essa diferença, que considero importante. No Brasil, existe esse tabu de que paga até "x" e tem que receber até "x". Não: esse é um imposto. Em nenhum lugar do mundo é assim, mas aqui queremos ser mais realistas que o rei. Não quero entrar neste detalhe, mas existe uma lógica para o sistema ser exatamente como é. O sistema ideal, e é possível demonstrar com argumentos econômicos muito sólidos, é composto da seguinte forma: um sistema universal que todo mundo recebe um benefício já definido e uma complementação totalmente capitalizada. É possível gerar argumentos econômicos muito claros de que esse é o melhor sistema, etc.. Eu podia ter me estendido aqui, utilizar vários argumentos importantes nessa linha, mas não os organizei porque o objetivo era dar um panorama geral da coisa. Por que se introduz uma faixa básica de Previdência Oficial intermediária? Essa é a pergunta que faz sentido, e a resposta é a seguinte: como se faria a transição de um sistema para outro; de forma direta do sistema para o sistema mais "ideal possível", o custo da transição seria muito grande e todo ele incorrido na nossa geração.

A verdade é que a geração de hoje, quem está entre 20 e 40 anos, suportaria 100% do problema, e isso é um ônus gigantesco para a nossa geração. Estamos dando um presente de graça para os outros. Então vamos nos aproveitar um pouquinho dos mais jovens porque nos já vamos ter que sofrer, pois o ajuste será feito em cima de nós. Vamos aproveitar um pouquinho, vamos fazer uma Previdência Oficial pequenininha, e, talvez, na geração futura, dos nossos filhos e netos, este teto de benefício vai passar de três para zero. Mas a idéia é essa. Depois posso entrar em detalhes se você quiser.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dra. Maria Inês, para encerrar.

Maria Inês Sousa Gomes (Secretaria de Previdência Social) - Não sou economista, sou previdenciária desde 1954. Teria algumas considerações a fazer, mas dado ao adiantado da hora vou restringir-me apenas a uma coisa que está ocorrendo hoje, no dia a dia, e como previdenciária causou-me bastante espécie. O que está chegando para nós, através da imprensa falada, escrita, etc., e que quem vai pagar o IPMF é a Previdência. Qual o motivo da minha observação? É porque o segurado que trabalha, que recebe da empresa, vai receber mais 0,25% no salário e vai deixar de pagar à Previdência os 0,25%. Por que a Previdência tem que arcar com esse imposto quando ela não paga imposto nenhum, ela não faz imposto nenhum, ela não tem uma contribuição? É isso que gostaria de saber dos senhores.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o Dr. Sérgio.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Essa pergunta é boa. O que acontece é o seguinte: na verdade, todo mundo deveria pagar esse imposto, mesmo quando recebe aposentadoria. Só que, na verdade, o 0,25% que a Previdência vai pagar representa cerca de 150 milhões de dólares. Isso é muito menos que a arrecadação do imposto, porque não é só na hora que se retira o salário que o indivíduo paga imposto. Na verdade isso é muito pouco em relação ao total. O problema todo está na multiplicação do uso do sistema bancário. Todo mundo usa o sistema bancário para girar as coisas. É no giro, na quantidade de operações bancárias que faz, que incidirá 0,25%. Af está o grosso do custo, ou seja, isso custa para a Previdência de 100 a 150 milhões de dólares por ano. Em compensação vai gerar de receita cerca de 7 a 8 bilhões de dólares. Então, não é um imposto que incide sobre a Previdência.

Maria Inês Sousa Gomes - A Previdência vai perder esse dinheiro de sua arrecadação.

Sérgio Werlang (Conferencista) - Vai perder 150 milhões de dólares. Também, acho que não devia, mas não é tão grave assim.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Acho que será estabelecido algum tipo de compensação. Agradeço a todos a presença, e aos conferencistas de hoje pela brilhante participação, tanto do Dr. Décio como do Dr. Sérgio.

Muito obrigado a todos.

FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL SULAMIS DAIN*/

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Dando continuidade ao Ciclo de Debates "A Previdência Social na Revisão Constitucional", temos hoje, como nossa convidada, a Dra. Sulamis Dain, que é professora titular de Economia no Setor Público, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e que foi, também, Secretária-Executiva da Comissão de Reforma Tributária, de 1985 a 1986, Secretária-Geral Adjunta do Ministério da Previdência e Assistência Social, de 1986 a 1987, e Secretária-Executiva da Comissão de Reformulação da Previdência Social, de 1986 a 1987. A Dra. Sulamis é especialista na área da Previdência Social, com diversos trabalhos publicados e, hoje, veio dar o seu depoimento, tendo em vista o tema mais geral do nosso Ciclo de Debates, mas centrando-se, especificamente, na questão do financiamento da Previdência Social.

Como de costume, o nosso evento será dividido em dois blocos: na primeira parte, a Dra. Sulamis fará uma exposição, abriremos a palavra ao público.

Sulamis Dain (Conferencista) - Boa tarde. Queria agradecer a presença de vocês e a iniciativa do Ministério da Previdência pelo convite e, também, dizer que, de certa maneira, cada vez que sou convidada a falar sobre a Previdência - o Modelo de Proteção Social e a Questão do Financiamento Previdenciário -, encontro a situação mudada. A reflexão que tenho acumulada serve, obviamente, como lastro, mas sou obrigada a fazer uma atualização da mesma. Por essa razão, sou agradecida ao Ministério por esta oportunidade.

A permanente necessidade de atualização diz um pouco da instabilidade brasileira em relação ao difícil caminho - um verdadeiro fio da navalha -, que é pensar um modelo de proteção social e pensar, também, simultaneamente, a questão do financiamento previdenciário em tempos de crise.

Vou centrar a minha palestra na questão do financiamento. Em primeiro lugar, como prévia e necessária condição à minha explanação, gostaria de discutir a especificidade do modelo de proteção social brasileiro, face às tendências internacionais recentes. O que tem o Brasil de

*/ Palestra realizada em 13 de abril de 1993.

específico em relação à Previdência Social e à Seguridade Social, quando se pensa no quadro internacional histórico da formação da constituição dos modelos de proteção social e, também, do seu desdobramento?

Em segundo lugar, antecipando uma conclusão desse primeiro nível de análise, demonstrarei que no sistema internacional houve uma convergência para uma duplicidade de concepções do sistema, ou seja, uma combinação do princípio da igualdade e do da equidade. Desse modo, isso resultou numa convergência da dimensão do financiamento contributivo *stricto sensu*, e da dimensão do financiamento tributário, para fazer frente à intenção de proteção social mais universal. Hoje em dia, dificilmente, existirá um sistema puro baseado somente em tributos ou em contribuições sociais, e existiram razões históricas para essa convergência.

No caso brasileiro, essa duplicidade de concepções vai mais além, e é responsável por um conflito e por um caminho muito difícil no fio da navalha entre visões alternativas e, de certa maneira, conflitivas de modelos de proteção social que deverão continuar coexistindo, embora conflitivas dentro do sistema.

O que estou dizendo é que o sistema brasileiro é muito mais um sistema marcado pelo conflito distributivo nas suas múltiplas dimensões, pela questão estrutural da diferença de rendas, pelo baixo valor real dos salários, e pelas dificuldades de implantação de um sistema de proteção social face a esse quadro. Pretendo desenvolver aqui a questão da especificidade brasileira a partir da experiência internacional, e mostrá-la em sua sequência recente e seu desdobramento futuro.

O terceiro ponto que é meu tema central, consiste em analisar a questão de financiamento da Previdência nessa concepção mista: tributos e contribuições sociais. Mas também, em termos de concepção mista, vou tratar das diferenças existentes entre o sistema de repartição *versus* capitalização e mostrarei, também, para o caso brasileiro, as implicações de se ter uma duplicidade institucional na captação, e na gestão dos recursos que financiam os programas de proteção social. Quer dizer, o fato de existir duplicidade de financiamento nos países desenvolvidos implica normalmente em duas órbitas de captação de recursos e em dupla gestão. Mas essa dupla gestão, por exemplo, entre a área econômica, Ministério da Fazenda e Receita Federal, e a área de Previdência Social não é, normalmente, tão conflitiva quanto no caso brasileiro, nem ela tem que conviver com uma inflação que faz com que a rapidez dos repasses ou, ao contrário, sua lentidão dê origem a um corte branco de recursos.

Vou tratar, também, da questão do financiamento na sua concepção mista e das implicações dessa concepção para o caso brasileiro. Eu diria que, além do mais, vamos ter um problema grave no caso do Brasil. É que o momento de imposição de uma nova concepção de Previdência, com a Constituição de 88, coincidiu com a reforma tributária. Essa reforma tributária implicou numa descentralização de recursos e numa perda de receitas por parte da União. O que é grave é que, como consequência, a União vem promovendo uma recentralização tributária sobre aqueles recursos que não estão sujeitos a partilha com estados e municípios, o que faz com que o "olho gordo" da União esteja sobre os recursos denominados contribuições

sociais mas que, na verdade, são tributos arrecadados pela área econômica do Governo e de responsabilidade da área econômica do Governo. Há uma interdependência especificamente brasileira entre a questão da reforma tributária do financiamento previdenciário e a possibilidade de implementar um modelo estável de proteção social. E, também, dos impasses de uma reforma tributária em tempo de crise, incluída uma análise dos recursos previdenciários.

Finalmente, vou concluir fazendo a mesma pergunta de todos os que me antecederam neste auditório: se, do ponto de vista do financiamento, o atual sistema previdenciário é viável, o atual modelo de proteção social e o atual sistema de Previdência são viáveis? E aí vou dialogar com os meu interlocutores, hoje, imaginários, que tem propostas em relação a isso e tem visões que não são coincidentes com a minha.

Em primeiro lugar, vamos tratar da questão da origem do sistema de proteção social e da especificidade brasileira. Se voltarmos aos sistemas internacionais, observaremos que eles tem duas matrizes de proteção. Uma baseada no modelo de equidade, onde a cada um cabe segundo a sua contribuição, e a outra, no modelo de igualdade, a cada um segundo sua necessidade.

O princípio da igualdade, implica que, do ponto de vista da proteção social, todos os cidadãos são iguais. Esse é o modelo que privilegia o cidadão em relação ao contribuinte; não associa o benefício à contribuição que foi feita, mas tende a dar um benefício igual para todos baseado na condição de cidadania. Esse modelo é especialmente viável e adequado para países de pobreza homogênea ou para países de riqueza homogênea. Quer dizer, se se trata de um país como a Dinamarca, que até hoje se financia essencialmente com tributos gerais, o sistema de proteção social é muito simples, dado que os cidadãos são extremamente homogêneos, a distribuição de renda é muito homogênea, a dispersão entre rendimentos dos assalariados é pequena, e também a distribuição salário-lucro não é muito desigual. Isso gera a possibilidade de que, através de uma renda básica para cidadania, se promova uma igualdade que não é muito diferente daquela que os cidadãos têm *a priori*.

Então, é possível reproduzir na inatividade a situação que os indivíduos têm na atividade, que é uma situação de renda bastante homogênea. Alternativamente, em países onde os indivíduos são pobres, porém homogêneos, o fato de se garantir um rendimento mínimo igual para todos é igualmente não-conflitivo. O que diferencia o caso da Dinamarca, que começou como país rural, de pobreza homogênea, e evoluiu para uma situação de um país rico e homogêneo, é o valor do benefício, ou seja, da renda mínima para a sobrevivência digna, que, obviamente, varia de acordo com a riqueza do país. O próprio conceito do que é essencial ou minimamente indispensável para a cidadania, varia de acordo com a situação de riqueza de um país.

Mas a questão que garante a aplicação do princípio de igualdade é a homogeneidade *a priori* entre os cidadãos. E, desse ponto de vista, um país como a Dinamarca não tem o conflito que temos aqui entre contribuintes e cidadãos, porque a maioria absoluta dos indivíduos está inserida no mercado de trabalho, com vínculo formal, ou, pelo menos, tendo uma atividade autônoma, produtiva, remunerada, e normalmente bem remunerada, o que faz com que a

necessidade de promover a redistribuição de renda para fins de universalizar a proteção social seja extremamente baixa.

Então, é possível basear-se num sistema de financiamento que é eminentemente tributário e não-contributivo para garantir a proteção social aos cidadãos, sem que isso crie um conflito entre aqueles que estão dentro e os que estão fora. Não há uma diferença significativa entre contribuintes e cidadãos nesse modelo.

O modelo alternativo seria baseado no princípio da equidade, pelo qual se garante a cada um algo que tem a ver com a sua contribuição. Apoiase, portanto, na idéia de seguro social, pela qual é o indivíduo que provê os recursos para garantir a sua própria proteção social na velhice. Este sistema é perfeitamente compatível com as idéias liberais (tanto que foi adotado em países como Estados Unidos, Alemanha), de manter na inatividade a hierarquização dos indivíduos na vida ativa. Um indivíduo bem situado na escala de rendas, quando ativo, como provedor dos seus próprios benefícios, na inatividade, sintetiza esse difícil equilíbrio entre o capitalismo, a hierarquia, a meritocracia, o individualismo, que são valores capitalistas e a idéia da proteção social dos cidadãos. O sistema tem como premissa a idéia de que a maioria dos indivíduos está integrado como contribuinte ao sistema.

Como foi dito inicialmente, ambos os sistemas tenderam a convergir para uma concepção de proteção social e de financiamento, que é um tipo de proteção social mista. Por que ocorreu este processo nos regimes que começaram baseados no princípio da igualdade, como por exemplo, a da Inglaterra (tiramos a Dinamarca, que é o caso limite em que essa igualdade pode conviver gerando um valor de benefício compatível com a renda da atividade dos cidadãos). A Inglaterra começou com um benefício de valor mínimo para todos os cidadãos. Depois, em função das diferenças de poder sindical, entre empresas e setores, os sindicatos mais fortes conseguiram que, na negociação salarial, fosse incluído, também, um diferencial de proteção social, baseado na contribuição dos empregadores. Na medida em que se reconheceu que isso desnivelava os indivíduos porque alguns sindicatos não tinham força para obrigar os seus patrões a fazerem a contribuição, partiu-se para a generalização do sistema, que tinha uma base de igualdade para todos, financiada pelo Estado. Porém, em cima disso, foi feita uma diferenciação baseada na contribuição de empregados e empregadores. Por esta via, sistemas que começaram baseados no princípio da igualdade chegaram, como foi o caso do Canadá, ou da Inglaterra, a uma situação de financiamento misto.

Por outro lado, naqueles sistemas como o americano e o alemão e na maioria dos países europeus, que começaram com uma concepção de financiamento baseada no princípio da equidade de benefícios começou a surgir, embora inicialmente de forma marginal, entre os anos 50 e 70, a idéia de que os indivíduos deveriam ser protegidos não só na qualidade de contribuintes, mas também na qualidade de cidadãos. E dessa maneira, generalizou-se a idéia de universalização dos programas de saúde e de educação, e chegou-se, inclusive, aos programas de complementação de renda, de benefício em dinheiro, visando a promover alguma redistribuição de renda e garantir um patamar de renda mínima para aqueles indivíduos que não estavam inseridos no mercado de trabalho na condição de contribuintes.

Tendo iniciado a proteção social por um sistema baseado em contribuições, na medida em que os benefícios se estenderam não só aos contribuintes mas aos cidadãos em geral, chegou-se a uma concepção novamente mista de benefícios e, também, a uma concepção novamente mista em termos de financiamento, na qual as contribuições, *stricto sensu*, passaram a conviver com uma alocação da receita geral dos Estados para promover alguma redistribuição.

Na maioria dos países desenvolvidos esse sistema foi muito bem até os anos 70, quando se configurou a questão do desemprego estrutural, e começaram a surgir os problemas de amadurecimento da população em termos previdenciários. Por outro lado, naqueles sistemas como o americano e o alemão e a maioria dos países europeus, que começaram com uma concepção de financiamento baseada no princípio da equidade e numa consecução de benefício baseada nesse princípio, começou a surgir, embora de forma marginal, nos anos 50 até os anos 70, a idade que os indivíduos deveriam ser protegidos não só na sua qualidade de contribuinte, mas também na sua qualidade de cidadãos. Dessa maneira, generalizou-se a idéia de universalização dos programas de saúde, dos programas de educação, e chegou-se, inclusive, aos programas de complementação de renda, de benefício em dinheiro, visando a promover alguma redistribuição de renda e garantir um patamar de renda mínima àqueles indivíduos que não estavam inseridos no mercado de trabalho na condição de contribuintes.

Iniciou-se a proteção social por um sistema baseado em contribuições. Porém, na medida em que os benefícios se estenderam não só aos contribuintes mas aos cidadãos em geral, chegou-se novamente a uma concepção mista de benefícios e, também, a uma concepção mista em termos de financiamento em que as contribuições, *stricto sensu*, passaram a conviver com uma alocação da receita geral dos Estados para promover a redistribuição.

Como já disse, esse sistema foi muito bem até os anos setenta, quando o número dos inativos em relação ao de ativos passou a aumentar, crescendo também o grau de informalização das relações no mercado de trabalho, principalmente nos anos oitenta, agravado recentemente pelo fenômeno da terceirização. Isso não levou à revogação do sistema misto de financiamento, mas a uma revisão daqueles benefícios de natureza redistributiva. Os programas de natureza redistributiva foram restritos, passaram a contemplar a idéia da elegibilidade, e ampliaram-se as exigências para que os indivíduos pudessem ter acesso a um programa redistributivo. Os planos de saúde também passaram a ser mais restritivos, ou seja, houve um certo retrocesso na universalização. Isto tudo, sem romper com a matriz de financiamento misto, que hoje caracteriza a maioria dos sistemas previdenciários do mundo.

Apenas para encerrar esta parte, queria deixar uma observação que vai ser retomada adiante, e que se aplica ao caso brasileiro. Quando foi criado o sistema previdenciário americano, que é dos anos 30, o New Deal fazia parte não da tentativa de preservar um certo dinamismo da força de trabalho ou do capitalismo, que era o caso da previdência alemã, mas de dar força ao crescimento da economia. Nessa perspectiva, foi proposto o esquema de proteção social, para garantir uma renda na situação de desemprego, ou seja, muito centrado no seguro-desemprego. Quando esse sistema foi criado, e visto que se apoiava em contribuições sociais, perguntou-se ao Presidente Roosevelt por quê ele tinha imaginado a Previdência americana como

um sistema algo à parte. Por que ela não se financiava com a receita tributária? Por que não só dispunha de uma fonte de receita própria como, mais do que isso, de um orçamento separado? Ele respondeu: "Porque quero garantir aos cidadãos o direito político, moral e ético de terem acesso a um determinado sistema de proteção social." Ou seja, ele não queria que o orçamento previdenciário fosse tratado como mais um item de um orçamento comum, sendo os benefícios equivalentes, por exemplo, ao asfaltamento de uma estrada. Assim, ele reconheceu um valor ao ser humano, objeto da proteção social, e também a necessidade de configurar um direito, garantido pela contribuição e por um orçamento próprio. Estes deveriam fortalecer a capacidade de defesa dessas fontes de financiamento a longo prazo e o direito, assim expresso, dos contribuintes e dos cidadãos. Isso fica como pano de fundo a uma observação que farei adiante em relação ao Brasil.

O Brasil também, quando constituiu seu sistema previdenciário, partiu da idéia de financiamento baseado na contribuição (mesmo que fosse financiado pelo Estado, como era no esquema tripartite alemão bismarckiano, tinha a idéia de que o direito era dado pela contribuição). A referência desse sistema era o direito baseado na contribuição. O fato dessa contribuição ser financiada pelo Estado, pelos empregadores, pelos empregados, em partes iguais, não muda em nada a idéia de que ele está baseado no princípio da equidade (a cada um segundo a sua contribuição). O Estado assume a sua responsabilidade social, mas não vai além daquilo que o direito do contribuinte inclui no sistema. No Brasil, evoluiu-se mais lentamente para um financiamento tributário, ou seja, passou-se por uma etapa em que se esgarçaram os recursos contributivos, para fazer mais do que aquilo que o financiamento contributivo poderia permitir, que era o pagamento de um plano de pensões e aposentadorias baseado em contribuições.

Os anos setenta e, principalmente, os oitenta, foram de instituição, embora lenta, do direito maternal à cidadania. Isso fez com que, numa primeira tentativa, fossem esgarçados os recursos de contribuição com achatamento de pensões e aposentadorias, para fazer frente ao financiamento, à cidadania. Foi criado, por exemplo, o programa de proteção ao trabalhador rural sem uma fonte adequada de financiamento. Foi instituída, também, a assistência à saúde de natureza generalizada, ou universalizada, muito além dos limites dos beneficiários *stricto sensu* da Previdência. Foram criados, sistemática e posteriormente ampliados, programas de proteção social e de assistência social, sem que houvesse uma provisão adequada de recursos não-contributivos. Isso tudo acabou fazendo com que, para fazer frente à ampliação, fossem prejudicados, efetivamente, os direitos dos contribuintes, em nome da ampliação dos direitos da cidadania. Em nosso sistema, a polaridade entre contribuintes e cidadãos foi uma marca constitutiva do sistema previdenciário nos últimos vinte anos, sendo a própria maneira de universalizar o elemento de oposição entre contribuintes e cidadãos.

Quando o FINSOCIAL foi criado, em 1982, teoricamente ele destinava-se ao financiamento de gastos de natureza social. Entretanto, existem trabalhos, feitos para a década de 80, que provam que ele substituiu fontes orçamentárias. O Brasil difere dos demais países em relação ao financiamento misto? Difere, em primeiro lugar, porque se exigiu demais em termos de universalização, em cima da mesma fonte de receita previdenciária: a folha de

salários. O custo de ampliação de certos benefícios dirigidos à cidadania foi a compressão de valores de pensões e aposentadorias, baseados na contribuição. As demais contribuições, subsequentemente criadas, apenas substituíram receita tributária prévia.

O segundo conflito existente no Brasil é, de fato, a diferença na relação salário/lucro em comparação com países desenvolvidos. Nos países desenvolvidos, a relação salário/lucro está em cerca de 50% do PIB. Em certos países, os salários chegam a representar 60% do PIB. No Brasil, em contrapartida, os salários representam menos de 30%. Isso explica o fato de que os encargos dos empregadores no Brasil são mais altos do que em outros países. Porque a relação salário/lucro, no Brasil, é muito desequilibrada em relação às tendências internacionais. Se a participação dos salários fosse de 50% do PIB, isso geraria uma possibilidade de captação de contribuições previdenciárias nos salários muito maior, e uma necessidade muito menor de se apropriar da contribuição previdenciária, via empregador. Mas com a relação salário/lucro, há uma explicação para a especificidade brasileira em relação a esse desequilíbrio existente entre encargos previdenciários dos empregadores e dos empregados. Esta especificidade consiste no fato que o conflito entre cidadão e contribuinte se alojou dentro do próprio financiamento previdenciário, antes da diversificação. No momento, ele está tendendo a sair e se apropriar das bases tributárias *stricto sensu*.

O terceiro ponto é a extrema heterogeneidade na distribuição de renda do Brasil entre os assalariados. Caso tomemos a distribuição pessoal da renda e usemos os dados da RAIS, existe uma singularidade na comparação com o resto do mundo. Há 58% dos indivíduos recebendo até três salários-mínimos, sendo o valor das contribuições fixado em apenas 17%; na faixa de até cinco salários-mínimos, situam-se 76% dos assalariados. Mas, em conjunto, até cinco salários-mínimos, estão apenas 31% da massa de salários. Na faixa de cinco a dez salários-mínimos, estão 14% do total de assalariados, os quais representam 21% da massa de salários. Se tomarmos os 4,5% do total de assalariados que recebem de dez a quinze salários-mínimos, eles representam 12,3% da massa de salários. Corroborando ao que foi dito em termos de grande heterogeneidade, de 15 salários-mínimos em diante, estão 5,4% do total de assalariados celetistas, e 34,6% da massa de salários, o que dá uma idéia da diferença de interesses que esses indivíduos têm no modelo de proteção social, e das dificuldades em compatibilizar essas óticas, essas lógicas, tão diferenciadas. Caso se opte por uma previdência com cobertura até três salários-mínimos como valor de base à *la* Dinamarca, seria deixado fora um número relativamente pequeno de indivíduos, embora uma parte expressiva da massa de salários. Mesmo que se vá até cinco salários-mínimos, em termos de cobertura seriam excluídos 70% da massa de salários.

Não é indiferente para o sistema, nem econômica e politicamente falando, deixar de fora 70% da massa de salários. Enganam-se aqueles que acham que a Previdência se fortaleceria se fizesse um modelo de proteção baseado no cidadão e, obviamente, com limites inferiores a três salários-mínimos. Porque não só se perde parte expressiva da massa de salários, mas uma massa de indivíduos que defendem o sistema previdenciário por razões que não são as mesmas daqueles indivíduos de até três ou cinco salários-mínimos, mas que têm peso. O que se conclui é que existe um conflito distributivo na raiz do sistema, com o qual, até para a sobrevivência do

sistema, é necessário conviver. Algum ponto de equilíbrio tem que ser estabelecido: onde se vai cortar entre previdência básica e complementar? Trata-se de um problema que pode até se resolver com cálculos, mas é de difícil solução, politicamente falando.

Acima de dez salários-mínimos, estão os 34% da massa de salários, correspondendo a indivíduos com poder de reivindicação muito maior. Isso considerando apenas os celetistas, ou seja, excluindo-se todo o regime único do funcionalismo. Já deixou de ser considerada uma massa de altos salários, que saiu do regime celetista e passou para o regime único. Ainda assim, há um peso extremamente expressivo da massa de assalariados de média e alta rendas, do ponto de vista previdenciário. Isso tem uma tradução política. Não se pode considerá-los apenas como consumidores dos recursos, pois eles também são defensores dos seus interesses e do sistema previdenciário, tal como ele é hoje. Então, é normal que a Constituição tenha, ao mesmo tempo, um braço, que se estende em direção aos cidadãos, criando a Seguridade Social, uma proteção social à cidadania, institucionalizando o que já existia na prática, mas de uma forma muito precária, e, ao mesmo tempo, um outro braço que preveja a atualização dos valores dos benefícios e a revisão do achatamento dos benefícios anteriores. Existem duas lógicas na Previdência, embora cada uma, fragmentariamente, componha esse mosaico de interesses, que é a área da proteção social brasileira.

Trabalhar com a pureza dos modelos previdenciários, desconsiderando as dificuldades políticas, não só em termos de financiamento, provocaria a perda de uma massa de salários expressiva, e de uma massa de indivíduos que hoje se interessam pela preservação de um sistema de proteção social. Se esse corte não foi definido com precisão, onde é que se vai cortar, já que três salários-mínimos é um limite incrivelmente baixo, dado o valor do salário-mínimo brasileiro? As pessoas excluídas não teriam condição contributiva de ingressar num sistema de previdência complementar, porque ela foi feita para uma população homogênea de alta renda. As faixas intermediárias, de três a cinco, de cinco a dez salários-mínimos, são complicadas, porque não é automático que os indivíduos possam transitar para um regime de previdência complementar quando se fixa o teto previdenciário neste patamar. Isso dá aos indivíduos baixa capacidade de poupança, já que não são pessoas que têm rendas ou poupanças significativas. Abre-se, então, uma interrogação, que, inclusive, deixarei para a fase de debates, que é a questão da ambigüidade estrutural do sistema previdenciário brasileiro, causada por essa enorme fragmentação de interesses, e por essa grande desigualdade na distribuição da receita tributária. Algum tipo de corte vai haver, mas caso se formulasse um pensamento estratégico nessa etapa, eu diria o seguinte: acima de dez salários-mínimos, existem 10% dos indivíduos. Talvez seja possível fazer alguma coisa em termos da eliminação do teto de contribuição para esses indivíduos; ou acima de 15 salários-mínimos. Em termos de percentual de população, esse número é pouco expressivo, embora, politicamente, seja um grupo muito coeso, com grande capacidade de influência. Todavia, tenho dúvidas de que os valores que vêm sendo citados nos debates sobre previdência básica, sejam compatíveis com a necessidade de solidariedade social de que esse sistema precisa.

Certamente, reduzir a proteção a três salários-mínimos seria um assassinato, não só dos cidadãos que estão pouco acima desse patamar, entre três e cinco salários-mínimos, mas até do

próprio Ministério, porque ele perderia massa salarial e, o que é muito importante, um grupo coeso, que tem uma maior capacidade de defesa dos seus interesses, e que estão consubstanciados no Ministério, na própria defesa deste. Certamente este dilema merece alguma reflexão.

O outro ponto de especificidade do sistema é a questão do urbano-rural. O peso dos trabalhadores rurais no Brasil, como parcela da população, é maior do que a verificada no mundo desenvolvido. Predomina nessa parcela de população, o regime de assalariamento informal, onde o plano de proteção não é assistencial. Surge, de novo, o conflito em matéria de financiamento, porque, na forma em que este vem sendo feito, o peso da previdência urbana no financiamento dos rurais ainda é extremamente expressivo. Mesmo com a mudança na forma de contribuição, não se resolveu a questão do financiamento da previdência rural. Nem se resolverá, com isso, a questão do grande número de trabalhadores informais. Esse também é um dilema ou um conflito especificamente brasileiro, porque, na maioria dos países do mundo desenvolvido, acompanhando a revolução industrial, houve uma redução significativa da população rural. A terceira dimensão deste conflito é a relação entre o setor formal e o informal, de difícil trato pela Previdência. Nos países desenvolvidos, existe uma tendência recente à informalização, embora isto ocorra entre os assalariados de altas rendas. Ela tem a ver com a terceirização do sistema. Há solução pelo fortalecimento dos sistemas de contribuição de autônomos, o que, no Brasil, é mais difícil, porque os trabalhadores de baixa renda, que também fazem parte do segmento informal, convivem com um grande número de trabalhadores de alta renda. Tudo isso é uma dificuldade que torna o conflito distributivo, no Brasil, muito mais complexo do que no mundo desenvolvido, e a questão da resolubilidade, do conflito entre cidadãos e contribuintes, também é muito complexa. Ainda vamos ter de conviver com o fio da navalha durante muito tempo, e não poderá ser implementado, no Brasil, sem custos sociais grandes (teoricamente, pode; com custo social grande, também pode), um sistema puro de Previdência, uma previdência básica satisfatória, dado o baixo nível dos salários.

Qualquer solução apressada desse conflito tende a esgarçar a solidariedade social, e a transformar o sistema em um plano de gastos sociais, sem uma característica previdenciária de que ele dispõe hoje a idéia do direito social. O direito social no Brasil é uma coisa muito vaga. Começar com o direito do contribuinte, tendendo ao direito do cidadão, é mais viável. Quero lembrar a frase do Roosevelt: "Eu quero dar aos indivíduos o direito moral, legal e político de se protegerem." E formular minha pergunta: Poderiam os trabalhadores do Brasil como um todo ser protegidos em algum sistema em que o plano básico da Previdência se limitasse a três salários-mínimos, por exemplo? Tenho serias dúvidas a respeito.

Quanto à avaliação dos desdobramentos da Constituição de 1988, em termos de diversificação das bases contributivas da Previdência, juntamente com a ampliação da concepção da proteção social na direção dos cidadãos, cabe lembrar que essa diversificação foi pensada em termos estritos, para atender às necessidades de financiamento da área de Seguridade Social. Só que, no momento em que isso foi feito houve, também, uma reforma tributária descentralizadora, que fez com que a União, que é a grande financiadora dos programas sociais, perdesse cerca de 10% das suas participações na receita tributária global. E isso significa algo

em torno de 1,5 a 2% do PIB em termos de capacidade de financiamento. Houve, é verdade, uma descentralização de encargos, ao contrário do que se afirma, mas esta (hoje atestada nas contas nacionais pelo peso dos investimentos de estados e municípios em relação aos investimentos do Governo Federal) foi aleatória. Os Estados que mais se beneficiaram da redistribuição de recursos da União não foram, necessariamente, aqueles que mais investiram. A descentralização foi caótica, e as pressões, em termos de demandas sociais sobre o Governo Federal foram ampliadas. O Governo tentou promover aquelas bases de financiamento, garantidas na Constituição, para o financiamento da Seguridade Social, como forma de recentralização tributária. Tentou ganhar poder e recursos em cima das bases da Seguridade Social, que eram livres da partilha com estados e municípios. Atualmente, a coincidência temporal entre uma reforma das bases de financiamento dos benefícios da Seguridade Social, e uma reforma tributária criou esse impasse ou essa disputa de recursos entre o Orçamento da União e o da Seguridade Social.

Em primeiro lugar, há uma linha de defesa do Ministério da Previdência Social querendo separar pensões e aposentadorias, especializar uma base, que é a folha de salários, para esta finalidade, e deixar a parte de universalização, ou seja, os gastos de saúde e assistência social, por conta de outras contribuições sociais. A correta interpretação do que estava previsto na Constituição, em termos de abrangência dos direitos daqueles que não são diretamente contributivos como, por exemplo, os trabalhadores agrícolas, implica, de alguma maneira, em um alargamento das bases de financiamento da Previdência. Quando essa diversificação foi pensada, ela também visava a uma outra consequência, qual seja, a maior estabilidade das fontes de financiamento previdenciário. Não há dúvidas de que todas as bases reagem mal ante à recessão, mas não coincidem setorialmente às contrações da folha de salários e dos lucros. Há uma mudança de incidência setorial, mas não necessariamente os lucros, sobretudo na área financeira, contraem-se na recessão. Então, a recomendação de diversificar a base de financiamento não tinha apenas o objetivo de atender às áreas de saúde e assistência em adição à área de pensões e aposentadorias, mas, também, através da combinação, a intenção de prover uma base mais estável de recursos. Uma das linhas de defesa diz: ficamos com as contribuições, e o resto que seja orçamentário, destinado a esse orçamento hipotético da Seguridade Social. A questão da estabilidade das bases de financiamento não é resolvida, embora, até para se ter uma certa clareza, é importante que se diga o que é que se está financiando, ou seja, que fonte de recurso está financiando determinado tipo de gasto. A recomendação da OIT e a experiência internacional indicam que pensões e aposentadorias devem ser financiadas com contribuições, e gastos redistributivos com tributos. Mas isso não significa que não haja a possibilidade de prover uma fonte extra-contribuição *stricto sensu*, para fazer um regime de capitalização parcial do financiamento previdenciário, de modo a fazer frente às oscilações do ciclo econômico.

O Governo, ao promover essa recentralização, ao aumentar as alíquotas do FINSOCIAL, e do PIS/PASEP, e ao criar a contribuição sobre o lucro líquido das empresas, teve por objetivo financiar as áreas da Saúde e Assistência Social. A diversificação das fontes não necessariamente gera ganhos de recursos, principalmente no momento em que há uma retração. Surpreendentemente, houve uma recomposição de carga tributária em 1992.

A carga tributária não é mais 21% ou 24%, com a qual o Governo trabalha normalmente, mas, em vários estudos que tenho visto, ela já está em 26%. O peso das contribuições sociais aumentou em relação às receitas tributárias da União, e o peso da arrecadação de estados e municípios também tendeu a aumentar. Não há, nesse mosaico de recursos e nesse conflito pleno de benefícios, a idéia da seguridade, a idéia do seguro. Mas, certamente, há uma consequência nefasta, pelo fato da reforma tributária ter coincidido com a reformulação do financiamento da Previdência, e a reforma tributária ter provocado uma descentralização da arrecadação. Isso fez o "olho gordo" da União voltar-se para os recursos das contribuições sociais.

A consequência disso foi o reforço da duplicidade institucional entre o Ministério da Fazenda e a Receita Federal de um lado, e arrecadação previdenciária de outro. Hoje em dia, os recursos arrecadados pela União têm por objetivo diminuir o déficit, promover o *float* de recursos, recentralizar e, portanto, concentrar de novo poder nas mãos da União e, ao mesmo tempo, financiar os gastos de natureza redistributiva da Seguridade Social.

Em tempos de inflação na base de 30% ao mês, é óbvio que, quanto mais se seguram os recursos, mais complicado fica. Por mais que tenha havido, por parte do Ministério da Previdência, um esforço, até mesmo junto ao Congresso, para garantir a automaticidade do repasse, sempre há o problema do "corte branco" de recurso, e continua a fantasia de que a transferência (o repasse de recursos para o orçamento da Seguridade Social) equivale a um déficit, e a um aporte fiscal, a um orçamento de dupla matriz de financiamento, parcialmente tributária, e parcialmente contributiva.

Essa infeliz coincidência entre a reforma tributária e a questão do financiamento da Previdência fez com que, hoje em dia, inexoravelmente, a discussão do financiamento da Previdência coincidisse com a discussão da reforma tributária, levando a questão do financiamento para dentro de uma discussão da reforma tributária, na qual se alega que: há um peso excessivo dos encargos sociais; as empresas não aguentam mais pagar impostos, sobretudo na área de encargos sociais; isso fere a questão da competitividade; há uma superposição de incidências tributárias; e as bases constituem tributos em cascata. Tudo isso coloca um *spot light* em cima dessa área, que é muito sensível ao financiamento da Seguridade Social, que são os tributos, ditos contribuições sociais: PIS/PASEP, FINSOCIAL e Contribuição sobre lucro líquido das empresas, os quais concentram o maior número de alegações de inconstitucionalidade, má técnica tributária e cumulatividade.

Existem estudos que consideram a arrecadação do FINSOCIAL, PIS/PASEP e contribuição sobre lucro líquido, no ano de 1991, como um conceito de receita normal. A receita normal seria aquela obtida levando-se em conta o número de indivíduos que contribuem, uma projeção da taxa de crescimento compatível com a que se tem verificado, uma taxa de inflação em torno de 25% e sem pendências jurídicas. A comparação revela que o FINSOCIAL, o PIS/PASEP e a contribuição sobre lucro, em 1991, totalizaram 9,8 bilhões de dólares, contra uma receita normal de 14,6 bilhões de dólares. Só no FINSOCIAL (hoje COFINS), caso fossem eliminadas as pendências jurídicas, a arrecadação subiria de US\$ 4,9, para US\$ 7,7 bilhões de

dólares. Isso dá uma idéia do potencial de arrecadação e, ao mesmo tempo, da perda concreta que está acontecendo nessa área de contribuições previdenciárias.

Quanto à folha de salários, há sugestões no sentido de eliminar as contribuições de empregados e empregadores sobre ela, porque isso daria aos indivíduos um aumento grande de renda disponível. Sou totalmente contra esta corrente de opinião e justifico: se a folha de salários representa US\$ 19 bilhões de dólares e o FGTS US\$ 4,8 bilhões, e se o FGTS tem apresentado um desempenho (em termos de gestão dos resultados) muito pior do que a contribuição previdenciária, por que não acabar com o FGTS e passar esses recursos, como renda disponível para os trabalhadores?

É preciso captar a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários, dado que a participação dos empregadores na renda é de cerca de 70%. Além disso, se é para aumentar a renda disponível, existem outras contribuições sobre a folha de salários que, se eliminadas, representariam rendas adicionais para os trabalhadores. E, no entanto, a discussão é conduzida como se o foco de uma mudança possível na renda disponível dos trabalhadores estivesse centrada na contribuição previdenciária.

Só queria alertar para o fato de que há uma linha de argumentação perfeitamente respeitável, que reafirma a folha de salários como base contributiva para a Previdência. Não vejo nenhuma razão para acabar, num sistema tão ambíguo quanto o nosso, com o direito expresso na contribuição social sobre a folha. Se aceitamos a idéia da convivência entre o princípio da igualdade e o da equidade como alavancagem política do próprio sistema previdenciário. Além dessa linha de argumentação "intramuros", existem outras objeções ao atual padrão de financiamento previdenciário, que afirmam serem os encargos sociais muito pesados, sobretudo para os empregadores, ou que o Brasil tem, atualmente, um número muito grande de figuras impositivas, e que estas estão centradas em bases sobre o faturamento em cascata, como a COFINS e o PIS/PASEP que, além do mais, são cumulativos. Pressionam, então, de um lado, os empresários, e, de outro, o Governo, e todos os ensaios de reforma tributária recente mostraram que o objeto da disputa era, em grande medida, a área de contribuições sociais, principalmente as três já referidas: COFINS, PIS/PASEP e Contribuição sobre o Lucro Líquido das empresas.

Tratemos, primeiro e rapidamente, da relação entre os encargos sociais e a competitividade. Todos os empresários dizem que não são competitivos por causa do excesso da carga tributária brasileira. Na realidade, a carga tributária macroeconômica do Brasil não é alta em termos internacionais, mas é muito mal distribuída. De fato, existem setores que pagam muitos impostos, e aqueles que pagam poucos; e alguns pagam muito sobre a base de faturamento, como é o caso das instituições financeiras e do comércio, os quais pagariam menos se a base fosse o valor adicionado. Caso as contribuições atuais fossem substituídas por um adicional sobre o Imposto sobre Valor Adicionado, a indústria passaria a pagar muito mais impostos, e aqueles setores que pesam menos no valor adicionado, que pesam no faturamento, seriam extremamente beneficiados por uma revisão de carga tributária dessa natureza.

Em termos conceituais, as diferenças de competitividade não podem ser explicadas somente como função das diferenças de carga tributária. Se não há infra-estrutura, o custo de transporte, de armazenamento, de porto e de energia elétrica podem pesar tanto na definição das condições de competitividade quanto a tributação, e ninguém fala nisso, como se a culpa, o ônus fosse apenas da tributação. Por outro lado, a competitividade sistêmica depende também do avanço tecnológico. É claro que, se numa condição estática, o imposto é retirado, aumenta a condição de competitividade, embora, dinamicamente, não seja assim que se resolve o problema. É verdade, entretanto, que as bases em cascata não são desoneráveis nas exportações. Na última operação, é possível desonerar o produto, mas o efeito cumulativo não é retirado. Ao mesmo tempo, as importações dos outros países são privilegiadas, porque, como a tributação é essencialmente sobre o valor adicionado, o produto chega ao Brasil desonerado da tributação sobre valor adicionado. Então, há uma proteção natural ao produto importado que não se resolve tranqüila e simplesmente pelo imposto de importação ou por uma tarifa. Enfim, o problema não tem solução fácil, com os mecanismos usuais de proteção tarifária ao produto nacional.

Alguma revisão terá que ser feita, do ponto de vista da competitividade, em termos das atuais bases que tributam o faturamento das empresas. As propostas do Governo contemplaram, inicialmente, a criação de uma contribuição, que seria um adicional do imposto sobre valor adicionado, ou seja, considerando o ICMS, o IPI e o ISS, e, ainda, criando um adicional para a Previdência Social.

A segunda alternativa, que me parece mais interessante, é a CVA, que é a Contribuição sobre Valor Adicionado, tal como definido pela Receita Federal, e que, na verdade, é um imposto sobre o lucro bruto das empresas, que substituiria o FINSOCIAL, o PIS/PASEP e a Contribuição sobre o Lucro Líquido. Em primeiro lugar, isso geraria problemas com os Estados, por causa do ICMS, IPI, etc.. Além disso, é ilusório achar que, quando se cria um adicional, a alíquota pode ser pequena, porque, quando se junta o IPI e o ICMS, que faziam parte dessa mesma matriz de preocupação, num único imposto - o IPI é base do ICMS, o ICMS incide sobre o produto, mais o IPI -, um deixa de ser base de cálculo do outro. Então, não se pode diminuir a alíquota, porque aumentou a sua base; ao contrário, tem-se que aumentá-la, porque há uma base livre da cobrança mútua de imposto. Ainda por cima, para jogar um adicional de imposto, seria necessário livrar as alíquotas a níveis extremamente elevados em termos da estrutura internacional de carga tributária, que se somam aos problemas de federalismo já mencionados.

Quando o Governo prevê uma contribuição sobre valor adicionado, o que é que ele está dizendo? Vamos acabar com essa área onde há o contencioso, o FINSOCIAL, o PIS/PASEP. Vamos acabar com a contribuição sobre o Lucro Líquido, que é relativamente pequena, e vamos dizer que estamos substituindo isso pela Contribuição sobre Valor Adicionado. A primeira consequência boa, que me parece importante para a Previdência: a alíquota necessária para substituir essas bases, nas estimativas preliminares, seria de 5,5% para substituir PIS/PASEP e FINSOCIAL, ou de 6,5% para incluir, também, a contribuição sobre o lucro. O Governo está falando de uma alíquota para a CVA de 8%, o que significa que, se esse imposto for implementado e vier a substituir as atuais bases contributivas já mencionadas, ele gerará um adicional de receita. Quem ficará com esse adicional de receita? Essa troca não implica numa

mágica em que a União novamente substituiria fontes ou promoveria uma recentralização tributária? Ou é verdade que se precisa de mais recursos para o financiamento da Seguridade Social e da Previdência? Se isso for verdade, tem que haver um trabalho de acompanhamento desse processo decisório e uma reivindicação de que isso é substituição de fontes que pertenciam à Seguridade Social. Existe uma margem, deixada silenciosamente para essa discussão.

Não é trivial fazer essa substituição, do ponto de vista do impacto setorial. Pelas minhas contas, a indústria será muito mais tributada do que antes, se for implementada a CVA em substituição a outras bases de financiamento. E aumentaria a carga tributária sobre as empresas como um todo, embora houvesse um efeito benéfico, de eliminação da tributação em cascata. A CVA seria, de fato, uma base desonerável nas exportações.

Finalmente, essas considerações nos levam à seguinte recomendação: aconselharia as áreas de Previdência e de Seguridade Social a serem extremamente ativas na discussão da reforma tributária, pelas razões já apontadas. Hoje, é impossível discutir o financiamento previdenciário, a curto e longo prazos, sem estar contaminado ou imbricado numa discussão de reforma tributária. A área social do Governo não deve deixar essa responsabilidade a cargo da área econômica, uma vez que ela tem interesses concretos de financiamento, de substituição de fontes. Portanto, deve ter uma voz ativa na condução de qualquer debate de reforma tributária, ao contrário da situação anterior, onde havia um modelo de Seguridade Social, uma recomendação de diversificação de fontes de financiamento, e uma outra discussão aparentemente isolada desta, que era a discussão da reforma tributária, como foi tratada na Constituição de 1988.

Finalmente, diria que, feita essa análise, considero complicada a conclusão de que o atual sistema de Previdência não seja viável. Existem duas posições extremas: a primeira delas, que é personalizada pelo modelo de Francisco de Oliveira, induz a acreditar que a Previdência não é viável. E, para que fosse viável, teria de reduzir muito a sua ambição de proteção social, deixando o resto por conta da privatização da Previdência ou de previdências complementares.

Queria chamar a atenção para o fato de que esse modelo admite hipóteses mais otimistas em relação à taxa de crescimento do PIB, e ao comportamento do salário-mínimo, porque há vários benefícios denominados ou indexados ao salário-mínimo. Se isso for combinado com uma proposta de duplicação de salário-mínimo, obviamente, a consequência para a Previdência será muito mais catastrófica do que caso haja uma elevação mais modesta do salário-mínimo. Posso deixar uma hipótese mais otimista em relação à vinculação da saúde, menos generosa com recomposição do salário-mínimo, seguindo o que está acontecendo na realidade. Se isso for verdade, a necessidade de recursos adicionais para a Previdência, em termos de percentual de PIB, pode-se reduzir, numa hipótese mais otimista, para 2% de recursos adicionais a longo prazo.

Por outro lado, se for verdadeira a idéia de substituição das bases de financiamento da Previdência, em que se liquide o contencioso, pode se passar dos atuais US\$ 9 bilhões, que se arrecada nessas bases conflitivas para US\$ 13 bilhões, que é a arrecadação prevista pela Receita.

Parte dos recursos adicionais criados pela CVA só estaria disponível, caso efetivamente se substituíssem as atuais fontes de financiamento pela CVA, e - isso é muito importante -, se os recursos adicionais gerados fossem apropriados para o financiamento da Seguridade Social. Não é necessário argumentar no sentido de provar que os recursos da contribuição são suficientes para financiar pensões e aposentadorias. Se as fontes de recursos são analisadas, e chega-se à contribuição social como possibilidade financiável, é possível mostrar que, em qualquer hipótese, com qualquer taxa de crescimento, há condição de financiar pensões e aposentadorias. Mas isso leva a uma contradição lógica entre os que defendem um projeto de proteção social misto, sem que o direito individual seja preterido em relação ao direito coletivo do acesso. Porque o argumento é que a Previdência deve ser um plano dirigido à cidadania, mas a defesa da viabilidade da Previdência é feita em termos da possibilidade de se financiar um programa de direito individual. Não gosto dessa linha de argumentação, porque ela agrava a cunha entre o direito individual do acesso e o direito coletivo. Eu me bateria mais por apropriar-me, numa reforma tributária, dos recursos provenientes de uma revisão das atuais bases, PIS/PASEP, FINSOCIAL e Contribuição sobre Lucro, eliminando o contencioso jurídico e, talvez, inclusive, gerando recursos adicionais, como parece ser a intenção da Receita.

Muito obrigada.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a brilhante palestra da Professora Sulamis Dain. Deveríamos ressaltar que, após um determinado tempo ouvindo uma série de especialistas, parece que estamos entendendo tudo, que já vislumbramos todas as controvérsias, mas sempre há alguém que, com brilhantismo, consistência e visão global, é capaz de colocar "de pernas para o ar" aqueles primeiros esboços que tínhamos visto, e de nos apresentar outras hipóteses. Agradeço a brilhante palestra.

Dando continuidade ao evento de hoje, vamos franquear a palavra ao público.

Sandra Almeida - Nos debates que tenho participado como ouvinte, pude identificar duas grandes tendências no que se refere à questão da revisão constitucional, e ao alcance dessa revisão no que diz respeito ao capítulo da Seguridade Social.

Existe, basicamente, uma corrente que acha que a questão da revisão constitucional, no campo da Seguridade Social, deve estar dissociada da discussão da reforma tributária, da questão fiscal. Dessa corrente, participam alguns advogados que trabalham na área e mesmo alguns economistas. Eles acham que o ponto de partida dessa revisão constitucional deveria ser o elenco de benefícios do tipo de proteção social que o Estado deve garantir aos seus cidadãos. Af, num segundo momento, se entraria na discussão do financiamento.

Há uma outra corrente que tem um ponto de partida diferente: no contexto da revisão constitucional, há que se discutir a questão da reforma tributária, e o financiamento da Seguridade Social necessariamente fará parte dessa discussão, porque não é possível dissociar a questão do financiamento da Seguridade Social da questão fiscal como um todo. Nessa ótica,

o financiamento passa a ser a linha que vai determinar não o que é desejável, mas o que é possível.

Pelo que entendi de sua palestra, você faria parte dessa segunda corrente. Gostaria que você comentasse se é essa mesmo a sua posição, ou se você faz parte de uma posição intermediária.

Sulamís Dain (Conferencista) - É sempre cômodo dizer que se faz parte de uma posição intermediária. O que me parece é que houve uma discussão extremamente substantiva, durante a Constituição de 1988, sobre a concepção de um plano de Previdência Social. Eu não tenho claro ainda, se nessa revisão constitucional seria oportuno trabalhar na definição de um teto de benefícios da Previdência Social, com a instituição paralela da previdência complementar, que seriam os grandes temas a serem discutidos, porque os princípios já foram postos. Existem coisas da Constituição de 1988 sobre Previdência Social, que ainda precisam ser implementadas. Então, o grande tema seria, de certa maneira, a questão de onde cortar, ou seja, o que seria discutido, em última instância, seria a concepção de proteção social, se é ela que prevê um mínimo igual para todos, ou se é aquela que mantém uma certa hierarquização no plano de benefícios, assimilando a idéia de conflito, como a Constituição de 1988, de certa forma, fez. Esse é o grande tema.

As outras questões seriam menores na revisão constitucional, do ponto de vista de um projeto de Previdência Social. Entretanto, a abordagem de hoje tentou chamar a atenção para o fato de que existem questões de princípios a serem discutidas. Não é só uma questão de discutir a criação e a diversificação de fontes de financiamento, porque não se trata apenas de dizer de quanto se precisa para financiar a previdência. Se fosse só essa a questão, eu estaria de acordo com a primeira corrente, que diz o seguinte: primeiro se faz o projeto de Previdência, deixando para o fim a verificação de quanto se precisa.

Implicitamente, pode ser feito algum tipo de corte no teto de benefícios, mas não se elimina a idéia de uma previdência diferenciada segundo a contribuição. Esse é meu *feeling* em relação a isso.

Por outro lado, embora a reforma tributária esteja sendo dominante, a questão previdenciária não está subordinada à tributária. Estou exatamente chamando a atenção para o fato de que, se quisermos manter algum respeito pelos princípios do esquema de financiamento proposto pela Constituição de 1988, teremos que estar atentos à reforma tributária, para que eles não sejam desvirtuados. Existem, também, tendências defensivas do próprio Ministério da Previdência, como, por exemplo, a de se tratar primeiro das questões de responsabilidade do Ministério, e deixar o resto dos recursos para financiar a saúde. De alguma maneira, existe um movimento priorizando uma área dentro do conceito de Seguridade Social. Não estou propondo que se espere a reforma tributária e, que a partir daí, se monte o nosso plano de benefícios. Se existe um plano de benefícios, o grande problema vai ser onde cortar, se será necessário baixar o teto, se ele será fixado em alguma coisa tipo cinco salários-mínimos, e se podemos correr o risco político de fazer isso sem desmanchar o sistema, em termos de coesão social. Essa

pergunta não está respondida, e na revisão constitucional deverá ser um dos temas principais, porque as tendências à privatização do sistema são muito grandes.

Ao fazer isso, não me coloco automaticamente na posição dos que defendem a prioridade da reforma tributária, embora isso seja inexorável: qualquer "suspiro tributário" vai em cima das contribuições sociais. Essa é, hoje, considerada uma área-problema. Então, inexoravelmente, a questão do financiamento está ligada à questão da reforma tributária. Se o pessoal interessado em Previdência não tomar cuidado, vai acabar acontecendo a segunda opção, onde a reforma da Previdência virá a reboque da reforma tributária. Como é que o Ministério da Previdência e a área social podem dialogar com a proposta da reforma de tributária? Eles têm de ter claro qual é o modelo proposto, de quanto ele necessita para ser implementado, e isso não é só uma questão de definição dos recursos, mas, também, dos princípios de financiamento. A questão de diversificação das fontes não objetiva somente a obtenção de mais recursos (senão era só aumentar a alíquota sobre a folha de salários) mas, também, uma certa composição, uma certa estabilidade, uma certa adequação do financiamento da Seguridade aos princípios da cidadania. Se é para manter esses princípios, a área social e Ministérios da Previdência têm de ser o interlocutor ativo da proposta de reforma tributária. Isto não quer dizer que a solução para o modelo de seguridade seja uma decorrência da reforma tributária. Quem não quiser ser atropelado pela reforma tributária, tem de ter claro qual é o modelo que pretende implementar e, ao mesmo tempo, dialogar com as propostas de reforma tributária, para que elas não sejam um impedimento a que se tenha a previdência que se queira.

Só estou chamando atenção para esse aspecto que é pouco explorado, porque, na minha avaliação de tudo que tenho feito nos últimos dois anos, dá para sentir que a questão da revisão tributária passará, inexoravelmente, pela revisão das contribuições sociais e outras, que não a folha de salários. Portanto, será afetado querendo ou não, com modelo ou não, o financiamento previdenciário. A questão é que autonomia se terá para definir o modelo de Previdência desejado. Essa autonomia vai depender de uma participação mais ativa da área social e, principalmente, dos Ministérios da Previdência Social na discussão da reforma tributária, o que não significa que estou reduzindo a questão da reforma da Previdência à reforma tributária, já que são coisas inteiramente diferentes. Só estou chamando a atenção, porque sei que as pessoas que tem vindo falar aqui não têm abordado a questão dessa maneira. O que acontece é que a questão da grande reforma da Previdência ficará centrada na questão da reformulação das contribuições. Isso porque a classe empresarial está convencida de que os encargos sociais são um impedimento à competitividade e tem transmitido essa idéia para o Governo.

Essa é uma área que vai sofrer modificações e como. Além do mais, se há o contencioso, isso vai acabar se refletindo, até por razões de conveniência do próprio Ministério ou do próprio financiamento da área social, em cima das contribuições sociais. Deixar isso como uma questão isolada não é a mesma coisa que dizer que a sua reforma previdenciária é uma questão derivada da reforma tributária. Ao contrário, caso se queira ter algum tipo de autonomia na definição do modelo de proteção social, é necessário participar de uma discussão que está claramente centrada na discussão das contribuições sociais e dar a ela, a essa discussão, o seu tom. A discussão não é sobre o montante de recursos necessários, mas sobre a concepção, sobre os princípios

norteadores do esquema de financiamento, presentes na Constituição de 1988. Ela não propõe só um modelo de benefício, mas, também, uma concepção de financiamento adequada a esse modelo de benefícios, que se vai perdendo à medida que se tributariza a questão das contribuições sociais.

Não estou querendo resolver o problema do déficit público, nem fazer o ajuste fiscal através da reforma tributária, centrada nas contribuições sociais. Até porque o Brasil tem feito um ajuste atrás do outro e não tem ajustado nada. Os países que fizeram o ajuste tributário para fins políticos de estabilização, foram aqueles que tinham bases tributárias, como o Chile e o México, exportadores, portanto, independentes da recessão interna, do comportamento da economia. Nestes países, promoveu-se recessão para fazer a estabilização. Se isso for feito no Brasil, quebra-se a base de tributação. No Chile, havia o cobre, e, no México, o petróleo, que têm um peso tão grande como base de tributação específica e autônoma em relação à recessão que se pode fazer uma âncora tributária para o seu programa de estabilização.

No Brasil não se consegue fazer isso. Tenho visto um ajuste atrás do outro. Todo ano se faz um ajuste; chega-se ao final do ano com um contencioso do valor de ajuste e há necessidade de se fazer um outro, logo após. Então, não estou reduzindo a questão, porque o pessoal que é reducionista, no sentido que foi colocado, é o pessoal da turma do ajuste tributário, que diz que a prioridade é fazer o ajuste tributário para promover a política de estabilização.

Não se trata de uma reforma tributária, mas de um ajuste tributário, que é uma coisa inteiramente diferente. Como não acredito que o ajuste tributário seja eficaz, porque as nossas bases são todas pró-cíclicas e não há nenhuma âncora tributária possível, não acredito que se possa fazer esse jogo. Também não acredito, mas está havendo uma tendência, quase uma unanimidade, para centralizar os grandes problemas da área tributária nessa faixa das contribuições sociais que brotaram ou cresceram com a reforma de 88. Trata-se de um equívoco de avaliação achar que se está protegendo a Previdência criando uma discussão específica, centrada no plano de benefícios. Todavia, há obrigação de se promover a discussão de um determinado plano de proteção social, sem o que não se sabe de quanto precisa, nem de que forma se precisa dos recursos, o que é um dado tão importante quanto.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Aproveitarei a minha condição de Mesa para questioná-la.

Com base na sua exposição, queria alguns esclarecimentos. Parece que ficou claro que você advoga, até para fins de aumento da competitividade externa da economia brasileira, que caminhemos no sentido da substituição das atuais contribuições sobre faturamento - PIS/PASEP, FINSOCIAL, agora COFINS, e a Contribuição sobre o Lucro - pela CVA.

Você assinalou que a razão da carga tributária sobre a folha de salários relativa aos empregadores ser tão alta decorria, também, do problema da desigual participação trabalho e capital, digamos assim, na renda nacional. A CVA também poderia ser um instrumento de

redução desta contribuição do empregador sobre a folha de salários, tendo em vista o estímulo à formalização do mercado de trabalho? Você acredita nisso?

Você chamou a atenção para o fato de que boa parte do discurso empresarial em relação à competitividade tem-se centrado em cima de custos vinculados especificamente a encargos sociais. Isso significa que nessa discussão existe um mito de que os encargos são um obstáculo, ou seja, tem-lhes sido atribuída uma prevalência que não lhes é devida. Certamente, tem que se mudar sim, mas não é esse o elemento essencial. O elemento essencial estaria em buscar o incremento da competitividade sistêmica, como você mesma chamou. Queria que você se aprofundasse mais nisso.

Em relação ao FGTS, você perguntou por quê não substituí-lo. Quero que você me dê a receita política para derrotarmos no Brasil, estados, municípios e empreiteiras. Porque, na verdade, no Brasil, o FGTS existe para atender a esses três interesses poderosíssimos.

Sulamís Dain (Conferencista) - Em relação à primeira pergunta, gostaria, em primeiro lugar, de ver implementada uma base tipo CVA, para saber se ela representaria um aumento da competitividade estática e, portanto, uma vantagem para os empresários. Porque toda a produção, destinada à exportação, poderia ser desonerada, coisa que não acontece atualmente com as contribuições sobre faturamento.

Em relação à formalização das relações de mercado de trabalho, o que você está sugerindo é que haja, com a criação de uma Contribuição sobre Valor Agregado, uma diminuição também dos encargos previdenciários dos empregadores sobre a folha de salários?

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Sim. Por exemplo, você fez premissas de que, se estipulássemos uma alíquota de 8% para a CVA, teríamos uma folga de 1,5% do PIB, não é isso?

Sulamís Dain (Conferencista) - É.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Você fala que a alíquota necessária seria em torno de 6%, 6,5% e está-se propondo 8%; então, haveria 1,5% de folga. Esses 1,5% não seriam suficientes para se pensar na redução da contribuição sobre a folha de salários dos empregadores?

Sulamís Dain (Conferencista) - Em primeiro lugar, temos de ter claro qual é o modelo de proteção social que queremos, e se não existem gastos represados, que sejam considerados legítimos, e que poderiam ser financiados com essa ampliação de receita. Respondida essa pergunta, se de fato esses recursos forem uma sobra, se poderia caminhar nessa direção, dar uma "colher de chá". Já que o seu problema é a distribuição salário-lucro, e se tem uma base que está captando lucro, pode-se desonerar, de certa maneira, a contribuição do empregador sobre a folha de salários. Eu seria favorável a isso, mas a pergunta prévia é de quanto o seu modelo de proteção social vai precisar para dar conta de certas demandas ainda contidas no

sistema, ou se também será feita uma revisão do seu plano de benefícios, a fim de diminuir as necessidades de financiamento. A pergunta é: esses 1,5 são livres ou não? Está-se represando algum tipo de demanda?

A idéia era exatamente desonerar parcialmente a folha de salários. Não acredito que aumente o número de empregados, mas pode ter alguma consequência em relação aos assalariados formais. De qualquer maneira, haveria outros encargos sociais a serem pagos pela empresa, independentemente de ser ou não sobre a folha de salários.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - E o mito, existe? É ou não um mito? Os encargos sociais, hoje, são elementos decisivos para afetar a nossa competitividade?

Sulamis Dain (Conferencista) - A primeira pergunta dependeria do seu projeto em termos de necessidade de financiamento. Respondida essa pergunta, que é prévia, ou seja, se houvesse essa folga, você poderia desonerar a contribuição do empregador sobre a folha de salários até para, eventualmente, gerar um clima um pouco menos hostil por parte dos empresários, e se desmitificou também esta questão do pagamento de contribuições sociais, trocando uma carga tributária maior por um cumprimento das obrigações tributárias mais relevantes, acabando com a evasão, etc. e tal. Então, poderia haver algum tipo de consequência interessante. Pode-se fazer essa troca abertamente: paga-se tudo o que deve, e eu diminuo os seus encargos sociais. Marginalmente, poder-se-ia ter uma consequência em termos de formalização das empresas. Não tenho certeza. Há uma tendência mundial, em qualquer circunstância à informalização das relações de trabalho. Isso está acontecendo no mundo inteiro, não só devido ao peso dos encargos sociais, mas a uma série de razões que têm a ver com a própria tecnologia. A questão tributária é um dos elementos de definição dessa informalização, mas o resto é devido à própria flexibilização da produção onde se contrata quando necessário, e não se contrata em termos de prestação de serviços, quando não é necessário. Então, isso tem uma coisa que é diferente da idéia de existência ou não de vínculo formal por razões tributárias. Existem outras razões para a informalização crescente que a redução dos encargos não resolveria.

Respondendo à sua segunda pergunta, trata-se de um mito o fato de que os encargos previdenciários no Brasil são altos. Eles são altos, mas também o são em muitos outros países. Considerada a participação das contribuições dos encargos sociais na carga tributária, a parte que corresponde à carga previdenciária é mais baixa do que nos outros países. O que existe são certos fundos de trabalhadores, ditos contribuições previdenciárias, e que não o são. Isso é uma primeira observação.

Em segundo lugar, caso se analise a competitividade, ela é afetada por várias coisas: qualificação da mão-de-obra, educação, sistemas de informação *latu sensu*, ou seja, existência de computador, telefonia, etc.. Isso é uma decisão em termos de localização de indústria, de economia global tão forte quanto a questão do peso dos encargos sociais.

Analisaremos, agora, uma empresa instalada no país, que quer exportar. Aí, novamente, os encargos sociais são a parte mais visível do "iceberg", porque o que há, hoje em dia, em

matéria de diferença de competitividade, é provocado por questões ligadas à infra-estrutura, transporte, telecomunicações, energia elétrica, abastecimento, e é significativo, e tão pesado quanto os encargos sociais na definição dessa competitividade estática. E a questão é a seguinte: investindo em tecnologia, supera-se o peso dos encargos sociais. Uma pesquisa da OIT analisa exatamente esse ponto, e tenta explicar a relação entre altos encargos sociais e competitividade.

Chega-se à conclusão que países que têm encargos sociais mais altos são, às vezes, mais competitivos do que aqueles que têm encargos sociais mais baixos. Isso é uma conclusão de uma pesquisa internacional.

Existe um fundamento para essa incriminação dos encargos sociais, que é o fato deles incidirem em cascata. Mudar a forma de geração da mesma carga de encargos sociais seria extremamente relevante na definição da competitividade estática; não é a carga, mas a forma pela qual é feita a tributação - se é desonerável ou não.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Minha pergunta está mais do que respondida. Passo a palavra para a Sra. Regina Malvar.

Regina Malvar - Você falou que se o teto fosse estabelecido em cinco salários-mínimos, a previdência deixaria de recolher algo em torno de 70% da massa salarial.

Sulamis Dain (Conferencista) - Não. Isto seria para o caso do teto contribuição não ser de dez salários-mínimos.

Regina Malvar - ...se fosse estabelecido um teto de cinco salários-mínimos também para as empresas. Acredito que era isso que você estava querendo dizer.

Sulamis Dain (Conferencista) - Não. O que eu estava dizendo era que os 70% se referem à participação na massa salarial acima de cinco salários-mínimos. O que não quer dizer que tudo isso é receita. Não se perderia 70%, porque essa parte que está acima deste valor é limitada pelo teto de contribuição. Apenas calculei a massa salarial que estaria fora, mas o peso disso, em termos de receita, é menor, porque existe um teto de contribuição.

Regina Malvar - Quando você falou isso, lembrei-me de uma das conclusões da Comissão Especial para o Estudo do Sistema Previdenciário, relatada pelo então Deputado Antônio Brito, que foi justamente a constatação de que se deveria continuar estabelecendo o teto de contribuição dos empregados na faixa de dez salários-mínimos. Não se poderia reduzir esse teto, porque a Previdência Social perderia, potencialmente, uma massa de arrecadação muito grande.

Por outro lado, se poderia pensar se não haveria um efeito tipo Curva de Laffer, também no âmbito da contribuição sobre a folha de salários, ou seja, se a redução do teto de contribuição, principalmente da empresa, que é liberado, poderia agir sobre os níveis de emprego, acabando por compensar essa sua perda, por ter reduzido o teto. Essa seria uma

primeira colocação. Na realidade, gostaria que você falasse um pouco mais sobre essas diferentes propostas que existem com relação à contribuição sobre a folha de salários.

Recentemente, li um relatório do FMI onde constava que, dos vários países selecionados, o Brasil era o único onde o teto de contribuição era igual ao de benefícios. Na maioria dos países pesquisados, o teto de contribuição do empregado é maior que o de benefícios; em alguns outros, não existe teto de contribuição para o empregado, mas sim um teto de benefícios. Gostaria de saber no que você acredita, qual é a implicação desse tipo de concepção, dentro do conceito de Seguridade Social, do que seja a Previdência Social, baseando-se no princípio de igualdade junto com equidade.

Um terceiro ponto que eu gostaria de ouvir um pouco seria a respeito dos benefícios. Em função do título da sua palestra, "Financiamento da Seguridade Social", você se ateve a esse aspecto, não tendo discutido os benefícios da Previdência Social. O que você acha da continuação desse tipo de sistema tão amplo de concessão de benefícios?

Sulamis Dain (Conferencista) - Responderei à segunda questão, sobre o Relatório do FMI a respeito da diferença entre o teto de contribuição e o de benefícios. Todos os analistas que acompanharam os processos pela Europa mostram que, quando a distribuição de renda é muito boa, pode-se romper com o teto, porque a grande massa dos trabalhadores está abaixo do deste, ou seja, o número de empregados acima do teto de contribuição é muito pequeno. Então, pode-se ter um teto de benefícios, por exemplo, de dez salários-mínimos, e o empregado continua contribuindo sobre o seu salário. Todavia, o percentual de trabalhadores acima daquele valor de teto de benefícios, estatisticamente, é pouco expressivo, e não tem força política para resistir a uma ruptura do teto de contribuição, em termos de peso na massa de salários. Isso é uma consequência de distribuições de rendas mais homogêneas, onde as diferenças entre o salário mais baixo e o mais alto, na maioria dos países europeus, não vai além de um para dez. O fato de o Brasil ser um país de tal heterogeneidade, constante no "Guinness Book of Record", mostra que é mais difícil romper com o teto, embora eu gostaria que isso fosse feito à semelhança dos outros países. Como se tem resolvido o problema no Brasil? Baixando o teto de benefícios.

Todas as propostas são para manter o teto de contribuição e reduzir o de benefícios. O que isso significa? Significa reconhecer que a Previdência Social, para tratar dos mais aquinhoados, além de se limitar àquele grande número de indivíduos na faixa de até cinco salários-mínimos, também confessa a sua impossibilidade de romper o teto de contribuição. Será que temos força para romper o teto? Fiz uma continha, e não me lembro mais quanto é, se 5% ou 10% dos trabalhadores que ganham acima de quinze salários-mínimos. Poder-se-ia romper o teto e promover uma contribuição sem ele para os empregados, mantendo-o, como contrapartida, em dez, ou, pode-se chegar à conclusão de que, acima de cinco salários-mínimos - inclusive, sou relativamente simpática a algum tipo dessa idéia - já se pode até tratar de algum tipo de previdência complementar. Está certo? Todavia, o fato de baixar o teto de benefícios, diferentemente dos países desenvolvidos, significa que também não há força para romper com o teto de contribuição. Trata-se de uma situação de impasse, embora ela seja uma consequência.

Portanto, quando o Relatório do FMI aponta para essa característica, para ser rigoroso, ele deveria comparar o número de trabalhadores que estão além do teto na maioria dos países, com o número equivalente no Brasil. É verdade que o Brasil é um país atípico, mas também o é em termos de distribuição funcional e pessoal das rendas, e da distribuição dos salários, que é o que está importando para montar esse quebra-cabeça da Previdência.

Teoricamente, há duas soluções: pode-se romper com o teto, e aí apropria-se dessa massa de salários que está represada, porque existe um teto de contribuição fixo, ou, alternativamente, baixa-se o teto de benefícios. Mas o fato de baixar o teto de benefícios, é também uma confissão da impotência diante desse conflito, muito acentuado no Brasil, porque acena-se para o indivíduo com o direito a um benefício proporcional à contribuição feita, embora o sistema não tenha condições de arcar com esse ônus. Nos países desenvolvidos não há esse problema, porque, em primeiro lugar, as pessoas têm capacidade de poupança; segundo, os níveis de salários são razoáveis (o indivíduo que ganha cinco salários-mínimos tem uma renda razoável, que dá para prover a sua subsistência); terceiro, o número de trabalhadores acima daquele teto é, estatisticamente, muito pouco expressivo. A grande massa dos trabalhadores está contida nos limites do plano de benefício. Esse é um dado que o FMI deveria ter a obrigação de fornecer. Ou, então, a situação é de uma pobreza homogeneamente distribuída, que também dá origem a um sistema mais harmonioso que o nosso. Aí, pode-se desenhar um programa que atenda a grande massa, sem se preocupar com o resto. Existe esse problema em relação ao Relatório do FMI. A rigor, dever-se-ia conhecer as distribuições de renda, a fim de visualizar que, na maioria desses países citados pelo FMI, há muito pouca gente acima do teto de benefícios. Portanto, o fato de se ultrapassar o teto de contribuição não gera uma controvérsia tão grande quanto geraria no Brasil, a não ser que houvesse a promessa de um benefício, porque, nesse caso, se configuraria a existência de um contrato individual, e os desníveis com os quais se está trabalhando, de 10 para 5, são muito grandes. No Brasil, as pessoas se agarram muito mais do que nos outros países à manutenção desse teto, onde, primeiro, eles têm uma renda muito mais elevada, e, segundo, são estatisticamente inexpressivos.

No que tange à primeira questão, sobre a formalização das empresas, tenho a impressão de que a tendência à informalização é inexorável. Se analisarmos o exemplo do Japão, a idéia é que não há mais uma massa de trabalhadores fixa, uma cabeça empresarial, e que o empregado tem um poder de intervenção muito maior no próprio processo do que na produção em massa. Acabou o "fordismo" e o "taylorismo". Vivemos uma época em que, de certa maneira, está sendo reproduzido, com a moderna tecnologia, o *putting out* onde a matéria-prima era entregue na casa das tecelãs que faziam o tecido, no início da revolução industrial, antes de passar para o trabalho na fábrica. Analisando outros países - à exceção do Japão, porque todo mundo diz que lá é diferente, embora não seja -, verifica-se a existência dessa mesma tendência à flexibilização na Itália, em outros países da Europa, nos Estados Unidos, e no México. O que isso significa? De um lado, que se está transformando o trabalhador estável num prestador de serviços, o que significa que a produção, embora seja extremamente sofisticada tecnologicamente, passa a funcionar por encomenda. Há aquele pico de produção, onde o empregado trabalha muito; depois, ele sai, e você o contrata. Existem departamentos de empresas que foram transformados em microempresas, em empresas independentes. Isso está

acontecendo também no Brasil, pois é uma tendência da tecnologia moderna. Esse tipo de produção é muito mais eficiente, porque, em compensação, os empregados têm salários mais altos e maiores responsabilidades, ou seja, não se espera um erro na cadeia produtiva para separar o que presta do que não presta. Quando se percebe um erro, o sistema é reprogramado. A atuação na planta é muito maior, estabelecendo-se o diálogo com o processo de produção.

O processo é muito mais informatizado. Não é que ele use menos trabalhadores, mas a relação passou a ser diferente. Existe uma forte tendência nesse sentido no mundo. O que vai acontecer no Brasil é que, caso a economia se recupere e as taxas de crescimento sejam mais altas, o nível de emprego vai subir, embora não na proporção do aumento do crescimento, porque já houve uma reestruturação industrial. Parece-me que eu atuaria muito mais em termos de mudança na forma de geração dos encargos sociais, dado que grande número de empresas, muito dinâmicas, está trabalhando, atualmente, com um *mix* de exportação e produção para o mercado interno, relativamente mais amplo do que havia anos 70. Não é pegar um *boom* e exportar. Estruturalmente, elas estão trabalhando para um outro tipo de interlocutor, outro tipo de mercado.

Modificando a forma de geração dos encargos sociais, permitindo a desoneração das exportações, os encargos da firma como um todo vão diminuir, porque sobre a parte que é exportada, sobre a qual não incidirão os encargos sociais. É uma maneira, talvez mais adequada, de redefinir o peso dos encargos sociais. Quando se mede *a posteriori*, constata-se que, naquela fábrica, naquela empresa, diminuiu-se o peso dos encargos sociais, porque uma parte da produção não vai ser tributada: o encargo médio que ela vai pagar será muito menor do que o que ela paga por unidade vendida para o mercado interno. Assim, já se obtém o efeito de redução dos encargos. Estou pensando numa reestruturação industrial que já aconteceu, e numa certa tendência à globalização da economia, que também já se insinuou.

A observação que você fez é como se retomássemos uma maneira de pensar a questão dos encargos sociais, que já não é totalmente adequada ao tipo de realidade que se vai encontrar. Não estou querendo fugir disso; tenho, inclusive, divergências em relação à questão demográfica, pois a situação não é tão negra quanto pintam. Houve um envelhecimento da população, mas também houve um outro fenômeno. O Cláudio Salm e um outro pessoal da área social estão dizendo que houve um *baby boom*, provocado pelo milagre econômico. Essa explosão demográfica da classe média está chegando agora ao mercado de trabalho, e isso fará com que os trabalhadores assalariados no segmento formal mais bem pago dêem um alento à Previdência, ou seja, que eles atrasem esse momento de envelhecimento da população previdenciária.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Permita-me só duas observações. Em relação a um dos aspectos levantados, queria ver se dá para tirarmos algumas conclusões. Sobre a sua percepção das transformações estruturais no mercado de trabalho, não só no Brasil mas em todo o mundo...

Sulamis Dain (Conferencista) - Estamos falando do Brasil.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Está bem. Mas se considerarmos o mundo inteiro, de certa maneira, essas transformações colocam em questão a própria sustentabilidade das formas tradicionais de financiamento de Previdência Social, ou seja, parece que existe uma erosão definitiva dessa forma de financiamento...

Sulamis Dain (Conferencista) - ... como fonte única.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Como fonte única. Essa seria uma primeira conclusão, ou seja, temos que correr rapidamente para buscar formas alternativas, porque existe uma tendência de uma erosão progressiva dessa forma de financiamento, tendo em vista as mudanças estruturais do mercado de trabalho, ou seja, informalização e terceirização.

Sulamis Dain (Conferencista) - Se bem que não ache que esse seja o dado definidor do sistema, mas ele é um elemento a ser considerado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - E quanto à existência desse *baby boom*, que estaria chegando aí no mercado de trabalho? Se não tivermos mercado de trabalho para inserir produtivamente essa nova leva emergente no mercado formal, o que poderemos ter ao invés de um reforço nas formas de financiamento, será um peso maior em termos de dispêndios do sistema. Como você avalia isso, tendo em vista a sua própria percepção das instituições crescentes no mercado de trabalho?

Sulamis Dain (Conferencista) - Embora nesses anos 80 tenhamos trabalhado com a desaceleração da taxa de crescimento, até taxas negativas, esse quadro não vai se sustentar para sempre. Se houver uma retomada do crescimento, haverá uma retomada do emprego. Estou chamando a atenção para o é para o fato de que ela será menor do que o potencial de recuperação da economia. Se o PIB crescer tantos por cento, a taxa de recuperação do emprego anterior não será a mesma, porque uma parte disso é terceirização, embora ainda haverá espaço para contratação de novos trabalhadores, só que a uma taxa que não será igual à anterior.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Suficiente para absorver todo esse *baby boom*?

Sulamis Dain (Conferencista) - Isso eu não sei.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Tampouco quero que você tenha bola de cristal para responder tudo.

Sulamis Dain (Conferencista) - Em relação à terceira pergunta, pode-se também avançar, em alguma medida, na questão da seletividade de alguns benefícios; esse aspecto foi um pouco perdido, e as grandes pressões sobre o Ministério foram no sentido de universalização de certos benefícios, o que não é incompatível com a idéia da seletividade. Por outro lado, existem grandes pressões pela atualização dos valores desses benefícios, não só aquela dos "147%", que eu acho que foi um equívoco mas que, politicamente, você foi forçado a conceder. Nós

discutimos *ad nauseum* a idéia de que as receitas não são indexadas ao salário-mínimo e que, portanto, os benefícios não poderiam ser reajustados à taxa do mesmo, porque essas fontes de financiamento não eram indexadas. Mas essa é uma questão perdida, e isso prova que há uma configuração de direitos individuais muito clara no sistema. Se fosse possível, gostaria que isso fosse revisto, mas sei que, politicamente, é inviável rever a questão dos 147%. Fui contra isso; dentro da lógica de financiamento do sistema, é ruim que tenha acontecido. Mas concordo que, politicamente, não dá para convencer.

É possível avançar na direção de seletividade de certos benefícios, fato que era uma promessa da Constituição e que não foi cumprida. Tenho dúvidas quanto à questão da aposentadoria por tempo de serviço, à qual alguns colegas têm dado um peso enorme. Conversando com o Dr. Marcelo antes, descobri que ninguém fez um cálculo de quantos indivíduos aposentados por tempo de serviço, ao atingirem 65 anos, na verdade, seriam transferidos para a aposentadoria por idade. Como não sei o peso disso, não posso me pronunciar, porque pode ser que esse nicho, a aposentadoria por tempo de serviço, tenha um peso, em termos de distorções no sistema de Previdência, menor do que se imagina. Do contrário, trata-se de uma área que deve ser revista. Em outras palavras, sempre se deve jogar com a oportunidade política e a legitimidade técnica de fazer isso. Do ponto de vista técnico, sou contra a aposentadoria por tempo de serviço. Todavia, se na hora se verificar que o peso, em termos de ônus para o sistema, é relativamente pequeno, considerar o pessoal que já fez 65 anos, e programar para eles passarem para o conceito de aposentadoria por idade, aí, politicamente, o Ministério deve refletir sobre a oportunidade de fazer essa revisão. Mas, aí, há um filão importante, em termos de eliminação de aposentadoria por tempo de serviço, uma revisão de seletividade. Quanto à questão da saúde, não sou contra a idéia de se utilizar planos privados, como já acontece com grande parte da população de classe média. Quanto mais gente sair do sistema de atendimento universal, melhor assistência se pode dar àqueles indivíduos que se mantêm dentro dele. Eu seria a favor da privatização de uma parte. Mas isso já aconteceu: os indivíduos, hoje, protegidos por planos de saúde privados, são extremamente numerosos.

Sulamis Dain (Conferencista) - Na acolhida aos pacientes, o sistema brasileiro tem distorções, como no resto do mundo, ou seja, o médico se identifica muito mais com os indivíduos de classe alta e média, porque é do mesmo estrato social. Então, ele trata diferentemente, bastando ver o exemplo do paciente que vai ser operado no INCOR, em relação à população como um todo. Existem distorções no sistema, dada a atual carta de benefícios genérica, e poder-se-ia usar muito melhor os benefícios de natureza assistencial. Dentro do quadro da Previdência, identifico as áreas de seletividade dos benefícios e de aposentaria por tempo de serviço como passíveis de aperfeiçoamento. Não vejo muitas outras mudanças que se possa fazer na Carta, não em relação ao que há hoje - deve-se investir em certos conceitos, como o de renda mensal vitalícia, de modo a adequá-los ao que estava previsto na Carta Constitucional. Essas são questões relevantes.

Quanto ao financiamento, continuo insistindo que, de alguma maneira, deve-se captar recursos para o financiamento da Previdência rural, dentro daquela área. Mas esse é um tema que, de novo, cai no conjunto das dificuldades do sistema tributário, pois é difficilimo tributar

o setor rural, por qualquer conceito, até porque não é clara a configuração da pessoa jurídica. Até hoje, existe uma grande confusão entre pessoa física e pessoa jurídica no meio rural. Não se pode cobrar o imposto sobre propriedade rural. Há muita dificuldade de cobrar qualquer imposto sobre a base agrícola, e, aí, entra-se na questão da contribuição previdenciária cair nela. Esse não é um problema específico da Previdência, mas trata-se de um filão em termos de possibilidade de captação de recursos e equiparação dos planos, porque não se eliminou a duplicidade, mas apenas concedeu-se ao pessoal de carteira assinada a possibilidade de estar no regime geral, embora não tendo resolvido o problema da natureza diferente do assalariamento rural. Essa é uma área nobre, que deveria merecer novos estudos, e com a qual estou mais insatisfeita, inclusive, porque se fez uma concessão, privilegiando os trabalhadores de carteira assinada. Apesar de este ter sido um avanço, não se encarou, de frente, a questão da forma diferente de assalariamento rural.

Maria Inês Sousa Gomes - Sou previdenciária há 39 anos. Tenho um conceito formado de que muitos dos problemas da Previdência Social são baseados na premissa de que, se posso ter um benefício sem pagar, por que vou pagá-lo, por que vou contribuir? Já se diminuiu, em grande número, aqueles benefícios programados, como, por exemplo, no caso de uma aposentadoria por velhice: com essa nova carência, já houve um breque no sentido de que, antigamente, podia-se entrar com o requerimento no último dia, dentro de um prazo de cinco anos. Com essa carência programada, já se está desacelerando esse processo. Do mesmo modo, nós tentamos, num esforço quase sobre-humano, na área rural, trazer esse pessoal para contribuir, e, hoje, com as leis que advieram, já chegamos a uma situação pior do que aquela em que estávamos antes dessa nova lei.

Outro aspecto é que o brasileiro é imprevidente por natureza. Se ele pode contribuir a vida toda sobre um salário-mínimo, mesmo que tenha capacidade de contribuir sobre mais, autônoma ou informalmente, ele não o faz. Gostaria de saber o que você acha disso, já que o Brasil é paternalista por excelência. Recentemente, tivemos o benefício dos seringalistas, que receberam dois salários-mínimos sem terem contribuído nada. O que você pensa sobre isso?

Sulamis Dain (Conferencista) - Sou contra excepcionalidades, ou seja, tratamentos de segmentos da população por regime de excepcionalidade. Sou contra aposentadoria especial para professores, etc..

Por outro lado, concordo com você que a área de Previdência Rural não encontrou um equacionamento adequado. O peso do pessoal de carteira assinada é muito baixo, embora a renda dos trabalhadores rurais, em grande parte trabalhando em regime de contratos coletivos, feitos pela CONTAG, não seja tão baixa assim. Essa área é complicada, embora exista uma possibilidade de avançar-se em termos de captar a capacidade contributiva de empregados e empregadores melhor do que se tem captado. Criou-se uma situação onde, ao subir o benefício do trabalhador rural sem contribuição para um salário-mínimo, praticamente tirou-se o estímulo a qualquer pressão política por parte de trabalhadores que ganham esse valor, por uma previdência contributiva. Tenho medo dessas situações limites e, no caso da previdência rural, há, hoje em dia, com o peso que a agroindústria tem no Brasil, algo diferente do que poderia

ter sido feito. Isto porque, atualmente, contrata-se com carteira assinada quem quer, deixando o outro de fora, fazendo um *mix* entre trabalhadores com carteira, e sem, dentro de uma atividade extremamente dinâmica. Isso, certamente, mereceria algum avanço.

Não concordo que brasileiro é imprevidente. O brasileiro pobre, em primeiro lugar, não tem capacidade de poupança, ou seja, quem tem uma renda familiar de um ou dois salários-mínimos não tem condições de poupança. Há trabalhadores no plano internacional que ganham cinco salários-mínimos, embora esse mínimo já dê condições de sobrevivência. Caso se compare o mínimo brasileiro com o valor de uma cesta básica, verifica-se a total falta de condições.

Maria Inês Sousa Gomes - Acontece que ele prefere deixar de pagar a contribuição à Previdência, para comprar um radinho ou uma televisão.

Sulamis Dain (Conferencista) - Não concordo com isso, pois todo mundo com possibilidade de ter acesso a um plano de previdência complementar contribui. Atualmente, o número de participantes da previdência complementar é expressivo. Há também um problema subjacente a toda essa discussão, que são as taxas inflacionárias no Brasil. Como mostram as experiências internacionais de hiperinflação, todos os regimes de capitalização são destruídos. Todo esforço de poupança dos indivíduos, nos Estados Unidos, pode ser feito individualmente: ele faz um plano individual de poupança para fins previdenciários, ou adere a um fundo de pensão. Mas tudo isso tem como horizonte uma situação onde o valor futuro tem a ver com o presente. Diante de uma situação de hiperinflação crônica, que é uma contradição dos seus próprios termos, como no caso do Brasil, explica-se uma preferência temporal pelo presente. Todavia, não chamaria isso de imprevidência, mas até de cálculo adequado. Comprar bens duráveis, em lugar de fazer um fundo de poupança, para o qual a experiência brasileira tem revelado que o valor nunca acompanha a inflação, seria complicado. Existem argumentos baseados na questão da baixa renda, da pobreza, e há, também, o elemento que dificulta o manejo dessa discussão de regime de capitalização, de repartição, e de capitalização parcial no Brasil, que é a questão da iminência da catástrofe hiperinflacionária, que dificulta muito que as pessoas façam um cálculo racional em relação à preferência temporal pelo futuro.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Vamos encerrar as atividades de hoje. Agradeço a presença de todos, à platéia, pelas perguntas feitas, e, principalmente, à Professora Sulamis Dain que, com certeza, muito contribuiu para a reflexão que teremos que fazer até o momento da revisão constitucional.

Muito obrigado a todos.

OS BENEFÍCIOS E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

HELGA KLUG DOIN VIEIRA*/

Márcia Mazzoli (Coordenadora) - Dentro do Ciclo de Palestras sobre a Previdência Social na Revisão Constitucional, a palestrante de hoje é a Dra. Helga Klug Doin Vieira. Professora de Direito Previdenciário da PUC/São Paulo, e advogada especialista em Direito Tributário, foi assessora do INPS e do IAPAS. Com a palavra a Dra. Helga Klug Doin Vieira.

Helga Klug Doin Vieira (Conferencista) - Constitui uma grande honra participar deste Ciclo de Debates, promovido pelo Ministério da Previdência Social, tão atuante e preocupado em ouvir pessoas militantes da área, com profundo interesse na solução dos problemas sociais do país.

O tema a ser abordado é a Revisão Constitucional e a Seguridade Social, com ênfase nos benefícios e na reforma da Previdência, conforme sugerido pelos organizadores. Inicialmente, a revisão constitucional *per se* merece algumas considerações. Existem duas espécies de poder constituinte: o originário e o derivado.

O poder originário visa à criação do Estado, da forma como foi positivado, em função de sua própria inexistência anterior. É a partir da Constituição que passa a existir, segundo os ensinamentos de Michel Temer. Portanto, surge um Estado novo a cada nova Constituição, sendo "indiferente se tal Estado surge de um movimento revolucionário ou de uma Assembléia Popular." O poder constituinte originário é um poder inicial, autônomo e incondicionado. Evidentemente, está permeado pelo pensamento do Constituinte e por fatores econômicos e ideológicos da sociedade, em um momento pré-jurídico, com influência no novo Estado. Porém, essa é uma qualidade. O poder tem de retratar os anseios da comunidade em relação ao Estado. No caso descrito, estamos diante da **soberania popular direta**.

Já o poder constituinte derivado tem por finalidade reformar e adaptar preceitos da ordem jurídica às novas realidades fáticas. Isto é, são criadas normas constitucionais, embora essa produção não represente emanção direta da soberania popular. Esse poder respeita as previsões

*/ Palestra realizada em 20 de abril de 1993.

existentes na própria normatividade da Constituição. Trata-se de um fato interno do mundo do direito. Nesse caso, estamos diante de um poder jurídico.

A competência derivada, também conhecida como reformadora, corporifica-se através das emendas à Constituição (Artigo 59, Inciso I), de responsabilidade do Congresso Nacional. No exercício desse poder, terão de ser respeitadas as limitações previstas na própria Constituição, sejam as de ordem procedimental (Artigo 60, Parágrafos 2º e 3º), como as de ordem material (Artigo 60, Parágrafo 4º) e circunstancial (Artigo 60, Parágrafo 1º). Considerados esses esclarecimentos básicos da doutrina, cabe o exame do termo "revisão constitucional", expresso no Artigo 3º das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Nos mais diversos autores, buscou-se o significado jurídico do termo "revisão". Revisar vem do latim *revisio*, de *revisere*, rever, ver de novo. No sentido vulgar, "refere-se ao exame, ao estudo, ou à análise acerca de alguma coisa, para que se corrijam ou se modifiquem os erros ou enganos que nela se encontrem" (De Plácido e Silva, grifo nosso). Em sentido jurídico, o autor se refere à revisão como "o exame ou o estudo de alguma coisa, para expurgar dela o que não estiver de acordo ou em harmonia com o direito ou a verdade".

Caldas Aulete aborda o sentido vulgar. Posteriormente, de forma específica, considera a revisão como "a análise de uma lei ou Constituição, para alterá-la em harmonia com as exigências de uma época." Nesse sentido, parece que essa definição se encaixa perfeitamente nos casos de poder derivado de emenda à Constituição.

Ao adotar o significado expresso por De Plácido e Silva e utilizar uma interpretação sistemática da Constituição vigente, o ponto de partida é o conceito de sistema para se chegar a uma conclusão. Para tanto, porém, torna-se necessária uma noção de sistema. É possível conceituá-lo como um conjunto de elementos inter-relacionados, sintonizado na sua totalidade (Roque Carrazza). Ou, ainda, "como um conjunto de elementos em interação, organizado na totalidade, que reage às interações de tal forma que, quer a nível de elementos constitutivos, quer a nível de conjunto, aparecem fenômenos e qualidades novas, não-reconduzíveis aos elementos isolados ou à simples soma" (Gomes Canotilho).

Portanto, ao examinar o texto constitucional, não basta "ler o que está prescrito. Será necessário identificar critérios de organização global" (Tércio Sampaio Ferraz). Dessa forma, a revisão prevista no Artigo 3º das Disposições Transitórias se refere tão-somente ao expurgo daquilo em desacordo com a definição do resultado do plebiscito, previsto no Artigo 2º das Disposições Transitórias, sobre forma e sistema de governo. O Congresso Nacional não pode se investir de poderes constituintes plenos, mas apenas revisar, conforme interpretação sistemática. E emendar, como previsto no texto constitucional vigente, respeitando as limitações impostas pelo próprio ordenamento.

As alterações podem e devem ser propostas. Não significa, porém, elaborar uma nova Constituição. A vigente sequer foi implementada. A ingovernabilidade não se deve à

Constituição, mas ao próprio Governo e à sociedade. Houve avanços e retrocessos. Através das ferramentas colocadas à disposição pela própria Constituição, os retrocessos têm de ser eliminados na medida necessária, e os avanços implementados.

A abordagem seguinte considera o estudo do Título VIII "Da Ordem Social", onde figura o Capítulo II, intitulado "Da Seguridade Social". Efetivamente, o título "Da Ordem Social" foi um dos que avançaram com a Seguridade Social. Apresentou algo novo, embora já vislumbrado no Sistema. A Saúde, a Previdência e a Assistência dispõem da proteção de um subsistema, para a realização de objetivos específicos.

"A Ordem Social", conforme o Artigo 193 da Constituição, "tem por base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social." É a repetição do Artigo 3º da Constituição, onde estão definidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como do Artigo 6º, referente aos direitos sociais. O trabalho foi definido como um direito social e um dever do Estado na eleição de suas políticas econômicas. O Estado tem de prestigiá-lo, para se ter uma sociedade livre, justa e solidária. O trabalho é a própria expressão do homem como ser social. Portanto, tem primazia sobre outros fatos sociais. É através dele que o homem se afirma enquanto criatura humana, para crescer e promover o crescimento da Nação que o abriga. Trata-se de um direito subjetivo. Cabe ao Estado realizar o possível para supri-lo.

Nesse contexto, o Título "Da Ordem Social" representa um avanço profundo na ordem jurídica brasileira. O termo "seguridade social", até então desconhecido do direito pátrio, embora com juridicidade em outros países, significa caminhar na direção prevista pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo Artigo 25, Parágrafos 1º e 2º, cristaliza os direitos à Seguridade Social, germinados na Alemanha de 1883, com Otto Von Bismarck. Político astuto, vislumbrou que a segurança social representava a própria segurança política da Nação, e a conseqüente estabilidade das instituições. Esse fato não pode ser ignorado nos dias atuais. O mundo caminha para o Estado Social, apesar das dificuldades de toda ordem. As sociedades elegeram, porém, esse ponto fundamental para a concretização de seus anseios.

O objetivo da Seguridade Social consiste em proporcionar às pessoas tranquilidade no presente, para os eventos previsíveis e futuros, cuja ocorrência gera uma necessidade. E inclui a não-redução da qualidade de vida, por força de contingência social, econômica ou pessoal. Representa uma segurança para o homem. Uma fase mais ampla, posterior e avançada em relação à Previdência Social. O termo "seguridade" surgiu nos Estados Unidos, com o "Social Security Act" de 1935, e se espalhou por todos os idiomas do mundo civilizado.

Torna-se necessário lembrar, contudo, que a Seguridade Social será desenvolvida em cada país conforme a comunidade a que serve. Basicamente, deve ser pública e obrigatória. Mas, sem um modelo pré-formulado. O importante aqui nem sempre será relevante acolá e vice-versa. Portanto, não se está diante de um termo unívoco, no âmbito jurídico. A Seguridade Social se restringe à necessidade de cada sociedade. E isso dificulta o estabelecimento de um conceito.

O termo é novo, no Brasil. Foi usado, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, onde não existe, porém, uma definição de Seguridade Social. No Artigo 194, o texto constitucional aborda a questão como "um conjunto integrado de ações de iniciativa **dos Poderes Públicos e da Sociedade**, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social". Os objetivos estão bem-definidos no Parágrafo Único desse Artigo. Representam as diretrizes e os princípios que regem o subsistema e devem ser preservados. São eles:

1. universalidade da cobertura e do atendimento, **pedra angular da seguridade social**. Todos devem ser protegidos em termos de saúde e de assistência. Esse princípio não se aplica à Previdência. A própria Constituição se refere a ela mediante contribuições. Esse quadro pode ser alterado com o tempo, na medida que se garanta trabalho para todos. A Previdência, portanto, talvez receba a proteção desse princípio, a partir desse momento;

2. uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Esse princípio redimiu um importante equívoco, predominante há décadas. Na década de 20, Rui Barbosa já alertava o Poder Público, quando foi criada a proteção apenas para os trabalhadores urbanos (iniciada com a legislação dos acidentes do trabalho, em 1919, e proteções posteriores), mesmo sendo o Brasil um país de dimensões gigantescas, com características rurais.

Na época, a industrialização encantava o país. E recebia recursos da própria agricultura. O Brasil se transformava em país urbano. O Poder Público só se despertou para o fato na década de 70. Através do Pró-Rural, o rurícola, já em número reduzido, começou a ter segurança social, embora em níveis inferiores aos do trabalhador urbano. A Constituição de 1988 procurou reverter esse quadro, através dos princípios da uniformidade e da equivalência, que representam a justiça social e a valorização do trabalho rural, e de um mecanismo de retenção do homem ao campo, condição necessária para o desenvolvimento harmônico;

3. seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços. A seletividade constitui um comando destinado ao legislador. A ele cabe eleger os benefícios e os serviços, para atender melhor às condições de vida da população. A distributividade, como atributo da prestação, promove a persecução de um objetivo a ser alcançado pelas prestações da Seguridade Social, aptas a cumprir as finalidades definidas constitucionalmente;

4. irredutibilidade do valor dos benefícios. Esse preceito obedece a um princípio maior, o da segurança jurídica dos indivíduos protegidos. Está reafirmado no Artigo 201, Parágrafo 2º, para preservar o valor real dos benefícios da Seguridade Social, pois o tempo e a inflação não devem corroer os benefícios recebidos pelo trabalhador;

5. equidade na forma de participação no custeio, como a igualdade, a isonomia, no financiamento da Seguridade Social. Esse tópico será abordado adiante;

6. diversidade da base de financiamento. Visa a preservar a segurança do próprio sistema, pois a Seguridade Social será financiada por um conjunto de recursos, buscado em várias fontes, sempre observada a contrapartida prevista no Artigo 195, Parágrafo 5º; e

7. o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. O subsistema pertence à sociedade, e deve ser gerido com o auxílio dela. De acordo com o texto constitucional, o Subsistema da Seguridade Social será financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta. As contribuições sociais representam a forma direta. E os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Constituição Federal, Artigo 195, *caput*), a indireta.

A partir dessas observações, serão abordados alguns problemas. Possivelmente, poderiam ser objeto de emenda constitucional e de alteração de normas infraconstitucionais, inclusive para a supressão de inconstitucionalidades existentes.

Certamente, com relação ao financiamento, o Constituinte procurou sempre proteger o sistema, ao atribuir-lhe independência e estabilidade financeira, para coibir os abusos. Além de adotar medidas de descentralização, autonomia e autofiscalização, com a participação dos grupos interessados em sua gestão.

A Constituição criou um orçamento fiscal e um orçamento para a Seguridade Social (*parafiscal*, conforme se observa no exame do texto constitucional, Artigos 195, Parágrafo 2º, e 167, Inciso VIII), onde está clara essa separação. Conforme explicitado, o orçamento fiscal financia parte da Seguridade Social. Esses recursos representam a participação indireta da sociedade no sistema. Sem embargo, provocou assombro a rejeição dos seguintes preceitos constitucionais:

1. o conjunto de ações de Saúde, Previdência e Assistência, que deveria ser integrado, acabou totalmente desintegrado. Cada uma das ações terminou alocada em um Ministério. Isso onera os custos e dificulta o acompanhamento rigoroso da destinação dos recursos, para o cumprimento de suas finalidades constitucionais; e

2. causa espécie a arrecadação das contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro ser efetuada pela União, através do Ministério da Fazenda (DRF), conforme a Lei nº 8.212/91.

Essa inconstitucionalidade pode estar relacionada ao fato do FINSOCIAL (Decreto-Lei nº 1.940/82 e modificações posteriores), nascido sob o rótulo de contribuição, mas reconhecido como imposto tardiamente, ser arrecadado por aquele Ministério. No curso do FINSOCIAL, nasce uma nova contribuição social (contribuição sobre o lucro, Artigo 195, Inciso I, da Constituição Federal), com a nova ordem jurídica. Implementada pela Medida Provisória 22/88, logo foi introduzida na ordem jurídica, através da Lei nº 7.689/88. Como norma polêmica, desde a sua gênese, trazia o mesmo defeito: arrecadação da contribuição pela União, em desrespeito ao orçamento da Seguridade Social. A Lei nº 8.212/91 (Artigo 33) reitera essa

mesma prática. Isso contraria frontalmente a Constituição, que vislumbrou formas de proteger o sistema, na medida do possível, contra os abusos históricos da União.

A Lei Complementar nº 70 (contribuição sobre o faturamento) retirou o FINSOCIAL do ordenamento jurídico. Mas sofre do mesmo defeito, ao ser gerada. Qual a razão dessa prática? Por que não reconhecer a **Seguridade Social** como um avanço do sistema? Por que não atribuir a seus órgãos a responsabilidade pela arrecadação, fiscalização e normatização do sistema, entregando-lhes as ações de Saúde, Previdência e Assistência previstas na Constituição? Outro aspecto relevante dessa reflexão refere-se ao próprio Ministério da Previdência Social. Por que não um Ministério da Seguridade Social, conforme determina explicitamente a Constituição?

A dissociação dessas ações, que deveriam ser integradas, onera o sistema, e permite interpretações errôneas e o desvio de interesses e de orçamentos. Também, representa uma possibilidade de retrocesso, pois já se ouve falar tão-somente em proteger a Previdência Social, em detrimento do "conjunto integrado de ações," característica da Seguridade Social. O avançado sistema constitucional tornou-se rejeitado desde a sua criação. E não houve absorção do subsistema. Provoca espanto ver a criatura rejeitada por seu criador, logo após o nascimento.

A característica da autonomia através da parafiscalidade, na verdade, não figura em todos os sistemas de Seguridade Social existentes no mundo. Não existe parafiscalidade no Estado de Israel e na Nova Zelândia. O orçamento fiscal mantém a Seguridade Social. No entanto, essa autonomia é adotada em inúmeros países, como a França, a Áustria, a Alemanha e a Inglaterra, parcialmente.

O ordenamento vigente no país decidiu proteger o sistema, através da separação dos recursos, considerando os fatos históricos de "avanços" do Poder Público sobre eles, e a prática sistemática da União não contribuir para o sistema. A Constituição instituiu o caráter democrático e a descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, exatamente para proteger o sistema e seus recursos.

A Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, criou o Conselho Nacional de Previdência Social, com funções diretivas, deliberativas e gerenciais, e, também, os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social. Novamente, a pergunta. Por que "de Previdência" e não "de Seguridade Social"? Afinal, estados e municípios cuidarão da assistência e da saúde. Os recursos da saúde e da assistência também provêm das contribuições sociais previstas no Artigo 195, e dos orçamentos fiscais dos entes políticos. Deverão ser repassados ao orçamento da Seguridade Social e destinados, posteriormente, ao atendimento à Saúde (Artigo 198, Parágrafo Único, da Constituição) e à Assistência Social (Artigo 204 da Constituição).

Indubitavelmente, prevalece o interesse político na geração dessas confusões. Não se justifica tamanha anomalia interpretativa. A União assume funções e absorve receitas constitucionalmente deferidas à Seguridade Social.

Existem questionamentos sobre a conveniência de se instituir um Sistema de Seguridade Social, ou um Sistema Previdenciário, exclusivamente privado. Um sistema privado seria viável só como previdência complementar, e sob a supervisão controladora do Poder Público.

A análise da realidade brasileira aponta o Brasil como um dos países com pior distribuição de renda no mundo. A maioria dos brasileiros é pobre, senão miserável (75%); não dispõe de capacidade de poupança, nem de filiação voluntária a um sistema privado; e cujos recursos provenientes do seu trabalho são insuficientes para o atendimento das necessidades básicas. Diante dessa realidade, faz-se necessário um sistema público obrigatório e básico, do qual o Estado seja co-partícipe. Conforme previsto no texto constitucional, o financiamento deve obedecer exatamente à diversidade de sua base.

Como recomenda a própria Organização Internacional do Trabalho, devem ser considerados, no entanto, os benefícios das parcelas da sociedade de renda média e alta, bem como o seu direito de aspirar a mecanismos para garantir tranquilidade e manutenção dos padrões de vida, na época da aposentadoria. A partir dessas observações, é possível sugerir algumas alterações recomendáveis a nível constitucional, com relação à Previdência. Estudos da Comissão Especial do Sistema Previdenciário demonstram que a maioria da massa trabalhadora brasileira situa-se na faixa salarial de até cinco salários-mínimos. Isso impõe uma reflexão sobre o sistema vigente.

Os benefícios da Seguridade Social serão propiciados conforme a necessidade e o padrão de vida de cada grupamento social. Essa afirmação recomenda uma Previdência básica, com um teto de até cinco salários-mínimos, bem próximo da realidade brasileira, pois atenderia a 2/3 da grande massa trabalhadora. E, também, a implementação imediata do sistema público complementar, facultativo, de acordo com a previsão do Artigo 201, Parágrafo 7º, da Constituição. Custeado através de contribuições adicionais, a finalidade desse sistema consiste em atender aqueles cujas faixas salariais superam esse teto e não estão vinculados a sistemas complementares privados, fechados ou abertos. Esses recursos deverão ser capitalizados fora do Sistema de Seguridade, mas sob supervisão no caso dos sistemas fechados.

A aposentadoria por tempo de serviço constitui outro item a ser repensado. Nas classes menos favorecidas, o dia dessa aposentadoria nunca chega. Quando acontece, invariavelmente, é muito tarde, ao contrário do que ocorre nas classes sociais melhor posicionadas, que desfrutam desse dia muito cedo.

Apesar dos infortúnios, o sistema tem sido onerado pela sobrevida dos indivíduos, não só no Brasil, como no resto do mundo. Além da sobrevida, o índice de natalidade, a inflação e a recessão compõem os fatores que afetam o sistema, de acordo com Wolfgang Pelikan. Portanto, o benefício da aposentadoria por tempo de serviço deve ser eliminado. Adotada uma forma mais justa, não seriam prejudicados as populações mais carentes, nem o trabalhador permanente, com uma distribuição mais razoável de benefícios pelo sistema.

O exame da fórmula 95, do Dr. Wladimir Novaes, permite concluir que não constitui solução para situações de pessoas menos favorecidas, iniciadas no trabalho muito cedo e em condições de se manter no mercado por longos 45 anos. Tampouco parece atender às peculiaridades das várias regiões do país. No Nordeste, por exemplo, começa-se a trabalhar mais cedo. No entanto, a fórmula contém uma metodologia muito interessante, passível de aperfeiçoamento.

Com base no relatório da Comissão de Previdência Social da Câmara dos Deputados, a sugestão consiste na concessão da aposentadoria aos 55 anos, acrescida em um ano a cada quinquênio, até os 60 anos. Aplicável a homens e a mulheres, gradualmente, eliminaria a distinção entre os sexos e a discriminação, conforme prevêm as recomendações da Organização Internacional do Trabalho, considerado, também, o fato comprovado da maior sobrevida da mulher.

A aposentadoria seria integral para todos que trabalhassem 35 anos, ou concedida aos 60 anos de idade, ampliáveis até 65, proporcionalmente aos anos trabalhados, desde que as contribuições do segurado atendam à tabela da Lei nº 8.213, Artigo 142, ou a outra, comprovadamente eficiente. O grande entrave é o mercado de trabalho, de difícil acesso para o trabalhador com mais de 40 anos.

O benefício da aposentadoria configura um **direito subjetivo do trabalhador**. Não se pode exigir que ele se aposente, já que esse não é um dever, mas um direito. Uma vez exercido o direito, contudo, o trabalhador deve ser desligado da empresa.

Outro ponto a ser discutido é a equidade na forma de participação no custeio. Em função do teto, o trabalhador brasileiro empregado não participa equanimemente do custeio da seguridade social. Sua participação é apenas previdenciária, pois quem mais ganha, menos contribui, percentual e proporcionalmente, para o sistema. Essa questão nós a definimos em trabalho publicado na "Revista de Direito Constitucional", volume 135, de fevereiro de 1992. A sociedade tornou-se responsável pelas ações previstas no Sistema de Seguridade Social. Em matéria exclusiva de Previdência, ainda subsiste a chamada "relação de seguro". Em termos de Saúde e Assistência, quem dispõe de maior capacidade contributiva deve participar mais ativamente do custeio. Isso, porém, torna-se inviável atualmente, considerando os tetos de contribuição adotados. Nada justifica o financiamento da Saúde e da Assistência exclusivamente através dos recursos do orçamento fiscal, da participação indireta e das contribuições dos empregadores sobre a folha de salários, o lucro e o faturamento.

A relação jurídica recomendável prevê a obrigação do trabalhador de participar equanimemente do Sistema de Seguridade Social. A base de cálculos seria a totalidade de sua remuneração, com alíquota percentual uniforme até o teto, formada por duas parcelas: uma corresponderia à atual contribuição previdenciária (x); e a outra, menor (z), estaria vinculada à Saúde e à Assistência, e incidiria sobre toda a remuneração. Essas alíquotas seriam fixadas para os atuais contribuintes de faixa salarial inferior ao teto não sofrerem acréscimo em suas contribuições. Os de remuneração mais elevada, teriam uma incidência de contribuição com

alíquota mais reduzida, sobre o valor dos salários superiores ao teto, destinada à Saúde e à Assistência Social, especificamente.

Além de corrigir a perversa situação atual, onde os de menor remuneração contribuem com parcela maior do seu salário do que os de maior remuneração, isso configuraria a aplicação prática do Sistema de Seguridade Social na Saúde e na Assistência - a grande conquista da Constituição de 1988.

Através dessa fórmula, todos contribuiriam equitativamente, e haveria um substancial acréscimo de recursos para o sistema.

A atual crise da Seguridade Social brasileira tem raízes políticas e morais, em todos os sentidos: atinge o Poder Público, tanto o Legislativo como o Executivo; os governantes não respeitam o orçamento da Seguridade; e a sociedade não acredita no sistema, e sonega as suas contribuições, em boa medida, embora lembre-se dele nos momentos de infortúnio e necessidade. Apesar de receber críticas exacerbadas, o sistema conta com poucos contribuintes corretos. Esses aspectos merecem reflexão.

O objetivo dessas considerações privilegia o debate, para se chegar a uma fórmula de representação dos interesses da expressiva maioria da sociedade brasileira. As observações finais refletem o pensamento do ilustre professor e senador Josaphat Marinho:

"Pouco importa falar em liberdade de iniciativa, em economia de mercado, em livre negociação, ao trabalhador de um salário, se sua vontade se rende ao titular do poder econômico, ou se seu ganho só lhe basta para viver morrendo. Ninguém é livre na miséria, e a tolerância do sofrimento não tem dimensão ilimitada. Compete ao Estado ser instrumento moderador, para assegurar a paz social."

Márcia Mazzoli (Coordenadora) - Está iniciada a fase de questionamentos, com a inscrição dos interessados.

Maria Inês Sousa Gomes - Sou previdenciária há muitos anos e trabalho na Secretaria de Previdência Social deste Ministério. A Dra. Helga, ao lembrar a atuação dela na área de concessão, observou a dificuldade de se aposentar por tempo de serviço, enfrentada pelos trabalhadores com menores recursos financeiros, ao contrário da maior facilidade experimentada no nível financeiro mais elevado. Com atuação na área de benefícios desde 1963, percebi que os assalariados eram compelidos a contribuir, frequentemente. Porém, essa não era a prática dos autônomos ou equiparados, já que contribuíam simplesmente sobre um salário-mínimo, ou deixavam para o último momento. Isto é, as mulheres, um pouco antes de completarem 55 anos, e os homens, antes dos 60. Isso permitiria a aposentadoria por velhice aos 60 e aos 65 anos, com uma contribuição relativamente baixa.

Por outro lado, a Constituição e a Lei nº 8.213, posterior, determinaram que a área rural, inicialmente considerada como relegada a segundo plano, tivesse direito aos mesmos

valores e patamares do benefício da área urbana, desde que houvesse contribuição. Gradativamente, a partir da Lei nº 8.213, todas as conquistas de arrecadação obtidas na área rural foram relegadas, configurando uma situação pior do que antes da Constituição.

Existe uma forma de coibir essa evasão total de receitas, pelo lado dos autônomos e equiparados? Como ficam os trabalhadores rurais, que receberão o benefício, contribuindo ou não? Se receberão o mínimo sem fazer nada, por que contribuirão? Não se poderia instituir no Brasil, obrigatoriamente, o mesmo peso atribuído à Previdência nos Estados Unidos, onde o direito a financiamento, ou a qualquer coisa, depende do que se apresenta com relação à Previdência?

Helga Klug Doin Vieira (Conferencista) - Seria interessante a adoção de uma de certidão negativa para a obtenção de financiamentos, empréstimos, etc.. Embora louvado aqui, o sistema americano é falho em matéria de saúde. Os americanos enfrentam problemas seríssimos nessa área: 35 milhões de cidadãos não dispõem da proteção de saúde. O sistema público atinge apenas uma faixa populacional de baixa renda. Acima dessa faixa, estão os vínculos com os sistemas privados. Como o custo é muito elevado, configura um problema, que aflige a população desprotegida e, também, o Governo. Deve servir de exemplo para o Brasil.

Sobre a obrigatoriedade da contribuição dos trabalhadores empregados e a não-contribuição dos autônomos, pode-se afirmar que, há muitos tempo, critica-se o fato das pessoas começarem a contribuir cinco anos antes de atingida a idade para gozar do benefício. Sabe-se que o benefício depende da contribuição, embora a lei tenha entendido proporcionar essa chance aos cidadãos. Esse período irá aumentar ano a ano, com a nova lei, até que se chegue a 180 contribuições, em dado momento, configurando uma situação mais justa. Sabe-se, também, que os cálculos dos benefícios consideram as 36 últimas contribuições. No caso específico, o segurado estará contribuindo em um nível baixo, e seu benefício, praticamente, será mínimo.

Por outro lado, não se pode esquecer que muitos trabalhadores brasileiros jamais são registrados, e a exigência desse direito representaria a perda do emprego. Em determinado momento, esse trabalhador começa a se preocupar com o futuro, e passa a contribuir como autônomo, para desfrutar do benefício por idade. Os últimos dados oficiais confirmam essa afirmação. No Brasil, há uma massa trabalhadora da ordem de 46 milhões, dos quais somente 23 milhões estão vinculados ao sistema. Conseqüentemente, metade da população trabalhadora não conta com nenhuma proteção previdenciária, pois a saúde constitui um direito universal, a partir da nova ordem jurídica de 1988.

No caso do rurícola, a sua questão não ficou clara. A senhora diz que ele está recebendo menos, depois de obter a proteção?

Maria Inês Sousa Gomes - Antes da Lei nº 8.213, e da Constituição de 1988, o rurícola tinha o direito ao benefício de meio salário-mínimo, embora não pagasse nada. Hoje, após a Constituição e a Lei, ele passou a contribuir. As legislações promulgadas posteriormente levaram

a contribuição dessa área a um *status quo* inferior ao existente antes. Haja vista o caso da contribuição pela comercialização, que era 3, anteriormente, e passou para 2.

Helga Klug Doin Vieira (Conferencista) - A equiparação dos direitos levará à equiparação dos deveres, fatalmente. Esse avanço obtido pelos rurícolas foi uma verdadeira conquista. O custeio dessa conquista, porém, deverá ser uma preocupação do Plano de Custeio, elaborado pelos cientistas atuariais. Eles saberão trabalhar devidamente com os grandes números, e apresentarão a solução que melhor atenda ao comando constitucional e legal. Se é de 2% ou 3%, cabe à lei apenas dizer qual percentual atenderá à manutenção dos benefícios. Sobre a contribuição do trabalhador rural, seu único benefício está em obter posição igual na sociedade. Muda-se o tratamento e ele passa a ser um igual, não um pária, à míngua de assistência. A contribuição é importante para ele e para o sistema. O trabalhador deve ser orientado nesse sentido. Se não contribui é porque não é cobrado. Não conhece a importância da contribuição, nem tampouco existe fiscalização eficiente.

Sobre o empresário agrícola, nada justifica a ausência da sua contribuição. Tanto ele como o empregado têm de contribuir, para se alcançar o bem-estar social em um Estado de Seguridade Social.

Ana Aparecida Antônio - Com relação ao que a Maria Inês observou sobre a previdência rural, o problema detectado, inclusive através de pesquisas junto à Coordenação de Estudos da Secretaria de Previdência Social, é que, na verdade, nem o empregador nem o empregado contribuem. A Seguridade Social não tem condição alguma de fiscalização. Dados da UNICAMP demonstram que os próprios empregadores rurais são semi-analfabetos, e têm uma enorme dificuldade em lidar com os papéis da Previdência, como folha de salário, contribuição para o FGTS, etc.. Verifica-se, também, que não tem havido ingresso de receita do setor rural, embora aumentem os benefícios. Eles desfrutam de todos os direitos dos empregados urbanos. A falta de receita se deve à inexistência da cultura de relação de emprego no meio rural: nem o trabalhador exige a carteira assinada, nem o patrão promove o registro: essa é a dificuldade.

Helga Klug Doin Vieira (Conferencista) - São corretas as suas observações. Passaram-se muitos anos sem a adoção de qualquer providência, sem nenhuma cobrança. E, como a democracia constitui uma prática, a exemplo de suas obrigações, esse tipo de atitude é natural. Mas há condições de mudança. A fiscalização precisa ser implementada, e os meios de comunicação utilizados na orientação.

Esse homem semi-analfabeto mencionado, o homem do campo, sabe muito bem levantar recursos no Banco do Brasil, para a sua agricultura. Ele paga imposto de renda, negocia a safra e saberá, portanto, pagar suas obrigações com a Seguridade Social. A experiência de trabalho no interior, com homens semi-alfabetizados, alguns deles grandes empresários, aponta bons conhecimentos da legislação. De qualquer forma, dispõem do assessoramento de contadores, para a orientação perfeita no cumprimento de suas obrigações. Essa não é a dificuldade mas,

talvez, a deficiência na fiscalização. Porém, as vantagens do Sistema da Seguridade Social precisam ser veiculadas, através dos meios de comunicação.

Ao Poder Público, cabe implementar o sistema, divulgá-lo e promover os meios de cobrança. Cabe à sociedade cobrar a ação do Governo e do particular. Nos países desenvolvidos, se o cidadão perde o emprego, recebe o salário-desemprego. Paralelamente, recebe assistência social, para reintegração ao mercado de trabalho. Quando recusa determinadas ofertas de trabalho, ou não está disposto a se preparar para exercer outras atividades, a sociedade vê nele um explorador e, indiretamente cobra uma ação, fazendo-o sentir-se mal. Mesmo desempregado, a opção dele consiste em se deslocar de seu meio. Prevalece a consciência de que está sendo visto como alguém que não faz a sua parte. A sociedade tem poder de pressão. Precisa exercê-lo e não deve ser conivente.

Não se pode passar todo o tempo justificando o indivíduo que não contribui. Faz-se necessário resolver os problemas e moralizar o sistema. As questões de moralidade merecem grandes manchetes de jornais. Não se pode esquecer que o sistema é administrado por homens, e que eles erram. Acontece o mesmo com o Governo e a Administração Pública. É impropriedade um julgamento baseado em um, dois ou três funcionários que erraram, conforme revela a imprensa. Ultimamente, prevalece a exploração de casos de pessoas que efetivamente fraudaram o sistema, embora elas não sejam as únicas integrantes do sistema. O destaque privilegia sempre os funcionários fraudadores. Qual o interesse por trás disso? Em alguns casos, a própria iniciativa privada estimula essa prática. Em matéria previdenciária, por exemplo, sabe-se da existência de muitos interesses na privatização do sistema. A situação se repete no caso de acidentes de trabalho. Existem, ainda, os chamados "interesses políticos".

Não procede a afirmação de que o trabalhador rural é incapaz de contribuir, nem que a sua condição de semi-analfabeto o impede de se dirigir ao banco. Se ele não paga, o problema é a falta de hábito, natural para quem passou a vida inteira afastado do sistema. Torna-se difícil pretender, agora, uma contribuição espontânea. Só compulsoriamente.

Roger Cardoso Pires da Rosa - Faço parte da Secretaria da Previdência Social. Gostaria de me referir à primeira parte da exposição da Dra. Helga, onde ela contextualiza a reforma constitucional. Os pontos não-relacionados ao sistema de Governo, para serem alterados, precisariam do *quórum* qualificado, previsto na mudança constitucional tradicional, ou da maioria simples do processo de revisão? Sobre a Previdência, especificamente, a senhora argumenta que a Seguridade Social constitui um sistema e deveria ter, por isso, um órgão de seguridade autônomo, com abrangência nas três áreas. No entanto, com relação ao financiamento, permanece a dúvida.

As duas outras formas de contribuição previstas, sobre o faturamento e o lucro, deveriam ser arrecadadas pelo órgão da Seguridade, necessariamente, para a caracterização de contribuição social, ou permaneceriam como atualmente, onde a Receita Federal arrecada e repassa, de imediato, a esse ou a outros órgãos da Seguridade Social? Esse questionamento origina-se na definição de contribuição social do Dr. Wagner Balera, também expositor deste ciclo de debates,

que só a admitiria com essa denominação se fosse arrecadada e aplicada no órgão de Seguridade Social específico.

A última indagação aborda a aposentadoria. A senhora a considerou um direito subjetivo. O cidadão faria juz, atendidos os requisitos necessários, mas sem abrir mão do vínculo empregatício. O exemplo específico mencionado ressalta a aposentadoria por tempo de serviço, onde o aposentado continua no mesmo emprego, percebendo o benefício. Diante dessa situação, requer-se um dispositivo constitucional ou lei ordinária, para impedi-la. Ou seja, para percepção do benefício, em qualquer nível, o aposentado não poderia manter nenhum outro vínculo empregatício.

Helga Klug Doin Vieira (Conferencista) - As questões foram bem colocadas. Mas, a revisão está vinculada apenas ao aspecto de expurgar do sistema as discrepâncias relacionadas à definição do plebiscito previsto no Artigo 2º. Por isso, existe uma sequência. A revisão não é um poder. O poder de revisão não é um poder originário. Portanto, não se pode implementar a reforma radical pretendida. Para se promover a reformulação constitucional, o método existente é a emenda constitucional, inclusive já utilizada três vezes. Nesse caso, faz-se necessário respeitar todos os pontos previstos no Artigo 60 da Constituição, tanto de ordem material como circunstancial ou formal.

O Artigo 60 estabelece o *quórum*, a matéria não-objeto de emenda e as circunstâncias onde a emenda não é possível. Esse é o instrumento, o mecanismo previsto para a alteração constitucional. E está em conformidade com o conceito de Caldas Aulete de alterar, justamente, em harmonia com as exigências da época ou da própria sociedade. Caso sejam necessárias alterações econômicas, a Constituição proporciona os meios. Os casos de direitos e garantias individuais, no entanto, não são passíveis de mudanças. Não constituem objeto de deliberação de emenda constitucional, conforme prevê o Artigo 60, Parágrafo 4º. Em função de circunstâncias, como estado de sítio ou grave conturbação social, tampouco se pode alterar a Constituição.

Sobre a questão do órgão ser autônomo, o próprio Artigo 195 da Constituição é bastante claro, quando estabelece que "a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios..." Mas, como se financia o orçamento da União? Através das competências constitucionais definidas no Artigo 153 da Constituição, dos impostos. O imposto é um tributo não-vinculado, ao contrário da taxa e da contribuição. A taxa proporciona uma retribuição imediata. O Estado fornece o serviço de água e recebe por ele. Ao se tirar uma certidão, paga-se por ela - isso é uma taxa. A contribuição mais conhecida é a de melhoria, de uma situação imediata. Uma obra pública, por exemplo, valoriza o imóvel e o proprietário, em função dessa valorização, remunera o Estado.

A contribuição social apresenta características semelhantes. A diferença está no fato de que o indivíduo que recebe o benefício não é o mesmo que contribui, naquele mesmo momento. As contribuições são vinculadas. Os impostos, porém, constituem tributos totalmente

desvinculados. Fazem parte do orçamento fiscal, dos entes políticos. E serão destinados conforme o planejamento do orçamento, para atender às diversas áreas relevantes ao cumprimento da finalidade pública. No caso da União, há os repasses de recursos para a educação, o transporte, o sistema viário, e para a própria administração manter a máquina em funcionamento, além da parcela do orçamento fiscal para a Seguridade Social. O percentual destinado à educação e aos outros itens depende dos estudos realizados. Existem, hoje, algumas vinculações constitucionais. A União tem de aplicar 18% na educação, o que não vem acontecendo, e também um percentual definido na área de saúde.

Como se isso não bastasse, o Artigo 195, Parágrafo 2º, determina que "a proposta de orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada." Portanto, está clara a existência de um orçamento separado, desvinculado do orçamento fiscal, e que constitui o orçamento da Seguridade Social. Também o Artigo 167, Inciso VIII, reitera "a utilização, sem utilização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social..." Mais uma vez, está clara a existência de um orçamento fiscal e de um orçamento de seguridade social. Ou seja, as contribuições constituem a forma direta para abastecer o orçamento da Seguridade Social.

Em matéria de seguridade, o Parágrafo 4º do Código Tributário Nacional está superado. Foi revogado pela nova Constituição. A natureza e o uso dos recursos arrecadados alteram a natureza jurídica do tributo, no caso da contribuição. Se não for utilizada para a seguridade social, nem colocada em seu cofre, deixará de ser contribuição e tornar-se-á imposto.

Depois que entra no orçamento fiscal, qual a cor do dinheiro? Há uma mistura. Fica impossível separá-lo. Mesmo posteriormente à Constituição, o repasse da União para a Previdência, para a Assistência e para a Saúde constitui recursos de contribuições arrecadadas. Ao se promover a arrecadação, o que se configura não são contribuições, mas impostos. Considerada a finalidade, a Constituição qualifica impostos de contribuições. Portanto, a contribuição é o imposto constitucionalmente qualificado.

A aposentadoria é um direito subjetivo. O cidadão completa 55 anos. Como sujeito ativo da relação jurídica, tem o direito de informar ao sujeito passivo - ao devedor, o Estado - que pretende se aposentar. Não é o Estado que o procura para avisá-lo que terá de se aposentar, ao completar 55 anos. Exercido esse direito, o cidadão pode voltar ao mercado de trabalho, embora no momento de exercê-lo tenha de efetivar o desligamento. Poderá até firmar um novo contrato. Mas, não é permitido continuar com o mesmo contrato, sem nenhuma interrupção.

Adinaldo Luiz Martins - Pertence à Coordenação de Estudos Previdenciários e Sócio-econômicos da Secretaria de Previdência Social. Gostaria de conhecer o pensamento da Dra. Helga sobre a questão da privatização do acidente de trabalho. Considero essa uma forma de estimular a prevenção. Até porque o Ministério não exerce qualquer controle nas empresas sobre o número maior ou menor de acidentes de trabalhos. E os trabalhadores não são punidos por não se prevenirem contra acidentes.

A outra indagação diz respeito à aposentadoria dos parlamentares, magistrados, e funcionários públicos, civis e militares. A senhora abordou a aposentadoria por tempo de serviço, mas sem especificar essas questões.

Helga Klug Doin Vieira (Conferencista) - Talvez até fosse possível e necessário privatizar o acidente de trabalho, desde que houvesse uma ação fiscalizadora da Seguridade Social sobre essa privatização. Em uma análise histórica, sabe-se que o acidente de trabalho já foi privado. Nessa época, os problemas dos segurados, realmente, eram muito sérios, até mais do que hoje. O acidente de trabalho deve permanecer no âmbito da Seguridade Social. Caso venha a ser privatizado, e há muitos interesses nesse sentido, pois constitui um filão de alguns milhões de dólares, o Instituto ou o Ministério da Previdência Social deverão exercer uma fiscalização intensa na área. Não se pode alegar falta de controle. O problema todo consiste em implementar o sistema, para que exista o controle. Sem que isso represente novos custos. Hoje, com a possível extinção do INAMPS, sobrarão dezenas de funcionários. Seria o caso de prepará-los para novas atividades, como a fiscalização, por exemplo.

Existem problemas de sonegação. Mas, por que? Quantas mil empresas há em São Paulo? Quantos são os fiscais? Efetivamente, quantos vão a campo todos os dias? São pouquíssimos. Portanto, implementada a máquina, não será difícil exercer o controle do acidente de trabalho. Anualmente, as empresas remetem as relações das ocorrências de acidentes. E o Ministério Público está muito atuante também nessa área.

A aposentadoria dos parlamentares, magistrados, servidores públicos civis e militares pode perfeitamente existir. Desde que cada qual promova o custeio de seu sistema. Mas, torna-se inadmissível conviver com o previsto no Artigo 17 da Lei nº 8.212. Os recursos da Seguridade Social não podem servir para sustentar os encargos previdenciários da União. Esse tipo de inconstitucionalidade é inadmissível, embora as Leis nº 8.212 e 8.213 estejam recheadas delas. Causa admiração ouvir falar em mudança da Constituição. Dizem que é necessário alterá-la, pois o sistema não funciona. Na área de Seguridade Social, a Constituição é extremamente moderna. E ainda sequer foi implantada, para ser considerada inviável.

Não é fácil mudar a Constituição. Gera-se uma insegurança jurídica. E a sociedade fica na expectativa de melhorias. A questão é que as melhorias não acontecem, porque a Constituição mudou e nada do que está escrito foi devidamente implantado, pelo contrário. A nível infraconstitucional, criaram-se normas com inconstitucionalidades de toda ordem. Só as encontradas nas Leis nº 8.212 e 8.213, proporcionariam um volume idêntico ao das próprias Leis.

Militares, parlamentares, funcionários públicos, todos têm o direito a seu sistema, desde que contribuam para ele, sem utilizar recursos alheios. Se pretendem receber aposentadorias da ordem de 100% de seus salários - apesar de a nível mundial já ter sido constatado que, no momento de sua aposentadoria, o indivíduo tem as suas necessidades reduzidas de 20 a 25%, pois diminuíram os gastos com filhos, vestuário, transporte, etc., o que permitiria uma aposentadoria com 80% dos ganhos -, devem contribuir nesse sentido. É inadmissível que o

sistema público pague por isso, pois constitui uma profunda injustiça. Tudo indica que a Emenda Constitucional nº 3 elimina essa prática, com a revogação prevista do Artigo 17, da Lei nº 8.212, a partir deste ano, e o cancelamento do repasse dos recursos da Seguridade Social para o pagamento dos encargos previdenciários da União.

Na realidade, a maior preocupação do momento está na criação de sistemas de seguridade próprios por prefeituras de vários municípios brasileiros. É sabido que esses sistemas terão dificuldades de subsistir. Portanto, isso pode constituir uma forma de burlar o sistema geral, acarretando grandes problemas sociais, amanhã.

A proposição sobre a equidade na forma de financiamento da Seguridade Social é bastante importante. No futuro, talvez venha a amadurecer. A sua aplicação é viável e proporcionará a participação da massa trabalhadora no conjunto integrado de ações do sistema. Sobre a aposentadoria, ela deve ocorrer por idade. Configura, porém, um tema já exaurido, pois o próprio empresariado reivindica hoje essa prática. Com relação à reforma da ordem social, é possível introduzir alterações através de emendas, não através da revisão. O poder reformador tem de ser exercido. Mas, não cabem alterações dessa ordem ao poder revisional previsto nas Disposições Transitórias. Muito obrigada.

Márcia Mazzoli (Coordenadora) - Muito obrigada, Dra. Helga, por sua exposição e contribuição a este Ciclo de Palestras.

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DENTRO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL SÔNIA DRAIBE*

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - A convidada de hoje do Ciclo de Debates é a Dra. Sônia Draibe, professora de Ciência Política do Instituto de Economia e diretora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, da UNICAMP. O tema a ser abordado consiste na relação entre a Previdência Social e a Assistência Social. Com a palavra, a Dra. Sônia Draibe.

Sônia Draibe (Conferencista) - Ao agradecer o convite para participar deste Ciclo de Debates, gostaria de cumprimentar o Ministério pela iniciativa, interessante e necessária para todos que querem contribuir para a melhoria do sistema de proteção social. Na abordagem do tema "Previdência e Assistência dentro do Sistema de Proteção Social", a ênfase recairá na perspectiva da reforma, que vem ocorrendo há mais de dez anos.

As primeiras iniciativas de modificação mais consistente na área de Seguridade Social datam de 1984, quando começaram a ser realizados os primeiros convênios de ações integradas. Portanto, nessa época, iniciou-se a montagem de novos formatos. De lá para cá, muita coisa aconteceu. Por um lado, foram anos de democratização e, por outro, experimentou-se a pior crise deste país na época moderna, quicá de toda a sua história. Desde o início do século até dois anos atrás, o padrão de comparação utilizado era a Crise de 30, insignificante perto da atual, pois foi gerida com maior facilidade e revelou um potencial de recuperação mais rápido.

Os últimos dez anos têm sido complicados, com um empobrecimento muito grande do país, da população e, principalmente, dos segmentos mais pobres. O comentário a ser feito refere-se ao sentido dessas transformações. Os fatos são conhecidos e já contabilizados no que se poderia chamar de processo de reforma do Sistema de Proteção Social. A abordagem, porém, não recai sobre os fatos, mas sobre a trajetória percorrida e os problemas existentes, os quais requerem atenção, caso se pretenda contribuir para que a revisão constitucional proporcione uma melhor composição ao Sistema.

*/ Palestra realizada em 29 de abril de 1993.

De forma bem genérica, o Sistema de Proteção Social abrange as áreas de previdência, assistência, atenção à saúde, educação básica e secundária e habitação popular, dentro do conceito da OCDE de proteção social. Forma um conjunto de ações públicas e privadas, sempre organizadas pelo Estado, que afeta essas condições básicas de vida, e de perda previsível de renda em uma sociedade como a brasileira.

Algumas definições servem de ponto de partida para se refletir sobre os acontecimentos verificados no Brasil. O próprio Ministério da Previdência publicou, em conjunto com a CEPAL, alguns estudos organizados pela Dra. Sulamis Dain. Foi exatamente para essa publicação que desenvolvi, pela primeira vez, essa conceituação, para aplicá-la ao caso brasileiro. Em uma comparação do Brasil - e isso deve ocorrer - com os sistemas e a literatura internacionais, verifica-se que, até a década de 80, havia-se construído um sistema de proteção social, que poderia receber a denominação de meritocrático particularista, a um custo econômico, financeiro, social e público bastante elevado, diferentemente do modelo chamado residual ou liberal. Isso para usar a literatura internacional e as tipologias correntes.

Um protótipo do modelo meritocrático particularista seria o dos Estados Unidos. No outro extremo dessa classificação, situa-se o modelo institucional redistributivista ou social-democrata. Obviamente, esses são modelos, idéias. Do ponto de vista do corte político, a referência abrange um tipo mais liberal ou social-democrata - os países nórdicos, a Inglaterra, etc. -, enquanto o modelo meritocrático é classificado de conservador. É conservador porque tem na base o que se chama de mérito, ou a inserção real das pessoas no local de trabalho. Na verdade, o sistema quase reproduz as diferenças originais das pessoas, com poucas correções.

Revela-se ainda mais conservador, principalmente, quando os estudos abordam casos concretos. No continente europeu, por exemplo, a base do seu dinamismo está nas forças das clientelas, que têm acesso e conseguem definir seus privilégios e direitos, cujas tendências não são universais, porém, mistas, configurando núcleos de direitos incrustados no Estado. Por isso, os dois mecanismos, em geral considerados responsáveis pela movimentação desse modelo, são o do clientelismo, muito ligado aos sistemas e ciclos eleitorais, e o corporativismo, baseado na força dos vários tipos de corporações profissionais, etc.. Não cabe, porém, entrar nessa discussão.

O sistema construído a partir dos anos 30 foi significativamente moldado na década de 60, e chegou aos anos 80 na forma como se vê hoje. A discussão da década de 80 serviu para mostrar a possibilidade de modificá-lo, com base na democratização, nas dificuldades já conhecidas, nas perversões, nas limitações e sobre a grande base de exclusão apresentada.

Torna-se desnecessário repetir as características do Sistema de Proteção Social, pois são muito conhecidas. Uma fotografia de 1980 retrataria, por exemplo, um sistema enorme, burocratizado e, ao mesmo tempo, fragmentado, mal-gerido, de baixo desempenho, com cobertura muito pequena das necessidades reais, e a exclusão de grande parcela da população.

Para se refletir sobre os limites das reformas, e as perspectivas futuras, torna-se importante abordar dois pontos que formam a base dessas dificuldades, e transcendem os problemas de gestão, montagem ou desenho institucional. O primeiro deles reside no fato de que o sistema foi construído baseado em um fosso social, entre aqueles com acesso real a uma série de direitos, como educação, saúde e benefícios previdenciários e assistenciais, e a massa da população pobre do país. Isso não configura problema do sistema de Previdência ou do sistema de Proteção Social, mas do modelo de desenvolvimento econômico adotado, caracterizado por uma mobilidade social acelerada.

No Brasil, o progresso social vem evoluindo desde os anos 50 e 60. Não foi só no período do "milagre econômico" que se registraram altas taxas de crescimento, com mobilidade social acelerada. Tudo aconteceu com grande rapidez. Em uma ou duas gerações, verificou-se uma modificação do padrão social de enormes proporções. Durante todo o período, porém, prevaleceu a convivência com uma massa de pobres e marginais. Muito lentamente, houve a diminuição desse fosso, considerando os anos 50, 60 e 70. Os avanços históricos não podem ser negados. Pelo menos, a participação da população pobre acabou sendo reduzida lentamente, embora sem alcançar a velocidade desejada. Essa era a base, na entrada da década de 80, não configurando um problema do sistema. Mesmo um sistema muito bem montado, como o social-democrata típico, enfrentaria muitas dificuldades diante da situação de uma massa de população sem renda ou com atuação apenas no mercado informal.

A política social não resolve tudo em uma economia de mercado. Os cidadãos não irão comer, beber, educar os filhos, morar, etc., exclusivamente, via política social. Ela é complementar e se vincula ao mercado, e supõe que os indivíduos tenham renda. Na verdade, cabe atuar para minimizar os efeitos da perda de renda, quando o cidadão adocece, envelhece ou tem filhos e precisa ficar em casa. Difícilmente, porém, a política social conseguirá solucionar a questão da educação como um todo. Isso é o que se procura fazer no mundo, criar sistemas públicos para a educação básica e secundária, dentro de um processo. Provavelmente, logrará cuidar da saúde básica, mas não da saúde como um todo, pois os custos são altíssimos.

Esse é um fosso social complicado, uma marca do início da década de 80. Obviamente, ocorreram melhorias em comparação ao período anterior, pois o sistema cresceu muito na década de 60. Aumentaram as matrículas escolares, o acesso à saúde e a incorporação ao sistema previdenciário.

Outro problema que também desafia o sistema até hoje, mesmo quando se realizam reformas institucionais, consiste no tamanho das clientelas e na rapidez de sua incorporação aos serviços. Em termos de rapidez, considerando os grandes números dos subsistemas de saúde, educação, previdência, etc., os milhões explodiram em dez anos, praticamente, entre meados da década de 70 e de 80. Um exemplo óbvio está na educação. Nesse período, as matrículas extrapolaram. Atingiu-se a universalização do acesso, com cerca de 90% da população em idade escolar inserida no sistema. No caso da educação, da saúde, dos benefícios previdenciários e assistenciais, essa rapidez constitui, em si, um desafio para a manutenção da qualidade. No mundo, qualquer bom sistema confrontado com um crescimento dessas proporções, em dez anos,

provavelmente, enfrentaria problemas muito grandes de gestão, controle e manutenção da qualidade dos serviços.

O segundo problema está no próprio tamanho. Quem são e quantos são? Um bom exemplo é o da merenda escolar. Basta uma referência ao assunto para chamar a atenção de qualquer país da América Latina, inclusive do México. O que se pretende no Brasil é distribuir, diariamente, uma refeição adequada em calorias e proteínas a 30 milhões de crianças. É como se o Governo da Argentina proporcionasse uma refeição gratuita à totalidade da sua população, todos os dias - esse número também iguala a população do Caribe inteiro. Ou como se a Bélgica distribuisse uma refeição adequada e gratuita a seus cidadãos três vezes por dia. O tamanho não configura apenas um problema de custo. Considerando-se as dimensões do país, torna-se muito difícil gerir uma questão como essa. A boa gestão de um programa de merenda escolar no Brasil constitui, em si, um desafio de engenharia institucional sem tamanho. Apesar das dificuldades, o único caminho está na descentralização.

Existem, porém, milhões de beneficiários em outros sistemas, como o previdenciário. Com a universalização da saúde, em meados dos anos 50, o atendimento deveria atingir a mais de cem milhões de segurados e dependentes, através dos serviços básicos. Isso constitui também um desafio, além do imenso custo institucional. Não por acaso, a descentralização constituiu a bandeira desta década. O objetivo não consiste apenas em democratizar, mas tornar viável a gestão desses vários e imensos programas.

No entanto, pela primeira vez desde a década de 50, inverteu-se a tendência histórica da diminuição da pobreza - ela aumentou. Uma massa, proporcionalmente ainda maior do que aquela do começo da década, enfrenta dificuldades no acesso à renda e à informação, para garantir de fato os seus direitos formais e deles usufruir. O sistema de proteção social continua a enfrentar um problema grave. Como atuar em relação aos não-incorporados, os pobres? Nisso reside o desafio atual.

As clientelas teóricas sobre as quais deveria recair a atuação de qualidade, com boa gestão, continuam imensas. Portanto, essa é a base estrutural de montagem do sistema de proteção social no Brasil. Contudo, as reformas verificadas nos anos 80 não abordaram essa situação. E deveriam ter sido pensadas, exatamente, considerando essa base estrutural. Na verdade, não se executou uma reforma para atuar sobre a população pobre e marginal. Do ponto de vista institucional, consistiu no encaminhamento de uma definição mais generosa do direito. Uma definição de universalização. Nesse sentido, a Constituição configura um momento áureo desse projeto reformista. Considerando todas as áreas enfocadas nas reformas democratizantes, talvez a social tenha sido uma das que obtiveram maior êxito naquilo que os movimentos organizados pretendiam com a reforma.

Entretanto, persiste um problema cada vez mais grave. O sistema atual, apesar de toda a retórica sobre o que deveria ter sido implementado, tende a atuar pouco com relação à pobreza. O desafio consiste em saber como moldar as políticas sociais para garantir de fato o acesso a quem não o tem, e não apenas na questão mais formal do direito. Resta saber

interpretar esse movimento. Há o processamento da agenda democrática de reforma dos programas sociais. Ao considerar o movimento reformista da década de 80, a questão da democratização ganha relevância. E também no que se refere ao conjunto das propostas e discussões de reforma dos programas sociais.

O "processamento da agenda", conforme o termo cunhado pelos cientistas políticos, não pode ser considerado apenas de um, mas de dois lados. Configuram dois movimentos de reforma, que respondem a pressões e a problemas distintos, onde um deles é eminentemente político, pois atende às demandas processadas na agenda política dos demandantes e significa ampliação do sistema, para torná-lo mais generoso.

As demandas sociais do final dos anos 70, o movimento das "diretas", a eleição e a morte de Tancredo, uma aliança conservadora na direção da transição política, com estratégia definida de crescimento econômico, de gestão da crise sem recessão e de impulso aos programas sociais com reformas estruturais, entre 1986 e 1988, até a Constituição, caracterizaram um denso reformismo na área social. Sem dúvida, as reformas mais importantes abrangeram as áreas de Saúde e Previdência. As complicações começaram com a implementação das propostas reformistas, entre 1988 e 1990. Tanto pelo ritmo como pela forma de condução, deixou a desejar.

Ocorreram também ações e proposições que refletem nas políticas sociais, mas nem sempre no mesmo ritmo. Há ações concretas do Governo e pressões originárias da própria crise, onde não existem recursos e o Estado não tem como financiar. Em toda a década passada, o dilema residia em cortar ou não. O comportamento do gasto federal nos anos 80 demonstra que, em 1989, prevalecia o mesmo nível de gastos de 1981. Mas, o que ocorreu com o financiamento dos programas sociais e com a composição dos recursos? As contribuições sociais financiam 90% do sistema, que é muito sensível às oscilações do mercado e da economia, incluindo a crise da dívida e as suas formas de gestão. Isso no sentido das formas pragmáticas e dos grandes planos de estabilização, pelo menos, quatro ou cinco na década de 80. Foram várias tentativas mais ortodoxas ou heterodoxas de administração da crise, com algum impacto na política social.

A exemplo de quase todos os países latino-americanos, para amenizar os efeitos sociais da crise, o Brasil adotou três medidas, até 1983: a mudança da alíquota das contribuições, para a reestruturação do sistema, o que de fato ocorreu, mas apresentava problemas de financiamento em 1980; a criação do FINSOCIAL, em 1982, programa financiado que deveria adicionar recursos ao conjunto dos programas sociais, mas que, na verdade, acabou substituindo recursos de origem fiscal, que deveriam atender algumas áreas, como saúde e educação. A idéia de sua criação, de fato, consistia em se obter um pouco de folga, para atuar com maior liberdade do que no caso dos fundos vinculados às áreas sociais, dentro da previsão de que a situação iria piorar; e a mudança nas prestações da casa própria, em 1984. Obviamente, essa última medida não obteve impacto social, porque atendeu a grupos com poder e influência, embora tenha sido idealizada como medida social, a exemplo da legislação dos alugueis.

Com a Nova República, dentro do espírito de desenvolver, recuperar e, ao mesmo tempo, procurar controlar a inflação, surgiu a idéia da criação de programas de emergência, denominados Programas de Prioridades Sociais (PPS) e desenvolvidos em 1985 e 1986. Na verdade, o objetivo não era criar um programa novo - a única novidade foi o programa do leite -, mas concentrar os existentes, principalmente na área de alimentação e nutrição, aliados a uma ou outra medida a nível de pequenos produtores rurais, assentamentos, justiça e segurança. Fundamentalmente, a intenção consistia em centrar esforços nos programas de alimentação e nutrição voltados para a camada mais pobre da população, e para os desprovidos de renda ou com remuneração até dois salários-mínimos. Exatamente, a clientela dos oito grandes programas de alimentação e nutrição existentes na década de 80, além do novo programa do leite.

No entanto, os PPS não dispunham da base social das reformas. Não constituíram programas de mobilização de categorias profissionais fortes, que clamassem por sua implantação. Em geral, a sua clientela é justamente a de menor poder organizativo e força de demanda. Com o tempo, começaram a desaparecer. Em 1990, os oito eram sete e, depois, seis. Em 1993, restou apenas o programa da merenda escolar. Acabam desaparecendo na máquina, embora não enquanto programa. Vários continuam sendo desenvolvidos, com as dificuldades conhecidas.

Entretanto, é de se lamentar o desaparecimento do esforço para a realização de um programa integrado de combate à miséria, que acompanhasse os esforços de ajustamento econômico e, durante esse processo, atuasse emergencialmente em relação à população mais pobre. Obviamente, esse segmento já estava mais fragilizado devido à inflação e aos vários tipos de programas para combatê-la.

De volta ao tema proposto, é cabível admitir que pouco se fez em termos efetivos de ajustamento. Não foram implantados grandes programas sociais. Mas, se tudo tivesse sido efetivamente ajustado, talvez os efeitos sociais não seriam tão ruins. Alguns países apostaram nesse caminho. Nem os ajustes foram realizados, tampouco as pequenas reformas estruturais, e nem o que se tinha imaginado executar, em nome da democracia: reformas menos ortodoxas, enquanto se socorria as camadas mais pobres.

As reformas generosas, embora formais, aconteceram. Mas, para se chegar ao começo dos anos 90 nesta desagradável situação. Sem dúvida, o conteúdo dessa agenda foi processado. No sentido mais forte da palavra, o que se pretendia foi realizado. Está na Constituição tudo o que se pretendeu, embora sem a combinação adequada desses movimentos. Portanto, essa forma de processamento da agenda produziu ao final resultados complicados para a década de 90.

Faz-se necessário considerar o impacto desastroso do biênio 90/92 na década de 90. Do ponto de vista do funcionamento da máquina pública e das redes públicas de serviço, torna-se indispensável levar em conta o impacto das reformas administrativas do Governo Collor, nesse período, com toda a franqueza.

Por outro lado, isso não é tudo. Persistem também os efeitos negativos da crise sobre o funcionamento das leis de saúde, educação e salários dos agentes públicos responsáveis pela operação dos serviços sociais públicos. Portanto, existem problemas de gestão, estagnação e deterioração. O quadro de proteção social diante da próxima revisão constitucional é generoso em suas definições maiores, mas extremamente frágil para atuar sobre o quadro social vigente: pobreza extrema, violência, marginalização, informalização do mercado, além de uma escola teoricamente aberta a todos, mas incapaz de reter 50% dos que ingressam no curso primário.

Persistem desafios ainda maiores do que os gerados pela pobreza. São os desafios da modernização industrial e do mercado de trabalho. Teoricamente, enquanto tudo isso ocorre, o ajuste privado em processamento demanda outras ações da educação e da saúde. Para se pensar a relação Previdência e Assistência, na reforma constitucional, torna-se necessário considerar, seriamente, esse quadro maior.

Nesse sentido, em termos de Ciência Política, seria correto considerar uma nova agenda, e não mais aquela. Uma nova agenda de reformas em formação, sobre a qual é possível e se deve exercer influência, caso se pretenda a abertura de seus temas com segurança, para evitar a polarização entre neoliberais e estatistas. A existência dessa agenda justifica-se pelo fato de determinadas demandas já terem se esgotado nesse processamento dos anos 80.

De fato, ocorreu um movimento de democratização. No caso dos programas sociais, principalmente da Previdência, representou um esforço de universalização. Na verdade, a meta da universalização continua vigorando, pelo menos para determinada parte do espectro ideológico do país. Por outro lado, também é verdade que, para esse espectro - sejam progressistas, reformistas, de esquerda ou centro-esquerda -, constata-se a existência do problema: como realizar a universalização e a focalização dos programas sociais, ao mesmo tempo?

Na prática, aqueles que pretendem um sistema socialmente efetivo percebem que é necessário pensar na universalização e, ao mesmo tempo - o que infelizmente não ocorreu na década de 80 -, na camada da população que, apesar de programas universais, não será positivamente atingida.

Em vários casos, a descentralização já apresenta modificações em seus conteúdos, porque constitui um dos movimentos com bom êxito e que, em grande parte, já ocorreram. Não é o caso deste Ministério, mas nos sistemas de saúde e educação a descentralização, de fato, foi bastante acentuada. No plano institucional, talvez tenha sido o movimento mais forte. Outros aspectos da questão, contudo, permanecem, como a participação no município, que ressalta o lado mais democrático e menos institucional. Existe uma movimentação nas comunidades de base, distinta do associativismo dos anos 80, quando se registrou uma explosão de associações, organizações, e depois minguaram.

Ao mesmo tempo em que a crise desestimula a participação, pela dimensão de sua gravidade, as comunidades voltaram a se organizar, com a presença de integrantes que antes não participavam, como é o caso de determinada região do Estado de São Paulo. As elites mais

conservadoras estão se dispondo a participar e a assumir maiores responsabilidades a nível municipal. Isso inclui trabalho conjunto com as autoridades locais na gestão de alguns problemas decorrentes da crise, surgidos na década de 80, quando a polarização era muito maior.

Existem problemas também na questão dos recursos e de suas fontes. Na verdade, o maior saldo deixado na Constituição, do ponto de vista de reformas na área social, está no conceito de Seguridade Social, pelo menos, para uma parte daqueles que demandavam por reformas. Esse conceito pretendeu não apenas ser mais generoso, como mais denso e democrático. No entanto, na sua transposição para o orçamento, para definições mais concretas de fontes, orçamentos, etc., e até institucionais, a questão acabou mal proposta.

Não é necessário um orçamento exclusivo e uma fonte única para a Seguridade. Existem sistemas extraordinariamente adequados em termos de Seguridade, com receitas muito bem separadas, que asseguram a sua efetividade. Uma Seguridade Social adequada não depende da existência de um ministério exclusivo para o setor. O grande problema pode ou não ser esse. Na realidade, não é. Teoricamente, quanto maior esse ministério, mais poderoso. Teria maior poder de barganha com relação a outros, mas enfrentaria também problemas maiores de gestão. A experiência internacional indica as duas coisas. Há sistemas ministeriais, ligados ao conceito de Seguridade Social, funcionando bem separadamente e outros, com um único ministro e ministério, funcionando mal.

Portanto, na verdade, não é o desenho institucional que define o sucesso ou o fracasso de um sistema. No Brasil, porém, não se promoveu a transposição do conceito de Seguridade para o desenho institucional. Talvez, a proposição do orçamento único, do ministério único, do caixa único, etc., mereça revisão. É preciso discutí-la, pois as duas outras áreas da Seguridade também enfrentam graves problemas. Não resta dúvida de que a saúde está desprovida de financiamento neste país. Apesar da recuperação da COFINS, é questionável se irá conseguir substituir 88% das fontes de recursos da saúde, originalmente atreladas à Previdência. Essa questão também exige reflexão.

Nesta crise, para democratizar a Assistência Social, requer-se um reforço brutal dos programas assistenciais e um volume enorme de recursos. Somente para recuperar os programas de alimentação e nutrição - o que não é suficiente -, teria-se de ir muito além do anunciado para a recuperação da merenda. Esse item afeta a parcela da população carente que frequenta a escola, mas falta a suplementação alimentar para gestantes e uma série de outros itens.

A destinação de recursos para a Seguridade constitui um desafio importante para a reforma constitucional. Mas, pode haver uma solução rápida, a partir da separação de seus componentes. Isso exige um esquema de financiamento mais adequado das ações de saúde e assistência no país, o que não está bem equacionado. Obviamente, o equacionamento dessa questão não cabe apenas ao Governo Federal, pelo contrário. No caso da Assistência Social, torna-se necessário acelerar a descentralização prometida. A Constituição previu um prazo de cinco anos para a municipalização radical das ações sociais. No entanto, nada aconteceu. Só agora a Lei Orgânica da Assistência Social está em debate.

Resta, ainda, a questão dos recursos centralmente localizados no âmbito federal e também nos estados e municípios. No caso da saúde, a situação é complicada. De certa maneira, a legislação de implementação do SUS vem provocando uma perversidade. No plano institucional, a ordem é diminuir para agilizar o papel dos estados. E, a nível de recursos, deve-se ficar dependente dos estados e da sua disponibilidade de caixa. Caso não existam recursos, o município acaba arcando com as despesas.

Entre maio e junho de 1991, foi realizada uma pesquisa em 50 municípios ricos, médios e pobres do Estado de São Paulo. Os municípios aplaudiam e os hospitais de clínicas também, pois a nova forma de repasse das UCAs determinava uma conta no Banco do Brasil para as prefeituras. Um ano depois, com o agravamento da crise, o Governo Estadual já contribuía com 39% do total para substituir os recursos do INAMPS.

Os municípios não dispunham de mais recursos. Por isso, tornou-se impossível promover realizações, como fizeram logo depois da reforma tributária, quando a situação se apresentava um pouco mais favorável. Houve muitas contratações. De 1988 para cá, foram os municípios, e não o Estado, que contrataram médicos em São Paulo. Até os de médio e pequeno porte pagavam salários mais altos do que a própria Secretaria Estadual de Saúde, na época, e um pouco menos do que o INAMPS. Nos últimos seis meses, esse quadro mudou.

No caso dos recursos para financiamento da Seguridade, a composição dos níveis de Governo e a recomposição das relações, das parcerias entre Estado, setor privado lucrativo e não-lucrativo precisam ser debatidas, para que se possa pensar no conjunto dos problemas, e não apenas em alguns componentes do problema maior das políticas sociais no país. Há outras discussões embutidas nesse contexto. Mas, essas são as questões maiores que devem integrar o conteúdo de discussão da nova agenda ainda em formação, iniciada com o debate sobre o neoliberalismo e a conveniência de se diminuir o tamanho do Estado, e a necessidade ou não de privatização. Existe disposição de se pensar com maior cuidado nas alternativas. A situação de degradação social é muito séria e, dificilmente, os modelos já prontos e acabados conseguirão resolvê-la.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a exposição da Dra. Sônia Draibe, que traçou um amplo painel da evolução da política social no país nos últimos anos. Com certeza, essas questões poderão ser discutidas no debate a seguir, dentro de um enfoque mais previdenciário. Gostaria de tecer algumas considerações. Ela analisou, de certa maneira, dois movimentos em evolução na década passada. Um avançou no sentido da democratização e redundou na previsão de programas mais generosos na área social. O outro percorreu um sentido contrário, devido às dificuldades crescentes com a erosão das bases de financiamento desses programas, e das dificuldades institucionais para implementação dessas diretrizes generosas.

Os avanços sociais acabaram por se restringir aos segmentos que, extrapolando as garantias formais, conseguem efetivamente acesso ao sistema e aos serviços prestados, enquanto a grande massa da população permanece excluída dos benefícios. O sistema de proteção social

revelou-se incapaz de superar esse fosso social. Sobretudo, talvez não seja realmente capaz ou não seja essa a sua função, conforme observou a Dra. Draibe, pois está condicionado pelas características do modelo de desenvolvimento pretendido, o de integração ou de exclusão.

Devido à inexistência de programas eficazes de Assistência Social e à desagregação de alguns núcleos institucionais, em termos de prestação de serviço, boa parte das demandas acabam recaindo sobre a Previdência Social. Por exemplo, registrou-se um enorme incremento na População Economicamente Ativa (PEA), na última década, em grande parte em segmentos progressivamente informalizados. No que diz respeito à base, percebe-se que a fração dessa PEA efetivamente contribuinte do sistema previdenciário sofreu um decréscimo relativo, pois os números absolutos permaneceram mais ou menos iguais.

Paralelamente a esses problemas - informalização, crescimento da PEA e certa estagnação em termos absolutos e decréscimo em termos relativos da base de financiamento -, verificou-se um processo geométrico de incremento no processo de concessão de benefícios, sem mencionar as melhorias para segmentos que jamais contribuíram. Indubitavelmente, a tentativa de se promover a justiça social é até possível, mas implica grande aumento de dispêndios. No setor rural, por exemplo, houve uma elevação do piso de meio para um salário-mínimo e, na Previdência Social, a manutenção de um programa de renda mensal vitalícia, característica eminentemente assistencial. Esse dois casos chamam a atenção por serem mais relevantes e de maior impacto. Mas, existem vários outros em que a Previdência, apesar de seu caráter basicamente contributivo, acabou sofrendo pressões para a universalização na prestação de seus benefícios.

Gostaria que a senhora analisasse a viabilidade da Previdência transformar-se no sucedâneo das políticas sociais no país. A outra questão refere-se a sua filiação à corrente defensora da transformação do modelo brasileiro, de meritocrático para institucional redistributivo, de perfil social-democrata. Em continuidade ao que ocorre hoje, seria viável aplicar à Previdência esse tipo de orientação? É possível a Previdência abandonar definitivamente o conceito de seguro e vínculo contributivo, para caminhar para o conceito de Seguridade Social, menos preocupado com a contribuição e mais em atender às necessidades sociais?

Sônia Draibe (Conferencista) - Em relação à primeira questão, não há qualquer dúvida: não é possível. Tampouco para o conjunto dos programas sociais. Na verdade, em comparação com a década passada, registraram-se poucas modificações na forma de financiamento dos gastos sociais no Brasil. Nessa década, considerava-se que os gastos sociais se baseavam muito nas contribuições sociais. Não eram apenas os fundos da Previdência, mas também o salário-educação e todos os outros fundos, que fragilizam o sistema, pois seu sucesso depende do bom desempenho da economia, conforme o famoso trabalho de Fernando Rezende. Além disso, são muito vinculados, pois se destinam a tudo e a todos.

O problema do emprego no Brasil, aliado ao da proporção mercado formal/informal de trabalho, além dos baixos salários e da concentração de renda, levam à conclusão de que a base de financiamento dos gastos sociais no Brasil é muito estreita. Se a base já é estreita para as

aspirações, imagine para ampliá-la. Mas, não é impossível a permanência dos programas assistenciais na Previdência. Há países que a separam totalmente e a assistência constitui outro ministério. Em outros, ao contrário, a qualidade do sistema de Previdência, da arrecadação, da distribuição e a competência funcional é utilizada até para gerir certos programas tipicamente assistenciais. Mas, os recursos não advêm da Previdência ou, pelo menos, são reforçados com recursos fiscais. É o caso, por exemplo, dos programas de reforço à renda familiar existentes na França, onde existem vários pequenos programas assistenciais e o sistema de Seguridade Social é um dos gestores desses programas. Há um caixa para os programas familiares, que constituem benefícios previdenciários vinculados à Previdência. Esse caixa também promove a gestão de programas assistenciais específicos, com recursos transferidos pelo Tesouro.

Na verdade, não configura uma extensão indevida. O problema reside no fato da base de contribuições ser estreita, porque o salário é baixo e a massa salarial também. Com essa desigualdade de rendas - são 24 milhões de contribuintes - qual a proporção atribuída ao salário-mínimo, e qual o problema? É possível compor programas assistenciais, como o da renda mensal vitalícia, até utilizando a competência da Previdência na identificação dos beneficiários, mas não necessariamente com recursos previdenciários.

Nem tanto aqui, pela inexistência de base contributiva, mas em vários outros países, se houvesse a separação de fato do regime rural do urbano, o rural tenderia a ser deficitário. No entanto, essa solidariedade entre o urbano e o rural acaba ocorrendo de um ou outro modo. E existem várias maneiras de se promover essa composição. Também é possível reduzir o grau de dependência ou de pressão sobre a Previdência. Não é o caso de se criar um outro programa para os benefícios rurais, fora da Previdência. Entretanto, há certos programas que requerem maior atenção. Caso contrário, torna-se impossível realizar tudo e muito menos toda a Assistência Social.

Aliás, o financiamento de todo o sistema de saúde pública brasileiro, via INAMPS, constituiu uma complicação para a Previdência. Essa era a realidade, até a década passada, utilizando-se as contribuições específicas da Previdência e não os recursos dos impostos gerais. A base é estreita e torna-se impossível imaginar uma capacidade de financiamento infinita, principalmente para responder ao problema em questão. Existem milhões sem comida e sem habitação. Não será a Previdência que promoverá um programa de casas populares. A referência é a programas assistenciais consistentes e caros. Mesmo os programas de alimentação e nutrição apresentam custos elevados.

Sobre o programa de renda mínima defendido pelo senador Eduardo Suplicy, existem outros semelhantes em alguns países, dirigidos a bolsões de miséria, a exemplo da concepção da renda mensal vitalícia. Caso se comece a pensar em programas para a maioria da população, não será esse tipo de base contributiva que irá financiá-los. Não há dúvidas sobre isso.

Portanto, respondo a sua segunda indagação e completo a pergunta: será possível executar um programa mais generoso, para se caminhar sobretudo em direção a um modelo como o social-democrata? Torna-se difícil responder. Principalmente, pelo atual comportamento dos

chamados modelos sociais-democratas. Existem dificuldades na Suécia e na Dinamarca, com problemas de desemprego e informalização do mercado de trabalho. A mudança e a revolução verificadas no mercado de trabalho têm afetado os melhores sistemas de Seguridade Social. Não é problema de má-gestão, mas da inadequação entre determinada concepção de mercado de trabalho-financiamento, que vem ocorrendo.

Na Alemanha, por exemplo, o sistema previdenciário promove a conjunção com a empresa, inclusive de uma parte da negociação coletiva, e uma funcionária da BASF, no caso específico, tem o direito de permanecer seis anos em casa por cada filho que nasce. Ela, porém, prefere retornar ao mercado, que é muito dinâmico, e não comportaria ausência tão prolongada. Portanto, o direito nem é utilizado. Não é só devido ao problema demográfico. No começo dos anos 50, talvez, alguns países europeus, como a França e a Alemanha, implementaram programas de reforço familiar.

Esse não é o caso hoje, pois ter filhos e criá-los adequadamente constitui um risco social. Os alemães não mantêm creches públicas, mas as substituem por outros tipos de programas, onde as mães cuidam dos filhos - a concepção é outra. Esse exemplo mostra que, mesmo em um sistema bem-estruturado como o da Alemanha, existe um núcleo muito bem protegido, mas a franja começa a experimentar a precariedade da proteção. No caso específico da funcionária da BASF, ela não desfrutava de nenhum dos benefícios oferecidos pela empresa, pois seu emprego era temporário e havia sido recrutada por uma firma de contratação de mão-de-obra, que não a manteria por muitos anos para evitar a aquisição de certos direitos. Esse constitui um dos grandes problemas alemães e não está tão distante da realidade brasileira. O temor consiste no agravamento da situação. Não são apenas os velhos pobres, mas também os novos e o mercado de trabalho moderno, meio precário.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Além do desemprego estrutural, que já caracterizou o modelo de desenvolvimento brasileiro, estaria-se experimentando as mesmas transformações estruturais, que afetam o setor moderno da economia.

Sônia Draibe (Conferencista) - Com a perspectiva de ocorrer uma terceirização muito forte, na área onde se poderia promover uma arrecadação de contribuições sociais muito grande. Com a proposta da previdência básica, e depois das complementares de qualquer tipo, pensou-se em algo que tenderia a ser um *flat benefit*, mas apenas mais limitado, sem abertura total. Se o caminho para um modelo mais generoso for esse, há viabilidade, conforme vários estudos sobre o assunto. O corte poderá ocorrer entre cinco e dez anos. Mas, é importante manter uma previdência pública resistente, com benefícios relativamente elevados, e reduzir a abertura do leque de beneficiários. Nesse sentido, será viável caminhar em direção ao modelo social-democrata. Entretanto, proporcionar tudo do melhor e mais caro a todos, nem na Suécia.

Obviamente, temos problemas muito graves, que hoje também afetam a toda a Europa. A questão da unificação do sistema previdenciário europeu constitui um exemplo. Como unificar os direitos do cidadão alemão com os do grego ou do português? Os problemas surgem imediatamente. Os sindicatos nem querem saber disso. Na melhor das hipóteses, significa a

redução dos benefícios nos sistemas mais generosos, cujo desempenho é razoável. Em 1991, a Itália ainda estava bem, mas hoje não. Realmente, é uma situação complicada. Mas, considerando-se essas restrições, ainda é possível. Nesse sentido, torna-se necessário pensar nos limites atuais, que desafiam os próprios sistemas ditos redistributivistas, universais, etc..

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - A senhora considera interessante caminhar para uma previdência social básica, universal, para atender a todos, e estimular a previdência complementar, a partir de determinadas faixas de renda, a serem definidas?

Sônia Draibe (Conferencista) - Que se respeite a heterogeneidade social brasileira, que é real.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - O problema reside na relação entre a base de contribuição e a de benefícios. Hoje, caso se reduzissem os beneficiários da Previdência na faixa, por exemplo, de até dez salários-mínimos, ocorreria um impacto muito grande se a base de incidência fosse reduzida na mesma proporção, respeitado o caráter contributivo originário da Previdência Social. A grande fatia de entrada de recursos, no regime vigente de repartição simples, vem exatamente das camadas mais altas. Nesse caso, configura-se um problema de ajuste. Muito provavelmente, só poderia ser realizado com bases de contribuição distintas da base de concessão dos benefícios. Portanto, os benefícios devem-se situar em uma faixa inferior às tributadas, para o financiamento do sistema. E isso gera um problema muito grande, pelo menos do ponto de vista político.

Sônia Draibe (Conferencista) - É verdade. Esse ajuste só pode obedecer a critérios políticos, e não contábeis nem atuariais. Não existe outra maneira possível. Só na base da solidariedade. Com esse padrão de remuneração, o ajuste um a um torna-se inviável. Nesse caso, a alternativa está em adotar o modelo chileno. Cada um contribui com o que pode, e contará também com o que o risco do investimento permitir. Isso configura outra situação. Muitos consideram esse modelo muito bom. Mas, ele estará bem apenas enquanto o mercado financeiro funcionar, e sem maiores riscos. O governo tem proporcionado um grau médio de cobertura de risco. No entanto, já há alguma coisa balançando. Principalmente, se ocorre especulação financeira. A única forma viável é a política de acerto, de convencimento e de campanha. Caso contrário, não dá.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - As contas não fecham.

Sônia Draibe (Conferencista) - Pago imposto de renda sem nenhum acerto político, em benefício público, e não existe risco. No Brasil, há uma classe média contribuinte que mantém o filho na escola privada pela insuficiência da escola pública, e utiliza o seguro médico privado também pela mesma razão. Portanto, de certa forma, a sociedade já promove esse tipo de solidariedade, não constitui novidade.

Nesse caso, o problema não é da Previdência, mas do sistema partidário, da representação política. Isso requer outra forma de abordagem. Para se repensar a Previdência,

efetivamente, torna-se necessário utilizar outros canais, os sociais e os políticos. Na Constituição de 1988, as forças organizadas se fizeram ouvir e os deputados escutaram. A situação é difícil, mas não significa que seja impossível tentar, para se criar vontade política.

Em lugar algum é fácil. No início da década de 80, estudei os sistemas dos países desenvolvidos, Inglaterra, França, Espanha, Itália e Estados Unidos, exatamente, quando se argumentava que o estado do bem-estar estava acabando. Havia alguns movimentos nesses países, principalmente na França, onde se registrou uma perda de competitividade em função da economia francesa, naquela época. Mas, o desafio sério começou com o desemprego. O sistema de seguridade recebia pressões para cobrir o desemprego estrutural do país. Porém, de onde extrair os recursos? Seria necessária uma nova fonte, pois a disponível não estava preparada para enfrentar a situação. Aí, o governo criou em 1981 o chamado imposto de solidariedade anual, de 1%, para todos os assalariados, depois renovado por mais um ano. Houve muita resistência e irritação. Os sindicatos alegavam que não pagariam pelo desemprego dos imigrantes que deveriam retornar a seus países. A resistência política foi muito grande.

Essa situação demonstra a dificuldade de se estabelecerem patamares. Com resistências de um lado e outro, mais tarde criaram o programa de renda mínima, com outras fontes. Houve adequação a certo nível político de aceitação e equacionamento do problema. Mas, passaram-se quase dez anos para que a França conseguisse o equacionamento, ainda não totalmente resolvido, do programa de renda mínima. E restam muitas dúvidas sobre a sua implementação. Lá, um programa de renda mínima atinge apenas 400 mil famílias, situadas abaixo do nível mínimo estabelecido de 400 dólares. E estão todas mapeadas. Teoricamente, é muito fácil. Difícil é a gestão posterior.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Essas 400 mil famílias constituem a franja do sistema francês, não é?

Sônia Draibe (Conferencista) - Lá é a franja.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Aqui é a maioria.

Sônia Draibe (Conferencista) - Aqui se conta tudo aos milhões. Equacionar em termos de milhões se torna difícil até para a França. Tampouco para o Chile foi difícil implementar um programa de rede social. A Beatriz Azeredo deverá expor aqui que o ajustamento ortodoxo chileno realizou um programa para assistir os pobres. No entanto, as crianças abaixo do nível de pobreza atendidas são 900 mil. Lá, conta-se em termos de mil. E o programa de alimentação e nutrição para crianças, ditatorial até, é excelente. Coitada da mãe e da gestante que não comparecesse ao posto de saúde.

Porém, já havia uma demanda prévia, posteriormente reforçada. Ainda no período Pinochet, foi suspenso por um tempo o programa do leite e da alimentação, distribuídos através dos postos. As mães foram para as ruas, apesar da ditadura, e o programa voltou. Em alguns países, não se brinca de criar e extinguir programas. Se a população tem um grau um pouco

maior de organização, ela luta por esse "direito", por essa nova conquista. Infelizmente, não é esse o caso brasileiro. No Chile, 1/3 da população é pobre, cerca de cinco milhões de pessoas. Os programas da rede social, em funcionamento no município, com cadastramento da família pobre, da mãe chefe de família, etc., são muito bem feitos. A ficha que eles criaram é fantástica. E a burocracia foi treinada para isso. Criou-se competência a nível municipal e as organizações não-governamentais são pouco utilizadas.

As prefeituras são as executoras e as assistentes sociais visitam as famílias. No entanto, existem situações abomináveis, como as visitas às 7 horas da manhã, para verificar a presença masculina. Se a mulher declara que vive só, desfruta de maiores direitos, que os perde se tiver um companheiro. Enfim, são programas de ajuda social que puderam ser geridos durante os piores períodos do ajustamento. Os números são factíveis.

No Brasil, o grande desafio está na identificação do pobre. Não é fácil elaborar o mapa da pobreza. Em um país com problemas sérios, não se trata apenas de um mapa geográfico da pobreza, mas do mapa individual da pobreza. Nos Estados Unidos, é realizado um cadastramento para valer. Tem de ser assim. Caso contrário, não se identificam as necessidades sociais. É preciso ser dessa forma em determinado momento, mas de acordo com os recursos disponíveis para o atendimento a milhões, que constituem as clientela muito grandes de carentes no Brasil, hoje. Entre as perdas da década, está a oportunidade da execução de programas, enquanto eles existiam e havia alguns recursos. Na metade dos anos 80, os recursos eram maiores, a organização também e a máquina mais capaz de realizar determinadas ações do que hoje, quando aumentou a pobreza e não há disponibilidade de recursos. Ambos se agravaram, o problema e a situação.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra o senhor **Ciro Fernandes**.

Ciro Fernandes - Sou Coordenador de Serviços Previdenciários. A questão é o problema da institucionalização das políticas sociais e, particularmente, da política de Previdência Social. A inferência que se pode extrair da exposição da Dra. Draibe é de que, nos anos 80, o país experimentou a redemocratização e também o deterioramento dos padrões gerenciais do Estado. É como ter o sistema político em bom funcionamento na conversão das demandas, mas desprovido de instrumentos para tornar realidade a agenda acatada. Portanto, sem ter como operacionalizar o sistema. Existe um consenso em torno da política social, da universalização dos benefícios e do combate à pobreza. No entanto, o Estado não dispõe de instrumentos administrativos e institucionais para tornar isso realidade. Prevalece um processo de fragmentação e de desorganização da máquina pública em todos os níveis.

Existe uma relação entre a redemocratização e a perda da capacidade administrativa e de gestão do Estado? A democracia no Brasil provocou a desorganização maior do Estado e a queda em seu padrão gerencial? Se existe essa correlação perversa, o que se pode fazer para revertê-la, tendo como referência o problema específico da Previdência Social? Qual o tipo de modelo e de solução passível de se adotar para promover a eficiência na gestão da Previdência Social?

Também é óbvio que boa parte dos problemas da Previdência Social está relacionada à ineficiência, à corrupção e a todo tipo de irregularidades bem conhecidas. Como pensar em um modelo eficiente, uma burocracia com alto padrão técnico e, ao mesmo tempo, compatível com os ideais - que também existem - de um sistema transparente, democratizado, no qual a clientela participe das decisões e dos benefícios?

Sônia Draibe (Conferencista) - Esse questionamento proporciona a oportunidade de se abordar algumas coisas importantes. A primeira delas se refere à década de 80, que também apresentou outros resultados, e reforçam até a questão do por que não se fez melhor. Quais são esses resultados? São paradoxais, pois houve melhoria em alguns indicadores sociais. Isso se deve à permanência do que continuou em funcionamento na rede pública, em termos de saúde e educação, inclusive os programas de alimentação e nutrição.

Isso requer atenção e desafia o pensamento em vários sentidos. Para aonde vai a população pobre? Para a igreja, para as organizações não-governamentais e obras sociais comunitárias, etc.. Mas, principalmente, para o posto de saúde, a escola e aqueles programas governamentais que funcionavam. Portanto, para os programas de massa. É importante ter isso em mente.

Obviamente, quando a situação piora, ouve-se dizer que a comunidade, as organizações não-governamentais, os comitês das cidades resolvem. Mas, resolvem muito pouco, em alguns bolsões, em determinados lugares e programas. Na verdade, quem dá conta é o Estado, de um lado, e as igrejas, de outro. As igrejas não figuram nessa situação por acaso, mas porque têm máquina, são organizações, instituições e, portanto, permanentes nesse sentido. Uma pesquisa realizada no Distrito Federal demonstrou que quase 60% dos programas de creches não-governamentais são organizados pelas igrejas, 54% dos quais pela Igreja Católica. Em países como o Brasil, dificilmente, programas de massa se realizam com base no voluntariado desorganizado.

A década de 80 também incluiu essa lição. As coisas funcionaram em determinados setores, porque havia serviços públicos de massa, como as redes públicas de educação básica, as creches municipais e os programas alimentares.

A questão da relação entre democratização e padrão de gestão pública é mais complicada. Os estudos que tenho realizado sobre o Estado brasileiro cobrem da década de 30 para cá. A destruição do aparelho público, das carreiras e dos padrões teve início nos anos 70, não na década de 80. Houve um grande crescimento nos anos 70, sem os investimentos necessários em qualidade. Nessa época, destruiu-se a carreira do professor e a do médico, pois o funcionário público não tem horizonte. Não existem investimentos em qualidade, em recursos humanos, e nem na máquina previdenciária. Na metade dos anos 80, uma das reclamações deste Ministério se referia à existência de 240 mil funcionários desesperançosos, sem um horizonte pela frente.

É difícil realizar reformas. Não estamos falando em processos fáceis. Mas, infelizmente, a relação entre o autoritarismo e a gestão pública não constitui um bom exemplo. Apesar de nas

décadas de 30 e 50 terem existido certos bolsões de modernidade muito grande no Estado brasileiro. Não há dúvidas sobre isso. Na verdade, considerando os sistemas sociais, verifica-se um envelhecimento brutal da burocracia e das carreiras típicas, dos anos 70 em diante. Ao se chegar à década de 80, a sua observação é bem pertinente. Houve, na realidade, uma turbulência provocada pelo processo de democratização. Mas, nem todos os males das gestões se devem à democratização. Alguns estão ligados à manifestação mais clara dos problemas, o que não ocorria antes.

Provoca certa irritação ouvir falar mal do corporativismo dos médicos e dos professores. Eu também sou professora e, na verdade, a categoria é muito corporativista. Obteve determinadas coisas que são privilégios de fato. Entretanto, perdeu muito em qualidade e em reciclagem. Um exemplo é a massa do professorado primário. Dizer que são privilegiados configuraria um sentido demasiado forte. Eles têm de lutar por melhores salários, porque estão baixos para a sua profissão, para a aquisição de livros, de vestuário razoável, e para se locomover.

Não há, porém, essa relação estreita entre democracia e má-gestão da máquina pública. A democracia deixou a descoberto muitos problemas. E reforçou outros mecanismos não-democráticos de acesso ao serviço público e de distribuição de benefícios. Talvez, existam clientelismos mais democraticamente distribuídos no país do que antes. Mas, enfim, a democracia não é a responsável pelo mal-estar na gestão pública.

Entretanto, vale lembrar o caráter conservador do processo de democratização do país. A abertura e a democratização foram bastante dirigidas por um ato conservador de forças políticas. Muito do que disse aqui só se encaixa dentro desse ângulo. Não estava, contudo, pré-determinado dessa forma, que teria de ser assim. É possível pensar em outras maneiras de democratizar a sociedade, os serviços e as políticas sociais.

Infelizmente, existem poucos estudos sobre a ausência de uma coalizão reformista forte na década de 80. Houve muito conservadorismo. Nesse sentido, talvez, você tenha razão. Essa democratização impulsionada por uma coalizão de forças conservadoras, cuja pretensão de mudança é muito pequena, reforçou mecanismos bastante clientelistas, feudalizou e privatizou grande parte do Estado. A culpa não é da democracia, mas dos ditos "democratas".

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra, o Dr. Beskow.

Luiz Fernando Beskow - Sou da Secretaria de Previdência Social. Gostaria de tecer algumas observações, especificamente, sobre a questão mencionada pelo Ciro Fernandes. Hoje, o Estado brasileiro não tem mais a flexibilidade operacional existente a partir do plano de metas de Juscelino Kubitschek, por exemplo, ou dos primeiros anos de planejamento dirigido do ex-Ministro Reis Velloso. Tampouco sei se isso decorre da democratização do país e do esfacelamento, por assim dizer, de organismos ou agências de desenvolvimento existentes. A SUDENE, a SUDAM e outras entidades de planejamento, de alguma forma, colaboraram para

o desenvolvimento regional localizado em algumas fronteiras brasileiras, em áreas mais específicas de pobreza.

Embora considere relevante a discussão sobre o esfacelamento da organização estatal federal, a falta de futuro das ações administrativas e a falta de planejamento, principalmente, dos programas ditos sociais ou de assistência social, etc., gostaria de levantar uma questão não muito pertinente ao assunto, mas fundamental para o futuro do país - o planejamento familiar. O explosivo crescimento demográfico brasileiro, embora nos últimos anos o IBGE tenha apontado certa redução, ainda é extremamente elevado em relação ao crescimento do PIB. Como encarar essa perspectiva de crescimento populacional brutal, em face de expectativas crescentes da população e de uma reduzida possibilidade do Estado de investir em programas sociais, para atender a essa expectativa? Permanece um hiato entre a expectativa do cidadão e o que o Estado, ou o conjunto do mercado, pode fornecer a ele em serviços e produtos.

Sônia Draibe (Conferencista) - A partir da última observação, confesso que não sou demógrafa e conheço pouco os dados do Censo de 1991, os dados populacionais. Só tenho conhecimento dos grandes dados publicados na imprensa e sobre os quais o Núcleo de Estudos Populacionais da UNICAMP tem trabalhado. Observa-se, porém, que a taxa de crescimento não tem sido tão grande. Obviamente, existem bolsões onde essa taxa é maior. Os bolsões pobres apresentam as taxas mais altas de fecundidade, muito possivelmente por causa do conjunto de fatores que afetam e definem a pobreza, e pela falta de informação, de educação, etc..

Não cabia à Constituição, nem antes nem agora, definir padrões de planejamento familiar. Divulgar informações, elevar o padrão educacional, principalmente dos bolsões miseráveis, constitui problema do Estado e, muitas vezes, passa pela Constituição. Mas, particularmente considerando a história política dessa questão no Brasil, não concordo com sua observação, pois a população do país não está explodindo.

No entanto, você tem razão ao afirmar, e Wilmar Farias realizou estudos interessantes sobre o tema, que, em função do padrão populacional anterior à natureza da transição demográfica brasileira, e às projeções desenvolvidas, possivelmente, o país irá conviver, e de forma muito rápida, com uma situação complicada para as políticas sociais. São as novas demandas da população idosa, cuja participação vem crescendo no total da população, e as fortes demandas por educação, saúde e alimentação, provenientes das crianças e dos jovens, principalmente. Existem muito poucos programas para jovens neste país, infelizmente.

Prevalece essa convivência com demandas diferenciadas impostas pela transição demográfica e geradas pelo aumento no percentual da população de idosos, por internações hospitalares e uma série de programas específicos para idosos, além da forte permanência de demanda de programas sociais voltados para a população em geral. Principalmente, para a população jovem, nessa composição etária que deve permanecer até os dez primeiros anos do próximo século.

Sobre a questão mais geral do Estado, ao responder ao Ciro Fernandes, não quis dizer que não existe esgotamento do padrão de gestão, nem que inexistem problemas de gestão, pelo contrário. A intenção consistiu em não reforçar as teses conservadoras, que atribuem a culpa à democracia. Senão, trabalha-se com uma visão muito ingênua sobre o modernismo autoritário no país, onde não houve corrupção, apenas modernização, etc.. Isso não é verdadeiro. De fato, registrou-se um processo de modernização, com o surgimento de grandes máquinas corruptoras, fora de qualquer controle público. Inexistiram quaisquer controles sobre a gestão pública nos anos 60 e 70. E eles desapareceram, onde existiam.

Concordo, porém, com sua observação sobre o esgotamento do padrão de gestão pública, devido às modificações tanto materiais - do mundo material, do trabalho, da economia - quanto intelectuais. Houve um esgotamento do Estado. Muitos dizem que o Estado desenvolvimentista acabou, e já não funcionam mais aquelas formas anteriores de se realizar o planejamento e alavancar o desenvolvimento, através de determinados mecanismos. Na verdade, o formato do Estado com grandes entidades públicas, concebidas para alavancar o desenvolvimento, não funciona mais. Não se trata de recuperar, mas de inovar, em muitos casos.

Se a sua observação foi nesse sentido, concordo com ela. Porém, os problemas existem. Apesar de admiradora dos padrões juscelinistas e até geisistas em alguns casos de planejamento, torna-se difícil recuperar aqueles padrões de planejamento. E não apenas no Brasil. Esse tipo de problema tem maior abrangência e diz respeito às modificações mais materiais registradas no mundo.

Um bom exemplo é o da França. Mesmo em um país tão planejador, o último plano nacional data de 1981. O argumento defendia que as demandas de curto prazo inviabilizavam o planejamento. Ao que parece, o planejamento está se tornando incompatível com as formas mais flexíveis, as novas maneiras de produzir e de organização da própria sociedade.

Nesse sentido, constitui um desafio pensar na construção de um novo tipo de Estado. Vários intelectuais têm chamado a atenção para a questão do esgotamento, de um lado, e a dificuldade de se desenhar novos formatos para a máquina pública estatal, em um país como o Brasil. Esse é um problema sério e transcende um pouco essa discussão. Mas, aí está uma questão forte que, obviamente, afeta os programas sociais e a visão deles.

Recusar explicitamente o estatismo, não configura apenas uma postura do neoliberalismo. Vários bolsões progressistas e grupos organizados da sociedade assumem posições antiestatistas, na luta para que a sociedade recupere formas autônomas de autogestão. Muitas vezes, isso surge como proposta para programas sociais, principalmente os permeados por relações sociais mais diretas, como a guarda de crianças, programas para idosos, etc.. Existe desconfiança quanto a grandes equipamentos públicos, muito burocratizados, impessoais e hierarquizados. E há a proposta de se reformular as parcerias do Estado, tanto com o setor privado lucrativo quanto com o não-lucrativo - as formas comunitárias não-governamentais de organização dos serviços sociais. No Brasil, até por resistência, registrou-se uma quantidade bastante grande de pontos

inovadores nessa área e nesta década. Pode-se afirmar que essa constitui uma forma de modificação do Estado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Mais uma vez, agradeço a presença da Dra. Sônia Draibe. Estão encerrados os trabalhos de hoje.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS IMPLICAÇÕES DEMOGRÁFICAS

EDUARDO RIOS*/

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - O professor Eduardo Rios é doutor em demografia, pela Universidade da Califórnia/Berkeley, vice-diretor e professor do curso de pós-graduação em demografia, da Universidade Federal de Minas Gerais, e, também, consultor da Organização Mundial de Saúde (OMS) na área de saúde reprodutiva da mulher.

Eduardo Rios (Conferencista) - Gostaria de agradecer a oportunidade de apresentar algumas idéias sobre o potencial da demografia no planejamento de políticas públicas e aplicadas, no caso específico, a Previdência Social e as questões demográficas. O padrão demográfico brasileiro mudou, a partir dos anos 70. As mudanças e as suas conseqüências têm relação com a Previdência. A esperança de vida também. O tema a ser abordado inclui essas situações, e a interação da demografia com a economia. A idéia consiste em discutir os acontecimentos no Brasil dos anos 90 e na década do próximo século, que favorecem transições para a previdência complementar e, pelo menos, para alguns segmentos da população.

Esse é o lado otimista ou até pessimista da moeda, indicado pela demografia e relacionado à estrutura diversa e heterogênea do mercado de trabalho brasileiro. Tudo isso é economia e mercado de trabalho, mas se torna demografia, principalmente, na relação com a idade. As duas variáveis da demografia prevêm a separação do grupo por sexo e idade. É uma ciência em torno desses dois cortes. No caso, essas duas partes econômicas em questão se tornam demografia econômica, na medida que se corta por sexo e idade, constantemente, todas as classificações que estão sendo realizadas.

Apesar dos resultados serem muito preliminares, pois constituem exercícios baseados numa tese inconclusa de mestrado, integram a metodologia de um trabalho em andamento para a Previdência. Portanto, o padrão demográfico apresenta algumas implicações em questões, como a alíquota de contribuição e o potencial do sistema, ao longo do próximo século. Isso, para se ter uma idéia de como a demografia serve de instrumento para a Previdência, em termos de

*/ Palestra realizada em 26 de maio de 1993.

planejamento de longo prazo. Também demonstra o papel da demografia, tanto nas discussões atuais, como informativo de parâmetros, para o planejamento de longo prazo da Previdência.

Por que existe um novo padrão demográfico no Brasil e o que isso representa? Na realidade, reflete uma mudança ocorrida não só no Brasil, mas em vários países do primeiro mundo, e até em alguns do terceiro mundo. A chamada transição demográfica já aconteceu em alguns países. Em outros, como o Brasil, está em fase de processamento. Em muitos países africanos, o processo ainda nem começou. A abordagem do caso brasileiro servirá para explicar a transição demográfica e, posteriormente, a análise de suas consequências.

A transição demográfica é menos uma teoria e mais um fato estilizado, no caso, com dados do Brasil. Na fase inicial, caracteriza-se pelo baixo crescimento populacional, apesar da taxa de 1,4% de crescimento brasileiro atual também ser pequena para os padrões de país do terceiro mundo, ou igual à verificada no país, em termos vegetativos, no início do século. Para a época, tratava-se de uma taxa de natalidade muito alta, embora também fosse muito elevada a taxa de mortalidade. Nos países europeus, por exemplo, no período da chamada fase I da transição demográfica, o crescimento ficaria próximo a zero - 0,5%. Com a Revolução de 30 e a aplicação de recursos na saúde, a curva vermelha cai assustadoramente, até 70. Isso representa uma queda na taxa bruta de mortalidade. Como as famílias continuavam grandes, o corolário alto e constante da linha verde, e o da linha vermelha, em queda, registrou-se um aumento cada vez maior na taxa de crescimento vegetativo da população brasileira, a ponto de se atingir cerca de 2,9% no início dos anos 60.

Há um fato curioso nos manuais de planejamento das décadas de 50 e 60, que incluíam um número mágico: sempre que se precisava prever o crescimento populacional, da demanda por habitação, ou da oferta de trabalho, aplicava-se 3%. Até hoje, alguém sem muito conhecimento técnico ou um político desavisado, ainda adota os 3%. No entanto, a fecundidade já caiu há muito tempo, e o quadro não é bem esse. Isso fica bem claro quando se observa a queda na taxa de natalidade e de fecundidade e, também, do crescimento vegetativo brasileiro, que atingiu 2,1% em 1980. A expectativa para o ano 2000 é de uma taxa em torno de 1%, ou até menor, dependendo da fecundidade.

A mortalidade continua decrescendo, mas já adquire um patamar assintótico mínimo. Na realidade, o fator determinante do crescimento populacional é a fecundidade. Nos anos 90, o país está em plena transição para o estabelecimento de um novo padrão demográfico, que irá vigorar no século XXI. A estrutura da atual população brasileira combina o padrão demográfico antigo com o novo, mas transita cada vez mais para o chamado novo padrão demográfico.

Hoje, a taxa de fecundidade no Brasil está em torno de 3,1%. No período de 1979 a 1984, com base no PNAD, registrava-se 3,6%. De acordo com a experiência dos países desenvolvidos, a expectativa é a de que atinja 2,2 ou 2,1%, o equivalente a um crescimento zero da população, provavelmente, em meados do século XXI. Esse é o caminho do novo padrão.

Algumas variáveis da demografia são importantes para o planejamento público. A principal característica está no fato de que, quando a mortalidade cai sozinha ou por alguma medida de saúde pública, aumenta-se a esperança de vida da população, com impactos na questão previdenciária. No caso de aposentadorias, pensões, etc., existe uma tendência em considerar que os impactos da mudança na mortalidade são muito mais importantes do que os da mudança na fecundidade, do ponto de vista previdenciário. De fato, é verdade em algumas situações, mas não para tudo. Infelizmente, é menos verdade para as coisas que mais preocupam. Em um sistema de repartição simples, por exemplo, como o que vigora no Brasil de forma muito aproximada, a população ativa financia os pagamentos e os gastos da população inativa, dependente ou beneficiária. Nesse caso, é menos importante os anos vividos por um indivíduo, a partir de sua aposentadoria. Mais importante é o percentual dos que desfrutaram desse benefício em relação aos ativos existentes naquele momento.

Isso é um paradoxo, denominado "corte" pelos demógrafos, para representar um momento específico do tempo. Por exemplo, hoje ou neste ano de 1993. São os anos que o indivíduo seguirá sua trajetória. Considerando os riscos da morte a qualquer momento, o que interessa para o cidadão é o "corte", a qualidade de vida daqui em diante. Nesse caso, a queda da mortalidade e o aumento da esperança de vida tornam-se extremamente importantes. Para quem tem um fundo de pensão de capitalização, isso é muito importante. Também para a Previdência, mas talvez muito menos do que as mudanças na fecundidade. As mudanças na mortalidade adulta alteram muito pouco o formato da pirâmide, que determina a estrutura de financiamento da Previdência. Do ponto de vista estritamente demográfico, esse formato estabelece o número de ativos e inativos. É um paradoxo. Muitas vezes, atribui-se um peso à mortalidade que, embora exista, não é tão importante em determinado período como a mudança na fecundidade, para alterar essa estrutura.

Apesar da curva vermelha demonstrar mudanças na mortalidade desde 1930, a pirâmide etária brasileira, no entanto, não foi alterada. A mortalidade diminuiu, a esperança de vida aumentou. Mas, isso não significa que o Brasil envelheceu de um dia para outro, medindo-se o envelhecimento através da porcentagem de pessoas idosas. O conceito de idoso é muito relativo. O percentual na população de cidadãos de 65 anos ou mais não foi muito alterado com essa queda da mortalidade. Por isso, os demógrafos não dizem que esse é o fator determinante de um novo padrão demográfico. No entanto, são as alterações na fecundidade que abalam a pirâmide. E a razão de dependência torna-se muito mais sensível. Isso é menos perceptível do que parece a olho nu, mas não tecnicamente.

Reduzir a mortalidade significa aumentar a idade da população, mas não sob a ótica de períodos, a mais importante para o sistema de repartição simples. Quando se consideram projeções demográficas, a consequência é que, com a mudança do padrão demográfico ou com a queda na fecundidade, a população continua crescendo. As taxas de crescimento, porém, são cada vez menores, embora apresentem uma porção cada vez maior de pessoas mais idosas. Para não polemizar sobre projeções, foram utilizadas aquelas consideradas quase oficiais até recentemente.

Os grupos de 0 a 4 e 5 a 19 anos, por exemplo, apresentam um percentual que forma, praticamente, uma linha horizontal. Apesar de manterem uma fatia constante da população em crescimento, a sua participação decresceu. Portanto, existe de fato um envelhecimento da população em relação aos segmentos infantil e adolescente. E também o daquela parcela chamada demograficamente de idosa, a partir dos 65 anos.

Essa projeção abrange até o ano 2010. Do ponto de vista previdenciário, o envelhecimento é extremamente importante para o planejamento de longo prazo da Previdência, a partir do ano 2030 e da segunda metade do século XXI. O grupo de 20 a 29 anos permanece estável, pois cresce pouco. Mas, é interessante analisar os grupos etários de 30 a 49 e de 50 a 64, que apresentam o maior crescimento até o ano 2010. Quem são esses indivíduos? Isso representa envelhecimento, porém, não no sentido ainda da inatividade, pois esses grupos constituem os segmentos mais produtivos da população. São pais de família, que já chegaram aos cargos de chefia que teriam de ocupar, incluindo os que estão marginalizados. Do ponto de vista de rendimento, constituem grupos bem-sucedidos de poupadores, que empregam os recursos para pagar a escola dos filhos, adquirir uma segunda casa, etc.. Esse segmento apresenta uma taxa de desemprego menor, mas estará crescendo. Isso significa que, de 1995 a 2010, decorrerão 15 anos com um potencial de arrecadação fantástico e do segmento mais produtivo da sociedade.

Nunca na história do Brasil, nem antes nem após a transição demográfica se completar ao longo do século XXI, esse segmento apresentará um crescimento tão elevado, relativamente, como nesse período em questão. Usando a demografia como parâmetro de estratégia, isso significa que qualquer reforma do sistema previdenciário, necessária para procurar anteceder uma crise demográfica, deve ser implementada nesse período, começando o mais rápido possível para angariar os benefícios do sistema. Esse é um cenário demográfico puro, ignorando a década perdida de 80, do ponto de vista de crescimento econômico.

Se a economia registrasse entre 1990 e 2000, ou entre 1995 e 2005, as taxas de crescimento verificadas durante o chamado milagre brasileiro, de 1968 a 1978, o potencial de poupança individual, de poder aquisitivo e de arrecadação previdenciária seria muito maior do que no próprio período do milagre, exclusivamente, em função desse fato demográfico. No futuro, em um cenário de crise, tudo isso acaba condicionado ao grau de cobertura, às taxas de evasão e ao arrocho do rendimento médio. Para a demografia, esse é o ponto potencial. Se esse potencial será realizado ou não, essa é outra história. E a sua não-realização se torna lamentável, pois significa jogar fora uma chance histórica, que jamais se repetirá do ponto de vista do fenômeno comportamental, que é a transição demográfica. Para o planejador, esses parâmetros e facilidades constituem restrições ambientais, determinadas pelo ambiente. Essa facilidade não existirá mais.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Para ficar mais claro, seria como ter, no início, uma grande população nova e jovem e pouquíssimos velhos? Seria uma pirâmide, que está virando um retângulo? E, nesse processo de transformação da pirâmide em retângulo, nunca mais haverá tantos cidadãos em condições produtivas?

Eduardo Rios (Conferencista) - É exatamente isso. Qualquer reforma de transição de um sistema para outro, que requer mágica para se tirar de um lugar e colocar em outro, terá um custo menor caso seja realizada nesse período. Mas, existe um pouco de massa de manobra. O problema é que a crise previdenciária e administrativa atual geram uma cortina de fumaça diante dessa evidência. O envelhecimento é importante e constitui um fator demográfico a ser considerado agora, mas como parte do planejamento futuro. O sistema deve ser adaptado para uma conjuntura de envelhecimento. Em termos de Previdência, considerar o ano de 2030 quase representa curto prazo, quando o envelhecimento estará concreto.

De 2000 a 2020, prevalecerá a mágica, um fator extra, que não irá se repetir. Ou se aproveita esse extra, ou se perde uma grande margem e a reforma exigirá um ônus muito maior da sociedade. Esse é o ponto. A própria referência à pirâmide, com a base maior, pode ser verificada em 1980. Apesar da base bastante larga, em termos relativos, acima da faixa de 30 anos, não havia tanta gente. No entanto, a proposição do voto aos 16 anos constituía um enorme populismo, que hoje já não configura muita vantagem. O público alvo atual é o jovem casal, de 30 a 40 anos, preocupado com a saúde reprodutiva da mulher, em oferecer creche para quem trabalha, etc..

Isso fica bem claro quando se compara os anos 80 com a década de 90, e a pirâmide começa a adquirir uma forma mais retangular. Com relação ao ano 2010, torna-se surpreendente, pois até o conceito de pirâmide assume um conceito um tanto estranho. Em contraste, a superposição de 2010 com 1980 demonstra que o mais estreito - em 1980 -, mesmo em termos absolutos, passa a ter uma base bem mais larga em 2010.

Para a Previdência, é importante a estrutura etária e a esperança de vida, sobre a qual existe um paradoxo dentro desse modelo demográfico. Todos os dias, a imprensa registra argumentações, principalmente dos políticos, contra a implementação de uma idade mínima para a aposentadoria, com base na esperança de vida. Mas, como impor uma idade limite de 65 anos se a esperança de vida do brasileiro, ao nascer, é de 59 anos para as mulheres e de 55 para os homens? Isso é um fato. No entanto, essa esperança constitui uma medida demográfica estatística e incorpora uma série de aspectos. É uma medida adequada dos anos médios vividos da população que nasceu, no momento do nascimento. Por isso, chama-se esperança de vida ao nascer. As contribuições para a Previdência, contudo, só começam entre os 10 e 20 anos. Para a maioria do setor formal, provavelmente, aos 20 anos. Sem dúvida, o trabalho precoce pressupõe uma contribuição maior. Porém, não é esse o aspecto principal da discussão.

No caso de quem sobrevive ao nascimento e atinge os 10 anos de idade, a esperança de vida é de 53 a 57 anos, com um tempo médio de vida de 63 a 67 anos. Quem sobrevive até os 20 anos, tem um tempo de vida médio de 65 anos, considerando-se dados de mortalidade mais antigos, mas que pode atingir 75 ou 80 anos, mais próximos do limite. Se a aposentadoria mais precoce por tempo de serviço acontecer aos 50 anos, por exemplo, e o indivíduo morrer antes, a idade limite se torna irrelevante. Quem desfrutará do benefício será a esposa-pensionista, em uma outra modelagem.

Baseado na suposição de que, no limite, a aposentadoria ocorra aos 50 anos, o importante será a esperança de vida nessa idade. São mais 22 ou 24 anos, para perfazer um tempo de vida médio entre 72 e 74 anos. Essa é a estatística relevante e não a que considera o limite de 55 e 59 anos. A idade limite, obviamente, não se aplica a quem está vivo e atinge o limite. Quem morre antes terá o benefício social revertido para a viúva. E o parâmetro de esperança de vida é absolutamente relevante. Esse argumento estatístico se torna trivial e, às vezes, muito mal-entendido, intencionalmente, nas discussões políticas.

Todos os demógrafos têm a obrigação de explicar isso. Até por uma questão de consciência profissional. Defender a esperança de vida ao nascer seria uma manipulação estatística.

Concluída a parte demográfica, o próximo passo consiste na abordagem das consequências econômicas desse novo padrão. Uma discussão de planejamento estratégico, dentro de um trabalho desenvolvido para o Banco do Brasil, há quatro anos, influenciou todo o *lobby* da instituição na Constituição e depois a implementação da previdência complementar, considerando o papel do Banco como agente oficial desse mecanismo. O Banco discutia os rumos de seu planejamento e fui convidado a discorrer sobre demografia. O ponto era mostrar, exatamente, que existia um potencial de poupança privada individual a ser explorado. Um dos instrumentos abrangia o mecanismo institucional diante da nova Constituição. O Banco deveria se preparar, pois haveria espaço.

A base teórica por trás disso é o chamado "modelo do ciclo de vida da poupança". Um modelo bem americanizado. Obviamente, grande parte da população brasileira não só não poupa, como tem poupança negativa a vida inteira, e vive de crédito porque ganha muito mal. Mas, existe um segmento com retorno de rendimentos crescente, na medida que a idade e a ascensão profissional avançam. O perfil de consumo varia muito menos com a idade. Esse modelo teórico determina que, na meia idade, entre 35 e 55 anos, esses cidadãos atingem a mais alta taxa de poupança da vida. Inclusive, porque estão economizando para enfrentar a velhice. Entre outras coisas, é quando se tornam mutuários do BNH.

Nesse modelo, chegam com zero a esse ponto. Mas, há outros que são desdobramentos desse e, no final da vida, o cidadão atinge a riqueza, transmitida aos filhos via herança. Independentemente do modelo, zero ou riqueza, o ponto é que estará apresentando as maiores taxas de poupança da vida, na faixa etária entre 35 e 55 anos. De volta à pirâmide antes mencionada, esse é o segmento que apresenta maior crescimento. Torna-se desnecessário ser bom em matemática para perceber que a taxa média de poupança individual da população brasileira aumentará muito entre 1990 e 2020, em função de um componente estritamente demográfico. Para se criar uma previdência complementar mista, ou incentivar a poupança de longo prazo, sem dúvida, dependendo da estabilização ou crescimento da economia, do ponto de vista de conjuntura favorável, não existe período mais adequado do que as próximas duas décadas. A mais adequada seria até a de 90. Com o Brasil crescendo, seria fantástico. Pena que esta década começou tão mal.

Isso tem implicações do ponto de vista estatístico. Considerando os grupos etários 1960, 1970, 1980, com o crescimento econômico, o rendimento mensal médio por idade aumentou muito. Na base da pirâmide, entre 15 e 19 anos, quando se entra no mercado de trabalho, houve um crescimento porque a economia melhorou. O leque, porém, não é muito grande. Do jovem universitário ao jovem analfabeto, a diferencial de salário existe, mas é muito menor do que na faixa de 30 a 39 e 40 a 49 anos, pois ainda não se acumularam os ganhos de experiência. Nesse caso, a abertura do leque é muito maior. Com o crescimento econômico, o Brasil passou a ter um perfil onde a idade desempenha um papel relevante. No grupo de 30 a 39 anos, se estaria ganhando cerca de 700 e no de 15 a 19 em torno de 100 - são 7 vezes mais. Supondo que 100 representassem aproximadamente 1 salário-mínimo, nessa faixa etária maior corresponderiam a 7 salários, em média, para a população ativa.

Mesmo considerando esse cálculo superestimado, pois poderiam ser 5 e não 7 vezes mais, é possível se ter uma idéia do potencial de poupança privado para a média da população. Nesse caso, a referência está na poupança privada, não necessariamente voluntária. Pode ser uma poupança privada institucionalizada através, por exemplo, da previdência complementar. O ponto consiste em demonstrar a existência desse potencial naquele modelo do ciclo de vida. A evidência empírica corrobora.

Em termos de salário-mínimo, a população economicamente ativa (PEA) masculina, em 1980, apresenta três faixas: a vermelha abrange até um salário, a verde de 1 a 3 e a amarela 3 ou mais. De fato, ao se observar o grupo etário de 30 a 34 anos, constata-se que uma faixa relevante da população ativa ganhava mais do que 3 salários. Esse constitui o público alvo. Portanto, existe potencial para as próximas duas ou três décadas, se há essa fatia e esse segmento está em crescimento, de se conquistar esse setor.

Esses dados são do Censo de 1980. Os perfis de rendimento médio etário, nesse caso, têm como referência o cruzeiro de outubro de 1977, relacionados à população contribuinte e não ao rendimento de toda a PEA. Existe um perfil parabólico em crescimento, mesmo nos anos 80. Isso significa que o pico do rendimento ocorre entre os 40 e 44 anos e há esse potencial a ser explorado.

É possível fazer a comparação entre as curvas nos grupos etários de 15 a 19 e 20 a 24 anos. Mais interessante ainda é a comparação ao longo da curva, que representa a taxa de crescimento. Observa-se que a idade constitui um indicador de acumulação de experiência, e torna-se muito importante considerar a vida na trajetória ou a média das pessoas em um período. São duas perspectivas diferentes. No caso da média, é fundamental perceber que o momento atual está repleto de pessoas nessa faixa etária. Se a arrecadação agora está ruim, é preciso se preparar porque depois será muito pior, do ponto de vista puramente demográfico, e ignorando a evasão, etc.. Melhor do que está, impossível. Só faltaria o sistema funcionar bem.

Se o mecanismo institucional e a economia estivessem resolvidos, o atual potencial de poupança não poderia ser melhor, pelo menos, nos próximos 20 anos. E esse momento deveria ser aproveitado adequadamente, para fazer face às adversidades futuras.

Já na análise dos perfis por ocupação, torna-se necessário considerar a diversidade do mercado de trabalho brasileiro. No caso dos trabalhadores com carteira assinada e dos chamados contas-próprias é possível verificar que os com carteira, contribuinte, ao integrar o grupo de 40 a 44 anos, ganham em termos relativos 4 vezes o que percebiam na faixa de 15 a 19 anos. Há muitos contas-próprias com rendimentos mínimos, no segmento de pobreza. Mas o conta-própria contribuinte - mesmo os mais jovens, apresenta um perfil onde, se incorpora menos ganhos de carreira -, percebe uma renda mais alta à medida que adquire experiência.

Esta é uma exploração das implicações disso na interação com a demografia, em termos do potencial de arrecadação previdenciária. Esse lado mostra o que o demógrafo econômico poderia fazer, ao tomar o rendimento e a estrutura etária e apresentar o potencial de poupança, de arrecadação, etc.. Uma outra possibilidade consiste em utilizar o instrumental demográfico e econômico para prever tanto a população contribuinte como a beneficiária. No caso, a ênfase recai na população contribuinte. Para isso, adota-se o instrumento demográfico denominado estudo da taxa de atividade masculina e feminina no mercado de trabalho, a taxa de participação.

Considerando, por exemplo, o mercado de trabalho brasileiro, do ponto de vista da população contribuinte, prevalecem duas características. Uma, imprevisível e verificada no mundo inteiro, é o aumento da idade de entrada do homem no mercado de trabalho. Devido ao processo de desenvolvimento, com requerimentos de treinamento, educação, etc., a idade de ingresso no mercado aumentou. Se ontem havia muitos que começavam a trabalhar com 15 anos, hoje, há muito menos, no caso da população masculina. A outra é a redução da idade de saída do mercado de trabalho, que configura um grande dilema para a Previdência. Torna-se difícil saber o que é causa e o que é efeito. Parte dessa saída mais prematura deve-se, por exemplo, ao mecanismo da aposentadoria por tempo de serviço. Isso, porém, não constitui exclusividade brasileira. Nos Estados Unidos, o homem começou a sair muito mais cedo do mercado desde que a seguridade social se tornou mais prevalente. Essa constitui uma característica universal, inclusive em países onde não há a figura do tempo de serviço, considerada uma excrescência, por existir apenas no Brasil e em alguns países árabes.

Mesmo nos países onde a legislação é um pouco mais restrita nessa área, existe a opção de aposentadoria com idade inferior a 65 anos, mas com benefícios menores. Ainda assim, muita gente decide se aposentar. É uma ilusão imaginar que a criação de um mecanismo de idade mínima e a extinção da figura do tempo de serviço irão resultar na saída da PEA, rapidamente, antes dos 65 anos. De qualquer forma, do ponto de vista de legislação, as opções são necessárias, mesmo que impliquem ganhos menores para os beneficiários. Mundialmente, está provado que muitos optam por sair mais cedo, apesar de receber menos do que se permanecessem até os 65 anos. É uma questão de opção e um ponto importante. Nem a criação do mecanismo da idade mínima, necessariamente, acabará com a saída prematura do mercado. Desde que a legislação permita, o cidadão pode preferir sair com 50% do benefício, conforme demonstra a experiência. Considerando o envelhecimento nos países avançados, hoje, é perfeitamente razoável se ter uma pessoa de 80 anos em condições de exercer uma profissão.

Atualmente, uma grande preocupação dos demógrafos está em viabilizar um retraining para essas pessoas voltarem a trabalhar. Várias delas estão descobrindo que, apesar de terem optado por sair mais cedo, não esperavam viver mais 40 anos, de 60 a 100, por exemplo. Mesmo que ganhem menos, preferirão trabalhar. Esse aproveitamento do idoso e o retraining já está na agenda dos países desenvolvidos. Eventualmente, participará da agenda brasileira por volta do ano 2010, 2015, pois o mecanismo não é tão trivial.

Outro ponto é o que a mulher faz quando entra no mercado de trabalho. A taxa refinada de atividade representa o percentual das mulheres que trabalham em relação a todas as outras maiores de 10 anos. Em 1950, menos de 14% das mulheres trabalhavam, cerca de 2,5 milhões. Em 1980, atingiu-se uma taxa refinada em torno de 27%, quase 12 milhões de mulheres. Do ponto de vista previdenciário, isso é importante, pois aumenta a base de arrecadação. O aumento da participação feminina no mercado de trabalho, desde que elas contribuam e com qual percentual, torna-se importante como indicador de um potencial de aumento de arrecadação previdenciária. O segmento mulher é interessante, tanto no aspecto da receita como da despesa. Sabe-se que a mulher vive muito mais e se aposenta mais cedo. Isso configura uma grande implicação para a Previdência. A idade mínima é 60 anos. Portanto, provavelmente, gozará do benefício por mais tempo.

No projeto do CEDEPLAR em execução para a Previdência, foi calculada a taxa de retorno do homem e da mulher diferenciada por sexo. E a taxa da mulher é muito maior. Portanto, ela deveria ter uma alíquota de contribuição diferenciada. Há outras coisas por trás disso. Mas é bom dispor de uma estatística irrefutável como essa. Pelo menos, na primeira metade dos anos 80, houve um aumento. Conforme o PNAD de 1981, 33% das mulheres trabalhavam. Em meados da década, passou para 37%. Realmente, modelar e prever o que irá acontecer com a mulher no mercado de trabalho torna-se de grande importância para a Previdência.

As mulheres contribuem ou não? Ganham menos e formam um público alvo muito menor do que o homem para a previdência complementar. Isso é um fato. Embora já sejam um grande contribuinte e exista potencial, por exemplo, para passarem a contribuir mais. No projeto em execução para a Previdência, observa-se que a taxa de atividade representa o percentual das mulheres na ativa entre 15 e 19 anos, integrantes da PEA. Dados demonstram que cerca de 36% das mulheres nessa faixa etária são economicamente ativas. Isso é importante para a Previdência. Mais importante ainda é saber quais são as contribuintes. Do total de mulheres, no subconjunto das ativas, 15% são contribuintes nesse grupo etário. Um percentual muito grande está no setor informal, como conta-própria ou trabalhador sem carteira assinada, os não-contribuintes. A porcentagem desempregada é grande e atinge 77%. Em comparação com os homens, o total de mulheres ativas desempregadas é muito maior, embora já com uma taxa de contribuição significativa.

Em 1977, a taxa de contribuição era expressiva. As mulheres de 20 a 24 anos constituem o segmento mais ativo. Antigamente, no Brasil, a tendência das mulheres que tinham filhos era abandonar o mercado de trabalho e eventualmente retornar aos 50 anos, depois de criá-los. No

padrão brasileiro, a queda começa a ser suavizada. Não só porque hoje elas têm menos filhos, mas pela própria legislação e por uma série de outros fatores, já não se demitem nem saem da PEA para ter filhos.

Portanto, o fenômeno da saída do mercado apresenta-se cada vez menos prevalente e a mulher se retira mais tarde da PEA. Em 1985, um pouco antes do Plano Cruzado, a economia começava a se recuperar, vinda de uma crise grande, de 1981 a 1984. A taxa de desemprego registrava índices elevados entre as mulheres ativas, embora a taxa de contribuição fosse expressiva. Existe potencial para trabalhar também no setor informal, onde as mulheres são as contas-próprias, lavadeiras, bordadeiras e desempregadas. De certa forma, o setor formal está coberto e constitui uma fonte de arrecadação. E essa elevação no status da mulher configura um potencial de elasticidade da arrecadação previdenciária.

Em 1990, ano do Plano Collor, o comportamento das mulheres apresentou uma taxa de atividade em um patamar elevado, e até cresceu um pouco com relação a 1985. Mas, a taxa de contribuição não sofreu muita alteração. Esse tópico merece um estudo. Em termos de potencial de arrecadação, torna-se importante trabalhar com o segmento mulher.

Entre os homens, existe também determinado padrão. Ele sai mais cedo do mercado de trabalho em função da aposentadoria por tempo de serviço e a entrada mais tardia pode ser observada com o aumento do grupo de 15 a 19 e de 20 a 24 anos. Inclusive, a taxa de contribuição na faixa de 15 a 19 é muito baixa. Trata-se de outro público alvo para a Previdência, cuja maioria é trabalhador empregado sem carteira assinada.

Finalmente, nesse mercado de trabalho, um dos fatores importantes seria identificar o que determina a taxa de contribuição. Por que existem ou não contribuintes? Isso configura a segmentação no mercado. Em uma tabela que soma 100, observa-se, principalmente, a divisão dos três segmentos seguintes: empregado sem carteira, empregado com carteira e trabalhador por conta-própria. Se o economista não é demógrafo, a idade torna-se irrelevante para ele e o cruzamento por idade não acontece. A única coisa que o demógrafo sabe fazer é cruzar por idade e sexo. E a segmentação do mercado de trabalho não é neutra com relação à idade. Quem recorre à PNAD percebe que há 30% de conta-própria, 20% sem carteira, etc.. E trabalha com esses parâmetros. Na realidade, um gráfico desses exprime um fator "meio sanfona." Por exemplo, trabalhador sem carteira é sinônimo de jovem. Mas, não faz sentido referir-se, genericamente, a empregado sem carteira em relação à população como um todo. Isso constitui ignorância estatística. Não há sentido em considerar empregado sem carteira, a não ser no caso do primeiro emprego. Depois dos 25 anos, o número de trabalhador sem carteira torna-se bem menor. Conseqüentemente, aumenta o número de empregados com carteira.

Por outro lado, o conta-própria sempre existe e cresce muito com a idade. Existem vários questionamentos. O que determina uma idade maior para o autônomo? Será que foi sucateado no setor formal, ou saiu por opção? Será que a informalização é fruto da valorização do jovem no setor formal e, depois de 40 anos, o trabalhador torna-se imprestável e, como não pode se aposentar, opta por se transformar em conta-própria? Esses questionamentos devem suscitar

novas linhas de pesquisa. Mas, de fato, nem o conta-própria nem o trabalhador sem carteira é neutro em relação à idade. A sua prevalência na população depende da idade deles.

Dentro desses segmentos, a questão final seria identificar quem são ou não contribuintes. O ponto crucial está no fato de que para estudar a Previdência é preciso estudar o mercado de trabalho. E por que? Pela taxa de contribuição depender da estrutura do mercado de trabalho? Quando, por exemplo, são considerados os empregados sem carteira, percebe-se que constituem quase um sinônimo de não-contribuição, em todos os grupos etários. Nesse caso, resta pouco a ser feito. Mas, isso não é tão grave, pois a grande maioria está na faixa de 15 a 19 anos.

O trabalhador com carteira, pela própria definição, constitui sinônimo de contribuinte. Ao se prever a população de empregados com carteira, prevê-se grande parte dos contribuintes da Previdência. Verifica-se que os não-contribuintes são poucos, provavelmente, funcionários públicos. São os não-contribuintes do setor formal. No entanto, nesse grupo, o nível de contribuição atinge quase 100%.

O grande mistério, porém, são os autônomos. O número deles aumenta com a idade e se torna mais expressivo no grupo de 40 anos e mais. Por outro lado, a sua taxa de contribuição também cresce com a idade, mas não chega a 50% no grupo de 35 a 39, para atingir um patamar elevado na faixa de 50 a 54 anos. Portanto, ambos, o número de autônomos e de autônomos contribuintes, aumentam com a idade. Como constituem um segmento relevante da PEA, qualquer política previdenciária para aumentar a base de arrecadação e cobertura, no futuro, tem de considerar esse segmento. Torna-se necessária também a realização de um estudo mais profundo sobre o que motiva ou não o autônomo a contribuir e até mesmo um estudo de marketing, para descobrir como conquistá-lo, efetivamente, e transformá-lo em contribuinte. Do ponto de vista de contribuição previdenciária, constitui um segmento claramente subutilizado.

Para concluir, seria interessante abordar um trabalho que vem sendo realizado por um aluno de pós-graduação do CEDEPLAR sobre o perfil demográfico e suas implicações a longo prazo para o sistema previdenciário. Esse estudo do impacto do perfil demográfico, num sistema de benefícios fixos, pesquisa qual seria a alíquota ou prêmio a serem cobrados para proporcionar o equilíbrio do sistema. O trabalho cobre o período de 1950 a 2250, para demonstrar que, se o fator demográfico não é tão importante no curto prazo, pode vir a ser a longo prazo.

Foram simuladas três aposentadorias, com idades mínimas de 60, 65 e 70 anos. Observa-se que, quanto menor a idade limite, maior o prêmio a ser pago. Inicialmente, considerando o ano de 1950, pode-se verificar uma mudança muito pequena na alíquota de contribuição. Nesse ano, todos estariam pagando menos do que 10% do salário, o que corresponderia a menos de 10% da folha salarial. Quando foi criado, havia superávit no sistema porque se cobrava uma alíquota de contribuição elevada e se pagava um benefício fixo. Portanto, o sistema arrecadava mais. Como se sabe, foram instituídos então os investimentos em IAPI. Se o sistema estivesse funcionando conforme o modelo de repartição teórico, considerando um benefício fixo, o corolário estabeleceria uma alíquota de contribuição pequena e as pessoas contribuiriam com muito pouco.

No ano 2000, por exemplo, isso ainda não seria tão grave. Nesse caso, se apenas o lado demográfico estivesse em questão, a alíquota de contribuição ultrapassaria pouco os 10%. Por isso, existe uma boa margem de manobra até o ano 2020. Mesmo com a idade mínima de 60 anos, a alíquota seria de 13%. Mas, entre 2020 e 2050, subiria para mais de 20, 25%. No entanto, se a idade mínima passasse para 70 anos, a alíquota cairia para 10%. Ainda dentro da idade limite de 60 anos, em 2100, o cidadão teria de descontar 65% do salário para financiar o sistema de repartição. É uma perspectiva catastrófica. Para os próximos 30 anos, porém, a situação é extremamente otimista, embora isso represente curtíssimo prazo, quase conjuntura para a Previdência. Considerando o cenário demográfico, na perspectiva do século XXI como um todo, será necessário pensar numa mudança de alíquota de 11% no início do século, para 65% no final do século, dentro de um modelo demográfico puro. Isso é absolutamente inviável, pois ninguém aceitará descontar 65% do salário para pagar uma aposentadoria que nem sabe quando irá receber.

Isso demonstra a necessidade de reforma, do ponto de vista demográfico, na perspectiva de longo prazo. Constitui também uma grande oportunidade de se realizar a reforma a curto prazo, ou seja, nos próximos 30 anos. E até promover uma transição, obviamente, caso se conclua que a repartição simples é inviável. Portanto, neste século, será preciso executar uma transição de repartição simples para capitalização. Ainda é possível e deve-se continuar com o processo de repartição até o ano 2020. Mas, torna-se necessário planejar a transição para o século XXI. Muito obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a exposição do Dr. Eduardo Rios. Infelizmente, o tema é vastíssimo. Um curso só para demografia e previdência consumiria vários meses para estudar as consequências das variáveis demográfica e econômica e da variação do mercado de trabalho na Previdência. Mas, com certeza, o panorama ainda que sucinto apresentado pelo professor Rios mostra a importância de se considerar a variável demográfica na elaboração de um modelo de Previdência Social viável para o país.

Antes de abrir a palavra, farei um esforço para procurar sintetizar essa massa de informações, recebida ao mesmo tempo, numa área em que estamos pouco familiarizados. Pelo que entendi, a perspectiva seria de que a Previdência teria uma base contributiva potencial maior nas faixas de níveis de renda mais altos, nas próximas duas ou três décadas, em função do fenômeno da transição. Logo depois, a situação da Previdência iria se agravar, considerando que haveria uma redução dessa faixa privilegiada.

A preocupação diz respeito a essa discussão em torno da mudança estrutural do mercado de trabalho no mundo. Hoje, fala-se em crise da sociedade de trabalho, com um processo mais lento ou menor de incorporação da população economicamente ativa ao mercado. Isso produz impacto não só a nível de emprego e de rendimento, mas também em função do padrão de informalização e do processo de terceirização. Considerando a contribuição sobre folha de salários, emprego e renda são fundamentais para o financiamento da Previdência.

Gostaria de conhecer a sua avaliação se, apesar desses riscos do cenário do mercado de trabalho, as perspectivas permaneceriam tão promissoras.

Eduardo Rios (Conferencista) - Esse é um bom ponto e também uma incógnita, que talvez até altere esse otimismo. Uma das situações bem claras sobre a parábola do perfil rendimento/idade é que ela configura um reflexo do papel da experiência. A idade e a experiência no trabalho são praticamente a mesma coisa, a partir do fato de se estar empregado. Há discussões indicando que o "conta própria" também acumula retornos por experiência. Se isso for verdadeiro, constitui um cenário. Acredito que acumula, mas talvez não tanto como outros segmentos.

De acordo com dados apresentados aqui, o "conta própria" acumula retornos maiores dentro do grupo etário de 30 a 35 anos. Mas, quando ingressa no período em que começa a melhorar para a Previdência torna-se horizontalizado, enquanto o empregado com carteira continua crescendo. O mercado formal tradicional, como uma indústria siderúrgica, tende a valorizar o que era denominado mercado interno de trabalho, os planos de carreira. Na medida que a flexibilização reduz esses planos, provavelmente, parte desse lado positivo irá se diluir. Na proporção que o Brasil deixar de ter planos de carreira do tipo existente, por exemplo, no Banco do Brasil, na Caixa Econômica e no setor terciário moderno, e passar a adotar planos voltados para o sucateamento ou a subcontratação maciça, parte desse otimismo deverá ir por água abaixo.

O perfil de rendimento médio mais parabólico está muito relacionado aos planos de carreira dos empregados com carteira assinada do setor formal. Embora não tenha conseguido comprovar isso, a intuição diz que é um modelo tipo exército - o Banco do Brasil constitui um caso típico. O funcionário pode não ter mérito, nem precisa provar sua competência ao longo do tempo, para ter acesso a uma carreira. Isso não significa que não haja mecanismos de mérito para que um funcionário ascenda profissionalmente mais do que outro. Mas, o empregado já terá um pouco daquela parábola só por estar envelhecendo. Esse é um caso típico de mercado de trabalho no sentido mais tradicional, denominado fordista. Isso muda de certa forma, em função desse novo cenário. A grande questão está em determinar qual será a prevalência desse novo cenário, se haverá mudança no fluxo ou em toda a prevalência. Caso ela não mude, ainda será necessário conviver com o mercado de trabalho tradicional, por algum tempo.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Ao abordar a prevalência, isso significa que as mudanças começariam nas faixas etárias mais jovens e a situação estaria estabilizada para o setor?

Eduardo Rios (Conferencista) - Exatamente. O demógrafo adora a idade, que serve para marketing político, eleições, etc.. Ao analisar na Universidade Federal de Minas Gerais a estrutura etária dos funcionários públicos na RAIS, para conhecer o seu impacto nas eleições, ficou bem claro que o funcionalismo público configura um caso típico do modelo tradicional, onde melhora com o tempo de serviço. Isso se ele ganhasse bem, porque o problema do arrocho é tão grande que alguém no topo da carreira pública ganha, eventualmente, o mesmo que um

iniciante no setor privado. Existe uma estrutura de carreira no funcionalismo público, mas comprometida pelo problema da crise fiscal. E, no setor público, não ocorreu a terceirização. Uma situação curiosa é a da análise da pirâmide etária do funcionalismo do Estado de Minas Gerais. Não existe ninguém no grupo etário de 20 a 30 anos. Nem sei como isso aconteceu. Se os concursos permaneceram fechados nos anos 80, o mesmo deve ter acontecido no setor federal. Apesar disso, as promoções continuam e logo só existirão chefes, pois, do ponto de vista da pirâmide etária, que é toda distorcida, decorreu toda uma década sem contratações. Sem embargo, os benefícios deles também vão envelhecendo.

No setor informal, o "conta própria" também tem ganho de experiência, mas não muito em relação ao futuro. Enquanto prestador de serviço, quanto mais serviço prestar, mais eficiente será. Isso, de certa forma, permanecerá. Mas a relação idade/renda é meio institucional e meio capital humano. A parte relacionada ao capital humano continuará existindo. Mesmo com a terceirização, os profissionais experientes permanecerão atuando por mais tempo no mercado. Pelo menos, há um patamar mínimo.

A prevalência não mudará muito repentinamente, e mesmo mudando restarão sobras. É mais uma questão de fluxo. Já os empregados sucateados do setor formal no plano de carreira, tipo Banco do Brasil, Usiminas, e CSN, conhecem tanto o equipamento que o tempo se torna experiência. Na medida em que ocorrerem mudanças, eles enfrentarão grandes dificuldades de adaptação a outro tipo de emprego. Será necessário o treinamento em capital humano geral em polivalência. Esse capital humano requer que o indivíduo tenha bom nível educacional, uma formação básica em matemática, e conhecimentos para operar computadores, etc..

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Seria uma reciclagem profissional voltada para a multifuncionalidade.

Eduardo Rios (Conferencista) - Sem essa reciclagem, a situação se torna crítica. Com ela, é possível até pensar em manter a situação. O treinamento será extremamente importante para a adaptação a esse novo mundo, e condição de sobrevivência para esses indivíduos, enquanto contribuintes.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Como condição de sobrevivência enquanto contribuintes e, também, como possibilidade de postergação no momento da requisição do benefício. As dúvidas estão sanadas. Na verdade, não se pode prever tudo, muito menos num mundo repleto de paradigmas.

Eduardo Rios (Conferencista) - Realmente, até há pouco tempo a idéia de se trabalhar em casa com terminal de computador era ficção científica. Esse é um trabalho a domicílio flexibilizado. A primeira coisa a se aprender consiste em realizar a logon, a conexão. Quem não souber digitar estará fora desse padrão. O treinamento deve ser orientado nesse sentido. Um trabalhador de boca de forno, por exemplo, não tem condições de trabalhar a domicílio de um dia para outro. Não foi treinado para isso e requer uma reciclagem.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço, uma vez mais, ao Prof. Eduardo Rios, que trouxe novas luzes dentro do enfoque específico da demografia. Espero outras oportunidades para a troca de idéias, inclusive em função do trabalho que o CEDEPLAR realiza para o Ministério da Previdência Social.

—

AS EXPERIÊNCIAS CHILENA E ARGENTINA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BEATRIZ AZEREDO*

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - A economista Beatriz Azeredo, do Centro de Estudos de Políticas Públicas e assessora do deputado José Serra, abordará hoje as experiências chilena e argentina de reforma da Previdência Social, como especialista no assunto. Com a palavra, a professora Beatriz Azeredo.

Beatriz Azeredo (Conferencista) - O convite para discutir esse tema constitui uma oportunidade excelente para a troca de idéias. Principalmente, dentro da abordagem de uma perspectiva comparada, objeto de estudos e, portanto, inacabada. A escolha específica do Chile e Argentina tem uma justificativa. O desenho do sistema chileno já é bastante conhecido. Com certo otimismo, esse não é o modelo a ser adotado pelo Brasil.

No entanto, ao se considerar as propostas de reforma da Previdência brasileira, observa-se uma recorrência ao caso chileno nas mais diversas formas. Ou é a proposta do modelo andino como um todo, ou a menção a pontos específicos. Sem qualquer dúvida, essa posição surgirá de forma muito nítida na revisão constitucional. A preocupação está exatamente aí: Torna-se necessário avançar na discussão dessa perspectiva, sem ater-se à configuração do modelo chileno, mas na realização de um balanço desse modelo, dez anos após a sua implementação. Qual a sua perspectiva? Aí está a preocupação cotidiana da pesquisa.

A escolha da Argentina apresenta outra justificativa. O modelo previdenciário é bem semelhante ao brasileiro, em vários aspectos: rigem histórica, fragmentação institucional, movimento rumo à centralização, mecanismo de financiamento, crise desde a década de 80, e questão dos benefícios deteriorados em seu valor. A experiência está bem próxima da brasileira - é até mais grave. A Argentina vive, atualmente, um processo de reforma. Existe um sistema antigo ainda em vigor e o Congresso discute uma proposta enviada pelo Executivo, em julho de 1992, que vem sendo modificada desde então. Nesse sentido, esses dois contrapontos são importantes para a discussão do caso brasileiro.

*/ Palestra realizada em 27 de maio de 1993.

No Chile, a questão básica consistia na privatização e na absorção de toda a população trabalhadora pelo mercado. Isso ocorreu em maio de 1981, quando o sistema era extremamente complicado e atravessava uma crise financeira. O próprio país estava em crise. Fragmentado institucionalmente, o sistema sofria uma pulverização de caixas previdenciárias, os benefícios eram diferenciados de acordo com as caixas e os valores superdeteriorados. Isso configurava um problema. O sistema público foi substituído, então, por um sistema privado. Mas houve um movimento de racionalização, de unificação e de homogeneização dos critérios de concessão dos benefícios, de maior visibilidade do trabalhador em relação ao benefício futuro, e de maior garantia de pagamento desses benefícios, independentemente da política econômica, através do estabelecimento de contrato com uma instituição privada.

Essas são as virtudes bem visíveis desse processo. Mas, é preciso referir-se aos problemas que isso têm provocado na economia chilena. De imediato, logo após a reforma, houve uma adesão praticamente maciça dos trabalhadores ao sistema privado. Em geral, permaneceram no setor público os trabalhadores cuja idade se aproximava da aposentadoria. No início, a adesão não era obrigatória. Depois tornou-se compulsória para os novos integrantes do mercado de trabalho. Apesar de optativo, houve um estímulo em termos de ganho no salário real, na época. Independentemente da crítica ao antigo sistema e da perspectiva de melhoria com o novo sistema, os trabalhadores obtiveram logo um aumento na renda mensal. Portanto, a adesão foi maciça, imediata. Nos 18 primeiros meses, as Administradoras de Fundos de Pensão (AFP), que são instituições do setor privado, sociedades anônimas, já cobriam 40% da força de trabalho.

Com exceção de um resíduo que permaneceu no setor público, apesar dessa ampla cobertura, com todos os trabalhadores filiados, não se pode ter como base a estatística do número de filiados às AFP, para inferir que isso é cobertura. Simplesmente, porque existe uma margem de 60 a 70% dos filiados que não contribuem. Portanto, de início, faz-se necessário descontar a população filiada que, na verdade, não está coberta e nem aportando.

Um dado atual revela que metade da força de trabalho no Chile não contribui para sistema algum. Em 1970, no regime antigo, essa estatística atingia 40%. Em uma conjuntura de crise, naquela década, evidentemente, registrava-se uma fuga em função do desemprego e da informalização de 40%, que não integravam sistema algum. Na década de 90, com toda a evolução da economia chilena, metade da força de trabalho ainda permanece fora de qualquer sistema. Esse é um dado crucial, porque na época da reforma o grande argumento pregava a privatização, baseado na identidade imediata do contribuinte com o seu benefício, o que gera maior interesse e visibilidade. Portanto, há interesse na filiação ao sistema. A incorporação dos autônomos, no entanto, permanece como problema, pois três em cada quatro desses trabalhadores não estão filiados a sistema algum.

O valor dos benefícios surgia como outro argumento central na época da reforma. Evidentemente, esse valor no sistema privado é muito maior. Atinge cerca de 34% na aposentadoria por idade e 100% nos casos de invalidez. Porém, não significa muita coisa, pois o benefício que está sendo pago é muito pequeno. Atualmente, existem 95 mil benefícios pagos

pelos fundos de pensão privados no Chile, número esse que não chega a 2% dos fundos acumulados.

Portanto, configura um sistema que não está funcionando ainda. Existe uma clientela inativa muito pequena e uma grande clientela ativa contribuindo. Para se ter uma idéia, o setor público continua com 900 mil pensionistas sob sua responsabilidade, hoje.

Outro ponto crucial da privatização chilena está no chamado impacto sobre as contas públicas. É sabido também que a reforma no Chile provocou um impacto financeiro enorme, imediato e prolongado para o setor público. A perspectiva é a de que, decorridos 35 anos de funcionamento do sistema, esse impacto continuará presente, sendo pago pelo setor público. Esse rombo advém, basicamente, de três pontos. Do ponto de vista do setor público, há uma redução imediata da receita, pois a massa de trabalhadores ativos se transferiu para o setor privado. Portanto, registrou-se uma queda brutal na receita.

Em termos de despesa, ao setor público restou a manutenção da massa de inativos da economia, que já estava nesse setor e aí permaneceu, além do pagamento das aposentadorias subseqüentes, pois os trabalhadores com idade próxima à aposentadoria também permaneceram no setor. Afora isso, no desenho da reforma, o Governo se comprometeu a pagar uma aposentadoria mínima aos trabalhadores que contribuíram para o setor privado, mas cujos recursos não eram suficientes para proporcionar esse mínimo, no momento da aposentadoria. Dessa forma, o setor público tornou-se responsável pela manutenção de uma pensão assistencial, a chamada pensão mínima.

O outro ponto é o chamado bônus de reconhecimento. A massa de trabalhadores que se deslocou para o setor privado contava com um direito adquirido, relativo às contribuições passadas ao sistema público. O Governo comprometeu-se a pagar de uma só vez - esse detalhe é importante -, no momento da aposentadoria do trabalhador, um volume correspondente às contribuições passadas. Portanto, estabeleceu um compromisso financeiro. No sistema antigo, os benefícios eram pagos ao longo da vida do trabalhador e depois da aposentadoria. Como o trabalhador ingressou no sistema privado, o Governo passou a dever a ele as contribuições feitas no passado e, em determinado mês, por exemplo, teve de pagar nove anos de pensão de uma só vez.

Essa queda brutal na receita e a pressão permanente na despesa resultaram em um déficit previdenciário enorme. Em 1982, segundo ano de vigência do novo sistema, o rombo chegou a cerca de 8% do Produto Interno Bruto (PIB). Em 1990, era de 5% do PIB, incluída a parcela dos funcionários públicos. Atualmente, o déficit previdenciário do setor civil atinge em torno de 3,5% do PIB.

Para financiar esse déficit, o Governo captou recursos das AFPs, que vem atravessando, evidentemente, um processo brutal de acumulação de recursos, e emitiu títulos do Tesouro Nacional, vendidos basicamente para essas instituições, além da venda de ações das empresas estatais, através do processo de privatização. O Chile experimentou um processo violento de

privatização e, de início, contou com a contribuição das AFPs. Por outro lado, o Governo também promoveu um profundo ajuste fiscal na década de 80, exatamente, nesse período da reforma.

O ajuste macroeconômico chileno foi liberalizante. Houve a desoneração do setor produtivo, com a redução da carga fiscal, num primeiro momento, e do gasto público como um todo, com exceção da Previdência, evidentemente. Verificou-se um movimento interessante na economia chilena, com um profundo processo de reforma do Estado e de redução do seu papel. A observação das estatísticas indica uma queda brutal dos gastos em todos os itens, enquanto os da Previdência cresceram enormemente. Portanto, o resto do setor público gerava superávit para cobrir o rombo da Previdência.

Em função da reforma previdenciária, esse déficit que atinge hoje cerca de 2% do PIB deverá persistir por mais 35 anos, pelo menos, pois o Governo ainda mantém as pensões anteriores, além de incorporar as dos funcionários que permaneceram no sistema antigo, e continua pagando o benefício mínimo e o bônus de reconhecimento. Do ponto de vista das contas públicas, a contrapartida dessa situação catastrófica está na excelente saúde financeira das AFPs. Só nos três primeiros anos de vigência do novo sistema, as instituições privadas de previdência acumularam fundos da ordem de 9% do PIB. Evidentemente, isso está relacionado ao ganho de receita a curto prazo, pois prevalece o recebimento da massa de contribuintes e muito pouca despesa, até o momento.

Outro ponto importante é a questão da poupança para a economia. A privatização dos fundos de previdência teria gerado um aumento na capitalização da poupança e, portanto, dos investimentos. Considerando a economia como um todo, por um lado, o setor privado registra aumento de recursos, não necessariamente de investimento produtivo e, por outro, o setor público apresenta um rombo. Só um balanço revelará até que ponto a privatização, efetivamente, promoveu o aumento da poupança para a economia chilena.

A eficiência operacional é outra questão. Um sistema privado mais identificado com um universo pequeno de trabalhadores, de quem recebe taxas de manutenção, etc., seria mais racional, barato e organizado. Alguns dados, no entanto, demonstram que é mais caro do que qualquer sistema no mundo, e existem estatísticas sendo trabalhadas com relação a isso no Chile. Outro dado é que, durante um longo período, vem ocorrendo duplicidade na máquina administrativa. Como a reforma não determinou o desmonte do setor público, pelo contrário, os sistemas previdenciários foram duplicados. Portanto, tanto o custo do setor público como o do privado estão sendo pagos pelos trabalhadores, evidentemente, através de impostos ou das comissões para as AFPs.

As AFPs constituem um mercado concorrencial. Algumas agências de previdência privada disputam a captação de trabalhadores no mercado, gerando um custo muito alto de propaganda, cerca de 30%. Esse é um item novo na administração previdenciária, e sugere uma pista para o fato desse sistema ser mais caro do que qualquer outro no mundo.

Já o sistema previdenciário argentino, por sua vez, atravessa neste momento um processo de reforma. Desde 1992, tramita no Congresso um projeto nesse sentido. Na época de seu lançamento, o presidente da Argentina imaginou que processaria a reforma dentro de um mês, sem prever as dificuldades que encontraria no Parlamento. O próprio projeto não indica, claramente, como serão operacionalizadas cada uma de suas diretrizes. Ele ainda está sendo discutido e modificado.

De qualquer forma, existem semelhanças entre o sistema argentino e o brasileiro. A origem do sistema portenho está nas caixas previdenciárias, por categoria profissional. Existe um movimento histórico de centralização, unificação e homogeneização dos benefícios. Na década de 60, uma grande reforma centralizou as diversas caixas. Hoje, na configuração institucional, prevalecem três caixas básicas de previdência: uma para os trabalhadores do setor privado, em geral; outra para os do setor público; e a terceira para os autônomos, separada. Esse é o resultado de um longo processo de centralização e unificação das diversas caixas, cuja origem apresentava uma absoluta fragmentação. Há alguns regimes independentes um pouco parecidos com os brasileiros, incluindo os militares, a polícia federal, os governos provinciais e os municipais.

A dimensão da Previdência na Argentina indica que um terço do gasto público social, cerca de 7% do PIB, representou uma despesa de 4,9 bilhões de dólares em 1988. Em termos de cobertura, a estatística oficial revela que são beneficiados dois terços da população economicamente ativa. Essa cobertura, porém, não é homogênea, sendo esse dado genérico para o país. Em algumas cidades mais importantes, a cobertura é maior. Nas mais atrasadas, evidentemente, é menor.

O principal benefício está na chamada aposentadoria comum. O critério de acesso prevê 30 anos de serviço, 15 anos de contribuição, no mínimo, 60 anos para o homem e 55 para a mulher. O valor do benefício tem como referência a média dos três melhores anos de remuneração dos últimos dez anos de trabalho. A partir disso, retira-se um percentual de 60 a 70%. Portanto, existe uma regra de cálculo referente à remuneração anterior do trabalhador. O detalhe importante é que o sistema argentino assumiu o compromisso legal de que os benefícios previdenciários acompanharão a remuneração da economia. Cada vez que o salário médio da economia aumenta 10%, o Governo tem 60 dias para equiparar as pensões e as aposentadorias. Isso é algo explosivo. Considerando a conjuntura e o contexto macroeconômico da Argentina, de 1980 para cá, o Governo enfrentou um problema considerável para acompanhar o crescimento do salário, e transferi-lo para a massa de trabalhadores inativos. O financiamento do sistema é parecido com o brasileiro.

A principal fonte de receitas está na massa salarial. As empresas contribuem com 16% da folha de salários para a Previdência e os trabalhadores com 10%. No caso argentino, essa contribuição para a Previdência refere-se apenas a pensões e aposentadorias. Existe ainda um sistema de benefícios familiares - salários-família, maternidade, auxílio, reclusão - e as obras sociais, a saúde. Portanto, há uma diferenciação e não uma alíquota única. Em comparação com

a Previdência brasileira, por exemplo, haveria uma alíquota de 16% para as pensões e aposentadorias e outra de 9% para os benefícios denominados familiares.

Além dessa contribuição sobre a folha de salários, principal fonte de arrecadação previdenciária, uma parcela do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), e outra menor do Imposto sobre o Lucro, também são destinadas à Previdência. Recentemente, o sistema ganhou também uma pequena parcela do imposto sobre bens públicos, combustíveis, energia elétrica, etc.. Portanto, o setor público tem procurado equacionar as dificuldades financeiras da Previdência através de outras fontes externas à folha de salários.

Com a evolução recente, qual o sistema que está sendo reformado e qual é o objeto da reforma? O pano de fundo dessa evolução argentina é idêntico ao brasileiro. Desde a década de 80, ocorre estancamento, processo recessivo, queda no nível de emprego e de renda, aumento na informalização do mercado de trabalho e tentativas fracassadas de estabilização econômica. Nesse contexto, verifica-se uma tremenda redução no valor dos benefícios. O Governo, simplesmente, passou a não pagar o que devia em termos de benefícios previdenciários. E a população começou a exigir esse pagamento na Justiça, desencadeando uma onda de demandas judiciais.

As causas foram ganhas e isso configurou uma monstruosa dívida previdenciária, a ponto do Governo declarar a chamada "emergência previdenciária," em 1986, pela qual reconheceu legalmente a dívida, mas decretou a emergência por não dispor de recursos para efetuar o pagamento. Depois procurou negociar, emitiu títulos para os aposentados e acabou com um passivo acumulado em relação a essa dívida. Enquanto tenta pagar, ao mesmo tempo, gera novas dívidas, pela falta de pagamento do que deve aos aposentados. É sobre esse barril de pólvora que o sistema previdenciário argentino está assentado atualmente. O modelo é muito semelhante ao brasileiro, mas com um grau de agravamento da crise bem maior, porque a situação é considerada insolúvel.

Em termos de financiamento do sistema e de redução do valor dos benefícios, o Governo promoveu uma tentativa radical, em 1980, de acabar com a dependência da folha de salários, algo também bem próximo do sistema brasileiro. Simplesmente, decretou o fim da contribuição do empregador para a Previdência. A partir daquele momento, a cobertura seria realizada com parte do Imposto sobre o Valor Agregado, compartilhado com as províncias e os municípios.

É interessante observar esse movimento, pois seu significado imediato está na redução da dependência. O resultado é a distribuição do sistema previdenciário para o resto do setor público, porque entra também no Orçamento Geral do Governo. A idéia de federalizar não é bem essa, repartindo o problema com as províncias e os municípios. O recurso compartilhado com os diversos níveis de Governo também o é com a Previdência, que constitua um "problema" do Governo Central, até então. Houve uma mudança muito significativa na forma de financiamento e de equação desse sistema previdenciário.

Isso não deu certo. Para honrar o compromisso com o gasto previdenciário, a Previdência passou a avançar muito nos recursos destinados às províncias. Em 1980, quando acabou a contribuição sobre a folha de salários, 10% dos recursos transferidos destinavam-se a ela. Em 1981, pularam para 39% e chegaram a 47% em 1983. É um imposto enorme, que estava sendo compartilhado com outros níveis de Governo, e cuja metade servia para cobrir a Previdência. Essa situação terminou em 1984, com o restabelecimento da contribuição do empregador sobre a folha. Foi uma tentativa meteórica de mudar a base de financiamento do sistema.

A questão da evasão de receitas também constitui um problema muito significativo para os argentinos. A última estatística aponta para uma evasão de receita e de arrecadação potencial da ordem de 45%. Esse é o sistema que está sendo reformado, com essa dívida previdenciária e o problema do financiamento.

O país, no entanto, vem atravessando um processo de privatização e existe um ambiente favorável à reforma da Previdência. Há um programa e uma política macroeconômica voltados para a privatização. Em linhas gerais, o Governo estabelece um sistema dividido em dois. O sistema público, obrigatório, é financiado pelas empresas, sobre a folha de salários, com uma alíquota um pouco menor, e paga uma pensão básica, única, igual para todos. A estimativa prevê que isso totalizará cerca de 30% da remuneração do salário médio da economia.

E, no sistema privado de Administradoras de Fundos de Pensão (AFPs) - como no Chile, sociedades anônimas, fundos de capitalização obrigatória -, só o trabalhador contribui. É um fundo de capitalização onde o benefício mantém uma relação direta com a contribuição do trabalhador.

No Chile, estabeleceu-se um bônus de reconhecimento. Na Argentina, nesse processo de reforma, procura-se criar uma pensão para quem já contribuiu, além da pensão básica, igual para todos, paga pelo setor público. Essa pensão complementar seria determinada em função das contribuições anteriores, mas dentro de um limite. O somatório não pode ultrapassar 75% do salário médio da economia. Esse mecanismo de transição é um pouco diferente do modelo chileno, que paga de uma só vez o benefício para os contribuintes do sistema antigo, no momento da aposentadoria. No caso argentino, o Governo complementa a pensão, dividindo o encargo ao longo do tempo.

Outra diferença em relação ao sistema chileno está no fato de que todos os trabalhadores argentinos têm, necessariamente, de ingressar no sistema privado. Eles contam com a pensão básica, única e universal, mas devem aportar ao sistema privado. A transição é resolvida através de pensões complementares, onde o Governo reconhece as contribuições anteriores e o empregador continua contribuindo. É um detalhe importante. No Chile, o empregador parou de contribuir para a Previdência. Mas, esse constitui um problema do trabalhador, a ser resolvido no mercado. No caso da Argentina, tal como está desenhado, recusar é possível, pois o trabalhador já contribui para a pensão básica e universal. Acima disso, ele terá de buscar no mercado e contribuir. O Governo continua arcando com o estabelecido - há previsão de

mudanças nos impostos para aumentar as receitas do sistema previdenciário - e os empregadores e trabalhadores prosseguem aportando. É uma diferença crucial para o sistema argentino.

Apesar das diferenças e de uma transição mais suave, existe uma expectativa de desequilíbrio financeiro do setor público argentino, que perde de imediato a contribuição de 10% dos trabalhadores. O aporte do empregador permanece, mas numa alíquota um pouco menor do que a anterior. E o Governo tem de arcar com a pensão única para todos, além da complementar, relativa à transição e ao chamado direito adquirido. As estatísticas demonstram que, até o ano 2020, prevalecerá o desequilíbrio financeiro do setor público, caso a reforma seja adotada conforme desenhada.

Mais uma vez, verifica-se o impacto sobre a poupança da economia. As agências privadas cobiam esse mercado de demanda permanente. Existe um *lobby* muito forte pela privatização parcial, pelos 10% da folha de salários da economia. O argumento defende que, em troca, haverá um aumento na poupança da economia. Mas, com isso, o setor público está sendo desfinanciado. Em termos de poupança e de impacto no investimento, qual será o balanço para a economia como um todo?

Quatro outras questões são também importantes. Em primeiro lugar, a dificuldade da experiência argentina recente de reduzir a dependência da massa de salários. Houve um movimento preciso e vigoroso nessa direção, que durou quatro anos até ser interrompido. Em todas as discussões sobre financiamento da Previdência, aborda-se a famosa massa de salários, a redução da dependência e a diversificação. No entanto, essa não é uma questão tão simples, a despeito até do reconhecimento dos vícios e virtudes dessa base. A tentativa de se livrar dela, ou diminuir a dependência, pelo menos parcialmente, constitui uma complicação. A experiência chilena demonstra que, quando se reduz a dependência da folha de salários, a Previdência é atirada na vala comum, passando a disputar parcelas importantes do Orçamento público como um todo. Tradicionalmente, a folha de salários é preservada para despesas dessa natureza.

Naquela época, na Argentina, os governos locais ganharam a "queda-de-braço" na busca para manter as receitas provenientes do Imposto sobre o Valor Agregado. Isso é muito complicado. Significa sair de uma base historicamente reservada ao sistema previdenciário, até por definição e pela sua origem, e cair na vala comum do setor público, que não tem como atender a essa demanda, numa perspectiva de crise.

A proposição de que o modelo chileno deve ser seguido não leva em consideração questões fundamentais e elementares, ao mesmo tempo. O primeiro ponto está na dimensão relativa dos dois países. No Chile, são 13 milhões de pessoas e, no Brasil, 150 milhões. Lá existem atualmente 95 mil beneficiários, e o sistema absorve recursos da massa ativa de trabalhadores para o pagamento dos benefícios. O dado elementar não considerado, no caso, é o da dimensão. Esse sistema funciona bem para 95 mil, sem dúvida. Além disso, se esses 95 mil representam 1% em termos de despesa para os fundos acumulados até então, melhor ainda. Contudo, a conclusão de que o sistema funciona bem, não significa absolutamente nada, e nem que seja a melhor opção para o Chile, no futuro. A constatação de que o sistema não foi ainda

suficientemente testado está no número de beneficiários. Portanto, não constitui um modelo, mas um processo em implantação.

Uma outra questão refere-se à acumulação de fundos. O acompanhamento da história da Previdência Social, no Brasil e em outros países, comprova que a boa saúde financeira dos sistemas previdenciários públicos, ou privados, é uma característica de qualquer sistema novo. Na sua origem, os fundos brasileiros dispunham de muitos recursos. Por isso, ocorreu o movimento de diversificação dos gastos, a incorporação da saúde, o financiamento da habitação - as caixas previdenciárias. Por definição, qualquer sistema novo tem muitos contribuintes e pouquíssimos inativos. Até na Europa, o movimento de origem dos sistemas previdenciários apresentava os valores dos benefícios numa escala ascendente, pois o sistema era novo. Primeiro, proporciona-se o ganho nos direitos dos inativos, para depois se reverter o processo, evidentemente.

Outro ponto fundamental não considerado na discussão do modelo chileno é o fato da privatização ter ocorrido lá em condições especiaisíssimas. Em primeiro lugar, no plano político, vivia-se em plena conjuntura ditatorial. No plano econômico, verificou-se um ajuste macroeconômico, denominado corte liberal em direção ao mercado, com a redução do papel do Estado na economia. Houve um movimento muito forte e nítido de privatização, de ajuste fiscal rigoroso e bem-sucedido, e de descentralização das atividades do setor público, que teve o seu papel efetivamente reduzido na sociedade chilena - ou privatizou, ou descentralizou.

Na verdade, quando se observa esse rombo no sistema previdenciário público, deixado no rastro da privatização, verifica-se que tem sido financiado às custas de um ajuste brutal no setor público como um todo. De acordo com as estatísticas, os gastos com saúde e educação foram reduzidos drasticamente. Portanto, o setor privado assumiu parte da Previdência, e os estados e municípios arcaram com o ônus. Isso tem de ser levado em consideração.

No caso brasileiro, não se pode pensar em qualquer reforma do sistema previdenciário sem se considerar o setor público como um todo. Eventualmente, torna-se impossível imaginar, no desenho, uma "mexida" apenas no sistema previdenciário, apesar da tranquilidade razoável da vinculação da folha de salários, em função do grau de interdependência. No caso chileno, a "mexida" efetivamente ocorreu, mas houve uma compensação. O gasto previdenciário subiu às alturas, para sustentar a privatização, mas o resto do setor público encolheu. Além disso, a política macroeconômica foi bem-sucedida, a inflação debelada, e a economia, o emprego e a formalização cresceram. Portanto, um conjunto de elementos compuseram essa reforma. Constitui uma experiência, no entanto, impossível de se transpor, magicamente, para outra realidade, como a brasileira.

Todo esse processo acarreta um alto custo operacional. Resta saber as condições do setor público para sustentar essa situação, e da economia para arcar com a duplicação. No caso da Argentina, também ocorrerá uma duplicação do custo operacional do sistema previdenciário e da economia como um todo.

A questão dos trabalhadores de baixa renda é outro ponto fundamental. No Chile, ficou a cargo do mercado. O trabalhador contribui. Mas, e quem não dispõe de recursos? O que fazer com os pobres? A privatização pura e simples não supera um elemento crucial, estrutural e gigantesco, que é a pobreza no Brasil. Como tampouco superou no Chile, que avançou no sentido da prosperidade econômica, na última década. Certamente, o problema da pobreza e da concentração de renda é muito menor lá. No entanto, há uma massa muito grande de trabalhadores contribuintes do setor privado que não dispõe de recursos suficientes para totalizar uma pensão mínima, no momento da aposentadoria. E quem arca com esse ônus é o setor público. Portanto, a privatização tem de ser entendida como um movimento que pode dar certo apenas para uma pequena parcela da população.

Por último, na Europa, a tendência é a de não ocorrer casos de privatização como no Chile, que constitui uma experiência única, incluindo os países capitalistas avançados. Os sistemas previdenciários do mundo inteiro entraram em crise na década de 70. E tiveram de se reorganizar num contexto de crise econômica geral. Mas, quando se observa a década de 80 e o movimento de reorganização desses sistemas em crise, nota-se que eles não caminharam no sentido do mercado e da privatização e, principalmente, da redução do compromisso do setor público com o benefício para o trabalhador inativo. Esse é um dado fundamental.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Ao iniciar a fase de debates, gostaria de encaminhar as minhas questões. A Dra. Beatriz assinalou que um grande ponto em comum nas experiências argentina e chilena foi a preocupação em reduzir os encargos sobre a folha de salários. No caso chileno, verificou-se uma abolição total das contribuições dos empregadores e, no argentino, uma redução parcial dessas contribuições, durante o período em que vigorou a partilha do Imposto sobre o Valor Agregado.

Os efeitos disso foram mensurados em termos de mercado de trabalho? No Chile e na Argentina, durante esse período, o mercado respondeu positivamente, no sentido de ampliar a capacidade de incorporação de mão-de-obra ao mercado formal? No caso brasileiro, a excessiva tributação da folha tem sido o elemento básico para a redução do nível de formalização do emprego.

O segundo aspecto refere-se ao modelo clássico de Previdência, enquanto seguro social. A matriz é basicamente européia. Foi construída para sociedades mais homogêneas do que as da América Latina, e tiveram um grande incremento num momento histórico, que coincidiu com o aumento do dinamismo econômico na Europa, durante os chamados "trinta anos gloriosos", marcados por altas taxas de crescimento econômico, grande expansão do mercado de trabalho formal e elevação dos níveis médios de renda. Ao se transplantar e copiar esse modelo em países com dualidades estruturais, como as verificadas na América Latina, sempre ocorre uma pressão muito maior para que a Previdência se transforme, em grande parte, em assistência social. Isso porque o que era marginal, a franja, na Europa, aqui constitui um segmento expressivo da estrutura produtiva, insuficientemente incorporado ao processo produtivo formal ou representando a grande massa de marginalizados.

Hoje, a crise do modelo previdenciário europeu decorre, principalmente, da alteração em seu paradigma de desenvolvimento. Verifica-se a mudança de um modelo incorporador para outro progressivamente excludente, de um modelo que caminhava para a homegeneização, para um que acirra a heterogeneização.

O sonho latino-americano sempre consistiu em partir para um modelo de desenvolvimento integrador. O objetivo estava em copiar as tendências internacionais, em repetir o padrão "fordista" de crescimento e desenvolvimento. Parece, no entanto, que são os latinos que estão se tornando paradigmas do futuro dos países centrais. Certamente, as dificuldades decorrentes dessas restrições, de caráter incorporador do crescimento econômico, irão se refletir no acirramento das dificuldades estruturais, características da Previdência Social nos países periféricos. No caso brasileiro, já havia esse grande número de excluídos.

O modelo chileno, e talvez o argentino, estariam atribuindo a devida importância a esse aspecto? Ou seja, o elemento assistencial dentro da Previdência tem um grande peso nos países latino-americanos. No caso chileno, não existe qualquer preocupação com esse setor. Lá, não se procurou criar um sistema público para promover o que seria assistência social, com contribuições exclusivas do empregador?

Beatriz Azeredo (Conferencista) - A primeira questão, relativa a encargos sobre a folha de salários, é importante. Será que existe uma relação tão direta e positiva entre a redução de encargos e o aumento no grau de formalização? Nenhum estudo específico sobre as experiências chilena e argentina demonstra isso. Um estudo recente, sobre o sistema de proteção social na Argentina, aborda em profundidade a experiência de redução da folha para aumentar a formalização, mas não menciona nada quanto ao efeito. No mínimo, pode-se duvidar se, efetivamente, ocorreu alguma coisa visível com o mercado de trabalho. Até porque, o país atravessava uma conjuntura de crise, na época. Vários outros fatores movem o mercado de trabalho. Ao se tocar no ponto do encargo sobre folha, enfrenta-se a economia em crise, a inflação, o desemprego. Não é uma situação tão simples.

A questão da informalização do mercado de trabalho apresenta raízes estruturais profundas, agravadas por questões conjunturais. No próprio caso do Chile, por exemplo, já se imaginava o contrário. A folha de salários da empresa foi desonerada e a conjuntura era de prosperidade econômica. Mas, a metade da força de trabalho não contribui para nenhum sistema previdenciário, porque não consegue. Além, evidentemente, do grande percentual de informais, incluindo os autônomos. Desses, de cada quatro, três não contribuem para a Previdência. Nos dois casos analisados, houve uma redução, embora a experiência argentina seja pontual e a chilena mais prolongada. De qualquer forma, a ocorrência da redução do encargo sobre a folha, em situações distintas em termos de conjuntura econômica, não apresentou resultados aparentes de aumento da formalização do mercado de trabalho.

A experiência chilena está recheada de propaganda. O Governo sempre aponta as virtudes do processo e argumenta que, naquela época, o objetivo consistia em deixar o empresário mais livre para a economia crescer. Não existia uma atitude direta voltada para a formalização e a

redução da informalização. O modelo chileno, na definição do projeto de reforma, não apresentava grandes preocupações com a questão assistencial. E chegou a estabelecer uma pensão assistencial para os que não têm acesso e não conseguem contribuir. A expectativa era de que essa situação seria absolutamente marginal. E isso surgiu dentro de um movimento integrado com a reestruturação da economia, que se revelou bem-sucedida. Dez anos depois, persiste uma parcela que requer cobertura do Governo, para surpresa das autoridades. Sem dúvida alguma, essa questão assistencial configura um problema que o Chile vem enfrentando.

No caso da Argentina, a sua avaliação de se cuidar minimamente dessa massa de trabalhadores sem condições está correta. Arca-se com um mínimo de 30% do salário médio da economia e o resto se transfere para o setor privado - é uma tentativa. Nesse sentido, a experiência argentina é rica na idéia de aprender com a lição extraída da experiência chilena, que apresenta alguns equívocos, nitidamente, entre eles, o da privatização. Na verdade, apenas uma pequena parcela foi privatizada, e o grosso da economia permaneceu no setor público. Isso, porém, não era dito. Todo o discurso estava voltado para a privatização, cujo preço tem de ser pago. Na Argentina, ao contrário, alega-se que, de início, torna-se impossível privatizar tudo. O Governo retém a parcela sem condições de ingressar no setor privado e os demais devem buscar suas próprias soluções.

Adolfo Furtado - Com relação às semelhanças entre o caso argentino e o brasileiro, a Previdência na Argentina também experimenta dificuldades de financiamento. Não basta apenas reduzir a contribuição do empregador sobre a folha de salários, para estimular o processo de formalização da economia, conforme a exposição da Dra. Beatriz. O caso brasileiro é típico. Além da contribuição do empregador sobre a folha, existe uma série de outros encargos, como o Fundo de Garantia, o pagamento de um terço sobre as férias e o 13º salário, que são garantidos constitucionalmente. Daí advém a questão da flexibilização do mercado de trabalho.

No caso da Argentina, gostaria de saber se a Dra. Beatriz dispõe de informações sobre o que aconteceu com a redução das contribuições dos empregadores, e a sua substituição pelo IVA. Do ponto de vista do setor público como um todo, estava em andamento algum processo de ajuste fiscal mais profundo? De nada adianta reduzir determinada fonte de custeio sem substituí-la por outra. Aparentemente, o que se fez foi retirar parte dos recursos destinados aos governos provinciais. Essa questão é muito parecida com a proposta de realizar uma reforma tributária no Brasil. O deputado Luiz Roberto Pontes, por exemplo, pretende eliminar a contribuição do empregador sobre a folha, e substituí-la por uma versão leve ou pesada do IPMF - acredito que mais pesada, pois todos teriam de contribuir -, além do imposto sobre cerca de seis produtos. A variável de ajuste seria o imposto de renda para a pessoa jurídica.

A questão está em saber se a experiência argentina, muito parecida até historicamente com a discussão em curso hoje no Brasil, registrou um processo de ajuste com elevação da carga tributária e de receita do Governo, para enfrentar essa situação.

Beatriz Azeredo (Conferencista) - Esse é um ponto crucial. Ao longo da década de 80, a Argentina promoveu uma série de tentativas fracassadas de ajuste fiscal e estabilização. Na época, não ocorreu nenhum ajuste fiscal preciso, e a crise estava gravíssima. Portanto, o setor público perdeu uma fonte preciosa de recursos - a contribuição sobre a folha de salários -, ficando com uma fonte debilitada - o Imposto sobre o Valor Agregado -, cuja arrecadação estava em queda, em função da crise, e despejou uma demanda de 40% sobre a Previdência Social. É a história do "cobertor curto", onde alguém, fatalmente, sairá perdendo. Evidentemente, deveria ter ocorrido uma mudança na estrutura tributária, para gerar fontes alternativas de receita, mesmo fontes gerais. Houve uma descaracterização nítida da contribuição exclusiva sobre salários para a Previdência. Quando não se pretende onerar a folha de salários, nem tampouco ter uma base exclusiva para a Previdência, torna-se necessário juntar isso com uma ampliação da base tributária geral, para ampliar o Orçamento, que no caso da Previdência é separado, e cuja base está nos salários. Atribuir mais um componente ao orçamento sem alargar as fontes de recursos só complica a situação. Isso é o que se vê hoje no Brasil.

Na experiência recente da reforma da Constituição, depositava-se grandes esperanças na chamada diversificação das bases de incidência e na criação do orçamento da Seguridade Social, o que não se concretizou. O motivo foi a disputa, em primeiro lugar, pelos grandes recursos - a folha de salários, a contribuição sobre o lucro e a base/faturamento. Verificou-se ainda a evasão da arrecadação do FINSOCIAL, e a contribuição sobre o lucro jamais representou algo significativo, tanto no orçamento fiscal como no da Seguridade.

Na realidade, reduzir a dependência e diversificar o financiamento constituem uma equação muito complicada. Apesar de seus defeitos, é preciso considerar que a folha de salários representa um guarda-chuva para a Previdência, e não uma base disputada pelas despesas gerais do setor público. Tradicionalmente, pertence à política e à previdência social e, cada vez mais, a essa. Imaginando um contexto de prolongamento da crise de financiamento do setor público, torna-se impossível inventar muito mais em termos de alargamento das bases de financiamento. Não existe mágica.

As perspectivas da questão do financiamento são pessimistas. A margem de manobra é muito pequena. A Seguridade Social como um todo também constitui uma situação muito complicada e nem está sendo abordada aqui, pois o tema é Previdência. Mas, o que fazer com o resto, com a saúde, por exemplo? Joga-se na vala comum? A equação na área da saúde é muito difícil. Quais as bases de recursos que irá disputar no Orçamento Geral da União? A tentativa de incluir a saúde no âmbito previdenciário continha exatamente a idéia de se preservar recursos para o setor. Historicamente, na disputa de recursos do Orçamento Fiscal, a área social sempre saiu perdendo, com exceção da área assistencial, da política assistencialista.

Na época da revisão constitucional, a palavra de ordem era a diversificação das fontes de financiamento da Previdência, para resolver a equação Previdência/Saúde/Assistência. Essa experiência está esgotada e fracassada nesse contexto específico. Isso não significa, necessariamente, que não daria certo, em outras circunstâncias. Em um contexto de crise de financiamento do setor público, de crise econômica gravíssima, de reforma tributária, que

reduziu os recursos do Orçamento da União, cria-se um orçamento de Seguridade maior. Essa sobra tornou-se objeto de disputa entre as várias esferas do Governo.

Essa equação do financiamento da Previdência e também da Seguridade Social causa certa perplexidade. Em primeiro lugar, constitui um desafio. Em segundo, como já disse, não existe mágica. Na revisão constitucional, sobravam propostas em termos de financiamento. Hoje, não há saídas, nem para a discussão. Vai-se discutir com base em quê? No imposto sobre cheques? Transfere-se o Finsocial para os estados e municípios e se estabelece uma partilha? Essa questão já foi levantada e estaria próxima à situação argentina. Portanto, o problema das bases de financiamento da Previdência constitui um desafio.

Maria Inês Souza Gomes - Sou da Secretaria Nacional de Previdência Social. No Chile e na Argentina, quando os cidadãos procuravam seus benefícios na fonte pagadora, surpreendiam-se ao tomar conhecimento de que a capitalização de sua contribuição havia chegado a zero. Caso o Brasil pretendesse adotar esse modelo de privatização chileno, seria necessário promover uma modificação na mentalidade do político e do brasileiro em geral. Primeiro, porque o político é regionalmente paternalista. Frequentemente, são criados novos benefícios sem que haja o custeio adequado correspondente. A última criação nessa área foi a pensão dos seringalistas, recentemente. Dois salários-mínimos foram concedidos graciosamente àqueles que, em determinada época, partiram para trabalhar na Amazônia. O brasileiro também tem outra mentalidade. Não se convence de que, por menor que seja a sua contribuição para a Previdência, ela deve ser efetiva e seqüente, não podendo parar de contribuir porque perdeu o emprego.

Na economia informal, onde o autônomo está sendo incluído, ele não contribui como deveria, mas apenas com a parcela mínima. E, se puder, nem com isso. Portanto, essa série de problemas impede a adoção da privatização. Caso seja implantada, irá de mal a pior, pois todo o benefício assistencial hoje pago, na pior das hipóteses, pela Previdência, independentemente da União honrar o compromisso por ela assumido, gera diversos problemas de caixa. Existem situações como a dos anistiados, por exemplo, que desfrutaram de benefícios absurdamente elevados, não honrados pela União.

Por outro lado, na privatização chilena, os empregadores deixaram de contribuir, mas ficaram obrigados a recolher a contribuição dos empregados e remetê-la para as AFPs. Porém, eles têm uma carência, às vezes de um ano, para repassá-la. Isso também gera problemas e a contribuição não chega. O mesmo ocorre no Brasil: o empregador recolhe a contribuição do empregado, mas não efetua o recolhimento para a Previdência. No entanto, se houve recolhimento e existe comprovação de que foi retirado do salário do segurado, a Previdência assume e concede o benefício. Há uma série de fatores que devem ser analisados.

Um outro aspecto diz respeito à assistência médica. Em 1975, o orçamento para a assistência médica, para os segurados da Previdência, correspondia a 75% do orçamento da União para o Ministério da Saúde. Quando se inventou a universalização da assistência médica, imaginou-se que a Previdência poderia assumir tudo isso. E os recursos destinados à assistência

médica dos segurados foram estendidos para a universalização, para todos os brasileiros. Hoje, portanto, o problema é muito pior do que antes. Havia uma assistência médica razoável para o segurado, nos postos de assistência. Atualmente, nem razoável é, mas péssima. O segurado que está doente e precisa de atendimento e acompanhamento médico, receituário, etc., encontra-se na vala comum como qualquer outro e depende do atendimento médico municipal. Quem sofre acidente de trabalho experimenta uma situação ainda pior, pois necessita de acompanhamento médico e tratamento adequado para se reabilitar e retornar ao trabalho. Portanto, todas essas mudanças, ao invés de favorecer, só complicaram o problema da Previdência brasileira.

Hoje, as fundações temem ser absorvidas se a Previdência complementar oficial vier a se estruturar. Não existe problema algum com a permanência dessas fundações, pois os benefícios que venham a conceder, não só aqueles em complementação aos da Previdência, mas quaisquer outros, estarão dentro de suas possibilidades. Entretanto, na previdência complementar oficial como um todo, existirá oportunidade para as empresas pequenas, que jamais teriam condições de se juntar a outras para constituir uma fundação, garantir a seus funcionários outra expectativa relacionada ao futuro previdenciário, pois eles terão um valor "x" de benefícios, além da complementação.

Ouve-se muito dizer que a previdência complementar deveria atingir apenas as pessoas com um patamar financeiro, e de vencimentos acima do patamar da Previdência. Isso não é verdadeiro. A previdência complementar oficial trará benefícios em qualquer patamar financeiro da sociedade brasileira. Eram essas as minhas considerações.

Beatriz Azeredo (Conferencista) - Obrigada por seus comentários. Sobre a primeira observação relacionada à experiência chilena, em que o trabalhador supostamente contribui para o fundo e depois encontra recursos insuficientes para cobrir a pensão mínima, existem aí alguns problemas, que sequer foram pensados na época da reforma, e tampouco ainda equacionados.

As empresas efetivamente descontam a contribuição do salário e muitas não a repassam para as AFPs. O Governo tem enfrentado dificuldades de fiscalização. Imaginava-se que, através de um sistema individualizado, a fiscalização do trabalhador em relação à empresa fosse mais imediata. Mas, isso não tem ocorrido. Nem Governo, nem os trabalhadores estão conseguindo fiscalizar. Evidentemente, isso acontece nas pequenas empresas, nos setores mais marginais do mercado de trabalho.

Outro ponto é que os idealizadores da reforma imaginavam que os trabalhadores teriam um interesse muito concreto em contribuir para o fundo individualizado, pois não significaria contribuir para a vala comum do Governo. Isso tampouco está ocorrendo. O trabalhador filia-se a uma AFP porque é obrigado, mas não contribui. Como o benefício só é realizado a longo prazo, o cidadão não visualiza, naquele momento, que deve contribuir para ter direito à aposentadoria. Portanto, isso tem diminuído o interesse, de certa forma.

A fiscalização do Governo tem sido ineficiente e não conta com a adesão do maior interessado, o trabalhador. Nesse ponto, o sistema chileno é um fracasso. Na época, era

considerado uma virtude, pois no sistema individual e privado o trabalhador seria o maior interessado. No entanto, ele não tem auxiliado a fiscalização, pelo contrário.

Ciro Fernandes - Gostaria de maiores detalhes sobre dois aspectos da sua exposição. O primeiro refere-se ao problema do ônus imputado ao Estado nesse novo equacionamento executado no Chile e na Argentina, para o financiamento do sistema. Aparentemente, muda-se de um sistema de caixa único, para custear todos os benefícios, para outro em que o Estado assume os segmentos menos interessantes financeiramente, os de baixa remuneração. O passivo do sistema, os inativos, os trabalhadores de baixa renda permanecem com o Estado. E os segmentos de maior capacidade contributiva passam para o setor privado. No caso chileno, essa segmentação é total. No argentino, ainda se mantém alguma base de financiamento, a partir da contribuição sobre o salário, para custear a remuneração mínima garantida a qualquer trabalhador, mesmo que ele não possa contribuir.

Hoje, no Brasil, a discussão está no ponto de que poderá ser um erro, com consequências profundas, abrir mão da camada de trabalhadores com remuneração suficiente para contribuir de maneira mais substancial para o financiamento do sistema. Como é visto esse ônus, o passivo transferido para o Estado, na perspectiva chilena e argentina, e essa vala comum à qual a senhora se refere? De que forma estão projetando a longo prazo o impacto disso nas finanças públicas? Isso não será um fato causador de uma possível crise financeira nesses dois Estados, a longo prazo?

O outro aspecto diz respeito aos benefícios. Se for realizada uma avaliação global de resultados, nos casos chileno e argentino, houve uma melhoria nos níveis de benefício, e nos ganhos dos beneficiários nesse sistema. Em termos distributivos, ocorreu algum avanço, alguma melhoria para as clientelas do sistema previdenciário? Isso considerando o caso brasileiro, onde boa parte dos problemas atuais deve-se à tentativa, bastante louvável, de se melhorar o nível, a amplitude e o valor dos benefícios. Nos casos mencionados, houve algum ganho ou melhoria por esse lado?

Beatriz Azeredo (Conferencista) - Começando pelo final, essa questão dos benefícios ainda não pode ser avaliada. No caso do Chile, como avaliar se o sistema todavia não entrou em funcionamento? Existem benefícios na aposentadoria por idade que são 35% superiores aos pagos pelo setor público, mas apenas para um décimo do universo dos inativos desse setor. Quando o sistema estiver em pleno funcionamento, qual será o nível desses benefícios? Isso está em aberto, mas o ponto é esse.

Suas observações tocaram num ponto crucial, não abordado nesta exposição, sobre a situação da chamada solidariedade entre as diversas camadas da população. Isso constitui a base do mundo capitalista avançado, onde todos pagam para tentar equalizar o mínimo para todos. Não resolverá o problema da desigualdade, mas o atenuará, via alianças de solidariedade entre os vários segmentos da população. Essa é a base da constituição dos sistemas de proteção social.

No caso do Chile, isso foi radicalmente rompido. Evidentemente, sempre se pode dizer que, no modelo chileno, o Governo paga o benefício assistencial mínimo, e extrai os recursos da economia como um todo. Em determinado limite, o Governo sempre retira recursos da população. No Chile, a privatização rompeu com esse vínculo de solidariedade mais imediato. Supostamente, o orçamento fiscal tem um sentido de solidariedade. Todos pagam e depois se vê para aonde vai o gasto. Na Previdência Social, esse contexto é limitado, e estabelece uma solidariedade entre as diversas camadas da população e entre as gerações. Isso foi inteiramente rompido e explicitamente desprezado no sistema chileno. A idéia de que o indivíduo é um indivíduo, interessado em resolver o seu problema, e deve resolvê-lo, de forma individualizada no mercado, que é o melhor lugar para isso, foi explicitamente descartada, embora seja essa a experiência histórica da solidariedade.

A Argentina está no meio termo, porque existe um sistema básico. Como ainda não há um sistema em funcionamento, o Governo tenta ficar com uma parcela da população na qual todos pagam, pois a empresa está contribuindo e isso é repassado para os preços, sem dúvida alguma.

As suas observações sintetizaram de forma bem clara a equação financeira dessas reformas. O setor público abre mão de receitas, de imediato, mas não consegue fazer o mesmo com as despesas. Portanto, configura um movimento incompleto, meio torto. Acabar com o setor público e deixar tudo por conta do mercado é inviável não só por causa da massa anterior, mas também da pobreza. O Governo tem de arcar com a massa dos inativos, e dos eternos não-incorporados ao mercado de trabalho. No Chile, a despeito de toda a prosperidade econômica e do processo de crescimento desde 1980, a metade não contribui e o setor público arca com o ônus. Não há como equacionar. Perder receitas constituiu um lance arriscado para o Governo, que não está conseguindo se desfazer das despesas.

A expectativa consistia em sustentar a massa de inativos, e deixar todo o resto da população - ativos e novos inativos - no setor privado. Era um objetivo integrado com uma política de crescimento - mas cresceram e não incorporaram -, metade da população está fora. Isso é dramático e, no Brasil, seria um escândalo.

Na Argentina, o projeto do Executivo procurou resolver magicamente o problema do custo da reforma para o setor público. Nesse projeto, não estava incluída a pensão complementar. Havia simplesmente o calote em relação ao direito adquirido. O raciocínio defendia que o trabalhador ativo não estava usufruindo do benefício. Portanto, nada estaria sendo retirado dele. E a contribuição para a Previdência constitui uma expectativa de benefício futuro. O projeto só criou a pensão básica, igual para todos, que começariam da estaca zero a contribuir para o setor privado, o reconhecimento inexistia.

Posteriormente, estabeleceu-se o sistema de pensões complementares, pois a população reclamou o reconhecimento do que já foi pago. Essa "queda-de-braço" ainda não terminou. O direito adquirido deve ser reconhecido. A Argentina pretende dividi-lo ao longo do tempo, e não como ocorreu no Chile, cujos resultados foram catastróficos. Certamente, isso não estava

previsto. Não se tinha o horizonte de agora, com 35 anos de vivência de um sistema com um rombo de 5 a 2%, no mínimo, do PIB. A perspectiva são mais 20 anos de funcionamento, com o setor público arcando com esse déficit.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Gostaria de tecer algumas considerações sobre essa discussão em torno da fonte de financiamento. O Governo Itamar Franco encaminhou uma proposta de emenda constitucional propondo a substituição da contribuição sobre o faturamento - COFINS, antigo FINSOCIAL -, da contribuição sobre o lucro e do PIS/PASEP pela Contribuição sobre o Valor Adicionado (CVA). O argumento era que poderia calibrar as receitas da Seguridade Social, com recursos gerais da sociedade, para financiar o que é de acesso geral. Haveria uma alíquota da Contribuição sobre o Valor Adicionado para reduzir um pouco o peso das contribuições sobre a folha, buscando-se um ponto ótimo, onde a arrecadação da contribuição sobre a folha de salários, financiaria as aposentadorias.

Uma parte da CVA também pagaria os benefícios de natureza assistencial, hoje pagos pela Previdência, para incluir os marginais do sistema, não-incorporados ao mercado formal e, portanto, excluídos da Previdência Social. O restante dos recursos, basicamente, financiaria a saúde, descentralizando os encargos de assistência social à gestante e aos menores para os estados, considerando que já haviam sido premiados com a distribuição de recursos e teriam de abarcar os encargos adicionais não-assumidos até o momento.

O desenho possível para simplificar tudo isso inclui a tentativa de se graduar a contribuição direta dos interessados. Isso porque não se pode nem abrir mão da folha de salários, enquanto base de incidência, nem do vínculo contributivo, no que diz respeito à Previdência Social. Talvez, aumentar o piso ou definir melhor uma contribuição para superar as deficiências das demais contribuições de caráter genérico embutidas na CVA. Qual a sua análise a esse respeito, considerando o caso do IVA, que não deu certo na Argentina, e em função da questão da solidariedade inexistente no caso chileno?

Beatriz Azeredo (Conferencista) - Sempre vi com simpatia essa proposta da CVA, pois acaba com a pulverização de contribuições. Cada uma delas multiplica os problemas em termos de máquina arrecadadora, demandas judiciais, etc.. Portanto, substitui-se uma base complicada, que incide em cascata, por outra mais limpa e se resolve o problema do faturamento e a questão dos bens de acesso universal, muito bem lembrada. Faz-se necessário recordar a origem da Previdência, onde clientelas específicas incorporavam as outras parcelas de trabalhadores e as despesas, mas sempre numa vinculação entre contribuição e benefícios. De repente, a saúde se torna universal, como não poderia deixar de ser, mas a base permanece a mesma. Isso tem de ser pontuado. Historicamente, a saúde é financiada pela base de salários, mas em outra concepção, não a saúde universal, que constitui um dever do Estado. Portanto, tem de haver aporte de recursos fiscais, necessariamente.

Porém, ocorreu o contrário. Crescentemente, o Tesouro aportou cada vez menos para a saúde. Essa questão da CVA constitui um bom ponto a ser trabalhado, pois talvez se consiga

uma troca entre duas contribuições. O PIS/PASEP é um caso à parte, porque funciona bem. O antigo Finsocial e o lucro, como estão naufragando, quicá possam ser substituídos por uma contribuição mais vigorosa, com maior capacidade de arrecadação.

Isso, no entanto, não pode ser um ato isolado, pois configura um movimento em direção a uma nova base. E não cabe a ilusão de que isso irá cobrir todos os gastos. Não existe mágica possível, por exemplo, para arrecadar 4% do PIB com essa nova contribuição. Prevê-se 1, 1,5% para o PIS/PASEP, 1,5% para o FINSOCIAL e pouco mais de zero por cento para o lucro. Numa nova contribuição, que inclui toda uma fase de incorporação, como arrecadar 3% do PIB, magicamente? A folha de salários arrecada 4% ou pouco mais. Torna-se muito difícil chegar a esse patamar.

O movimento em direção à CVA, à simplificação e à eliminação da base de faturamento é correto. Mas, isoladamente, nada resolverá. Nesse ponto, a descentralização é crucial. Isso já estava sendo questionado na época da reforma da Constituição. O Governo Federal assistiu a uma reforma fiscal em que, na "queda-de-braço", estados e municípios levaram uma parcela significativa de recursos, através de transferências e não da base tributária. E o Governo nada fez para definir, minimamente, na Constituição, quais as atribuições de cada nível de governo. Naquela época, já se desenhava uma crise brutal para o setor público. Houve perda de receita, mas não de encargo. A própria Constituição não especifica quais os encargos e os responsáveis por eles. Prevalece uma superposição nas várias áreas de atuação entre os três níveis de Governo. Essa questão é crucial para a revisão constitucional, pois está relacionada ao equacionamento das finanças do setor público e, particularmente, ao equacionamento da Seguridade Social. É necessário definir melhor o aporte de recursos locais para a área de saúde. Uma parcela disso tem, necessariamente, de ser repassada. O Governo Federal não tem condições de arcar com todo esse setor. A experiência argentina, simplesmente, operou essa mágica: partilhar o IVA.

É possível se pensar na CVA integrada a outros movimentos do Governo Federal. A revisão constitucional é o momento adequado, porque altera não só o capítulo da Seguridade para se criar a CVA, mas também as atribuições e competências entre os diversos níveis de Governo. Quando se argumenta que não adianta alterar a Constituição, é porque se partiu de um ponto errado. Essa questão está absolutamente obscura na Constituição. Por que os estados, que há 20 anos dependem de recursos do Governo Federal, tomariam a iniciativa?

No Brasil, são os governos locais que promovem ajustes fiscais. O Governo Federal está completamente estrangulado, não consegue se mexer. Os municípios obtiveram maiores receitas, com a nova Constituição, em 1988. Mas, numa conjuntura de crise, promoveram um ajuste fiscal, para arrecadar mais e reduzir despesas. Portanto, na política social, as estatísticas demonstram que os municípios constituem um parceiro em melhores condições financeiras do que o Governo Federal. E esse parceiro precisa ser incorporado, concretamente, nessa equação.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a Dra. Beatriz Azeredo pela sua exposição. Os trabalhos estão encerrados.

OS FINANCIAMENTOS E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

MÁRIO ALVES*

Adelmar de Miranda Torres (Coordenador) - O Ciclo de Debates tem hoje como expositor o Dr. Mário Alves, Economista, Mestre em Administração, e autor da tese "Evasão de Contribuições Sociais". O Dr. Alves traz a experiência concreta de servidor da área previdenciária. Com a palavra, o Dr. Mário Alves.

Mário Alves (Conferencista) - A abordagem recairá mais na questão do financiamento da Previdência Social do que na do benefício, que poderá ser incluída na fase dos debates. Inicialmente, gostaria de cumprimentar o Ministério pela iniciativa de promover este Ciclo de Debates e agradecer o convite para dele participar.

A Carta de 1988, apesar de sua curta existência, efetivamente já envelheceu e precisa ser revisada. O fim da bipolaridade no mundo e a queda do muro de Berlim justificam a modificação do texto constitucional. No entanto, esse envelhecimento precoce também demonstra a necessidade de se produzir um instrumento mais genérico e de princípio, e de se remeter para a legislação ordinária as especificidades e os detalhes que realmente não cabem na Constituição. Sem dúvida, sempre existe o temor de que a ausência dos detalhes no texto constitucional impeça depois a regulamentação da parte genérica, e de princípios contidas na Constituição, em tempo hábil.

Contudo, praticamente, um terço das leis incluídas na Carta de 1988 não foi regulamentada. Portanto, estar ou não na Constituição não significa colocar em prática a legislação. A Previdência Social, por exemplo, experimentou um avanço extraordinário, considerado por alguns segmentos como responsável por grandes sacrifícios para a sociedade. Hoje, existem grupos de pressão que entendem que os gastos sociais devem ser reduzidos, para não comprometer o crescimento econômico e a geração de emprego.

A manutenção das conquistas sociais, introduzidas na Constituição de 1988, requer uma solução que pode ser encontrada muito mais ao lado do custeio da Previdência do que do benefício. O previsto na Carta Magna, em termos de benefício, é o mínimo que se poderia ter.

*/ Palestra realizada em 03 de junho de 1993.

Portanto, existe um campo extraordinário para se avançar do ponto de vista do financiamento da Previdência.

Considerando a questão do Estado e da Previdência Social, a solução dos problemas da Previdência passa, necessariamente, pela revisão do papel do Estado na sociedade brasileira. As mudanças sociais provocadas pela industrialização e pela concentração de capital transformaram o Estado num agente propulsor, além de estimular a coordenação e garantir o investimento. Portanto, no decorrer do tempo, enquanto a empresa privada tinha como objetivo a rentabilidade do capital, o poder público criava os estímulos necessários à reprodução capitalista. De um lado, estavam as empresas organizadas para realizar a acumulação de capital e, de outro, a ação estatal para proporcionar as condições para a reprodução do capital.

Dessa forma, a burguesia industrial definia as regras de suas relações com o Estado. Diante da necessidade de converter as relações de produção em relações de dominação em seu benefício, a burguesia ou penetrou no aparelho estatal ou buscou um preposto para operar a seu favor. Entre os vários interesses dos empresários, o maior deles está na obtenção de capital. Embora escasso, é o elemento necessário, indispensável para sua própria reprodução. E, para operar ou criar novas empresas, os empresários precisam de financiamento e de empréstimos. Portanto, de acordo com as vinculações econômicas entre a empresa privada e o Estado, durante muito tempo, as grandes empresas do país permaneceram em débito com a Previdência Social. Esses débitos, a juros baixíssimos, eram utilizados para a formação de capital de giro, uma vantagem extraordinária. Otaviano Iani escreveu um livro onde aborda essa questão e mostra como isso realmente se processava.

Na lógica da relação "promíscua" existente entre o Estado e a própria Previdência Social, os recursos do sistema foram canalizados para a construção da infra-estrutura necessária à acumulação do capital. E os recursos da Previdência financiaram a construção de Itaipu, Brasília e Transamazônica.

Ao longo do tempo, o Estado brasileiro vem atuando como agente econômico da classe dominante. Através da política fiscal, capta junto à classe trabalhadora os recursos essenciais para a acumulação capitalista. Isso ocorreu na época em que a Previdência Social dispunha de reservas, e os recursos foram desviados ou canalizados para criar a infra-estrutura para a indústria e o capital privado. Hoje, essa mesma classe dominante pretende que o patrimônio do Estado, e o espaço por ele ocupado, sejam transferidos para o capitalismo voraz. A Previdência Social tem sido percebida nesse sentido por alguns segmentos da iniciativa privada, que vêem na falência do sistema previdenciário a possibilidade de obter lucro fácil, quando se sabe que a proteção social, a dor e o infortúnio não são consentâneos com o lucro.

Efetivamente, o Estado brasileiro não tem cumprido as funções típicas de um Estado capitalista moderno, na medida que não enfrenta as práticas corporativistas, que impedem a sociedade nacional de superar seus problemas. A primeira delas, é a questão da dívida externa. Portanto, torna-se necessário aperfeiçoar a negociação dessa dívida, para reescalonar, redimensionar e redefinir o quanto se pode pagar. Essa prática precisa ser revista. A segunda

prática refere-se à dívida interna. A supressão dos gastos impunitivos resgataria a capacidade de financiamento do Estado.

A terceira prática a ser revista e repensada é a questão da renúncia fiscal do Estado. É preciso eliminar os incentivos, os subsídios fiscais, que impedem a União de arrecadar os recursos necessários para implementar as políticas públicas de cunho social.

Uma outra prática bem conhecida, com múltiplos exemplos, está na privatização do Estado, em uma espécie de "ação entre amigos". O Estado tem de ser forte, representar os anseios da população e não pode estar a serviço de uma minoria, de interesses personalísticos, e de um pequeno segmento que procura se locupletar à custa do próprio Estado. Tem de estar a serviço da coletividade, para construir uma sociedade que modernize o país e o próprio Estado. É necessário cobrar impostos daqueles que têm capacidade de pagar, mas resistem e se omitem, para promover políticas públicas e sociais.

Enfrentando esses problemas, o equacionamento da Previdência e da própria Seguridade Social, a curto, médio e longo prazos, possibilitaria a liberação de recursos para o financiamento da proteção social. Um trabalho da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), de São Paulo, aborda essas questões com muita propriedade.

Portanto, a relação entre o Estado e a Previdência precisa ser redefinida, e está acima da própria questão da Previdência. Sem resolvê-la e sem repensar o Estado, não haverá solução para o problema da Previdência Social.

Sobre o financiamento da Previdência, praticamente, existe uma tradição mundial de financiá-la com base na folha de salários. O Brasil também adotou esse mecanismo, para custear as políticas previdenciárias.

A diferença básica entre o Brasil e os países da Europa, por exemplo, está no número de cidadãos e de contribuintes. No caso brasileiro, cerca de 50% da população economicamente ativa não contribui para institutos de previdência, ao contrário dos europeus. Esse quadro, basicamente, deve-se ao atraso no processo de transição demográfica verificado no país, à política de desenvolvimento excludente, ao processo heterogêneo e concentrado de desenvolvimento capitalista registrado no campo e na cidade, e à migração no sentido rural/urbano, que gerou problemas muito sérios, de modo geral. Esse fenômeno pode ser observado, claramente, nos profundos desníveis econômicos existentes nas diversas regiões do país, e no elevado índice de relações informais de trabalho no setor rural, onde apenas 17% dos empregados possuem carteira de trabalho assinada.

Além disso, e da diferença existente entre o Brasil, a América Latina, em geral, e os países da Europa, é preciso salientar ainda a questão da baixa participação dos salários na renda nacional. No Brasil, os salários participam com 40% na renda nacional, enquanto no Primeiro Mundo essa participação atinge 65%. Há algum tempo, o Instituto Liberal apontava essa situação como um atrativo para investimentos de empresas multinacionais, esquecendo que o

fundamental hoje não é a mão-de-obra barata, mas o poder econômico e o avanço da tecnologia. Portanto, os baixos salários e o nível elevadíssimo de relações informais no trabalho geraram um processo de desenvolvimento de cidadania parcial, onde são muitos os excluídos. Dessa forma, criou-se uma sociedade de mal-estar, ao contrário da Europa, onde se construiu uma sociedade de bem-estar.

Em suma, a má distribuição de renda, o baixo grau de formalização do mercado de trabalho, e as insuficientes taxas de absorção e geração de emprego no país não permitem que as políticas essenciais, fundamentadas em contribuições compulsórias, como a questão da folha de pagamento, sejam suficientes para garantir a proteção social satisfatória à população.

Existe realmente uma iniquidade muito grande no financiamento da Previdência Social através da folha de salários. No entanto, para reduzir a iniquidade na vinculação existente da contribuição previdenciária com o benefício, considerando que um segmento expressivo da população não está inserido no mercado formal de trabalho, a Constituição de 1988, realmente, procurou diversificar as fontes de financiamento e as bases de incidência da contribuição social.

A origem do custeio com base na folha data do início da própria Previdência, quando as empresas mais importantes eram aquelas com maior número de empregados. Logicamente, isso se modificou com o tempo e, hoje, as mais importantes são as que apresentam maior avanço tecnológico. Portanto, houve uma alteração desse quadro e o progresso tecnológico determinou a necessidade de diversificação das fontes de financiamento. Isso porque, quando se tem o acesso universal aos benefícios, também deveria prevalecer o custeio igualmente universal, o que efetivamente não ocorre no país. Apesar de previsto na Constituição, considero o acesso universal aos benefícios previdenciários questionável.

Em termos práticos para a Previdência e para a Seguridade Social, nada representou a diversificação das bases de financiamento, pois os recursos arrecadados foram insuficientes para atender as despesas e os gastos com a Seguridade. Hoje, a Saúde enfrenta um problema com a perda dos 15% de recursos arrecadados com a folha de salário, que eram vinculados e garantidos, enquanto os recursos advindos de lucros e do Finsocial não eram, pois dependiam de vontade política para serem repassados. Vale ressaltar também que o lucro das empresas é maquiado e está muito abaixo das expectativas. Outro problema é que o Finsocial ainda está *sub judice* até hoje.

Vários especialistas afirmam que o custo excessivo da Previdência seria responsável pelo aumento dos gastos públicos, pelo desequilíbrio orçamentário, pelo aumento do desemprego e da informalização. Em outras palavras, culpa-se a Previdência por tudo que é ruim. Há exagero nessas afirmações, a maior parte delas advindas dos adeptos do neoliberalismo, para quem a criação de empregos e a recuperação do ritmo de desenvolvimento econômico requer o desmantelamento da Seguridade Social e de toda a estrutura do estado previdenciário. Existe, pelo menos, uma intenção velada de se juntar ricos e pobres em um mesmo local, para que decidam quais os seguros privados seriam mais convenientes a eles.

A crise da Previdência não se deve apenas a sua estrutura, mas principalmente à redução da base econômica da qual necessita para seu funcionamento. Portanto, a Previdência não é a causa da crise, nem da recessão, pelo contrário, é vítima dela.

Em termos de financiamento da Previdência, com base na folha de salário, outra questão em pauta está na regressividade dessa contribuição. As alíquotas incidentes sobre os salários, combinadas com o limite máximo do salário de contribuição, seriam altamente regressivas. Mas, não é só essa contribuição com base na folha que possui um caráter regressivo. A maioria dos demais impostos instituídos no país é indireta. Portanto, são regressivos e penalizam muito mais os pobres do que os ricos. Estudos demonstram que 60% da arrecadação de impostos no Brasil são indiretos, regressivos. Entre esses, a contribuição com base na folha das empresas é a menos regressiva. Embora 2/3 das contribuições sobre a folha sejam de responsabilidade das empresas e repassadas para bens e serviços, 1/3 é direta, pessoal, dos trabalhadores assalariados.

O princípio da capacidade contributiva está no Artigo 145 da Constituição Federal e define que os impostos, sempre que possível, terão caráter pessoal e serão graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Portanto, em uma sociedade como a brasileira, marcada por acentuados desníveis econômicos e sociais, e por uma distribuição de renda altamente injusta, a capacidade contributiva para a Previdência, ou para quaisquer outros órgãos do Governo, é muito reduzida. A maioria dos trabalhadores brasileiros possui uma pequena capacidade contributiva, fruto dos salários irrisórios que recebe.

Apesar da regressividade dos salários, ainda há necessidade de se manter a contribuição para a Previdência com base neles. Embora a lógica indique que a maioria dos trabalhadores deveria ficar isenta da contribuição ou de quaisquer outros impostos, não é sensato retirar recursos de quem tem uma capacidade limitada de pagamento, para depois o Estado ter a obrigação de retornar e de socorrer, através das despesas, esse mesmo cidadão. Isso porque, se o Governo arrecada cem e esse valor passa pela máquina estatal, não retornará cem, noventa ou oitenta. Talvez, o mais racional seja a ausência da contribuição. Mas, torna-se necessário manter a contribuição do trabalhador, ainda que o princípio da capacidade econômica do contribuinte seja arranhado. Isso porque, se a contribuição do trabalhador é eliminada, representaria também a perda da consciência com relação ao pagamento de impostos, e uma ruptura do contrato celebrado entre a sociedade e o Estado, que diz que o trabalhador tem direito a uma renda substitutiva, quando cessa a sua capacidade de trabalho. Criar-se-ia, ainda, uma situação de assistencialismo, de paternalismo do Estado, onde cada programa só receberia o que fosse definido nos altos escalões. Graças à arrecadação vinculada entre folha de salários e benefícios, ainda é possível manter um padrão razoável da política previdenciária.

Outro aspecto lembrado com frequência pelos técnicos do IPEA, principalmente a economista Sandra Almeida, que subsidiou o Relatório Britto, do ano passado, é a questão do esgotamento das fontes de financiamento da Previdência. Segundo o Relatório, a redução do valor real dos salários, o aumento do desemprego, o emprego informal, a inflação, a evasão das contribuições sociais seriam responsáveis pelo esgotamento da folha de salários, como fonte de financiamento da Previdência. É preciso lembrar que, em uma economia há tanto tempo

recessiva como a brasileira, todas as bases de incidências de impostos são comprimidas e se tornam elásticas, não é só a folha de pagamento. A relação entre a evolução da carga fiscal do país, em termos de PIB, nas últimas décadas, comprova esse fato. A crise econômica que afeta a base de incidência das contribuições sociais é a mesma que atinge a base dos demais impostos. A crise que provoca aumento nas relações informais de trabalho, e registros de salário nas carteiras de trabalho inferiores aos efetivamente praticados, é a mesma recessão que omite a apresentação de comprovante de pagamento dos serviços prestados. Portanto, a diferença existente entre a informalidade nas relações de trabalho, com a assinatura de carteira em valores inferiores, ou a própria não-assinatura, e outros tipos de sonegação e evasão, está no fato de que a matéria-prima para uma é a mão-de-obra, enquanto para a outra são as mercadorias produzidas por essa mão-de-obra.

Um exame rápido da evolução das cargas tributárias bruta e líquida também demonstra a crise fiscal do país, nas últimas duas décadas. Em 1970, a carga bruta alcançava 26,9%. Em 1980, caiu para 24,66%, em 1985, para 22,03% e, 1988, para apenas 19,75% do PIB. A carga tributária líquida representava 17,01% em 1970, 12,0% em 1980, 9,68% em 1985, e apenas 8,89% em 1988. Portanto, de 1970 a 1988, houve uma queda de cerca de 50% na carga líquida. Isso pode ser explicado pela redução da carga tributária bruta e pelo pagamento dos juros das dívidas interna e externa, que experimentou um incremento extraordinário de 1970 a 1990. E a queda da carga bruta pode ser explicada pela diminuição no ritmo do crescimento econômico, pelo efeito "transe" na erosão das bases tributárias, e pela expansão da economia informal, que gera a evasão fiscal e também a evasão previdenciária das contribuições sociais.

Diante da redução acentuada da carga tributária, nos últimos anos, era de se esperar um comportamento semelhante na arrecadação da Previdência com base na folha de salários, pois um comportamento diferente contrariaria a lógica do sistema capitalista, considerando que também houve uma queda substancial no crescimento das taxas do PIB, nesse período. Portanto, dentro da lógica, se o PIB registrou taxas de crescimento inferiores - em 1970, estava entre 8 e 9%, depois caiu para 2,6, 3% e hoje não passa de 0,4, 1% - era também esperada uma redução na participação e o esgotamento da contribuição com base na folha de salários.

Um outro tópico está na consistência do atual modelo da Previdência Social. O elevado nível de relações informais de trabalho e de evasão das contribuições sociais incidentes sobre as folhas de salários poderia contra-indicar a manutenção desse mecanismo de fonte de financiamento para os programas previdenciários. Porém, estes dois fatores, relações informais de trabalho e nível de evasão de contribuições, que explicam o esgotamento da folha de salários como base de financiamento da Previdência, podem levar a outro tipo de raciocínio. Demonstrariam também a existência de um potencial arrecadatório extraordinário, para ser explorado junto aos mercados formal e informal de trabalho. A Previdência Social não conhece o seu potencial de arrecadação, apesar de procurar estabelecê-lo já há muito tempo. Portanto, seria necessário definir a potencialidade de arrecadação por atividade, com base na folha. Quando ocorresse, por exemplo, uma queda no nível de emprego em determinada atividade, refletiria em termos de arrecadação para o sistema previdenciário e poderiam ser acionados, imediatamente, a fiscalização e os dispositivos para combater essa queda. Portanto, os

indicadores têm de ser precisos e o acompanhamento constante do nível de emprego por atividade.

Há um exemplo que ilustra bem essa situação. A maior indústria têxtil do país, sediada no Rio Grande do Norte, gerava cinco mil empregos diretos e mais do dobro em indiretos. No entanto, a indústria fechou. Logicamente, a Previdência deveria saber quanto deixaria de arrecadar com o encerramento dessa atividade têxtil, porém, não dispõe desse dado. Se o programa econômico do país criará um milhão de empregos, a Previdência teria de saber onde, qual a base salarial e quanto representaria de incremento em sua receita, mas não sabe. Deveria haver uma atuação preventiva, hoje inexistente dentro da Previdência.

A relação benefício-contribuinte é extremamente frágil no país. Atualmente, estaria entre 1 benefício para 2,3 contribuintes, quando a relação ideal seria de 1 para 4. Em alguns estados, como o Rio Grande do Norte, essa relação é de 1 para 1 e a arrecadação cobre apenas 30% das despesas com benefícios. E isso acontece na maioria dos estados do Nordeste. Efetivamente, prevalece uma transferência de renda e de receita dos estados mais ricos, com maior potencialidade, para os mais pobres. Essa compensação é necessária e justifica também a idéia de se manter a federação.

Dos 64,4 milhões de pessoas que compõem a população economicamente ativa, somente 38,5 milhões contribuem diretamente para o sistema previdenciário, ou 60% dessa população. Portanto, existe um mercado extraordinário de 40% a ser explorado. Conforme dados de 1990, a Previdência deixa de arrecadar anualmente, devido às relações informais e à falta de vínculo empregatício, cerca de 3,6 bilhões de dólares, só no mercado informal. E, se houver a comparação com os dados da RAIS, da folha de salários de contribuição, que as empresas efetivamente utilizam para contribuir para a Previdência, torna-se possível estimar que o nível de evasão, no mercado formal de trabalho, atinge cerca de 30%. Isso representa mais de 8 bilhões de dólares de perda de arrecadação. Esses dados levantados pelo IPEA são absolutamente confiáveis.

Existe uma potencialidade extraordinária no modelo de financiamento ainda com base na folha de salários. No entanto, alguns estudiosos da área insistem que, mesmo que fosse possível a recuperação de parte dos recursos que se evadem, a médio prazo, o reaquecimento do nível de atividade econômica, o envelhecimento e o aumento da expectativa de vida da população inviabilizam a manutenção do atual modelo de financiamento da Previdência.

Os dados demográficos de alguns países da Europa e da Argentina, apresentados pela Associação Internacional de Seguridade Social, demonstram que o envelhecimento não provocaria a falência do sistema, pelo menos a curto e médio prazos. Portanto, esse modelo ainda é viável.

O estudo "A demografia e o financiamento da Seguridade Social", também produzido pela Associação Internacional de Seguridade Social, com dados de 1987, mas atualizados em 1989, mostra a relação da população de idade avançada diante da proporção da população total.

No Brasil, a população com mais de 65 anos atingia 4,7%, e a superior a 80 anos apenas 0,6%. Na Argentina, a população com mais de 65 anos chegava a 8,2%, praticamente o dobro. Talvez, por isso, os argentinos estenderam a aposentadoria por idade para 65 anos para toda a população. Lá não existe a diferenciação, como no Brasil, do sexo feminino, que se aposenta com 60 anos, para o masculino, que se aposenta com 65 anos. A relação da população argentina com mais de 80 anos atinge 1,3%, mais do dobro do percentual brasileiro.

Nos Estados Unidos, a porcentagem da população com mais de 65 anos é de 11,6% e a superior a 80 anos de 2,6%. Na França, os cidadãos com mais de 65 anos são 13,1%, totalizando 3,3% da população. Os franceses têm enfrentado um grande problema com a Previdência e vêm buscando uma solução já há cerca de cinco anos. Em 1993, está previsto um déficit de 10 bilhões de dólares. A venda de empresas públicas para financiar esse déficit do sistema previdenciário apresenta-se como uma das alternativas. Pode-se pensar nisso também, no caso brasileiro.

Na Suécia, a porcentagem da população com mais de 65 anos é de 17,6% e acima de 80 anos, 3,9%. Portanto, o modelo brasileiro ainda apresenta bastante folga, quando comparado com a maioria dos países europeus e com os vizinhos argentinos. Tomando por base alguns estudos realizados na Europa e nos Estados Unidos, torna-se necessária uma adaptação à realidade nacional, o que nem sempre é feito, infelizmente.

No Brasil, a relação demográfica de dependência, a proporção de pessoas com mais de 65 anos em relação às de 15 a 64 anos, é de 7,7%. Na Argentina, atinge 13,13%; na França, 19,9%; nos Estados Unidos, 17,5%; e, na Suécia, 27,4%. Portanto, existe ainda uma grande folga e prova que a situação brasileira não é idêntica à dos países europeus, nem à dos americanos ou argentinos. O principal problema nacional está em gerar empregos e redefinir a economia.

Uma outra comparação mostra a relação demográfica de dependência das pessoas mais jovens com as de idade avançada, considerando os anos de 1985, 2000 e 2025. O enfoque recai na proporção da população menor de 15 anos ou maior de 65, em relação à de 15 a 64 anos. No Japão, em 1985, era de 0,47%; no ano 2000, 0,50%; e, em 2025, 0,62%. Uma situação intermediária é a da França. Em 1985, era de 0,51%; no ano 2000, também 0,51%; e, em 2025, 0,59%, com um incremento positivo de 0,8%. Na Argentina, em 1985, era de 0,65%; no ano 2000, 0,61%; e, em 2025, 0,54%, com um incremento negativo de 0,2%, no período de 1985 a 2025. Também nesse caso a situação do Brasil é confortável. Em 1985, era de 0,79%; no ano 2000, 0,59%; e, em 2025, a relação de dependência das pessoas mais jovens e de idade avançada seria de 0,51%, com um incremento negativo de 0,17%.

Esses dados, além das relações informais e formais de trabalho, dão mais ou menos uma idéia da potencialidade do modelo de Previdência Social financiado pela folha de salários e de sua viabilidade e sustentabilidade. Portanto, os problemas estruturais de natureza demográfica não são tão importantes para o redesenho do modelo de financiamento da Previdência. O modelo

perverso que precisa ser revisto na Constituição é o econômico, pois privilegia um pequeno segmento da sociedade brasileira, em detrimento da maioria.

A França tem, hoje, praticamente 3 milhões e 150 mil desempregados. No entanto, os franceses já experimentaram a sociedade do trabalho e esse nível de desemprego se deve ao avanço tecnológico. Lá a sociedade de trabalho passou, o que efetivamente não aconteceu no Brasil.

Sobre a questão do financiamento dos benefícios rurais, historicamente, esse financiamento é deficitário e a arrecadação cobre apenas 20% da necessidade de pagamento do benefício. Prevalece, portanto, uma transferência de receita do setor urbano para o rural. Isso ocorre, principalmente, porque a renda da terra é muito baixa, assim como as relações informais, onde apenas 17% dos trabalhadores têm carteira assinada. Ao se comparar, por exemplo, os dados do IBGE de 1987 e 1989 fica patente a existência de um índice de evasão altíssimo, em termos de financiamento dos programas rurais com base na comercialização dos produtos rurais. Cerca de 70% do potencial de arrecadação com base no produto rural não ocorrem no país. E há indícios de que a contribuição do empregador rural é ainda muito maior.

Existe uma tese de mestrado brilhante que analisa todos os impostos incidentes sobre os produtos rurais, mas sequer cita a contribuição dos empregadores rurais, tal o nível de evasão nessa rubrica. Por volta de 1984, a contribuição sobre produtos rurais representava cerca de 5% da arrecadação total da Previdência. Hoje, representa pouco mais de 1%. No entanto, em 1986, em estados com vocação para a área rural, como o Paraná, por exemplo, a contribuição do setor rural já representou 15% do total da arrecadação previdenciária.

Na Constituição, através da Lei nº 8.112, tentou-se alterar o financiamento do setor rural, estabelecendo uma contribuição com base na folha de salários. Isso quer dizer que o nível de evasão, em relação ao potencial, deve ter sido maior ainda do que vinha ocorrendo em termos de contribuição com base na folha. Torna-se necessário definir o que fazer com os problemas rurais, ou manter um custeio com bases de seguro social, ou promover a distribuição de renda. É preciso considerar que o setor rural apresenta grandes riscos e, em países como a França, é subsidiado e recebe incentivos fiscais. No Brasil, talvez fosse o caso de não se manter uma relação atuarial entre contribuição e benefício. Uma visão puramente economicista recomendaria a reversão do quadro, em termos de benefícios rurais, pois a Constituição de 1988 elevou de meio para um salário-mínimo os benefícios da área rural. Realmente, não seria interessante manter essa relação segura, em termos de pagar e receber. Deveria-se pensar em níveis globais, mais amplos, como a concessão de um benefício para a área rural, por exemplo, serviria de mecanismo de fixação do homem ao campo e de compensação pela exploração sofrida pela área rural, devido à atuação de inescrupulosos urbanos, incluindo o capital industrial e o financeiro, os banqueiros em geral. Nessa questão rural, é preciso considerar não só os aspectos economicistas mas, também, os sociais, pois o campo desempenha uma função extraordinária no país.

Entre outras alternativas de financiamento, o faturamento está sendo apresentado como a salvação da Previdência ou das políticas sociais. Realmente, o peso dos encargos sobre a mão-de-obra é muito elevado, e estaria levando os empresários a mergulhar na economia informal. Alguns empresários têm até prometido, o que não fariam em condições normais, que aumentarão o salário real dos trabalhadores, se a contribuição com base na folha for substituída pelo faturamento.

Basta dizer que a contribuição sobre o faturamento das empresas também é um imposto indireto e incide em cascata sobre o consumidor final. Essa incidência é aleatória, pois a carga depende do número de transações comerciais ao longo de todo o processo produtivo. Realmente, é possível que a carga efetiva alcance de três a quatro vezes a alíquota nominal. E a alíquota que tem sido apresentada é de 3%. Portanto, multiplicada três ou quatro vezes, a contribuição possível chegaria em torno de 20%. Vale ressaltar também que a contribuição sobre faturamento é regressiva. Isso significa que, quanto menor a remuneração do trabalhador, maior a proporção da carga tributária sofrida por ele. E para quem gasta praticamente tudo o que ganha no consumo de produtos e serviços, como ocorre com a maioria dos assalariados, a carga tributária sobre o seu ganho é muito maior do que a daqueles que poupam e investem.

Nesse ponto pode estar uma intenção velada de desonerar a folha de salários dos encargos sociais, para abrir campo para o avanço da privatização da Previdência Social. Desonerar a folha de salários da contribuição previdenciária não implica, necessariamente, formalização de trabalho. Isso não ocorreu no Chile, porque depende de outras variáveis.

Apesar das deficiências e da regressividade, ainda é necessário e viável manter a folha de salários como principal fonte de financiamento da Previdência, pois apresenta um potencial extraordinário.

"A experiência tem demonstrado que a folha de salários é uma forma prática e relativamente segura de arrecadar os recursos necessários à manutenção dos programas previdenciários. Além de dispensar sistemas complexos de contabilidade e, portanto, facilitar a fiscalização, a folha de salários apresenta flutuações relativamente menores do que outras potenciais bases de incidência." Essa citação de Francisco de Oliveira data de 1985 e ainda deve ser mantida. Sem pretender aplicá-la na Constituição, mas para sustentar a manutenção da folha de salários como principal fonte de financiamento da Previdência, uma outra recomendação seria estimular o recolhimento espontâneo das contribuições sociais, incidentes sobre a folha de salários das pequenas e médias empresas, talvez aplicando um redutor nas contribuições realizadas dentro do prazo legal e considerando as implicações jurídicas da medida. Isso tornaria as pequenas e médias empresas mais dispostas a efetuar o recolhimento das contribuições e liberaria a fiscalização do INSS para atuar nas grandes empresas.

Seria fundamental promover uma redistribuição de renda e investir na infra-estrutura social, pois os problemas estruturais da Previdência não são da instituição, mas do país. A partir do momento em que se investir na Saúde e na Educação, a distribuição da qualificação da mão-de-obra será mais equitativa e provocará, realmente, um aumento no rendimento do trabalho.

Com isso, aumentaria a capacidade da sociedade de pagar impostos, hoje muito pequena, e diminuiria também a evasão das contribuições sociais, conseqüentemente. Um bom exemplo é a França, onde existe uma preocupação muito grande com o aspecto social. Antes dos franceses cortarem os benefícios, procuram encontrar soluções para o financiamento e o custeio. No Brasil, a mudança do papel do Estado na economia brasileira poderia, pode e deve significar o fortalecimento de sua atuação na área social. Chegou o momento de se resgatar a dívida social que a sociedade tem para com os trabalhadores. Isso nada mais seria do que a devolução do empréstimo compulsório feito no passado, quando foram desviados recursos do sistema previdenciário para criar a infra-estrutura necessária para a acumulação de capital privado.

A privatização, a previdência pública e a privada, por sua vez, podem conviver em harmonia. A previdência pública, básica, seria garantida pelo Estado, no sistema de repartição simples. A privada, complementar, funcionaria no sistema de regime de capitalização. Existe apenas a necessidade da sociedade civil e do próprio Governo definirem o teto a ser estabelecido para a previdência básica, suficiente para garantir ao aposentado o atendimento de suas necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário e transporte.

O cálculo da aposentadoria também precisa ser alterado. Hoje, é feito com base nos últimos 36 meses de contribuição do segurado. Isso não está atuarialmente correto. E representaria uma folga para a Previdência se houvesse uma modificação e o cálculo seguisse o exemplo dos países mais desenvolvidos, que calculam o período de contribuição com base em 15 anos. Para calcular o benefício, poderiam ser consideradas as melhores contribuições desses 15 anos, para evitar a maquiagem e a manipulação dos reajustes salariais e as promoções fictícias, que geralmente ocorrem para se obter um benefício maior. Isso beneficiaria também os trabalhadores rejeitados pelo sistema capitalista, antes de completar a idade ou tempo de serviço necessário para a aposentadoria, e atenderia tanto os aposentados como a própria política do Governo.

Em termos de revisão constitucional, é preciso trabalhar muito mais no financiamento do que nos benefícios. Torna-se necessário realizar um rearranjo, uma rearmagem dos benefícios previdenciários e assistenciais, pois não existe uma delimitação precisa entre a área de Assistência e a de Previdência Social. Portanto, a Assistência Social e a Saúde, realmente, devem ser financiadas com impostos correntes, enquanto a Previdência pode e deve continuar sendo financiada com base na folha de salários. Muito obrigado.

Adelmar de Miranda Torres (Coordenador) - Gostaria de agradecer a brilhante exposição do Professor Mário Alves, e abrir o debate.

Adinaldo Luiz Martins - Gostaria de salientar o otimismo do senhor em relação à renda nacional ser composta por 40% da massa salarial. Isso até sugere uma comparação do que é realmente pago para a Previdência e o que deveria ser, considerando o potencial apresentado pelos empresários na declaração da RAIS. Estudos já existentes garantem que essa composição não passa de 30%, 27%. Contudo, essa é apenas uma consideração.

Uma outra é um estudo, publicado no jornal "Financial Times", sobre a gestão dos impostos regressivos. Nos países desenvolvidos, a maioria dos impostos são arrecadados sobre a renda. No Brasil, ocorre exatamente o inverso, sendo prejudicial às pessoas de menor remuneração. Concorro inteiramente com o senhor, nesse ponto.

Gostaria de sua análise sobre a questão da previdência complementar pública, determinada pela Constituição, mas objeto de vários questionamentos.

Mário Alves (Conferencista) - O dado dos 40% de participação da renda dos trabalhadores foi extraído da revista "Conjuntura Econômica", do ano passado. Existe um outro estudo que aponta um índice de 33%. Realmente, pode ter diminuído, basta ver a perda do salário real nos últimos anos.

Os países do Primeiro Mundo, principalmente, utilizam a arrecadação dos impostos com base na renda pessoal. Uma comparação da participação no pagamento de impostos entre o Brasil e os países da Europa, por exemplo, revelará a existência de uma diferença muito grande. A contribuição de impostos, como a própria Constituição prevê, deveria ser pessoal, em função da renda individual, mas, como vários outros dispositivos constitucionais, esse tampouco foi atendido.

Sobre a previdência complementar pública, defendo um limite, um teto de benefícios, de dez salários-mínimos. O atendimento desse limite seria extraordinário e cobriria, praticamente, 95% da população do país, restando um mercado de 5% para a previdência complementar privada. Alguns países, na verdade, competem em termos de previdência complementar. O Estado compete com as instituições financeiras, privadas. Mas, seria bastante racional deixar os 5% de potencialidade do mercado para a iniciativa privada.

Existem propostas para se reduzir o teto de benefícios de dez para cinco. Isso revela a intenção das instituições financeiras de atuar nesse setor. Mas, se for estabelecido um teto de dez salários-mínimos para os benefícios, a parte complementar poderia ficar, exclusivamente, com o setor privado, pois com esse teto haveria condições de atender às necessidades básicas da população, prioridade da Previdência.

Fernando Beskow - De acordo com suas conclusões, existe espaço para a folha de salários continuar sendo a principal base de financiamento da Previdência Social. Como o senhor analisa a questão da Seguridade Social e a eventual discussão da especialização das fontes dentro da Seguridade, com uma fonte para a Saúde, outra para a Previdência e uma terceira para a Assistência?

A segunda indagação refere-se à discussão sobre a redução das alíquotas incidentes na folha de salários. A sua consideração final foi de que isso representaria a possibilidade de um avanço na privatização do sistema previdenciário. Por outro lado, existem argumentos enfáticos de que uma redução da alíquota de contribuição sobre a folha significaria um aumento no índice

de emprego e, talvez, até da própria capacidade contributiva dos novos agregados ao processo de emprego.

Mário Alves (Conferencista) - Particularmente, defendo a existência de fontes diferentes para financiar a Previdência, a Assistência Social e a Saúde. Atuariamente, existe um comportamento diferente em termos de despesas de Saúde e de Assistência Social. Também na Previdência o comportamento é diferente, pois se contribui hoje para usufruir o direito daqui a 25, 30 anos. Portanto, prevalece um comportamento diferenciado em termos desse programas, dos serviços e benefícios que oferecem. A própria Constituição diz que a previdência é universal, mediante contribuição. A Assistência e a Saúde seriam financiadas, basicamente, por recursos indiretos, por impostos correntes, mais em consonância com a definição do que vem a ser Assistência e Saúde. Independentemente da comprovação da contribuição, teoricamente, toda a população tem direito a receber. Portanto, esse benefício é realmente universal, existe um custeio universal e toda a sociedade contribui e, por isso, tem direito. A Assistência Social seria financiada por impostos correntes e a Previdência por impostos específicos, considerando as características atuariais diferentes desses programas.

Já a redução de alíquotas da folha de salários, realmente, poderia aumentar o nível de emprego e de novos agregados. Mas, numa reforma fiscal, com a proposta de aumentar a base de contribuintes, as pessoas sem capacidade e condições de contribuir seriam mais penalizadas. No entanto, a redução das alíquotas não provocaria, de imediato, um aumento de arrecadação, pois os interesses individuais, pessoais, sobrepõem-se aos solidários. Provavelmente, com essa redução, as empresas utilizariam esse ganho e canalizariam para o lucro, pois não estariam dispostas a financiar políticas sociais. Seria necessária uma fiscalização rigorosa.

Não relacionei a questão da redução de alíquotas com o avanço da privatização. No entanto, a redução do patamar do salário de contribuição significaria um avanço da privatização. Existe um grande interesse das instituições financeiras em reduzir o teto de contribuição de dez para cinco. Nesse caso, estaria-se abrindo um mercado para a privatização, mas não, necessariamente, com a redução de alíquotas. Essa redução não implica aumento da formalização das relações de trabalho, a exemplo do que ocorreu no Chile. O agravante, no caso chileno, é que lá houve um embuste. Na medida que foram reduzidas as alíquotas de contribuição para a previdência pública, criou-se uma previdência privada, onde as alíquotas de financiamento das políticas de saúde e de previdência são muito elevadas.

Portanto, a redução de teto e não de alíquotas poderia funcionar como abertura ao mercado privado. Hoje, porém, não se vê grande interesse na privatização da Previdência, pois os níveis elevados de inflação têm garantido ganhos substanciais às instituições financeiras. Basta lembrar que, pouco antes do início do Governo Collor, as instituições financeiras participavam com cerca de 16% da renda nacional. No final de 1991, essa participação caiu para 9%. Naquela época, havia uma reclamação muito grande, uma pressão muito forte por parte das instituições financeiras, que viam no mercado de salários, com o rendimento do trabalho, a possibilidade de recuperar a perda de 16 para 9%. Hoje, os últimos dados disponíveis indicam que a participação

dessas instituições na renda nacional está em torno de 14, 15%. Portanto, já não existe tanta pressão para privatizar a Previdência.

Adelmar de Miranda Torres (Coordenador) - Gostaria, também, de fazer algumas observações. Determinados pontos abordados foram bem originais, como a questão das transferências regionais a nível de Previdência, o cálculo do valor dos benefícios e a Previdência do setor rural.

Com relação à forma de cálculo do valor dos benefícios, o senhor observa que deveria ser mudada, considerando os últimos 36 meses, entre outros fatores, pela questão das fraudes muito comuns nesse período. Promoções fictícias, por exemplo, foi uma das situações levantadas. Existem outros fatores que, independentemente de problemas administrativos do INSS e da própria Previdência, conduziriam à modificação dessa situação. Nesse sistema atual de cálculo, por exemplo, persistiria uma iniquidade intrínseca, considerando que os trabalhadores não-braçais deveriam se aposentar pelo pico nesses últimos três anos. A tendência é que, num mercado normal de trabalho, onde não prevaleça uma conjuntura tão recessiva como a brasileira, as pessoas que trabalham nesses setores estejam com seus vencimentos no topo, no final de sua vida ativa. O contrário ocorre com os trabalhadores braçais. A tendência é que eles, na faixa etária média de 30, 40 anos, no máximo, tenham os salários no pico, para cair depois, em decorrência da perda de capacidade laborativa.

Sobre a aposentadoria no setor rural, o senhor considera que o papel do Estado e da sociedade nesse setor, diante dos riscos inerentes à essa atividade, deveria ser melhor revisto. Nesse sentido, uma vez definido esse papel, poderia se concluir se o setor deveria ou não contribuir para a Previdência.

Como o senhor analisa os pedidos políticos implícitos na desvinculação do acesso do benefício da Previdência ao pagamento de um prêmio, ou seja, a desvinculação disso do seguro? Esse tipo de medida na agricultura não poderia ser estendida a outros setores? Talvez, no futuro, o pagamento dos benefícios seja tão-somente uma concessão do tipo assistencialista.

No *New Deal*, um dos grandes pontos foi justamente a vinculação da contribuição aos salários, e a contribuição específica para a Previdência. Isso para que fosse difundida a idéia de seguro, e não de contribuições assistencialistas de caráter estatal, que poderiam ser modificadas a qualquer tempo, a bel-prazer do Estado. Portanto, a pergunta seria sobre os riscos envolvidos na atividade.

O que o senhor pensa dos regimes especiais de previdência, em particular dos servidores públicos civis, e da questão da contribuição e do pagamento dos benefícios, como se estivessem na ativa?

Mário Alves (Conferencista) - Sobre a questão do cálculo do benefício deixar de ter por base os 36 últimos meses e passar a considerar um período maior, realmente, existe uma iniquidade e concordo com suas observações. Minha proposta para alterar o cálculo do período

objetiva reduzir essa iniquidade. No passado ainda era pior, pois as duas últimas contribuições não eram corrigidas. Também concordo plenamente com o ponto sobre os trabalhadores braçais. Realmente, são os grandes prejudicados, pois o pico de sua atividade ocorre em torno dos 40 anos e se aposentam por volta de 60, 65 anos, considerando que a aposentadoria por tempo de serviço é mais difícil para eles, que não mantêm um vínculo empregatício com tanta constância. Portanto, existe uma tendência natural de que os seus rendimentos, quando perdem a força de trabalho, sejam menores e, conseqüentemente, a aposentadoria também.

No caso dos trabalhadores não-braçais, que desenvolvem uma atividade mais intelectual, os dados demonstram que o pico de sua produção não ocorre aos 30, 35 anos, a exemplo dos braçais, mas aos 45, 50 anos. A proposta, portanto, é no sentido de reduzir a iniquidade provocada pelo cálculo apenas no período menor. Os principais países desenvolvidos adotam um período maior. Na França, uma das propostas para o equilíbrio das contas está em aumentar o período de cálculo da contribuição para a Previdência, que passaria dos atuais 15 para 25 anos, incluindo os melhores salários desse período. Nesses países, a adoção do período maior serve justamente para evitar a iniquidade na concessão do benefício.

Sobre os perigos políticos de se desvincular as contribuições do prêmio, em termos rurais, praticamente, nunca ocorreu essa vinculação entre contribuição e benefício. Historicamente, jamais existiu, pois o financiamento dos benefícios rurais é feito de forma indireta, com base na comercialização dos produtos do campo. Isso não acontece só no Brasil, mas na maioria dos países, principalmente na América Latina, devido à dificuldade de fiscalização do contribuinte rural.

Portanto, até certo ponto, o pagamento de benefícios sempre foi uma espécie de assistencialismo. Com a Constituição de 1988, e depois com a Lei nº 8.212, tentou-se equiparar a situação do trabalhador rural com a do urbano. Mas, não foi possível. Criou-se a contribuição com base na folha de salários, porém, ninguém cumpriu. Pouco tempo depois, a Previdência teve de rever essa situação e reduziu as alíquotas. Hoje, deve estar em torno de pouco mais de dois por cento, com base na folha. No entanto, tampouco haverá arrecadação, pois o nível de informalidade é muito grande. Esse perigo sempre existiu, portanto, requer verificação.

Um aspecto interessante no fato da Previdência ser pública é que não se faz a comparação individual do tipo pagou, levou. O cálculo deve ser feito em termos globais, da massa total de arrecadação. Seriam realizados cálculos atuariais a curto prazo, pois, considerando a situação de inflação muito elevada, torna-se difícil trabalhar em regime de capitalização. É preciso trabalhar em regime de repartição simples, onde entra a solidariedade do sistema previdenciário público oficial, em que algumas atividades com maior potencial de contribuição financiam outras menos favorecidas.

Muitos trabalhadores raciocinam que, como pagavam sobre dez salários, deveriam se aposentar com os mesmo dez e não com seis ou sete. Essa relação não existe porque não é direta, contribuição-prêmio, contribuição-benefício, pois é preciso financiar setores como o agrícola.

Sobre os regimes e aposentadorias especiais, existe um exemplo curioso. No Rio Grande do Norte, realizou-se um concurso para 30 professores. Entre os aprovados, 70% eram aposentados, que retornavam à atividade. Isso demonstra que ainda tinham bastante potencial para continuar na ativa. A revisão das aposentadorias especiais deve ser feita com muito cuidado, para manter um regime especial para as atividades realmente insalubres e perigosas. Necessariamente, a questão não é acabar com a aposentadoria especial.

As pessoas que desenvolvem uma atividade mais intelectual têm o pico de trabalho em idade mais avançada e, para ser compatível com essa situação, algumas aposentadorias especiais precisam ser revistas. Há muita celeuma nisso, mas essas aposentadorias não são tão representativas em termos de gastos e despesas para a Previdência Social.

Se determinada categoria, como a dos servidores públicos, por exemplo, tem condições de manter uma aposentadoria especial, integral - embora hoje esteja um tanto difícil - não há nenhum problema nisso, sem adotar uma postura corporativista. O aspecto interessante é que o Estado, no decorrer do tempo, realmente, tem se omitido no financiamento da aposentadoria, na parte patronal. Essa questão envolve mais uma disputa política, de grupo de pressão. Deveria haver uma isonomia dos benefícios, com todas as categorias no mesmo patamar, militares, deputados, senadores, fariam parte dessa isonomia de benefícios. Isso é o que se defende. Até o funcionário público seria aposentado com dez salários e a complementação ficaria por conta da previdência privada. Nesse ponto, está outra intenção velada de abrir mercado para as instituições financeiras, para o avanço da previdência privada. Portanto, seria muito mais uma questão política do que técnica. Se querem colocar os funcionários públicos no mesmo nível dos trabalhadores em geral, todos deveriam ser englobados, inclusive os militares.

Raimundo - Por que a Previdência não pode ser pública e parte dela tem de ser privatizada? No passado, começou propriamente com o particular. Foram criadas as previdências, as caixas de aposentadorias e acabaram privatizadas. Quais os benefícios trouxeram as Capemis e outras? No mundo inteiro, é praticamente público. O problema é que não existe um estudo estatístico, atuarial, que comprove a contribuição com determinado valor, ao longo de 10, 15, 20 anos, para que o beneficiário receba esse mesmo valor. Qual a sua opinião sobre isso?

Mário Alves (Conferencista) - Realmente, faltam estudos atuariais para verificar o que se pode pagar no futuro. Sempre que se fala em privatizar a Previdência, surge o modelo chileno como algo extraordinário, porque, através da privatização da parte de seguros, pelo menos, o desenvolvimento econômico se tornou viável. Portanto, argumenta-se que o carro-chefe do crescimento chileno foi, principalmente, a privatização dos fundos de pensão. O jornal francês "Le Monde", de 15.12.92, afirma que o PIB do Chile cresceu, em 1992, em torno de 9%. Alguns estudos, no entanto, demonstram que o crescimento chileno foi superior a 9%, inferior apenas, em todo o mundo, à China, cujas exportações e investimentos estão em alta, com um crescimento de 17% e uma inflação de 13%, em 1992.

Os indicadores chilenos, portanto, são realmente extraordinários, atribuídos ao modelo de privatização da previdência, que se está procurando exportar para outros países. Em termos de indicadores, a situação é fantástica. Mas, o próprio "Le Monde" trazia também um questionamento de um membro do Governo francês que perguntava pela situação dos pobres no Chile. Em 1990, de acordo com os critérios da Organização Mundial de Saúde, o país tinha cinco milhões de pobres para uma população de 13,3 milhões, o que representa 37% do total de chilenos. Hoje, esse percentual subiu para 40%. Os indicadores econômicos são extraordinários, mas os sociais não.

A habitação e a saúde estão tão ruins como antigamente, quando a previdência chilena era pública. Isso constitui uma prova incontestável de que as leis de mercado não são suficientes para resolver os problemas sociais. O liberalismo econômico orienta a produção para a demanda efetiva, onde só tem valor o que tem mercado. Portanto, em termos de neoliberalismo, a função social seria produzir tudo que tenha preço rentável, de mercado. Dentro desse raciocínio, logicamente, supõe-se que as prioridades sociais sejam marginalizadas, porque não dinamizam a atividade econômica. Haveria uma concentração em termos de ganhos para a classe dominante e os mais humildes, que formam a base da sociedade, não se beneficiariam desse avanço extraordinário ocorrido no Chile e passível de ocorrer no Brasil também.

Portanto, quando se propõe a privatização da Previdência, esses grupos estão raciocinando muito mais em termos de auferir lucros, de abrir espaço para a iniciativa privada. No passado, os recursos arrecadados foram desviados para a iniciativa privada, via Governo. Hoje, pretende-se fazer o mesmo, diretamente com o trabalhador.

"A iniciativa privada vê na falência da Previdência a possibilidade de amealhar lucro fácil, quando se sabe que proteção social, dor, infortúnio não são consentâneos com lucro." Essa frase, do fiscal da Previdência do Rio Grande do Sul, Mário Fernandes, é bastante expressiva e ilustrativa, pois uma coisa é trabalhar em termos de lucro, e outra, em termos sociais.

Fernando Beskow - O exame das aposentadorias especiais na revisão constitucional não seria muito pertinente, considerando a sua participação inexpressiva no cômputo das despesas, conforme o senhor observou. Mas, a solidariedade é um princípio básico da Previdência. Não haveria uma contradição nisso, na medida que, para a Previdência, existem os trabalhadores que contribuíam sobre 20 salários-mínimos e que, ao se aposentar, ou sofreram um processo de achatamento da expectativa de remuneração na aposentadoria ou, por força de leis posteriores, o teto foi rebaixado para dez salários e, portanto, começariam a receber apenas sete salários?

Mário Alves (Conferencista) - Quando produzi minha tese de mestrado sobre a questão da evasão de contribuições sociais, experimentei uma dificuldade muito grande para tentar separar as questões funcionais, de servidor público, da necessidade de elaborar um estudo técnico não-tendencioso, que não transmitisse a conotação de defesa de uma situação corporativista. É preciso ser o mais neutro possível, para evitar juízos de valor. Ao colocar a solidariedade como princípio básico da Previdência, ambos concordamos com isso, você indaga se não haveria uma contradição em termos de servidores públicos. Ao defender a necessidade

de uma definição mais política do que técnica, estaria realmente entrando em contradição. Até pode ser que seja esse o caminho.

Fernando Beskow - A colocação está perfeita, mas a referência não é específica aos servidores públicos. Pelo fato das aposentadorias especiais não representarem muito, em termos financeiros, para a Previdência, não seria uma forma de não considerar o princípio básico da solidariedade? A solidariedade exige a inclusão de tudo, caso contrário, não se estaria respeitando os direitos, por exemplo, do pessoal que contribuiu sobre 20 salários-mínimos durante quase toda a vida e, em 1989, quando a contribuição foi reduzida para dez salários, passaram a receber sobre esse montante. Essa diferença toda constitui uma contribuição histórica, onde havia um contrato entre o Estado e o indivíduo, que talvez tenha direito judicial de receber essa diferença.

Mário Alves (Conferencista) - Concordo com suas observações.

Raimundo - O Estado sempre pretendeu ser paternalista em relação ao servidor público. A Lei nº 1.162, por exemplo, transferiu o pagamento da aposentadoria dos funcionários para as empresas, sem que houvesse contribuição. O servidor sempre contribuiu apenas para a pensão. Havia o Instituto de Pensão do Servidor Público (IPASE) para cuidar da pensão, onde o servidor não contribuía. Com a lei atual, o Estado persistiu no erro, pois, ao invés de criar uma contribuição para a aposentadoria do servidor, não manteve o mesmo nível. Tentaram estabelecer a contribuição em 12%, mas reduziram para 6%, em função da Justiça. O Estado aposenta o servidor e continua pagando a pensão. Isso é um erro, pois a contribuição não é suficiente para cobrir a despesa.

Mário Alves (Conferencista) - Concordo plenamente. Basta comparar as alíquotas pagas pelo servidor e as pagas pelo trabalhador comum. Um estudo atuarial poderia demonstrar realmente que a contribuição do servidor estaria muito aquém, principalmente, pelo financiamento que recebe da União. Mas, se a parte do servidor fosse aumentada para 12%, ao invés de 6%, já se teria um valor razoável. Existe essa distorção entre o financiamento da Previdência geral e o do servidor público. Isso é incompatível e precisa ser revisto, realmente.

Adelmar de Miranda Torres (Coordenador) - Gostaria de agradecer a exposição do Dr. Mário Alves e a presença dos senhores. Estão encerrados os trabalhos.

A SEGURIDADE SOCIAL E A SAÚDE

ANDRÉ MEDICI*/

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Boa tarde. O Dr. André Medici, é economista, Coordenador de Políticas Sociais do IESP/FUNDAP, do Governo do Estado de São Paulo, e Presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde.

Embora mais dedicado à Saúde, o Dr. Medici está realizando alguns estudos no âmbito do Convênio CEPAL/MPS, nas áreas de Financiamento da Seguridade Social e de Previdência Social do Servidor Público.

Vamos seguir a tradicional programação do nosso evento. Após a exposição do Dr. Medici, abriremos ao debate e às perguntas da platéia.

André Medici (Conferencista) - Antes de tudo, gostaria de agradecer o convite do Ministério da Previdência Social, e de começar com alguns pontos relacionados a um dos aspectos da Seguridade, que é a saúde, ou seja, como é que a concepção de saúde entra na discussão, na otimização do problema da seguridade social brasileira.

Para entender o que se passa dentro do sistema de saúde, como essa relação se dá, seria interessante fazermos, ainda que de forma bastante breve e tênue, uma teorização a respeito de modelos de saúde, dentro de uma concepção mais ampla de estratégias de organização do sistema de proteção social.

Existem três modelos, três concepções e, até mesmo, três histórias relacionadas ao sistema de saúde. A primeira dessas histórias chamaríamos de assistencialismo, que é um modelo de proteção social voltado aos segmentos pauperizados da população, ou seja, aqueles que efetivamente não têm condições de manter os seus próprios mecanismos de sustentação de saúde, de provisão social, e assim por diante.

Podemos identificar no assistencialismo, a história clássica do início do capitalismo industrial ou, então, as chamadas Leis dos Pobres na Inglaterra, as Casas de Saúde e Trabalho,

*/ Palestra realizada em 08 de junho de 1993.

etc., que eram voltadas para a manutenção de mecanismos de proteção social para segmentos pauperizados da população.

Até 1870, o modelo clássico de organização da proteção social foi esse, o assistencialista, que se permanece sempre como modelo residual, onde a questão da assistência continua sendo residual, até mesmo na saúde. Haja visto que vários países, como o caso do México, por exemplo, utilizam estratégias assistenciais dentro das suas políticas de saúde.

A segunda história de proteção social, chamaria de previdencialismo. Trata-se de uma história ligada à origem, ao desenvolvimento da classe trabalhadora. Os mecanismos previdencialistas baseiam-se num contrato de proteção ligado aos trabalhadores e às suas famílias. Esse contrato de proteção, inclusive na saúde, teve seu desenvolvimento a partir da iniciativa dos próprios trabalhadores, a partir da combinação dos interesses destes e de empresas e, a partir da combinação dos interesses de trabalhadores, empresas e do próprio Estado. Foi nesse caso que se deu o modelo clássico da Alemanha, desenvolvido a partir de Bismarck. Era o modelo tripartite de organização da proteção social e dos sistemas de saúde, os quais nascem no interior dessa proteção social. Esse modelo previdencialista vigorou na primeira metade do Século XX, e estendeu-se nos países desenvolvidos até a Primeira Guerra, como principal modelo de organização da forma de proteção social e de atenção à saúde. Podemos dizer, também, que, no caso dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e da Argentina, até os anos setenta, esse foi o modelo hegemônico, vigente até os anos 80. O problema é que, no caso dos países centrais, esse modelo previdencialista deixa de ser importante, a partir do momento em que nasce uma outra história, uma outra concepção, que é o terceiro modelo de proteção social: o universalista.

O modelo universalista nasce a partir do momento em que se identifica trabalhador como cidadão, onde o Estatuto do Trabalho passa a abranger toda a sociedade, os laços de regulação formal estendem-se a toda a sociedade e, portanto, a relação entre trabalhador e cidadão passa a ser uma só. O conceito de saúde sobre universalismo está baseado na proteção, não mais apenas ao trabalhador e à sua família, mas a toda a população, dentro de determinado marco, onde se tem a universalização das políticas sociais, e um conceito de cidadania. Esse foi o conceito que veio do pós-guerra até a atualidade e que, nos anos 70, entrou em crise, em função de uma série de problemas relacionados à transição desse tipo de forma de regulação social atual, para um outro tipo, mais marcado pelo que se pode chamar de flexibilidade.

Vamos falar um pouco sobre o que está acontecendo em termos da crise do universalismo nos países centrais, e porque ela está tendo as mais diversas soluções, todas voltadas para a questão específica da flexibilidade.

Em primeiro lugar, a universalização das políticas sociais é um atributo que se dá quando há a igualação entre trabalhadores e cidadãos. Isso tem um efeito fiscal bastante poderoso, porque, quando nos países centrais, se fala que trabalhadores são iguais a cidadãos, significa que todos contribuem ao fisco - essa é a primeira relação existente. Não existe uma separação muito

grande entre trabalhadores formais, e os informais são residuais. De forma que são cidadãos também porque contribuem, não só porque têm direitos.

No caso dos países em desenvolvimento, essa questão é complicada, haja visto que os trabalhadores formais representam uma parcela da população ainda considerada pequena. No caso do Brasil, quantos são? Qual é a percentagem da PEA que contribui para a Previdência Social? Cerca de 50%. Metade dos trabalhadores não contribui para a Previdência. Sob o ponto de vista do pagamento de impostos diretos, a sua parcela em uma economia como a brasileira representa é muito pouco representativa no total da carga tributária do país. No caso específico, a questão do universalismo está ligada ao estatuto da cidadania, seja em termos de direito, seja de deveres.

A crise do universalismo se dá basicamente nos anos 70, em função de uma série de questões. Em primeiro lugar, a questão específica da crise fiscal, ou seja, os mecanismos de acumulação no início dos anos 70 se esgotaram, em função de crises de matérias-primas, de insumos e, basicamente, em função do acúmulo muito grande de capital em determinados processos produtivos, já considerados ultrapassados. Esse processo foi gerando uma deterioração das relações econômicas no interior desses países, de forma que o mecanismo de manutenção da universalidade, significando basicamente os atributos de saúde, de seguro-desemprego, de seguro social no seu sentido mais amplo, começaram a representar parcelas cada vez maiores no total dos encargos da sociedade. As famílias tinham que sofrer constantes pressões no sentido do aumento de sua carga tributária, a fim de fazer face a esses encargos. E foi por causa disso que se iniciou, não só uma mudança no aspecto político desses países - os partidos conservadores começaram a ganhar as eleições -, como, também, mudanças nas relações que se colocam no âmbito das próprias relações de trabalho. Ou seja, as novas relações de trabalho passaram a ser baseadas num clima onde a questão da flexibilidade era uma das tónicas específicas. O que significa esse clima voltado especificamente para as questões de flexibilidade? Implica em determinadas relações, como a informalização e a terceirização, ou seja, na contratação de terceiros dentro do aspecto do trabalho. A regionalização, isto é, a transferência de indústrias para regiões onde é menor a organização de poder sindical, passou a representar formas específicas de fugir da rigidez dos padrões "fordistas" da relação de trabalho.

Ao mesmo tempo, o que se pode dizer a partir daí é que, também o Estado, começou a tentar flexibilizar algumas relações referentes ao gasto específico da crise. Sob este ponto de vista, a saúde foi um dos elementos que teve uma das maiores regulações. Por que? Porque os custos com saúde tiveram um crescimento muito grande nessa fase áurea do universalismo, provocado por pelo menos três fatores. O primeiro seria a própria expansão horizontal e vertical de cobertura do sistema de saúde. Os sistemas de saúde não só passaram a cobrir a totalidade da população, bem como novos aspectos relacionados à saúde. Assim, a pensão odontológica passou a ser um atributo de cidadania, depois, a pensão psiquiátrica, e a fisioterapia, provocando um crescimento cada vez maior da cobertura pelo sistema de saúde. Esse é um dos fatores que fez com que houvesse uma pressão de custos.

O segundo fator foi a questão da mudança no aspecto da estrutura etária da população. Começou a haver o que se pode chamar de envelhecimento populacional, provocando a elevação do custo do sistema de saúde. Em um estudo recente feito num hospital, na clientela de abrangência da USIMINAS, é impressionante a atenção médica para a população de 60 anos, que custa 2,6 vezes mais do que a atenção médica para a população entre 15 e 60 anos. Logicamente, dentro desse processo, quanto maior a parcela de terceira idade no aspecto da população, maior vai ser o custo específico da atenção médica. E esse é um fator que os países europeus, especificamente no processo avançado de envelhecimento da população, começaram a sofrer dentro do seu sistema de saúde.

A rápida mudança no perfil da fecundidade no Brasil, quer dizer, a rápida queda da fecundidade e o envelhecimento da população que se coloca no horizonte dos próximos trinta anos vão fazer com que a questão dos custos com saúde, no Brasil, tenha um comportamento similar ao que ocorreu nos países europeus, nos últimos trinta anos.

O terceiro elemento que faz com que haja uma pressão ascendente dos custos é a questão da tecnologia. O processo tecnológico em saúde é bastante distinto do processo tecnológico que ocorre ordinariamente na indústria, onde a tecnologia é sempre colocada como alternativa à substituição de mão-de-obra, ou seja, existe praticamente um *trade off* entre capital e trabalho, de forma que se possa substituir trabalho pela intensificação do uso de capital. Logicamente, isso traz efeitos no sentido de compensar e baratear os produtos. A intensificação tecnológica na indústria tem sido sempre associada ao barateamento dos custos dos produtos.

Acontece o mesmo na saúde? Eu diria que não. O que acontece na saúde é justamente o contrário, principalmente porque os processos tecnológicos na saúde são muito mais voltados à aplicação em meios de diagnósticos e de terapia, do que em meios que venham a baratear o processo interno de tratamento.

A criação de novos equipamentos de imagem, com novas tecnologias em saúde, propicia até mesmo uma melhoria da qualidade de diagnóstico, mas não traz uma redução dos custos, porque ela cria novos profissionais. Então, a tecnologia em saúde é um fator de encarecimento da atenção médica, e não um fator de barateamento.

A esses três fatores, que são estruturais e levam ao aumento dos custos com saúde, deve-se somar um quarto, que é o elemento conjuntural. A crise dos anos 70, como qualquer crise, trouxe um aumento, seja por fatores psicológicos, seja por fatores sociais, do grau de utilização dos serviços de saúde. De forma que muitos dos países que tiveram um forte crescimento do grau de utilização dos serviços, ao longo dos anos 70, começaram a pensar em medidas racionalizadoras. Dentro dessas medidas racionalizadoras, há aquelas que vão desde a cobrança de taxas de serviços, até a utilização de tetos de limitação de uso de consultas, exames médicos, e assim por diante. Tais medidas, de certo modo, fizeram com que houvesse uma frenagem dos custos com saúde. Mesmo assim, quando se observa a tendência histórica dos gastos com saúde nos países centrais, entre as décadas de 70 e 80, verifica-se que estes continuaram crescendo. Ou seja, pode ter mudado a intensidade do crescimento, que se manteve.

Que soluções foram adotadas no contexto mundial? Estou falando bastante do contexto mundial, para depois descermos ao caso específico do Brasil, porque temos que nos situar um pouco no contexto destas transformações, dado que elas influenciam, em grande parte, as tendências que podem ser seguidas internamente. No caso das soluções, no caminho da flexibilidade, o que se pode dizer é que algumas apontaram para questões básicas como, por exemplo, nos Estados Unidos, onde as soluções adotadas nos anos 80 foram cortes nos programas, associados à privatização e ao controle central do pagamento, através de estratégias como *Diagnosis Related Groups (DRGs)* e outras formas de controle de pagamentos de recursos. Na França, a solução básica foi dotar os serviços de saúde de maior autonomia de gestão. Começaram a ser implantados os chamados contratos de serviços, que é uma forma específica de contrato de gestão, voltada para estabelecimentos de serviços de saúde, onde se estabelece a autonomia, de modo a que cada serviço de saúde possa utilizar seus eventuais ganhos, decorrentes da redução de custos, como forma de aumentar a produtividade e garantir a sua especificidade dentro de uma administração flexível.

No caso da Inglaterra, a solução passa a ser o controle da comunidade, ou seja, cada vez se coloca mais a comunidade como elemento de controle dos serviços de saúde, através de suas preferências. O controle da comunidade permitiu fazer com que houvesse uma orientação da oferta dos serviços em função da demanda pudessem ser reestruturados ou até mesmo fechados. Quer dizer, o fechamento dos estabelecimentos públicos passa a ser uma ação específica que está dentro do contexto e do horizonte da reforma da saúde na Inglaterra.

No caso do Canadá, há os sistemas que crescem a partir de três camadas: há um componente básico, que é universal, mas bastante básico, a nível das condições mais ajustadas de assistência; o sistema complementar, que é oferecido ao nível regional, isto é, cada região tem seu próprio sistema complementar, que completa algumas dessas ações; e, por fim, há os sistemas privados, complementares mas de caráter optativo. Esses três sistemas seriam a solução que o Canadá adotou desde os anos 70, como forma de se ter um ajuste no caminho da flexibilidade.

Vamos falar um pouco sobre as consequências de cada um desses sistemas. Quando se pensa no caso específico dos Estados Unidos, pode-se dizer que a experiência não foi das mais felizes. Os dados mais recentes que tenho, que são de 92, mostram que os Estados Unidos gastaram, cerca de novecentos e trinta bilhões de dólares com serviços de saúde, algo equivalente a 18% do PIB americano. Então, o crescimento dos gastos com saúde é algo estúpido dentro desse sistema. Desses novecentos e trinta bilhões de dólares - só para se ter uma idéia, em 1990 o dado era em torno de setecentos e vinte bilhões -, pode-se dizer que 1% da população concentrava 29% desse gasto, e que trinta e sete milhões de pessoas, principalmente ilegais, estavam totalmente desassistidas.

Portanto, um modelo baseado numa intensidade muito grande do gasto, como no caso do americano, não tinha as soluções de equidade que seriam ajustadas a uma sociedade como um padrão americano. A consequência mais óbvia desse processo foi justamente o fato de que Bill Clinton elegeu-se, entre outras promessas, em cima de uma proposta de reformulação do sistema

de saúde: uma proposta atualmente em curso, na qual grande parte se move no sentido da adoção de um modelo parecido com o canadense.

No caso específico da França, a idéia de serviços de contrato de gestão permite um maior ajuste em termos de autonomia. De forma que as soluções encontradas foram, em alguns casos, bastante criativas. Por exemplo, serviços de saúde situados em regiões de grande intensidade de trabalho, normalmente abriam no horário do expediente, quando havia menor demanda, já que as pessoas estavam trabalhando. A solução encontrada foi mudar os horários de funcionamento dos serviços de saúde. Começaram a concentrar-se antes da entrada no expediente normal, durante o almoço, e depois do expediente. Enfim, o uso de turnos alternados, e outras soluções desse tipo, permitiram que houvesse um ajuste na taxa de utilização do serviço de saúde, com uma melhoria na cobertura e na qualidade.

Na Inglaterra, o controle da comunidade foi, em parte, uma solução para ajustar também os custos de serviço de saúde. No entanto, o que se pode dizer é que a distribuição da consciência de uma determinada comunidade é tão equitativa quanto a distribuição da renda, ou seja, ela tem um perfil muito parecido com a distribuição da renda. E não se pode pensar que soluções mágicas de controle social teriam, por assim dizer, resultados tão vantajosos como se poderia esperar, porque, na verdade, elas vão refletir um nível, o estado de consciência de cada comunidade.

No Canadá, esse sistema de três camadas tem um custo relativamente baixo. Parece que o sistema como um todo absorve recursos em torno de 7 a 8% do PIB de acesso, e ele garante um grau ao serviço de equidade bastante alto. Essa solução tem sido considerada por muitos especialistas como adequada.

De qualquer forma, o que se pode dizer em termos de dissoluções globais é que nenhuma dessas soluções trouxe grandes reduções na tendência à elevação dos custos de saúde. Essa tendência é mundial, tanto que existe um processo que todo mundo reconhece, que é a chamada inflação médica. A inflação médica, a inflação da saúde, não é um simples fenômeno conjuntural, mas um fenômeno existente há mais de dez anos, que é constatado também nos Estados Unidos onde, por exemplo, o índice de preços relacionados aos serviços de saúde sobe pelo menos quinze pontos percentuais a mais do que o índice de preço oficial.

No Brasil, a Federação de Hospitais do Rio Grande do Sul, que calcula um índice de inflação hospitalar, também fornece um dado bastante gritante. Se pensarmos em relação a 1992, a variação da inflação médica foi em torno de 1.260, enquanto a medida pelo IPC foi de 1.130%. Temos pelo menos cem pontos percentuais acima da inflação normal, o que mostra claramente que é um fenômeno real também no Brasil.

Dadas essas considerações globais, gostaria de falar um pouco sobre o caso do Brasil. Quando se pensa nesses três modelos de evolução dos sistemas de proteção social e, basicamente, do sistema de saúde, e se tenta visualizar esses conceitos na realidade brasileira,

a primeira questão que se vê é que o Brasil teve um desenvolvimento incipiente, na verdade, dos três modelos.

O modelo assistencialista brasileiro nunca foi efetivo, a não ser em algumas capitais, em algumas metrópoles. E, mesmo assim, não foi um assistencialismo calçado efetivamente no Governo, na iniciativa pública. Pode-se dizer que os movimentos filantrópicos, a Igreja, tiveram papel muito importante nessa estratégia assistencialista no campo da saúde, no Brasil, principalmente através das Santas Casas, que, sob o ponto de vista do final do Século XIX, início do Século XX, prestavam a maior parte de assistência médica à população de baixa renda.

Nosso previdencialismo nasce em 1923, no mesmo momento em que estão nascendo os sistemas previdencialistas de outros contextos latino-americanos. Talvez o Brasil até venha a ser um País tardio em relação à América Latina, quando se observa sob a ótica da legislação argentina, que, no início do século, já tinha a sua primeira legislação previdencialista, o mesmo acontecendo com o Chile e os outros países. O previdencialismo brasileiro nasce primeiro com as caixas de aposentadorias e pensões, e com a assistência médica associada a essas caixas vai-se diversificando. Ao mesmo tempo, desde a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e, depois, com a unificação dos institutos no INPS, em 1967, ele se cristaliza em duas vertentes: uma de assistência médica, que é basicamente essa vertente previdencialista; e uma vertente de saúde pública, que é aquela representada pelas ações do Ministério da Saúde, que cuidava do combate às grandes endemias e da manutenção de determinados serviços estratégicos em campos como a psiquiatria, a dermatologia sanitária, a fisiologia, e outros.

O que se pode dizer, em linhas gerais, é que esse tipo de concepção também foi marcado, no caso Brasil, pelo fato de o nosso previdencialismo ter sido incompleto. A natureza incompleta desse previdencialismo dava-se justamente por se ter um mercado formal de trabalho, com pequenas dimensões, frente ao que efetivamente existia no previdencialismo dos países desenvolvidos. Esse previdencialismo cresceu na base de uma população trabalhadora que, na década de 60, não chegava a 30, 40% do total de trabalhadores existentes no País. E, em contradição a essa precariedade, pelo menos no que diz respeito ao serviço de saúde, começou-se a pensar, já nos anos 70, numa tendência progressiva à universalização dos serviços, através de diversas iniciativas. O programa de pronta-ação, por exemplo, foi uma dessas iniciativas, no sentido de estender ou universalizar o acesso ao serviço de urgência nas grandes metrópoles. O FUNRURAL foi outra tentativa de estender, no campo da assistência médica, a cobertura para a população rural, independentemente de um vínculo prévio de contribuição.

Os investimentos que passaram a ser feitos no Programa de Interiorização das Ações de Saúde (PIAS), na passagem da década de 70 para a de 80, com a implantação de postos de saúde, principalmente no Nordeste e em algumas regiões do Sudeste, tiveram um impacto bastante grande no sentido de estender o domínio das unidades da federação sobre assistência ambulatorial. O grande problema desses programas foi que não se levou em consideração o fato de que o custeio anual de um hospital, de um posto de saúde, é equivalente ao investimento nesse mesmo posto de saúde. E, assim, grande parte dos investimentos feitos pelos PIASs, no início da década de 80, foi praticamente jogado pela janela, porque boa parte dos recursos não

foi efetivamente absorvida. No caso da rede PIAS, por exemplo, somente em 1986, aliás, mais recentemente, quando Waldir Pires foi Governador da Bahia, é que foram retomados os serviços de saúde construídos pelos PIASs, que há oito anos estavam totalmente parados.

Do ponto de vista do assistencialismo e do previdencialismo, tivemos um modelo incompleto, já que o nosso sistema nasceu um pouco sob a égide do sistema alemão de previdência social. Recentemente, com a universalização prevista na Constituição, ele tentou ser um sistema de proteção social parecido com o inglês. No entanto, dado que a universalização da assistência à saúde é ainda uma utopia, ou seja, não se tem uma efetiva universalização, esse nosso sistema de saúde é cada vez mais um sistema americano. Pode-se dizer porquê existe uma tendência àquilo que se pode chamar de uma americanização perversa do nosso sistema de saúde.

No Brasil, até a passagem dos anos 70, existia uma atenção à saúde, voltada para a classe trabalhadora, que era considerada de boa qualidade pelas empresas. A passagem progressiva dessa atenção médica para uma atenção universal, através de diversos programas implantados nos anos 80, como Programas de Ações Integradas de Saúde, posteriormente o SUDS e, recentemente, o SUS, fez com que boa parte do esforço da atenção médica estivesse voltado para a cobertura da população de mais baixa renda. Houve uma migração progressiva das empresas e da classe trabalhadora formal para os serviços de assistência médica supletiva das empresas. Esse processo de migração progressiva foi fazendo com que, cada vez mais, o sistema de saúde deixasse de ter uma clientela ativa para a cobrança da qualidade de assistência médica. A saída da classe trabalhadora e da classe média do sistema de saúde foi um dos elementos que fez com que houvesse a perda de capacidade de criticar os rumos que o sistema estava seguindo em termos de qualidade.

O que aconteceu com os trabalhadores formais? Eles passaram a ingressar nos chamados mecanismos de medicina supletiva que, segundo os dados mais recentes, cobrem 32 milhões de pessoas, uma parcela expressiva do setor formal do mercado de trabalho, que representa 1/3 do orçamento do INAMPS.

Esses serviços de medicina supletiva têm uma melhor qualidade? Têm um volume de gasto adequado? Pode-se dizer que não, que são muito heterogêneos, mas, no entanto, atendem a determinadas necessidades desses segmentos, no que diz respeito à prontidão do atendimento e à qualidade. Não existe o problema da fila, de demora, de espera, bem como apresentam uma série de atributos que são importantes do ponto de vista das empresas, para manter a regularidade da força de trabalho.

Em termos específicos, pode-se dizer, portanto, que uma série de fatores está associada à questão da queda da qualidade dos serviços de saúde nos anos 80. O primeiro deles diz respeito à questão do próprio gasto com serviços de saúde, nos anos 80, o qual teve, na primeira metade daquela década, uma redução considerável. Na crise de 82 a 83, gastava-se 30% menos do que no final dos anos 70, e isso, certamente, abalou o sistema de saúde; depois, houve um crescimento bastante considerável de recursos, de forma que, entre 85 e 88, o setor de saúde recebeu a maior parcela de recursos federais de toda a sua história.

De 1989 em diante, começou a haver um progressivo processo de redução desses recursos. Só para se ter uma idéia, em 89 gastava-se 12 bilhões de dólares com serviços federais de saúde. Em 1992, esse gasto caiu para 8 bilhões de dólares, ou seja, caiu 1/3. O orçamento para 1993 prevê um gasto da ordem de 7 bilhões de dólares. Então, houve uma redução bastante grande nos últimos anos, também dos gastos federais com serviços de saúde.

A segunda questão diz respeito à composição das fontes. À medida que os gastos com saúde passaram a ser objeto de uma política universalista, ou seja, a partir de 88, quando a Constituição passou a defender a universalização do sistema de saúde, era natural que se pensasse em fontes de financiamento, derivadas de rendas gerais da população, e não mais fontes específicas da Seguridade.

No entanto, o que aconteceu ao longo desse período é que se colocou a saúde, a assistência e a previdência social no conjunto do orçamento da Seguridade Social. Ao assim fazer, a saúde perdeu um pouco a capacidade de manter o seu nível de efetividade de gasto. Mesmo porque, a própria questão da determinação do caixa da Previdência de recursos dificulta a passagem automática para a saúde, fora o fato de que existem fortes resistências nos setores sindicais, a que a contribuição da Previdência continue sendo uma fonte de financiamento de política de saúde, que passa a ser uma política universal. Na verdade, à medida que se pensou na questão específica da universalização dos serviços de saúde, deveria pensar-se em uma fonte independente da contribuição sobre folha de salários. Essa questão ainda não foi colocada na pauta de discussão, mas certamente deverá ser apontada como uma das reformas que poderão ser pensadas, no sentido de recuperar a capacidade de gasto, a capacidade de determinação do planejamento dentro do próprio setor saúde.

Outro ponto foi o problema de centralização do setor saúde. Uma das reformas que efetivamente estava em curso, dentro do processo constituinte, foi a descentralização de pelo menos três políticas: a Educação que, em si, já era uma política com forte tendência à descentralização; a Assistência Social; e a Saúde.

Quando se pensa em descentralização de uma determinada política social, principalmente uma política social que é centralizada, que era tradicionalmente centralizada, como a política de saúde, tem que se pensar em precondições para que ocorra esse processo de descentralização. Essas precondições não foram suficientemente estudadas, gerando um processo de aumento efetivo da heterogeneidade da atenção médica em diversos setores. Só para se ter uma idéia, quando se fala em processo de descentralização, uma das exigências constitucionais é que os municípios passassem a gastar um determinado percentual dos seus recursos com saúde. A Lei Orgânica da Saúde dizia que esse percentual seria em torno de 10% do orçamento dos Estados e Municípios. Na prática, esse recurso nunca foi utilizado como condição para que houvesse um processo de descentralização. A heterogeneidade passou a ser tão grande, que determinadas esferas locais, como alguns municípios do Paraná, por exemplo, estavam gastando 25% do seu orçamento com Saúde e, com isso, poderiam até montar um sistema público de atenção odontológica decente para toda a população. Outros municípios sequer tinham condições de gastar adequadamente os recursos recebidos do Ministério da Saúde. Essa discrepância,

verificada a partir de uma análise da distribuição municipal do gasto com Saúde, mostra situações que variam de 30 a 250 dólares *per capita*. Determinados municípios do Brasil gastam menos que a média nacional, que é em torno de 90 dólares *per capita* com Saúde.

Essa heterogeneidade tende a se agravar, na medida que o processo de municipalização não for balizado por normas e critérios, que garantam uma maior equidade na distribuição de recursos. Ou seja, toda regionalização, toda descentralização, como foi feita nos países centrais, ocorreu em contextos onde a equidade já era prévia. No Brasil, o fato de essa equidade não ser prévia, pode fazer com que avance ainda mais a tendência à heterogeneidade.

A outra questão diz respeito ao problema das formas de remuneração e aos critérios de repasse dos recursos. Essa questão tem gerado inúmeras polêmicas. Quais são os critérios que vão ser utilizados para se repassar recursos do Governo Federal para os Estados e Municípios no que diz respeito ao financiamento da saúde? Tem-se falado no critério mais clássico, que é o da população. Ou seja, em geral, a primeira coisa que vem à cabeça de quem planeja uma política de descentralização é o fato de que se tem que descentralizar de acordo com o tamanho da população. Esse é o critério básico do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios.

Pensa-se também, embora seja um cálculo mais difícil, mesmo por escassez de dados, em se fazer algo inversamente proporcional à magnitude da renda *per capita*. Nesse caso, também, chegou-se a pensar nesse tipo de critério, para a descentralização do financiamento da saúde.

Outros critérios também têm sido pensados, tais como o quadro nosológico da população, ou seja, a natureza do epidemiológico de cada Município, a disponibilidade da rede de serviços de saúde e, até mesmo, questões como a eficácia alocativa de gasto por parte da administração local. Nesse caso, pensar-se-ia numa relação inversamente proporcional, ou seja, o recurso a ser transferido seria diretamente proporcional à capacidade de gestão.

Uma simulação feita no IPEA, por Solón Viana e Sérgio Piola, mostrou claramente que, quando se utilizam todos esses critérios conjuntamente, tem-se uma relação que é muito parecida com o critério populacional.

De qualquer forma, a Lei Orgânica de Saúde, promulgada há uns três anos atrás, colocava que os recursos deveriam ser transferidos para as esferas locais, 50% de forma automática, segundo a população, e os outros 50% de acordo com critérios que seriam negociados. Na prática, esse processo não aconteceu. No início do Governo Collor, as Portarias 001 e 002 do INAMPS estabeleceram critérios de repasses para os Municípios tão difíceis de serem cumpridos que, na prática, o que valeu foi a negociação política. Ou seja, restabeleceu-se o velho sistema no qual o prefeito teria de vir ao Ministro da Saúde para pedir o recurso e, com isso, negociava-se sempre alguma coisa. Essa foi a lógica que prevaleceu durante o Governo Collor no que diz respeito ao repasse de recursos à Saúde. Excluídos os últimos anos, durante a administração Jatene, onde esse processo foi praticamente brecado, o critério político foi

basicamente a principal forma de decidir sobre transferência de recursos para os Municípios. E, logicamente, se os recursos são transferidos de forma clientelística, não existe nenhum critério que permita acompanhar a execução financeira e orçamentária dos recursos. A descentralização não teve a eficácia esperada. E, a isso, somou-se uma série de outros problemas que ocorreram na administração dos serviços de Saúde naquele período, tais como a exacerbação do corporativismo nas categorias profissionais de Saúde, que foi um outro fator que dificultou a negociação de uma solução baseada em flexibilidade, para questões específicas do setor Saúde no Brasil.

Para se ter uma idéia, uma das propostas incorporadas na legislação foi a isonomia salarial dos três níveis de Governo. A isonomia salarial é uma utopia no Brasil, principalmente quando se vê não só diferenciações específicas das condições reais de oferta e demanda dos serviços de Saúde, como, também, se pensa nos diferenciais de salários entre as diversas categorias profissionais e entre os diversos níveis de Governo. Médicos do INAMPS costumam ganhar salários superiores em três ou quatro vezes o que se paga em alguns Municípios. E não existe isonomia salarial possível que dê conta dessas diferenças, haja vista a grande desigualdade que se tem no quadro social do Brasil. Como a isonomia é uma palavra de ordem que não foi cumprida, reafirma-se a tendência dos profissionais da Saúde em exercer multiemprego, de forma crescente, como meio de complementar renda e compor um salário mais elevado. Desde os anos 70 que se fala de multiemprego na área de Saúde, mas pesquisas recentes em São Paulo mostram que nas grandes capitais, a média de empregos, por médico, é superior a quatro, sendo que dois empregos públicos de níveis diferentes são permitidos pela Constituição, uma outra garantia que os profissionais de Saúde conseguiram na Constituição de 88 e que, certamente, deve ser revisto.

Outro problema é a magnitude da rede. Ao longo dos anos 70, mais de 1/3 dos recursos do INAMPS eram repassados para a rede privada, que detinha, e continua detendo, cerca de 80% dos leitos do sistema de Saúde brasileiro. No entanto, ao longo dos anos 80, o movimento progressivo de universalização da assistência médica fez com que os estabelecimentos de Saúde públicos, principalmente nos Estados e Municípios, passassem a ser os principais beneficiários dos recursos públicos na área de Saúde. Com isso, chega-se ao final dos anos 80, transferindo-se 60% dos recursos do INAMPS para estabelecimentos públicos, e só 40% para estabelecimentos privados.

A consequência desse processo não teria sido tão dramática, se não tivesse ocorrido uma progressiva redução do valor da AIH e dos instrumentos de remuneração específica que o INAMPS utiliza. Essa redução progressiva do valor da AIH faz com que seja alimentado aquilo que podemos chamar de pacto de fraude, ou seja, os hospitais, tanto públicos como privados (dado que os hospitais públicos, hoje em dia, recebem um recurso do próprio INAMPS) declarem uma produção de serviços que tem valor maior do que efetivamente ocorre. E, com isso, eles recebem o suficiente para sobreviverem frente à defasagem do valor da tabela. Esse pacto de fraude é reconhecido por ambas as partes: contratante e contratados. Quando Roberto Santos era Ministro da Saúde, sentado a uma mesa de discussão junto com representantes da Federação Brasileira dos Hospitais, ao serem estes acusados de fraude no serviço de Saúde, o

contador da Federação Brasileira dos Hospitais, com a máxima tranquilidade possível, respondeu que era a única forma que eles tinham de sobreviver ao aviltamento das tabelas de pagamento do INAMPS. Essa situação ocorreu na frente de um Ministro de Estado, e com consentimento amplo de todas as partes. Na verdade, tal situação existe há muito tempo e não é mudada. A questão das fraudes só poderia ser resolvida caso houvesse uma nova ética de relação entre o setor público e o privado, uma ética que utilizasse os serviços do setor privado de acordo com a natureza e condições específicas de oferta, e que houvesse, também, do ponto de vista do setor público, a responsabilidade em respeitar determinados valores de pagamentos, os quais deveriam corresponder aos custos efetivos dos serviços.

Mas, como falar em custos dos serviços de Saúde, se não se tem, no caso da economia brasileira, um processo de mensuração dos custos, seja pelo setor público, seja pelo setor privado? A questão da mensuração dos custos está associada a um processo de mensuração da eficiência do serviço de Saúde. Não se tem, hoje em dia, no Brasil, nenhum processo de racionalidade que permita monitorar custos e avaliar a qualidade dos serviços. Com isso, qualquer tipo de pagamento, qualquer tipo de critério de remuneração que se estabeleça, é um critério que não tem parâmetro. Não há como negociar valores financeiros, metas e resultados, se não se tem, minimamente, um acompanhamento da qualidade e dos custos.

Quais soluções devem ser colocadas no que diz respeito ao reordenamento da política de Saúde? Quais são as propostas que estão sendo colocadas em xeque? Tenho a impressão de que existe, hoje em dia, o crescimento de um consenso: o orçamento da Seguridade Social não é a melhor solução para o financiamento da Saúde. Discute-se, portanto, a possibilidade, ou de se ter uma fonte própria de recursos para a área de Saúde, isto é, de se estabelecer uma contribuição específica para a área de Saúde, ou se estabelecer um critério pelo qual a Saúde seja financiada por recursos gerais do Orçamento Fiscal da União.

As questões que se colocam a partir daí são complicações derivadas disso. Alguns segmentos acham, por exemplo, que essa contribuição específica para a Saúde deveria ter um caixa próprio, ou seja, criar um caixa próprio para a Saúde, com mecanismos de arrecadação, aplicação financeira e transferência dos recursos. Essa solução teria vários inconvenientes, dentre eles o fato de duplicar ou triplicar estruturas que já existem, pois o Governo Federal, no Brasil, tem dois caixas: o da Previdência e o da Receita. Também estar-se-ia gastando recursos com essa máquina administrativa, que poderiam representar valores bastante vultuosos.

Além do mais, numa sociedade onde se tem uma consciência de que a carga fiscal é elevada - essa é uma questão que o Deputado José Serra tem abordado com frequência - a criação de mais uma contribuição seria uma coisa insuportável, ainda mais num sistema tributário tão esfacelado como o nosso. Essa solução, portanto, dependeria, efetivamente, de uma discussão mais ampla no contexto de uma reforma tributária.

Pensar sobre os recursos da Saúde como oriundos do orçamento geral da União é uma idéia mais simpática. Em primeiro lugar, porque a Saúde é uma política universal, e o financiamento de uma política universal tem que ser feito com recursos universais.

Outros defendem que se existe uma política de descentralização dos recursos, por que não descentralizar, também, a arrecadação específica para a Saúde? Assim, outra solução que está sendo colocada - a criação de uma contribuição específica para a Saúde - deveria ser feita na base da arrecadação dos Estados, ou até mesmo dos Municípios. Essa contribuição seria recolhida diretamente pelos Estados e Municípios que, com esses recursos, financiariam suas próprias políticas de Saúde. O inconveniente que existe nessa solução é justamente descobrir qual o tipo de base que seria adequada para se criar uma contribuição local à Saúde. Seria a base propriedade? Seria a base faturamento, folha de salários? Enfim, qual o tipo de base? Quando se pensa em base nacional, pensa-se em resultados que são mais ou menos homogêneos e, da mesma forma, que a União vai resolver o problema da alocação dos recursos, tentando manter o mínimo de equidade. Quando se pensa em uma arrecadação ao nível local, existem Municípios que têm todas as bases do mundo, ao lado de outros, que não têm nenhuma base de arrecadação. Como resolver o problema da equidade nos Municípios que não têm nenhuma base de arrecadação?

Outro tipo de questão é, ao invés de uma descentralização dos recursos, retornar a centralização na forma de um pagamento *per capita*. Esse modelo está baseado nas idéias de um economista americano, chamado Enthoven, que defende a criação de um mecanismo de seguro social no qual cada pessoa recebe um direito de Saúde equivalente a determinado teto, e que essa pessoa utilize esse seu direito para comprar um plano de saúde, seja no setor público, seja no privado, qualquer que seja ele, e que esse plano de saúde tenha uma garantia de atenção universal por parte do Estado.

Assim, o Estado garantiria todas as condições possíveis de cobertura de serviço, caso contrário, o direito daquela instituição de saúde seria cassado e, aí, a pessoa escolheria o plano que quisesse, o estabelecimento público ou privado que quisesse, tendo direito a mudar de estabelecimento, uma vez por ano, toda vez que aquele nível de atendimento não satisfizesse aquele usuário.

De qualquer forma, todas essas questões têm de ser pensadas numa reforma constitucional. A curto prazo, não existem respostas imediatas que possam garantir a solução de determinados problemas trazidos pela crise financeira que o setor Saúde está enfrentando hoje. Pode-se dizer que o Brasil está com o nível de gasto de Saúde muito baixo, e que isso tem comprometido a consecução de um programa de Saúde nos moldes daquele concebido pela Constituição de 1988.

Pode-se dizer, também, analisando essa tendência de gasto, que o Brasil, com uma renda de 2.500 dólares *per capita*/ano, deveria estar gastando em torno de 6% do PIB com Saúde, e que o gasto público e privado com Saúde, no Brasil, é um pouco menor do que isso, ou seja, situa-se em torno de 4,2%. Haveria necessidade de, pelo menos, aumentar em 1/3 o gasto com Saúde, para que ele tenha, conforme os países que têm o mesmo nível de renda *per capita*, um gasto adequado.

Fora esse problema, existe a questão de que o setor Saúde, além de gastar pouco, gasta mal, e o fato de gastar mal com saúde também nos remete a uma série de mudanças estruturais que têm de ser feitas. Ou seja, o nosso sistema tem um gerenciamento inadequado, tem baixa eficiência, e tem carência de investimentos em equipamentos ou em treinamento de recursos humanos, para que se alcance uma qualidade gerencial adequada.

Só para se ter uma idéia, no caso da França, por exemplo, toda a transformação que ocorreu no setor público, na área de Saúde, foi precedida e/ou acompanhada por um processo de treinamento em técnicas avançadas, tais como planejamento estratégico, controle de qualidade total, enfim, uma série de instrumentos que permitem alcançar a efetividade dos mecanismos gerenciais.

No Brasil, além de se ter deficiência do ponto de vista de recursos humanos - as equipes de saúde nos nossos hospitais basicamente só têm dois tipos de profissionais: o médico, numa ponta, e o atendente de enfermagem, sem qualificação, na outra, quer dizer, não temos aquele nível médico qualificado que caracteriza as equipes de saúde do primeiro mundo -, tem-se uma outra deficiência, que é a dos investimentos, e que mostra, claramente, que nossa rede de Saúde está francamente sucateada. Seriam necessários investimentos em torno de 12% do custeio ao ano para se manter, pelo menos, a reposição do nível de depreciação dos nossos estabelecimentos de Saúde. Os investimentos reais que foram feitos ao longo da década de 80 foram inferiores a 4% do custeio. Isso, em certo sentido, trouxe um sucateamento, uma deterioração acelerada da nossa rede hospitalar e ambulatorial, pública e privada.

Essas questões deveriam ser pensadas numa perspectiva de reestruturação do sistema de Saúde no Brasil. Todas elas passam por um bom equacionamento desse balanço entre novas fontes de financiamento, ou fontes mais adequadas de financiamento, e um nível de descentralização que seria necessário para garantir não só a maior operacionalização dos serviços, nos moldes de flexibilidade, mas garantir, também, uma certa equidade nessa prestação de serviço a nível global. Obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Quero agradecer ao Dr. André Medici pela sua exposição bastante clara, bastante didática, que, com certeza, trará luz à discussão dos assuntos, principalmente às relações da Previdência e Saúde, que andam, no momento, conflituosas.

Vamos abrir às perguntas à platéia.

Ciro Fernandes - A palestra versou muito sobre as questões de Saúde. Gostaria de um pouco mais de esclarecimento sobre essa experiência de descentralização da prestação de serviços de saúde, especialmente no que se refere a um aspecto, que me parece crucial. Ao mesmo tempo em que se descentraliza, o Professor tem observado que não há uma situação de equanimidade no que se refere a padrões de desempenho, cada município é uma realidade diferente, além do que, alguns haviam avançado muito mais do que outros na prestação de serviços dessa natureza. Sobre esse cenário díspare, coloca-se um sistema que repassa verbas e descentraliza a

responsabilidade, pela operacionalização da prestação de saúde. A minha questão é a seguinte: no que se poderia pensar em termos de algum modelo que mantivesse a descentralização, mas, de alguma forma, estabelecesse padrões nacionais e unificados de desempenho, um mecanismo, por meio do qual o poder central - a União, o Ministério da Saúde ou alguma estrutura central - conseguisse estabelecer padrões unificados, nacionais, de qualidade, de desempenho, de tipos de serviço a ser prestado, ao mesmo tempo em que prestaria assistência técnica e necessária para que os Municípios menos desenvolvidos nessa questão possam alcançar o que seriam esses padrões mínimos?

Na verdade, é possível, nas condições do Brasil, pensar-se em modelos de descentralização, em modelos dessa natureza. Quer dizer, esse caminho está-se revelando promissor, é um caminho que foi deliberadamente assumido pela Constituição de 1988. E, agora, quando temos de rever esta Constituição, é hora, também, de avaliarmos essa ênfase descentralizadora que foi adotada.

André Medici (Conferencista) - A sua pergunta envolve dois níveis de questão. Vou começar a responder pelo segundo nível, que é a questão dos modelos de descentralização e como eles servem ou não à realidade brasileira.

Eu diria o seguinte: que a questão da descentralização é uma solução que tem sido adotada pelos países desenvolvidos no contexto dessa fase mais recente de flexibilização. Ou seja, vamos dizer que ela não é uma resposta "fordista", não uma resposta ao *welfare state*, mas uma resposta pós-fordista, que veio a partir do momento em que se chegou à conclusão que a padronização de soluções não dava os mesmos resultados em distintas regiões.

Esse contexto de descentralização foi utilizado nos países centrais, para determinadas soluções que já tinham chegado a um nível de homogeneidade muito grande. Quer dizer, quando pensamos no caso da França, da Inglaterra, da Alemanha, pensamos em países que têm um nível de equidade interna, entre suas regiões, a qual foi obtida através de modelos centralizados, isto é, esses países tiveram modelos de administração centralizada que, durante essa fase "fordista", conseguiram fazer com que os padrões das políticas sociais fossem mais ou menos homogêneos entre as diversas regiões dentro de cada contexto nacional.

Por que, então, surgiu a descentralização? Justamente por causa de uma série de problemas derivados desse contexto, ou seja, as estruturas centrais eram caras e paquidérmicas; tinham custos, em termos de impostos, muito altos, e não apresentavam, no contexto em que estavam, resultados iguais para todas as regiões. Foi necessário descentralizar no sentido de flexibilizar, isto é, no sentido de se ter uma solução adequada a cada tipo de contexto. Foi assim que surgiu o discurso da descentralização. O único caso que foge a esse esquema geral é a Itália, porque aquele país sempre teve grandes diferenças regionais. E a descentralização na Itália veio num contexto onde essas diferenças regionais existiam. Então, hoje em dia, tem-se uma avaliação negativa - isso é algo interessante sabermos - da reforma sanitária italiana, que foi muito parecida com a brasileira. A descentralização fez com que a desigualdade, em termos de acesso aos serviços de saúde, entre Sul e Norte, aumentasse ao invés de reduzir. Quando

transferimos para o caso do Brasil, vemos, basicamente, que nosso país está muito mais para a Itália do que para os outros países. Só que repetimos, em certo sentido, uma solução descentralizada num contexto de universalização. Há, nesse caso, um aparente paradoxo. Nós queremos o que? Queremos consagrar um compromisso "fordista", que é o compromisso da universalização, mas com uma tática que não é "fordista", que é a da descentralização.

Esse conflito faz com que se venha a ter muito cuidado para que essa química traga resultados positivos. Vamos ver por quê. O Estado, hoje em dia, tem um sério problema na questão de galgar melhor qualidade no serviço de saúde. O grande problema que ele tem é o fato de ser cúmplice da assistência médica. Para ele começar a fiscalizar a atenção médica do setor privado dos Estados e Municípios, tem que, primeiro, fiscalizar a sua atenção médica, isto é, tem de dar bom exemplo na atenção médica do INAMPS, para que possa cobrar uma boa atenção médica dos serviços que, efetivamente, contrata. Para implantar tal procedimento, o Estado teria que se livrar do INAMPS. A idéia de se extinguir o INAMPS já estava colocada, desde o início dos procedimentos para a Constituição de 88, porque o Estado deve se concentrar em papéis regulamentadores e reguladores. E, para que tenha tais papéis no campo de assistência médica, o Estado não pode ser cúmplice da ação. Para que se consiga esses padrões de equidade, é necessária uma política regional diferenciada, ou seja, tem-se de dar atendimento desigual aos desiguais, porque, senão, não se consegue equidade.

O papel que o Estado teria de ter na assistência técnica, na determinação do investimento, no estudo de propostas, é tarefa indesejável nesse momento. É a garantia da qualidade e das precondições mínimas para o processo de descentralização. Só que, na prática, o que está acontecendo é que o processo de descentralização está sendo feito sem nenhum esforço regulador, regulamentador e homogeneizador das condições de investimento. Esse é o grande desafio que temos de enfrentar. Para o Estado começar a monitorar adequadamente o processo de descentralização, antes, tem de preocupar-se com a questão da eficiência, eficácia, e efetividade; com os seus instrumentos de gestão, para que possa conseguir montar um arcabouço institucional e técnico capaz de fazer com que esse processo chegue a algum resultado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Bem, respondido. Eu queria avançar um pouco mais. Sei que você tem a sua proposta na área da saúde, que não chegou a explicitá-la. Gostaria que você explicitasse a sua proposta, até porque, se há uma coisa que o caracteriza, é essa farta produção acadêmica.

Outro tema, que foge um pouco às discussões de hoje, mas que diz respeito à área que você também analisa e estuda com afinco, é a questão do financiamento. Você tem conhecimento da proposta encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional, sugerindo a criação da contribuição sobre o valor adicionado, a CVA, que viria a substituir, não só algumas contribuições, que hoje já financiam a Seguridade Social, basicamente a COFINS e o lucro, como também o PIS/PASEP, cujos recursos estão vinculados ao programa seguro-desemprego e a programas de desenvolvimento econômico do BNDES? Queria que você fizesse uma análise dessa proposta e se você também entende que, a partir dessa contribuição, poderíamos pensar na possibilidade de uma parte ser destinada também ao financiamento da Previdência Social, com

uma redução correspondente dos encargos sobre a folha de salários, criando um mecanismo que pelo menos não desestimele a formalização do mercado de trabalho.

Queria ouvir de você um pouco das duas coisas: da sua proposta para a Saúde, e de como você vê essa proposta específica de redesenho do financiamento da Seguridade Social.

André Medici (Conferencista) - Vou começar pelo segundo ponto, que é essa questão do valor adicionado. Existe, na questão específica da Seguridade, uma confusão que é dada pela mistura de fontes únicas para financiar objetivos que têm lógicas distintas. Por exemplo: quando falamos em Previdência Social, estamos pensando nos benefícios de prestação continuada, em compromissos de longo prazo, em pactos intergeracionais que têm, por resultado, um tipo de lógica de financiamento que deve respeitar, não a aplicação e lucratividade imediata do curto prazo, mas sim o esforço de montagem de um *funding* de recursos que permita, a longo prazo, que se tenha um montante necessário para fazer face a esses compromissos.

Quando pensamos em Saúde, estamos pensando em outra lógica totalmente distinta. A Saúde tem no seu comportamento de longo prazo, gastos imprevisíveis, que podem acontecer a qualquer momento, e que representam muito mais despesas, que dizem respeito a um custeio de determinados tipos de situações, que correspondem ao quadro nosológico da população, do que investimentos que tem de ser pensado no sentido de se formar um *funding* a longo prazo. A medida que a lógica de Saúde e a de Previdência são distintas, misturar várias fontes para financiar esses dois programas é muito perigoso. O que teríamos que pensar é como efetuar uma especialização das fontes, mantendo a lógica da unicidade da Seguridade. Ou seja, a idéia não é romper com a lógica da Seguridade, porque esta corresponde a um conjunto de direitos inalienáveis do cidadão, e que estão contemplados na Carta Constitucional. O fato de se ter um conjunto de direitos inalienáveis, que correspondem basicamente a essas medidas, não significa que se tenha que ter um conjunto de fontes comuns que possam ser intercambiadas no financiamento dessas lógicas.

A idéia da especialização das fontes, na verdade, vai responder a uma necessidade da própria Seguridade, que é o provimento da fonte certa, para financiar o recurso certo, o compromisso certo.

Quando falamos, por exemplo, na criação da contribuição do valor adicionado, temos, inicialmente, que refletir, pois esta contribuição tem características básicas. Valor adicionado incide basicamente sobre todos os produtos que circulam pela sociedade, tomando-se, então, uma contribuição genérica, onde todo aquele que compra um determinado produto está contribuindo para essa fonte, seja ele do mercado formal de trabalho, ou não, tenha ele direito a benefícios previdenciários, ou não.

Referindo-nos à fonte folha-de-salários, estamos pensando em uma parcela da população, no caso, uma população bastante delimitada, num mercado de trabalho formal que contribui com determinada parcela para a sua aposentadoria, onde há contrapartida do empregador para a mesma aposentadoria, para o mesmo benefício. Ou seja, essa fonte tem a lógica do longo prazo

da Previdência, no sentido de pensar em benefícios que estão alocados a longo prazo. Por isso mesmo, ela deve ser preservada para essa finalidade.

A Seguridade não é só Previdência, pois tem outras atribuições, tais como: os benefícios assistenciais, a assistência social, em si, a saúde, e o seguro-desemprego. Para essas atribuições, poder-se-ia pensar em uma fonte mais ampla, como essa contribuição de valor adicionado, que permitisse, no caso, ser partilhada para o financiamento específico de todos esses direitos, que dizem respeito à sociedade como um todo, e não somente àqueles que contribuem. É por isso que essa questão da especialização das fontes é importante, do ponto de vista da lógica da montagem de um *funding*, para problemas diferenciados, embora estejam envolvidos pelo mesmo guarda-chuva da proteção social, que é a Seguridade Social no Brasil.

A questão que se coloca hoje é que a discussão sobre uma contribuição de valor adicionado está no bojo da reforma constitucional, aliás, no bojo da reforma tributária a ser discutida no âmbito da reforma constitucional. É um processo que vai demorar pelo menos um ano. Assim como discutir hoje o problema do financiamento dos componentes da Seguridade, numa fase de "vacas magras", onde há uma perspectiva duvidosa, quando não negativa de crescimento econômico. Os dados mais recentes mostram que, nesse ano, o país pode crescer de 3 a 4 % do PIB, o que é uma perspectiva razoável.

A outra questão é o fato de que o nível de sonegação é muito alto na sociedade brasileira; é um nível de sonegação que reflete o grau de confiança do Estado. Só para estabelecermos um paralelo, a imprensa divulgou ontem que o Presidente vem com uma popularidade de 21 %, o que representa uma de aceitação de 21 %. Certamente, isso se reflete no estado de confiança dos agentes responsáveis pela contribuição fiscal, ou seja, estamos em uma determinada etapa onde a evasão acompanha o estado de confiança. Ela acompanha, também, a inflação, por ser esta outra forma, não só de desvalorizar contribuições, mas de desvalorizar todas as rendas. E desvalorizar desigualmente, porque sempre há os que ganham mais e aqueles que perdem mais com a inflação. Todas essas questões fazem com que, no curto prazo, existam problemas de financiamento, relacionados a essas fontes. O encaminhamento dessas soluções certamente está em discussão, na renegociação da questão do orçamento. Ao longo deste ano de 93, alguns acertos e algumas questões relacionadas ao orçamento vão ter de ser rediscutidas, para se ter uma solução de curto prazo para o financiamento dos componentes da Seguridade, dado que as soluções estruturais vão ter de ser discutidas no âmbito da reforma constitucional.

O segundo ponto que você colocou foi a questão da proposta alternativa do setor Saúde. A idéia básica da nossa proposta - vou aprofundar um pouco e o fato de que, em primeiro lugar, o Estado não pode ser cúmplice da prestação de serviços, porque ele tem de ter isenção necessária para promover a qualidade e a equidade. À medida que não pode ser cúmplice, o Governo Federal não deve ser mais o prestador de serviço de saúde, podendo repassar essa atribuição para os Estados e Municípios. A forma de organização dos serviços de saúde, públicos ou privados, nos Estados e Municípios, deve ser, em primeiro lugar, flexível, ou seja, deve estar adequada ao contexto de cada região e, às vezes, até mesmo de cada bairro, de cada localidade; em segundo lugar, além de flexível, ela deve ser concorrencial. Por exemplo, existem hospitais

públicos, no Brasil, que têm uma taxa de utilização de 20%. Essa taxa de utilização não se dá simplesmente pelo fato de que não há demanda pelos serviços da saúde, mas porque a qualidade desses serviços é tão ruim que, muitas vezes, desestimula, a própria demanda. Não existe uma demanda real, porque as pessoas cansaram de ser mal-servidas. Eu me lembro que, no caso do Rio de Janeiro, depois de uma greve de seis meses dos estabelecimentos de saúde, quando estes voltaram a funcionar, durante um ou dois meses, quem parecia estar de greve eram os pacientes. As pessoas deixaram de procurar os serviços.

A fuga para o setor privado, envolvendo principalmente a classe trabalhadora, tem razão de ser, pelo fato de que os estabelecimentos privados, para sobreviverem à concorrência, têm que estar sempre promovendo, em certo sentido, uma melhoria da qualidade.

E por que não estabelecer, também, uma concorrência entre os estabelecimentos públicos, não só entre si, mas entre estes e o setor privado? A idéia básica é: se o direito à saúde fosse um direito de escolha de cada indivíduo, ele poderia escolher o serviço que melhor lhe agradasse, podendo optar entre um serviço público ou privado. Mas o público teria de ser concorrencial com o privado.

Assim, no processo de descentralização, Estados e Municípios deveriam transformar seus estabelecimentos públicos em fundações que dependessem do que arrecadassem com recursos para sobreviver, e não necessariamente do subsídio do orçamento do Estado. Nesse processo, à medida que elas tivessem de arrecadar, através da captação da clientela, para sobreviver, elas tornar-se-iam organizações concorrenciais e, portanto, mais eficientes, de acordo com o processo alocativo dos recursos. E os recursos para a saúde seriam financiados pelo Estado. Ficaria garantida, dessa forma, a manutenção do processo de universalização da atenção médica. Só que quem aloca o recurso público passa a ser o cidadão.

A idéia é que cada indivíduo teria direito a um plano de saúde integral em todos os níveis, cujo valor médio seria repassado à unidade prestadora, através de um contrato de adesão ao estabelecimento ou à instituição. Por exemplo, vamos supor que esse plano custasse 150 dólares por ano; uma família de quatro componentes, quando se filia a uma instituição pública repassa, anualmente, 600 dólares; com esses 600 dólares, por se tratar de um efeito de escala, terão de dar um plano de saúde que cubra todas as modalidades contratuais porque, caso o indivíduo faça alguma denúncia, o poder regulador do Estado, de fiscalização, vai ser justamente o de apurar a denúncia feita e, no caso, até fechar o estabelecimento, seja ele público ou privado.

A verdade é que esse processo, no atual contexto brasileiro, é uma utopia. Não pode ser implantado de imediato, embora possa ser progressivamente, com algumas experiências locais.

Nos Estados Unidos, a proposta do Presidente Bill Clinton de mudar a natureza dos serviços de saúde passa, em alguns estados, por esse tipo de processo, e, em outros, pelo sistema canadense. Na verdade, esse processo pode permitir a garantia de uma determinada equidade, sendo que o indivíduo deve ser o fiscal direto do sistema, em contraposição a um

sistema abstrato que não tenha fiscalização, e que os recursos sejam perdidos como água sobre solo de areia. A idéia básica é justamente fazer com que haja uma articulação que permita esse tipo de funcionamento. Não dá para fazer isso imediatamente, pois é um processo longo, já que o estabelecimento da concorrência também depende de laços sociais de regulação. Trata-se de um processo automático que demanda tempo, e que avança conforme a consciência do cidadão com relação a seus direitos.

Ciro Fernandes - Mesmo em termos utópicos, esse modelo se construiria no âmbito municipal, estadual, ou nacional? Quando uma instituição se propõe a oferecer um serviço de saúde em troca da adesão de segurados que têm direito de alocar um determinado montante de recursos, supõe-se que essa instituição terá de se associar a outras ou ter porte suficiente para oferecer o conjunto completo de serviços? A idéia é que isso se estruture a nível local, ou que se crie grandes estruturas a nível nacional? Como você imagina isso? Uma multiplicidade de instituições de pequeno e médio porte, isoladas, ou teremos grandes sistemas nacionais disputando esses serviços? Uma outra questão conexa a essa é que, em geral, no que se refere à saúde, determinadas atividades, pela sua complexidade ou baixa demanda, ou custo, concentram-se em uma instituição, porque há uma instituição, na região ou no país, que oferece aquele serviço, pois é altamente específico ter uma baixa demanda. Essa questão também ficaria equacionada dentro desse modelo, ainda que estejamos pensando em termos ideais? Como seria esse modelo? Já que o espírito da coisa é introduzir mecanismos de concorrência no funcionamento do sistema, é interessante como idéia.

André Medici (Conferencista) - Na verdade, o seu questionamento é bastante pertinente, porque é necessário um determinado nível de complexidade ao se prestar certos serviços de saúde. O que significa que haverá um processo, muitas vezes, de conglomeração de instituições. A nossa proposta inicial, de certo modo, tem relação com a proposta de Enthoven para os Estados Unidos, onde uma instituição deve respeitar determinados padrões mínimos de cobertura e qualidade, para credenciamento.

Há que existir um processo de acreditação de instituições, no qual terão de passar previamente por um crivo de controle de qualidade do Governo, sejam elas públicas ou privadas. A partir do momento em que essas instituições apresentarem características específicas para determinadas modalidades e riscos de cobertura, elas podem ingressar no sistema. Falei em riscos de cobertura, porque esse é um aspecto bastante importante. Ao nivelar, por exemplo, o custo de assistência médica de uma pessoa a 150 dólares - estou falando muito em 150 dólares, porque esse é o padrão que várias instituições privadas de saúde, no Brasil, propõem como adequado para ingressar num plano de saúde com qualidade mínima aceitável - é necessário expandir o gasto total com o setor. Hoje em dia, gasta-se 90 dólares por ano, no Brasil, no orçamento oficial. É diferente dos Estados Unidos que, gastando 2.500 dólares *per capita*/ano, apresenta 30% dos gastos com mecanismos de seguro e resseguro. O que se paga com seguro de saúde, nos Estados Unidos, é uma loucura, porque o médico americano, para se estabelecer, tem de pagar 50.000 dólares por ano como seguro de *malpractice*. É muito comum encontrar na entrada dos hospitais americanos, o chamado "advogado de porta de hospital", que sempre encontra algo onde você possa pedir uma indenização. Pelo menos 20% das internações

hospitais, nos Estados Unidos, hoje, redundam em ações judiciais. É um sistema totalmente absurdo, porque se chegou a uma determinada ordem em que, por qualquer coisa, até mesmo um arranhãozinho, deve-se receber uma indenização. O sistema americano não é caro em razão disso.

Isso não significa que o seguro não seja necessário. Por exemplo, no caso de um estabelecimento de saúde não ter condições de cobrir determinados tipos de doença, há que existir instituições de resseguro, que, no caso, pagariam o custo adicional do seguro daquela instituição por ter esse tipo de fatalidade.

De qualquer forma, também a questão da abrangência nacional, em alguns casos, é interessante. Mas, quando se está falando em instituições públicas, há que se limitar a abrangência ao nível regional e, no caso de pequenos Municípios, a idéia do consórcio intermunicipal, que já existe no atual sistema de saúde, parece ser boa. Esses consórcios poderiam criar instituições públicas prestadoras de serviços de saúde, que teriam um nível bastante amplo de complexidade para atender a rede. E, caso haja a necessidade de utilização da rede de outra região, podem ser criados acordos financeiros de compensação. Por exemplo, em caso de viagem por outro estado, poder-se-ia procurar uma instituição desse outro estado, através de mecanismos de compensação regional dos recursos que seriam transferidos.

A questão básica é que não existem muitas barreiras técnicas para estabelecer esse tipo de mecanismo, mas sim barreiras culturais e gerenciais, porque um sistema desse necessita de um monitoramento gerencial muito forte por parte do poder público; necessita, talvez, a exemplo da França, de um prontuário médico informatizado - a carteira de saúde, que acompanha o indivíduo por toda a vida, desde o nascimento. Hoje em dia, esse prontuário médico é informatizado. Pode-se acompanhar todos os cidadãos e ver, pelo prontuário médico, o seu estado clínico, o que facilita até mesmo o sucesso das intervenções médicas que se fizerem posteriormente. Esse prontuário médico seria transferido de uma instituição para outra, sempre que o indivíduo resolvesse mudar o seu plano.

Tecnicamente, não haveria problema. Porém, que tipo de cultura gerencial seria necessário para um sistema dessa natureza? Qual o processo a ser seguido para implantar esse sistema, mesmo que progressivamente?

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Mais alguma questão?

Fernando Beskow - Eu queria que o Dr. André Medici comentasse um pouco mais os detalhes da questão que, para mim, ficou muito restrita: a sua proposta contempla tanto a medicina exercida por entidade pública quanto aquela exercida por entidade privada, colocando até a idéia de um eventual consórcio. Existem modelos de maior e menor eficiência, tanto na medicina pública como na privada, como na administração dos hospitais. Mais objetivamente, existem hospitais públicos bem-administrados, e hospitais públicos mal-administrados, acontecendo o mesmo com os hospitais privados. Todavia, a tendência mundial tem sido no sentido de que os hospitais públicos - que estão se extinguindo como modelo de instituição

pública do tipo que conhecemos no Brasil, onde, para mudar o quadro de pessoal, é necessário um decreto presidencial, um emaranhado de legislação - transformem-se em fundações, conformando um processo jurídico híbrido, pois não se sabe se é o Estado dono ou se o sujeito que é preposto do Estado e que o administra com metodologia própria. Em Brasília, há o caso de uma fundação nessa situação. Gostaria de saber se você enfoca essa questão em sua proposta.

André Medici (Conferencista) - É claro que essa questão é fundamental no desenho da proposta. A grande transformação que se tem no estabelecimento hospitalar, ao longo do Século XX, é que o hospital deixa, progressivamente, de ser serviço público, mesmo hospital público, e passa a ser empresa.

O modelo atual de organização hospitalar é o do INCOR, que é um exemplo claro de um hospital público que presta um serviço de excelente qualidade, reconhecido mundialmente, e que tem, por questões da própria organização interna, estabelecidos mecanismos de flexibilidade, que permitem a contratação de médicos em regimes diferentes daqueles tradicionalmente ofertados pelo setor público, e assim por diante. Para manter um hospital, uma empresa, tem que haver flexibilidade que, por sua vez, tem de dar conta de diferenciações de questões como: pessoal - tem que haver flexibilidade de contratação e demissão de mão-de-obra; flexibilidade em termos de intensidade da utilização, e, para isso, são necessários critérios diferenciados de pagamentos; em segundo lugar, tem que haver flexibilidade para compra - existem hospitais públicos com equipamentos caros como bomba de cobalto para tratamento de câncer parados. Para se conseguir uma guia de importação da CACEX da peça necessária, demora, muitas vezes, dois anos. Com isso, o equipamento fica parado por dois anos. Logicamente, esse tipo de processo no qual há que se submeter toda a lógica da ação hospitalar a um determinado trâmite de operação pública está-se extinguindo. No mundo inteiro, a tendência dos hospitais é de se transformarem em fundações, sejam eles públicos ou privados, e com flexibilidade de contratação. Não interessa a origem do capital que montou o hospital, mas sim uma forma de gestão capaz de dar conta da flexibilidade do processo de modernização necessário à sua operação.

Quando falo sobre essa proposta, a idéia é que os hospitais que iriam compô-la, públicos ou privados, fossem organizados nesse esquema com flexibilidade de contratação de mão-de-obra, compra de equipamentos, e normas de operação. Para que isso acontecesse, seria necessário que houvesse um processo de contratualização de gestão. No fundo, ao se montar uma fundação dessa natureza, deve-se ter contrato de gestão. Uma fundação deixaria de respeitar as normas de acompanhamento dos meios do setor público, e passaria a responder unicamente à avaliação de resultados, o que significa acompanhar os fins, a eficácia, o cumprimento das metas e, também, a efetividade, a satisfação do usuário, da clientela. É a isso que ela teria de responder, não mais aos controles dos meios porque, hoje, qualquer tipo de serviço de saúde, 50% do tempo das pessoas que se dedicam à administração do hospital e o tempo que se necessita para cumprir determinados trâmites burocráticos e controle internos, controle dos meios, que impedem uma operação livre e cerceiam a sua criatividade dentro das condições em que se tem que operar.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço, mais uma vez, a presença do Professor André Medici, que conseguiu cativar a platéia, com uma exposição bastante clara, sucinta e objetiva. Espero que tenhamos oportunidade de contar com sua presença em outras ocasiões, para discutir outras questões tão pertinentes quanto a de hoje na área de Seguridade Social.

Obrigado pela presença de todos.

O FINANCIAMENTO E OS BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL FERNANDO REZENDE E LUCIVAL COSTA*/

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Vamos dar início aos trabalhos de hoje, com a participação dos Professores Fernando Rezende e Lucival Costa. Eles vão falar sobre a Previdência Social na revisão constitucional. O tema é amplo, mas muito provavelmente o Prof. Rezende irá se concentrar na questão do financiamento, e o Prof. Lucival na parte dos benefícios, especificamente, no que se refere às aposentadorias.

O Prof. Fernando Rezende é Mestre em Economia pela Universidade de Vanderbilt, dos Estados Unidos, professor de Finanças Públicas e Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro, e consultor de organizações internacionais, como o Banco Mundial, o BID e a ONU, além de diretor e responsável técnico da Rezende Acorsi Ltda. Consultoria e Planejamento.

O Prof. Lucival Costa é professor da Universidade da Bahia, Mestre em Administração Pública, e atual chefe da equipe do CTA daquela Universidade, que realiza para nós uma pesquisa na área de aposentadorias e de distribuição de renda no Brasil.

Vamos passar a palavra ao Prof. Fernando Rezende e, logo em seguida, ao Prof. Lucival Costa. Posteriormente, iniciaremos a fase de debates.

Fernando Rezende (Conferencista) - O que eu queria discutir com vocês, hoje, não é nenhuma proposta específica para o caso da Previdência na revisão constitucional. Talvez, até me aventure a fazer alguma proposta. Gostaria, porém, de expressar uma preocupação que deve ser considerada com mais seriedade por todos os que estão batalhando neste terreno pantanoso da revisão constitucional.

*/ Palestras realizadas em 12 de junho de 1993.

Corremos o risco de fazer uma revisão da Constituição na qual a emenda pode sair pior que o soneto, na medida que embarcamos nesse processo de revisão em um momento político já difícil, com a antecipação do calendário eleitoral. E as reformas nos vários capítulos da Constituição estão se desenvolvendo em campos próprios e não-conectados. Quer dizer, discute-se a reforma tributária por um lado e a reforma administrativa por outro, a reforma da Previdência por um lado e a reforma de todo o sistema da política social por outro. Mas, não há uma lógica, um projeto, um conjunto de princípios e de diretrizes que faça com que essas reformas construam uma nova ordem jurídica, econômica e social, para viabilizar o país no próximo decênio, no próximo milênio.

Um contraponto importante, que devemos ter sempre em mente, é o das reformas tributária, administrativa e patrimonial da Previdência Social e do sistema bancário-financeiro, feitas na segunda metade da década de 60. Todas elas, naquela época, 30 anos atrás, foram construídas segundo a lógica do Brasil grande, da potência do ano 2000. Era a lógica da concentração de maciços recursos financeiros na mão do Estado, para alavancar um processo de integração do território nacional, de identidade cultural, de unificação de mercado e de expansão industrial. Tudo isso segundo o princípio de que ao Estado caberia a liderança desse processo. Então, caberia a ele promover o crescimento acelerado, ao mesmo tempo que, pela unificação do sistema previdenciário, no campo social, dava-se partida a uma nova fase de ampliação de direitos básicos para, de certa maneira, conciliar a preocupação do social com a ênfase dada ao econômico.

Naquela época foi assim. Havia um princípio orientador dessas reformas, muito mais facilmente implantado pelas condições políticas do momento. E agora, como ocorreu na Constituinte de 88, falta-nos um projeto nacional, que seja a espinha vertebral das reformas. Vejo que corremos o risco de construir, neste processo, um bicho meio defeituoso, meio deformado, onde algumas partes caminham para um lado e outras caminham para outro, sem que haja a integração necessária.

No campo específico da Seguridade e da Previdência, o que percebemos, pelo tom dos debates travados publicamente, é, de certa maneira, o abandono total dos princípios que orientaram a redação do capítulo da Seguridade e da Previdência, tal como redigido na Constituição de hoje - salvo engano, os Artigos 194 e 195 -, onde os princípios básicos eram a integração da Previdência, da Saúde e da Assistência sob um novo conceito de segurança social - entre nós batizado de seguridade social. O princípio da diversificação das bases de financiamento, para dar maior estabilidade financeira ao sistema, o princípio da unificação de direitos, de benefícios e de contribuições, e o princípio da universalização do acesso estão dentro da lógica de que o problema era garantir a cidadania plena e não a cidadania fragmentada, como naquela época.

Agora, o que assistimos no debate, é exatamente o contrário do que inspirou a elaboração da Constituição de 1988: ao invés da integração, propõe-se a separação, onde a Previdência fica de um lado e a Saúde de outro, e a Assistência sabe-se lá aonde, quiçá em lugar algum. Ao invés da diversificação das bases de financiamento, propõe-se a separação de suas fontes, quer

dizer, eu fico com este naco melhor da folha de salários, você fica com uma outra contribuição qualquer no orçamento geral. Ao invés da unificação, alguns propõem a especialização. E, ao invés da universalização, quiçá a fragmentação.

Ou seja, neste capítulo da revisão do sistema da Seguridade e da Previdência, diria que estamos caminhando num sentido oposto ao que levou a instituição das regras estabelecidas na Constituição hoje vigente. E ainda não sabemos muito bem qual será o desfecho dessa situação.

Em particular, isso me preocupa na medida que a Previdência procura trilhar um caminho próprio. Não que eu seja contra - é bom deixar isso claro desde logo - à tese de que a Previdência deve trilhar um caminho próprio, e buscar a sua autonomia em relação ao Orçamento Geral da União. Mas, preocupa-me o fato dessas teses serem desenvolvidas de uma maneira isolada, digamos assim, sem levar em conta os condicionantes históricos e culturais que, de certa modo, ligam de forma quase indelével a história da Previdência Social brasileira à própria história da política social brasileira. São inúmeros os autores que estudaram política social no Brasil, e remontam as origens do desdobramento dessa política à Lei Eloy Chaves, da década de 1920, e às primeiras legislações no campo do Direito Trabalhista, Sindical e da Previdência no primeiro Regime Vargas, e assim sucessivamente.

Quer dizer, ao longo da história, a Previdência trilhou o caminho da integração, da unificação e da previdência associada a outros ramos da política social.

Agora, de certa maneira, estamos virando as costas ao passado, à História, e dizendo que temos de reconstruir um sistema no qual a Previdência irá se orientar segundo os princípios clássicos do seguro social: a saúde, a assistência e outros componentes da Previdência Social, que historicamente estiveram a ela associada, irão buscar uma nova forma de sobrevivência e de existência.

Não quero firmar nenhuma posição, por enquanto, sobre isso ser bom ou ruim. Apenas quero deixar claro que, enquanto as coisas vão acontecendo dessa maneira, quebra-se uma aliança que, no passado, foi importante do ponto de vista da preservação até de recursos e de garantias orçamentárias. E, de certa forma, para garantir uma ação integrada no campo da Saúde e da Previdência. Na medida em que essa ação integrada não funcione, o risco social aumenta, pela própria hipótese de que o sistema de saúde venha a funcionar mais precariamente do que funcionou até agora.

Esse é o pano de fundo onde a questão da reforma fiscal - à qual as demais reformas também têm de se conformar, pelo fato óbvio de que ela irá definir um novo padrão de financiamento do Estado e, conseqüentemente, o padrão de financiamento dos mecanismos de proteção social, no qual a Previdência exerce papel decisivo - ganha, então, uma dimensão importante. E requer de todos nós a necessária preocupação de se discutir a questão específica da reforma previdenciária, no marco dos debates que se encaminham numa velocidade maior no campo da reforma fiscal, e ainda mais no marco da revisão de todo esse sistema de seguridade social, constituído num momento histórico importante do país - a Constituinte -, e que agora tem

de ser redefinido sob outra perspectiva, sob outra realidade. De 1988 para cá, o mundo mudou e o Brasil pretende mudar, e isso nos coloca numa posição muito mais difícil.

Queria explorar um pouco mais a questão da reforma fiscal, e dos desdobramentos que os problemas a ela relacionados têm apresentado nos últimos anos, para voltar, ao final, à questão específica da Previdência, dentro dessas considerações mais gerais.

O Brasil dos últimos anos inaugurou um novo modismo: todo mundo entendia de futebol, quando valia a pena pensar no assunto; todo mundo sempre entendeu um pouco de medicina, e hoje, todo mundo entende de tributação e fala a respeito. Esse é um assunto que saiu das páginas escondidas da imprensa especializada, e assumiu as primeiras páginas da imprensa não-especializada.

Em face dos escândalos da corrupção, da sonegação, a questão fiscal tornou-se o centro das atenções nacionais. A ponto de sucessivos governos terem declarado que não é possível fazer nada, do ponto de vista da estabilização da economia, do controle da inflação, antes que seja feita a tão propalada reforma fiscal. Então, a reforma fiscal está condicionando os desdobramentos das demais reformas. Devemos nos deter um pouco sobre ela, para entender o que está se passando, e o que isso significa, em termos de implicações, para a reforma da Previdência. Por enquanto, diria que estão caminhando em paralelo.

Há duas grandes vertentes nessa discussão da reforma fiscal, mas vou dar um passo atrás, antes de falar nelas. Em 1986 ou 1988, quando começaram os trabalhos da Constituinte, a grande bandeira era a questão da federação. O país saía do último estágio do regime autoritário e embarcava no primeiro estágio da redemocratização. E a bandeira de Tancredo Neves na campanha era exatamente a autonomia dos estados, o combate ao centralismo excessivo do período militar, a necessidade de se devolver aos estados e municípios uma autonomia mínima, para que pudessem sancionar a autonomia política alcançada naquele momento.

A descentralização foi uma bandeira que está permeada nos vários capítulos da Constituição. Ali, defende-se a descentralização de recursos financeiros, dos programas sociais, de inúmeros componentes do gasto público, e assim por diante.

Hoje, a grande bandeira que está conduzindo os debates no campo específico da reforma fiscal é a da simplificação. De uma hora para outra, lançou-se a tese de que existem no Brasil 59 tributos. Isso gerou certo alvoroço na imprensa, na opinião pública, de tal forma que o contraponto dessa denúncia do mar não de lama, mas de impostos, que afoga o cidadão, o contribuinte, foi a tese esdrúxula do imposto único sobre cheques, que ganhou inúmeros adeptos no Brasil. Contra 59, por que não apenas um?

Estou fazendo essa menção porque, na esteira desse debate da simplificação, surgem teses sérias e simplistas ou simplórias. Essas duas vertentes vêm predominando no debate e suas implicações, do ponto de vista da Previdência Social, são absolutamente distintas. Verei se consigo explorar algumas delas, com um pouco mais de precisão.

A primeira vertente, que chamo de simplificação simplista - simplória - é aquela que pretende transformar o Brasil em mais um motivo de chacota da comunidade internacional, como um país extravagante. Parece que todos nós nos esforçamos para transformar em realidade aquilo que o General De Gaulle prenunciou, há algum tempo, com grande visão: "este não é um país sério."

Isso está representado nessa idéia maluca de se acabar com todo o sistema de tributação existente, como praticado internacionalmente, e de se criar, se possível, apenas um ou então quatro, cinco ou seis impostos, chamados não-declaratórios - aqueles que o contribuinte não sabe para que existem, não os vê e não os sente.

Essa proposta está consubstanciada num projeto de emenda constitucional do Deputado Luis Roberto Ponte, do Rio Grande do Sul, e hoje em dia tem um enorme espaço no Congresso Nacional, correndo um grande risco de ser aprovada a qualquer momento, com sérias implicações para a reforma previdenciária. A proposta reduz o sistema de impostos a seis itens: combustíveis, telecomunicações, energia, bebidas, fumo e cheques. E prevê uma contribuição previdenciária que se resume à contribuição sobre empregados, exonerando completamente a contribuição dos empregadores.

A proposta do Deputado é a vertente da simplificação simplista, e o seu único objetivo seria simplificar a cobrança. Acaba com a nota fiscal do comércio, e a Associação Comercial aplaude de pé. Qual o comerciante que não ficaria satisfeito se não precisar mais emitir nota fiscal? Acaba também com o Imposto de Renda para a pessoa física, e a classe média, possivelmente, irá endossar. Acaba ainda com a contribuição sobre a folha de salários das empresas, com o setor produtivo altamente propenso a aderir à iniciativa. E constrói um sistema onde não existe imposto do município, nem do estado e nem do Governo Federal: há impostos nacionais. Um grande bolo a ser repartido entre os três níveis de governo, com base num percentual a ser definido, e que o Deputado explicita no projeto, mas que não cabe entrar em detalhes aqui. Na verdade, essa proposta cria um grande condomínio de despesas, onde há um bolo geral em que todo mundo está livre para decidir a sua partilha nele.

O problema principal é que, de um lado, cria-se uma situação de absoluta alienação do contribuinte. De outro, do ponto de vista da Previdência, cria-se algumas implicações, além da redução hoje da própria base de financiamento do sistema, que pretendo explorar em seguida.

A outra vertente é a da racionalização clássica. Precisamos parar, neste país, de brincar e de inventar soluções como se fossem novidades. Já estamos há dez anos "derrapando" nessas novidades heterodoxas das mais variadas espécies. Precisamos fazer aquilo que a cartilha diz que deve ser feito - e que seja feito direito. Vamos reduzir e simplificar o sistema fiscal e o número de impostos. Mas é preciso fazer o que se faz tradicional e historicamente no mundo moderno, onde dá certo. Um sistema de impostos baseado em três grandes tributos: um imposto federal sobre a renda, um imposto estadual sobre o consumo e um imposto municipal sobre a propriedade, além de uma contribuição social sobre folhas de salários e remunerações. Esse é o sistema clássico e deveria ser implementado.

Qualquer que seja a vertente vitoriosa no desdobramento dos trabalhos em andamento no Congresso, no campo fiscal, quero deixar claro que estou dando prioridade à questão fiscal, que por motivos amplamente conhecidos vem sendo objeto de sucessivas emendas constitucionais, nos últimos dois ou três anos, mas que não progrediram até agora. A cada fim de ano, sabemos que vem aí um pacote de emendas sobre ajuste fiscal.

O que eu quero dizer é que o debate nessa área está muito mais avançado do que nas demais áreas da reforma constitucional. E há uma pressão muito grande para que haja resultados concretos nessa direção, o mais rápido possível.

A prevalecer qualquer uma das propostas, elas têm em comum, em primeiro lugar, a ênfase na simplificação e na redução do número de tributos e, em segundo, as modificações substantivas no terreno das chamadas contribuições sociais. Todos aqui devem ter consciência de que as contribuições sociais, como FINSOCIAL, PIS/PASEP, adicionais do Imposto de Renda para a área social, etc., estão hoje sujeitas a severas críticas do ponto de vista de suas consequências negativas sobre o setor produtivo. Do ponto de vista da reforma social, o que se propõe é a extinção dessas contribuições. Como já disse, a proposta do Deputado Ponte limita a contribuição sobre salários ao trabalhador e exonera as empresas.

Na linha mais clássica, a proposta da racionalidade não vai tão longe. Mas, embora não indo tão longe, todas as propostas prevêm a redução substancial da carga sobre a folha de salários imposta hoje às empresas. Uma, que seria a linha do Ponte, a extingue completamente. A outra reduz a carga sobre as empresas a um nível considerado mais decente - não digo que hoje seja indecente -, mas mais razoável do ponto de vista das preocupações de competitividade, e de integração da economia brasileira ao resto do mundo, a um padrão considerado equivalente ao que praticam os nossos competidores. Ou seja, algo na faixa de 18 a 20%, cerca da metade do que se tem hoje, que atinge quase 40%. Nessa faixa de 20%, teríamos algo mais ou menos compatível com o que nossos competidores realizam. Não estou falando do Japão; a referência é o nosso quintal, a América Latina, a Argentina, o Chile, o Paraguai, o Uruguai, etc., embora agora seja o contrário - nós é que estamos no quintal.

Então, de concreto, um primeiro problema a ser enfrentado é o fato de que a base clássica das contribuições para o sistema de Previdência será reduzida, seja pela dedução dos encargos previdenciários sobre a folha de salários, ou pela redução da alíquota previdenciária, ou ainda pela eliminação das demais contribuições criadas recentemente.

Claro que muitos argumentam que a redução dos encargos não significará necessariamente uma redução do financiamento, porque permitirá a formalização das relações de trabalho, hoje em dia prejudicada por uma tributação excessiva sobre a folha de salários. Consequentemente, a formalização dessas relações permitirá recuperar o que se perde com a redução de alíquotas. De qualquer forma, essa é uma questão empírica, que deveria ser devidamente analisada.

O segundo problema que essas diferentes vertentes da reforma fiscal trazem para a discussão da reforma previdenciária é a questão da garantia. Hoje, e a Constituição de 1988 caminhou nesta direção, temos dois sistemas impositivos diferentes: o sistema tributário propriamente dito, e o sistema das contribuições sociais. Um é regulado pelo Artigo 155, salvo engano, e o outro pelo Artigo 195. O problema é a instituição de orçamentos distintos. Há um orçamento fiscal para os recursos tributários e um orçamento de seguridade para as contribuições sociais.

Qualquer dessas duas vertentes da reforma fiscal significaria o cancelamento dessa dicotomia na Constituição, à época já contestada como algo indesejável, mas que, não obstante, prevaleceu por outros motivos. Significaria ainda acabar com o orçamento da seguridade e, obviamente, dar autonomia à Previdência, nessa sua linha mais separatista, para gerir a contribuição sobre a folha de salários.

Então, diria que qualquer que seja a vertente da reforma fiscal, a garantia hoje estabelecida, em função de um regime contributivo próprio e de um orçamento específico, também deixaria de existir.

Na verdade, a cessação dessa garantia significa a passagem para um novo sistema, onde a Previdência deveria ser autônoma em relação ao setor público propriamente dito, além de contar com uma fonte específica de recursos, proveniente da contribuição sobre a folha de salários, para gerenciar autonomamente o sistema de seguro social, segundo a tendência predominante no debate da reforma previdenciária.

O terceiro problema que esses desdobramentos da reforma fiscal podem trazer para a Previdência é o fato de que todas as propostas de reforma nessa área convergem para reduzir a disponibilidade de recursos financeiros em poder do Governo Federal, e para aumentar a disponibilidade de recursos financeiros em poder dos estados e municípios. Torna-se importante frisar que o caminho nesse sentido é distinto, mas o resultado é o mesmo.

Ao reduzir a capacidade financeira do Governo Federal, as implicações são que as relações, de certo modo incestuosas, que se estabeleceram e continuam se estabelecendo entre a Previdência e o Tesouro, no que diz respeito à cobertura dos déficits previdenciários de caixa, ficarão muito mais difíceis de ser preservadas, em determinados momentos.

A quarta implicação dessas tendências da reforma fiscal está na indefinição que acarretam, do ponto de vista das perspectivas de sustentação das ações do Governo no campo da saúde, da assistência e de outros programas sociais.

Alguns diriam que isso não é problema da Previdência. A Previdência irá cuidar do seguro social, irá se tornar independente em relação ao Tesouro, irá procurar uma gestão compartilhada entre Governo, trabalhadores e empresários e cuidará de sua própria vida. O problema social é do Governo e deve ser financiado pelo orçamento público, de preferência com os recursos disponíveis sendo transferidos a estados e municípios, segundo as orientações da

Constituição vigente. Concorde inteiramente com o discurso e não discorde, absolutamente, de que seja uma tese bonita, elegante. Entretanto, duvido da sua viabilidade, nas condições do Brasil de hoje. E mais: é muito difícil construir uma proposta de reforma para a Previdência que não seja, ao mesmo tempo, acompanhada de uma proposta de reforma de toda a política social brasileira, para viabilizar o conjunto dessa reforma e a própria reforma da Previdência.

Será muito difícil conseguir o apoio necessário a essas transformações se não houver, na visão da sociedade brasileira como um todo e na de todos os segmentos que se posicionam no Congresso Nacional a esse respeito, uma consciência mais clara de que essas reformas serão feitas de modo a garantir os direitos sociais básicos que foram alcançados pela população até agora, e sancionados pela Constituinte.

Aliás, já se fala que uma das questões que pode estar na linha dos chamados direitos péticos, que não poderão ser removidos, é o direito social. E, entre os direitos sociais, figuram a universalização do acesso aos serviços de saúde, o ensino público obrigatório e gratuito, a assistência social aos idosos, aos desvalidos, aos dessassistidos, etc.. É preciso ver até onde será possível negociar politicamente uma proposta de reforma da Previdência, exclusivamente, sob essa ótica da autonomia, da independência, da separação de fonte, sem que isso faça parte de um conjunto maior, que diga que a Previdência será assim e assim deve ser, sem significar que o resto estará desamparado.

Atualmente, o resto está absolutamente desamparado. Não se sabe o que acontece. E não é à toa que sabemos que, senão o único, mas o principal plano de ação do Governo, recentemente enviado ao Congresso e objeto de centenas de emendas, é o artigo que propõe a extinção do INAMPS. Contra ele, insurgem-se os hospitais, as associações dos hospitais e de seguradoras de saúde, a classe trabalhadora, o movimento sindical e assim por diante.

Faz-se necessário discutir a reforma previdenciária dentro da perspectiva que mencionei no início. A Previdência Social tem uma história umbilicalmente ligada à história da política social brasileira, e à da conquista dos direitos sociais do trabalhador. Na minha opinião, não vai ser fácil virar as costas para a história, lavar as mãos e dizer que agora a Previdência não tem mais nada com isso, que iremos cuidar da nossa reforma e que o restante cuide da reforma deles. Será muito complicado fazer isso, ainda que, repito, esteja inteiramente de acordo com a tese de que é preciso separar.

Concorde com a tese de que a Previdência tem de fazer a sua proposta, e que a saúde e a assistência social têm de ser municipalizadas. Para concluir, gostaria de fazer duas provocações, sobre questões que acredito que o Lucival Costa irá trabalhar.

Uma é a questão dos privilégios. No Brasil, hoje, é consensual a necessidade da extinção dos privilégios através das reformas da Previdência, entre eles os privilégios da aposentadoria precoce, das triplas e quádruplas aposentadorias e assim por diante. Sobre essa questão, há alguns problemas que não estão sendo discutidos. Um deles é até que ponto existem privilégios implícitos na manutenção de um regime baseado no princípio da unicidade no plano nacional?

Temos a mesma regra, via contribuições e benefícios Brasil afora. Mas, esse princípio aplicado ao salário tampouco deu resultados muito satisfatórios, tanto que os próprios trabalhadores já se convenceram de que não obtiveram grandes vantagens.

No caso específico, gostaria de fazer uma só colocação. A população idosa se concentra cada vez mais nas áreas metropolitanas, nas cidades, nos estados mais desenvolvidos. Não obstante, a contribuição de todos para o seguro é uniforme. Se caminhamos para estabelecer um limite de idade para o acesso à aposentadoria, tendo um contribuinte da Região Amazônica, que contribui com a mesma porcentagem do seu salário, e a empresa com a mesma porcentagem de sua folha do que um contribuinte e uma empresa de São Paulo, há uma grande possibilidade de que, a nível regional, o cidadão e a empresa da Amazônia estejam arcando com um ônus muito mais elevado, para sustentar uma crescente pressão de benefícios que ocorre no Estado de São Paulo, por razões de distribuição da população, da distribuição por idade e da própria expectativa de vida. Então, há um fator regional que tem relação com o privilégio e que nos leva a uma segunda provocação: até onde seria importante, do ponto de vista econômico do emprego, e do social, discutir a regionalização do seguro social?

Nós caminhamos para a unificação setorial e nacional. Agora, queremos separar. E, ao separar, por que não pensar que temos realidades muito distintas no Brasil? Não há por que termos uma legislação trabalhista no campo para o Amazonas, onde as relações de trabalho nesse setor são completamente diferentes das verificadas em São Paulo, e nem por que termos o mesmo regime de seguro social, com as mesmas regras aplicáveis à Região Norte e à Região Sul. De repente, seria muito mais interessante pensarmos que essa reforma pudesse também contemplar mecanismos regionalizados de seguro social.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com a palavra, agora, o Professor Lucival Costa.

Lucival Costa (Conferencista) - Primeiramente, quero elogiar essa iniciativa do Ministério da Previdência em realizar estudos, seminários, palestras e diversas outras atividades com o objetivo de promover a discussão, tanto a nível do Congresso Nacional como da sociedade, sobre as possíveis reformas da Previdência Social e da Seguridade Social. Hoje, já existe a expectativa de uma nova Constituição, porque a reforma em curso, e a que se pretende fazer ganha tal dimensão que é possível se falar realmente em uma nova Constituição.

Em 1989, logo após a promulgação da Constituição Federal, a Revista de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, pediu-nos um pequeno artigo com comentários sobre as mudanças introduzidas pela Constituição na Previdência Social.

Esse artigo destacava como avanço, entre outros, pontos como a uniformidade e a equivalência dos benefícios das populações urbanas e rurais, corrigindo-se, assim, uma grande injustiça para com os trabalhadores rurais, que só tinham direitos a poucos e restritos benefícios; a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, inserindo-se o amparo ao trabalhador nos eventuais períodos de instabilidade, ou crise econômica, nas regras da relação

capital/trabalho que, nos últimos quinze anos, não têm sido tão eventuais; a fixação do salário-mínimo como piso dos benefícios; e a irredutibilidade dos valores dos benefícios, que passaram a ter preservado o seu valor real na data da concessão.

Nesse mesmo artigo, afirmava, entretanto, que, lamentavelmente, fôra perdida a oportunidade de se alcançar maior equidade e justiça social na área da Previdência Social, ao não se instituir a uniformidade dos planos de benefícios para todos os trabalhadores brasileiros, ou mesmo a implantação de um sistema único, universal, de Previdência Social.

Foram mantidos regimes previdenciários paralelos, com planos e benefícios bem mais vantajosos para as categorias profissionais amparadas. Esse é o caso do regime de proteção aos membros dos Poderes Judiciário e Legislativo, cujas médias de valores dos benefícios não têm comparação com aquelas pagas pelo regime geral da Previdência. Em novembro de 1991, o valor médio, em número de salários-mínimos percebidos pelos membros do Judiciário, era de 27,1 e de 50,3 para os do Legislativo.

A existência desses sistemas paralelos assegura, adicionalmente, para muitos, a dupla ou tripla aposentadoria à qual se referiu o professor Rezende, também comum aos servidores civis ou militares que acumulam cargos na administração pública, ou um cargo na administração pública e outro na iniciativa privada.

Recentemente, um colega nosso da Universidade se aposentou pela terceira vez: ele foi Deputado Federal por três legislaturas, e se aposentou como tal; também se aposentou como funcionário do Banco do Brasil; e, este ano, como professor da Universidade Federal.

Deixando de lado o sonho distante, ou mesmo impossível, de ver essa iniquidade resolvida a médio prazo, com a implantação de um sistema único de Previdência Social, convém nos determos em algumas questões de solução mais factível.

É comum procurar justificar essa situação diferenciada dos servidores públicos como um tipo de compensação para as grandes defasagens salariais em relação ao setor privado, impostas pelos baixos salários vigentes no setor público. Na qualidade de funcionário público, também sofre a injustiça dos baixos salários da maioria - porque, na verdade, não são todas as categorias profissionais do serviço público - e compartilho da reivindicação pela correção dessa situação.

Trata-se, aliás, apenas de mera desculpa para sustentação do privilégio da aposentadoria com proventos integrais, porque não há vantagem em se abrir mão, no presente, de uma remuneração justa e digna, por uma aposentadoria incerta no futuro. De qualquer forma, compreendo a necessidade de se buscar a implantação do regime previdenciário único, etapa fundamental na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O terceiro ponto questionável da Constituição foi o redutor de tempo de serviço para aposentadoria de jornalistas e professores, inclusive professores universitários. No caso dos

professores, aceita-se o tempo de serviço dispendido em atividade de planejamento e supervisão do ensino.

Até agora, desconheço qualquer razão para incluir tais profissões entre aquelas consideradas penosas, insalubres ou perigosas, para justificar a redução do tempo de serviço. Para o professor, a conjugação desse *status* com o de funcionário público - muito freqüente, já que o setor educacional tem e deve ter a predominância da ação estatal - cria uma situação duplamente vantajosa: aposentar-se com menos tempo de serviço, 30 e 25 anos, para homens e mulheres, respectivamente, com proventos integrais.

A aplicação desse redutor tem provocado uma situação muito comum: a aposentadoria de pessoas com 45 a 55 anos de idade, com plena capacidade intelectual e produtiva. No caso das universidades, por exemplo, essa situação vem ocorrendo em grande escala e, muitas vezes, com pessoas de alta qualificação, que concluíram há pouco tempo os seus cursos de mestrado e doutorado, realizados com grandes custos para toda a sociedade. Trata-se de uma significativa perda para um país com reduzido índice de população com escolaridade superior. Naturalmente, em busca de melhorar seus rendimentos, muitas dessas pessoas têm retornado imediatamente ao trabalho, às vezes na mesma instituição, ora com bolsa do CNPq, ora por aprovação em novo concurso, na vaga deixada com sua aposentadoria. A aposentadoria passa a ser, assim, uma mera complementação de renda.

O quarto ponto é a necessidade de se implantar maior seletividade na concessão dos benefícios, ou mesmo na redução do número deles. É de difícil compreensão, por exemplo, a importância da concessão do salário-família, pelo menos nos valores atuais, para pessoas com rendimentos superiores a 10 salários-mínimos. Talvez o mais indicado seja estabelecer um limite de renda para a sua concessão, compensado com a elevação dos valores para os segurados de rendimentos mais baixos, adotando-se, evidentemente, os cuidados necessários para não fomentar o aumento da natalidade nas populações pobres.

O abono de permanência em serviço é outro benefício que deve ser revisto. Criado com o objetivo de estimular o trabalhador a retardar a sua aposentadoria, é um benefício naturalmente em extinção, pelo escasso interesse do segurado. As pesquisas têm demonstrado que o trabalhador em geral, do sexo masculino ou feminino, não espera nem completar os 35 ou 30 anos de serviço. Prefere se aposentar ao completar os 30 anos, pois isso representa a oportunidade de ingressar em outro emprego. Na verdade, a pesquisa que estamos realizando tem mostrado que menos de 1% da população requer o abono de permanência em serviço. É interessante observar que a extensão às mulheres do direito à aposentadoria com proventos proporcionais, com 25 anos de serviço, criou um estímulo adicional à aposentadoria precoce.

O quinto ponto que proponho discutir se refere aos benefícios relativos ao acidente de trabalho. De acordo com o regulamento dos benefícios da Previdência Social, eles não contemplam o empregado doméstico. Aliás, tampouco o salário-família ampara esses trabalhadores. Entende-se perfeitamente a dificuldade de se administrar a concessão desses benefícios a essa categoria profissional, pela tendência desmedida da sociedade brasileira à

fraude e à difícil relação entre cidadão-Estado, sempre marcada pelo "princípio aético" de se tentar "passar a perna" um no outro.

Um exemplo disso é que, em 1991, com o Imposto de Renda tão sofisticado que fizeram, com atualização dos vencimentos mês a mês, eu e vários colegas tivemos a nossa declaração reformulada a pedido da própria Receita Federal. Fomos lá reformular, e tínhamos recolhido a mais - pagamos a mais. Para ter de volta o que nos era devido, tivemos de fazer um requerimento e esperar dois meses para receber, sem nenhuma correção. Isso é uma postura aética do Estado, que faz com que se institua no país um jogo para ver quem "passa a perna" em quem - contribuindo para a evasão de receitas.

Entretanto, é preciso compreender que os empregados domésticos já representam razoável percentual da população economicamente ativa (PEA) no Brasil, e eles também estão sujeitos a acidentes. Falando em uma cidade com tão grande quantidade de seitas e religiões, que entidade espírita ou extraterrestre pode proteger um jardineiro de uma mansão do Lago Sul de um acidente com um cortador de grama, uma queda de escada, etc.? Ou um motorista particular de ficar paraplético em um acidente, quando no exercício de sua atividade ocupacional? Talvez uma possível solução para corrigir essa discriminação injusta, seja a criação de um cadastro de empregados domésticos, em adição ao carnê de contribuição previdenciária.

O último ponto a debater é a aposentadoria por tempo de serviço para os trabalhadores urbanos. Trata-se do benefício mais importante do regime geral da Previdência Social, seja pelo número de pessoas já aposentadas, seja pelo montante de despesa que acarreta para o sistema, ou pelo discutido sentido social dessa aposentadoria. O tempo de serviço é o fator que mais aposenta trabalhadores urbanos no Brasil, depois da invalidez. Em dezembro de 1985, segundo dados da DATAPREV, esse benefício já correspondia a 32,6% do total das aposentadorias em manutenção, índice que se eleva para 37,39% em 1990, incluindo as aposentadorias especiais.

Vale observar que as aposentadorias especiais e por tempo de serviço são predominantemente benefícios de áreas metropolitanas, e a sua concessão tenderá a crescer com a industrialização, com a modernização de outras áreas urbanas do país, e com a formalização das relações de trabalho. Portanto, podemos ultrapassar, em breve, a aposentadoria por invalidez.

Se analisarmos as estatísticas da própria DATAPREV em relação à aposentadoria por invalidez e ao auxílio-doença nas regiões mais pobres, comparando-se os números da primeira com o auxílio-doença concedido à população ocupada dessas localidades e com a de outras do Sul do país, como Curitiba e São Paulo, talvez percebamos que muitos desses benefícios estão sendo usados em caráter assistencial. Na ausência de renda, essas pessoas recorrem ao auxílio-doença ou mesmo à aposentadoria por invalidez.

Outro aspecto importante, e freqüentemente comentado, é que essas aposentadorias especiais e por tempo de serviço pagam os mais altos proventos, com valores médios três a quatro vezes superiores aos demais benefícios. O desdobramento da aposentadoria por tempo de

serviço, analisando-a segundo algumas características dos segurados, indica que, à exceção de poucas categorias de segurados, como os ex-combatentes ou ex-aeronautas, os valores do benefício não podem ser considerados altos. Entretanto, esses valores ganham outra dimensão quando comparados com os das aposentadorias por velhice ou por invalidez, ou mesmo com a grande massa da população brasileira.

Os dados apresentados demonstram que 59,54% dos aposentados por velhice recebem benefícios no valor de um salário-mínimo, índice que se eleva para 79,1% com a inclusão dos que ganham até dois salários-mínimos, ou 94,83% para os que ganham até cinco salários-mínimos. Situação inversa é a dos aposentados por tempo de serviço: 62,4% recebem mais de cinco salários-mínimos, e apenas 10,77% recebem um salário-mínimo. Esses números relativos aos valores do benefício pago - ressalte-se que estou falando do benefício pago pela Previdência Social - já são indicativos de que esses dois benefícios, aposentadoria por velhice e por tempo de serviço, atendem a pessoas de segmentos sócio-econômicos diferentes. Essa situação fica mais evidente quando se toma por base o rendimento declarado, isto é, o último salário de contribuição dos segurados.

Pesquisa realizada com aposentados na região metropolitana de Salvador, em 1985, demonstrou que 70,6% daqueles que requereram a aposentadoria por velhice tinham rendimento de até dois salários-mínimos, para apenas 10,6% dos que requereram a aposentadoria por tempo de serviço.

Em um outro extremo da escala de renda, na faixa acima de dez salários-mínimos, os números eram, respectivamente, 1,2% para os aposentados por velhice, e 38,2% para os aposentados por tempo de serviço. É provável que a realização de pesquisa semelhante em outras regiões do país apresente resultados com pequenas variações, em função da estrutura produtiva e da distribuição de renda da população economicamente ativa. Dificilmente haverá alteração substancial nessa situação desigual de oportunidades e de desfrute desses dois benefícios. Isso porque o fator básico, determinante do acesso a uma ou a outra aposentadoria, é a comprovação do tempo de serviço, que está diretamente relacionado com empregos estáveis e regulares, mais frequentes nas médias e grandes empresas e nos setores estatal, oligopolizados e modernos da economia. Aí predominam as ocupações que requerem melhor qualificação profissional, maior nível de escolaridade e que oferecem, conseqüentemente, melhores compensações salariais e carreiras.

Situação oposta ocorre nos chamados setores competitivos da economia, como a indústria manufatureira, o comércio, os serviços, a construção civil, etc., onde predominam as micro e pequenas empresas, muitas delas de cunho familiar, como fábricas de confecções, gráficas, pequenas metalúrgicas, padarias, restaurantes, oficinas de reparos e outros. Essas empresas têm mercados locais e instáveis e poucas oportunidades de estabilizar produção e emprego, sendo constante o fechamento de empresas nesses setores. O mercado de trabalho também é irregular e instável. Os empregos, em geral, são mal pagos e temporários. Os trabalhadores que não têm condições de conseguir emprego nos setores estatal e de ponta da economia se submetem a quaisquer condições nos setores competitivos da economia.

Na pesquisa que estamos realizando, é comum encontrar trabalhadores que tiveram 25, 36 empregos, e sempre com um interstício de tempo entre um e outro, não havendo como acumular os 30 ou 35 anos de serviço. Um exemplo disso é que, em 1989, conforme dados da PNAD, 49% da população ocupada não contribuía para a Previdência Social, e 26,9% dos empregados não tinham carteira de trabalho assinada. Evidentemente, a maior concentração desses índices está nos ramos da construção civil, comércio varejista e serviços. As pessoas que se aposentam por velhice provêm desses setores ou do mercado informal, e não têm como comprovar o tempo de serviço, devido à freqüente rotatividade de mão-de-obra.

Sobre a questão do limite de idade, é preciso reconhecer, em primeiro lugar, que a aposentadoria por tempo de serviço é conflitante com o conceito universal de Seguridade Social. Segundo esse conceito, cada indivíduo e sua família estão protegidos pela coletividade contra os riscos de interrupção, redução ou perda da capacidade produtiva, desemprego involuntário, invalidez, velhice ou morte. A aposentadoria por tempo de serviço não se enquadra em nenhuma dessas situações, porque as pessoas se aposentam com plena capacidade de trabalho, em média com 54 a 55 anos de idade, conforme dados da DATAPREV. Se ela não retornar ao trabalho, a sociedade estará simplesmente financiando o seu ócio.

Em segundo lugar, a questão da expectativa de vida ao nascer, constantemente arguida, é pouco relevante para a análise do problema da aposentadoria por tempo de serviço, devendo-se utilizar a taxa de esperança de vida em cada idade, que é bastante diversa daquela. Ultrapassada a barreira da mortalidade infantil, a expectativa de vida cresce significativamente. Esse ponto de vista tem sido bastante analisado, não podendo ser explorado aqui em maiores detalhes. Existe um ótimo trabalho do IPEA que mostra, inclusive, a taxa de expectativa de vida por idade, sexo e renda em todo o país.

O argumento de que a expectativa de vida dos brasileiros é muito baixa, especialmente nas regiões mais atrasadas, não pode ser usado em defesa da manutenção da aposentadoria por tempo de serviço ou sem limite de idade. No meu entender, esse deve ser um argumento em defesa da redução da idade para a aposentadoria por velhice. Ter 65 anos é o requisito exigido em muitos países desenvolvidos, como Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra, Canadá, Bélgica, etc.. Em outros países com nível de desenvolvimento superior ou igual ao nosso, como Itália, França, Japão, Argentina, Hungria, etc., o requisito é 60 anos de idade.

Um exemplo que justifica essa redução é um indivíduo do sexo masculino, que ganha até um salário-mínimo, cuja expectativa de vida aos 40 anos será de 65,2 anos, ou seja, o aposentado aos 65 anos estará no limiar da sua morte. Esse índice de 65,2 sobe para 68,3 para os que ganham até três salários-mínimos. Gostaria de interromper aqui a minha exposição, mas estarei à disposição durante os debates.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a exposição do Professor Lucival Costa, bem como a do Professor Fernando Rezende. Para iniciar o debate, gostaria de saber do Professor Fernando Rezende, em relação à questão da reforma tributária, como ele vê a última proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Governo, no sentido de eliminar

três contribuições hoje existentes - sobre o lucro, PIS/PASEP e COFINS - e criar uma contribuição sobre o valor adicionado; pensando nessa contribuição, talvez, como mais adequada para o objetivo de se conseguir uma maior competitividade na estrutura produtiva do país, pois ela poderia ser exonerável no caso das exportações, e substituir com vantagem as três atuais contribuições, que são cumulativas.

E, pensando nela também como uma possível alternativa para a graduação da contribuição sobre a folha de salários, especialmente no caso dos empregadores. Temos informações de que, do ponto de vista de uma comparação internacional, as contribuições dos empregados sobre a folha de salários estão acima da média internacional. Então, seria um mecanismo para superar as deficiências das atuais contribuições cumulativas - faturamento, lucro e PIS/PASEP - e, por outro lado, um instrumento adicional para, quem sabe, balizar, através dessa contribuição sobre o valor adicionado, a redução correspondente da contribuição dos empregados sobre a folha de salários, ajustando as necessidades do financiamento da Seguridade Social. Gostaria de ouvir a sua opinião sobre essa proposta, a sua operacionalização e consequências para o atual sistema, em termos de dicotomia das fontes de financiamento, etc..

Fernando Rezende (Conferencista) - Considero um remendo. Certamente é melhor do que o que temos hoje, mas peca por tentar manter uma atitude que não vai fundo na discussão do problema. Em primeiro lugar, a definição da base da suposta Contribuição do Valor Agregado (CVA) estava muito mais próxima de um imposto de renda disfarçado do que de um imposto de valor adicionado. Não poderia ser um imposto de valor adicionado, porque invade o campo de competência exclusiva dos estados. Como deixa implícito, do ponto de vista de tributação, o valor agregado não está previsto especificamente na própria Constituição.

Em segundo lugar, se é para ser algo semelhante ao imposto de renda, preferiria que o fosse explicitamente, e que o Orçamento Federal cobrisse algumas parcelas de recursos previdenciários, para viabilizar a redução dos encargos da folha de salários. Isto porque a proposta da CVA, ao substituir o FINSOCIAL, o PIS/PASEP e o adicional sobre o lucro, etc., não era viabilizar a redução do encargo sobre a folha de salários mas, principalmente, o financiamento das outras áreas da saúde e da assistência, hoje em dia parcialmente financiadas pela Previdência.

Se o grande objetivo é efetivamente transferir a Saúde e a Previdência para o âmbito dos estados e municípios, a única maneira de não fazê-lo está em recriar a fonte de financiamento no plano federal. Trocar uma coisa pela outra, sem dúvida, melhora do ponto de vista econômico, pois a contribuição é melhor do que uma sobre faturamento. Considerando o objetivo de se reduzir o papel do Governo Federal, e com isso cortar efetivamente o cordão umbilical entre a Previdência e os demais programas da área social, e viabilizar a transferência para os estados e municípios, essa substituição, ao invés de viabilizar, impede que isso aconteça.

Enquanto houver recursos financeiros no plano nacional, nada irá acontecer em termos de descentralização, a não ser a descentralização do gerenciamento, como ocorre na área da Saúde, com o SUS. Mas, efetivamente, não a descentralização da política. Os interesses que

operam em favor da centralização são muito fortes e amplamente conhecidos. Como fato concreto, já citei o exemplo das emendas contrárias à extinção do INAMPS.

Teríamos de extinguir essas contribuições, sem substituí-las. Extinguir o FINSOCIAL, o PIS/PASEP, e a contribuição sobre o lucro. E teríamos de mudar, de forma muito mais radical, o perfil de financiamento do setor público brasileiro. Essa forma radical consiste em redividir melhor o contribuinte, cuja anatomia cortada ao meio deixaria uma metade do corpo como imposto, e a outra como contribuição. Na verdade, as contribuições estão crescendo mais do que a metade imposto. Ela alimenta 70% da Previdência, e o resto vai para a Saúde e a Assistência Social, enquanto a metade imposto está dividida em 40% para o Governo Federal, 30% para os estados, e 30% para os municípios. Isto significa que o contribuinte é dividido de forma que a União fica com 3/4 dele, se for somada a contribuição mais os 40% de impostos. Para se utilizar uma imagem bem grosseira, os estados ficam com as pernas e o município com o dedo do pé.

Discute-se aí a questão de que os municípios e os estados não têm como sustentar os seus programas, porque não há capacidade local de financiamento. Só que é exatamente o contrário, já que existe capacidade, só que drenada pelos governos federal, principalmente, e pelo estadual, secundariamente, não sobrando espaço para o municipal. É preciso redividir o contribuinte. Ao invés de criar toda essa tentativa esotérica de novos impostos, precisamos parar de imaginar impostos. Há três impostos clássicos: renda, consumo e propriedade; e os impostos de comércio exterior, os clássicos impostos não-fiscais, com finalidade extrafiscal.

O que o município brasileiro não explora do IPTU é amplamente conhecido. Se verificarmos a guia, constataremos que pagamos anualmente de IPTU, uma fração irrisória do que se paga mensalmente de imposto de renda. Além disso, o município brasileiro usa pouquíssimo do que seria uma fonte fantástica de financiamento desses programas, que são as taxas que estão à disposição do governo municipal, conforme previsto na Constituição. Seria muito mais simpática uma tese onde a saúde municipal fosse financiada através de uma taxa municipal de financiamento de serviço de saúde, desde que, obviamente, o contribuinte pagasse menos imposto de renda, imposto sobre faturamento, IPI, etc.. Mas trata-se de uma mudança radical no sistema, e duvido que estejamos preparados para persegui-la.

Dentro de uma ótica gradualista, a melhor solução seria manter a contribuição sobre a folha de salários. As alíquotas seriam reduzidas, a ponto de se ajustarem a um novo modelo previdenciário para extinguir os privilégios, diminuir o tempo de serviço, o teto dos benefícios, as triplas aposentadorias, e pudesse ser sustentado por uma alíquota - definida por um cálculo atuarial - sobre a folha de salários das empresas, menor do que a vigente hoje. Atualmente, quanto da contribuição sobre salários vai para outras áreas que não a dos benefícios previdenciários propriamente ditos? Quando me lembrava dessas estatísticas, o índice era um terço. Agora, deve ser menos. Você tem esse número de cabeça?

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Não. Algo em torno de 100% da arrecadação bancária das contribuições sobre a folha de salários destina-se exclusivamente ao pagamento dos benefícios. Na área da saúde, as reduções estão sendo cada vez maiores.

Fernando Rezende (Conferencista) - Suponho que num modelo mais restritivo de privilégios isso possa ser contemplado. É razoável imaginarmos que a Previdência pode conviver como seguro social estritamente benefício, com financiamento exclusivo da folha de salários.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Sem cogitar a redução das alíquotas das contribuições vigentes hoje...

Fernando Rezende (Conferencista) - A redução das alíquotas teria de passar pela discussão do salário-educação, das contribuições patronais, do FGTS, ou seja, por enquanto, por outros caminhos. A contribuição previdenciária propriamente dita é de 20%. O resto é tudo que se empilha em cima da folha de salários, e, se possível, deveria ser retirado, a fim de reduzir a contribuição a um nível mais razoável do que o vigente e, efetivamente, promover uma política radical de descentralização da Saúde e da Assistência Social na linha da estadualização e da municipalização. E, também, extinguir todo esse penduricalho das contribuições sociais, sem criar nada em troca.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Trata-se de uma mudança que teria de ser vista, de estar encaixada - por isso insisto em tentar definir aquele arcabouço mais geral - dentro de um novo perfil do Estado, de um novo pacto federativo, e de um novo acordo do ponto de vista dos direitos sociais básicos que o Governo Federal, estados e municípios irão garantir ao cidadão brasileiro.

Fernando Rezende (Conferencista) - Essa é a minha preocupação, porque a moldura não está bem definida.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Vamos sintetizar. A proposta seria a Previdência continuar com a União, basicamente financiada pelas contribuições sobre a folha de salários.

Fernando Rezende (Conferencista) - Não com a União. A Previdência teria de ser independente.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Autônoma?

Fernando Rezende (Conferencista) - Na linha do sistema clássico. A União, os empresários e os trabalhadores, dentro de uma gestão compartilhada e com uma fonte própria de financiamento, que deve ser a fonte clássica - a contribuição sobre salários.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Com uma estrutura federal, enquanto a Saúde e a Assistência Social seriam totalmente descentralizadas, financiadas por impostos municipais e gerida pelas administrações municipais.

Fernando Rezende (Conferencista) - Inteiramente. Além de acabar com esse mecanismo maluco de transferência de fundos, de convênios que não há como administrar de Brasília sem gerar inúmeras distorções, para não falar nos escândalos, corrupções e desperdícios. Estou absolutamente convencido de que é tecnicamente possível. Ainda há, obviamente, um mínimo de consenso político.

Só para completar, falta nesse debate um consenso prévio em torno de alguns princípios. Há palavras de ordem, como privatizar, descentralizar, reduzir os privilégios. Fora elas, não há um consenso em torno dos princípios que orientarão a revisão da Carta Constitucional. Corremos o risco de fazer um negócio incoerente. Já não há muita coerência hoje, e pode ficar pior. Tem de haver princípios básicos de responsabilidade, garantia e visibilidade.

O cidadão brasileiro está absolutamente indignado com relação ao uso que o Governo faz do imposto que ele paga. A única forma de acabar com isso - não adianta o Tribunal de Contas por um delegado na Receita Federal - é colocar a responsabilidade na mesma caneta. Ou seja, o cidadão que assina a autorização do gasto para construir um novo hospital no município, também tem que assinar a autorização da lei que irá aumentar o IPTU, e financiar aquele gasto. Se ele tiver de fazer ambas as coisas, irá pensar duas vezes antes de autorizar o gasto. A razão é óbvia: cobrar imposto é um ônus político terrível; gastar é um bônus político fantástico. Quanto mais o gasto no município for feito com base no orçamento municipal, e que ninguém sabe de onde vem - é o que acontece com o fundo daqui, o de acolá, e o convênio "x" -, a persistir essa situação, a questão da responsabilidade do governante e da rebeldia cívica do contribuinte, continuará tudo igual.

Como exemplo, citarei a experiência da Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo, quando tentou fazer uma lei aumentando o IPTU, a fim de financiar um programa de obras no município. A lei foi totalmente rechaçada pela população - se é para criar imposto, não precisa fazer obra nenhuma. Essa é a única maneira de se caminhar para a racionalidade do gasto, não significando uma mudança enorme do ponto de vista da concepção do financiamento do setor público. Por isso, é preciso discutir o padrão de financiamento do setor público, e como a reforma da Previdência se encaixa nesse padrão.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Já que o Dr. Rezende está falando do tema, gostaria de complementar e saber o ponto de vista dele. Originalmente, quando a Previdência foi criada, a contribuição da empresa incidia sobre o lucro, e não sobre a folha de salários. Depois, como forma de administrar a contribuição sobre o lucro, foi instituída a contribuição sobre a folha de salários, e a empresa passou a ter uma contribuição semelhante à do trabalhador. Com o avanço da tecnologia, há uma série de empresas que utiliza tecnologia intensiva, e outras, mão-de-obra intensiva. Existe uma diferença muito grande entre essas empresas. O Pólo Petroquímico da Bahia, por exemplo, tem uma concentração de empresas com

altas taxas de lucro, mas com pouca absorção de mão-de-obra. Seria viável rever essa questão da contribuição da empresa, ou seja, ao invés de incidir sobre a folha de salários, incidir sobre o lucro?

Fernando Rezende (Conferencista) - Na época da Constituinte, trabalhei no sistema de financiamento da Previdência, e defendi largamente a idéia da diversificação de suas bases de financiamento. Não só por isso, mas, junto com todos os adeptos da idéia de que era preciso reduzir a dependência da Previdência em relação à folha de salários, porque nos ciclos recessivos o impacto era maior, etc., surgiu a idéia tripartite: uma parte sobre o salário, outra sobre o faturamento, e outra sobre o lucro. Na época, estava absolutamente convencido de que esse era um bom caminho. Hoje, estou convencido de que não é mais. A situação mudou, do ponto de vista das prioridades, não só no Brasil, mas também no mundo.

A idéia da integração competitiva é um fato do qual não podemos nos alijar. A integração aos blocos regionais se constitui numa necessidade cada vez mais premente. Se construirmos um sistema impositivo radicalmente divergente do que está sendo praticado por nossos parceiros, por nossos vizinhos, iremos comprometer as possibilidades de crescimento da economia brasileira. Qualquer imposição adicional sobre o lucro significa uma fuga de capitais e sobre o faturamento, representando problemas de competitividade complicados.

A folha de salários ainda é a base sobre a qual todos se apóiam, desde que a alíquota seja razoável. Claro que há empresas que têm muito capital. Por outro lado, temos o fato de que essas empresas geram, indiretamente, inúmeras atividades intensivas de mão-de-obra, comércio, serviços, etc.. No cômputo geral, a folha de salários tem demonstrado - e a história mostra isso - que se constitui numa base de financiamento bastante eficiente, desde que a economia não entre em colapso. Uma economia em colapso não pode ser sustentada. Em uma economia posta de novo nos trilhos, com um crescimento mais suave, porém mais sustentado, será possível redefinir um seguro social com menos privilégios, financiado exclusivamente com uma contribuição sobre a folha de salários, num patamar compatível com a média internacional. No entanto, a história pelo menos nos dá segurança para fazer esse tipo de afirmação. Isso não seria possível com o sistema vigente, dentro desta perspectiva demográfica explosiva. Já num sistema redefinido, não vejo porque não daria.

Paulo Machado - Gostaria de fazer uma pergunta ao Dr. Fernando Rezende. O senhor falou sobre a possibilidade de alienação do PIS/PASEP. Como ficaria o seguro-desemprego, embora sendo benefício previdenciário administrado pelo Ministério do Trabalho e custeado com recursos do PIS/PASEP? A idéia seria passá-lo para a administração da Previdência e mantê-lo com recursos previdenciários?

Fernando Rezende (Conferencista) - Me expressei mal. Não devemos acabar com o seguro-desemprego, mas com essa contribuição para o PIS/PASEP, que passou a ser a base de financiamento desse seguro. Por ser uma contribuição, torna-se indesejável, do ponto de vista do funcionamento do sistema econômico. O seguro-desemprego teria de ser financiado por uma contribuição específica. Temos de redefinir a sua fonte de financiamento, aproveitando algumas

idéias já lançadas a respeito, e que poderiam ser melhor trabalhadas. Todavia, não tenho uma opinião concreta.

Durante algum tempo, chegou-se a pensar que uma fonte de financiamento do seguro-desemprego poderia ser, por exemplo, uma contribuição das empresas, escalonada em função de acidentes de trabalho e da rotatividade da mão-de-obra. Tenho sérias dúvidas quanto à operacionalização de uma proposta dessa natureza, embora a idéia seja atraente. Seria penalizar mais aquelas empresas que praticam uma política trabalhista muito rotativa, de dispensas e contratações. A operacionalização é complicada. Preferiria que isso fosse negociado entre trabalhadores, Governo e setor produtivo, e fosse redefinido um mecanismo de seguro-desemprego, administrado à margem do sistema previdenciário, para que uma coisa não contaminasse a outra. A contribuição, se não for possível definir uma solução dessa natureza, poderia perfeitamente incidir mais sobre os resultados da empresa, do lucro operacional ou outra base qualquer, do que sobre o faturamento ou, ainda, que fosse uma mistura da contribuição sobre o resultado operacional ou sobre o valor agregado, definida num índice bem pequeno.

Estamos convencidos de que devemos eliminar completamente qualquer contribuição que onere a produção, o investimento, a exportação e o faturamento, como regra básica da modernização desejada no campo tributário impositivo. As bases que sobram são poucas: salário, renda, consumo, valor agregado e lucro. Seria necessário pensar numa composição com uma base de financiamento que pudesse ser negociada, e viabilizasse um plano de seguro-desemprego, inclusive melhor do que o existente. Na época que estudei a questão, o seguro-desemprego vigente não era grande coisa, do ponto de vista da proteção oferecida ao desempregado, embora fosse um bom negócio do ponto de vista do BNDES.

Na verdade, o grande detentor do PIS/PASEP é o BNDES, e não o trabalhador. Quando se fala em extinguir o PIS/PASEP, não se vê nenhum movimento sindical brigando para segurá-lo - apenas o BNDES. Isso é uma inversão absoluta ou o seguro-desemprego vigente realmente não atende em nada ao trabalhador. É tanta burocracia que o trabalhador tem de apresentar para ter acesso a um benefício - que é uma fração irrisória do seu salário - por três ou quatro meses, para depois passar um tempo para obter a renovação, que ele acaba optando pelo mercado informal onde, provavelmente, obtém melhores ganhos do que com o seguro-desemprego.

Essa questão tem de ser avaliada dentro da perspectiva que considere até que ponto o sistema atual atende os trabalhadores. Se os trabalhadores não estão brigando por ele, é melhor que não exista. Temos de pensar nas fontes de financiamento de investimento a longo prazo. Os trabalhadores, hoje, brigariam muito mais por algo que viabilizasse uma política de investimento, bancada parcialmente pelo setor público, em colaboração com o setor privado, e que permitisse a criação de empregos. É preciso combater o desemprego através da geração de empregos, e não pela via do pagamento. O que é isso? Não entrei em detalhes, porque isso foge do objeto específico da discussão. Deveria estar previsto na Constituição, além da criação de três impostos básicos, fundos vinculados a investimentos públicos em infra-estrutura.

Esse é o caminho para evitar a nossa passagem para o território africano, nos próximos dez anos. Se não houver investimentos pesados em comunicações, transporte, energia e infraestrutura urbana, daqui a pouco, o país pára. Essa é a grande fonte de geração de empregos. É preciso recriar, no plano nacional, um fundo de investimento para infra-estrutura, o qual pode ser a grande fonte de financiamento do BNDES. Não tenho uma receita para o seguro-desemprego, ainda que ache que precisaríamos analisar isso dentro do contexto mais geral.

Adinaldo Luiz Martins - Vou dirigir meu questionamento ao professor Rezende, pois o professor Lucival já fez uma exposição anteriormente, e várias dúvidas foram sanadas. Gostaria que o professor Rezende explicasse um pouco mais como se daria essa regionalização da Previdência Social. Seria através da instituição de um salário-mínimo regional, ficando o benefício em função desse salário? Como isso se daria, senão via salário-mínimo diferenciado? De certa forma, não haveria dificuldades para essa operacionalização, porque se estaria limitando a pessoa a determinada região, e ela perderia o direito de ir e vir?

Fernando Rezende (Conferencista) - É uma provocação para a qual não tenho respostas prontas e acabadas. Está na linha de uma tese que tenho discutido muito e tentado trabalhar mais objetivamente, e consiste no ponto de que esta revisão da Constituição terá de enfrentar o problema da Federação. Não é à toa que temos visto movimentos separatistas, não apenas no Rio Grande do Sul, mas também no Norte e Nordeste - que a imprensa às vezes explora como um movimento neonazista. Não é bem assim. Basta viajar para o Sul para se ver que a coisa é um pouco mais séria do que está sendo apresentada.

Na verdade, seria ótimo para a Amazônia desligar-se do Brasil. Todo o resto do mundo está interessado na Amazônia. Se fosse criado um país à parte, ele seria integrado ao Mercado Comum Norte-Americano, deixando a preservação ambiental e o pessoal da Amazônia satisfeitos. O Brasil é que perde, porque é país com um território de oito milhões de quilômetros quadrados; a Amazônia é dois terços desta área. Falar em separatismo significa perder dois terços do território. Daí, ficamos iguais à Argentina, e perdemos a importância para o resto do mundo.

A questão da regionalização está na linha da idéia de que é preciso enfrentar a questão federativa, pois espaço existe para construir uma Federação de verdade, não um arremedo, como temos desde as nossas origens. Uma Federação que tenha algumas regras distintas nos vários campos, como da política salarial, dos direitos trabalhistas, e do seguro social. É claro que aí se levanta um problema complicado: até que ponto será necessário criar um sistema diferenciado do ponto de vista de direitos e deveres? Dificultando-se a circulação do trabalhador dentro do território brasileiro. Por outro lado, pode-se pensar nos aspectos positivos. Começando a refletir mais sobre a questão, encontra-se uma solução; mas no momento, não tenho uma.

No entanto, existem aspectos positivos. A própria pesquisa do Lucival Costa mostra o indivíduo, segundo a história previdenciária do cidadão brasileiro, que chega ao final da vida e não consegue comprovar nada. Ele será aposentado por velhice; se se aposentar. Nesse aspecto da circulação, a velhice seria mais ou menos garantida, de qualquer maneira, por todos.

O lado positivo é que o Brasil se encontra em uma situação de graves problemas de migração, provocados pela absoluta ausência de condições nas regiões de fronteira, nas regiões mais longínquas, mais pobres, com uma transferência do problema de lá para cá. Sente-se isso principalmente em Brasília, em São Paulo, e no Rio de Janeiro, devido ao processo migratório em busca de novas oportunidades. Como problema não é resolvido lá e nem equacionado aqui, as coisas se complicam.

Teoricamente, o direito é o mesmo: os empregados na zona franca de Manaus ou nas indústrias de Belém do Pará pagam 8, 8,5 ou 10%, e as empresas pagam mais 10% para ter os mesmos direitos do trabalhador da PETROBRÁS, da Vale do Rio Doce, e das multinacionais. Com tal imposição, cria-se uma situação na qual o ônus imposto em todas as partes do Brasil é o mesmo, os direitos, em tese, são os mesmos, embora, na prática, sejam diferentes, por uma série de fatores, como a instabilidade no emprego. Também pelas próprias condições sociais, que explicam diferenças de expectativa de vida muito distintas por região. Do ponto de vista da Previdência e da Saúde, os custos de sustentação dos benefícios são mais elevados nas regiões mais desenvolvidas, em comparação às menos desenvolvidas.

Existe em São Paulo, por exemplo, uma estrutura salarial de distribuição de renda onde o topo superior, proporcionalmente, é muito maior do que na Amazônia, onde o grosso salarial está embaixo. Isso significa o quê? Se a perspectiva de acesso aos benefícios é muito maior em São Paulo, e se o custo para sustentar os inativos e os outros benefícios do seguro social são maiores, em função da distribuição de salários, o custo está sendo regionalmente igual, mas com um acesso concreto aos benefícios muito diferenciado.

Ainda não examinei o assunto, mas pode estar acontecendo uma redistribuição regional muito perversa, por dois lados: há o lado de um custo homogêneo, com acessos reais muito diferenciados; e o da imposição desse custo, calculado com base no atendimento prestado em São Paulo. Isso em se tratando de benefícios; se pensarmos em saúde, a situação fica ainda pior. O custo dos programas de saúde cresce em função do envelhecimento da população, dos problemas da urbanização, e da psicose urbana.

Conforme o raciocínio de que os custos e as contribuições vão sendo elevados paulatinamente, para atender a uma pressão de custo sobre o sistema, originada muito mais no Centro-Sul desenvolvido do que no Norte e Nordeste subdesenvolvidos, os custos do sistema estão sendo aumentados unilateral e uniformemente. Com isso, inviabiliza-se a implantação naquelas regiões de atividades mais intensivas de mão-de-obra, pois elas só poderiam se beneficiar na medida em que lá fosse mais vantajoso empregar mão-de-obra. Do ponto de vista dos desequilíbrios sociais e regionais, cria-se uma situação altamente perversa.

Existe, eventualmente, espaço para se discutir um mecanismo no qual as contribuições poderiam ser regionalmente diferenciadas, assim como o salário-mínimo. Se eu estiver correto, o argumento para isso é que os custos e os direitos, e o acesso aos direitos são diferenciados. Não sei até que ponto isso é viável, nem se é constitucional. Como estou falando de revisão da Constituição, vale tudo. Todavia, do ponto de vista do deslocamento da mão-de-obra no espaço

brasileiro, ainda não pensei no assunto. Trata-se de um ponto importante, e seria interessante dedicar um pouco de esforço intelectual para refletir sobre ele.

Há várias propostas na linha da privatização da Previdência e de sua autonomia, que caminham no sentido de montar até sistemas específicos para categorias profissionais. Na verdade, já foi assim no passado. De repente, ocorreu-me que poderia ser uma idéia, no que tange às diferenças regionais. Quando tiver um argumento mais sólido a respeito, sem dúvida, irei apresentá-lo.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Vejo dois pontos nessa questão. Do lado social, seria uma coisa e, do atuarial, outra. Se as pessoas se aposentam por idade, é porque não contribuíram ao longo de suas vidas, na verdade, por uma questão de trabalho informal. Do ponto de vista atuarial, não fariam jus a esse benefício. Mas aí entra a questão social. O Estado de Goiás, englobando Tocantins, até o ano passado, era superavitário; agora, passou a ser deficitário: a arrecadação não cobre o pagamento dos benefícios, e é o estado de São Paulo que está sustentando Goiás. Embora as pessoas estejam se aposentando e tendo mais oportunidade de se aposentar por tempo de serviço, no curto prazo, essas pessoas contribuíram e terão benefícios. Como a expectativa de vida do brasileiro está aumentando, o problema maior está no longo prazo.

Fernando Rezende (Conferencista) - Tudo isso é complicadíssimo. Primeiro, não é bem assim essa questão de que São Paulo é que está pagando. Quem recolhe boa parte das contribuições previdenciárias são as empresas, cujas sedes estão em São Paulo, mas, certamente, quem está pagando é o consumidor brasileiro. Seria preciso recalcular a distribuição da arrecadação por estado, em função do consumo estadual. São Paulo é o grande Estado superavitário na balança de comércio. Mas Goiás, paga direito as suas contas, talvez até mais do que sugerem os números atuais.

Outra coisa é a complicada questão atuarial. O contra-argumento é que, quando se cria o custo uniforme, que está inchado, por uma pressão de atendimento muito mais concentrada nas áreas mais desenvolvidas, induz-se ainda mais a informalização das relações de trabalho nas regiões mais pobres. Não só se limitam as possibilidades de emprego, como se induz a informalização, que já aconteceu, aliás, por força da unificação do salário-mínimo. E, certamente, há também um fator adicional de estímulo em cima da contribuição salarial.

Hoje, o pessoal da zona franca de Manaus tem a convicção absoluta de que não sobrevive à política de abertura comercial, por várias razões. Não só porque já estão defasados tecnologicamente, mas também porque a fronteira do eletro-eletrônico está se deslocando do Sudeste asiático para a China. Pelos dados de que eles dispõem, o custo da mão-de-obra na China é dez vezes menor do que em Manaus. É claro que o problema não é só esse, pois o encargo social atual do Brasil se constitui em um problema efetivamente sério, enquanto política de competitividade, de integração, de emprego, que rebate, por consequência, na própria questão social.

Do ponto de vista atuarial, não sei se é viável a reformulação de um sistema que vê o perfil da população da Amazônia, da nordestina, e da do Sul, e discute um plano previdenciário com contribuições diferenciadas, em função de custos de prestação de serviços e custos atuariais distintos, inclusive, porque as tendências são diferentes. O envelhecimento da população está aqui e não lá. A pressão dos custos de saúde também. Vale a pena pelo menos discutir um pouco esse assunto, para ver se há ou não espaço para trabalhar. Pode ser que não haja.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - A uniformização da relação de trabalho nas Regiões Sul e Sudeste é muito maior do que no Norte e Nordeste. Conseqüentemente, existe uma massa de trabalhadores que não contribui para a Previdência, que não tem carteira assinada. Mas ocorre que, até a promulgação da nova Constituição, havia um requisito de 60 contribuições para a pessoa se aposentar. Daí, o índice de autônomos que se aposentavam na Região Nordeste, por exemplo, ser muito grande. Uma análise feita em Salvador indicou que a maioria era constituída por donas de casa. Até pode ser que a atividade exercida fosse realmente de prendas domésticas. Mas é interessante observar que começaram a contribuir exatamente cinco anos antes do pedido de aposentadoria. Então, o sistema de 60 contribuições mensais simplesmente facilitava a situação e estimulava as pessoas, com a proximidade da velhice, a começar a contribuir na condição de doceiras, costureiras ou outra atividade exercida no âmbito do lar, verdadeira ou não. Isso, sem dúvida, com ônus para a Previdência.

Fernando Rezende (Conferencista) - As diferenças de expectativa de vida por regiões é um fator sempre levantado. Por que o limite para aposentadoria é de 60 ou 65 anos? Por que não adotar a fórmula 75, 95 ou 110? Em grande parte do Nordeste pobre, as pessoas envelhecem precocemente, ao contrário do Nordeste próspero. Na Amazônia, é ainda pior, pois o envelhecimento é muito mais precoce. Não sei até que ponto é possível regionalizar o critério do limite de idade e, conseqüentemente, colocar uma cunha na discussão da regionalização do sistema.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - A polêmica é importante e, por isso, estamos aqui. Com a palavra, agora, o Dr. Beskow, da Secretaria da Previdência Social.

Luis Fernando Beskow - Gostaria de fazer um comentário sobre a última colocação do Dr. Fernando Rezende, sobre as fórmulas 75 e 95. Estamos há praticamente dois meses discutindo temas e assuntos interligados à Previdência Social e, cada vez mais, estou convencido de que tudo é uma grande balela. Se é 95, 65 ou 30, não importa. Em Dubai, o sujeito se aposenta aos 15 anos, porque o petróleo paga. O que falta resgatar é a questão da volta do desenvolvimento econômico, e a retomada do investimento produtivo, de um processo de reforma agrária mais objetivo. Enfim, é todo um processo que faça com que a riqueza possa ser novamente gerada e redistribuída. Esse é o ponto básico.

Além da Previdência Social e de todas essas questões sociais que envolvem a dinâmica da sociedade, ainda assim, o argumento sociológico do homem é a melhoria da sua condição de vida. É a diferença entre a aspiração recebida todos os dias pela televisão e demais meios de

comunicação, a sua aspiração permanente, e a capacidade do Estado gerar algum vetor mínimo, para que ele possa se satisfazer dentro da sociedade em que vive.

A minha dúvida é sobre a fragmentação ou redução do processo de unificação, ou dos grandes processos sistêmicos de administração, de distribuição de renda, entre os quais está a Previdência, pois um sistema adequado de saúde seria outra questão. Em determinado momento, parece que o senhor sugeriu que a volta a estruturas menores, mais enxutas, regionalizadas, e de administração de programas sociais, entre elas a Previdência, a Saúde, e até a Assistência Social localizada, seriam mais positivas e melhor administradas.

Peço ao professor que comente um pouco mais sobre a minha dúvida de que a sociedade não caminha para esse lado, mas para que os sistemas sejam cada vez mais abrangentes, com maiores ganhos de economia de escala. No Brasil, efetivamente, tudo é muito estranho: quanto maior, mais perdulário.

Fernando Rezende (Conferencista) - A questão não é defender um sistema totalmente fragmentado e descentralizado, em contraposição aos sistemas centralizados e unificados construídos nas últimas décadas. Recentemente, vi uma matéria, numa revista não muito especializada, sobre o debate que se trava nos Estados Unidos a respeito da reformulação do seguro-saúde. Como sempre, a questão colocada é que o sistema está falido; os recursos não são suficientes para suportar os custos cada vez mais elevados do tratamento médico, cada vez mais especializado; e a economia não suporta os financiamentos, pois as empresas de seguro têm de aumentar continuamente os seus prêmios.

Foi feita uma pesquisa para analisar o que estava acontecendo a nível do universo das pessoas que optavam por ingressar no sistema de seguro-saúde, considerando que os norte-americanos têm consciência de que ficar doente na América do Norte, sem um seguro, significa estar morto, por definição. A pesquisa constatou que a grande maioria dos jovens optava por não ingressar no sistema, por não estar disposta a pagar um prêmio calculado para atender, obviamente, às grandes demandas da população idosa, que lá é muito grande. Como o cálculo do prêmio ocorre em função disso, a opção era por ingressar mais tarde no sistema, pois na faixa dos vinte ou trinta e poucos anos, as chances de se contrair uma doença grave são muito menores e, no caso de pequenos problemas, o salário teria condições de cobri-los. Em outras palavras, existe a escolha entre bancar um contrato de cobertura de um risco futuro e a utilização do dinheiro para atender a outras prioridades.

Isso é a mesma coisa do ponto de vista da regionalização, numa outra perspectiva. Na medida em que se força todo mundo a ter um prêmio, uma contribuição calculada em cima de um custo mais elevado, de certa maneira, cria-se situações diferenciadas. Não estou propondo a fragmentação absoluta, mas pelo menos a discussão, sem quaisquer preconceitos, das possibilidades de se promover reformas mais profundas em toda a estrutura do Estado, e em todas as políticas de proteção social, aproveitando o momento da revisão constitucional.

Não concordo com a sua observação de que os sistemas centralizados, unificados e integrados constituem soluções mais adequadas para garantir escalas e reduzir custos. Em tese, isso é verdadeiro. Mas, o mundo não está mais se comportando dessa maneira. A tentativa verificada no plano mundial contempla a integração dos grandes interesses comerciais e a autonomia das províncias, do ponto de vista da ação do Estado, nos programas sociais. Isso acontece principalmente na Europa, com um maior grau de liberdade para as províncias atuarem nesse sentido. Na verdade, o Estado nacional se enfraquece, na medida em que o Estado supranacional se fortalece e a província, entendida como etnias ou não, tende a ganhar *status* e um pouco mais de autonomia do que tinha em relação àquele primeiro.

O Brasil tem condições históricas e particulares para seguir essa trilha. Sabemos que, além de determinada escala, os problemas de administração e controle, até na empresa privada, tornam-se mais onerosos do que os ganhos de escala obtidos pelo aumento de tamanho. Nesse sentido, a discussão no campo do seguro social apresenta muito mais reservas no que tange ao grau de autonomia que possa ser concedido. O mesmo não ocorre, no entanto, com os programas de saúde e de assistência social. Aí, requer-se muito mais ousadia, pois a questão é dar ao município condições efetivas de desenvolver esses programas localmente. Existem inúmeras evidências empíricas que demonstram que a municipalização para se construir a rodovia vicinal, o posto de saúde, a escola, e a creche, reduz o custo operacional do empreendimento.

O que se fez no Brasil foi o contrário. A estratégia do SUS é a descentralização de cabeça para baixo. Inventou-se a estratégia da industrialização, transferindo para os municípios os custos federais, dentro da idéia da isonomia, da remuneração de todos os recursos humanos da área de saúde. Quando se fez a isonomia, fez-se ao contrário. Pretendia-se garantir ao médico estadual e ao municipal o padrão salarial do federal, do INAMPS, da Previdência. Ao invés de reduzir custos, o que se fez foi aumentar todo o custo do sistema. Exatamente o contrário do pretendido pela descentralização efetiva. Ou seja, o município se encarrega disso e o padrão salarial do médico pode ser mais baixo do que o do médico da capital k, pois os custos de moradia, de transporte, são diferentes. A lógica consiste exatamente em aproveitar as diversidades, e seguir a tese da unicidade, de modo relativamente cego.

Quando afirmei que estamos numa encruzilhada é porque, em 1988, tivemos o corolário de um processo que começou em 1920, com a história da Previdência. Foi a integração total do sistema, a adoção do conceito de seguridade em substituição ao conceito restrito de previdência, a universalização consagrada na Constituição, a unicidade de direitos, vantagens e obrigações. No entanto, as teses surgidas em vários fóruns onde se discute Previdência são opostas. São teses de separação, não de integração. A Previdência está ficando contaminada. Ao invés da tese da diversificação das bases de financiamento, surge a tese da fonte exclusiva, se possível com a base de salário como fonte exclusiva de financiamento previdenciário; ao invés da tese da unicidade, a tese da diversidade; e, ao invés da universalização do atendimento, a fragmentação do acesso, conforme condições especiais, setoriais ou regionais.

Para concluir, a maneira correta para se fazer a reforma da Previdência tem, necessariamente, que incluir a reforma da Saúde, da Assistência e dos outros programas sociais, pois a história é a mesma e todos eles sempre andaram juntos. Jamais podemos ignorar a história impunemente, em qualquer processo de transformação.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Temos uma questão para o Prof. Lucival Costa, que diz respeito à pesquisa por ele iniciada, no Rio de Janeiro e Salvador, e depois estendida para outros estados. A partir dessa pesquisa é possível extrair evidências de que o acesso aos direitos, iguais na Constituição, na prática, são diferentes? Há muitas evidências de que essas diferenças são distintas por região? Esse acesso é distinto por região?

Lucival Costa (Conferencista) - Acredito que sim. Conforme a pesquisa, temos dados das regiões metropolitanas de Salvador, Rio de Janeiro, Natal e Manaus, e estamos concluindo o levantamento das regiões metropolitanas de São Paulo e Curitiba. Na verdade, a diferenciação regional existe, por exemplo, no item arrecadação *versus* despesa com benefícios, em muitos estados. Levando isso em conta, muitos estados do Norte e Nordeste recebem mais do que arrecadam. Evidentemente, aí o Fernando Rezende tem toda a razão. A parcela das empresas já é consensual entre os economistas. É uma parcela repassada pelas empresas, através de seus produtos e serviços, para toda a sociedade. Onde quer que alguém esteja consumindo nesse país, estará pagando a Previdência Social. Mas, existe a diferenciação em termos de benefícios, determinante do mercado de trabalho.

Entre Salvador e Rio de Janeiro, por exemplo, existe uma pequena diferenciação no acesso à aposentadoria por tempo de serviço e por velhice, muito determinada pela estrutura de renda de Salvador, que é mais concentradora do que a do Rio de Janeiro. O parque industrial de Salvador, onde há o pólo petroquímico, o centro industrial de Aratu, e a PETROBRÁS exercem um papel de ponta na economia, enquanto no Rio de Janeiro ele é mais tradicional, com as empresas gráficas, de construção civil, indústrias metalúrgicas, etc.. Assim, a pirâmide de concentração de renda é muito maior do que no Rio de Janeiro, refletindo-se nas aposentadorias.

Na minha exposição, fiz referência à aposentadoria por invalidez, ou B-32, e ao auxílio-doença, ou B-31. Na análise percentual da população economicamente ativa, em alguns estados do Nordeste, a proporção de concessão desses benefícios é maior do que em Curitiba, São Paulo, etc.. Deduzo, então, que esses benefícios são usados como um seguro-desemprego disfarçado, uma assistência social, ou coisa desse tipo. Existe uma diferenciação.

Antes, disse que considerava muito pequeno o prazo de carência de 60 meses para a obtenção de benefícios da Previdência. A aposentadoria por velhice de pessoas que provavelmente não trabalhavam, e que resolveram contribuir a partir dos 55 anos de idade, justamente para obter algum tipo de benefício, onerou muito a Previdência nos estados nordestinos.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Ao encerrar os trabalhos de hoje, agradeço uma vez mais aos palestrantes e a todos os participantes.

— — — — —

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O SERVIDOR PÚBLICO

HÉLIO PORTOCARRERO^{2/}

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - O conferencista de hoje é o Prof. Hélio Portocarrero, Economista, professor de Economia da Faculdade de Santa Úrsula, e ex-secretário de Previdência Complementar deste Ministério, atualmente, integra o Conselho de Gestão da Previdência Complementar. Com a palavra, o Dr. Portocarrero.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - O tema "A Previdência e o Servidor Público", em si, é relativamente simples. A Constituição define muito bem o regime previdenciário do servidor público, aposentado por tempo de serviço com proventos integrais. Essa definição clara e evidente vem sendo criticada, hoje, por razões conhecidas. Primeiro, porque esse tipo de regime previdenciário, naturalmente, não se estende à população como um todo. No entanto, é impossível conceder aposentadoria com proventos integrais a uma população inteira, que nem mesmo tem proventos regulares conhecidos. Portanto, configura um tipo de benefício que não pode ser extensivo a todos.

Essa não é, necessariamente, uma questão tão complicada. A sociedade concede, efetivamente, determinados privilégios a certos cidadãos e abre a possibilidade de se proporcionar esse privilégio ao servidor público, a uma categoria, por exemplo, de servidor público e não a todos, aos servidores federais e não aos estaduais. As constituições definem os direitos e em nenhuma sociedade os direitos econômicos são exatamente equânimes. Nesse caso, portanto, a questão da equidade, apesar de muito importante, não é o ponto de preocupação. Definida uma categoria de direito, não se pode alegar que alguém tenha e outro em situação idêntica não. O direito é geral, mas para uma categoria definida como tal.

A questão mais preocupante e séria é a dos orçamentos públicos. Em 1989, foi realizada uma projeção sobre a folha de pagamentos do Estado de São Paulo. Os dados indicaram que, em 1986, mais de 50% da folha seria de aposentados. Esse é um problema grave, pois a própria Constituição determina um gasto máximo de 65% do orçamento com pessoal. Os serviços públicos são intensivos em termos de pessoal. Basicamente, a educação, a saúde, o atendimento previdenciário, por exemplo, requerem pessoas para o seu funcionamento, como a segurança,

^{2/} Palestra realizada em 17 de junho de 1993.

que exige um grande número de policiais. Conseqüentemente, o peso muito grande dos inativos sobre as folhas não permitirá aos estados, municípios e nem mesmo ao Governo Federal a expansão dos serviços ou, pelo menos, a manutenção do nível necessário à população. O atual regime levará a uma degradação do serviço público, necessariamente. No futuro, isso significará também a provável degradação do provento do servidor público. Esse provento, que já está degradado, tenderá a degradar-se ainda mais. Como sempre, é uma questão fiscal.

Seja qual for a questão social, está vinculada à questão fiscal. Nenhuma sociedade, no entanto, consegue resolver integralmente seus problemas sociais, pois nunca são resolúveis. Quando Lula era dirigente sindical, em um discurso brilhante, perguntava o que trabalhador deseja. O trabalhador deseja tudo o que o burguês possui, e também a igualdade. Isso é impossível em uma sociedade dividida em classes. Se é impossível ter tudo, uma sociedade razoável proporciona e garante, pelo menos, o mínimo. O Brasil, contudo, não oferece sequer esse mínimo social razoável. O fato é que se deseja tudo. A luta social e econômica constitui uma luta por direitos de rendimentos e sobre partes da produção nacional.

O que o servidor deve receber em sua inatividade não causa muita preocupação, pois receberá o que a sociedade definir como devido. A situação econômica, porém, pode levar a sociedade a reduzir cada vez mais o que é devido, evidentemente, considerando determinada base fiscal. Para se fazer de outra forma, torna-se necessário cobrar mais imposto.

O regime adotado pela Previdência Social é o de pagamento dos proventos dos servidores inativos, o de repartição, o regime de caixa onde o que se arrecada é pago. No caso do servidor público, a situação é idêntica. Arrecadam-se os impostos e há uma pequena contribuição do próprio servidor, que tampouco têm importância, pois poderia ser integralmente coberto pelo Tesouro. O que realmente importa é a base fiscal determinar o que será pago, no futuro, a essas pessoas. Caso a base fiscal se deteriore, reduz-se o pagamento. Como o direito está definido, e o inativo recebe igual ao ativo na mesma situação, futuramente, o provento do servidor ativo cairá. Esse é um ponto importante e deve ficar bem claro, configurando a razão econômica da necessidade de se encontrar uma solução para a questão da previdência do servidor.

A atual Constituição pode servir de guia para se encontrar essa solução. Não é necessário alterá-la na definição dos proventos do servidor, para introduzir, por exemplo, que o servidor terá de justificar 40 anos, ao invés de 30, ou que se aposentará aos 75 ou 80 anos. São propostas que não farão muita diferença. Caso se defina a concessão de apenas 80% e não do salário integral, de qualquer forma, surgirá o problema do financiamento. Essa é a questão básica, que tem de ser resolvida, e constitui um problema econômico, vinculado à reação da economia.

No Brasil, a crise da Previdência Social é econômica. O país experimentou uma evolução demográfica e uma recessão durante dez anos, que ainda poderá perdurar por mais algum tempo. Portanto, a crítica ao regime de aposentadoria do servidor público é uma questão econômica. E a deterioração econômica influenciará os salários dos servidores ativos, no futuro, e também o nível dos serviços públicos. A economia brasileira não está crescendo, mas a população sim. Portanto, os serviços públicos terão de atender também a esse aumento populacional.

A situação é muito difícil de equacionar. E para se obter um equacionamento satisfatório, a solução passa pelo financiamento do regime de aposentadoria. A minha proposta consiste em substituir o financiamento por repartição pelo regime de financiamento por capitalização. Na verdade, por um regime misto, pois a capitalização nunca poderá ser integral. Os servidores de hoje, por exemplo, irão se aposentar em algum momento. Mas, até agora, sem nenhuma contribuição capitalizada. O Estado tampouco capitalizou qualquer contribuição para esses servidores. Portanto, mesmo que comecem já a capitalizar a contribuição, para atender ao preceito constitucional de manter na vida inativa o mesmo nível salarial, isso é impossível, e constitui uma mudança para o futuro. O regime misto terá de prevalecer durante muito tempo. Décadas depois, poderá tornar-se um regime por capitalização. Nesse caso, será semelhante à previdência privada, fundos de pensão, regimes capitalizados.

E não pode ser de outra forma, pois a questão fiscal das contribuições também depende da capacidade contributiva. Não se pode propor, por exemplo, uma contribuição de 50% do salário para um fundo de pensão, porque ninguém contribuirá. Portanto, ao começar a contribuição para um fundo, ao mesmo tempo, a União, os estados e os municípios garantem a parte de repartição nessa composição do pagamento e os servidores pagam a outra parcela. Essa parcela vertida para o fundo requer também certa transparência. Evidentemente, significa uma redução no salário líquido, mas corresponde à formação de um direito no futuro. É importante a composição das contribuições, onde uma parte vem diretamente do Tesouro, do fisco em geral, da sociedade como um todo, e outra do servidor. Uma parte será tratada em regime de repartição, exatamente como ocorre hoje, e a outra complementada pelo fundo.

A curto prazo, a vantagem do fundo só existe se houver alguma acumulação de imediato. A União, os estados e os municípios são muito ricos e possuem um patrimônio muito grande. Boa parte desse patrimônio poderia ser transferida, por lei, para esse fundo de capitalização. E a contribuição fiscal efetiva, que sai do imposto, além da própria contribuição dos servidores, não precisariam ser tão elevadas. Atualmente, o sistema de previdência complementar abrange cerca de dois milhões de pessoas, muito pouca gente. Se forem criados fundos de pensão para os servidores públicos, evidentemente, esse número aumentará muito. Só a União tem em torno de 600 mil servidores, e os estados e municípios outro tanto. Esses fundos de pensão serão riquíssimos.

Nos Estados Unidos, o maior fundo é o dos professores, o segundo o dos servidores do Estado da Califórnia, o terceiro o do Estado de Nova Iorque e o quarto o dos servidores da cidade de Nova Iorque. São os maiores fundos de pensão americanos, superiores aos das grandes empresas. Isso é compreensível, pois um Estado grande como a Califórnia emprega muito mais do que uma grande companhia. No Brasil, será a mesma coisa. Se o Estado de São Paulo, por exemplo, decidir criar um fundo de pensão antes da União, será o maior do país.

O Estado do Paraná está iniciando uma experiência de capitalização parcial, uma espécie de regime misto, num passo muito importante para a reforma do modo de financiamento do regime de aposentadoria dos servidores públicos. Realmente é revolucionário, pois exerce também um efeito econômico, o da capitalização sobre a economia como um todo. A essência

da idéia da capitalização é a entrada desses recursos no fundo, que os aplica em projetos com resultados econômicos. Evidentemente, podem existir certas distorções. O Estado de Ohio, nos Estados Unidos, por exemplo, determinava que as aplicações fossem realizadas exclusivamente na dívida pública do Estado. Portanto, os servidores financiavam o próprio Estado. Essas situações curiosas podem acontecer em um sistema complexo. O grande fundo de pensão dos caminhoneiros americanos comprou um hotel e depois verificou que o fundo já era proprietário indireto da *holding* do hotel. Portanto, na realidade, fizeram negócio com eles próprios. Isso pode ocorrer, mas não é desejável.

O desejável é que o fundo de pensão de um estado não aplique só na dívida pública daquele estado, mas em vários projetos, sobretudo porque um fundo de capitalização tem de ter, necessariamente, uma salvaguarda financeira e a principal está na distribuição das aplicações, para evitar riscos elevados. Se a aplicação resumir-se à dívida pública do Estado de Ohio, por exemplo, e o Estado não pagá-la, o fundo estará arruinado. Por outro lado, também é possível que os próprios servidores obriguem o Estado a pagar. Existem vantagens e desvantagens, mas não constitui uma prática financeira muito defensável.

O fundo de pensão dos servidores apresenta, portanto, um aspecto macroeconômico de enorme importância. Isso precisa ser ressaltado, pois constitui uma das reformas possíveis no atual momento brasileiro, para a própria economia nacional. Na década de 70, o Brasil pouco financiou seu crescimento através do capital estrangeiro, que começou a entrar no final dos anos 60, e basicamente através dos grandes fundos para-fiscais, hoje muito criticados. Primeiro, o FGTS financiou toda a política habitacional e o PIS-PASEP, durante muito tempo, constituiu a base para o fundiário BNDES, que recebeu inclusive recursos fiscais diretos, até do imposto de renda. Esses grandes fundos são para-fiscais, porque a contribuição é obrigatória e de natureza fiscal, e foram eles que permitiram o financiamento da economia. Mas, na medida que a economia experimentou sucessivos baques, esses fundos acabaram se esgotando e os baques conduziram à atual situação de depressão.

Para voltar ao crescimento, será necessário reestabelecer a poupança interna. Existe uma esperança sempre vaga do ingresso expressivo de capitais estrangeiros. Isso é muito relativo. Atualmente, o capital que ingressa é de curto prazo. Não é permanente e nem permite a geração significativa de empregos. Portanto, é preciso confiar na formação da poupança interna. Foi isso que o ministro Roberto Campos realizou na época do PAET, com a criação dos fundos para-fiscais. Evidentemente, promoveu um enxugamento orçamentário, mas criou a esperança do crescimento e, ao mesmo tempo, as instituições para-fiscais para financiá-lo. Isso terá de ser feito novamente. Será necessário criar instituições para financiar o crescimento da economia.

Hoje, fala-se muito da reforma previdenciária do Chile. Em linhas gerais, os chilenos estabeleceram uma previdência obrigatória, mas privada, ligada à formação de fundos de pensão abertos, onde qualquer pessoa pode participar. O detalhe é que todos são obrigados a participar de algum fundo de pensão. Há uma situação em que toda a poupança é feita individualmente e outra em que a poupança financeira ocorre através dos fundos. No primeiro caso, não existe escala para o poupador. Quando se trata das poupanças individuais, isso acontece da mesma

forma. Evidentemente, se existe ganho de escala na aplicação da poupança, isso exerce um efeito sobre a taxa de juros. E, com a taxa de juros em queda, a economia pode investir mais. Portanto, o fluir da poupança através de fundos financeiros permite, através desse instrumento, um aumento posterior da poupança ou uma poupança aplicada de modo mais eficiente. É essa a vantagem macroeconômica. Para que ela ocorra, porém, existem algumas condições microeconômicas muito severas, relacionadas com a eficácia na administração desses fundos. No caso, por exemplo, da criação de um fundo de pensão dos servidores do Estado de São Paulo, de que forma será administrado?

Ao realizar uma palestra sobre previdência privada em Caxias do Sul, expliquei as características dos fundos e a sua forma de organização. Nos debates, duas pessoas lembraram a experiência dos montepios. O Rio Grande do Sul sediava alguns dos maiores montepios brasileiros, principalmente, o mais famoso de todos, o da família militar, cuja falência gerou um dos grandes escândalos da história da previdência privada nacional.

O sistema de fundos de pensão fechados é mais monitorável do que o sistema de montepios. Além de aberto, o montepio apresentava outra característica terrível, a ausência de fins lucrativos. E monitorar uma empresa sem fins lucrativos torna-se muito complicado. A forma imediata consiste em verificar se está dando ou não lucro. Portanto, já apresenta uma monitoração interna em seu resultado. Mas, se não tem fins lucrativos, essa monitoração inexistente. Porém, existe outro tipo de vício, presente nos montepios, cujos dirigentes transformavam os resultados em uma espécie de lucro particular. Isso aconteceu com vários deles, que faliram, mas com dirigentes muito bem estabelecidos, patrimonialmente. Em toda instituição coletiva de poupança sem fins lucrativos, esse problema existirá.

Nos fundos de pensão fechados, o problema é menor, porque o fundo é da empresa e ela própria o fiscaliza. Mesmo assim, em alguns casos, pode haver problemas de aproveitamento por parte do dirigente. Um grande fundo de pensão de servidores públicos irá enfrentar esse problema, de imediato. Se a gestão não for bem feita, todas as vantagens do fluir da poupança, que ocorre através da acumulação, deixa de existir, porque se torna, ao contrário, mais ineficaz do que a administração privada de uma poupança. Portanto, a organização interna de um fundo desse tipo é de extrema importância. A lei que tratar do financiamento do regime de aposentadoria de servidores tem de se deter nessa questão do controle de forma muito especial. Evidentemente, o primeiro passo é a representatividade dos próprios interessados. A administração do fundo pode ser determinada pelo estado que o instituir, mas os servidores têm de participar de todos os conselhos fiscais, exigir a transparência nos atos das diretorias e suportar a questão dos debates sindicais. No entanto, não é só o servidor o interessado nesses fundos. Como a Constituição garante o direito do servidor a seus proventos na inatividade, o contribuinte fiscal e a sociedade como um todo também são interessados e têm de ser representados.

A lei deve incluir, necessariamente, a constituição de comissões de investimento, onde haja representação dos conselhos regionais de economia, de associações de analistas do mercado de capitais e de analistas financeiros, indicados diretamente pelo Poder Legislativo. Os

integrantes da sociedade civil, não-interessados diretos, irão monitorar a diretoria dos fundos, em termos de resultados.

Outra salvaguarda possível é a exigência de uma administração externa. A administração de um fundo ocorre de duas formas. Uma é a do passível dos fundos, do pagamento das contas e aos inativos, que tem de ser interna, do próprio fundo de pensão. A outra é a administração financeira, que pode ser concorrencial, ou do tipo denominado "carteira do fundo," onde o patrimônio pode ser distribuído entre vários agentes financeiros e o fundo apenas monitora o resultado desses agentes. Isso é o que se chama de administração externa. A idéia de administração externa, às vezes, é apresentada como uma panacéia para a eficiência em administração de fundos, embora não seja. É perfeitamente possível que o dirigente faça um conluio com o administrador externo, ou que dois administradores externos entrem em conluio para realizar negócios com as carteiras dos fundos de seus clientes. Isso já ocorreu em outras ocasiões. Portanto, não é panacéia.

A administração também precisa ser monitorada. Isso facilita a situação, pois dilui o poder e o fundo de pensão não terá o diretor financeiro, responsável pela aplicação de todo o dinheiro, nomeado pelo governador. O volume enorme dos recursos estará diluído entre os vários administradores financeiros, que terão também de ser monitorados. E a sua participação na carteira do fundo deve acontecer de acordo com o resultado de sua eficiência em administrar. Esses fatores são essenciais.

Com relação à composição da contribuição, o Estado do Paraná realizou uma contribuição de 10% da folha e o servidor participou com outros 10%. A minha proposta não é essa. O Estado deve participar com um percentual fixo da folha e o servidor com um percentual variável. Isso leva o servidor a se interessar pela monitoração do fundo. Ele sabe que, se o fundo for mal administrado, terá um desconto maior. Se for bem administrado, o desconto será menor. Deve ser assim por uma questão de incentivo à monitoração, permitindo o controle adequado e bons resultados, no futuro, provavelmente, com a manutenção do preceito constitucional. Não é necessário modificar a Constituição, na forma como está redigida, mas prover o financiamento desses recursos mais racional e eficientemente. Essa é a essência de minha exposição.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Está aberta, portanto, a fase de debates.

Fernando Beskow - A primeira dúvida, além de certo descrédito, relaciona-se com o sistema de fiscalização de eventuais fundos de pensão públicos. A legislação prevê a fiscalização de fundos fechados e abertos, porém, de instituições privadas. Gostaria de ouvir seus comentários a respeito.

A outra questão refere-se à forma de administração dessas entidades. Isso é importante para o próprio desenvolvimento do processo de crescimento do espírito fundacional, e da necessidade de qualquer país de alavancar recursos financeiros para projetos de interesse

nacional etc., eventualmente, utilizando a poupança forçada, via fundo de pensões de servidores federais, estaduais ou municipais. Gostaria de maiores esclarecimentos, caso o senhor tenha um modelo mais definido, pois constitui um aspecto preocupante, na medida que os muitos fundos particulares existentes, tipo montepio, faliram por falta de fiscalização do Governo. Depois, de certa forma, a legislação regularizou esse processo. Mas, os fundos públicos permanecem ainda sem uma legislação própria. A Constituição prevê a formação do pecúlio do servidor público, porém, não define a forma de administração. Como seriam escolhidos os dirigentes dessas entidades? Por decreto governamental? Ou seria uma associação de funcionários?

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Na realidade, é preciso uma legislação especial e específica para a constituição desses fundos. Existem aspectos da Lei nº 6.435, que trata dos fundos fechados, que podem ser aplicados também aos fundos de servidores.

Todos sabem que o sistema de fiscalização sempre foi muito precário. Não existe nem mesmo um corpo específico de fiscais para a previdência privada. Isso é necessário e parece ser um dos objetivos do ministro Antônio Britto. Considerando a natureza comum do fundo de servidores e do fundo de pensão fechado de uma empresa como a PETROBRÁS, ou o Banco do Brasil, a fiscalização deveria estar vinculada ao Ministério da Previdência Social, sobretudo com a criação importantíssima do corpo específico de fiscais de previdência privada, de fundos de pensão. Outro órgão fiscalizador do Governo é a Susepe, responsável pelos fundos abertos, e que poderia trabalhar no sistema de fiscalização dos fundos de servidores. Afinal, a situação não é muito diferente.

Sobre a questão da poupança forçada e a forma de administração, a lei terá de ser muito clara. Não deve ser permitido que um fundo, obrigatoriamente, aplique em investimentos de resultado duvidoso. O fundo tem de garantir a remuneração do servidor, que dele participa. Uma das vantagens do fundo financeiro sobre a aplicação privada também está no prazo. As obrigações são controláveis e permitem, portanto, aplicações a longo prazo, ao contrário do particular. A extensão do prazo da aplicação é uma grande vantagem para a economia como um todo. Um fundo, cujo objetivo está em garantir proventos na inatividade, não deve fazer aplicação forçada. Isso tem de ser proibido, explicitamente, na lei e monitorado pelos próprios servidores, interessados diretos na aplicação rentável desses fundos.

Adinaldo Luiz Martins - Sou da Coordenação Geral de Estudos Previdenciários Sócio-econômicos. Não considero uma utopia a sua proposta de previdência social para os servidores públicos. Certamente, da forma como está, não deve permanecer. Mas, como e quando começará esse processo? Nenhum governador ou prefeito quer enfrentar as dificuldades dessa situação. Portanto, não tomará essa decisão, que criará uma série de constrangimentos. Quando o processo deve ser iniciado? Provavelmente, causará um efeito dominó, de um estado para outro. Qual seria o ponto de partida e como se daria essa transição? Até estranhei a sua defesa da permanência da legislação, pois em um fundo de capitalização, por exemplo, a aposentadoria por tempo de serviço para a mulher, com trinta anos de serviço, exigirá dela uma contribuição em torno de 50 a 60% do salário atual. Portanto, a legislação atual tem de ser modificada, para incluir a questão atuarial.

O terceiro ponto está na opção que o senhor faz, diretamente, por um fundo de pensão privado. Por que não incluir os servidores federais, estaduais e municipais na previdência privada normal? Seria pelo fato deles não contribuírem para a previdência, de estar em atraso? No fundo de pensão privada, também não dariam o calote na contribuição?

Hélio Portocarrero (Conferencista) - A pergunta sobre quando começaria o processo é muito interessante. O senhor mesmo já deu a resposta. Os governos se sucedem e esperam sempre que o próximo entre em crise, não eles próprios. Mas, existem circunstâncias políticas em que isso pode ocorrer. Se o Brasil, por exemplo, tivesse partidos suficientemente fortes, com interesse na continuidade de poder, essa circunstância seria bastante minorada. Qualquer governador ou prefeito estaria interessado em fazer o sucessor, para proporcionar a estabilidade de seus futuros governos.

A outra circunstância refere-se também a esse efeito dominó. Talvez, alguns governadores ou prefeitos façam dessa iniciativa uma demonstração política de eficiência, para mostrar que estão reformando uma situação.

A terceira circunstância está no fato de que, em um começo de governo, uma reforma desse tipo cria uma fonte de financiamento interno para o estado ou município, que é o próprio fundo. Na medida que reúne recursos, o fundo já começa a investir. Portanto, existe o aspecto do fundo ser uma entidade financeira. Por isso, a lei tem de ser muito severa na monitoração, pois a acumulação de recursos, certamente, despertará o desejo da aplicação forçada. No entanto, pode constituir um grande benefício indireto para o governo ter uma instituição financeira ligada à atividade pública, como fonte de financiamento dentro do seu próprio ambiente geográfico, no caso, o fundo dos servidores.

A referência à legislação atual deve ser entendida como hipótese de trabalho. Toda questão de financiamento requer um posicionamento diante de um direito adquirido. É preciso saber o que será financiado. Portanto, essa é uma hipótese de trabalho.

Existem alguns problemas muito sérios na previdência brasileira. O direito da mulher, aos 30 anos, atualmente, é muito pouco defensável, pois encarece bastante a previdência, não só a do servidor, mas em geral. Se esse problema for resolvido, no caso geral da Previdência, irá minorar também a questão do servidor e a da aposentadoria especial. Essa, inclusive, onera terrivelmente a previdência do servidor, pois grande parte de seus integrantes são professores, que se aposentam aos 25 anos. Hoje, no Estado do Rio de Janeiro, mais da metade da folha de salários específica da Secretaria de Educação inclui professores aposentados. Ao longo do tempo, isso vem provocando a deterioração do salário do professor ativo e da expansão do serviço. No caso da aposentadoria especial, essa situação também precisa acabar. Como são questões da Previdência em geral, não me detive nesses dois pontos. São importantes, no entanto, e talvez até facilitem a manutenção de um nível elevado de aposentadoria para o servidor, em relação aos proventos recebidos em atividade.

Quanto à previdência privada normal, considero que o senhor se refere, naturalmente, à previdência aberta e não à fechada. Minha proposta está, exatamente, na formação da previdência fechada para os servidores, pois seria muito duro obrigá-los ou induzi-los a participar da previdência aberta atual, que é caríssima. E por isso não evolui muito, apesar de existir há vários anos. Os montepios sofrem a crise da credibilidade. Os fundos com fins lucrativos, que foram os que mais cresceram, chegaram a seu ponto ótimo. Servem a profissionais liberais, autônomos e a comerciantes muito por falta de opção, pois são muito caros. Para o servidor, pode ser bem menos dispendiosa a formação de fundos fechados. A contribuição para o fundo fechado é sempre menor do que para o aberto. Daí, a proposta de que a legislação opte pelo modelo de fundo fechado para os servidores.

Flávio Faria - Sou assessor legislativo da Câmara dos Deputados. A questão da aposentadoria integral é muito mais financeira do que doutrinária. Na Câmara, verifica-se uma tendência à discussão doutrinária, que seria ideal se todos tivessem aposentadoria integral. A razão maior, apresentada no início de sua palestra, é a falta de possibilidade de controle pela sociedade das remunerações pagas na esfera privada, que impedem ou dificultam a aposentadoria integral para esse setor.

Como na área pública as remunerações são definidas em lei, portanto, de conhecimento e deliberação da sociedade, está eliminada a dificuldade, que é, de fato, de caráter financeiro. Persistem dúvidas, no entanto, relacionadas à questão da desigualdade de benefícios. Como administrar, se não forem eliminadas todas as desigualdades de benefícios? Seriam vários fundos diferentes? Além dos professores, que constituem um contingente significativo, existe outro muito importante, com benefícios bastante diferenciados, que são os militares. Tanto na esfera federal, como nas polícias militares estaduais, prevalecem benefícios tão antigos como as pensões para filhas solteiras, conhecidas por incentivo ao concubinato. Como ficam essas questões? Alguns privilégios não poderão ser eliminados e seria injusto todos financiarem da mesma forma benefícios diferentes.

Outra questão preocupante é o ingresso tardio no serviço público. Como a atual Constituição impede discriminação por idade, as cláusulas habitualmente existentes nos concursos públicos de limitação por idade não podem mais prevalecer. Em concursos recentes, é perceptível o ingresso de pessoas em estágio avançado da vida profissional que almejam do serviço público uma aposentadoria integral. Hoje, numericamente, isso ainda é pouco expressivo, mas poderá se tornar um fator de desbalanceamento. Será que isso não mudaria um pouco o sentido das exigências estabelecidas na Constituição, e obrigaria a definir um tempo mínimo para o serviço público, condição hoje inexistente? Atualmente, a contagem recíproca permite 34 anos de atividade privada e um ano de serviço público.

A terceira questão é a administração do passivo já existente. Será viável um sistema misto de repartição e capitalização? Na esfera federal, durante um bom tempo, deve existir um contingente de servidores ativos, estáveis ou em redução, em função de dois grandes fatores. O primeiro é a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), com a estadualização e a municipalização da saúde e, o segundo, a possível redução, se prevalecer o bom senso, do

contingente das Forças Armadas, devido à profissionalização. Esses dois fatores podem permitir que o contingente de ativos permaneça estável, e até decresça, e o de inativos aumente. Mas, qual a viabilidade financeira disso?

A última questão refere-se à aplicação não-obrigatória em investimento duvidoso. Isso poderia se chocar, para os governadores, com a criatividade de se contar com um fundo para investimento. Estritamente do ponto de vista de aplicação do capital, provavelmente, o fundo de pensão do Piauí deveria ser todo aplicado em uma empresa de São Paulo. Portanto, como resolver a questão da base geográfica da aplicação?

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Sobre a questão da desigualdade de benefícios, a referência está vinculada a um modelo geral. De fato, seria muito pouco equitativo abrigar em um mesmo fundo categorias com benefícios bem diferenciados, pois haveria uma transferência mútua não-justificável. Portanto, todas essas categorias especiais também devem ter seus próprios fundos, não só militares, mas professores, magistrados, congressistas. Se houvesse apenas um fundo para todos os servidores federais, alguns pagariam relativamente muito mais do que o necessário.

A questão do ingresso tardio pode ser resolvida de várias formas. Uma delas é a sua sugestão do tempo mínimo para a formação do direito. Nos fundos de pensão, existe um tempo de carência para o estabelecimento do direito integral, ou várias carências, como dez anos para o direito integral, cinco para o parcial e dois para determinado direito. Portanto, essa pode constituir uma solução.

Outra forma mais antipática seria cobrar uma jóia de ingresso. O contribuinte entra com direito integral, mas paga uma jóia referente aos anos não-contribuídos pela carência normal do fundo. Essa também constitui uma forma de resolver.

A administração do passivo existente é um dos problemas enfrentados por todo modelo de reforma previdenciária, sendo inevitável, pois o passivo existe. E os direitos são reconhecidos, a não ser que a Constituição os alterasse. Por isso, a necessidade de um fundo de capitalização parcial, durante muito tempo, de um fundo misto. Essa também é a razão para a transferência de patrimônio da União para o estabelecimento do fundo, pois constitui uma forma de acumulação de recurso, que não depende do ingresso de novos servidores, de um contingente maior de servidores. Aliás, esse configura um dos problemas mais sérios na administração dos fundos de pensão.

Os fundos de pensão brasileiros foram concebidos para empresas em crescimento, em uma economia que atingia a taxa média de 7%. Portanto, estabeleciam uma taxa de crescimento do contingente de trabalho, que barateava muito a contribuição do empregado e até do empregador inicial, de forma absolutamente ilusória. Por isso, esses fundos têm hoje de se adaptar muito rapidamente a uma situação bem diferente, com uma economia sem crescimento, ou com um índice de 2%, 1%, próximo a zero, configurando a estagnação. Evidentemente, o fundo tem de ser muito mais caro e a economia paga o que pode.

Sobre essa jóia, há uma história interessante. Em uma viagem para Belo Horizonte, sentou-se a meu lado um mineiro da Usiminas. Engenheiro, aposentou-se por outra entidade, e estava disposto a vender um apartamento para retornar ao fundo da Usiminas. É muito interessante como as pessoas têm grande dificuldade de prover a sua própria inatividade. Esse cidadão, provavelmente, tinha um nível de vida que o permitiria aposentar-se com base em seu patrimônio pessoal. Mas, preferia o respaldo do fundo de pensão da empresa. Ele se recorda de um instrumento financeiro, o Patrimônio Individual do Trabalhador (PAIT), que fracassou de forma tão contundente que nem deve existir mais.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Não prosperou, mas tampouco foi revogado legalmente. Portanto, ainda existe.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - E não prosperou por uma razão muito simples. O próprio aplicador tinha a obrigação de monitorar a carteira e realizar as aplicações. Um cirurgião próspero, por exemplo, pode cuidar perfeitamente de sua aposentadoria. Não precisa da Previdência Social, nem de fundos de pensão, pois tem dinheiro suficiente para construir um patrimônio pessoal. Esse cidadão jamais ingressará no PAIT. Passa o dia inteiro operando e não é administrador financeiro. A ele pode interessar um fundo de pensão, onde um terceiro administre.

Quanto à atratividade dos governadores, o senhor fez uma observação relacionada ao fundo do Estado do Piauí aplicar em São Paulo. Isso é verdade. Em boa parte, os bancos captam no Norte e aplicam em empresas no Sul. Isso não é ruim. Ao contrário, quem tem obrigação de aplicar a fundo perdido, ou com taxa de rentabilidade baixa, é o Governo. Afinal, o fundo dos servidores é para servir a eles e não ao Governo. Não é idealizado para subsidiar. Isso tampouco é ruim por outra razão. Dentro dessa questão regional brasileira, na verdade, a prosperidade dos estados do Sul se deve em grande parte ao fato de existir mão-de-obra abundante em outros estados do Norte. Isso permitiu que determinadas regiões prosperassem mais com base na abundância da mão-de-obra, que também teve para onde se deslocar. Portanto, houve uma razoável prosperidade em alguns estados. Esse é o caso de Brasília, para onde houve um deslocamento, vinculado à possibilidade de prosperar. A integração permite uma prosperidade média razoável. Portanto, do ponto de vista macroeconômico, não é ruim que o Piauí aplique em São Paulo. Realmente, há dúvidas se os governadores irão se subordinar a uma lei rígida nessa questão das aplicações.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Gostaria de levantar também algumas questões. Quando se discute a mudança do regime de repartição para o de capitalização, no caso dos servidores públicos, e isso abrange outras áreas nas quais a Previdência viesse a se instalar, essa mudança seria incompatível com a definição antecipada de planos e benefícios definidos. Portanto, não seria apenas um problema de reformular os benefícios, ou trocar os existentes por outros. Na verdade, no sistema de capitalização, o benefício a ser percebido dependerá da rentabilidade dos investimentos realizados com os recursos recolhidos. Com certeza, isso gera um grau de insegurança para o contribuinte, que pretende, através desse mecanismo, poupar para o futuro, e constitui um grande óbice.

Por outro lado, ao se prever um plano de benefícios definidos, subrepticiamente, está-se prevendo também que, no futuro, alguém arcará com os possíveis déficits, que sempre sobram para as viúvas.

Além da proposta do senhor, como alternativa para a aposentadoria dos servidores públicos, muitos têm advogado a inclusão deles no regime geral da Previdência Social. O argumento é que a maioria dos servidores, nos três níveis de Governo, estariam contemplados pela cobertura básica da Previdência, hoje vigente. Os segmentos minoritários que porventura recebam salários maiores poderiam recorrer ao mercado privado, ou estabelecer um fundo específico, ou ainda recorrer às entidades abertas, considerando o problema adicional do custo desses planos de previdência complementar privados. Qual a sua análise dessa proposta de estender o regime geral da Previdência ao contingente dos servidores públicos?

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Evidentemente, há uma incompatibilidade básica entre o plano de benefício definido e a capitalização. Na verdade, esse plano, conforme existe nos atuais fundos de pensão fechados brasileiros, tem um seguro coberto, não-legalmente e não-obrigatoriamente, pela empresa patrocinadora ou pelo próprio contribuinte. A minha proposta, de certa maneira, embute isso na participação variável. O plano pode ter o benefício definido, mas a contribuição será variável. Portanto, na realidade, constitui indiretamente um plano de contribuição definida, com parte dela variável.

Outro aspecto é que o inativo também deve contribuir. Não pode ser obrigação apenas do ativo, porque senão, em determinadas situações, estariam sendo realizadas transferências injustas.

A explosão dessa situação de deterioração não atinge só o contribuinte fiscal em geral, mas também o servidor, com o achatamento dos salários dos ativos. Constitui um resultado duplo. Quando se alega que a despesa final ficará a cargo do Governo, significa aumento de imposto. Se a opção não for aumentar o imposto, acaba-se promovendo a degradação do pagamento aos servidores inativos. Isso é terrível, pois os serviços públicos se deterioram, e as pessoas trabalham menos para se dedicar à complementação de renda, configurando uma situação dramática. Portanto, vale o esforço da capitalização para se tentar colocar um freio nesse processo de degradação.

Também é possível transferir o servidor para o regime geral da Previdência. Os seus proventos estão caindo tanto que, realmente, logo passará para o regime básico. A proposta é viável porque advém da verificação da degradação real tanto dos serviços quanto dos proventos. Nesse caso, não se justificaria um regime especial, pois estariam a nível de salário-mínimo, com a mesma base do regime básico. Ninguém pretende que isso aconteça, mas configura uma tendência com a degradação permanente dos proventos e da qualidade dos serviços. Uma solução seria a criação de um fundo, com parte no regime da previdência pública e outra no fundo de pensão. O problema é que, em toda legislação, o fundo de pensão requer um instituidor, que deveriam ser os próprios governos, preocupados com a qualidade dos serviços prestados à população que os elegeu.

Fernando Beskow - Ainda permanecem algumas dúvidas. A maioria dos fundos de outros países, por exemplo, tem pagamento continuado, embora o pecúlio venha na forma de uma única prestação. Constitui muito mais um seguro social, que o cidadão recebe ao final de seu tempo prévio de trabalho. São poucos os países onde existe um benefício continuado.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Mas, há muitos fundos com benefício continuado.

Fernando Beskow - No entanto, nesse caso, fica a impressão de que o valor é menor.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Os valores, em geral, são menores. Não é o último salário.

Fernando Beskow - Atuariamente, isso tem possibilidades em uma economia com estabilidade de moeda. No Brasil, já é um pouco mais complicado. Outra questão muito importante está na administração do fundo público. Na medida que o modelo proposto pelo senhor prevê o crescimento de um fundo fechado, público, destinado ao servidor, ele estaria regulamentado pela legislação própria hoje existente, a do fundo fechado. Ele tem um instituidor, uma empresa pública como a Petrobrás, ou uma privada, como a Volkswagen, a General Motors. No entanto, a empresa é administrada por um conselho, onde o servidor tem apenas assento localizado, é minoria. Pela proposta básica do senhor, os fundos seriam por categorias funcionais, para magistrados, militares, engenheiros, servidores federais, pois os salários são diferentes. Nesse caso, quem seriam os instituidores? O Ministério da Previdência, um por ministério, ou a União como figura jurídica?

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Na realidade, seria necessária uma lei especial. Não se pode aplicar, diretamente, a Lei nº 6.435. Deve haver uma lei específica para o fundo dos servidores, que tem características próprias, um pouco diferentes.

Na verdade, os fundos por categorias são defensáveis quando certas categorias têm direitos especiais. Quando eles não existem, o fundo pode reunir pessoas de diferentes categorias. No caso dos magistrados, dos militares, cujos direitos especiais são mais definidos do que os de outros servidores, justifica-se um fundo por categoria. Em outros casos, torna-se possível um fundo que reúna os servidores em geral, com a aplicação de aspectos da Lei 6.435, como a contribuição progressiva. Isso é perfeitamente aplicável nesse caso. O instituidor seria a União, no caso da União, e os estados, no caso dos estados, etc..

A atuária pode calcular qualquer taxa sobre qualquer direito. O problema é que, às vezes, a taxa de contribuição pode ser muito alta. Em geral, quando se estabelece um direito pelo último salário, a taxa de contribuição será elevada. Caso seja considerado um percentual mais baixo sobre os últimos dez anos de salário, por exemplo, 90% ou 80% da média dos últimos cinco anos, evidentemente, a taxa de contribuição será bem menor e muito mais razoável.

Maria Inês de Souza Gomes - Considerando esses fundos por categorias, não seria uma regressão diante do que já existiu? A Previdência começou, exatamente, através das caixas por

categorias, que terminaram aglutinadas em uma só, no INSS. Com relação aos servidores públicos, não seria muito mais difícil gerir tudo isso conforme essas categorias? No decorrer de todos esses anos, as categorias funcionais de servidores públicos, civis e militares, vêm aglutinando uma série de vantagens constitucionais impraticáveis de serem derogadas. No caso dos professores, por exemplo, a aposentadoria veio mais cedo por força constitucional.

Não seria muito mais justo, factível e fácil de administrar se fosse criada a previdência complementar facultativa do Governo, da própria Previdência? Hoje, o que se observa nos fundos de pensão abertos é o cidadão realizando os pagamentos e, no momento da complementação, o que recebe jamais é o que esperava. Apesar das dificuldades, em um fundo fechado, a complementação é mais ou menos compatível com o que se esperava receber.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Sobre as caixas por categorias, gostaria de esclarecer que a proposta não contempla fundos por categorias. Determinadas categorias, em função de direitos muito especiais, precisariam de um fundo próprio, porque estariam sendo subsidiadas caso fizessem parte de um fundo geral. Portanto, como têm direitos especiais, é mais justo que elas próprias paguem por esses direitos. De qualquer forma, proponho um fundo geral e não por categoria.

Sobre a questão de se regredir ou não, muitos defendem que as antigas caixas eram mais bem geridas do que o INSS. Não tenho opinião formada a esse respeito. Na verdade, quando um sistema previdenciário é criado, a gestão torna-se bem mais fácil do que ao longo de sua evolução. Os beneficiários são poucos e as categorias que criam o sistema, em geral, são mais ricas. Tudo isso faz parte da história da Previdência.

A evolução brasileira não ocorreu no sentido de caixas por categorias, como a dos bancários ou comerciários, mas de fundos de pensão por empresa. Não há regressão no fato do servidor público também se encaixar nesse modelo. O modelo do fundo de pensão fechado é muito mais acessível do que o do aberto. Como o fundo aberto é muito caro, não seria conveniente adotá-lo. Não há razão para o servidor público receber um tratamento diferente do funcionário da Petrobrás, que tem acesso a um fundo de pensão. Parece absolutamente razoável o servidor constituir o seu próprio fundo.

O problema da previdência aberta está no fato de existir no mercado de trabalho pessoas que não participam de grupos com certa homogeneidade e, por isso, têm de recorrer a ela.

O caso das viúvas dos ex-integrantes do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro serve para ilustrar uma de suas observações. Elas têm direito à pensão integral, mas recebem apenas uma parcela. A dívida acumula-se de tal forma que, se entrarem em conjunto na Justiça, o direito não poderá ser negado e o Instituto de Previdência do Estado irá à falência, pois não tem como pagar. Terá de estabelecer um regime especial, fazer um empréstimo ou algo parecido.

Existem determinados direitos que recebem o mais injusto dos tratamentos. Pragmaticamente, não é atendido, porque não é realizado, embora a pessoa tenha passado a vida inteira na expectativa daquele direito. No processo de poupança, as decisões econômicas ocorrem de acordo com as expectativas de direito. Se esse direito não é atendido, gera uma situação dramática na vida das pessoas e uma flagrante injustiça, pois o direito está contemplado na lei. Pode até ser um direito excessivo, como é o caso da pensão integral. Tampouco concordo com a questão dos 25 anos para a mulher, com a aposentadoria especial para os professores e com a pensão integral, pois o sobrevivente não tem as mesmas despesas que tinha o casal. É uma questão pragmática da previdência, em geral, e não específica da previdência do servidor.

A previdência complementar facultativa deve existir, não propriamente para o servidor, pois é uma previdência geral. Se a previdência aberta não fosse tão inacessível, a rigor, não seria necessária uma previdência complementar. O servidor tem condições de estabelecer seu próprio fundo, que seria provavelmente mais econômico.

Maria Inês de Souza Gomes - Uma outra questão é que o servidor não contribui para a aposentadoria. Só desconta para fins de pensão. Caso se pretenda transferir essa parte da previdência do servidor público para o fundo, isso irá configurar uma situação muito difícil, considerando que ele jamais contribuiu, durante toda a vida, para a aposentadoria, paga integralmente pelo Governo. Será muito difícil o servidor se convencer de que tem de começar a pagar para receber alguma coisa. Com o celetista acontece o contrário, pois ele sempre pagou para ter algo em troca.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Isso é o que considera a percepção do direito. Na verdade, quando se paga 7% para a pensão ou para a aposentadoria, tanto faz, pois no regime de repartição tudo é recolhido ao caixa do Tesouro. Não importa o nome, nesse caso, vale a expectativa de direito envolvida.

As conquistas aqui abordadas são aparentes. As senhoras dos promotores, por exemplo, obtiveram a pensão integral, mas não a recebem de fato. Boa parte dessas conquistas é diluída na degradação dos proventos. Portanto, é melhor encarar realisticamente a questão, do que se iludir com direitos que não poderão ser realizados.

Nílma Paulo - Sou da Diretoria do Seguro Social. De janeiro de 1991 em diante, alguns de nós passamos de celetistas para o Regime Jurídico Único e estamos contribuindo. O senhor tem idéia de quem está gerindo essa contribuição? Algumas prefeituras também criaram esse regime único, e utilizaram o Artigo 94 da Lei nº 8.213 para requerer a compensação financeira na recíproca, imaginando que essa compensação seria o início do fundo de pensão deles. O que o senhor pensa disso?

Hélio Portocarrero (Conferencista) - A questão é interessante, mas não tenho idéia de quem são os gestores.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Entendo que esse recurso é recolhido ao Tesouro, que paga os proventos dos aposentados do setor público. Portanto, não existe uma gestão, não há capitalização. O que entra no caixa, o Tesouro aporta mais um recurso e paga a fatura dos aposentados da União, pois a outra parte ainda corre hoje por conta dos recursos dos Fundos de Previdência e Assistência Social (FPAS), que constituem os recursos da Previdência Social geral. Isso seria outra manifestação de injustiça flagrante, pois parte desses recursos é utilizada para pagar aposentados da União, com benefícios distintos e superiores aos dos aposentados do regime geral.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Realmente, essa é uma injustiça flagrante, relacionada com a questão das categorias com direitos especiais. O caso das prefeituras é muito interessante. Elas instituem um regime jurídico único e não promovem fundos de capitalização. Consequentemente, quando tiverem de pagar os aposentados, não terão recursos. Será uma das piores degradações em termos de serviço público, nesse caso das prefeituras. A situação é ainda mais dramática, porque seria perfeitamente possível a união de várias prefeituras para a formação de um fundo de pensão. Difícil é estabelecer o entendimento político entre os prefeitos. Quanto à compensação, não ocorrerá nunca, porque a Previdência não dispõe de caixa para isso. Não há possibilidade administrativa, nem muito menos financeira. Os prefeitos que confiam nessa compensação estão se iludindo.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Existe, às vezes, até má fé, porque ao se criar o regime jurídico único procura-se evitar o recolhimento à Previdência Social, sem a constituição dos fundos, em contrapartida. Portanto, em um primeiro momento, os prefeitos dispõem de uma folga de caixa bem interessante, para utilização com outros fins. Na verdade, hoje há um espaço para grandes falcaturas, que podem provocar sérias consequências, mais tarde, para a União e para a Previdência.

Fernando Beskow - Essa idéia é muito perigosa, mas está prevista na legislação. Salvo engano, uma lei complementar deverá regulamentar a compensação financeira e os prefeitos estão atentos a isso. A compensação constitui um direito já existente, não é apenas uma expectativa. Esse é o problema.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Na verdade, o problema é sério. Talvez, haja uma solução futura, em uma compensação de contas. E pode ser o único caminho legal para o atendimento desses direitos, para resolver a questão da acumulação da dívida legal.

Maria Inês de Souza Gomes - Esse fundo de compensação lembra uma situação verificada na Previdência, há cerca de 30 anos. Na época, as seguradoras de acidentes de trabalho concediam o benefício ao indivíduo e o despediam. Ele recorria à Vara de Acidente de Trabalho e os juízes o remetiam à Previdência, para o recebimento do pagamento. Depois, a instituição preparava uma rescisória contra a seguradora. O caso das compensações é uma repetição dessa situação.

Hélio Portocarrero (Conferencista) - Não sei se é verdade, mas dizem que as Varas de Trabalho foram criadas porque o número de processos era tão grande que requeria um órgão específico para atendê-los. Muito obrigado.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a presença do dr. Hélio Portocarrero. Estão encerrados os trabalhos.

A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PÚBLICA E AS ENTIDADES FECHADAS EUCLIDES ANTUNES*

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Diretor-presidente da SUPREV, fundação multipatrocinada de suplementação previdenciária, o Dr. Antunes é Diretor da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (ABRAPP) e também do Sindicato Nacional dos Fundos de Pensão. O enfoque principal de sua exposição estará voltado para a questão específica da previdência complementar. Com a palavra, o Dr. Antunes.

Euclides Antunes (Conferencista) - Dentro do tema previdência complementar, a abordagem desta exposição estará centrada especificamente na Previdência e em sua composição na Seguridade Social. As áreas de Saúde e Assistência Social não serão contempladas, embora alguns fundos de pensão prestem serviços nesses setores.

Para se ter uma idéia do campo de ação da previdência privada e da necessidade da previdência oficial básica, é interessante observar o exemplo de uma curva de benefícios, para quem tem 15 anos de vínculo com a Previdência. Existe uma queda significativa do benefício concedido ao trabalhador, quando o seu salário ultrapassa o valor de dois salários-mínimos. Muitos defendem, inclusive, que a Previdência Social limite-se ao apoio ao trabalhador de baixa renda, com remuneração até cinco salários-mínimos.

Há uma expectativa de que o teto de salários de contribuição à Previdência seja mantido próximo de dez salários-mínimos, embora o segurado receba um benefício bem inferior, na condição de assistido. Ainda que se tenha uma data bem escolhida, em que se muda o teto de contribuição à Previdência, não existem condições de se manter os benefícios nesses níveis. Basta analisar a necessidade real da manutenção do teto de contribuição em até três, cinco ou oito salários-mínimos, e observar a existência de massas de trabalhadores com ganhos superiores a essas faixas salariais.

Uma dificuldade para as pessoas situadas nessas faixas salariais, na base da pirâmide, está na manutenção do nível de vida com esses ganhos, com o salário-mínimo vigente e a falta de

*/ Palestra realizada em 22 de junho de 1993.

perspectivas de crescimento real desse salário. Em termos de auxílio-doença, o comportamento também é semelhante.

Outro exemplo é o caso do trabalhador com 35 anos de vínculo com a Previdência, que requer aposentadoria por tempo de serviço. Realmente, torna-se necessário fixar uma idade mínima para a aposentadoria. Mas, existe uma grande dificuldade com relação a isso. O Brasil tem uma expectativa de vida em torno de 53 anos, no Norte; 57, 58 no Nordeste; 63, 65 anos no Sudeste; e 73 no Sul. Portanto, é impossível fixar uma idade mínima por região. Mas, no entanto, uma idade mínima tem de ser fixada, para evitar a aposentadoria aos 47, 48 anos, no pico da capacidade laborativa do homem.

A previdência complementar estabelece a idade mínima de 55 anos. Os planos constituídos após o advento da Lei nº 6.435 só podem complementar a aposentadoria por tempo de serviço depois dos 55 anos. A existência da previdência complementar depende da existência da previdência básica. Portanto, é imperativa a manutenção da Previdência Social, com o Estado em sua função social de prestar cobertura ao trabalhador considerado de baixa renda.

Na previdência complementar, existem os planos fechados e os abertos. Fechados são os constituídos para um grupo de funcionários de uma empresa, com vínculo de emprego ou funções de direção. Abertos são os planos onde não há identificação prévia dos participantes do grupo. Qualquer pessoa pode adquirir um plano de previdência complementar de uma seguradora ou instituição financeira. Eles têm uma característica diferente, embora denominados complementares. Não existe a necessidade do benefício básico do INSS, para que atue como "complemento". É um seguro financeiro e não um plano vinculado ou suplementar. Passa a sê-lo se for elaborado para um grupo de pessoas e caracterizado como plano fechado.

Como funciona a previdência privada? Há os montepios, sem fins lucrativos, mas hoje praticamente extintos, e as entidades abertas, a maioria com fins lucrativos. Podem organizar planos individuais ou grupais e são constituídos na forma de sociedades anônimas.

Existem, também, as entidades fechadas de previdência, todas sem fins lucrativos, constituídas juridicamente como fundação ou sociedade civil, exclusivamente para planos grupais. Podem formar planos por empresa ou entidades multipatrocinadas e serão abordadas mais adiante.

A característica básica de um fundo de pensão está na formação de reserva, de recursos, de ativos, de patrimônio, para amparo do trabalhador na aposentadoria, ou para os cônjuges ou dependentes menores, quando se tratar de pensões.

Devem ser consideradas algumas vantagens, para a constituição desses fundos. É necessária a formação de poupança de longo prazo, para que sejam canalizadas para investimentos produtivos. Com isso, promove-se a geração de empregos, a melhoria da distribuição de renda e outras conseqüências em função do aumento da produtividade. Para as empresas, as vantagens incluem a política de recursos humanos e a retenção e atração de mão-

-de-obra. Hoje, em alguns níveis técnicos, gerenciais e executivos, existem exemplos de mudança de emprego nas empresas que não têm fundos de pensão.

Evidentemente, para o trabalhador, essas vantagens são bem mais significativas, no momento em que, consideradas as características sócio-econômicas dificilmente formarão poupança constituída como ganho direto. Esse é um aspecto muito importante, pois quando participa de um fundo de pensão, o trabalhador tem descontado do seu salário, tributado na fonte, o valor de sua contribuição. Posteriormente, também existe a tributação nas aplicações dos recursos capitalizados, seja no mercado financeiro ou no imobiliário. Quando se desliga da empresa, leva a sua parcela de contribuição, mas tributada. Se o plano estiver sendo tributado, o trabalhador não sofre tributação na devolução do montante constituído por suas contribuições. Mas paga o imposto ao ser aposentado pelo plano e ao receber a complementação. Portanto, a situação é muito confusa. No caso do benefício, alguns entendem que a tributação só recairia sobre a parcela do benefício que ele recebe, por força da contribuição da empresa para o plano, quando tributado nos investimentos realizados no mercado.

Hoje, os benefícios básicos existentes nesses modelos de plano incluem as aposentadorias em geral, os auxílios-doença, acidentes e pecúlios. Normalmente, os planos apresentam características específicas e atuam a nível complementar à Previdência Social. Portanto, na maioria dos casos, são fornecidos esses complementos ou suplementos. A intenção é de que sejam realmente complementares à Previdência. A questão está em saber como esse assunto está sendo tratado a nível técnico e de análise direta das regulamentações de cada plano.

O tempo mínimo de filiação à Previdência é uma necessidade. Existem planos que concedem benefícios suplementares de aposentadoria por tempo de serviço, a partir dos 30 anos de contribuição, desde que o participante tenha 55 anos de idade. Idade mínima para a aposentadoria, tempo mínimo de vínculo com a empresa e de participação no próprio plano. Existe uma série de requisitos, carências e compromissos para com o plano, para que se possa gozar desses benefícios. Tudo isso é feito de forma técnica. Não se pode pensar mais em termos de regimes primários ou, simplesmente, não-profissionais, quando se cria um fundo de pensão. Torna-se necessário um trabalho atuarial, técnico, inclusive das massas, até de forma individual, para cada um desses planos e fundos. É preciso considerar uma série de dados das massas e analisar as condições oferecidas pelo plano, em termos de cobertura total ou parcial, de existência ou não de valor mínimo do benefício e da adoção de proporcionalidade, quando se tem uma aposentadoria a partir de 30 anos de contribuição, desde que o contribuinte tenha idade igual ou superior a 55 anos.

As entidades realizam o cálculo atuarial, para que o plano, ou fundo, tenha condições seguras de sobrevivência e garanta os compromissos assumidos. A atividade da empresa teve início em determinado momento. Alguém começou a trabalhar nesta data. Portanto, requer certo tempo antes da constituição do fundo. Conforme as características do plano, e com os dados citados anteriormente, o atuário analisa as características da massa, considera o tempo anterior de empresa até a data de início do plano, valor do salário, número de dependentes, tipos de benefícios, carências, etc.. Em função desses dados, determina uma data que seria a do início

do benefício e projeta a contribuição a ser paga ao plano, para constituir um fundo garantidor das reservas individuais da massa e o benefício complementar, considerando a expectativa de vida.

Teoricamente, como age o atuário e quais as metodologias? No regime de repartição simples, são calculados os fundos e a necessária contribuição para o conjunto de auxílios e pecúlios; no de repartição de capitais de cobertura, as pensões e aposentadorias por invalidez.

No regime de repartição simples, o atuário considera os volumes de ocorrências em valores do exercício passado e projeta a necessidade de receita para cobertura dos volumes de reposição de caixa, atualizados de acordo com a taxa atuarial do plano. No regime de repartição de capitais de cobertura, é fixada uma taxa de contribuição, paga mensalmente, e capitalizada em função de uma expectativa de dados estatísticos, de eventos possíveis de ocorrer no ano, como acidentes ou invalidez. Se o evento acontecer e o valor da reserva não estiver constituído, o plano terá de aportar uma linha de recursos, que até poderá ser coberta no exercício seguinte, ou nos próximos, financiadas. Em alguns casos, as próprias empresas patrocinadoras têm de aportar esses recursos, dependendo das características do plano.

No regime de capitalização, só existe hoje a aposentadoria por tempo de serviço, idade ou especial. A aplicação desse regime ocorre por se conhecer os dados das pessoas participantes do plano.

De onde surgem os recursos para os fundos de pensão e quais as fontes de cobertura desse custeio? Há um elenco bastante amplo de contribuições, como as dotações iniciais, de cobertura dos riscos iniciais do plano, e as legadas de outras receitas. As fontes de custeio cobrirão as necessidades de constituição do patrimônio do fundo. Esses valores são pagos aos fundos, mas as empresas hoje somente realizam a contabilidade desses valores de contribuição, classificando-os como despesas operacionais. Inexiste uma linha de incentivo. Em um país que requer formação de poupança para investimento na produção, deveria haver uma linha de incentivo à formação de fundos de pensão, com investidores institucionais de reservas reais de poupanças de longo prazo. Realmente, seriam necessários incentivos, para que um bolo maior pudesse financiar o crescimento e a produção, gerar empregos, melhorar os níveis de distribuição de renda, etc..

Quais as características dos planos de benefícios existentes? Existem planos cujo benefício é definido e o seu valor estabelece a taxa de contribuição.

Quando a empresa determina que o trabalhador receberá o equivalente a 70% do seu último salário, independentemente do salário percebido no momento elegível do benefício, e do valor do benefício básico do INSS, isso provoca certa insegurança em seus custos. Existe outro modelo de plano pelo qual as empresas optam, por questão de segurança, denominado Plano de Contribuição Definida. A empresa opta, por exemplo, em contribuir com o equivalente a 8% da folha de pagamento de salários. O valor do benefício, para quem participa desse modelo de plano, é calculado em função da reserva individual formada.

Atualmente, a maioria dos planos segue uma linha mista. De modo geral, as empresas têm optado por fornecer a todos seus funcionários, empregados e dirigentes, os benefícios de risco, como auxílio-doença, invalidez, pensão, pecúlios, realizados em um pagamento único, como se fosse um seguro, e sem que o trabalhador participe do seu custeio.

Como opção, é oferecido, facultativamente, um plano de aposentadoria complementar, através do modelo de contribuição definida, onde o percentual da taxa de contribuição é fixo, para aposentadoria por tempo de serviço, idade ou especial.

O sistema mais indicado hoje, para se ter um controle individual, uma transparência para o participante e para toda a sociedade, é o chamado sistema de cotas, como se fosse um fundo mútuo, onde as contribuições realizadas pelos participantes permanecem isoladas em uma conta. As contribuições da empresa vão para outra conta, com a linha de valorização pela natalidade, pela variação patrimonial no período. Conforme a condição do plano, se a empresa contribui, por exemplo, com 8%, o funcionário deveria contribuir com 4 ou 5%. Caso o plano tenha uma previsão de valor do benefício abaixo da expectativa do trabalhador, ele pode realizar contribuições voluntárias ou especiais para reforçar sua conta individual.

A empresa pode adotar também a linha de distribuição do lucro, repassando-o a seus empregados, através de critérios pré-fixados e a título de contribuições adicionais e voluntárias, não-obrigatórias. Quando o trabalhador se aposenta, terá o somatório dessas contas, de um a quatro, reunidas para efeito de cálculo do valor de seu suplemento, em função de sua idade. Quanto mais jovem for, na data da aposentadoria, menor o valor do benefício. Atuarialmente, determina-se um valor que, pela expectativa de vida em função da idade na data do requerimento do benefício, e aplicado sobre o saldo da conta, irá fornecer o valor do suplemento. Esse modelo é utilizado em muitos países.

Quando o trabalhador se desliga da empresa e cancela sua participação no plano, recebe o que contribuiu 100% atualizado pela rentabilidade do plano. Desde que o desligamento não ocorra por justa causa, pode continuar vinculado ao plano, contribuindo ou mantendo o saldo reservado para ele, até a data do preenchimento total dos requisitos do plano (benefício definido).

Existem as vantagens diretas, onde o trabalhador recebe o extrato - em geral, isso ocorre hoje semestral ou trimestralmente -, a relação dos ativos que garantem o fundo, o relatório de rentabilidade, a valorização das cotas existentes nesse período e a acumulada. Portanto, constitui uma linha bem mais transparente, moderna e prática de entendimento e acompanhamento.

Por ser pessoa jurídica, de direito privado, o fundo de pensão não tem donos, sócios ou cotistas. Caracteriza-se por seu patrimônio, tem seus participantes, com direitos e obrigações em relação ao plano, bem como as empresas patrocinadoras, e conta com inúmeras atividades gerenciais, burocráticas, de natureza administrativa, legal e fiscal. Há uma linha de direção desses fundos.

Há alguns fundos de pensão que têm participantes em seu conselho fiscal. O conselho deve ter a participação do empregado, para acompanhar a administração, caso não possua condições profissionais de exercer atividades na área executiva. Há muitos exemplos lamentáveis, onde são eleitas diretorias internas, na busca da democracia ampla, mas sem a menor capacitação técnica para a função.

Essa é uma atividade profissional. Realmente, a atividade do Conselho de Acompanhamento de Órgão Superior até deveria ter a participação do empregado, desde que, também na linha da liberdade democrática, seja essa a opção da empresa patrocinadora, que instituiu o plano.

Um fundo de pensão apresenta uma estrutura funcional. No caso do fundo multipatrocinado, são vários planos distintos, de empresas não-coligadas, de grupos diferentes, sendo que um desses planos pode ter mais de uma empresa como patrocinadora. No entanto, juridicamente, não existe a vinculação, a solidariedade. Os planos têm características, respeitando as políticas de recursos humanos da própria empresa patrocinadora.

As principais características do sistema de previdência complementar incluem a famosa receita da caixa d'água. São as receitas previdenciárias, que saem para o pagamento do benefício, vão para o investimento e apresentam um ciclo contínuo.

O primeiro ponto de preocupação relacionado à previdência complementar pública é que não deve possuir um grande cadastro. É inevitável e impraticável a concentração de um cadastro para se ter controle administrativo, gerencial e técnico de um fundo monstruoso. Há dificuldades em conhecer os milhões de assistidos e também os seus endereços. O número de fraudes é absurdamente elevado.

Portanto, considerando a previdência complementar pública, não se pode pensar a nível de concentração e construir um grande fundo para se ter um grande patrimônio, para que aconteça depois tudo aquilo que ocorreu com o PIS, Fundo de Garantia, Poupança, etc.. O Brasil é um país com diferenças sociais brutais e enormes diferenças regionais. Portanto, realmente, torna-se necessário abrir a previdência complementar a todos os níveis, autônomos, sindicatos, classes e categorias profissionais, mas a níveis regionalizados e administrativos, até independentes, onde o Estado deve determinar as condições de sua constituição, e os parâmetros mínimos e realizar também a fiscalização do funcionamento dessas entidades ou fundos de previdência complementar pública.

Com quase 26 anos de atuação no setor, com uma experiência muito grande em termos de fundo de pensão no Brasil e no exterior, e participações em intervenção, liquidação, diretoria fiscal, gestões especiais, considero a situação preocupante. Inclusive, preocupa também os especialistas do Serpro e da Dataprev, que atuam nas empresas de processamento, e não vêem condição de controle de cadastro para massas tão grandes. Na medida que se distribui, regionalizadamente, essas condições de previdência complementar pública, será possível um

favorecimento dos níveis de controle, de custos e de ganhos individuais, para se emitir os extratos nos moldes já apresentados.

Hoje, o sistema fechado abrange cerca de três milhões de pessoas. Há uma massa de quase 35 milhões de trabalhadores registrados. Realmente, considerando uma linha de evolução, pode-se chegar até 50 milhões de trabalhadores registrados oficialmente na carteira de trabalho e na Previdência Social. Essa linha de benefício poderia ser ampliada para essa própria massa, com todas as vantagens já citadas.

As principais legislações vigentes, afora várias resoluções e portarias, são a Lei nº 6.435, de julho de 1977, e o Decreto nº 81.240/77. Os órgãos de normatização e fiscalização dos fundos de pensão são o Conselho de Gestão da Previdência Complementar e a Secretaria da Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social.

O Conselho Monetário Nacional dita as diretrizes dos investimentos. O Banco Central promove o controle estatístico e divulga as resoluções emanadas do Conselho, e a Comissão de Valores Mobiliários acompanha as operações de renda variável. Mensalmente, as entidades encaminham relatórios das suas posições em investimentos para esses órgãos. A Secretaria da Previdência Complementar desempenha ainda o papel de protetora dos participantes, e acompanha a segurança econômico-financeira dos planos.

Atualmente, o setor público federal tem uma participação reduzida no perfil dos fundos de pensão. Prevalece um maior número de entidades do setor privado e de empresas patrocinadoras, com potencial de crescimento para mais de sete mil empresas, que congregam cerca de 20 mil trabalhadores.

Até março de 1993, havia 269 entidades fechadas de previdência complementar. Em 1981, verificou-se um crescimento, pelo menos percentual, no número de entidades aprovadas, em funcionamento antes do advento da lei e com as adaptações realizadas em função dessa lei.

Informações sobre a previdência social e complementar em alguns países incluem as responsabilidades trabalhistas, pagas a nível social, como no caso do Fundo de Garantia. Na Alemanha, há determinada quantidade de marcos, em termos anuais, e a idade prevista para o homem é de 65 anos e, para a mulher, de 60 anos. Esses planos são revistos anualmente. Em termos de custos, sofrem alterações para mais ou menos, inclusive o valor do benefício e não só da contribuição. No Brasil, existem dificuldades na implementação desse tipo de situação, porque a Constituição aborda o problema da isonomia, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido. Na Europa, alguns constituições são flexíveis, considerando a abrangência social do fato para o país.

Na Argentina, a parte de previdência complementar só estava sendo realmente contratada para grupos acima da linha gerencial, chegando-se à linha do executivo, mas com planos abertos. Hoje, a previdência complementar argentina está sendo reformulada e deverá se tornar um misto

entre o modelo brasileiro e o chileno. Na Austrália, a cobertura abrange apenas o trabalhador de baixa renda. Os demais parcelamentos são realizados através da previdência complementar.

Dados médios revelam que a maioria dos países asiáticos, europeus e americanos mantém um nível de renda na inatividade de cerca de 60%. A Organização Internacional do Trabalho também considera que esse constitui um bom nível de ganho para o aposentado.

Na Bélgica, esse nível de ganho é um pouco mais significativo. Mas, na maioria dos países, os níveis de benefício não chegam a atingir 100% do salário. Também é preciso considerar que o salário-mínimo nesses países é bem mais elevado do que no Brasil, em termos comparativos de dólar.

No Canadá, verifica-se uma tendência, com mudanças na legislação, para reduzir a cobertura até cerca de oito salários-mínimos, na equivalência em cruzeiros. A programação prevê um período de cinco anos para se atingir esses níveis. A parte complementar deverá ampliar a faixa de cobertura. A Espanha também está mudando totalmente a legislação, para ampliar a atuação do setor privado e reduzir a atuação do Estado, considerando que a previdência social espanhola enfrenta sérios problemas de liquidez. Houve mudanças recentes na legislação e esses valores também estão sendo reduzidos.

A queda da fecundidade e a ampliação da expectativa de vida constitui um problema sério para os países da previdência na Suíça e na França. No modelo americano, os benefícios definidos são exatamente os benefícios de risco, de invalidez ou de pensão, não-programáveis.

Hoje, o Estado está bem abaixo da linha dos complementos da contribuição definida. E a tendência, realmente, é de redução da cobertura previdenciária estatal.

A França também atravessa momentos difíceis em sua previdência social e não tem caixa para honrar seus compromissos. Está ocorrendo uma redução na massa da população economicamente ativa, com mudanças no perfil demográfico. Atualmente, a quantidade de jovens está se invertendo em relação à quantidade da população com mais de 50 anos, com uma ampliação no topo da pirâmide de idades e uma expectativa de vida mais longa. Portanto, as gerações atuais e futuras estão sem condições de sustentar e financiar a previdência social.

Na linha da renda média do aposentado, é possível identificar as partes correspondentes à indenização de fundos trabalhistas. Inclusive, nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho exclui o Fundo de Garantia, considerando que não deveria integrar uma linha social, onde só entraria, especificamente, a Previdência. No Brasil, a parte suplementar para a massa de trabalhadores está bem reduzida. Em alguns países, como Suécia, Singapura, Espanha, agora é que se está desenvolvendo significativamente a parte complementar.

Em termos de revisão constitucional, seria importante, primeiro, que a previdência básica estivesse voltada para o trabalhador de baixa renda, com rendimentos de cinco salários-mínimos, no máximo. Se houver um crescimento real no valor do salário, devem ser considerados, no

máximo, três salários-mínimos. Seria necessário também estimular a constituição de fundos, fechados, abertos e públicos, para se ter o maior número de opções, e para que todos desfrutem da oportunidade de realizar a poupança individual, com uma renda condigna na inatividade, para a manutenção da vida pessoal e familiar. É preciso também conceder incentivos, até fiscais, para a constituição dos fundos. Os patrimônios seriam revertidos em reservas desses fundos, para investimentos em empresas, criando oportunidades de emprego e melhorando a distribuição de renda e até aumentando a própria arrecadação do Estado em todos os seus níveis. O Artigo 201, Inciso VII, determina a realização da previdência complementar pública, porém, não-concentrada, para evitar a criação de um novo elefante branco. E que se criem, também, condições para participação na administração da previdência complementar pública daqueles que devem exercer a fiscalização, segmentada a nível regional, para que não se perca o controle, desde que definidas, claramente, as regras de sua estruturação e administração e o elenco de benefícios.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Agradeço a palestra do Dr. Euclides Antunes e gostaria de conhecer sua opinião no que diz respeito a denúncias veiculadas na imprensa sobre entidades fechadas, vinculadas às empresas públicas estatais. Basicamente, as denúncias revelam um aporte excessivo para os fundos de pensão, por parte das patrocinadoras e em relação à contribuição do empregado. Os fundos estariam sendo financiados pelo conjunto da sociedade, através dos aportes que o Tesouro teria de realizar a essas empresas, para honrar suas obrigações.

A outra questão, vinculada à essa, diz respeito às dificuldades que determinados fundos de pensão têm enfrentado, em função da própria perda do dinamismo econômico do país, na última década. De certa forma, quando instituíam seus fundos de pensão, as empresas trabalhavam com perspectivas mais promissoras de crescimento econômico. Cerca de 15 anos foram perdidos, pois todos os programas sociais implementados pelas empresas acabaram afetados pelo dinamismo econômico. Gostaria de conhecer sua opinião sobre esse aspecto.

Euclides Antunes (Conferencista) - O primeiro deles refere-se às responsabilidades das próprias empresas patrocinadoras. Ao longo de sua história, começaram a assumir compromissos diretos e tiveram de pagar benefícios sem que fossem constituídas reservas, e sem a existência de regras claras para a concessão de benefícios a seus trabalhadores. Conseqüentemente, a partir de 1967, um número expressivo de trabalhadores começou a ser afastado do emprego, e a folha de pagamento de benefícios dessa massa de aposentados, antes pagos diretamente pela empresa, realmente, acabou se tornando pesada. A empresa estatal, portanto, simplesmente constituiu um fundo de pensão para garantir aos novos empregados, a partir daquela data, uma condição complementar, porém, com a sua participação no custeio, para a constituição das reservas de patrimônio, suficientes para o pagamento desses benefícios.

Portanto, quando se fala em índice de paridade da taxa de contribuição, é fácil reconhecer que aconteceram fatos que, realmente, escaparam a qualquer controle, pois não houve um estudo prévio ou uma tentativa de análise dos reflexos daquelas medidas. Evidentemente, tudo isso levou a um nível de contribuição e a um aporte de recursos mais elevados. Isso porque existe

o chamado plano de benefício definido, cujo cálculo do benefício inicial, na maioria dos casos, considera o valor do benefício básico do INSS.

Na medida que o INSS veio reduzindo, ao longo desse período, o valor do benefício em termos reais, em relação ao teto de contribuição e às fórmulas de cálculo, o valor da suplementação a ser paga por esses fundos aumentou. Como se não bastasse a obrigação direta com a massa de trabalhadores dessas empresas estatais, principalmente federais, além da redução do benefício do INSS, o que ocorreu? A economia andou de mal a pior e, conseqüentemente, experimentaram uma necessidade maior de constituição de reservas, mas não se pode dizer que apresentam déficit.

Toda linha atuarial trabalha com uma projeção, uma expectativa, a partir de condições técnicas prováveis, onde tudo é calculado com base em dados estatísticos. A massa de participantes não tem exatamente o mesmo tempo de vida, nem a mesma expectativa de vida. Alguns morrem antes da data prevista nas tábuas técnicas, outros, depois. Evidentemente, há uma margem de segurança que os atuários colocam nesses estudos. Portanto, esses níveis de contribuição também devem ser revistos.

O modelo do fundo foi alterado pelo mesmo problema apontado há pouco, com relação ao benefício básico do INSS, que foi sendo reduzido, enquanto se ampliava a responsabilidade da empresa e dos participantes, gerando mais uma vez, de forma indireta, um tributo adicional. Portanto, criou-se o plano de contribuição definida, onde não há a necessidade de se conhecer o valor do benefício básico do INSS, para efeito de cálculo do benefício. Basta comprovar a condição de aposentado, por qualquer uma das modalidades, ou de cônjuge dependente da pensão. Essas mudanças, realmente, levaram a uma segurança, foi um aperfeiçoamento. Portanto, em termos seguros de previdência complementar em uma economia e em uma situação social como a brasileira, não é possível trabalhar com um fundo de pensão, cujas condições sejam somente de benefício definido. Isso porque se sabe que a economia não será consertada em curto espaço de tempo.

Trabalhar numa linha que desconhece esse perfil demográfico, realmente, é difícil. O problema não está só no Estado, mas também no setor privado e em todo lugar. Sou contrário à estabilidade do servidor público, porque acredito na livre concorrência. É a democracia. Tudo que é imposto, compulsório, quebra essa vinculação. Portanto, esses fundos, na verdade, também foram formados em situações distorcidas, típicas da realidade brasileira, quando não existia sequer a Previdência Social.

Quando foi constituída a caixa de previdência do Banco do Brasil, a Previ, era pago diretamente um salário, equivalente a 90% do que o funcionário recebia quando em atividade, após 30 anos de atividade no Banco, no mínimo. Isso foi antes de 1934, ano do advento da Lei Elói Chaves. Posteriormente, em 1936, quando foram constituídos os institutos, como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais etc., registrou-se um convênio entre o Banco do Brasil e o IAPAS, na época em que o Banco não contribuía com a

parcela referente à empresa, pois garantia o pagamento das aposentadorias e pensões. A empresa se comprometeu a garantir tudo isso diretamente até determinada data. A partir daí, começou a ter condições técnicas mínimas para criar fundos e reservas, e proporcionar tratamento diferenciado aos admitidos após a data da constituição do fundo. É preciso buscar o passado, para conhecer o presente e pensar no futuro. Hoje, na verdade, não existe segurança. E trabalha-se muito mais na linha política do que na dos objetivos de médio e longo prazos. Está-se adotando uma linha imediatista e, muitas vezes, empírica. Consertar esses fundos é fácil, basta vontade política.

O setor estatal exibia esses modelos de planos, que advêm de algumas décadas. Realmente, existem na Constituição algumas deficiências, na medida que é uma Constituição para primeiro mundo, com economia de quinto mundo, uma estrutura sócio-econômica bastante complexa, difícil de ser implementada, onde até boa parte das prefeituras sequer paga o salário-mínimo vigente, inclusive para os professores.

A previdência complementar é uma das ferramentas, entre muitas outras, que deve ser constituída, a médio e longo prazos, para auxiliar no desenvolvimento social e econômico. Existe uma saída para o Brasil, pois o problema social, econômico e de reestruturação não é exclusividade do país.

Com relação à previdência complementar, há hoje interesse de várias empresas, sindicatos, federações e até centrais sindicais. Todos demonstram interesse em constituir um fundo de pensão, mas dentro de condições técnicas mínimas, com a participação do trabalhador na gestão do fundo, a nível de conselho e de direção. Porém, é preciso ter cuidado na formação dessa previdência, e que seja até regionalizada, para não se criar "elefantes brancos". A regionalização pode evitar a explosão do crescimento e a desmoralização. Não cabe a defesa do modelo chileno, por exemplo, que simplesmente privatizou e passou a previdência para meia dúzia de administradores, compulsoriamente. Falar em compulsoriedade gera preocupação, pois, se fosse bom, não seria compulsório, e um plano como o do Chile precisa de um tempo de maturação para atingir um nível de benefícios minimamente satisfatórios.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Hoje, para se ter um processo de expansão da previdência complementar - inclusive o senhor mostrou que isso já está ocorrendo - seria necessária uma redução progressiva da participação das entidades do setor público, inclusive federais, com o conseqüente aumento na participação do setor privado. E que essa expansão acompanhasse, na área de previdência complementar, a reestruturação do modelo brasileiro de previdência social. O senhor identifica mais óbices de natureza estrutural, ou as questões estariam mais ligadas ao ordenamento jurídico-institucional e à existência de um sistema melhor, para garantir padrões adequados de gerenciamento desses fundos? Os problemas poderiam ser resolvidos no curto prazo, no sentido de se pensar num novo modelo jurídico-institucional para regular a previdência complementar no país? Ou haveria alguns óbices estruturais? Como exemplo, é possível citar a extrema desigualdade de distribuição de rendimentos no mercado de trabalho, que reduz potencialmente a clientela da previdência complementar, pois, à medida que se tem a maioria da população ativa composta por

assalariados de baixa renda, a propensão a poupar e a contribuir adicionalmente para um programa de previdência complementar é menor. É possível citar também a perda do dinamismo econômico, bem como a instabilidade decorrente das taxas de inflação, que prejudicam a previsão dos níveis de retorno, e a própria capacidade de capitalização dos recursos alavancados. Resumindo, onde o senhor identificaria os grandes óbices, para que fosse possível deslanchar, generalizar ou ampliar o espaço da previdência complementar no bojo do sistema de proteção social?

Euclides Antunes (Conferencista) - Existe um potencial de cerca de sete mil empresas, com mais de 500 empregados, para constituição dos fundos de pensão. No entanto, prevalece a insegurança, na medida que se constitui um fundo e o Estado determina, a todo momento, a compra de letras hipotecárias, em troca de um pagamento específico. Ou seja, o Estado invade a poupança individual do trabalhador. Enquanto teve a sua contribuição descontada do salário e já tributada, verifica-se um desrespeito, pois cumpriu sua obrigação social na prática, com a tributação inicial do salário. Portanto, com essas interferências excessivas e definições de condições pouco seguras, torna-se temerário constituir fundos, e mais temerário ainda quando o modelo era o do benefício dito definido, onde se considera o valor do benefício básico do INSS, para efeito do valor da suplementação.

Há um grande número de empresas com planos aprovados, simplesmente aguardando algumas definições, inclusive sobre a sua atuação no mercado, para implantar o seu fundo, a previdência complementar, só que dentro do modelo de contribuição definida.

Seria muito mais atrativo se as empresas e os trabalhadores tivessem uma linha de incentivo para a constituição do fundo, que não fosse simplesmente reconhecida para efeito de cômputo das despesas operacionais da empresa, como ocorre hoje. Na medida que se está na posição de um empresário, observa-se que ele tem de arcar com uma carga tributária pesadíssima, para controlar todas as suas obrigações legais e fiscais. Vários segmentos empresariais têm reconhecido as vantagens da constituição dos fundos de pensão para o país, para os empresários e para os trabalhadores.

Adinaldo Luiz - Gostaria de fazer três perguntas. Primeiro, por que o senhor considera necessário estabelecer, inicialmente, um teto de cinco salários-mínimos e depois passá-lo para três? Isso é um padrão internacional ou um padrão adequado às condições sociais do Brasil?

O senhor afirma que a previdência complementar pública deveria estabelecer algumas regras, como a regionalização. Mas, há necessidade de uma previdência complementar pública? Existe uma participação efetiva dos interessados na fiscalização das aplicações de recursos e na gerência desses recursos por parte das entidades?

Euclides Antunes (Conferencista) - Sobre o teto de benefícios ser o equivalente a cinco salários-mínimos, essa é uma tendência. A análise do perfil demográfico brasileiro indica a adequação desse limite. Porém, se o salário-mínimo tiver crescimento real, o limite passa para

três salários. Esse teto não tem parâmetros em outros países e está baseado na realidade brasileira.

A história tem demonstrado que modelos como o da Previdência Social brasileira apresentam sérios problemas e condições insuficientes para financiar os idosos. Nesse sentido, o problema mais recente foi identificado na França e na Suíça. E por que tem sido recomendada a mudança do modelo? Evidentemente, nos países do primeiro mundo, altamente automatizados, acabam reduzindo o nível de emprego e a carga horária de trabalho, quer queiram ou não, e apesar da mão-de-obra qualificada. No Brasil, porém, consideradas as divergências e as diferenças conhecidas, torna-se difícil praticar os modelos previdenciários adotados no primeiro mundo. Deve-se subir a escada degrau a degrau. Hoje, o teto de contribuição para a Previdência está sendo mantido, simplesmente, em função da necessidade de caixa para pagar os assistidos. Não há outra razão. Isso é verdade na maioria dos países abordados aqui. Realmente, chegou-se à conclusão de que a tendência, em função das mudanças sócio-econômicas, é manter a Previdência Social, a obrigação do Estado, direcionada para o amparo do trabalhador de baixa renda. Nesse caso, a obrigação do Estado também é da sociedade, pois contribuímos para a Previdência não para receber o benefício, mas para manter aqueles que estão sendo assistidos. Essa é uma tendência mundial.

Sobre a necessidade da previdência complementar pública, realmente, o Estado deveria ficar com a previdência oficial, básica. A previdência complementar pública está prevista na Constituição, com o objetivo de se criar um grande fundo para financiar algumas linhas da economia, mas realmente não é o indicado em uma economia como a brasileira. E não é indicado porque existem mecanismos que podem atender essa demanda da mesma forma, sem que o Estado precise estar presente.

E como serão realizados os estudos atuariais, as condições técnicas de acompanhamento, o recebimento e o controle das contribuições, através de carnês, conforme determina a Constituição? O Brasil é o único país do mundo onde, ao se requerer a aposentadoria, é preciso provar que o pagamento foi efetuado. Torna-se muito difícil controlar um plano desses com mais de 20 milhões de pessoas. Por isso, não sou favorável à previdência complementar pública, nos moldes hoje propostos, mas à previdência mais ampla, aberta e democrática, a cargo do setor privado.

Sobre a transparência dos fundos de pensão, os modelos apresentados aqui têm, obrigatoriamente, de encaminhar a cada participante o relatório da composição de seus ativos e um demonstrativo da rentabilidade do seu patrimônio, de três em três meses. Consequentemente, num plano com contribuição definida, onde existem contas individuais ou sistema de cotas, é possível encaminhar aos participantes o extrato da conta dele, com os valores nominais das contribuições, o número de cotas adquiridas e a quantidade, como se fosse uma conta corrente, sendo possível acompanhar a evolução do valor das cotas do fundo, no período. Outra forma de demonstrar isso, para que atinja todas as camadas, está na comparação entre a rentabilidade da poupança e a do valor das cotas.

No máximo a cada três meses, o participante deve receber informações sobre a composição de todos os ativos, sobre o comportamento deles e os demonstrativos de sua rentabilidade. Evidentemente, uma vez ao ano, deverá receber um relatório com os demonstrativos contábeis, que incluem balanço, análises e auditoria independente, registrados no Banco Central, e os relatórios encaminhados à Comissão de Valores Mobiliários, que pode ter acesso a qualquer fundo e analisar qualquer operação, de acordo com a legislação vigente. A transparência é a melhor forma para criar confiabilidade. Por isso, a gestão desses fundos deve ser realizada por profissionais, para se evitar erros.

A contribuição para um fundo de pensão tem objetivo previdenciário e não uma finalidade financeira, com contratação de juros e prazo para resgate. Visa a complementar os benefícios da Previdência Social. Portanto, não pode se desvincular nunca da previdência básica. E nem ser tratada como instituição financeira, mas na sua função social mais ampla.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Gostaria de agradecer a exposição do Dr. Antunes. Estão encerrados os trabalhos de hoje.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL RIO NOGUEIRA*

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - O Dr. Rio Nogueira tem larga experiência na área, foi diretor do INPS, é professor catedrático da Universidade Federal do Rio de Janeiro e presidente da STEA, responsável pela criação dos maiores fundos de pensão no Brasil. Com a palavra, o professor Nogueira.

Rio Nogueira (Conferencista) - Agradeço a oportunidade de saudá-los em nome da STEA, que foi criada em 1973. Desde essa época, a empresa tem procurado imprimir alguma racionalidade na Previdência brasileira. Estou completando meio século de vida profissional dedicada à Previdência. Sou colega dos senhores, já aposentado, mas sem complementação de aposentadoria.

Entrei para o Ministério do Trabalho através de um concurso de atuário, que costumava reprovar todos os candidatos na primeira prova. Conhecia matemática satisfatoriamente, pois havia me formado em matemática pura, mas desconhecia por completo o cálculo atuarial. Os dicionários eram imprecisos e vagos na conceituação do atuário. Alguns informavam que o atuário era o escriba egípcio, encarregado de redigir os papiros dos faraós. Como não tinha prática em lidar com papiros, e nem conhecia nenhum faraó, a perplexidade era grande. Outros afirmavam que o atuário era o funcionário do Senado romano, da época dos céasares, responsável pela redação das *actas*. Daí, o nome latino *actuarius*, o que comprova a antigüidade da profissão. E demonstra também que o conflito entre o técnico e o político vem de longa data. Imagino que os atuários daquele tempo questionavam os senadores, como fazem os de hoje com os políticos, de uma forma geral. Outra definição explicava que o atuário era uma forma de embarcação fenícia, o que tampouco me credenciava para o cargo.

Sabe-se que o atuário é um dublê de engenheiro e economista. Estuda os fenômenos financeiros e aleatórios, onde há dinheiro e risco de ganhá-lo e perdê-lo. A aposentadoria por invalidez, por exemplo, é o dinheiro a ser recebido se ocorrer um fato indesejável, a invalidez. A pensão por morte é o dinheiro que um grupo irá receber com a morte do instituidor. Existe

*/ Palestra realizada em 1º de julho de 1993.

sempre um fato aleatório, um risco, condicionando a presença de um dinheiro exigível em prazos definidos e, às vezes, indefinidos. Ninguém sabe, por exemplo, quando o seguro de vida será pago. Dependerá da época aleatória do sinistro.

Essas linhas gerais, conhecidas de todos, servem de introdução para o enfoque técnico, atuarial, desta exposição sobre o problema da Previdência, onde está incluído também o lado ético. Antes de sermos atuários, somos pessoas humanas, com problemas humanos e aflições. E a Previdência constitui um termo do binômio seguridade social, que trouxe esse conceito amplo no Convênio 102 da Organização Internacional do Trabalho. Forma uma espécie de movimento de busca incessante de melhores condições de vida e abrange a proteção tanto no campo da Previdência como no da assistência. Além de outros de abertura de horizontes de bem-estar.

No Brasil e no mundo, a Previdência guia-se por três dualismos clássicos. O primeiro é o que separa a previdência básica, estatal e obrigatória, da complementar, privada e facultativa. Isso configura o dualismo teleológico, pois constitui uma separação presa a uma divergência de finalidades. E a teleologia é a parte da filosofia que cuida dos fins. A previdência básica tem o objetivo de segurança nacional de evitar a entrega à miséria extremada de grandes massas obreiras, decorrente de um abandono total do Estado em relação ao problema.

Quem conhece o INPS, o NPS, os antigos IAPs, e ouve críticas a eles, no entanto, sabe que se não existisse o INPS, o INSS, grandes massas operárias experimentariam o abandono do infortúnio e o problema social recairia sobre o Estado. Por isso, o INSS é um segurador do próprio Estado, um instrumento de segurança nacional, que não pode acabar.

Naturalmente, como a finalidade da previdência básica consiste em evitar a crise social, que decorreria da imprevidência generalizada, ela não pode ser rica, completa, nem tampouco manter benefícios com altos salários. Aposentadorias de 100 milhões de cruzeiros por mês, na previdência básica, não fazem sentido. Tem de ser módica, média e obrigatória. Foi assim que Bismarck a concebeu na Alemanha, para impedir que grupos ficassem desprotegidos, gerando a crise social.

Justamente porque a previdência básica é limitada, existe a necessidade de uma outra, complementar, pois as pessoas não desejam na aposentadoria, na velhice e na invalidez reduzir os padrões e torná-los incompatíveis com aquele obtido enquanto trabalhavam. A previdência complementar, porém, não apresenta o mesmo grau de indispensabilidade da primeira. Por isso, não é obrigatória, mas facultativa. Pertence à iniciativa privada, porque interessa às empresas que seus funcionários, no momento adequado, deixem os quadros funcionais, quando a produtividade estiver reduzida em função da velhice, para promover a renovação e manter a produtividade e, conseqüentemente, a lucratividade.

Portanto, prevalece esta questão objetiva. Até onde deve ir a ação do Governo e, a partir daí, começar a da iniciativa privada, o limite? Isso deveria ser colocado taxativamente na nova Constituição, para impedir que as leis ordinárias alterem o limite. Até 1966, o teto do salário

de contribuição era de cinco salários-mínimos. O Decreto-Lei, de 21 de novembro de 1966, duplicou o teto para 10. Depois, a Lei nº 5.890, novamente, duplicou para 20. Isso é inadmissível. Na medida em que a previdência básica eleva tanto o salário de contribuição, acarreta problemas até de custo. Os trabalhadores passam a vida inteira contribuindo sobre o salário baixo. Antevendo a aposentadoria, entram em acordo ou conchavo com os patrões e aumentam o salário de contribuição, para forçar a média, que resultará na alteração artificial do benefício no fim da vida ativa. Não há sistema que suporte essas fraudes.

Existe a instabilidade do teto do salário de contribuição, que chegou a 20 salários-mínimos e, depois, começou a baixar. A Lei nº 6.708, de 1979, determinava que "o teto do salário de contribuição, ou teto do salário de benefício, deve ser reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor". Isso vigorou, rigorosamente, até 1985. A partir de 1986, de repente, o INPS, o Governo, esqueceram essa Lei, e o teto passou a sofrer uma redução, que ninguém percebeu.

O grupo de atuários, que sempre dimensiona o salário das empresas, verificou então que o segmento dos empregados minorantes, que ganhava até metade do teto, estava migrando para os medianos, que ganham entre meio-teto e o teto. E os medianos para os majorantes, que percebem além do teto. Não porque houvesse um aumento dos salários, mas em função da redução do teto. Isso foi notado e as fundações advertidas, pois estavam sendo prejudicadas de fato pela redução do teto. Teriam de promover uma complementação maior, além do prejuízo geral para todos os trabalhadores contribuintes sobre o salário elevado, cujo benefício seria avaliado com tetos reduzidos, no fim da vida. Uma total imoralidade. Houve quem considerasse isso não apenas um furto, mas um roubo, pois constituiu um furto violento com as armas da República.

A Constituição deveria definir de vez um teto para o salário de contribuição, a não ser mais alterado. Esse teto seria de 2, 5 ou 10 salários-mínimos? Deveria ser de 5 salários, nível bem acima da média dos salários do trabalhador. A partir disso, entraria a previdência privada facultativa, para os que desejassem o sacrifício contributivo com o objetivo de manter o padrão alcançado na atividade.

O dualismo teleológico não é o único que marca a evolução da Previdência. Há outro extremamente incômodo, o dualismo mercadológico. Existe uma previdência pura na área privada, de caráter mutualista, cooperativista, sem fins lucrativos. Auferir lucros, mas os reverte para os próprios participantes dessa previdência, correspondendo ao conceito clássico de lucro no regime capitalista. Quem investe é que deve lucrar. Nesses sistemas, o investidor é o contribuinte. A empresa, às vezes, também investe, patrocinando o sistema. Portanto, se há lucro, deve retornar aos participantes ou às empresas, através do rebaixamento das taxas. Os lucros jamais deveriam beneficiar terceiros.

A referência vale para as entidades criadas na forma de companhias de seguro, bancos, as chamadas entidades abertas, sem fins lucrativos. Em 1950, tinha acabado de prestar o concurso de cátedra para a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas. Um dos professores,

Jorge Felipe Kafuri, era diretor da Companhia de Seguros Sul América. Ele disse: você é um atuário jovem e irá examinar um sistema para enriquecer ainda mais a Sul América, vendendo um plano de aposentadoria complementar para as grandes empresas, que pretendem afastar os velhos improdutivos. Aos 28 anos, cheio de inexperiência, calculei um plano de venda para as empresas, através dos métodos ortodoxos. No entanto, os métodos aceitos pela Sul América estavam todos voltados para o lucro da companhia de seguros.

A tábua de mortalidade utilizada para avaliar o risco da aposentadoria não matava ninguém - era para os deuses do Olimpo, ou para os imortais da Academia de Letras, já que superestimava o risco da aposentadoria. Quando se tratava da pensão, a tábua era a do Congo Belga. Naquela época, matava-se todo mundo no curto prazo, para superestimar o risco da pensão. E a taxa de juros era de 3% ao ano. O juro é o retorno do dinheiro pago pelo participante. O corretor ganhava 40% de comissão. Convenci-me de que, enquanto as companhias de seguro não abdicassem da avidez lucrativa, nada teriam a fazer na área da previdência privada.

A partir disso, desisti de qualquer coisa no setor previdenciário privado. Depois de decorridos 13 anos, incomodada com a pressão de seus empregados, que ganhavam bem mas temiam perder o salário em função de doenças e invalidez, e neurotizados pela insegurança, a Petrobrás criou um grupo de trabalho do qual participei. Na época, em 1963, ainda não existia o INPS e eu era atuário e diretor do IAPETC. A idéia da Petrobrás consistia em criar um instituto de previdência para seus funcionários. Naqueles anos da década de 60, era muito difícil convencer o regime de uma idéia inovadora, que não partisse dos militares. Mas, depois de sete anos de muita luta, nasceu a primeira fundação de seguridade social, denominada PETROS. A pretensão do nome alatinado atribua um sabor clássico à iniciativa.

A PETROS nasceu com Ernesto Geisel, na Petrobrás, prestigiando o sistema. Já como presidente da República, destacou em seu currículo, publicado nos jornais, o fato de ter criado a PETROS, e indicou o nosso grupo a seus ministros de Estado. A partir disso, estabelecemos a Vália, para a Companhia Vale do Rio Doce. Sempre buscamos nomes alatinados. Vália é o antroponímico latino para saúde. Criamos o Portus, na Portobrás e depois o Nucleos, na Nuclebrás. A Reffer, da Rede Ferroviária, levou nove anos. Era um sonho. Em 1963, ninguém falava em fundos de pensão no Brasil. Diziam que éramos visionários. Mas, sonhamos, lutamos e hoje o sistema é triunfante. São 22 bilhões de dólares, atraindo a cobiça do Governo.

Foi o início dos chamados fundos de pensão no Brasil. É um nome impróprio, pois esses fundos não complementam a pensão, mas a aposentadoria. Nos Estados Unidos, pensão é também denominada aposentadoria, o que não existe aqui. Portanto, o nome proposto, "fundo de seguridade", não constitui espanholismo, mas português castiço, introduzido há muito tempo no compêndio de Seguro Social, do saudoso Armando de Oliveira Assis.

Todas essas recordações servem para demonstrar a divergência e o dualismo entre a previdência sem fins lucrativos, criada por uma empresa ou grupo de empresas para seus empregados, que revertem os lucros quando existem para os próprios empregados, e a outra

previdência explorada pelo Bradesco, Bamerindus, Unibanco, Banco Nacional, que tomam dinheiro, aplicam a taxas bem superiores a 0,5% ao mês, e distribuem os diferenciais de juros aos acionistas, que atuam como Pilatos no Credo.

O ponto de vista mutualista das entidades fechadas, tem de ser defendido. Existem entidades abertas, dirigidas ao público em geral, que tampouco apresentam fins lucrativos e estão obrigadas pela Lei nº 6.435, artigo 23, a destinar o lucro aos participantes. São os antigos montepios, ainda criticados por muitos, embora sem nenhuma culpa. O antigo montepio não podia instituir plano com correção monetária, só estabelecida em 1964, pois não era legal. A criação do Mongeral, por exemplo, data de 1835, por inspiração do Visconde de Sepetiba. Pelo contrato realizado, cobrava-se uma contribuição não-reajustável e concedia-se um benefício tampouco reajustável, a nível de mendicância.

Ao participar do grupo de trabalho que elaborou o projeto da Lei nº 6.435, pretendi estabelecer que todos esses montepios enriqueceram, e têm propriedades espalhadas pelo país. A APLUB possui um território, na Amazônia, maior do que a Holanda. Pretendia que esse dinheiro fosse devolvido aos participantes, que recebiam benefícios de mendicância. O artigo 23 dessa Lei, inspirado por essa pressão, determinava que o lucro dos montepios se destinasse a planos assistenciais e culturais, em favor dos participantes. Não houve, porém, retroação no critério. Os deputados alegaram a impossibilidade de se criar na Lei um critério retroativo para a alteração dos contratos, pois configuravam atos jurídicos perfeitos. Mas, esses montepios de grande porte, com balanços absolutamente seguros, e vigiados hoje com rigor pela SUSEP, órgão do Ministério da Fazenda, merecem atualmente todo o respeito, pois a finalidade não é muito diferente das entidades fechadas de previdência. Essas instituições são os possíveis aglutinadores das microempresas.

Trago, hoje, um remorso profissional. Ao incentivar a criação de um sistema complementar para as grandes empresas, muitos afirmam que elitizei o sistema. Não é bem isso. A idéia consistia em estender a todas as empresas, mesmo às pequenas, através de fundos multipatrocinados, com a participação dos montepios, que seriam orientados nesse sentido. O Governo, no entanto, não entende muito essa situação, isto é, as pessoas que ocuparam cargos e não tiveram sequer um momento de reflexão razoável para pensar nessas questões. Esse é o dualismo mercadológico.

Existe ainda o dualismo tecnológico. Torna-se necessário equacionar o equilíbrio de uma entidade de previdência. Aí entram os regimes financeiros. Pode-se adotar um ponto de vista meramente contábil. Cobra-se o dinheiro, prevê-se a despesa do ano e no final o ingresso de receita é igual à despesa e não se formam os fundos. Esse regime é denominado repartição simples.

Pode-se criar fundos, conforme preconizavam os antigos atuários, da década de 40. No início, cobra-se mais do que se gasta para a composição dos fundos, pois as despesas com os aposentados e pensionistas crescem com o decorrer dos anos, pela interposição de novas massas aposentadas e pelo aumento de despesas em ritmo superior ao da receita, principalmente, quando

a massa ativa começa a decrescer, ao invés de crescer, em função do trabalho informal e da falta de emprego, e a conseqüente ausência de contribuição. Na década de 40, os antigos IAP dispunham de fundos. Os políticos, porém - é a velha questão entre o técnico e o político -, viram aquele dinheiro sobrando e pretenderam gastá-lo em assistência médica e obras de efeito promocional e imediato, para manter o eleitorado.

Cada um dos institutos protestava. Como diretor do IAPETC, protestava, e não era demitido porque não havia outro atuário, mas apenas um em cada instituto. Portanto, tornava-se impossível a substituição. O protesto predominava também no IAPI, IAPM, IAPC, porém, em vão, pois os políticos contavam com as tribunas.

Na elaboração da Lei Orgânica da Previdência, nº 3.807, de 23 de agosto de 1960, o presidente Juscelino Kubistchek ouviu os argumentos dos atuários de que ninguém deveria se aposentar antes dos 55 anos, senão os institutos acabariam insolventes. O presidente entendeu o argumento e a Lei estabeleceu o limite etário de 55 anos. Os brasileiros, no entanto, não gostam dessa situação.

O saudoso colega Moacir Cardoso de Oliveira dizia: "Vai chegar uma época em que o brasileiro recém-nascido irá entrar com requerimento de aposentadoria, pedindo logo o pagamento dos nove meses de atraso."

A questão fundamental está na idade para a aposentadoria. Evidentemente, todos gostariam de se aposentar mais cedo. Mas, do ponto de vista individual, o egoísmo não pode se sobrepor ao interesse coletivo. O custo da aposentadoria é altíssimo. Se alguém coloca um dólar todo mês na caderneta de poupança a 0,5% de juros, ao final de 30 anos, terá 1004 dólares. É um cálculo de matemática financeira. E o que fazer com 1004 dólares? Se aplicar a 0,5% terá cinco dólares. Portanto, pagou durante 30 anos um dólar, para receber cinco pelo resto da vida. A proporção de um para cinco é de 20%. Isso sem mencionar a despesa administrativa. A aposentadoria é cara, e nem todos pagam por 30 anos. Quando o INPS foi criado, muitos começaram a participar com 30, 40 anos de idade, sem nunca haver contribuído antes. O indivíduo, às vezes, contribui muito tempo sobre o salário baixo. No final da vida, duplica ou triplica o salário de contribuição e ninguém cobra os atrasados sobre o salário mais alto.

Considerando a aposentadoria de alguém que pague durante 10 anos e, por exemplo, aplique um dólar na caderneta de poupança, o rendimento será de 163 dólares. Se desse montante for retirado 0,5%, aí tem-se 0,8. Quer dizer, paga-se um para se ter 0,8 dólares, ou 125% do que irá receber. A aposentadoria é muito cara. A solução está em se valer das massas jovens, num processo de solidariedade contributiva, onde vão ingressando e retardando o envelhecimento. Isso porque, apesar do ingresso de massas jovens, o envelhecimento é inexorável até atingir a estabilização ao longo do tempo.

Os atuários cobravam uma taxa de contribuição muito maior do que o estritamente indispensável para cobrir a despesa anual. Formavam saldo, as reservas matemáticas, que seriam

investidos para que os juros ajudassem, mais tarde, na sustentação do sistema, através da contribuição retida dos valores iniciais. Como os políticos dilapidaram esses fundos, o INPS herdou a massa falida dos antigos institutos e já começou com um regime de caixa. O que é o INSS, hoje? Um reservatório alimentado por um cano de uma polegada e um ralo de duas. Quando o dinheiro entra, já saiu. Por não formar fundos, torna-se absolutamente desinteressante para o Ministério da Fazenda, pois o ministro quer fundos para aplicar no plano de desenvolvimento econômico nacional. Daí advém a total falta de interesse, na época, do ministro Delfim Netto.

No Governo Figueiredo, fui convidado a assumir o Ministério da Previdência, pelo diretor-geral do DASP, por ser considerado "pulso duro." Quando perguntei-lhe para quê, e por quê, ele próprio não assumia, a resposta foi imediata. Ele não queria se queimar aos 49 anos. E nem eu tampouco, aos 59 anos. Era assumir em um dia e brigar com o Delfim no dia seguinte. O desinteresse do Ministro da Fazenda pelo sistema de previdência era total, em função da ausência de fundos.

Talvez fosse o caso de se impor um regime de capitalização, com formação de fundos, na Constituição, para equilibrar o sistema. Isso representaria agora um sacrifício, para não transferir para o futuro o fardo da irresponsabilidade atual. É o que alguns estados estão fazendo, embora ainda seja pouco. A aposentadoria por tempo de serviço, precoce, não corresponde a nenhum conceito securitário. Torna-se necessário entender que a Previdência precisa agir nos casos de infortúnio, quando o trabalhador perde o potencial laborativo. Isso está no item I, do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem. É o postulado básico de toda a previdência, assistência e seguridade, e o princípio de que todo homem tem direito a um salário que garanta um nível adequado de vida e assistências médico-farmacêutica-hospitalar, os serviços sociais indispensáveis.

Esse mesmo princípio estabelece ainda o direito ao seguro, em caso de desemprego, velhice, invalidez ou morte. E no caso também de perda dos meios de subsistência, por circunstâncias alheias à vontade do cidadão. É um belíssimo postulado, que inspira ou deveria inspirar a Previdência. Na formação das leis, é preciso observar que elas são instrumentos da moral, que constitui um círculo dentro do qual se insere outro menor, que é a lei. A lei é a moral coercitiva. Existem fatos morais obrigatórios, os previstos nas leis. Mas, há os fatos morais que não precisam de leis, como cumprimentar amavelmente as pessoas, por exemplo.

No entanto, no Direito Previdenciário, observa-se o círculo do Direito extravasar o da moral e entrar no campo da amoralidade ou da imoralidade. Ao se examinar a Lei da Previdência, encontra-se paradoxos, antinomias e contradições incríveis. No serviço público, por exemplo, a aposentadoria está correlacionada ao tempo de serviço do inválido, como se ele fosse culpado pela invalidez. A Constituição manteve esse erro, ao invés de garantir ao inválido a aposentadoria integral e não a proporcional. Estranho é que, para os juízes, a lei assegura a aposentadoria integral, no caso de invalidez.

Tampouco se justifica a aposentadoria aos 30 anos para o professor, e 25 para a professora. A profissão não é penosa. Aturar aluno, corrigir provas não é muito agradável, mas todas as profissões têm um lado desagradável. Nada disso, porém, agride a saúde. Os aeronautas também desfrutam da aposentadoria encurtada. É uma profissão como qualquer outra. Eles gozam de ótima saúde, aposentam-se aos 25 anos e depois voltam a trabalhar. Isso constitui um contra-senso. Na medida que se gasta dinheiro com aposentadorias precoces, absolutamente desnecessárias, concedidas a pessoas jovens, às vezes, no apogeu da produtividade, perde-se recursos para beneficiar os inválidos, para as pensões. Nesse ponto, verifica-se um desvirtuamento da Previdência, pois a aposentadoria por tempo de serviço não corresponde a risco algum. O sonho do brasileiro consiste em se aposentar para não fazer nada.

Infelizmente, tudo isso foi dito por mim em um livro encomendado pelo Afif Domingos, da Associação Comercial de São Paulo, quando Paulo Maluf e Tancredo Neves disputavam a Presidência da República. Para que eles conhecessem um pouco sobre a Previdência, fui solicitado a apresentar a minha experiência de 40 anos na área. No livro, sugeria idéias ao político honesto e inteligente - admitindo a sua existência -, mas só extraíam a parte palatável, politicamente aceitável. Consideraram, por exemplo, que o companheiro também é dependente da mulher e não só o cônjuge, independentemente de ser inválido ou não. Isso foi aceito pela Constituição. Mas, quando se pensou em condicionar a aposentadoria por tempo de serviço e a reforma dos militares a limites de idade marcados pelo começo da perda do potencial laborativo, a idéia foi descartada. Atualmente, fala-se nisso. Os jornais discutem o fim da aposentadoria por tempo de serviço e o estabelecimento do limite de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres.

Esse é outro erro. Não vejo razão alguma para distinguir a mulher do homem. Ela é igual ou até melhor. Envelhece mais devagar, são eficientes, têm valor. Aposentá-las com base na dupla jornada, trabalho no emprego e em casa, é muito discutível. O homem deveria ajudar a mulher nos serviços culinários, para que o problema seja resolvido domesticamente em tempo hábil, e não permitir que ela sofra a vida inteira para depois encurtar a sua atividade profissional, eliminando toda uma perspectiva de crescimento na parte produtiva.

Essa proposta de 60 anos para a mulher e 65 para o homem é cruel para aqueles cujo trabalho é menos intelectualizado. Realizei um estudo profundo sobre o trabalho humano, conceituando nominalmente - uma mania de matemático -, para definir o ente novo a partir de entes logicamente caracterizados. É o processo construtivo da teoria dedutiva. O trabalho humano constitui uma seqüência de atos praticados, com o objetivo de aumentar a probabilidade de determinado acontecimento chamado meta do trabalho. O indivíduo pode até não alcançar o seu objetivo, mas trabalha para aumentar a probabilidade de atingir a meta. Um pesquisador do vírus do câncer, por exemplo, mesmo que não consiga descobrir a cura da doença, ao final do dia, aumenta a probabilidade de vir a fazê-lo no futuro.

Existem trabalhos em que os atos praticados pelo indivíduo são preponderantemente reflexos. E há outros que são, predominantemente, refletidos. O trabalho intelectualizado insere-se nessa segunda classe. O trabalho do atuário, do engenheiro, do médico, do chefe constitui

atos refletidos, enquanto o braçal lida, preponderantemente, com atos reflexos. A idade, o envelhecimento, afetam mais os atos reflexos do que os refletidos. A experiência do intelectual ajuda a aumentar a sua produtividade. A curva etária da produtividade do intelectual começa num nível baixo, ascende e atinge o máximo por volta dos 65 anos. Depois decresce, em função da esclerose.

O trabalhador braçal atinge o máximo aos 25 anos. Depois, decresce, pois a tecnologia utilizada não é sofisticada como a do intelectual. Portanto, o tempo concorre para aumentar a produtividade do intelectual. Não é natural aposentar um engenheiro, advogado ou médico aos 55 anos. Estão no auge da produtividade, enquanto o braçal, nessa idade, já merece realmente um repouso definitivo. Esse limite único de 60 anos, fixado para todos, é cedo para o intelectual e muito elevado para o braçal. É cruel para os que trabalham em situações menos favoráveis. Os alunos perdem quando um professor experiente deixa o cargo aos 50 anos. Essa experiência poderia ajudar a muitos deles e ao país indiretamente, com o crescimento cultural.

Essa idéia é difícil de ser colocada em prática. Todo ministro que pretendeu acabar com a aposentadoria por tempo de serviço teve de abandonar a pretensão, por falta de apoio político e das ameaças de demissão. A idéia, porém, deve fazer parte da nova Constituição. A aposentadoria por tempo de serviço, realmente, não apresenta conotação securitária que a torne um benefício declinável. Há um erro fundamental na lei quando estabelece um sistema de castas, no caso da pensão por morte. Os dependentes presumidos obrigatórios são o cônjuge, filhos e enteados. Depois existe uma segunda classe, os pais. Isso está na Lei 8.213. Mas um parágrafo determina que, havendo elementos de uma classe, os da classe seguinte são descartados. Um absurdo total. O indivíduo sustenta a filha de 20 anos e os pais, que são pobres. Quando morre, a filha absorve toda a pensão e os pais nada recebem, pois a lei criou a idéia de castas. Um ano depois, a filha completa 21 anos e perde a pensão. Os três ficam na miséria. Isso é uma regra ilógica. Como essa, existem inúmeras outras.

No início desta exposição, afirmei que todo o nosso esforço para imprimir racionalidade à Previdência tem obtido algum resultado. A companheira, por exemplo, constitui uma inovação criada, primeiro, na Previdência complementar, para depois ser inserida na básica. Houve mulheres que discordaram, pois não queriam deixar pensão para os maridos, para ele casar com outra, como ocorreu em Pernambuco. É uma espécie de ciúme póstumo. Mas, atualmente, elas aceitam a idéia.

A Constituição deveria estabelecer a inviabilidade de incentivos fiscais para a previdência com fins lucrativos. Não cabe criar incentivos para aumentar os lucros dos bancos que atuam nessa área. E deveria também determinar um limite fixo de cinco salários-mínimos para a ação da Previdência básica. A partir daí, a previdência privada teria campo para operar. A Constituição teria de garantir a família, como conjunto de pessoas cuja sobrevivência realmente depende, por motivos justificados e comprovados, do instituidor. O conceito de dependente não é o de herdeiro, pois a pensão não consiste em um bem individual, que alguém legue, à sua vontade, a quem quiser. Pelo contrário, constitui um bem construído com a contribuição geral, não só daquele que deixa a pensão, mas de todos os solteiros, empresas e Estado. É um bem

social e tem de servir para um fim social, para a sobrevivência dos dependentes do instituidor. Se a sociedade aplaude o instituidor que sustentava determinado grupo, quando ele morre, deveria colocar-se no lugar dele e sustentar esse mesmo grupo, constituído não apenas da mulher e dos filhos com privilégios sobre as demais castas, mas de todas as pessoas que, em função de minoridade ou idade avançada, doença ou invalidez, não conseguem sobreviver sem a ajuda do participante. Muito obrigado.

Marcelo Viana de Moraes (Coordenador) - Ao iniciar os debates, passo a palavra ao Senhor Adinaldo.

Adinaldo Luiz Martins - Sou da Coordenação de Estudos da Secretaria de Previdência Social. A brilhante exposição do professor Rio Nogueira demonstra que a experiência é fundamental para a produção intelectual. Gostaria de saber o que fazer para que o atuarial se sobreponha ao político. Essa dificuldade estará presente na revisão constitucional. O político tem se sobressaído, praticamente, sobre todos os outros setores. Qual a proposta ou sugestão para melhorar o sistema e torná-lo mais real diante de toda a conjuntura da população?

Rio Nogueira (Conferencista) - Não é fácil encontrar uma solução para essa questão. Mesmo que a Constituição viesse a determinar que os políticos deveriam ouvir os técnicos, para que as leis dos homens não conflitem com as naturais, os políticos fariam tábula rasa da lei, descumprindo-a sem sofrer qualquer sanção.

Está escrito na Constituição que nenhum benefício pode ser criado, estendido, majorado na Previdência, sem a correspondente fonte de receita de cobertura total. A melhor defesa da proposição de se ouvir o técnico é a própria lei, o fato de estar na Constituição. Mas, simplesmente, isso não é cumprido.

Quando se reduziu a aposentadoria para nós, professores, os deputados nem questionaram se havia ou não recursos para cumprir o prometido. Votaram sob a pressão dos professores. Isso é inconstitucional. Portanto, nem mesmo a Constituição tem força para impedir a ação dos políticos. Não se pode conceder qualquer benefício sem a cobertura financeira. No entanto, o descumprimento dessa lei natural não apresenta um efeito drástico e imediato. O ônus virá no futuro.

Recentemente, num fórum com os secretários estaduais de Administração, em Cuiabá, surgiu a questão do que fazer para acabar com a insolvência dos estados. A Constituição cometeu o erro de igualar a pensão do servidor público ao vencimento, além de conceder a ele a aposentadoria precoce. Evidentemente, se o cidadão vive do salário, supõe-se que a despesa esteja enquadrada no seu orçamento. Antigamente, a pensão era de 50% para a cota familiar, mais 10% por pessoa, até um máximo de cinco pessoas. No caso do funcionário público, ela tornou-se integral e a mulher começa a alimentar uma idéia recôndita. Não seria melhor ele ir para outro mundo mais cedo, pois vale mais morto do que vivo? A solução consiste em aproveitar a reforma da Constituição, para recolocar a pensão em um nível razoável. A aposentadoria tampouco pode ser concedida precocemente. Isso os políticos jamais aceitarão.

Portanto, não existe solução. O atuário teria de montar uma assessoria técnica de vigilância dentro do Congresso, para estabelecer o que pode ou não, e para fazer previsões. O ceticismo do político com relação a previsões de longo prazo é muito grande e ele considera o atuário uma pitonisa de mau agouro e equivocada. Realmente, não vejo como resolver o problema.

Marcelo Viana de Moraes (Coordenador) - Com a palavra, o Dr. Cleiton.

Cleiton Maurício Ciampi - O senhor já participou de um conselho atuarial do Ministério do Trabalho e do Ministério da Previdência. Gostaria de saber se esse conselho poderia ser formado novamente, como e qual a sua função? E, também, o que faz um escritório de atuária?

Rio Nogueira (Conferencista) - Quando ingressei, em 1945, o Conselho Atuarial era constituído por grandes brasileiros autodidatas, não-formados como atuários nas faculdades, pois elas não existiam ainda. Homens ilustres, honestos e competentes, eram engenheiros que gostavam muito de matemática e preferiram desenvolver o campo atuarial, com a matemática aplicada ao bem-estar, ao seguro e à segurança. Esse era o grande Conselho Atuarial, cujos integrantes foram morrendo ou aposentando. Ainda está vivo o autor das tábuas de mortalidade brasileira, Pinto de Moura. Posteriormente, o Conselho passou a ser constituído por pessoas não muito experientes, nem bem formadas do ponto de vista técnico. E foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases, que aviltou a educação. O estudante não queria estudar, mas o professor ficava impossibilitado de reprovar. Isso gerou um hiato.

Ainda existem uns poucos atuários da velha guarda. Os novos, formados pelas faculdades, não aprenderam a matemática, a teoria das probabilidades, a estatística satisfatórias, pois não viveram o que deveriam com a matemática. Ela é como uma dama altamente exigente e requer uma corte demorada. Ninguém se torna matemático da noite para o dia. São necessários tributo e tempo. A juventude hoje não quer saber disso, mas essa é a realidade. Quando se formam e começam a trabalhar em nosso escritório, por exemplo, mantêm contato com os velhos atuários e recebem ensinamento fora da universidade.

A STEA nasceu justamente para proporcionar um sistema de previdência complementar à PETROBRÁS: a PETROS. Esse sistema eclodiu no Brasil pela iniciativa do Estado, ao contrário do ocorrido nos Estados Unidos, onde foi criado por iniciativa das empresas privadas, como a General Motors. Grandes organizações americanas criaram entidades de previdência complementar, mas sem uma unidade normativa e filosófica acabaram se tornando uma Torre de Babel. Quando surgiu a lei para regulamentá-las, houve uma confusão geral, pois cada empresa tinha um plano. Isso não ocorreu no Brasil, onde a PETROS estabeleceu o modelo. O grupo de trabalho que elaborou o projeto de lei para disciplinar a previdência privada tinha entre seus integrantes o presidente da PETROS, Antônio Gentil Caetano, exatamente para que o modelo fosse seguido. Por isso, no Brasil, existe uma unidade, que já está sendo prejudicada pela infiltração norte-americana. Na medida que a STEA evoluiu, apareceram atuários americanos propondo a adoção de seus métodos no Brasil. Ao invés de tomar determinados cuidados, os brasileiros deram espaço e foi criado um sistema de contribuição definida, com benefício indefinido. Nesse sistema, o indivíduo e a empresa contribuem sem qualquer visão do

que irão receber. A segurança que o empregado tem no sistema brasileiro, de receber uma complementação, inexistente nesse modelo norte-americano.

Prevalece, nesse caso, um conflito também tecnológico, que a STEA tem sustentado, até para manter o caráter verde-amarelo da previdência complementar. A STEA conta com um grupo de atuários que estuda diariamente e poderia ajudar o Ministério. Depois que acabam os problemas de estabilização das empresas, todas elas são nossos clientes quase cativos e não há problemas de sustentação comercial. A Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina, por exemplo, não pode criar um sistema fechado, porque os filiados não são empresas. Tem de atingir os cooperados, através de um sistema que fuja do regime da previdência privada, um sistema todo especial. Estive com eles analisando a possibilidade de beneficiar 200 mil pessoas, através de um plano de previdência complementar, para quebrar esse remorso profissional de só ter feito planos para grandes organizações.

Hoje, o trabalho da STEA é mais ideológico, de levar ao Brasil o sistema de previdência complementar, que ainda está elitizado, pois são pouco mais de 200 entidades fechadas. O escritório está pronto a fornecer qualquer tipo de apoio técnico. O Ministério pode contar conosco.

Marcelo Viana Estevão de Moraes (Coordenador) - Economistas, juristas, atuários, sociólogos, cientistas políticos, demógrafos participaram deste Ciclo de Debates, aportando a ótica específica de suas disciplinas a essa discussão mais técnica, para se descobrir o modelo ideal e adequado de Previdência Social para o Brasil.

No primeiro momento, o evento foi predominantemente técnico, voltado para os funcionários da casa, servidores da Previdência, de entidades afins e de órgãos que interagem com a Previdência. Está claro que a revisão previdenciária trará discussões neoconstituintes acirradas, pois os temas são controversos, embora de certa maneira tenham se formado alguns consensos.

Por um lado, existe a preocupação de se evitar muita prolixidade no texto constitucional. O Dr. Celso Barroso Leite, expositor deste Ciclo de Debates, chamou a atenção para o fato de que a Constituição, por tratar de tantos assuntos de lei ordinária e até mesmo de regulamento, corria o risco de se tornar ordinária. Com certeza, a revisão constitucional será um espaço para se definir, realmente, o que deve ser tratado em nível constitucional, em termos de garantia da própria cidadania, e aquilo que, em função de sua característica mais operativa, menor no dia-a-dia, deve ser tratado através de outros instrumentos.

Também ficou claro que não há espaço para "mercadores de ilusões". Não se pode pensar, hoje, em planos de benefícios e concessões sem respaldo na realidade financeira e econômica do país. Não adianta prometer o paraíso, para depois comprometer a credibilidade, não saldando compromissos assumidos no passado.

Outra preocupação foi a equidade social. O Brasil é um país caracterizado por extremas desigualdades sociais, regionais. A revisão da Previdência Social tem de ser pensada também como instrumento de resgate dessa dívida social. A Previdência desempenha um papel fundamental nesse processo, e a questão da equidade tem de ser uma premissa em todas essas discussões.

Quando se aborda a equidade, torna-se necessário questionar o benefício, como a aposentadoria por tempo de serviço, por exemplo. Alguns a questionaram aqui, considerando-a inviável do ponto de vista econômico-financeiro, que não se sustenta e inviabiliza a Previdência Social, mas sem entrar em questões valorativas. Outros, pelo contrário, até admitem que seja viável economicamente, porém iníqua, pois acaba beneficiando o segmento mais privilegiado da população. As discordâncias existem, mas os temas foram colocados em discussão.

Em termos de equidade, questionou-se aqui também a existência dos regimes especiais. Por que determinadas categorias se beneficiam de determinadas normas específicas, enquanto sobra para os demais segmentos da população apenas o ônus de ajudar a financiar essas benesses? O professor Rio Nogueira mencionou o caso dos magistrados, mas é preciso considerar os servidores públicos diante do conjunto da sociedade, que tem o regime de aposentadoria financiado com recursos do Fundo Geral de Seguridade Social.

Houve certo corte entre os que defendem o conceito de seguridade social mais moderno e ambicioso em suas pretensões, e os que acreditam ser preciso avançar na seguridade, mas sem esquecer alguns princípios básicos do seguro, porque senão se estaria também vendendo "ilusões". A necessidade de se buscar formas de financiamento da Previdência Social tem de ser compatível com o dinamismo econômico. Não se pode pensar na possibilidade de engendrar um sistema de seguridade social se a economia estiver mal, pois constitui o elemento chave no financiamento de qualquer sistema de proteção social.

Todas essas questões foram apresentadas aqui, com abordagens diversas, gradações distintas, mas o saldo dos depoimentos, com certeza, é extremamente positivo. Não houve posições extremadas, em termos de modelos clássicos e ideológicos, nem se chegou a defender regimes de capitalização plena, totalmente privatizados, ou tampouco se caiu na falácia de considerar o poder público todo-poderoso, capaz de cuidar de tudo. O bom senso tem prevalecido nas discussões e oxalá prevaleça também nas definições do rumo da Previdência Social.

O Dr. Eduardo Rios lembrou que não se pode perder este momento para se pensar uma Constituição viável e justa, pois o país atravessa um processo-chave, de transição demográfica. Nesse momento, os custos do ajuste serão menores do que se essa responsabilidade for deixada para as gerações futuras.

Evidentemente, as mudanças tampouco ocorrerão mediante ruptura. Existem elementos e princípios sociais e torna-se necessário respeitar o direito adquirido, para administrar as pressões dos interesses envolvidos. Este Ciclo de Debates, hoje com a presença do professor Rio

Nogueira, seguramente, trará uma contribuição indispensável para as discussões em torno da Previdência Social na revisão constitucional.

Muito obrigado ao professor e a todos os presentes.

[REDACTED]

2

3

4

5

[REDACTED]

6
