

Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas

André Cezar Medici*
Rosa Maria Marques**

RESUMO

Este artigo busca estudar a evolução histórica e as perspectivas da Previdência Social no Brasil, à luz das experiências internacionais, tomando como base o enfoque regulacionista. A primeira parte analisa as regularidades do desenvolvimento da previdência social nos regimes de acumulação taylorista, fordista e na crise do fordismo (ou acumulação flexível) ao nível dos países centrais, buscando destacar os problemas da transição. A segunda parte busca interpretar os principais movimentos do desenvolvimento histórico da previdência social no Brasil, marcando suas diferenças para os países desenvolvidos. Os atuais dilemas que o país enfrenta na crise da previdência social são tratados na parte três, a qual fundamenta o desenho das principais propostas de reforma da previdência social no Brasil, analisadas na parte 4, formuladas para o contexto da reforma constitucional a ser feita no período 1995-96. Por fim, são discutidos alguns princípios e ações básicas que, na concepção dos autores, deveriam ser reinterpretados na redefinição dos modelos de previdência social no Brasil.

**Economista, doutorando em História Econômica pela USP, professor licenciado da ENCE/IBGE.*

***Técnica do Instituto de Economia do Setor Público (FUNDAP/IESP) e professora do Departamento de Economia da PUC/SP.*

1 REGULAÇÃO E CRISE NOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

1.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REGULAÇÃO CONCORRENCIAL

Os sistemas previdenciários dos países desenvolvidos são normalmente vistos como parte integrante de um modelo mais amplo de proteção social, organizado pelo Estado e dirigido para o conjunto da população. Contudo, essa rede de proteção constitui um fenômeno relativamente recente, consolidado particularmente após o fim da Segunda Guerra Mundial. A própria presença do Estado, regulamentando e organizando a cobertura de certos riscos sociais, somente deixou de ser exceção nos primeiros anos do século XX, ao longo da regulação concorrencial.¹

Nos principais países europeus, a origem dos sistemas de previdência está diretamente relacionada com alterações na forma *relação salarial*, ou seja, nas mudanças de comportamento da classe trabalhadora, especialmente através do desenvolvimento de mecanismos de proteção social entre os assalariados da indústria. Onde os trabalhadores lograram minimamente organizar-se durante as fases iniciais do processo de industrialização, foram construídas formas de “ajuda mútua” com o objetivo de prover as necessidades derivadas do desemprego, da doença, da morte e da velhice.

A construção dessas formas rudimentares de proteção nasceu da necessidade de preencher o vazio produzido pelo rápido crescimento da indústria e das cidades. Na época, a destruição dos mecanismos de solidariedade, próprios das corporações de ofício e do modo de vida do campesinato, não foi acompanhada por nenhum tipo de proteção organizada pelo Estado. A omissão do Estado era tal, que alguns industriais preocuparam-se em prover os meios para garantir uma cobertura mínima dos principais riscos e necessidades de seus trabalhadores.

Independentemente dos objetivos últimos que animaram essas iniciativas,² o fato é que o Estado somente passou a se responsabilizar pela organização e gestão da proteção social no início do século XX. A exceção representada pelo caso da Alemanha só vem confirmar a tese de que a construção da proteção social foi fortemente determinada pelo grau de organização independente dos trabalhadores em cada país. A partir de então, os mecanismos de previdência passam a ser fruto de transformações internas nas regularidades do próprio regime de acumulação taylorista, seja na relação salarial, que passou a incorporar definitivamente estes direitos, seja na ação do Estado,

¹ Este trabalho irá utilizar alguns conceitos associados ao enfoque regulacionista, sem estabelecer uma dependência analítica deste enfoque. Sobre o conceito de modos de regulação, ver BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990. O século XX tem sido caracterizado por dois modos de regulação: o concorrencial e o monopolista. Cada um deles é caracterizado por um regime de acumulação: o taylorista e o fordista, respectivamente. O primeiro caracteriza-se por formas institucionais definidas: por uma relação salarial baseada no controle individual do trabalho e centrada na mais-valia absoluta; por uma forma de concorrência clássica, isto é, sem grandes barreiras à entrada na produção e circulação mercantil; por uma economia internacional colonialista, marcada pela forte presença externa dos Estados Nacionais na determinação de mercados externos e fontes de suprimentos através da dominação territorial; pela gestão da moeda regida pelo padrão ouro; e pelo papel do Estado pouco intervencionista, garantindo para seus cidadãos pouca regulamentação econômica e circunscrevendo a ação pública à justiça, à polícia e a mecanismos ainda incipientes de defesa da propriedade e do trabalho. Analogamente, o modo de regulação fordista tem suas formas institucionais regidas: por uma relação salarial baseada no controle coletivo e político-ideológico da força de trabalho, bem como na mais-valia relativa; por uma forma de concorrência monopolista, contornada e regida por interesses instituídos no aparelho de Estado; por uma economia internacional baseada na divisão internacional do trabalho e na internacionalização do capital; pela gestão da moeda definida através da manipulação estatal do câmbio, do endividamento público e do fisco; por um Estado intervencionista, produtor de bens e serviços e definidor, em última instância, dos instrumentos de gestão da política social e econômica. Vive-se, nos dias de hoje, a crise do modo de

que agora definia entre suas funções alguns mecanismos institucionais de proteção ao trabalho.

O quadro abaixo apresenta as datas em que foram sancionadas, em alguns países, as primeiras leis concernentes aos principais riscos abrangidos pela proteção social.

QUADRO 1 - DATA DAS PRIMEIRAS LEIS DE COBERTURA DOS PRINCIPAIS RISCOS

PAÍSES	PRINCIPAIS RISCOS					
	Velhice	Invalidez	Morte	Doença	Maternidade	Acidente de Trabalho
EUA	1935	1935	1935	1965	-	1908
Inglaterra	1908	1911	1925	1911	1911	1887
Alemanha	1889	1889	1889	1883	1883	1884
Itália	1919	1919	1919	1927/43	1912	1898
Japão	1941	-	-	1922	-	1911
França	1910	-	1928	1928	1898	-
Espanha	1919	1919	1919	1942	1929	1932
Suécia	1932	1932	1932	1891/1931	1891/1931	1901

FONTE: Social Security Programs Throughout the World

O início da participação do Estado na organização da proteção social ocorreu de forma diferenciada entre os países. No tocante aos riscos, houve uma clara precedência do acidente de trabalho e da velhice e invalidez. No caso da cobertura da doença, com exceção da Alemanha e da Inglaterra, a proteção não só foi instituída mais tarde como, de início, contemplava somente algumas situações e segmentos específicos da população. Assemelhava-se, assim, a uma proteção de tipo assistencial.³ Exemplos desse processo são encontrados na Itália, na Espanha e também nos Estados Unidos.

Na Itália, até a criação de mecanismos de proteção à saúde para os trabalhadores do mercado formal (em 1943), a cobertura do risco doença cobria somente a situação de tuberculose. Na Espanha, embora as ações e serviços de saúde relacionados à maternidade existissem desde 1912, a cobertura integral da saúde dos trabalhadores somente foi criada a partir de 1942. Nos Estados Unidos, a incorporação do risco doença no leque da proteção social foi realizada bem mais tarde e, ainda assim, dirigida a clientela específica. A lei de 1965 restringia a assistência médica aos idosos ((*Medicare*). Na reforma de 1972, esse benefício foi estendido ao incapacitado (*Medicaid*).

regulação fordista, a partir de sua transição para um novo modo de regulação, caracterizado pela flexibilidade necessária a tornar menos rígida a determinação dessas formas institucionais. Os impactos dessa regulação flexível nos mecanismos de previdência social serão examinados mais adiante.

² *De acordo com alguns autores, as ações de tipo "ajuda mútua" visavam garantir um mínimo de renda, de modo que os trabalhadores se sentissem mais seguros para lutar por melhores condições de trabalho e de salários. Da mesma forma, há quem defenda que as ações desenvolvidas pelos industriais tinham como objetivo cooptar e fixar a mão-de-obra, principalmente a mais qualificada.*

³ *Sobre os conceitos de assistencialismo como forma específica de política social, ver MEDICI, A. C.; BRAGA, J. C. B. Políticas sociais e dinâmica econômica: elementos para uma reflexão. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n. 10, dez. 1993.*

De maneira geral, contudo, esse período inicial de construção da proteção social organizada pelo Estado, característico do regime de acumulação taylorista, e que tem seu término na Segunda Guerra Mundial, caracterizou-se por restringir a cobertura dos principais riscos aos trabalhadores assalariados e por garantir o financiamento através de recursos de contribuição dos empregadores e dos empregados.

O regime de custeio dos mecanismos de previdência social sob a égide do taylorismo foi o de capitalização coletiva, isto é, o fundo acumulado pelas contribuições pagaria pensões e aposentadorias, não com base em benefícios definidos (ainda que as contribuições fossem definidas) mas sim a partir das disponibilidades propiciadas pela rentabilidade de seus ativos.

1.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REGULAÇÃO MONOPOLISTA

A segunda fase de construção da proteção social nos países desenvolvidos foi realizada após a Segunda Guerra Mundial, já no seio do regime de acumulação fordista. Os primeiros passos nesse sentido foram dados particularmente nos anos 50 e 60. Essa fase foi largamente influenciada pelo fato do crescimento econômico ter ocorrido de uma forma rápida e sustentada na maioria dos países. Na interpretação de alguns autores,⁴ também foi determinante para a forte expansão da proteção social nesse período o papel jogado pela URSS na derrota da Alemanha, o surgimento dos demais países socialistas no Leste e o peso que a representação política dos trabalhadores passou a deter em vários países europeus no imediato fim da guerra. Dessa forma, a proteção social serviu como um anteparo ao desenvolvimento de lutas sociais que poderiam ocorrer na busca de regimes socialistas fechados como o da União Soviética.

Por outro lado, é preciso salientar que os anos 50 e 60 foram marcados por um processo de redefinição das estruturas econômicas e sociais, tanto em nível de cada nação como em nível internacional, sendo o desenvolvimento da proteção social um de seus componentes. Os benefícios concedidos pela proteção social, assim como a política de aumento real dos salários, o fortalecimento do poder político e da capacidade de negociação dos sindicatos e a expansão do crédito ao consumidor, foram a contrapartida necessária da generalização das normas de produção que viabilizavam a produção em série, constituindo os pilares do consumo de massa, característica basilar do regime fordista de acumulação.⁵

⁴ PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. e HOBBSBAM, Eric. *Adeus a tudo aquilo*. In: BLACKBURN, Robin (Org.). *Depois da queda: o fracasso do comunismo e o futuro da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

⁵ AGLIETA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. 3.ed. México: Siglo Veintiuno, 1986. e CORIAT, B. *L'atelier et le chronomètre*. Paris: Cristian Bourgois, 1982.

É preciso destacar, também, que esse período foi marcado pela melhora de distribuição de renda e pelo aumento da renda média da população dos países desenvolvidos. Um e outro permitiram que, paralelamente ao desenvolvimento do *welfare state*, fossem criados sistemas complementares de proteção social, regidos por formas privadas de gestão, através de companhias de seguro, bancos e instituições financeiras. Esses sistemas deram origem aos fundos de pensão, hoje reconhecidos como os principais investidores institucionais em nível mundial.⁶

No entanto, os sistemas públicos de previdência abandonaram a lógica da capitalização coletiva (característica do regime de acumulação taylorista) para ingressar numa nova lógica: a de repartição simples. Os regimes de repartição caracterizam-se pelo processo *you pay as you go*. Nesse sentido, os trabalhadores de hoje financiam as aposentadorias e pensões de seus pais, com a expectativa de que seus filhos possam fazer o mesmo por eles no futuro.

O crescimento auto-sustentado da economia nas décadas de 50 e 60 avalizava praticamente esse processo. Ao mesmo tempo, somente dessa forma foi possível pensar numa nova filosofia de proteção social universal, em que não-contribuintes teriam direitos a certos níveis de benefícios.

Assim, a expansão da proteção social ocorrida nos anos 50 e 60, apesar das diferenças nacionais, foi marcada pela incorporação de novos segmentos populacionais além dos trabalhadores do mercado formal, bem como pela expansão do leque de benefícios. Dessa forma, a proteção social organizada pelo Estado sob o fordismo foi marcada por um forte movimento de universalização e pelo alargamento do próprio conceito de proteção.

Além da garantia de renda no caso de desemprego, alguns países chegaram a cobrir as necessidades de habitação, os cuidados relativos a crianças pequenas e o retreinamento da mão-de-obra no corpo dos benefícios garantidos por seu sistema de proteção social.

Esse processo de universalização significou a superação da concepção de proteção dirigida somente a trabalhadores assalariados e sua substituição por uma outra, erigida a partir do conceito de cidadania. Em termos de financiamento, nos sistemas em que as receitas eram formadas basicamente por contribuições sobre a folha de salários, houve o concurso de recursos fiscais. A concessão de benefícios não-contributivos⁷ em sistemas contributivos e a utilização de recursos públicos implicaram o rompimento dos limites entre a assistência social e seguro social.

⁶ Nos dias de hoje, o conjunto dos fundos de pensão tem um patrimônio global estimado em mais de US\$ 10 trilhões. Somente nos Estados Unidos este patrimônio é superior a US\$ 5 trilhões. Em países como a Alemanha, Inglaterra, Japão, Canadá, Dinamarca e Estados Unidos, mais de 40% da força de trabalho é filiada a estes mecanismos.

⁷ Tais como a garantia de renda mínima a idosos e a desempregados de todo tipo.

Todas essas transformações redundaram em ampliação significativa do gasto com proteção social. Mais que isso, o aumento desse tipo de despesa ocorreu a taxas maiores que as do PIB.

1.3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CRISE DO FORDISMO

A crise econômica que se inaugura a partir de 1974 foi a primeira ameaça estrutural ao regime de acumulação fordista. Não se tratava mais de uma crise conjuntural, capaz de ser sanada com os tradicionais mecanismos de *stop and go* herdados da ferramentaria keynesiana. As regularidades do regime de acumulação fordista, já parcialmente desfeitas com o aprofundamento da crise do padrão dólar, a partir de 1968, tornam-se ainda mais frágeis com a crise do petróleo, a estagnação da produção, o aumento do desemprego e a crise fiscal do Estado.

A partir da segunda metade dos anos setenta, tendo em vista as crescentes dificuldades financeiras vivenciadas pela economia, pelos aparelhos de Estado, pelos trabalhadores e pelos sistemas de proteção social,⁸ começou a se manifestar a preocupação em conter o crescimento dos gastos sociais. Tais esforços, contudo, não impediram que estes continuassem a aumentar sua participação no PIB. O único resultado foi diminuir o crescimento desta participação.

Além da ampliação do número de pessoas protegidas e da melhora da cobertura individual, o aumento do gasto social é impudado, de acordo com alguns autores, à má administração do sistema de proteção, ao envelhecimento da população, ao crescimento da demanda por serviços sociais, ao aumento do grau de informalização do trabalho, à evasão fiscal e à alta dos custos dos serviços sociais.

Durante os anos 70 e 80, embora a preocupação em conter os gastos tenha estado sempre presente, o processo de universalização iniciado no período pós Segunda Guerra Mundial não apresentou grandes rupturas. As reformas nos sistemas de pensão iniciadas pelos governos conservadores - Reagan (EUA), Thatcher (Reino Unido) e outros - limitavam-se a delinear o contorno das medidas que estariam por vir, tais como restringir a concessão de alguns benefícios, tornar mais severas as condições de ingresso no sistema e mais rígidos os mecanismos de fiscalização.

Dessa forma, ao final dos anos oitenta os sistemas de proteção social, em sua maioria, continuavam a se estender a outros segmentos sociais, além dos assalariados. A idéia de que cada membro da comunidade tem direito à proteção social, construída nos anos dourados do fordismo, continuava se impondo, mesmo com a crescente

⁸ Essas dificuldades ocorreram a partir dos anos setenta, em meio ao arrefecimento do crescimento econômico, ao registro de taxas de desemprego nunca vistas e ao ascenso dos níveis de preço.

fragilidade das bases de financiamento derivadas dos regimes de repartição simples.

Em alguns países, como a França, esse processo foi acompanhado por um maior concurso do Estado no financiamento da proteção social, por um esforço em homogeneizar a contribuição financeira e os benefícios recebidos pelos diferentes setores cobertos pela seguridade social e pela criação de mecanismo de compensação entre os diferentes regimes.⁹ A emergência do conceito de cidadania, no interior de sistemas de repartição simples, tornou cada vez menores as fronteiras entre uma proteção organizada sob o princípio da solidariedade contributiva entre trabalhadores e aquela decorrente do direito universal dos cidadãos.

Apesar disso, os sistemas de proteção, particularmente no que se refere ao risco velhice, continuaram a ser basicamente financiados por contribuições sobre a folha. Em alguns países, mesmo o custeio das ações e serviços de saúde continuam a ter nesse tipo de recurso importante fonte de seu financiamento.¹⁰

Contudo, a manutenção de elevadas taxas de desemprego¹¹ e as mudanças na relação salarial fordista, trazendo formas mais flexíveis de ocupação, como a contratação temporária e a terceirização, passaram a comprometer cada vez mais o desempenho da arrecadação das contribuições sobre a folha de salários. A combinação desse fato com o processo de envelhecimento da população que vinha em curso resultou na piora da relação contribuintes/beneficiários, fragilizando a capacidade de financiamento dos regimes previdenciários.

A crise do regime de acumulação fordista trouxe, como alternativa, a necessidade de alterar as políticas de proteção social, no sentido de torná-las mais flexíveis. Na tentativa de encontrar um novo equilíbrio financeiro, vários procedimentos têm sido colocados em prática: aumento das contribuições sociais de trabalhadores e empregados; transformação de regimes de repartição em regimes de capitalização;¹² introdução de um controle orçamentário mais rígido em relação à área da saúde; exigência de uma maior participação dos usuários, especialmente no custeio dos medicamentos e hospitalização; e, principalmente, a introdução de políticas que garantissem níveis mínimos de proteção, ao lado de estratégias de mercado para as políticas sociais e de proteção previdenciária para segmentos de mais alta renda.

A política de concessão de níveis mínimos de proteção é particularmente dirigida ao seguro-desemprego e às aposentadorias e pensões. Com a crise, algumas restrições vêm sendo instituídas

⁹ Na França, assim como em diversos outros países, embora o Estado tenha instituído um regime geral de proteção, persistem, paralelamente a ele e no interior da seguridade, regimes que são específicos de determinadas categorias de trabalhadores. É o caso dos mineiros, dos marinheiros, dos funcionários do Estado e dos militares, entre outros.

¹⁰ Este é o caso do IMSS-solidariedad, mecanismo através do qual parte da cotização dos contribuintes do seguro social mexicano é canalizado para a manutenção dos serviços de saúde da população não contribuinte do México.

¹¹ Em 1980, a taxa média de desemprego entre a Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Espanha, Portugal e Estados Unidos era de 7,4%. Em 1986, ela havia se elevado para 11%.

¹² Como ocorreu no Chile, em 1981, com a criação das Associações Privadas de Fundos de Pensão.

nessas políticas. No caso do seguro-desemprego, ou o leque de variação do valor do benefício foi estreitado, ou foi instituído um valor mínimo, igual para todos como garantia de renda de substituição à situação de desemprego.

Quanto à aposentadoria, embora uma certa relação entre o valor do benefício e a contribuição do segurado tenha se mantido, o privilegiamento das pensões de valores mais baixos em detrimento dos mais altos, no momento dos reajustes, resultou na redução dos valores dos benefícios médios. Dessa forma, os leques entre pisos e tetos de benefícios têm se tornado cada vez mais estreitos.

Outras mudanças têm ocorrido no sentido de eliminar a contagem de tempo de serviço para a concessão da aposentadoria, substituindo-a por critérios de idade mínima (em geral situada em 60 ou 65 anos). Vários argumentos têm sido favoráveis à defesa de tais mudanças, como o aumento da esperança de sobrevida dos trabalhadores e a necessidade de reduzir a relação entre anos de concessão de benefício/anos de contribuição.

Embora as mudanças ocorridas nos programas de seguro-desemprego possam ser justificadas pelo surgimento da figura do desempregado jovem, que nunca entrou no mercado de trabalho, e do alongamento do tempo de desemprego para os mais velhos, a introdução do nivelamento dos benefícios pode ser vista como indício da transformação da lógica da proteção social. Isto porque a idéia de concessão de níveis mínimos de renda sempre esteve associada a uma política assistencial, financiada pelo Estado através de recursos fiscais e dirigida para os segmentos da população menos favorecidos. Para a maioria dos trabalhadores, o nível de proteção sempre esteve fortemente relacionado ao seu salário do período da ativa.

Essa mudança de orientação encontrou (e ainda encontra) ampla oposição dos segurados, dos sindicatos e de outros setores da sociedade. Em algumas oportunidades, essa reação impediu que os projetos fossem implementados em seu formato original. Assim, apesar dos ajustes realizados, a proteção social pública, de caráter universal e sob regime de repartição, continua sendo o principal sistema de amparo da imensa maioria da população nos países desenvolvidos com forte tradição sindical.

Outra característica da proteção social concedida nesses países é o fato do benefício-base de aposentadoria ser socialmente reconhecido como suficiente para prover as necessidades dos segurados e apresentar uma diferença em relação ao benefício de maior valor acentuadamente menor do que a existente no Brasil. Como é

sabido, o sistema brasileiro garante um mínimo correspondente a um salário mínimo e, no máximo, está concedendo uma aposentadoria de valor igual a 8,3 salários.¹³

Contudo, ainda não foi resolvida a contradição entre os sistemas de proteção e as mudanças ocorridas nas relações de produção. Sistemas estruturados a partir da sociedade de trabalho, pressupondo um financiamento largamente baseado em contribuições de empregados e trabalhadores do mercado formal, são incompatíveis com um padrão de acumulação que promove a redução do número absoluto de trabalhadores formais. Os desafios da flexibilidade das relações de trabalho ainda não foram totalmente impostos ao novo regime de acumulação. Mais grave, no entanto, é a questão de como pagar a dívida acumulada, relativa ao padrão de benefícios herdado do regime de acumulação fordista, expressa em um grande estoque de aposentadorias e benefícios já existente ou ainda por vir.

Para o futuro, a necessidade de ampliar a base de financiamento ou o concurso de diversas fontes parece ser a contrapartida necessária, se a perspectiva for manter a universalização da proteção social. Mas, ao que tudo indica, a proteção social parece pertencer a um número cada vez menor de pessoas, numa sociedade cada vez mais estratificada. A regulação flexível exige novos sistemas de proteção social, mais fragmentados e moldados segundo as possibilidades de pagamento de cada grupo social.

2 A REGULAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Os regimes de acumulação existentes no Brasil desde fins do século XIX absorvem traços da regulação taylorista e fordista existentes nos países centrais. Estes traços, no entanto, não são capazes de impor uma dinâmica similar à destes países. Diluindo-se na totalidade mas concentrando-se nas *ilhas de modernidade* dos grandes núcleos urbanos, não se generalizam e não conseguem se impor como padrão nacional até a consolidação do processo de industrialização, a partir dos anos trinta.

Na transição do século XIX para o século XX, a relação salarial taylorista era a exceção num país onde a organização do trabalho se dividia entre camponeses recém-forros, lavradores imigrantes das lavouras de exportação e artífices organizados de forma independente ou inseridos nas pequenas manufaturas urbanas.

¹³ Embora a contribuição máxima incida sobre um teto de renda/salário de 10 salários mínimos, o cálculo atuarial permite conceder apenas um benefício máximo de 8,3 salários.

Para a maioria da população, as formas de concorrência eram precárias ou inexistentes, sendo marcadas, na maior parte do território, pelo escambo ou pelo monopólio comercial.

A gestão da moeda era incipiente, oscilando ao sabor do comércio mundial, sem um padrão definido de gestão da base monetária, uma vez que o governo pouco controle detinha sobre a capacidade de emissão, desde cedo concedida a bancos e casas privadas.

Como apêndice do comércio mundial, pouco espaço havia para uma coordenação política entre as relações mercantis externas e o desenvolvimento do mercado interno. O Estado, por sua vez, lutava ainda para unificar um espaço onde a federação era uma abstração e as lutas intestinas de libertação pipocavam em vários pontos do território nacional.

Dadas estas considerações, gestão incipiente ou inexistente das formas institucionais características do regime de acumulação taylorista, o nascimento dos sistemas de proteção social se deu sob a égide da exceção. Para a maioria da população brasileira, a proteção social, quando existia, era aquela propiciada pelas estruturas familiares ou comunais.

2.1 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E REGULARIDADES DOS SISTEMAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A formação do sistema de proteção social brasileiro apresenta-se, em seus traços gerais, como uma reprodução em pequena escala da trajetória dos sistemas criados nos países desenvolvidos. Chama atenção, contudo, que em momentos-chave, quando foram realizadas mudanças substantivas na organização e na concepção de proteção social, essas foram implementadas no seio de governos fortes ou ditatoriais. As reformas introduzidas pela Constituição de 1988 foram a exceção dentro desse quadro. No entanto, a escala em que se criaram esses mecanismos e sua cobertura social no Brasil foi, em termos relativos, muito menor que a verificada no contexto dos países europeus.

Tal qual ocorreu nos países hoje desenvolvidos, no século XIX surgiram em regiões como São Paulo e Rio de Janeiro as chamadas Ligas de Socorros Mútuos, instituições pré-sindicais voltadas a criar, de forma espontânea, mecanismos de proteção social a trabalhadores de determinadas categorias profissionais.¹⁴ O mutualismo, no Brasil e no mundo, foi a forma mais elementar de organização operária, embora seus objetivos fossem basicamente assistenciais. Inicial-

¹⁴ Sobre este ponto vale a pena consultar o informativo livro de LUCA, T.R. *O sonho do futuro assegurado: o mutualismo em São Paulo*. São Paulo: Contexto, 1990.

mente organizadas no Brasil de forma clandestina, somente a partir de 1860¹⁵ essas associações foram objeto de regulamentação estatal.

Entre 1855 e 1935 foram criadas 250 instituições mutualistas em São Paulo, 61 em Santos e 7 em outras cidades do Estado. O crescimento do mutualismo em São Paulo foi largamente influenciado pela ideologia dos migrantes europeus (italianos, espanhóis e portugueses) que traziam estes modelos da matriz social de seus países de origem. Com o tempo, foram surgindo instituições mutualistas, até mesmo nos órgãos públicos.¹⁶

Pode-se dizer, portanto, que a pressão social do mutualismo foi imprescindível na organização das primeiras medidas estatais no campo da previdência social. A legislação previdenciária no Brasil é herdada em boa medida destas pressões, não podendo ser encarada como uma dádiva do Estado, como defendem algumas posições.

A primeira iniciativa do Estado no tocante à construção de uma proteção social ocorreu em 1919, legislando sobre acidentes de trabalho. Conforme vimos na tabela 1, esse foi o primeiro risco que também mereceu a atenção governamental nos países analisados. Fugiu dessa tendência a Espanha.

A segunda iniciativa implicou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) por categoria profissional ou empresa, tomando o lugar dos auxílios, concedidos pelas organizações de mutualistas. O mutualismo foi portanto a matriz social das CAPs. Em termos de legislação, comumente se diz que o marco dessa fase é a Lei Eloi Chaves, de 1923. Na verdade, essa lei nunca chegou a ser aprovada, mas seu espírito definiu o conteúdo dos instrumentos legais que forjaram a criação das caixas. Assim, em 24 de janeiro desse ano, o decreto 4.682 determinou a formação da Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária.

Em 1926, foi a vez dos portuários e dos marítimos.¹⁷ Dois anos mais tarde foi criada a caixa para os trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos. Em 1930, dos serviços de força, luz e bondes; em 1931, dos demais serviços públicos explorados ou concedidos pelo poder público; e entre 1932 e 1934, dos trabalhadores das empresas de mineração e transporte aéreo. No ano de 1937, havia 183 Caixas de Aposentadorias e Pensões instaladas no país.

O traço característico da organização das caixas era ter como clientela a categoria profissional ou os trabalhadores de uma empresa. Dada a distribuição espacial das empresas no território na-

¹⁵ A primeira lei a tratar especificamente das agremiações mutualistas foi a de número 1.083, de 22/08/1860, regulamentada pelo Decreto 2.711, de 19/12/1860, que tratava de bancos de emissão, meio circulante e diversos tipos de companhias e sociedades.

¹⁶ Foi o caso do Centro Republicano de Funcionários Federais, Servidores da Fazenda e dos Correios e Telégrafos, no caso dos funcionários federais, ou ainda das 17 mutualistas de funcionários estaduais de São Paulo, criadas entre 1900 e 1920.

¹⁷ A caixa nunca chegou a se estender para os marítimos.

cional, também caracterizavam-se por ser entidades regionais. Eram financiadas pelos empregados, pelas empresas e pelos governos. Embora sua criação e funcionamento fosse objeto de regulação do Estado, sua capacidade de fiscalização era restrita.

Durante os anos 30, em pleno governo de Getúlio Vargas, o sistema de caixas começou a ser substituído por Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs),¹⁸ autarquias centralizadas no governo federal e supervisionadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Os institutos eram de âmbito nacional e sua filiação seguia a categoria profissional, definida com base na atividade genérica da empresa.

Entre 1933 e 1945 foram criados sete IAPs (Marítimos, Industriários, Transportes de Carga, Bancários, Comerciais, Estiva e Servidores do Estado). O IAP da estiva foi incorporado, em 1945, ao dos transportadores de carga, reduzindo para seis o número de institutos.

Os institutos, além de prover aposentadorias e pensões, garantiam a prestação de assistência médica para seus filiados e dependentes. Para isso mantinham hospitais e ambulatórios próprios, mas também contratavam serviços de estabelecimentos de saúde privados, fossem eles lucrativos ou filantrópicos.

O modelo dos IAPs representou uma expansão de cobertura, no sentido de procurar vincular aos institutos boa parte dos trabalhadores urbanos formais e autônomos. Mas em matéria de proteção social, a organização em institutos apresentava uma série de problemas. Além de excluir os trabalhadores rurais¹⁹ e os do setor informal urbano, não protegia muitos assalariados do próprio mercado formal urbano, uma vez que não exerciam profissão nos ramos de atividade contemplados pelos institutos. Acredita-se que somente 30% da força de trabalho do país, ao final dos anos cinquenta, estava protegida por algum tipo de instituto.

Por outro lado, no tocante à assistência médica, os serviços prestados não eram homogêneos quanto à qualidade e ao grau de complexidade. Enquanto as categorias mais organizadas e estabelecidas tinham excelentes estruturas de assistência médica, outras eram apenas sofríveis.

A existência desses problemas alimentou a discussão sobre a necessidade de unificação dos institutos. As propostas pela unificação da previdência social, por parte do governo, começam a se avolumar, apesar das resistências da direção dos IAPs, que sempre foi conduzida por lideranças sindicais e corporativas. Nos anos 1940

¹⁸ Durante o processo de formação dos institutos, algumas caixas ainda se mantiveram.

¹⁹ Isso porque os ramos de atividade abrangidos pelos institutos concentravam-se em poucas cidades de alguns estados do País.

e 1950, várias iniciativas foram tomadas no sentido dessa unificação, cabendo destacar as de 1941 (iniciativa do Ministério do Trabalho e Previdência Social em criar um plano único de benefícios); de 1945 (Projeto de Consolidação das Leis da Previdência Social e da Criação de um Instituto de Serviços Sociais do Brasil - ISSB) e de 1954 (tentativa de criar o Regulamento Geral dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões). Todas elas fracassaram, dadas as pressões por manter diferenças entre categorias profissionais, por parte das lideranças sindicais, no bojo do sistema.

Uma segunda onda de tentativas ocorre nos anos sessenta, desta vez de forma exitosa. Em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que tramitava há 13 anos no legislativo, abriu-se o caminho para a unificação da previdência, com a aprovação de seu regulamento geral e a criação de um esquema geral de funcionamento e financiamento único para os seis IAPs existentes.

A LOPS representou, na prática, a cobertura potencial de todos os trabalhadores urbanos, exceto os empregados domésticos e ministros religiosos (ambos incluídos somente em 1972, os primeiros de forma compulsória e os outros de forma facultativa).

Em 1964 foi criada uma Comissão Interministerial para a Reformulação da Previdência Social e em 1966 o Decreto-Lei 72, de 21/11/66, extingue os IAPs, fundindo suas antigas estruturas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Com isso inaugura-se uma nova fase, caracterizada pela extensão dos serviços a categorias ainda não cobertas, como os trabalhadores rurais. Os seguros relacionados a acidentes de trabalho passam, também, a fazer parte do novo arcabouço jurídico e institucional da previdência social.

Somente no bojo de um governo autoritário, imposto a partir do golpe militar de 1964, foi possível remover as resistências sindicais que impediam a unificação da previdência social.

Assim, em 1967, no âmbito das reformas empreendidas pelo regime militar, foi criado o INPS. Essa entidade unificava a estrutura anterior, ficando de fora somente o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (IPASE).²⁰ Com o surgimento do INPS, encerrou-se a fase em que a proteção social organizada pelo Estado centrava-se na idéia do ofício, fosse da profissão do trabalhador ou do ramo no qual a empresa se inseria.

Por caminhos não democráticos, isto é, inversamente ao que ocorreu no contexto europeu, começaram a ser esboçados no Brasil

²⁰ Este instituto foi extinto nos anos oitenta e suas estruturas de assistência médica foram incorporadas ao sistema nacional de proteção social.

alguns traços característicos do regime de acumulação fordista e de seu padrão de proteção social. O caminho da universalização estava trilhado.

O INPS passou a ser responsável pelas aposentadorias, pensões e pela assistência médica de todos os trabalhadores do mercado formal e de seus dependentes. Desse modo, a única condição de acesso era a contribuição do empregado e do empregador. Com a unificação dos institutos, os critérios de cálculo do valor dos benefícios e a qualidade da assistência médica passou a ser igual para todos os filiados, independente da capacidade organizativa e financeira das categorias dos trabalhadores.

Um ano mais tarde a proteção social é estendida aos autônomos e aos empregadores. Assim, se a generalização da proteção para todos os trabalhadores do mercado formal num certo sentido podia ser compreendida como um primeiro passo no sentido da universalização, com muito mais razão deveria ser assim considerada a incorporação de indivíduos não-assalariados.

A expansão do escopo das ações do INPS faz com que seja criado, em 1974 (Lei 6.036 de 01/05), o Ministério da Previdência Social, e em 1975 é feita a Consolidação das Leis da Previdência Social. Em 1977 a Lei 6.439 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), composto por seis órgãos básicos: INAMPS (assistência médica); IAPAS (administração previdenciária), INPS (benefícios previdenciários), LBA (assistência social), FUNABEM (assistência ao menor) e DATAPREV (processamento de dados).

A expansão do escopo das ações do INPS fez com que fosse criado, em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social (Lei 6.036, de 01/05/74) e em 1975 foi feita a Consolidação das Leis da Previdência Social. Dois anos mais tarde (1977) a Lei 6.439 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) e o INPS foi desmembrado em três institutos: o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), destinado a administrar e recolher os recursos do INPS; o INPS, que ficou restrito aos benefícios previdenciários e assistenciais; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), destinado a administrar o sistema de saúde.

Também foram incorporadas ao novo Ministério a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM), instituições voltadas à assistência de segmentos carentes da população, tendo sido ainda criadas e incorporadas ao sistema duas autarquias: a Empresa de Proces-

samento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME).

O quarto grande momento de estruturação da proteção social brasileira ocorreu no ano de 1988. Isso porque o desenho atual do sistema é resultado direto das modificações introduzidas pela Constituição promulgada nesse ano e pelas leis e regulamentos que a complementam. De acordo com seu texto, os benefícios e serviços prestados pela previdência, bem como pela saúde, assistência e seguro-desemprego, são partes integrantes de um ampla proteção garantida sob o conceito de Seguridade Social.

A Constituição de 1988 significou, na verdade, o corolário de uma intensa discussão que já vinha sendo realizada pela sociedade desde o final da década dos anos 70. No tocante à previdência social, os setores mais progressistas defendiam: a ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; a eliminação das diferenças de tipos e valores dos benefícios entre os trabalhadores rurais e urbanos; a participação dos setores envolvidos, tais como aposentados, trabalhadores, empresários e Estado, no processo decisório e no controle da execução das políticas; e a definição de uma estrutura de financiamento mais estável, que garantisse um volume adequado de recursos.²¹

Com a definição dos novos direitos, foi elevado o piso para um salário mínimo, eliminadas as diferenças entre rurais e urbanos no tocante aos benefícios e facultado o ingresso de qualquer cidadão, mediante contribuição. Dessa forma, esgotou-se o processo de universalização iniciado em 1967, sendo o princípio do mérito substituído pelo da cidadania.²²

Em conseqüência, estabeleceu-se para a seguridade social um orçamento global, que integra o financiamento das ações de saúde, previdência e assistência social, além das relacionadas à proteção ao trabalhador desempregado. As fontes de financiamento para a seguridade passaram a ser a Contribuição sobre Folha de Salários (empregados, empregadores e trabalhadores por conta-própria); a Contribuição sobre o Lucro Líquido e o FINSOCIAL, posteriormente transformado em contribuição para o financiamento da seguridade (COFINS) e o PIS/PASEP, voltado para compor o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), gerido pelo Ministério do Trabalho, voltado para financiar o seguro-desemprego.

Os novos direitos promulgados pela Constituição de 1988 foram consolidados na Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212, de 1990) e no Plano de Custeio da Seguridade Social (Lei 8.213, de 1990). Essas duas leis foram regulamentadas pelos decretos

²¹ Também defendiam a gestão descentralizada das ações e serviços no caso da saúde e da assistência.

²² Alguns avanços no sentido da universalização, da ampliação da cobertura e da diminuição das desigualdades entre as clientela foram realizados mesmo antes da Constituição, animados pela discussão de especialistas e setores diretamente interessados. Durante o primeiro período da Nova República, o valor do piso dos benefícios urbanos e rurais foi aumentado, o prazo de carência reduzido e alguns tipos de benefícios foram estendidos para os rurais.

611 e 612 de 1992, respectivamente. Ainda em 1990, o INPS passou a se denominar Instituto Nacional de Seguridade Social, tendo sido refundido com o IAPAS.

O regime de acumulação fordista no Brasil atende, em certo sentido, ao que LIPIETZ conceituou como fordismo periférico, onde “os ramos produtivos, as estações de trabalho e as produções correspondentes aos níveis da fabricação qualificada e, principalmente, da engenharia, permanecem em ampla medida exteriores (...). Os mercados correspondem a uma combinação específica entre o consumo das classes médias locais com o acesso parcial dos operários do setor fordista aos bens de consumo popular duráveis e as exportações para o centro dos produtos manufaturados a preços baixos”.²³

Dadas essas características econômicas, os mecanismos de proteção social, no contexto do fordismo periférico, são universalizados apenas de forma retórica.²⁴ E mesmo quando os instrumentos legais garantem tais direitos, as condições materiais navegam contra a corrente. No Brasil, pouco mais da metade da população contribui para as instituições de seguridade. Neste particular, dois desafios se sobrepõem: o de garantir recursos e instrumentos para o financiamento de um sistema de proteção social fordista; e o de criar tardiamente e procurar manter a estrutura e os mecanismos fordistas de política social quando tais mecanismos, no contexto dos próprios países centrais, encontram-se ameaçados de ser substituídos por regras de proteção social mais flexíveis.

2.2 O CRESCIMENTO DA COBERTURA E DAS BASES DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

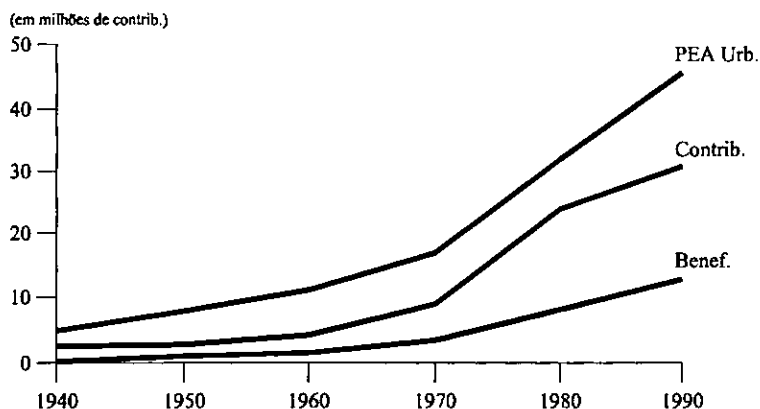
Entre 1923 e 1990 houve forte crescimento dos componentes do sistema. A População Economicamente Ativa (PEA) urbana passou de cerca de 5 para 46 milhões de pessoas entre 1940 e 1990 (gráfico 1). O número de contribuintes, no entanto, cresce relativamente pouco até 1967, intensificando seu crescimento a partir desta data e chegando a mais de 30 milhões em 1990.

Houve, portanto, um grande número de ingressantes nos sistemas a partir dos anos sessenta, os quais deverão engrossar as fileiras de beneficiários nos anos noventa, dadas as atuais regras vigentes no sistema. Conseqüentemente, o número de beneficiários, que era muito baixo até meados dos anos setenta, sobe vertiginosamente nas duas últimas décadas, chegando a mais de 12 milhões em 1990 e a cerca de 15 milhões, quando se consideram as estimativas para 1994.

²³ LIPIETZ, A. *Miragens e milagres: problemas da industrialização do terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1988. p. 97.

²⁴ *Esta defesa retórica de direitos universais ocorre, a despeito de se construir materialmente um welfare state baseado em estruturas reais, com grandes estruturas públicas, fortes mecanismos de financiamento, prédios e instalações e um gigantesco corpo de funcionários e servidores públicos para tal fim.*

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DA PEA URBANA E DOS CONTRIBUINTES E BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - 1940/1990



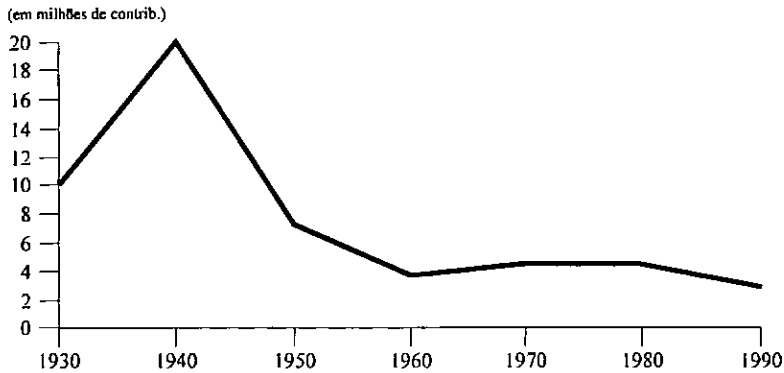
FONTES: Censo Demográfico - IBGE, Anuário Estatístico da Previdência Social - MPS

Na década de setenta houve um forte crescimento do número de contribuintes, quando comparado com o crescimento da PEA. No entanto, a primeira metade dos anos oitenta representou um estancamento do mercado formal de trabalho, fazendo com que as taxas de informalidade apresentassem curso ascendente no período. Pode-se dizer que, apesar do retorno do crescimento do número de contribuintes na segunda metade da década de oitenta, ainda há um longo caminho para transformar toda a PEA urbana em trabalhadores que aportam para a previdência.

Como resultado do comportamento verificado no gráfico 1, pode-se observar, no gráfico 2, a evolução da relação entre contribuintes e beneficiários do sistema para o período 1930-1990. Nota-se que até o início dos anos 40 houve um crescimento exponencial dessa relação, pela incorporação de uma grande massa de trabalhadores urbanos, como corolário da expansão da população afiliada aos recém-criados IAPs.

Entre 1940 e 1955 esta relação sofre uma queda acentuada, como decorrência não somente do amadurecimento do sistema, mas também de uma certa estagnação do processo de crescimento econômico. A recuperação propiciada pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek leva à incorporação de novos trabalhadores urbanos, propiciando um leve aumento da relação que, em que pesem as flutuações cíclicas posteriores da economia, mantém-se relativamente estável até meados dos anos oitenta, quando sofre outra queda brusca de comportamento, estabilizando-se a partir de então.

GRÁFICO 2 - RELAÇÃO CONTRIBUINTES/BENEFICIÁRIOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - 1930/1990



FONTES: Censo Demográfico - IBGE, Anuário Estatístico da Previdência Social - MPS

Esta relação, que se situa em torno de 2,5 contribuintes ativos por beneficiário, tende a cair rapidamente nos próximos anos, caso não aumentem as taxas de formalização do mercado de trabalho ou não sejam mudadas as regras de concessão de benefícios.

Outro fato a ser destacado diz respeito ao aumento das alíquotas de contribuição, fato que mostra incontestavelmente que o sistema tem tido periodicamente problemas de financiamento, derivados de sua gestão ineficiente e de benefícios concedidos de forma relativamente irresponsável. Considerando-se a alíquota praticada para o grupo de menor renda (1 a 3 salários mínimos) na década de trinta (3%), pode-se dizer que ela praticamente triplicou até os dias atuais (8%). Isto sem contar os aumentos das alíquotas para os grupos de maior renda e a alíquota dos empregadores sobre a folha de salários, a qual também aumentou fortemente ao longo do tempo.

Neste particular, a cada novo aumento de alíquota aumenta a evasão dos recursos. Entre 1979 e 1989, a estimativa de evasão da contribuição sobre folha de salários aumentou de 14% para 31%. A despeito da fiscalização inadequada dos recursos arrecadados, pode-se dizer que o aumento das alíquotas sobre a contribuição sobre folha de salários, nos anos oitenta, estimulou a duplicação da evasão de recursos.

Considerando-se os dados relativos a 1985, as receitas da previdência social no Brasil mal chegavam a 5,1% do PIB, valor

extremamente baixo quando comparado com países da América Latina e de outros continentes, como demonstra a tabela 1. Países como a França, Suécia, Noruega e Holanda arrecadam em torno de 30% do PIB na categoria de receitas da seguridade social.

TABELA 1 - RECEITA DA SEGURIDADE SOCIAL COMO PERCENTAGEM DO PIB EM PAÍSES SELECIONADOS - 1985

PAÍSES	RECEITA COMO % DO PIB	PAÍSES	RECEITA COMO % DO PIB
Argentina	7,15	Noruega	29,08
Áustria	25,85	Portugal	10,41
Bélgica	27,14	Reino Unido	20,85
Brasil	5,08	Suécia	33,13
Canadá	18,43	Suíça	15,45
Dinamarca	26,82	Turquia	4,68
França	29,18	Uruguai	9,08
Irlanda	22,77	USA	14,92
Japão	15,15	Venezuela	1,25

FONTE: BELTRÃO, K.I. et al. Fontes de financiamento da seguridade social brasileira. In: _____. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1993. (Série pesquisas, 2).

Mesmo na América Latina, países como Argentina e Uruguai arrecadam entre 7% e 10% do PIB. Vale comentar, no entanto, que a receita da previdência social no Brasil é baixa, não porque as alíquotas sejam pequenas, ou porque o sistema arrecade pouco, mas sim pelo alto grau de informalidade do mercado de trabalho no Brasil.

3 OS DILEMAS DA TRANSIÇÃO

A passagem para um regime de acumulação marcado pela flexibilidade, em países onde reina o fordismo periférico, traz como corolário uma reviravolta na expectativa dos agentes econômicos e dos distintos segmentos da sociedade. Os que sonhavam receber os benefícios universais trazidos pelo fordismo,²⁵ passam ou a lutar por direitos que consideravam certos, ou a se acostumar com os novos paradigmas de produtividade, incerteza e temporariedade da produção trazidos pelas novas regras flexíveis de organização do trabalho.

Mas a forma pela qual têm sido implantados os sistemas de proteção social universal deve respeitar algumas regras básicas de viabilidade. Não respeitar estas regras pode trazer alguns problemas, como os que serão relatados no caso do Brasil.

²⁵ Ou seus protagonistas, uma vez que estes, na maior parte dos casos, sonham somente com a imediata sobrevivência.

3.1 OS PROBLEMAS DE GESTÃO

É lugar comum, entre os estudiosos do tema, afirmar que a administração da previdência social é extremamente precária, burocratizada e ineficiente, o que resulta em altos custos operacionais e facilita a realização de fraudes e sonegação.

De acordo com estudo realizado por ZOCKUN, para cada 100 unidades monetárias de benefícios pagos durante 1992, a previdência gastava 10,75 de custo administrativo. Desse montante, 6,95 cobriam as despesas com pessoal, 1,05 o processamento de dados, 0,75 remunerava a rede bancária e 2,00 destinavam-se a despesas diversas. Não dispondo de informações sobre o custo de sistemas previdenciários do mesmo porte que o brasileiro, essa pesquisadora valeu-se de dados de grandes seguradoras privadas para estabelecer o grau de eficiência da previdência. Segundo ela, para cada 100 unidades monetárias de benefício pago, essas seguradoras gastavam o equivalente a 5,00 em administração.²⁶ Como esse custo inclui também as despesas comerciais e o lucro das seguradoras, o gasto com administração comparável ao da previdência social pública seria ainda menor, indicando que é possível melhorar significativamente a eficiência administrativa do sistema previdenciário público no Brasil.

A ineficiência não é, contudo, um atributo da previdência social. O setor público em geral tem tido dificuldades em utilizar modernos métodos e técnicas de gestão, não valoriza ou treina os recursos humanos e não se preocupa em avaliar sistematicamente o seu próprio desempenho. No caso da previdência, maior eficiência gerencial, além de redução do custo da máquina, evitaria despesas decorrentes do atraso na concessão de benefícios e permitiria a realização de um efetivo controle sobre os gastos e receitas.

A ausência de cadastros de ativos e inativos favorece o desenvolvimento de fraudes de toda ordem. Ao procurar eliminar as fraudes relativas aos benefícios em manutenção, mediante recadastramentos periódicos, a previdência atesta que é desprovida das condições materiais e humanas para verificar não só se as condições de acesso foram realmente cumpridas no momento do pleito do direito, mas também se persiste esse direito. É verdade que parte das dificuldades enfrentadas pela previdência para controlar o estoque de benefícios decorre dos cartórios, os quais nem sempre cumprem a determinação de informar os óbitos ocorridos.

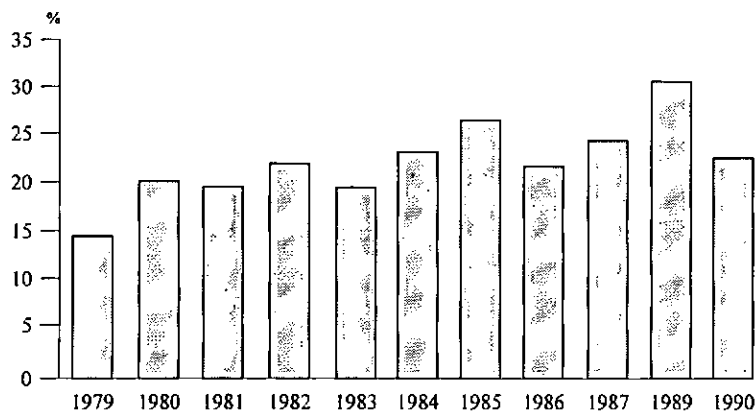
Por outro lado, a inexistência de um cadastro de contribuintes (empresas e contribuintes individuais) permite que o nível de

²⁶ ZOCKUN, M. H. *Custo operacional do sistema da previdência social. Informações FIPE*, São Paulo, n. 155, p.25-26, ago. 1993.

songação seja bastante elevado. O grau de songação, estimado no ano de 1990, era pouco menor que 25% da massa de salários do setor formal. O gráfico 3 mostra a evolução do grau de songação estimada para a previdência social ao longo do período 1979-1990.

Estimativas recentes do IPEA indicam que o grau de evasão para 1993 pode ter chegado, novamente, à casa dos 30%. Acredita-se

GRÁFICO 3 - TAXA DE EVASÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS - 1979-1990



FONTE DOS DADOS BRUTOS: RAIS, *Guia de Arrecadação da Previdência Social*

NOTA: Dados elaborados pelo IPEA/INPES/Grupo de Previdência Social.

que a redução ou eliminação da evasão poderá resolver os problemas de financiamento da previdência de curto e médio prazos, embora não propiciem a solução para as questões estruturais de longo prazo.

3.2 EVOLUÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES E GASTOS COM BENEFÍCIOS

O sistema previdenciário no Brasil sempre foi essencialmente financiado pelas contribuições calculadas sobre a folha de salários, tal como ocorre nos regimes públicos de repartição simples. Entre 1980 e 1990, a contribuição das empresas e dos trabalhadores representaram, em média, 86,7% do total disponível pelo SINPAS. Mesmo com o surgimento da seguridade social e a criação da contribuição sobre o lucro e a vinculação do FINSOCIAL (hoje COFINS), a previdência e a seguridade continuaram a ter na massa salarial sua principal base de arrecadação.

Outro fato a destacar refere-se ao crescimento dos gastos com benefícios, do número de beneficiários e do valor médio do benefício. A tabela 2 mostra a evolução dessa relação entre 1982 e 1994. Verifica-se que, apesar do forte crescimento do número de benefi-

ciários do sistema, os gastos com benefícios não cresceram substancialmente. Houve uma forte queda destes gastos entre 1982 e 1988, seguida de uma recuperação que se prolongou até 1993, uma vez que em 1994 os gastos voltam a cair, ainda que ligeiramente. O gráfico 4 mostra a evolução do valor médio do benefício da previdência social brasileira ao longo do período.

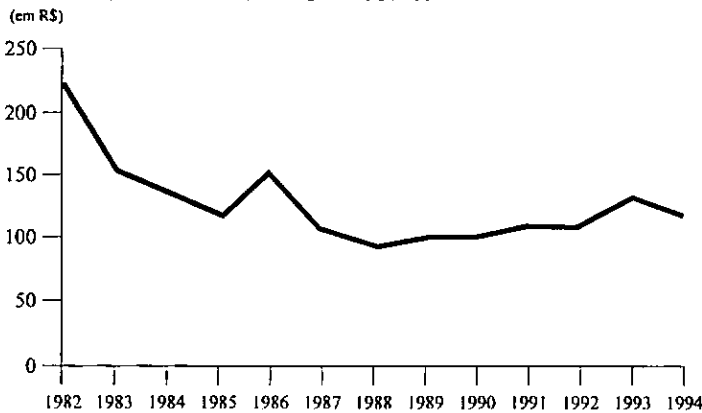
As novas regras para concessão de benefícios incluídos na Constituição de 1988 levaram várias pessoas a postergarem o pedido

TABELA 2- GASTOS COM BENEFÍCIOS, NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA - 1982-1994

ANOS	GASTOS COM BENEFÍCIOS (R\$ bilhões de ago/94)	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS (mil pessoas)	VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO (R\$ de ago/94)
1982	24,5	9.019,3	224,13
1983	18,6	9.804,6	158,09
1984	16,1	10.148,0	136,84
1985	15,7	10.626,5	123,12
1986	20,0	10.943,7	152,29
1987	14,9	11.385,8	109,95
1988	13,5	11.519,4	97,66
1989	15,0	12.130,5	103,05
1990	15,7	12.444,4	105,13
1991	17,2	12.635,6	113,44
1992	18,5	13.303,9	115,88
1993	23,4	14.185,4	137,47
1994	22,9	15.165,0	125,81

FONTE: INPS/INSS

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DO VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - 1982-1994



FONTE: Anuário Estatístico da Previdência Social - MPS

de concessão dos benefícios para o momento de regulamentação destas regras, o que só ocorreu em 1991. Diante da avalanche dos pedidos, o Ministério da Previdência tomou a decisão de bloquear a concessão de novos benefícios enquanto não melhorasse sua situação de caixa. Somente quando tomou posse o ministro Antônio Britto (1992), iniciou-se um processo de desrepresamento dos benefícios acumulados.

O processo de desrepresamento²⁷ dos benefícios trouxe custos crescentes, mostrando que os recursos da contribuição sobre a folha eram insuficientes para fazer frente às novas despesas. Num primeiro momento, a previdência social decidiu desconsiderar a lei orçamentária de 1993, que definia que pelo menos 15,5% do total arrecadado da contribuição de empregado e empregador deveriam ser transferidos para a área da saúde.²⁸ A partir de 1994, as despesas da previdência passaram a avançar sobre o volume de recursos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade (COFINS) e da contribuição sobre o lucro líquido.²⁹ A despesa com benefícios já foi, em 1993, 26% acima da realizada no ano anterior. Durante 1994, o volume do gasto com benefícios manteve-se quase no mesmo patamar do ano de 1993.³⁰ Esse crescimento não foi acompanhado por um bom desempenho da arrecadação. Ao contrário, a receita de contribuições está aquém da realizada no passado. As tabelas 3 e 4 apresentam o desempenho da receita e da despesa no período 1986-1994.

²⁷ O ano de 1993 foi marcado pelo "desrepresamento", embora esse processo tenha tido início ao final de 1992. Refere-se ao pagamento dos benefícios que foram, de uma forma ou de outra, repesados depois de outubro de 1988, quando, de acordo com a Justiça, já vigia parte dos novos direitos que foram definidos em Lei em julho de 1991.

²⁸ A primeira vez em que a previdência não efetuou repasse para a área da saúde foi em maio de 1993. No mês seguinte transferiu um volume de recursos bastante inferior ao determinado na Lei e, a partir de julho, os repasses cessaram.

²⁹ Vale ressaltar, no entanto, que a arrecadação da COFINS e da Contribuição sobre o Lucro, em 1994, foi 74% e 6,7% superior, respectivamente, à registrada no mesmo período do ano anterior.

³⁰ Na ausência de modificações do sistema de benefícios, a evolução futura desse gasto deverá ser compatível com o crescimento médio dos últimos anos. O aumento da despesa com benefícios, em 1993, foi atípico, ficando bastante acima do impacto provocado pelo ingresso médio de novos beneficiários. É possível, no entanto, que a possibilidade de mudança nas regras para a concessão da aposentadoria faça aumentar a demanda em 1995. Este é o chamado efeito "bumerangue", ou seja, cada vez que o governo acena com mudanças negativas para os segurados, aumenta, no curto prazo, o fluxo de pedidos de aposentadoria, tornando ainda mais precária a situação da previdência.

TABELA 3 - ARRECADAÇÃO BRUTA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - 1986-1994

ANOS	ARRECADAÇÃO BRUTA (US\$ milhões)							
	RECEITA TOTAL	ARRECADAÇÃO BANCÁRIA ⁽¹⁾	RECEITA FINANC. ⁽²⁾	OUTRAS RECEITAS ⁽³⁾	TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO ⁽⁴⁾			
					CONTRATO FINSOCIAL	CONTRATO S/ LUCRO	EPU	OUTRAS
1986	2.800,6	2.586,1	77,0	16,8	-	-	64,4	56,3
1987	2.949,7	2.373,4	485,0	4,1	-	-	68,3	18,8
1988	2.494,8	2.096,5	328,1	3,7	-	-	52,4	14,1
1989	2.419,7	2.124,9	88,2	7,7	25,2	8,5	43,9	121,2
1990	2.781,1	2.250,8	210,0	1,4	170,4	90,7	45,6	12,3
1991	2.539,0	2.116,3	104,9	27,9	140,5	46,4	40,4	62,5
1992	2.544,1	2.066,7	374,4	17,6	49,6	-	25,1	10,6
1993	2.593,3	2.223,3	174,0	39,1	13,9	48,4	7,4	87,2
1994	2.566,5	2.106,0	264,0	18,5	45,5	67,5	62,3	2,8

FONTE: Ministério da Previdência Social

NOTAS: Dados elaborados pelo IESP/Área de Política Social. Deflator: IGP - DI.

(1) Contribuições correntes de empregados e empregadores sobre a folha de salários, e outras contribuições.

(2) Rendimento da aplicação dos saldos de caixa.

(3) Resgate de títulos de bonificação e atuguéis.

(4) Contribuição calculada sobre o lucro e sobre o faturamento; recursos fiscais para o custeio de parte das aposentadorias e pensões do funcionalismo federal (EPU); recursos oriundos de concursos pronomésticos.

TABELA 4 - DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL POR CATEGORIA- 1986-1994

ANOS	DESPESAS (US\$ milhões)				
	TOTAL	BENEFÍCIOS	PESSOAL	TRANSFERÊNCIA AO INAMPS	OUTRAS DESPESAS ⁽¹⁾
1986	2.597,6	1.664,4	259,0	388,4	285,8
1987	2.407,7	1.237,6	254,4	450,9	464,8
1988	2.284,0	1.125,7	282,8	536,2	339,2
1989	2.393,1	1.249,8	326,2	511,3	305,7
1990	2.550,1	1.310,7	423,9	521,9	293,6
1991	2.491,1	1.431,4	148,3	700,0	211,5
1992	2.170,9	1.542,3	102,9	330,1	195,6
1993	2.401,0	1.949,6	108,4	113,3	229,8
1994	2.309,7	1.948,3	126,9	-	234,0

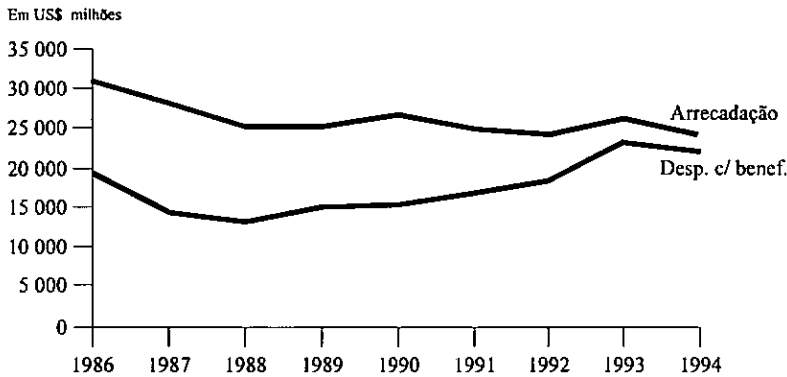
FONTE: Ministério da Previdência Social

NOTAS: Dados elaborados pelo IESP/Área de Política Social.
Deflator: IGP/DI.

(1) EPU, Amortizações e Encargos, Outros, Dataprev, Transferência a terceiros e Fundacentro.

O gráfico 5 mostra a evolução das receitas de contribuição (arrecadação bancária da previdência) e as despesas com benefícios no mesmo período.

GRÁFICO 5 - PREVIDÊNCIA SOCIAL - ARRECADAÇÃO BANCÁRIA E DESPESAS COM BENEFÍCIOS - 1986-1994



FONTE: FUNDAÇÃO IESP/Área de Políticas Sociais

Verifica-se que, ao longo do tempo, a distância entre a receita de contribuições e a despesa com benefícios vai se reduzindo. Em 1994, a receita de contribuições foi 8% maior que a despesa com benefícios, contra os 55% encontrados no ano de 1986.

A receita de contribuições de empregados e empregadores foi, em 1994, 19% inferior à arrecadada em 1986, quando as alíquotas para os segurados eram bem mais baixas e a contribuição das

empresas era sujeita a teto.³¹ Paralelamente, a despesa com benefícios de 1994 foi 17% mais elevada que a de 1986.

À parte o problema da sonegação, já mencionado anteriormente, o mau desempenho das contribuições é resultante da ação de fatores estruturais, como o aumento do mercado informal do trabalho, os baixos salários, a modernização das empresas (novas tecnologias e formas de gestão) e as novas relações de trabalho baseadas na terceirização e na contratação de mão-de-obra temporária. Dessa forma, aumentos da produção não são acompanhados pela geração da mesma quantidade de empregos que no passado.

A fragilidade da situação financeira da previdência, expressa pelo avanço do gasto com benefícios e pelo precário desempenho da receita de contribuições, ficou ainda mais evidente com a queda da inflação. Até a entrada do real, a previdência tinha na correção monetária uma importante fonte adicional de recursos, jogando com a diferença entre as datas da arrecadação da contribuição e do pagamento dos benefícios. Com a queda da inflação, a receita financeira mensal caiu de R\$ 649 milhões, em junho, para R\$ 56,1 milhões, em setembro.

3.3 FATORES ESTRUTURAIS E PROBLEMAS INERENTES AO PLANO DE BENEFÍCIOS

3.3.1 Relação de Dependência e Aposentadorias

Entre os fatores estruturais que contribuem para acentuar o problema de financiamento da previdência, assume papel de destaque a queda da relação entre o número de contribuintes e a quantidade de beneficiários em manutenção.

A principal causa dessa queda é o fato de o sistema ter se tornado maduro. Todos os regimes de repartição apresentam, na fase inicial de sua implantação, uma relação positivamente elevada, pois o ingresso de contribuintes é grande, sendo que a concessão de benefícios de prestação continuada se resume à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte. Quando o regime se torna maduro, isto é, quando parcela significativa de seus contribuintes atinge a idade mínima para requerer aposentadoria³² ou cumpre a carência de tempo de serviço/contribuição, mesmo se mantendo constante o fluxo de ingresso de novos contribuintes no sistema, a relação número de contribuintes/beneficiários decresce sensivelmente. No Brasil, a relação atual é de 2,5 contribuintes para cada beneficiário,

³¹ A redução do teto de contribuição dos empregados de 20 para 10 salários mínimos, ao lado da manutenção da arrecadação das empresas em 20% (sem teto de contribuição), pode ter sido um dos fatores que estimularam o aumento da sonegação entre as empresas. Estas podem declarar salários contratuais limitados em 10 salários mínimos, sem que prejudiquem a situação previdenciária de seus empregados, e pagar, na prática, salários reais mais elevados.

³² A maioria dos países define a idade e o tempo de contribuição como condições para ser obtida a aposentadoria plena.

de acordo com o Ministério da Previdência Social. A tabela 5 mostra a evolução dessa relação no Brasil ao longo da história recente:

TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO CONTRIBUINTES/
BENEFICIÁRIOS - 1950/1990

ANOS	CONTRIBUINTES/ BENEFICIÁRIOS
1950	8,00
1960	3,80
1970	4,20
1980	3,18
1990	2,50

FONTES: Censo Demográfico, PNAD - IBGE, INPS/INSS

Verifica-se uma queda contínua da relação de dependência contribuintes/ beneficiários nos últimos quarenta anos. No entanto, na década de oitenta essa queda não se acentuou significativamente, como demonstra a tabela 6. O elevado crescimento do número de beneficiários (de 8,5 para 12,4 milhões, entre 1980 e 1990) foi compensado pela ampliação do mercado de trabalho feminino formal, propiciando a relativa estabilidade da taxa. Contudo, observam-se oscilações na magnitude da taxa, as quais decorrem do comportamento instável da economia e do mercado de trabalho, durante a década.

TABELA 6- EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONTRIBUINTES, DE BENEFICIÁRIOS
E DA RELAÇÃO DE DEPENDÊNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO
BRASIL - 1981-1990

ANOS	CONTRIBUINTES (A)	BENEFICIÁRIOS (B)	A/B
1981	22 696,6	8 541,9	2,66
1982	22 981,4	9 019,3	2,55
1983	23 113,8	9 804,6	2,36
1984	23 486,5	10 148,0	2,31
1985	26 378,4	10 626,5	2,39
1986	27 672,9	10 943,7	2,53
1987	28 373,4	11 385,8	2,49
1988	29 787,4	11 519,4	2,59
1989	30 649,4	12 130,5	2,53
1990	31 101,2	12 444,4	2,50

FONTE: PNAD - IBGE, INPS/INSS

Dois outros fatores determinam a queda dessa relação: o aumento, ao longo do tempo, da expectativa de sobrevida das pessoas que se aposentam e a redução do número de trabalhadores ativos,

seja em função de recessão extremamente prolongada, seja pela mudança da relação capital/trabalho devida à introdução das novas tecnologias e novas formas de gestão.

No caso do Brasil, é preciso lembrar que a crise do Estado implica, inclusive, a perda de sua capacidade fiscalizatória, tornando significativo o número de trabalhadores sem carteira assinada ou inseridos no mercado informal de trabalho, o que reduz o volume de recursos de contribuição.

Um dos fatores que mais têm pesado na baixa relação existente no Brasil é o aumento da esperança de vida da população brasileira, particularmente daqueles que se aposentam. A tabela 7 mostra que, em 1990, a esperança de vida era de 63,30 anos para os homens e 67,60 anos para as mulheres. A leitura apressada dessa informação leva a se considerar absolutamente injusta qualquer tentativa de introduzir, além dos anos de contribuição, um mínimo de idade para a obtenção da aposentadoria plena.

TABELA 7 - ESPERANÇA DE VIDA, POR SEXO E IDADE, NO BRASIL - 1990

IDADE	ESPERANÇA DE VIDA (em nº de anos)					
	Homens			Mulheres		
	Esperança de Vida ⁽¹⁾	Ganhos de Sobrevida ⁽²⁾	Vida Média ⁽³⁾	Esperança de Vida ⁽¹⁾	Ganhos de Sobrevida ⁽²⁾	Vida Média ⁽³⁾
0	62,30	-	-	67,60	-	-
1	66,25	4,95	67,25	71,29	4,69	72,29
5	63,15	5,85	68,15	68,48	5,88	73,48
10	58,39	6,09	68,39	63,71	6,11	73,71
15	53,55	6,25	68,55	58,84	6,24	73,84
20	48,83	6,53	68,83	54,01	6,41	74,01
25	44,15	6,85	69,15	49,21	6,61	74,21
30	39,57	7,27	69,57	44,48	6,88	74,48
35	35,08	7,78	70,08	39,81	7,21	74,81
40	30,70	8,40	70,70	35,23	7,63	75,23
45	26,46	9,16	71,46	30,82	8,22	75,82
50	22,39	10,09	72,39	26,51	8,91	76,51
55	18,60	11,30	73,60	22,36	9,76	77,36
60	15,18	12,88	75,18	18,47	10,87	78,47
65	12,04	14,74	77,04	14,08	11,48	79,08
70	9,25	16,95	79,25	11,43	13,83	81,43
75	6,90	19,60	81,90	8,45	15,85	83,45
80	5,01	22,71	85,01	5,99	18,39	85,99

FONTE: IBGE

NOTA: Dados elaborados pelo MTPS/DPS/CEC/Divisão de Estatísticas da Previdência Social, extraídos de STEPHANES, Reinhold. *Previdência social: uma solução gerencial e estrutural*. Porto Alegre: Síntese, 1993.

(1) Probabilidade de sobrevida adicional à idade enfocada.

(2) Anos de sobrevida adicional em relação à esperança de vida ao nascer.

(3) Total de vida média esperada para aqueles que já viveram até aquela idade.

Contudo, a esperança de sobrevida vai aumentando conforme vão passando os primeiros anos de vida. A rigor, a curva de probabilidade de morte, associada à idade, tem a forma de um J, isto é, a probabilidade de morte decresce nos primeiros anos de vida, atinge um mínimo em torno dos 15 anos e cresce a partir dessa idade, primeiro lentamente e, depois, a taxas maiores.

Dessa forma, um dos maiores impactos do número de anos de sobrevida da população brasileira no sistema previdenciário ocorre através da aposentadoria por tempo de serviço. Esse tipo de aposentadoria absorveu 24,7% do total do gasto com benefícios em manutenção, em dezembro de 1993. Excluindo a despesa com os benefícios assistenciais, o peso da aposentadoria por tempo de serviço aumenta para 26,21%.

Em 1993, 53,45% dos homens que passaram a receber aposentadoria por tempo de serviço tinham idade entre 45 e 54 anos na data do início do benefício (DIB); 25,17% entre 55 e 59 anos e 13,80% entre 60 e 64 anos. Entre as mulheres, 72,77% tinham idade compreendida entre 40 e 54 anos. Considerando-se a esperança de vida atual da população dessas faixas de idade, verifica-se que o tempo de permanência no sistema é significativamente longo.³³

O tempo de permanência no sistema é ainda mais longo para os trabalhadores que têm direito à aposentadoria especial. Como se sabe, a legislação atual define que o direito a se aposentar em menor tempo é concedido ao conjunto da categoria, independentemente da função ou trabalho exercido pelo trabalhador. A participação do gasto com aposentadorias especiais no total da despesa com benefícios em manutenção foi de 7,31% em dezembro de 1993.

A aposentadoria para professor, aos 30 anos para homens e 25 para as mulheres, não é considerada aposentadoria especial. Este também é o caso dos jornalistas, aeronautas e ex-combatentes, cujo regime foi definido como aposentadoria por tempo de serviço, embora com privilégios corporativos que lhes garantiram aposentar-se em menor tempo.³⁴

3.3.2 Composição das Receitas e Despesas da Seguridade Social

Como se sabe, as receitas da seguridade social são compostas basicamente da arrecadação bancária da previdência social, que engloba as contribuições sobre folha de salários e outras receitas residuais (contribuições sobre espetáculos desportivos, combustíveis, a primeira comercialização rural, etc.), a arrecadação da Contribuição sobre o Lucro Líquido, da COFINS e do PIS/PASEP, sendo que esta última tem vinculação direta com programas de

³³ É interessante lembrar, também, que a sobrevida do homem e da mulher no Brasil aproxima-se da de outros países à medida que aumenta a faixa etária em que eles estiverem situados. Em outras palavras, o diferencial em relação aos países do primeiro mundo, presente quando se compara a esperança de vida ao nascer, cai sensivelmente para idades superiores a 60 anos. Ver, sobre este ponto, CAMARANO, A.A.; MEDICI, A.C.; OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K.I. *Aposentadoria e esperança de vida. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro FGV, v.45, n.5, p.41-44, maio 1991.*

³⁴ STEPHANES, R. *Previdência social: uma solução gerencial e estrutural. Porto Alegre: Síntese, 1993.*

amparo ao trabalhador, coordenados pelo Ministério do Trabalho, em que se destaca o seguro-desemprego.

A arrecadação bancária, conforme foi visto, não tem crescido substancialmente nos últimos anos. Em 1994 sofreu um decréscimo de 7% em relação a 1993. Mesmo assim, representa a maior receita efetiva do orçamento da seguridade social. Em épocas altamente inflacionárias, como as verificadas no contexto da segunda metade dos anos oitenta e início dos anos noventa, a aplicação dos recursos obtidos mensalmente com esta arrecadação gerava enormes receitas financeiras para o caixa da previdência. Em 1994, a arrecadação bancária da previdência foi de cerca de R\$ 24,7 bilhões (base de agosto de 1994).

A COFINS teve fortes quedas de arrecadação antes de sua recriação em 1993, quando, vencidos os reclamos e pendências judiciais relativos ao recolhimento das empresas, alcançou a fantástica cifra de R\$ 10,9 bilhões em 1994. Somente uma pequena parte destas contribuições tem sido destinada para a previdência social. A grande maioria dos recursos vai para outros programas da seguridade, sendo que, pela atual legislação, 20% dos recursos são recolhidos para o Fundo Social de Emergência, não tendo aplicação definida na seguridade.

A contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas, cuja arrecadação para 1994 foi de R\$ 4,6 bilhões, também tem sido pouco canalizada para despesas de previdência, tendo seu uso voltado mais destacadamente para os programas de assistência social.

Além destas contribuições, existem as transferências da União para a seguridade, destacando-se aquelas relativas ao pagamento de encargos previdenciários da União. Cabe destacar, no entanto, que estas transferências têm sido muito pouco significativas.

Desde sua origem, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) tem sido uma peça de ficção. Não tem sido efetivamente montado e acompanhado, a não ser para finalidades formais. Não existe, para nenhum ano, uma publicação da execução financeira do OSS. Sendo assim, é mais fácil acompanhar concretamente como são compostas as receitas da previdência, isto é, aquelas que pagam os programas de benefícios sob a égide do MPS. Por outro lado, não faz sentido a existência de um orçamento único para programas tão díspares e não-cambiáveis, como os que compõem a seguridade.

A dependência do SINPAS da arrecadação bancária, para o período 1971-1993, em termos médios, tem se situado acima de 86%. As contribuições da União não são suficientes sequer para financiar

os encargos previdenciários da União do MPS, os quais são pagos, em parte, com recursos das contribuições compulsórias de empregados e empregadores.

Como o Orçamento da Seguridade Social é uma peça de ficção, não existem meios de observar sua repartição real entre os programas da seguridade. Se observarmos os gastos com saúde, por exemplo, verificaremos que boa parte das receitas da saúde em 1994 tiveram origem no Fundo Social de Emergência, que a rigor não é uma fonte de recursos da seguridade.

Analisando, porém, os gastos da previdência, verifica-se que a maior parte dos recursos tem sido destinada ao pagamento de benefícios. Desde 1993 a previdência não transfere recursos para a Saúde e seus gastos de administração têm sido bastante elevados.

A maior parte dos gastos com benefícios urbanos ao longo dos anos oitenta correspondeu ao pagamento das aposentadorias por tempo de serviço (48,8%), as quais respondem por apenas 30,5% do total de beneficiários urbanos. As aposentadorias por invalidez correspondem à segunda maior massa de valor pago (19,4%), embora seja a primeira em termos de número de beneficiários (43,3%). As aposentadorias por velhice vêm em terceiro lugar, tanto em valor como em contingente de beneficiários e, por último, seguem as aposentadorias especiais, que, absorvendo 13,6% do valor dos benefícios distribuídos, respondem por apenas 6,4% do total de aposentados urbanos.

3.3.3 O Financiamento da Clientela Rural

A partir da Constituição de 1988, deixou de haver diferenças no tratamento entre a clientela urbana e rural. O piso de um salário mínimo e as regras de cálculo dos benefícios são iguais para todos. Contudo, a aposentadoria por idade é concedida aos trabalhadores rurais com uma diferença, a menor, de cinco anos em relação aos urbanos.³⁵ A legislação também permite que a comprovação do tempo de serviço dos trabalhadores rurais seja realizada mediante declaração do empregador ou sindicato, facilitando certamente a fraude.

Os novos direitos da clientela rural expressaram-se rapidamente em aumento de sua importância no sistema previdenciário. Entre dezembro de 1987 e dezembro de 1993, a participação dessa clientela no total dos benefícios em manutenção³⁶ aumentou de

³⁵ Junto à clientela urbana, a aposentadoria por velhice é concedida aos 65 anos de idade, para o homem, e aos 60 anos para a mulher.

³⁶ Previdenciários, assistenciais e acidentários.

33,57% para 40,18%. A participação no total do gasto foi de 24,61%, em dezembro de 1993.

Contudo, como essa ampliação da cobertura não foi previamente acompanhada da necessária contribuição dos trabalhadores e dos empregadores do meio rural,³⁷ o pagamento dos benefícios foi financiado mediante o esforço de arrecadação da clientela urbana. Essa situação não apresentaria maiores problemas caso a previdência social não estivesse enfrentando graves problemas financeiros. Por outro lado, entendendo que a ausência de contribuição caracteriza o benefício como assistencial, os benefícios pagos aos rurais deveriam ser cobertos por recursos de impostos.³⁸

3.3.4 O Financiamento do Piso de um Salário Mínimo e das Rendas Mensais Vitalícias

O fato de as rendas mensais vitalícias continuarem a ser financiadas com a contribuição sobre a folha é mais um fator de aprofundamento da crise financeira da previdência social. Sua participação no total dos gastos atingiu 5,8 em dezembro de 1993.

São benefícios tipicamente assistenciais que deveriam estar sendo financiados por recursos de impostos. Da mesma forma, quando a estrita contribuição do segurado não lhe assegura um benefício de valor igual ao salário mínimo, deveria o Estado financiar a diferença faltante.³⁹

3.3.5 O Crescimento da Evasão e das Fraudes

Outro grande problema da previdência consiste nos estímulos da sociedade em fechar as torneiras e aumentar os ralos de saída de recursos. O fechamento das torneiras ocorre pela via da evasão. Já foi mencionado que a evasão de recursos da previdência pode estar chegando a patamares superiores a 30% das receitas, ao longo dos anos noventa.

Para aumentar a vazão dos ralos, o principal “estímulo” tem sido as fraudes na concessão de aposentadorias. Não existem estimativas precisas, mas acredita-se que em algumas categorias, como invalidez e aposentadorias rurais, mais da metade dos benefícios foram concedidos irregularmente. Isto sem contar o elevado número de benefícios que continuam em manutenção após a morte do aposentado ou pensionista.

³⁷ Além das leis trabalhistas serem largamente desconsideradas no campo brasileiro, a arrecadação da contribuição sobre o valor da comercialização agrícola tem sido pouco significativa.

³⁸ Evidentemente isso não exclui a necessidade do Estado fazer valer as leis trabalhistas no campo e de fiscalizar a arrecadação das contribuições.

³⁹ Exemplo desse procedimento encontra-se no sistema de proteção francês. A sociedade, ao entender que o piso é o mínimo que um cidadão deve auferir de renda, determina a participação do Estado para completar o valor restante.

É verdade que o MPS tem envidado esforços para combater as fraudes. Verifica-se, pelos dados, que mais de 1,1 milhão de benefícios foram cancelados entre outubro de 1992 e maio de 1994, mas segundo os próprios fiscais da previdência isto representa apenas a ponta do *iceberg*.

4 AS PROPOSTAS DE REFORMA

4.1 AS QUESTÕES EM DEBATE

Desde o início dos anos 90, diversos setores da sociedade brasileira vêm defendendo a necessidade de uma reforma radical da previdência social, alegando que a concessão dos novos direitos introduzidos pela Constituição de 1988 teria provocado profundos desequilíbrios no sistema.

Outros atores, embora não concordem com esse argumento e, portanto, com a inevitabilidade de uma reforma radical, preconizam mudanças levando em conta a persistência de tratamento desigual entre diferentes categorias de trabalhadores e os impactos provocados pelas mudanças do perfil demográfico e da relação técnica entre capital e trabalho decorrentes da rápida adoção das novas tecnologias e formas de gestão no aparato produtivo brasileiro.

A rigor, no próprio momento da votação do capítulo da seguridade social, já estava claro que a discussão da previdência estava apenas se iniciando. Vale lembrar que o então presidente da República manifestou-se, em cadeia nacional de rádio e televisão, absolutamente contrário à correspondência do piso a um salário mínimo e a outros aspectos relativos aos benefícios que passariam a ser garantidos pela previdência. Sua principal argumentação era que a universalização da proteção e a ampliação de direitos não tinham sido lastreadas por um volume adequado de recursos, de forma que rapidamente a previdência estaria emergida em uma grave crise financeira.

Hoje a reforma da previdência ganhou posição de destaque na agenda política nacional. Contudo, a quase unanimidade formada em torno da necessidade de reforma não pôde evitar que se tornasse evidente a complexidade do tema e a não convergência das diversas propostas que foram apresentadas à sociedade brasileira. Cada uma delas, ao afetar de maneira distinta as receitas e despesas da previdência, pressupõe diferentes concepções de proteção social e de níveis de cobertura.

Qualquer que seja a reforma da previdência a ser implantada, o certo é que deve afetar interesses de vários grupos sociais. Sua dimensão tributária tem implicações sobre a vida das empresas e dos contribuintes. Mudanças nas regras de concessão e no cálculo dos benefícios afetam milhões de cidadãos. A desvinculação do piso ao salário mínimo pode ter implicações sobre a evolução dos salários e a renda da maioria dos novos segurados. Finalmente, o marco legal regulador de atribuições e competências pode provocar alterações na maneira das previdências fechada e aberta operarem seus fundos.

Contabiliza-se em mais de vinte o número de propostas de reforma da previdência. Elas podem ser agrupadas, grosso modo, em dois grupos distintos: as que consideram que a proteção social é tarefa do Estado, e as que a entendem como responsabilidade individual do cidadão.

Alinhados sob a bandeira do pensamento liberal, os que defendem a proteção social como fruto unicamente do esforço individual justificam que somente assim as pessoas terão estímulo para melhorar seu rendimento e, por conseqüência, aumentarão sua capacidade de poupança, criando as bases de sustentação financeira para o desenvolvimento do país. Por isso propõem que o financiamento seja garantido somente pelo trabalhador e que o regime seja de capitalização individual.

Consideram também que os encargos sociais são extremamente elevados, desestimulando a contratação da força de trabalho e tornando os produtos exportáveis não competitivos no mercado mundial.

Contudo, como sabem que o mercado não é absolutamente perfeito e gera situações de desigualdade e carência, admitem a necessidade de o Estado assumir a concessão de uma proteção assistencial, voltada para os absolutamente desvalidos. Já os trabalhadores devem saber ser previdentes, provendo fundos de seu próprio bolso para situações, inclusive, de desemprego.

Propõem, ainda, que o sistema organize-se de forma eminentemente privada, embora o Estado, sob delegação da sociedade, continue presente regulando os aspectos mais essenciais do funcionamento dos fundos de pensão. A organização privada se justificaria a partir da concorrência entre os diversos fundos que, para manter a clientela, buscariam alcançar maior eficiência e rentabilidade de suas aplicações.

Por sua vez, não é homogênea a proposta daqueles que advogam que a proteção social é tarefa do Estado. Embora sejam

unânicos em sugerir que o financiamento continue a ser realizado através de contribuições de empregadores e empregados, consideram que a carga contributiva das empresas deve ser ou reduzida ou diferenciada, conforme o grau de utilização de mão-de-obra no processo produtivo. Além disso, divergem quanto ao limite da faixa de renda dos segurados que estaria compreendida pelo sistema público. Há, ainda, aqueles que consideram que a adesão a um regime complementar deva ser obrigatória, enquanto a maioria entende que aquilo que é complementar excede o bom, o razoável e, por isso, só pode ser facultativo.

Já um grau significativo de consenso é encontrado com relação à aposentadoria especial. Parece não haver mais dúvidas de que a precariedade do trabalho não pode mais ser associada ao conjunto de uma categoria e sim ao indivíduo. Dessa forma, a concessão desse tipo de aposentadoria ficaria na dependência da comprovação da precariedade da atividade do trabalhador.

4.2 RESENHA DAS PROPOSTAS DE REFORMA QUE SURGIRAM NOS ANOS NOVENTA

4.2.1 A Comissão Especial para o Estudo do Sistema Previdenciário

Essa comissão parlamentar, criada em 28 de janeiro de 1992, em meio à polêmica em torno do pagamento dos 147%, tinha como objetivo realizar um diagnóstico da situação do sistema previdenciário. Embora não formalize propriamente uma proposta, ao analisar as sugestões de vários especialistas e representantes da sociedade, termina por endossar várias proposições. Teve o mérito de apontar que a crise da previdência é provocada por causas de natureza gerencial, conjuntural e estrutural.

Mantém o conceito de seguridade social, isto é, a entende como o conjunto integrado de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Contudo, propõe a especialização de suas fontes de financiamento, guardando as receitas de contribuição de trabalhadores e empregadores sobre a folha exclusivamente para o custeio das pensões e aposentadorias. No que diz respeito ao financiamento da saúde e da assistência, sugere a extinção do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro e propõe, alternativamente, a criação da Contribuição sobre as Transações Financeiras.

Juntamente com a extinção do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro, essa Comissão sugere a redução da contribuição dos empresários sobre a folha. Embora essas propostas estejam em-

basadas na convicção de que há necessidade de diminuir os encargos sociais e retirar da carga contributiva tributos regressivos e inflacionários, manifesta sua discordância quanto à capacidade da redução da contribuição das empresas resultar na ampliação do grau de formalização da economia.

Quanto ao financiamento das despesas administrativas e com pessoal da seguridade, considera que são de responsabilidade da União. A comissão não esclarece se tais despesas referem-se somente ao regime básico ou se se estendem ao complementar público.

A previdência social seria formada de um regime público básico e de um complementar, público e privado. Tendo em vista que considera três possibilidades em relação à proteção do servidor público, a previdência poderia ser composta, ainda, de um regime do servidor público. A adesão ao regime básico seria compulsória, podendo dele participar qualquer pessoa mediante contribuição. Já a adesão ao regime complementar seria facultativa. O regime básico seria de repartição.

A gestão e o controle dos regimes estariam a cargo de um conselho eleito pelo Congresso Nacional. Em relação ao servidor público examina três alternativas: ingresso dos servidores no regime básico, criação de instituto próprio mantido pela União ou manutenção da situação atual, desde que o EPU seja integralmente financiado pela União.

O piso do regime básico continuaria a ser de um salário mínimo e o teto de dez salários mínimos. Propõe que os benefícios de caráter assistencial, tais como os auxílios e a renda mensal vitalícia, sejam objeto da área de assistência social. Sugere que seja incluída a idade como critério adicional para a concessão da aposentadoria por tempo de serviço, embora alerte para a necessidade de se levar em conta a renda do segurado.

Quanto às aposentadorias especiais, ressalta a necessidade da distinção entre aquelas derivadas de legislação especial e as decorrentes de situação especial de condições de trabalho. Propõe a extinção das primeiras e remete para o empregador a responsabilidade de financiar as aposentadorias de segundo tipo. No seu entender essa exigência poderia eliminar ou minimizar as situações de risco associadas a diferentes processos de trabalho.

Propõe que o financiamento e a gestão dos benefícios acidentários sejam realizados à parte dos previdenciários. Deixa em aberto se a instituição responsável seria o próprio INSS ou uma instituição privada.

4.2.2 Projeto do Instituto Atlântico⁴⁰

Essa proposta não se restringe ao campo da seguridade. Trata, inclusive, da educação e de programas de moradia popular. Mantém o conceito de seguridade e a separação de seu orçamento do orçamento fiscal. O sistema previdenciário compreenderia a assistência social (pública e direcionada para os trabalhadores que ganham até 2 salários mínimos e financiada por recursos do imposto de renda); o Seguro Social Básico (público, compulsório, operaria em regime de capitalização, abrangeria todos os trabalhadores e a contribuição individual seria sujeita a um teto de 5 salários mínimos, com isenção total ou parcial da contribuição para aqueles que ganham até 2 SMs; somente o trabalhador contribuiria); e o Seguro Complementar (opcional e privado, para aqueles que ganham acima de 5 SMs; seria financiado pelo empregado e pelo trabalhador).

O acidente de trabalho e a doença profissional seriam organizados à parte. O regime previsto é o de repartição, o financiamento de responsabilidade do empregador, o operador privado e a gestão descentralizada.

Os benefícios concedidos pela assistência seriam motivados pela idade (65 anos) e invalidez; já o seguro social abrangeria a idade (65 anos), aposentadoria por tempo de serviço, invalidez, pensão e maternidade. Embora na primeira versão da proposta ficasse subentendido que o benefício máximo concedido pelo seguro seria de 5 SMs, em apresentação mais recente se refere a 3 SMs, bem como a um benefício assistencial de 0,5 SM.

O sistema público seria operado através de Fundos Previdenciários Regionais, que contariam com os seguintes recursos: patrimônio do antigo INSS; patrimônio estatal em ações e imóveis no valor mínimo de 40 bilhões de dólares; aportes orçamentários para suprir a despesa de assistência social; receitas de contribuições com alíquotas progressivas; e bônus previdenciários depositados.

A proteção básica à saúde seria universal e independente de qualquer contribuição. Seria garantida mediante a concessão de um cheque-saúde a cada cidadão,⁴¹ o qual seria captado e administrado por Organizações Mantenedoras de Saúde (OMS). O financiamento desse sistema seria realizado pelo Estado, através de recursos fiscais. Em relação aos equipamentos e prédios públicos do sistema de saúde atualmente existente, prevê a criação de contratos de concessão de exploração entre o governo e os médicos e outros profissionais de

⁴⁰ CASTRO, Paulo Rabello de; BRITO, Paulo Carlos de. *Projeto Atlântico - Resgate da Dívida Social Já: PEC - Programa de Estabilização com Crescimento*. s.l.: s.n., 1991.

⁴¹ O bônus teria um valor médio de US\$ 100 por habitante ano.

saúde que, em sociedade ou cooperativas, se habilitarem a administrá-los.

O conjunto dessas reformulações geraria, no entender dos formuladores dessa proposta, a poupança para sustentar o investimento necessário para desenvolver o país. Com base nessa avaliação, propõem, inclusive, que o PIS/PASEP seja extinto e que a atual disponibilidade patrimonial seja dirigida para um fundo destinado a financiar o seguro-desemprego. Esse fundo contaria com um Conselho diretor formado por empregadores e sindicatos.

Essa proposta tem os seguintes objetivos: desonerar as empresas dos encargos sociais (sugere também a extinção do FGTS, do salário educação e da contribuição ao SESI e SENAI) e criar fonte de poupança macroeconômica para financiar o crescimento econômico.

4.2.3 Instituto Liberal

A proposta do Instituto Liberal para a reforma da previdência social é explicitamente inspirada no modelo previdenciário chileno e baseia-se nos seguintes pressupostos:

- a) superioridade do regime de capitalização na manutenção de um determinado nível de poupança na economia;
- b) garantia de direitos mínimos em um regime de repartição simples desestimula a busca por maiores rendimentos e, por consequência, o nível de poupança individual;
- c) garantia de renda futura, associada a um sistema de proteção social, de responsabilidade única do interessado; portanto, os empresários não devem contribuir para o sistema;
- d) a avaliação de que os encargos sociais das empresas são extremamente elevados, desestimulando a criação de empregos no mercado formal;
- e) a incumbência, ao Estado, somente da garantia de uma rede de proteção mínima.

O sistema previdenciário defendido pelo Instituto Liberal seria basicamente privado e funcionaria em regime de capitalização. Contribuiria somente o trabalhador e a adesão dos atuais segurados ao novo sistema seria obrigatória. Concederia somente aposentadoria (por idade e invalidez) e pensão aos dependentes; seriam extintas as

aposentadorias especiais, inclusive aquelas derivadas das atividades insalubres, perigosas e danosas à saúde do trabalhador. A assistência médica e os benefícios associados ao acidente de trabalho ficariam excluídos do sistema e teriam organização e contribuições próprias.

Prevê a participação do Estado no sistema previdenciário de forma complementar e com “caráter assistencial”, dado que considera bastante provável que muitos trabalhadores não consigam acumular, durante sua vida ativa, poupança suficiente que lhes garanta uma renda mínima.

O trabalhador escolheria livremente um fundo previdenciário (Administradora de Fundo de Pensão - AFP)⁴² para participar enquanto cotista, nele acumulando poupança para garantir o fluxo de renda necessário para o momento de sua aposentadoria.

O valor dos benefícios a que teria direito o cotista (com exceção de um piso mínimo) não é definido de antemão, pois depende da *performance* do fundo a que está vinculado. De acordo com os cálculos do Instituto Liberal, é possível garantir benefício correspondente a 70% do valor da renda da ativa.

O cotista, além de contribuir com 10,5% para sua aposentadoria por idade, participaria com mais 2,5% de seu rendimento para um seguro de invalidez ou morte. Quem desejar receber uma renda de aposentadoria ou pensão superior à prevista com base no esforço mínimo de contribuição, pode optar por alíquotas mais elevadas. Para a cobertura do risco doença, o trabalhador contribuiria, compulsoriamente, com mais 4% de seu rendimento.

Dessa forma, o sistema proposto pelo Instituto Liberal exigiria uma contribuição individual mínima de 17% sobre o rendimento do trabalhador. É pressuposto desse instituto que parte da contribuição das empresas, que seria extinta, se incorporaria aos salários dos trabalhadores.⁴³

O acesso à aposentadoria ocorreria aos 65 anos para o homem e aos 60 anos para a mulher. No momento da aposentadoria, o trabalhador, de posse de um certificado do número e do valor das cotas que acumulou ao longo de sua vida ativa junto ao fundo, compraria um seguro de renda vitalícia. O valor dessa renda seria determinado a partir de cálculos atuariais realizados pelas seguradoras com base na sobrevivência do indivíduo e de seu grupo familiar.

Se o montante acumulado pelo cotista não lhe permitir comprar um seguro de renda vitalícia igual ou superior à renda mínima de aposentadoria a ser definido em lei, deverá encaminhar o certificado ao Fundo de Financiamento da Previdência Social (FPS). Este

⁴² As AFPs podem cobrar taxas e comissões pelos serviços realizados de acordo com a lei.

⁴³ Numa economia inflacionária como a do Brasil, não há como garantir que o repasse da contribuição das empresas para os trabalhadores se mantenha como aumento real dos salários.

resgatará as cotas e se comprometerá a pagar ao cotista uma aposentadoria de valor igual ao da renda mínima. O FPS seria um fundo estatal, constituído do atual patrimônio do INSS, do resgate das cotas dos fundos daqueles que não se capacitarem para comprar um seguro de renda vitalícia, de dividendos das empresas estatais e de recursos oriundos de impostos gerais. No que se refere às Associações de Fundos de Pensões, prevê regras quanto ao valor da reserva mínima e à diversidade das aplicações, entre outros aspectos.

4.2.4 Proposta da Gestão Magri

Formulada na época em que Rogério Magri era ministro do Trabalho e Previdência Social (governo Collor), estabelece um sistema de previdência pública composto por dois planos de benefícios: um plano geral e compulsório e outro complementar e facultativo. Participariam do plano geral todos os segurados da atual previdência social. Dele estariam excluídos os servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais, os quais teriam um regime próprio. Os benefícios contemplados por esse plano seriam os atualmente existentes, com exceção da aposentadoria especial, que seria extinta, do acidente de trabalho e dos benefícios relacionados às enfermidades comuns e profissionais. O valor mínimo a ser pago no regime geral é de um salário mínimo e o teto corresponde a 5 SMs.

Aqueles que desejarem complementar os valores dos benefícios pagos pelo plano básico poderiam, mediante contribuição, aderir ao plano complementar público. Esse regime seria de capitalização e o Banco do Brasil seria responsável por sua gestão. Prevê, ainda, que além da previdência complementar pública e da previdência complementar privada, fechada e aberta, as federações, os sindicatos e associações profissionais possam organizar previdência complementar.

Os benefícios relativos a acidentes de trabalho, a enfermidades comuns e profissionais seriam cobertos pelo Seguro de Riscos Sociais (SRS). Este poderia ser administrado pelo INSS, por seguradoras privadas que operem no ramo vida ou por entidades fechadas de previdência, desde que as empresas patrocinadoras possuam mais de 2.000 empregados. O seguro administrado pelo INSS seria, na verdade, gerido por seguradoras do mercado. A adesão ao SRS seria compulsória. O seguro de acidente de trabalho seria financiado exclusivamente pelo empregador, com alíquotas diferenciadas em

função do risco da atividade. O financiamento das doenças comuns, por sua vez, poderia ser financiado em até 30% pelos segurados.

O financiamento da proteção social seria realizado através de uma contribuição de 6% sobre o faturamento, a ser paga pelas empresas. O segurado especial contribuiria com 3% da sua receita bruta. Dessa forma, seriam extintas a contribuição dos empresários,⁴⁴ a dos trabalhadores e a atual contribuição sobre o faturamento. De acordo com essa proposta, isso permitirá colocar em prática o Caixa Único da Seguridade, dando “maior grau de controle global de recursos”.

Em relação aos servidores, criaria o Instituto de Previdência do Servidor Público, subordinado à Secretaria de Administração Federal, o qual seria financiado com contribuições obrigatórias dos servidores ativos e inativos. O regime seria de capitalização. Não chega a listar os tipos de benefícios, seus valores e as condições de acesso.

4.2.5 A Proposta da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN)

A FEBRABAN limita-se a discutir a previdência social, não se referindo ao conjunto da seguridade. Prevê a criação de um Regime Básico (de caráter assistencial-distributivo e organizado pelo Estado) e de um Regime Complementar (administrado por instituições privadas com fins lucrativos). Não há referências ao regime de previdência do servidor público.

A adesão a esses regimes seria feita mediante contribuição. Seria compulsória para os trabalhadores que ingressarem no mercado de trabalho e facultativa para os que já contribuem para a previdência atual. A adesão dos trabalhadores autônomos seria facultativa.

Os riscos cobertos se restringiriam à velhice, invalidez e morte. Também prevê subsídio à saúde, mediante auxílio-doença, e proteção em caso de acidente de trabalho. A aposentadoria ocorreria aos 63 anos, tanto para o homem como para a mulher. Não há referência explícita à extinção da aposentadoria especial. O Regime Básico garantiria uma renda mínima (a ser definida) para todos os contribuintes, inclusive àqueles cujas contribuições não sejam suficientes para assegurá-la. Sendo assim, seria um regime de repartição simples. O teto de benefícios previsto é de 2 SMs.

O Regime Básico seria financiado através de contribuição das empresas e dos segurados sobre os rendimentos até 2 SMs e con-

⁴⁴ De acordo com essa proposta, com a extinção da contribuição das empresas não haveria justificativa para o empregador não formalizar a situação do trabalhador.

tribuições adicionais do Estado. Contribuições específicas estariam vinculadas a cada risco: 10% para a aposentadoria por idade; 3% para o seguro por invalidez e morte; 2% para o acidente de trabalho; 7% para a assistência médica e auxílio-doença. Desses 22%, 11% caberiam às empresas e 11% aos segurados.

Na fase inicial de implantação do Regime Básico, os tetos de contribuição e de benefícios estariam relacionados ao salário mínimo. Posteriormente essa vinculação seria eliminada. O reajuste seria realizado com base em um índice que acompanhe a evolução das receitas do sistema e reflita o comportamento dos preços da cesta de consumo da faixa de renda e idade dos aposentados.

Quanto ao financiamento da seguridade, levanta o princípio de que a parte assistencial deve ser financiada pela sociedade como um todo, enquanto as ações de tipo seguro devem ser cobertas por contribuições.

O Regime Complementar teria, tal como o Básico, uma estrutura de contribuições de taxas distintas em função das contingências sociais. As alíquotas seriam iguais às do Regime Básico, incidindo sobre os rendimentos acima de 2 SMs. O teto de contribuição seria, em princípio, de 35 SMs. Esse esforço contributivo poderia ou não ser distribuído entre segurados e empresas.

4.2.6 Comissão Executiva da Reforma Fiscal

Formulada ao longo do governo Itamar Franco, propõe a especialização das fontes para cada área compreendida pela seguridade social. A previdência social seria formada de três regimes: Universal, Básico e Complementar.

O Regime Universal, administrado por órgão do setor público, seria aberto a qualquer cidadão, independentemente de contribuição. Do Regime Básico, também administrado por órgão público, participariam todos aqueles que para ele contribuam; a adesão seria compulsória e o sistema é de repartição simples. Já o Regime Complementar, de caráter privado ou público, seria facultativo e de capitalização.

Essa proposta sugere a extinção da aposentadoria por tempo de serviço e da aposentadoria especial. Em todos os regimes, o beneficiário somente poderá se aposentar por idade (65 anos), por invalidez ou por interesse do serviço público.

Os servidores públicos, civis e militares, os membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e demais ocupantes de funções ou cargos públicos teriam tratamento igual ao dos demais trabalhadores. Os benefícios dos servidores deixariam de ter valor igual ao do salário da ativa. Explicitamente refere-se a valor que mantenha inalterado o bem-estar (sic) do servidor, mas não define nenhuma proporção em relação ao salário. Os servidores poderiam optar por uma aposentadoria complementar, através da adesão a fundos fechados, cujas carteiras seriam administradas por agentes privados, sujeitos a um Conselho Curador formado de servidores ativos e inativos.

O Regime Universal garantiria uma renda mínima a todos que completarem 65 anos. Tanto no Regime Universal quanto no Básico, o valor mínimo do benefício seria o correspondente a um cesta previdenciária (a ser definida), cujo valor seria desvinculado do salário mínimo. No Regime Universal, o teto de contribuição seria a cesta previdenciária; no Básico, até 5 cestas.

O Regime Universal seria financiado por um imposto de base de arrecadação ampla, por exemplo, pela Contribuição sobre Transações Financeiras (alíquota entre 0,2 e 0,25%). O Regime Básico seria financiado com contribuição sobre o salário ou renda dos trabalhadores, com alíquota única. O seguro de acidente de trabalho seria de responsabilidade das empresas.

Note-se que a contribuição das empresas sobre a folha seria eliminada e a contribuição sobre transações financeiras substituiria as contribuições sobre o faturamento e o lucro.⁴⁵ A proposta prevê um período de transição para que ocorra essa substituição.

4.2.7 A Proposta do Deputado Reinhold Stephanes

Essa proposta, formulada antes do referido deputado ser escolhido por Fernando Henrique Cardoso para ministro da Previdência Social, contempla poucas modificações em relação ao atual sistema. No tocante aos benefícios, introduz o princípio de tratamento igual entre os homens e mulheres e entre clientela urbana e rural. Como mantém a aposentadoria por tempo de serviço – concedida após 40 anos de contribuição, ou em tempo inferior no caso de atividades que prejudiquem a saúde –, isso significa que a mulher não terá mais direito a se aposentar mais cedo que o homem. Em relação à aposentadoria por idade, esta será concedida ao segurado urbano e rural, aos 62 anos e mediante 35 anos de contribuição. A aposentadoria pro-

⁴⁵ Propõe também a extinção do PIS/PASEP.

porcional pode ser requerida, desde que o segurado tenha 62 anos de idade e 30 de contribuição.

A proposta elimina a aposentadoria especial do professor. O segurado, para requerer aposentadoria especial, precisa comprovar que exerceu atividade prejudicial à saúde. Quanto ao acidente de trabalho, elimina critérios especiais de concessão e cálculo, e extingue o auxílio-acidente e os pecúlios por invalidez e morte. Por consequência, é eliminada a contribuição para o acidente de trabalho.

Em relação ao financiamento da seguridade, manifesta-se contrário à utilização de recursos do faturamento e do lucro para pagamento do EPU. Considera que o gasto administrativo e com pessoal não pode ser custeado com receita da seguridade. É importante dizer que todas essas situações são atualmente facultadas pela Lei 8.212.

A previdência social seria garantida através dos seguintes recursos: 21% de contribuição sobre a folha (empresas urbanas); 6% sobre a folha (empregador rural); 4% sobre a receita bruta (empregador rural); e as atuais alíquotas dos segurados.

O Regime de Previdência do Servidor Público manteria a aposentadoria com proventos integrais nos seguintes casos: após 40 anos de contribuição; após 62 anos de idade e 35 anos de contribuição; e quando a invalidez decorrer de acidente de trabalho. Tal como no regime geral, prevê a aposentadoria proporcional aos 62 anos e 35 de contribuição. Os magistrados teriam aposentadoria integral aos 62 anos e 35 de contribuição ou após 40 anos de contribuição; em ambos os casos seriam exigidos 10 anos de exercício da judicatura.⁴⁶

A Previdência Complementar dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, bem como de suas fundações, não poderá prever contribuição pública superior à dos segurados. Por sua vez, o total do benefício recebido (pelo Regime Geral e pela Previdência Complementar) não pode superar o maior salário de participação nos últimos 12 meses, acrescido de 25%.

As modificações relacionadas à aposentadoria seriam implementadas no prazo de 15 anos.

4.2.8 Proposta do Fundo Monetário Internacional

Mantém os princípios da seguridade social e propõe a separação das fontes de financiamento entre as diversas áreas. A

⁴⁶ Também pode ser requerida em caso de acidente de trabalho.

previdência seria financiada através da folha, e a saúde, a assistência e outros programas, como o SESI, SENAI e INCRA, seriam custeados através de recursos gerais de estados e municípios. Considera que a assistência mínima deve ser garantida sob a forma de subsistência e atendimento à saúde, sem exigência de contribuição.

A previdência seria composta de um Regime Geral uniforme para todos, inclusive eliminando as atuais diferenças existentes quanto ao servidor e à mulher. No seu interior, os benefícios acidentários passariam a obedecer às mesmas regras que os comuns, eliminando, portanto, a contribuição específica das empresas. Também prevê um Regime Complementar facultativo.

O Regime Geral seria público, de repartição simples e a adesão dos trabalhadores seria compulsória, mediante contribuição. Considera que a aposentadoria por tempo de serviço deve ser extinta ou, pelo menos, associar a ela o critério de idade (62 anos). Já a aposentadoria por idade seria aos 65 anos. A aposentadoria especial seria restrita aos trabalhadores que exercem atividades prejudiciais à saúde. As mudanças relativas à aposentadoria seriam implementadas no prazo de 10 anos.

Prevê a concessão de um valor mínimo de benefício equivalente a um salário mínimo ou a uma cesta básica de consumo própria para os idosos. Considera inapropriado estender o benefício mínimo para os carentes, que não contribuem para o Regime Geral. O valor do benefício, cujo teto seria de 5 SMs, seria calculado sobre todos os salários de contribuição, corrigidos pelo salário médio. Prevê uma taxa de substituição da renda da ativa em torno de 60%.

A previdência seria financiada por trabalhadores e empresas através de alíquota igual de 15%. Seria eliminado o teto para efeito de contribuição dos trabalhadores. No seu entender, esses recursos devem ser suficientes para cobrir a despesa com benefícios, com pessoal e o gasto administrativo.

Além da redução substantiva da contribuição das empresa (e aumento da contribuição dos segurados), a proposta prevê a extinção da contribuição sobre o faturamento, do PIS/PASEP e da contribuição sobre o lucro. A perda desses recursos seria compensada através de receita incidente sobre o consumo e a renda da pessoa jurídica.

4.2.9 A Proposta da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

O conceito de seguridade social implícito na proposta da FIESP é de uma rede de proteção que garanta, a todos, saúde, educação básica e renda mínima. Essa rede deveria ter a mínima interferência do Estado. Note-se que esse conceito é radicalmente diferente daquele inscrito na Constituição.

A previdência social seria formada de um Regime Básico (Previdência Básica), de um seguro contra acidentes de trabalho e de uma Previdência Complementar. A Previdência Básica seria pública, administrada por um comissão dos segurados, e funcionaria em regime de repartição. O seguro contra acidentes de trabalho, de responsabilidade do empregador, seria contratado junto a seguradoras privadas. A Previdência Complementar seria privada.

A adesão à Previdência Básica seria compulsória, mediante contribuição, para todos os trabalhadores, inclusive os funcionários públicos civis e militares. Asseguraria um benefício mínimo no caso de invalidez, velhice e morte. A aposentadoria por tempo de serviço e a especial seriam, portanto, extintas. O valor mínimo corresponderia, na data da reforma, ao salário mínimo, sendo reajustado pela variação da cesta básica. O teto de benefícios seria de 3 SMs. Chama a atenção o fato de a proposta da FIESP manter os benefícios chamados assistenciais, tais como os auxílios maternidade, natalidade e funeral.

Elimina a contribuição do empregador no caso da Previdência Básica. Haveria uma alíquota única de 10%, incidente até 3 SMs. Para aqueles que recebem menos de 3 SMs, continuaria a vigor a atual alíquota. É prevista uma contribuição, chamada de solidária, de 10% sobre todo o salário. Essa contribuição visa financiar as atuais aposentadorias e pensões e constituir reserva de contingência. Tendo em vista que o regime seria de repartição, é de estranhar que mencione que as contribuições seriam identificadas individualmente.

A assistência e a saúde seriam financiadas por recursos fiscais e o seguro-desemprego mediante contribuição voluntária do assalariado para seguradoras privadas; o patrimônio atual formado de recursos do PIS/PASEP asseguraria o lastro inicial para financiar o seguro-desemprego. Essa é a proposta mais radical e liberal existente em relação ao seguro-desemprego. A concepção implícita é de que o desemprego não é responsabilidade das empresas.

4.2.10 A Proposta Roberto Macedo

Formulada pelo economista Roberto Macedo, mantém o conceito de seguridade social e propõe a separação de suas áreas e a especialização dos recursos. A previdência social seria formada de um Regime Universal (público e para a assistência), um Regime Básico (público e compulsório), um Regime Complementar (privado e compulsório) e um Regime Suplementar (privado e facultativo). O Básico cobriria salários até 3 SMs, o Complementar entre 3 e 10 SMs, e o Suplementar, faixas de renda superiores a 10 SMs.

Os benefícios concedidos pelo Regime Universal não dependeriam de contribuição (seriam voltados aos carentes) e os benefícios dos regimes Básico, Complementar e Suplementar seriam limitados a seus contribuintes e dependentes. Os auxílios (funeral e natalidade) e a renda mensal vitalícia seriam de competência da assistência social. Na data da reforma o valor mínimo a ser pago pelo Regime Universal corresponderia a um salário mínimo, sendo reajustado pela variação de uma cesta básica própria (a ser definida), ou acima dela, caso haja disponibilidade de recursos.

A aposentadoria por tempo de serviço seria concedida mediante a exigência adicional de idade mínima de 65 anos para ambos os sexos. Poderia ser requerida aposentadoria com idade inferior a 65 anos, mas sem direito a benefício integral e sob a responsabilidade dos regimes Complementar e Suplementar. A aposentadoria especial seria concedida apenas se o dano à saúde fosse comprovado. O teto de benefícios no Regime Básico seria de 3 SMs. O valor do benefício seria, em princípio, de valor definido, calculado sobre os últimos salários de contribuição (não define o período que seria objeto de cálculo).

Os benefícios acidentários seriam incorporados à lista dos benefícios comuns. Seu financiamento seria de responsabilidade das empresas, e as alíquotas seriam diferenciadas em função do grau de risco da atividade.

O Regime Universal seria financiado através de recursos fiscais da União. Os regimes Básico e Complementar seriam garantidos através de contribuições de empregados e empregadores. A contribuição das empresas seria reduzida em relação à carga atual. Quanto ao financiamento da seguridade social, propõe a criação da Contribuição Social sobre o Valor Adicionado (CSVA) em substituição à COFINS, à contribuição sobre o lucro, o PIS/PASEP e outras contribuições, tais como a do SENAI e SENAC. A CSVA integraria o orçamento do Tesouro e financiaria a saúde e a assistência.

4.2.11 A Proposta da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)

Nesta proposta existe um posicionamento implícito favorável à ruptura com direitos adquiridos e expectativas de direito, uma vez que não se discute a possibilidade do indivíduo contribuinte optar pelo novo sistema. Os principais conceitos aqui apresentados estão contidos na versão publicada pela FIPE/PROSEG.⁴⁷

O Conceito de Seguridade Social constitui uma rede de proteção social, financiada com recursos orçamentários, que garante mínimos de renda e de provimentos para a saúde e educação, para os indivíduos e famílias, independentemente de quaisquer contribuições. A garantia de aposentadoria, entendida como renda de substituição, não é contemplada pela seguridade.

O governo efetua as transferências diretamente para as pessoas e famílias, sem contar com a intermediação de organizações públicas ou privadas. O cidadão com renda inferior a 2 salários mínimos e com filhos com idade entre 6 e 14 anos recebe, anualmente, um cheque saúde e um cheque educação. Com esses cheques matricula seus filhos em uma escola de sua preferência (pública ou privada) e se filia a uma organização mantenedora de saúde (OMS), a qual deve fornecer todos os serviços médicos e hospitalares. O valor do cheque saúde varia conforme a idade do cidadão.

A Previdência Social constitui um sistema de aposentadorias e pensões que funciona, na maioria dos casos, em regime de capitalização. Tem como objetivos, além da garantia de uma renda ao segurado que se aposenta, o financiamento dos projetos econômicos de longo prazo. De acordo com a FIPE, a implantação do sistema elimina a necessidade do FGTS e do PIS/PASEP. O sistema também prevê que as contribuições previdenciárias deverão ser feitas exclusivamente pelos indivíduos, a não ser no caso dos trabalhadores de baixa renda (até 2 salários mínimos), em que se prevê um subsídio estatal na alíquota ou no benefício a ser concedido. As empresas não mais participam do financiamento do sistema, dado o diagnóstico de que tal contribuição inibe fortemente a expansão do mercado formal de trabalho.

A filiação é obrigatória para todo cidadão. A contribuição básica passa a ser de 10,5% da renda entre 2 e 8,5 salários mínimos. É previsto um adicional para seguro de vida, a ser negociado com os agentes privados. Na hipótese trabalhada pela proposta, a alíquota para seguro de vida foi definida como 2,5%. Este procedimento se assemelha muito ao adotado pelas Administradoras de Fondos de

⁴⁷ FIPE/PROSEG. *Proposta para a reforma da seguridade e da previdência social*. São Paulo : FIPE, 1993.

⁴⁸ No caso das AFPs chilenas, os 2,5% sobre o salário são destinados para o pagamento futuro das aposentadorias ou pensões por invalidez, não cobertas pela contribuição que vai para as AFPs.

Pensión (AFPs) chilenas.⁴⁸ A contribuição dos indivíduos com renda inferior a 2 salários mínimos poderia ser feita a partir de uma das seguintes alternativas:

- a) dado que a contribuição mínima corresponde ao valor de 13% sobre dois salários mínimos (atualmente R\$ 18,20, para um salário mínimo de R\$ 70,00), se o indivíduo tem uma renda inferior a dois salários mínimos pagará apenas a fração de 13% de seu salário.⁴⁹ O valor restante para completar a contribuição plena de 13% sobre 2 SM (de 10,5% sobre a renda e supondo 2,5% para o seguro de vida) é financiado pelo governo, em nome do indivíduo. Tanto a contribuição como o aporte do governo seriam capitalizados por um fundo único, administrado por um *pool* de fundos de pensão, que podem ser todas as existentes no mercado;⁵⁰
- b) mantendo-se a mesma alíquota definida no item b.1, a contribuição de 0,13 sobre o salário é recolhida pelo governo, que garante a concessão de uma renda de valor igual a 1 SM no momento da aposentadoria;⁵¹
- c) o indivíduo com menos de 2 salários mínimos de renda não contribui, mas as contribuições referentes aos primeiros 2 salários mínimos das rendas de todos os outros indivíduos são arrecadadas pelo governo, o qual garante uma renda de valor igual ao salário mínimo aos maiores de 65 anos ou incapacitados;⁵²
- d) mantendo-se a mesma alíquota definida no item b.1, toda a contribuição até o limite de 2 salários mínimos é recolhida pelo governo, inclusive aquela paga às entidades Gestoras de Fundos de Pensão (GFs). O governo garante o pagamento de uma renda de valor igual a 1 salário mínimo para todas as pessoas maiores de 65 anos ou incapacitados.

O Tempo Mínimo de Contribuição para quem tem menos de 65 anos de idade seria de 35 anos. À medida que as pessoas atingirem 65 anos, podem se aposentar com renda proporcional ao tempo efetivo de contribuição. É indefinida, na proposta, a questão dos benefícios acidentários.

As empresas nesse sistema não teriam nenhuma contribuição. Além da contribuição sobre a folha (20%), seriam extintas as contribuições para acidente de trabalho (2%), para o FGTS (8%), para

⁴⁹ Assim, se a renda do indivíduo for de um salário mínimo, a alíquota seria de $0,13 \times 0,5 = 0,065$ ou 6,5%. Para completar os 13% da alíquota plena, o governo deveria financiar os 6,5% restantes, sobre 2 salários mínimos

⁵⁰ Não fica claro, neste caso, como se introduz a concorrência, na faixa de renda até dois salários mínimos, como elo de eficiência no sistema proposto. Trata-se, portanto, de uma proposta que adota o liberalismo chileno, excluindo dele o que existe de liberal.

⁵¹ Neste caso, não se adotaria o sistema de capitalização para esta faixa, mas sim de repartição simples, com forte subsídio estatal. Comparando-se com o sistema atual, o trabalhador nesta faixa de renda faria um esforço de contribuição menor. Considerando-se que, em 1993, o valor médio do benefício em manutenção foi de 1,66 salário mínimo, a redução da contribuição e a extinção da contribuição patronal irão inviabilizar o pagamento prometido pela FIPE de 1 salário mínimo.

⁵² Neste caso, só haveria capitalização para os indivíduos de renda mais elevada, na parcela que excedesse o rendimento adicional sobre os dois primeiros salários mínimos, o que certamente exigiria um esforço de contribuição superior aos 10,5% propostos para cobrir os contratos-padrão de aposentadoria existentes nos regimes de capitalização.

as entidades privadas de serviço social e formação profissional (2,5%) e para o INCRA (0,2%). Os encargos seriam incorporados aos salários dos trabalhadores, no momento em que fosse adotado o novo regime.

O sistema seria administrado por gestoras de fundos e seguradoras. As GFs são responsáveis pela captação e capitalização das contribuições; ao fim do período aquisitivo, concedem um certificado no valor do pecúlio do indivíduo, com o qual compra um seguro de renda vitalícia em uma companhia de seguro. Ao governo cabe implementar e fiscalizar a aplicação do conjunto de leis e normas que regulem o sistema. A intervenção nas GFs que não alcançarem a rentabilidade mínima pode ser feita pelos demais fundos ou por órgão privado, que poderá ser uma espécie de resseguro das GFs.⁵³

Durante a transição para o novo sistema, os benefícios em manutenção passam a ser financiados pela União (custo estimado de 3,4% do PIB, diminuindo 26% ao ano e terminando em 2053). Os indivíduos que vinham contribuindo para a previdência pública passam para o novo sistema levando consigo um pecúlio equivalente às suas contribuições capitalizadas até o momento da transferência. Esse pecúlio seria pago pela União através de ações das empresas estatais e/ou de títulos imobiliários com prazo de resgate coincidente com a data de aposentadoria do contribuinte. Como o custo estimado é de 14% do PIB e o valor patrimonial das empresas estatais é estimado em 9,25% do PIB, seria necessária, portanto, a emissão de títulos no valor de 5,25% do PIB.⁵⁴

Servidores Públicos e Congressistas deixariam de ter regimes próprios, passando a integrar o sistema baseado nas GFs. As regras de transição são as mesmas dos demais trabalhadores atualmente cobertos pelo INSS.

4.2.12 A Fórmula 95

A Fórmula 95 baseia-se no conceito de aposentadoria por tempo de filiação. Por este conceito o benefício substitui o valor do salário no momento em que a soma da idade (anos e meses) do indivíduo com seu tempo comprovado de contribuição (anos e meses) alcançar 95 pontos. Com isso não haveria mais rigidez na determinação dos conceitos de idade (deixaria de haver idade mínima), tempo de serviço (acabaria o tempo mínimo) ou categoria profissional⁵⁵ (não haveria mais categorias especiais) para a obtenção do benefício.

⁵³ Não há, dessa forma, nenhuma possibilidade de intervenção estatal nas GFs, nem no caso de insolvência.

⁵⁴ A FIPE esclarece que foram desconsiderados os passivos do FGTS e do PIS/Pasep e os ativos disponíveis no FAT.

⁵⁵ No caso de trabalhador que exerce ocupação comprovadamente insalubre, haverá um redutor aplicado à totalidade da fórmula. Por exemplo, se este redutor for 5% (em função de riscos previamente calculados), o valor a ser atingido deixa de ser 95, passando a ser 90,25 pontos.

A fórmula 95 somente não valeria para os casos de invalidez, auxílio doença ou pensão por morte, dado que estes eventos são imprevisíveis e a referida fórmula é calculada apenas para os benefícios oriundos de eventos previsíveis.

As variáveis que integram a fórmula que define o número de pontos podem ser relacionadas na seguinte fórmula:

$$X + (Y/Z)(K1.K2.K3) = 95, \text{ onde:}$$

X = idade do segurado na data de entrada do requerimento do benefício;

Y = tempo de serviço ou de contribuição comprovada;

Z = fator de ajuste do tempo de serviço, em função de características sócio-econômicas do indivíduo;⁵⁶

K1 = consiste num redutor relativo às mulheres, pelo fato de estas fazerem jus, atualmente, a um menor tempo de serviço. Neste caso, o valor de K1 é menor que 1, sendo igual, no caso dos homens. Se a legislação acabar com o diferencial de tempo entre homens e mulheres, K1 passa a ser sempre 1;

K2 = consiste num redutor relativo a profissões/ocupações que apresentam atividades perigosas ou insalubres;

K3 = consiste num redutor que incorpora a expectativa de direito do atual contribuinte em relação ao seu tempo pretérito de contribuição no antigo sistema, servindo como elo para a transição do sistema.

A versão da Fórmula 95 proposta pelo ex-ministro Antônio Britto não incorpora todos os elementos apresentados nesta, elaborada por Wladimir Novaes Martinez.⁵⁷ Na versão Antônio Britto não são incorporados nem os redutores K1, K2 e K3, nem o critério de cálculo para estabelecer o valor de Z.

4.2.13 A Proposta do Ministério da Previdência

Esta proposta cristaliza as tendências que vêm se manifestando desde a publicação do Relatório Britto (1992),⁵⁸ passando pela consolidação das propostas de emendas constitucionais do deputado Jobim e, finalmente, sendo revisitadas e rediscutidas pelo atual ministro da Previdência Reinhold Stephanes.⁵⁹ Parte das alterações listadas abaixo foi incorporada no projeto de lei encaminhado ao Congresso pelo governo, em 15 de março de 1995, e na Emenda Constitucional sobre a Seguridade:

⁵⁶ O valor de z é maior que 1, quando o indivíduo provém de profissões e grupos sociais (notadamente de baixa renda ou relações precárias de trabalho) em que é difícil ou impossível obter comprovação do tempo de contribuição. Analogamente, o valor de z é menor que 1, quando o indivíduo apresenta salário acima da média, provando pertencer a classe de renda mais elevada. Este critério de cálculo de Z, dificilmente seria aceito.

⁵⁷ MARTINEZ, W.N. A fórmula 95 ao alcance de todos. s.l.: Ed. CESS, 1994.

⁵⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Relatório da Comissão Especial para o Estudo do Sistema Previdenciário. A Comissão foi criada em 28 de janeiro de 1992, tendo como relator o então deputado Antônio Britto.

⁵⁹ Vale considerar, no entanto, que tanto as posições de Reinhold Stephanes no Congresso, como seus textos escritos anteriores, já apontavam a necessidade de posições próximas às defendidas por este grupo. No entanto, o ministro sempre enfatizou a necessidade de reformas mais profundas no gerenciamento da previdência social.

- a) conceito de seguridade social - embora não haja referência explícita, o conceito difere do vigente na Constituição de 1988, uma vez que defende o uso exclusivo da folha de salários para a previdência. Os benefícios assistenciais, ainda não regulamentados, continuam sobre o arcabouço financeiro da previdência social, tendência essa reforçada com a extinção do ministério do Bem-Estar Social pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e pela incorporação de suas ações e benefícios ao novo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Mesmo assim, o governo enviou medida provisória proibindo o Tesouro de financiar os déficits da previdência.
- b) previdência social - sistema de aposentadorias e pensões, financiado por contribuições de empregados e empregadores. Contempla inicialmente um sistema público (em regime de repartição) e um sistema complementar, público ou privado (em regime de capitalização). Fora do conceito de previdência, haverá um sistema de benefícios assistenciais. Existe a intenção de que a previdência social pública seja formada por um Regime Único, de adesão compulsória, formado por trabalhadores do setor privado, funcionários públicos do executivo, legislativo (inclusive congressistas) e judiciário.⁶⁰

A proposta do governo menciona a criação de um regime próprio de previdência social para os servidores civis, nele incluídos os funcionários do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Contudo, ao definir que esse regime observará as regras básicas do regime geral, está, de fato, igualando-o a ele. As diferenças porventura existentes deverão ser objeto de legislação complementar.

Os militares constituirão regime próprio. Os policiais e bombeiros militares não integram esse regime, e sim o dos servidores civis.

- c) filiação - é obrigatória para o trabalhador assalariado e o servidor público, trabalhadores autônomos e empregadores⁶¹ e facultativa para os demais cidadãos (qualquer pessoa poderá aposentar-se como autônomo, desde que se enquadre nos limites de idade e tempo de contribuição requeridos legalmente, incluindo estudantes e donas de casa).

⁶⁰ *Pelas novas regras, os estados e municípios não podem mais legislar sobre previdência social. Participam da manutenção da proteção a seus funcionários públicos através de sua contribuição, enquanto empregador.*

⁶¹ *A contribuição de autônomos e empregadores continua a ser obrigatória, embora não existam meios para fiscalizar o efetivo exercício dessa obrigação.*

- d) alíquotas, tetos de contribuição e piso de benefícios - para o trabalhador assalariado, o governo pretendia aplicar uma alíquota única de 9%, até o limite, ainda indefinido, de 5 a 8 salários mínimos. Dessa forma seriam eliminadas as atuais alíquotas dos empregados, que hoje variam entre 8% e 10%, de acordo com o nível de renda do trabalhador. Essas alterações compunham a contrapartida desejada pelo governo para aumentar o salário mínimo e o piso do benefício para R\$ 100,00. Em meados de abril, o Congresso Nacional acabou por aprovar a manutenção das alíquotas de 8% e 9% para as rendas mais baixas, e aumentando de 10% para 11% a contribuição dos trabalhadores com rendimentos entre 5,1 e 10 salários mínimos. O empregador continuaria a contribuir com a alíquota de 20% sobre o total da folha de salários. A contribuição individual de empregadores, autônomos e empregador de trabalhador doméstico passa de 12% para 20%.

No novo sistema, o valor máximo do benefício será entre 5 a 8 salários mínimos (a ser definido). Os trabalhadores que quiserem receber mais que esse teto deverão recorrer à previdência complementar, tendo que contribuir adicionalmente para tal.

A alíquota de contribuição do produtor rural, que incide sobre o valor declarado da produção, deverá ser unificada em 3%.

No caso dos funcionários públicos e dos militares, não haverá teto de contribuição e de valor dos benefícios. Os servidores públicos deverão ter uma alíquota de contribuição maior que a dos trabalhadores celetistas para ter direito a benefício de valor igual ao do salário da ativa, isto é, integral.

O caráter contributivo da previdência social passa a ser reforçado, dado que todos deverão contribuir, até mesmo os aposentados que retornem ao mercado de trabalho. Para os aposentados e pensionistas do serviço público é prevista contribuição em qualquer situação.

Embora tenha sido aventada a hipótese de desvincular o piso de benefícios do valor do salário mínimo, a emenda explicitamente declara a manutenção da vinculação, ao dizer que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.

- e) tempo de contribuição - a discussão tem situado o tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria entre 38 e 40 anos. Já a emenda constitucional elimina o texto atual e remete a definição dos critérios de acesso para a regulamentação. O prazo de carência para a habilitação ao benefício aumentará para 15 anos. É indefinida, na proposta, a questão dos benefícios acidentários. Esse aumento será gradual, partindo de 8 anos, em 1996, até chegar a 15 anos, em 2010 (na legislação anterior esse prazo era de 5 anos).
- f) aposentadoria por tempo de serviço e especial - a aposentadoria por tempo de serviço é extinta, mas é introduzido um limite de idade para sua concessão no regime geral, que poderá vir a ser de 60 anos para homens e mulheres. As aposentadorias em regime especial para jornalistas, professores e aeronautas são extintas. Apenas o trabalhador sujeito a condições insalubres terá direito à aposentadoria especial.⁶² Também é eliminado o diferencial de 5 anos na concessão de aposentadoria de homens e mulheres (atualmente a favor destas).
- g) critérios para aposentadoria de trabalhadores urbanos e rurais - passam a ser unificados. Atualmente a idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores rurais é de 60 anos para homens e 55 anos para as mulheres. Estas idades são inferiores em 5 anos ao que é exigido para os trabalhadores urbanos. O trabalhador rural terá que comprovar o exercício da atividade por todo o período de carência. O tempo de serviço rural só passa a ser contado para a concessão de benefício rural ou benefício urbano de valor mínimo. De acordo com o projeto de lei encaminhado pelo governo, todos os benefícios rurais concedidos após 25 de julho de 1991 serão revistos.
- h) condições de acesso à aposentadoria - o tempo de contribuição deverá situar-se entre 38 e 40 anos e a idade mínima será de 60 anos. Termina a possibilidade de acúmulo de aposentadorias no regime geral, tal como a que havia para quem era professor ou funcionário público e tinha outra aposentadoria no regime geral de celetista. Termina, ainda, a possibilidade de aposentadoria proporcional. O projeto de lei de 15 de março de 1995 extingue os pecúlios por invalidez e por morte, decorrentes de in-

⁶² A principal diferença das atuais aposentadorias especiais é que elas estão associadas à categoria. Assim, se um funcionário de uma empresa estatal é funcionalmente enquadrado como "mergulhador", mesmo que tenha exercido a profissão/função por apenas um ano, terá direito à aposentadoria especial por insalubridade inerente a essa categoria.

fortúnio laboral, e restringe o conceito de dependente ao cônjuge, companheiro, filhos, pais e irmãos.

O valor do auxílio acidente é unificado em 50% do valor do benefício, eliminando a diferença entre a regra de cálculo dos benefícios decorrentes de acidente de trabalho e os outros benefícios.

Benefícios como auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez, auxílio reclusão e pensão por morte, antes sem nenhuma carência, passam a ter uma carência mínima de 12 meses.

A aposentadoria por invalidez passa a corresponder a 100% do salário de benefício (média das 36 últimas contribuições). No entanto, exame médico periódico passa a ser exigido para que o benefício seja mantido.

Passa a ser vedado o acúmulo de salário maternidade com auxílio doença, de mais de um auxílio acidente e do recebimento conjunto do seguro-desemprego e de benefício previdenciário de prestação continuada, excluída a pensão por morte e o auxílio-acidente.

- i) benefícios assistenciais - é extinto o auxílio natalidade e o salário família passa a ser restrito aos trabalhadores de baixa renda.

No caso do auxílio mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, a emenda constitucional deixa de mencionar que seria garantido benefício de valor igual ao salário mínimo.

- j) organização - trabalha com uma concepção de sistema de duas camadas. A primeira corresponde à previdência básica pública, até 8 salários mínimos; a segunda é formada de fundos de pensão, abertos ou fechados, de adesão voluntária, para as faixas de salário e renda acima de 8 salários mínimos. Existe ainda a questão dos benefícios assistenciais, voltados para a população em geral, cuja definição ainda se encontra nebulosa na proposta do governo.

- k) transição - considera, para a concessão da aposentadoria, o tempo de contribuição ao antigo regime. As regras propostas, no entanto, variam com a possibilidade de criar um bônus de reconhecimento, a partir de um fundo formado pela venda de empresas estatais. Estes pontos serão discutidos a partir das medidas subseqüentes ao pacote emergencial de 15 de março de 1995.

- l) financiamento - a idéia básica seria utilizar as contribuições sobre folha de salários (e sobre os salários) como exclusivas da previdência social. Os benefícios assistenciais seriam financiados com recursos do Tesouro e a previdência complementar com recursos privados dos indivíduos, famílias e empresas. Estima-se que as medidas no campo da receita possam aumentar a arrecadação bancária mensal da previdência de R\$ 2,5 para R\$ 2,9 bilhões.

Existe a perspectiva de fundir a COFINS e o PIS/PASEP numa única contribuição social, que deixaria de ser exclusiva da seguridade social e passaria a ser de aplicação geral pelo governo. Essa questão encontra-se ainda em discussão entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e o Congresso.

Em recente documento, intitulado *A Reforma da Previdência*, o ministro Reinhold Stephanes afirma que a reforma respeitará os direitos adquiridos. Para tal, é feita a distinção entre:

- direitos conquistados - relativos aos que já se encontram na condição de aposentados e pensionistas;
- direitos adquiridos - relacionados aos que têm requisitos satisfatórios para se aposentar e que continuam trabalhando;
- expectativas de direitos - relacionados aos que estão no meio do caminho, em que será aplicada uma regra de transição com base em critério de proporcionalidade.

Quanto ao primeiro e ao segundo pontos, não haveria muita discussão, dado que o Ministério não teria outra alternativa a não ser respeitar esses direitos existentes. A menção quanto aos indivíduos que *estão no meio do caminho* é, no entanto, nebulosa. O governo não discute a questão de estes optarem em se inserir ou não no novo sistema, o que pode ser entendido como a ruptura do contrato social daqueles que se encontram navegando nas regras do atual sistema.

Em tabela divulgada na imprensa, o governo exemplificou como seria a aplicação desta proporcionalidade para aqueles que têm expectativas de direito. Nesta aplicação foi considerada a ampliação do tempo de serviço de 30 para 40 anos (mulheres) e de 35 para 40 anos (homens).

4.2.14 A Proposta Almino Affonso

Esta proposta surgiu, no mês de março de 1995, pela necessidade de um novo consenso entre parlamentares para aprovar propostas favoráveis ao governo e à sociedade que minimizassem o risco político de rejeição. Está baseada nos seguintes princípios:

- a) criação de um novo sistema de previdência social que permita eliminar as distorções, vícios, anacronismos, privilégios e irracionalidades do atual sistema, aproveitando as principais características do projeto encaminhado pelo governo ao Congresso. Esse sistema será estendido a todos os novos segurados da previdência social, ou seja, àqueles que estão ingressando pela primeira vez no sistema; e àqueles que, por livre e espontânea vontade, desejam ingressar no novo sistema proposto. Os que não quiserem aderir, permanecerão no antigo sistema, gozando de todas as eventuais vantagens e direitos adquiridos, segundo o contrato social em vigência;
- b) criação de um sistema de incentivos para aqueles que vierem a aderir ao novo sistema, tendo em vista mobilizar esforços que permitam aproveitar as vantagens individuais e coletivas dessa adesão no curto, médio e longo prazos. Esse sistema de incentivos deverá refletir-se em vantagens salariais imediatas para os eventuais optantes;
- c) cada um dos dois sistemas (o novo e o antigo) terá mecanismos separados de financiamento e gerenciamento, embora ambos continuem a ser administrados e regulamentados pelo poder público federal;
- d) o financiamento do antigo sistema deverá ser reforçado com a criação de fundos e mecanismos especiais de financiamento, os quais serão administrados por regras que evitem o mau uso ou o desvio de seus recursos para fins distintos do de garantir a viabilidade financeira dos segurados que não resolverem optar pelo novo sistema;
- e) serão propostas, avaliadas e implementadas medidas destinadas a: reduzir a evasão das receitas da previdência social, hoje estimada em 30% do total de receitas tributáveis; reduzir ao máximo as fraudes relacionadas a despesas com benefícios, através de fiscalização rigorosa e de severas medidas, tanto para os segurados quanto para funcionários públicos do executivo, legislativo e judiciário envolvidos com as respectivas fraudes; reduzir o custo

administrativo da máquina previdenciária (hoje estimado em 10% da despesa com benefícios), o qual é quatro vezes maior que o que deveria ser numa administração mais racional.

5 A BUSCA DOS ELOS PERDIDOS: EQUIDADE, FLEXIBILIDADE, EFICIÊNCIA E JUSTIÇA SOCIAL

A transição do regime de acumulação fordista para novos regimes de acumulação marcados pela flexibilidade tem sido acompanhada por boas e más notícias. As boas notícias estão normalmente associadas ao fato de que as regularidades do novo sistema – suas normas de produção e convivência – passam a ser regidas por maior flexibilidade e eficiência, aumentando o produto obtido por unidade de gasto, fato que acontece, inclusive, com as políticas sociais. As más notícias nos dizem que geralmente tal processo vem sendo feito de forma a abandonar critérios de equidade e justiça social em troca de outros, como o mérito ou a capacidade de pagamento.

Um dos grandes desafios existentes consiste, portanto, em saber como conciliar equidade e justiça social com regras como flexibilidade e eficiência, as quais, se bem administradas, favorecem também a própria equidade e/ou justiça social. O ponto de partida para tal é reconhecer que muitos equívocos da política social sob a égide do fordismo calcavam-se na confusão entre meios e fins. Sendo assim, a defesa de determinados fins, como equidade e justiça social, acabavam sobrevalorizando os meios, em detrimento da própria consecução dos fins. Pode-se exemplificar esta questão com a defesa de alguns princípios básicos da política social e sua necessária reinterpretação: o da *equidade*, o da *universalização* e o da *ação do Estado*.

Ao trabalhar com a meta de universalizar sistemas de proteção social, a *equidade* vem sendo pensada mais como meio que como fim. Pensar a equidade como meio significa montar sistemas de saúde iguais, com escalas de remuneração iguais, estruturas administrativas iguais, fornecendo serviços iguais para todos. Este tipo de procedimento torna o alcance da meta cada vez mais distante, na medida em que cria estruturas de grandes proporções, operacionalizadas por gigantescos sistemas de pessoal, exigindo custos cada vez maiores.

As sociedades marcadas pelo fordismo periférico, como o Brasil, são intrinsecamente desiguais. Essa desigualdade se expressa,

inclusive, em termos de acesso aos mecanismos de previdência social. Portanto, oferecer meios iguais para desiguais não propicia a equidade no alcance da meta. Ao contrário, aumenta a desigualdade de acesso.

Para atingir a equidade é necessário tratar desigualmente os desiguais. Somente assim a equidade será atingida como um fim, e não tratada como meio. Os governos devem promover, nesse sentido, políticas que permitam dar acesso preferencial àqueles que não têm como pagar por seus sistemas de proteção social. Essa meta exige um redirecionamento da ação dos governos, no sentido de criar meios de financiamento para sistemas de proteção não contributivos.

O segundo conceito – o da *universalização* – tem um entendimento equivocado enquanto decorrência de uma percepção equivocada de equidade. A universalização, enquanto fim a ser atingido, exige estratégias diferenciadas frente aos distintos segmentos da sociedade. No entanto, a prática de alguns governos tem criado alguns dogmas: o primeiro é o de que ser universal é manter um sistema único de proteção para todos; o segundo é o de que a universalização é incompatível com a oferta de sistemas de previdência através do mercado.

O primeiro dogma já foi discutido na questão da equidade. Se a universalização é um fim, a única forma de alcançá-la numa sociedade desigual é através de estratégias diferenciadas. Quanto ao segundo dogma, pode-se dizer que ignorar a existência do mercado privado – o das seguradoras e fundos de pensão – é incorrer num duplo equívoco: o de não manter uma política de regulação para esse mercado e desconsiderar que ele atende parcelas importantes da população, notadamente a classe média, e o de desconhecer a heterogeneidade desse mercado.

O terceiro conceito – a *ação do Estado* – também mistura-se com os dois anteriores. Ao definir que a previdência social é um dever do Estado, interpreta-se que a gestão desse serviço deve ser atribuição exclusiva do setor público. Esquece-se, nesse sentido, que o Estado é muito mais público quando regula, avalia, controla e garante a qualidade dos serviços do que quando se envolve diretamente em sua gestão.

Quando o Estado é o único gestor, não consegue regular e fiscalizar adequadamente, dado que podem ocorrer conflitos de interesse entre regular e gerir. Nesse caso, o Estado acaba por tornar-se cúmplice de sua própria ineficiência.

Estes princípios, a nosso ver, seriam necessários para balizar a natureza da transição previdenciária no Brasil. As reformas da previdência social são necessárias enquanto atributos de um país mais maduro, que necessite equilibrar, no médio e longo prazos, seus requisitos demográficos, econômicos e de justiça social.

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO
EM JUNHO DE 1995
