


Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.



**Seguridade Social
no
Brasil**

**Conferência Interamericana
de Seguridade Social**

Série Monografias

15



Secretaria Geral

Conferência Interamericana de Seguridade Social

DR. Genaro Borrego Estrada
Presidente

Dra. María Elvira Contreras Saucedo
Secretária-Geral

Dr. Alvaro Carranza Urriolagoitia
Diretor do CIESS

Coordenação Técnica da Secretaria Geral

Dra. Ma. del Carmen Alvarez Garcia
Dr. Pedro Cervantes Campos
Act. Ana Luz Delgado Izazola
Dr. Augusto Octavio Jiménez Durán
Eng. Francisco Martínez Narváez
Dr. Antonio Ruezga Barba

Estelivro foi publicado pela Secretaria Geral da Conferência Interamericana de Seguridade Social. Seu conteúdo é responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(s) e não reflete necessariamente a posição da CISS. Está permitida a reprodução total ou parcial do seu conteúdo com somente mencionar a fonte.

Direito reservados conforme à lei

ISBN768-7346-2



***Seguridade Social
no Brasil***

Apoio Técnico:

Evelia López Manríquez
Arcelia Martínez Ramos
Oscar Gutiérrez de la Rosa
Edmundo Alvarez Flores

Seguridade Social no Brasil

André César Médici, Francisco E.B. Oliveira, Kaizô Iwakama
Beltrão, Roberto Macedo, Raphael de Almeida Magalhães,
José Carlos de Assis, Sônia Miriam Draibe, Bernardo
Junqueira Lustosa, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira,
Adolfo Furtado, Antonio Britto

Seleção e compilação: Maria del Carmen Alvarez García

Série Monografias 15

Conferência Interamericana de Seguridade Social
Secretaria Geral



SUMARIO

	Pag.
APRESENTAÇÃO	iii
INTRODUÇÃO	vii
CAPITULO I PANORAMA HISTORICO	1
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DIAGNÓSTICO DA SEGURIDADE SOCIAL.	3
Introdução.	
1.1 Evolução institucional.	
1.2 Evolução da conceitos e instituições.	
1.3 Evolução da receita da seguridade social.	
1.4 Evolução das despensas da seguridade social	
2. EVOLUÇÃO E DIAGNÓSTICO DO SEGURO SOCIAL.	27
2.1 Evolução do número de contribuintes e beneficiários.	
2.2 Benefícios pecuinários.	
2.3 Aposentadoria por tempo de serviço.	
2.4 Equidade no seguro social.	
3. EVOLUÇÃO E DIAGNÓSTICO DA SAÚDE.	43
Introdução.	
3.1 Oferta de infraestrutura física.	
3.2 Indicadores de eficiência na produção de serviços.	
3.3 Emprego médico.	

4. EVOLUÇÃO E DIAGNÓSTICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.	52
Introdução.	
4.1 Evolução institucional e diagnóstico.	
4.2 Equidade na assistência social.	
CAPITULO II ESTADO ATUAL DA PRÉVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	57
1 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.	59
1.1 Origem e abrangência.	
1.2 Inovações e mudanças.	
1.3 Desvios estruturais.	
1.4 Funcionalidade dos fontes de financiamento.	
1.5 A previdência complementar.	
2. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E REGÍMES ESPECIAIS: CONCEITOS E TIPOLOGIA.	77
2.1 Conceitos básicos.	
3. CONDIÇÕES DE ACESSO E FONTES DE FINANCIAMENTO DE ALGUNS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS.	83
3.1 Benefícios assistenciais: condições formais de acesso.	
3.2 Fontes de financiamento e formas de gestão orçamentário financeira.	
3.3 A previdência rural: questões que dificultam sua integração com os benefícios previdenciários.	

Na atualidade, os desafios da Previdência Social não concernem somente a um governo, partido, ministério ou qualquer outra instituição em particular, mas sim ao conjunto da sociedade. A Previdência Social constitui um dos pactos de maior transcendência social e econômica de qualquer sociedade, que implica na responsabilidade e solidariedade entre os cidadãos de uma mesma geração e engendra compromissos para as futuras gerações.

Por estas razões, o Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil, no processo de Revisão Constitucional, iniciado em 1993, convidou os principais pesquisadores brasileiros para que elaborassem cenários e opções para a Previdência Social brasileira.

O resultado foi um acervo de estudos elaborados e apresentados por cientistas e destacados especialistas das mais diversas áreas das ciências sociais; economistas, sociólogos, cientistas políticos e juristas, que, em um marco interdisciplinar, enfocaram com total independência os aspectos cruciais do modelo de Previdência Social adotado e assinalaram as alternativas e perspectivas possíveis.

Esta monografia estruturou-se primordialmente com base em uma seleção desses estudos, cujo conjunto de idéias fundamentais emanaram dos debates relativos á reforma da Previdência Social. Está composta por quatro capítulos; o primeiro dos quais compreende os trabalhos desenvolvidos pelos doutores André Cezar Médici, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Roberto Macedo, que apresentam um panorama histórico da Seguridade Social, assim como de sua e diagnóstico.

O segundo capítulo compreende diferentes estudos. De um lado, analisa-se e justifica-se o atual sistema de seguridade social, estabelecido pela Constituição de 1988, claramente exposto pelos doutores Raphael de Almeida Magalhães e José Carlos Assis. A doutora Sônia Miriam Draibe analisa a vertente assistencial, seus conceitos fundamentais, sua função e peculiaridades, assim como suas condições de elegibilidade no contexto da Previdência Social, e recomenda ações para a superação dos problemas

descritos. O Doutor André Cezar Médici explica o problema relativo a previdência dos funcionários públicos, avalia e propõe alternativas para a problemática do sistema de benefícios.

O terceiro capítulo desenvolvido pela equipe do professor Kaizô Iwakami Beltrão examina detalhadamente as fontes de financiamento da seguridade social brasileira e apresenta um diagnóstico da capacidade atual de financiamento do sistema, com ênfase tanto nos aspectos de equidade como de evasão.

O quarto capítulo foi resultado de um estudo levado a cabo pelo doutor Adolfo Furtado sobre acidentes de trabalho, no qual o autor procura identificar as possíveis alternativas para o caso brasileiro, destacando seus custos e aspectos favoráveis.

Finalmente, no quinto capítulo se expõem as recomendações da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, formuladas pelo Senhor Antônio Britto, com o propósito de orientar as mudanças administrativas e gerências da Previdência Social Brasileira.

CAPÍTULO I

PANORAMA HISTÓRICO

Por: ANDRÉ CÉSAR MÉDICI
FRANCISCO E. B. OLIVEIRA
KAIZÔ I. BELTRÃO
e
ROBERTO MACEDO



1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DIAGNÓSTICO DA SEGURIDADE SOCIAL

Introdução.

O sistema de seguridade social brasileiro, desde sua fase embrionária até nossos dias, experimentou considerável evolução, ora como fruto de conquistas políticas, no contexto democrático, ora como fruto da ação paternalista e autoritária do Estado. As recentes crises pelas quais atravessa o sistema previdenciário-assistencial, se, por um lado, intranquilizam a população, por outro, apresentam o aspecto extremadamente positivo de ensejar o debate de algumas questões antes mantidas dentro dos estreitos limites da burocracia estatal. Sem dúvida, o momento é propício para que, junto aos demais problemas nacionais, se leve à discussão a questão previdenciária e se equacione, em moldes racionais, os possíveis caminhos alternativos. Acreditamos que a partir daí poder-se-á chegar a soluções eficazes no campo econômico-financeiro que venham atender também ao critério de equidade.

1.1 Evolução institucional

As medidas mais antigas no campo da Previdência Social no Brasil remontam a 1543, portanto ainda no período colonial. Em termos mais abrangentes, a primeira medida de proteção social que se conhece foi o estabelecimento do seguro de acidentes de trabalho em 1919.

Todavia, a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei no 4.682, de 24 de janeiro de 1923) pode ser considerada, o ponto de partida do sistema previdenciário

brasileiro. Esta Lei determinava a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões nas empresas ferroviárias existentes na época. Ela marca o início da fase de vinculação por empresa, caracterizada pelo pequeno número de segurados - algumas vezes o mínimo indispensável para o funcionamento nos moldes adotados - e pela multiplicidade de instituições. No decorrer das décadas de 20 e 30 o sistema foi estendido a empresas de diversas categorias profissionais, chegando a existir 183 caixas em 1937.

A partir de 1930, as classes assalariadas urbanas passaram a ter maior peso no cenário político econômico do país. Foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e a Previdência Social passou a merecer maior atenção por parte do Estado. Como o pequeno número de segurados proporcionava recursos insuficientes para o funcionamento das caixas em moldes estáveis, foi necessário imprimir uma mudança de orientação ao sistema.

Começou então uma nova fase, em que a vinculação passou a ser feita pela categoria profissional. Foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões, e a cobertura previdenciária foi estendida à virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e à boa parte dos trabalhadores autônomos. O Estado, que até então mantivera-se afastado da administração dos sistemas, assumiu mais estreitamente a gestão das novas instituições dos sistemas.

Como a contribuição era feita tendo, como base, o salário dos empregados, os institutos que representavam categorias profissionais mais abonadas obtinham maiores recursos. Em 1945, tentou-se corrigir esse tipo de distorção com a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), órgão que unificaria as instituições previdenciárias existentes e centralizaria o seguro social de toda a população ativa do país. No entanto, o governo empossado em 1946 tornou sem aplicação o crédito para a sua instalação e o ISSB não foi implementado.

A primeira medida correta para diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais, em decorrência da forma pela qual a Previdência Social brasileira estava implantada, foi a promulgação da "Lei Orgânica" da Previdência Social (LOPS), em 26 de agosto de 1960. Esta lei tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional, e sua grande importância reside no fato de haver uniformizado as contribuições e os planos de benefícios dos diversos institutos.

Decorridos seis anos da promulgação da LOPS, a unificação institucional foi efetivada através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), em 21 de novembro de 1966. O novo órgão, instalado no princípio do ano seguinte, reuniu em uma mesma estrutura seis Institutos de Aposentadoria e Pensões até então existentes.

O processo de expansão da cobertura previdenciária às categorias marginalizadas, iniciou-se em 1963 com o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural e em 1969 com o Plano Básico (ambos sem grande sucesso) e foi concluído no decorrer da década de 70, como as seguintes medidas: inclusão dos empregados domésticos (1972); regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório (1973); instituição do Amparo Previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não-segurados (1974); e extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e a seus dependentes (1976). Dessa forma, a Previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país.

Em 1974, através do desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que veio a responder pela elaboração e execução das políticas de previdência, assistência médica e social.

Com a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, cada função do sistema passou a ser exercida por um órgão determinado. Para tanto, algumas entidades foram criadas e outras já existentes tiveram suas funções redefinidas. Ao INPS foi atribuída exclusivamente a parte referente à manutenção e concessão de benefícios. A prestação de assistência médica, tanto aos trabalhadores urbanos quanto aos trabalhadores e empregadores rurais, ficou a cargo do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), autarquia criada especialmente para esse fim. Outra autarquia, o Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), surgiu com a finalidade específica de promover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema. A assistência social às populações carentes ficou sob competência da Legião Brasileira de Assistência (LBA), já com suas atribuições devidamente reformuladas. Além dessas entidades, integravam o SINPAS a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

(FUNABEM), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME).

Em agosto de 1987, o governo, desdobrando o salário mínimo, instituiu dois novos parâmetros; o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência. Esta medida afetava a Previdência Social duplamente: do lado das despesas, desvinculava o comportamento dos benefícios do salário mínimo e, do lado das receitas, igualmente desvinculava do salário mínimo as faixas do salário de contribuição dos segurados, que passaram a referir-se ao Salário Mínimo de Referência. Os pisos previdenciários e do mercado formal de trabalho ficavam atrelados ao Piso Nacional de Salários.

Ainda em 1987, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados (SUDS). Este sistema visava à consolidação e ao desenvolvimento qualitativo das ações integradas de saúde, descentralizando as atividades do INAMPS. Por este Programa, os equipamentos próprios e a compra de serviços do setor privado passavam para os estados, viabilizando, assim, para cada unidade da Federação, o planejamento do seu sistema de saúde. Mais recentemente, a Constituição de 88 garantiu, através do Sistema Unico de Saúde (SUS), a univesalização, e integralidade do atendimento ao usuário, reafirmando a descentralização para os estados e municípios.

No mesmo ano, com a promulgação da nova Constituição, a Seguridade Social passa a ser caracterizada como “um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à Saúde, à Previdência e à Assistência Social” A Constituição introduziu substanciais inovações, estabeleceu como princípios básicos a universalização, a equivalência de benefícios urbanos e rurais, a seletividade na concessão, a irredutibilidade do valor das prestações, a equanimidade no custeio, a diversificação da base de financiamento, descentralização e participação de trabalhadores na gestão, avançando no sentido de conceituar a Seguridade Social como um contrato coletivo, integrante do próprio direito de cidadania, onde benefícios seriam concedidos conforme a necessidade e o custeio seria feito segundo a capacidade de cada um.

A questão que envolvia a capacidade da Previdência em financiar os novos direitos previdenciários foi objeto de acalorada discussão durante o período que se seguiu à aprovação da Constituição até a publicação das

Leis nº 8.212 (Organização da Seguridade e Plano de Custeio) e nº 8.213 (Plano de Benefícios Previdenciários). Argumentava-se, sobretudo, que a crise da Previdência (acrescida das novas responsabilidades expressas na Constituição) prendia-se a um esgotamento do padrão de financiamento adotado até então.

Com o governo Collor, em março de 1990, o Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto e suas atribuições divididas. As áreas assistencial e de saúde passaram, respectivamente, para os Ministérios da Ação Social e da Saúde e a da Previdência foi incorporada sob a forma de Secretaria Nacional no então recém-criado Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS). Outras alterações institucionais compreenderam a criação do Instituto Nacional de Seguro Social, autarquia federal vinculada ao MTPS, mediante a fusão do INPS e do IAPAS, e o deslocamento do INAMPS para o Ministério da Saúde.

Em 24/07/91, o Presidente da República sancionou as Leis nº 8.212 e nº 8.213. A primeira, dispendo sobre a Organização da Seguridade Social, instituiu o Plano de Custeio. A segunda dispunha sobre os Planos de Benefícios Previdenciários.

Em relação à regulamentação anterior, o novo Plano de Benefícios introduziu várias modificações, das quais vale destacar:

- os riscos cobertos pela Previdência, bem como os valores mínimos e máximos dos benefícios concedidos, passam a ser iguais para todos os contribuintes do sistema, desaparecendo assim as desigualdades decorrentes do plano anterior, que separava a população urbana da rural.
- a concessão de pensão também ao homem em caso de morte da esposa segurada (já previsto na Constituição).
- introdução da aposentadoria proporcional à mulher.
- redução da idade, para concessão de aposentadoria por velhice, do trabalhador rural (homem) de 65 anos para 60 anos (Constituição).

- concessão de aposentadoria por velhice à mulher trabalhadora rural aos 55 anos (Constituição).
- extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, como exceção do salário família, que não se aplica ao trabalhador doméstico e ao trabalhador avulso.

Em janeiro de 1992, após grande polêmica em torno do pagamento de reajuste de valor de benefícios (em 147%) aos aposentados e da substituição do Ministro do Trabalho e Previdência Social, foi criada pela Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, visando a um diagnóstico da situação e elaboração de novas propostas para discussão.

O presidente eleito pela comissão foi o deputado Roberto Magalhães, e os vices presidentes os deputados Sérgio Gaudenzi, João Rodolfo e Geraldo Alckmin. O relator foi o deputado Antônio Britto e o relator-adjunto o deputado Roberto Jefferson. A Comissão promoveu debates sobre o tema, assim como recebeu sugestões e propostas de especialistas e autoridades na matéria, seguindo os trabalhos, um roteiro proposto pelo relator.

As recomendações da Comissão para a reforma da previdência social abrangiam um horizonte de curto, médio e longo prazos. As medidas de curto prazo, cuja execução seriam de responsabilidade do Executivo, tratavam de itens já contemplados na nova legislação, e da implantação de rotinas, sistemas e procedimentos, há muito já consensuais entre os especialistas. Embora o processo de implantação do conjunto das recomendações não tenham sido prontamente iniciado, várias das sugestões da Comissão encontraram ecos durante a gestão do ministro Reinhold Stephanes e tiveram prosseguimento quando da posse do ministro Antônio Britto.

As outras sugestões também elaboradas pela Comissão referem-se a: a) controle da gestão da Previdência Social, com a criação de um Conselho de 12 membros com a participação equitativa do governo, trabalhadores, aposentados e empresários; b) especialização dos recursos e das fontes de financiamento, com as receitas de contribuição de empregados e empregadores custeando somente o seguro social, e a assistência e saúde

ficando por conta de outras fontes, inclusive com a criação da contribuição sobre transações financeiras; c) alterações no plano de benefícios, tratando do sistema complementar, do sistema dos funcionários públicos e das condições de acesso de alguns tipos de benefícios, como as aposentadorias especiais e por tempo de serviço.

Em outubro de 92, novas reformulações na área ministerial têm lugar com o governo, então interino, de Itamar Franco. O MTPS desmembra-se em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social. Este último passa a incorporar o INSS, enquanto que o Ministério da Ação Social ganha novo nome, Ministério do Bem-Estar Social. A desagregação das funções da seguridade social não se reflete ainda no fluxo de caixa. As despesas com pessoal do INSS e as Rendas Mensais Vitalícias ainda são contabilizados no fluxo de caixa da Previdência.

O diagnóstico do atual Ministro da Previdência Social, deputado Antônio Britto, é que nos últimos anos e, de forma aguda nos anos de 1990 e 1991, a Previdência Social no Brasil, viveu a delicada soma de três crises:

- A conjuntural, com a redução da atividade econômica, dos salários médios e aumento dos índices de desemprego e de informalidade da economia;
- A gerencial, com altos custos na administração, descontrole na arrecadação e nos mecanismos de concessão e manutenção de benefícios, facilitando fraudes; e
- A estrutural, caracterizada pela inexistência de um conceito claro de seguro social.

A análise que se segue considera as receitas/despesas de um agregado que, para simplificar, denominaremos de SINPAS, mesmo no período anterior à sua criação e posterior à sua extinção.

1.2 Evolução da Conceitos e Instituições

No Brasil, como na virtual totalidade dos demais países, a previdência social é o mais importante programa de seguridade social ou proteção

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

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

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

A. Vinculação pela empresa (Caixas)

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

- 1926 - A Lei nº 5.109, de 30 dezembro, estendeu a previdência social (Lei El'oi Chaves) aos portuários e marítimos; mas, com relação a estes últimos, a ampliação não se concretizou.
- 1928 - A Lei nº 5.485, de 30 de junho, estendeu a previdência social aos empregados das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.
- 1930 - O Decreto nº 19.433, de 26 de novembro, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, entre cuja atribuições estava a de orientar e supervisionar a previdência social. No mesmo ano, o Decreto nº 19.497, de 17 de dezembro, estendeu-a aos empregados dos serviços de força, luz e bondes.
- 1931 - O Decreto nº 20.465, de 1º de outubro, consolidou e reformulou a legislação anterior sobre a matéria e estendeu-a aos demais serviços públicos explorados ou concedidos pelo Poder Público. Esse decreto é considerado um marco importante na nossa evolução previdenciária.
- 1932/34- Duas novas extensões da previdência social: às empresas de mineração e às de transporte aéreo.
- 1949 - O Decreto nº 26.778, de 14 de junho, regulamentou a Lei nº 593, de 24.12.48, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço), bem como a execução de outros aspectos da legislação sobre Caixas de Aposentadoria e Pensões.

B. Vinculação pela categoria profissional (Institutos)

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

- 1933 - O Decreto nº 22.872, de 29 de junho, criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos, a primeira instituição dessa nova fase da previdência social.
- 1934 - Ainda com a denominação anterior, mas já de acordo com o novo critério, mais racional, foram criadas três CAPs, cada qual abrangendo a mesma categoria profissional em todo o território nacional: a dos Aeroviários (Portaria nº 32, de 1 de maio, do Conselho Nacional do Trabalho); a dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns (Decreto nº 24.274, de 21 de maio); e a dos Operários Estivadores (Decreto nº 24.275, da mesma data). Também, em 1934, foram criados os IAPs dos Comerciantes (Decreto nº 24.272, de 22 de maio) e dos Bancários (Decreto nº 24.015, de 1 de julho).
- 1936 - A Lei nº 367, de 31 de dezembro, criou o IAP dos Industriários, instalado em 3 de janeiro de 1938.
- 1938/39- O Decreto nº 651, de 26 de agosto de 1938, transformou a CAP dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns no IAP dos Empregados em Transportes e Cargas. O Decreto Lei nº 1.355, de 16 de junho, transformou a CAP dos Operários Estivadores no IAP da Estiva. A transformação dessas duas CAPS em Institutos foi assinalada como o fim da época das caixas múltiplas, por empresa, cujo excessivo número levou à sua progressiva fusão; esta, porém, só se completou em 1953, com a criação da Caixa Única de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (Decreto nº 34.586, de 12 de novembro).
- 1945 - O Decreto Lei nº 7.720, de 9 de julho, incorporou o IAP da Estiva ao dos Empregados em Transporte e Cargas.
- 1960 - A Lei Orgânica da Previdência Social (nº 3.807, de 26 de agosto) transformou a caixa única remanescente no IAP dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos. Estavam, então, criados os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões, de âmbito nacional e com filiação de acordo com a categoria profissional, definida com base na atividade genérica da empresa.

C. No rumo da uniformização e da unificação

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

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

D. Lei Orgânica da Previdência Social

- 1960 - Em 26 de agosto, após atribulada tramitação legislativa, que se estendeu por treze anos, foi promulgada a tão esperada Lei nº 3.807 - Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) brasileira, um dos mais importantes marcos da sua evolução. Menos de um mês depois, o Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social. Como já foi assinalado, a LOPS transformou-se no IAP dos Ferroviários
-

e Empregados em Serviços Públicos -a caixa única remanescente - e estabeleceu o mesmo plano de benefícios, o mesmo esquema de financiamento e a mesma estrutura administrativa para os seis IAPs que passaram a existir (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEC e IAPFESP). Assinalou, assim, a etapa conhecida como uniformização da previdência social.

- 1966 - A LOPS foi profundamente alterada em 1966 (Decreto Lei nº 66, de 21 de novembro) e em 1973 (Lei nº 5890, de 8 de junho). Em consequência, o Regulamento Geral da Previdência Social recebeu novo texto (Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973).

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

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

- 1964 - Decreto nº 54.067, de 27 de julho, instituindo a comissão interministerial com representação classista, para propor a "reformulação do sistema legal da previdência social brasileira". A comissão reuniu, de início, apenas os técnicos do governo, que elaboraram dois anteprojetos, um de reforma da LOPS e outro da criação de um Ministério da Previdência Social - o que trazia a previdência para a administração direta. Em seguida, ambos foram revistos pela Comissão Plena, integrada por técnicos do governo e por representantes dos trabalhadores e das empresas.
- 1972 - Lei nº 5.859, determinando que os empregados domésticos fossem inscritos, obrigatoriamente, na previdência social.
- 1974 - Os idosos e inválidos não-contribuintes do sistema passaram a ter direito à renda mensal vitalícia, também conhecida como amparo previdenciário, por força da Lei nº 6.719.
-

- 1984 - Portaria 3.278, de 24 de janeiro, do Ministro da Previdência e Assistência Social, instituindo a comissão encarregada de preparar "Projeto de Revisão da Previdência e Assistência Social". Foram elaborados quatro anteprojetos, um dos quais a nova Lei Orgânica da Previdência Social. Estão publicados, na íntegra, no nº 45 (agosto de 1984) da "Revista de Previdência Social".
- 1986 - Decreto nº 92.654, de 15 de maio, instituindo no MPAS um grupo de trabalho encarregado de "realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da previdência social e reformulação dos planos de benefícios previdenciários". O relatório do grupo, com 1,696 páginas, em dois tomos e três volumes, foi publicado pelo MPAS, sob o título "Rumos da Nova Previdência".

E. Unificação institucional

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

F. Seguro de acidentes do trabalho

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

G. Previdência Social Rural

- 1963 - A lei nº 4,214, de 2 de março - Estatuto do Trabalhador Rural-, criou a assistência social rural, a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural e reforçada, pouco depois, pelo Plano Básico, mencionado a seguir.
- 1971 - A Lei Complementar nº 11, de 25 de novembro, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, em substituição ao Plano Básico de previdência social rural, criado pelo Decreto-Lei nº 704, de 24 de julho. A Lei Complementar nº 16, de 30.10.1973, alterou vários dos seu dispositivos.

H. Ministério da Previdência e Assistência Social

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

I. Consolidação das Leis da Previdência Social

Nos termos do artigo 6 da Lei nº 6.243, de 24.09.75, o Decreto nº 77.977, de 24.01.76, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), que reuniu a legislação até então em vigor sobre a previdência social urbana; e o decreto nº 89.312, de 23.01.84, expediu a sua versão final, da qual ainda vigoram apenas os Anexos I e II, que tratam das atividades profissionais e dos agentes nocivos para efeitos da concessão da aposentadoria especial, matéria ainda sob reexame na Câmara dos Deputados. O novo Regulamento dos Benefícios da Previdência Social foi instituído em 1991.

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

o que facilita a localização da matéria e o cotejo com a legislação consolidada.

J. SINPAS

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

Lei nº 6439

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

K. A Constituição de 1988

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

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

Na área da previdência social, a principal inovação consistiu na equiparação dos trabalhadores rurais aos urbanos, eliminando, assim, a previdência social rural. Introduziu diversas disposições que tiveram e continuam tendo grande impacto sobre as despesas da previdência. Em particular, reduziu o limite de idade para a aposentadoria dos trabalhadores rurais e determinou a revisão dos valores dos benefícios com base no número de salários-mínimos a que correspondiam na data de sua concessão. Definiu, também, o salário-mínimo como o piso dos benefícios de manutenção permanente. Introduziu numerosas inovações de menor monta, muitas das quais deveriam, de preferência, ser objeto de legislação ordinária.

L. Organização, custeio e benefícios

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

Bem depois de esgotados os prazos estabelecidos, a Lei nº 8.12, de 24 de julho de 1991, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, dispôs sobre a sua organização e instituiu seu Plano de Custeio. A Lei nº 8.213, da mesma data, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Essas duas leis foram regulamentadas pelos Decretos nºs 611 e 612, respectivamente, em 1992. Ambas foram alteradas por legislação posterior.

M. Estrutura administrativa

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

Nos termos da Lei nº 8,029, da mesma data, o Decreto nº 99.350, de 27.06.1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mediante fusão do INPS e do IAPAS. Vinculado, de início, ao então MTPS, o INSS tem a seu cargo, basicamente, a arrecadação das contribuições e a concessão e pagamento dos benefícios da previdência social.

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

1.3 Evolução da Receita da Seguridade Social

A receita previdenciária pode ser decomposta, para fins de análise, em três categorias principais:

- Receitas de contribuições, compreendendo as contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de salário das empresas urbanas (parcela do empregado e do empregador, inclusive as contribuições destinadas ao custeio de seguros de acidentes do trabalho) e as contribuições incidentes sobre o salário-base de autônomos, avulsos, domésticos, temporários e empregados urbanos e rurais, incluindo-se ainda neste tipo de receitas os valores correspondentes à incidência de 2,5% sobre o valor do produto rural na primeira comercialização e as parcelas correspondentes ao previsto em lei, pagas pelo empregador rural, devido a terras de sua propriedade mantidas sem cultivo;
- contribuições da União, provenientes de várias fontes (alíquotas sobre os preços de combustível automotivo, parcelas de rendas de loterias, recursos ordinários do Tesouro etc.); e
- outras receitas, englobando rendas de diversas origens, tais como alugueis, rendimentos de títulos, aplicações financeiras, multas etc.

A Tabela 1 mostra a evolução da receita no período 1971/91, evidenciando que a receita de contribuições respondeu, em média, por 88% da receita

anual. Por sua vez, cerca de 98% da receita de contribuições compulsórias provêm de incidências sobre a folha de salários urbanos.

Quanto à participação da União, observa-se uma tendência geral de redução de seu percentual até 1980, havendo, nos dois anos subseqüentes alguma recuperação. Neste sentido, vale ressaltar as transferências extraordinárias feitas em 1981 (Cr\$ 50 bilhões) e 1982 (Cr\$ 180 bilhões) na tentativa de reduzir o déficit. Além disso, a partir de 1980, os Encargos Previdenciários da União passaram a ter trânsito no orçamento do SINPAS, o que eleva artificialmente sua participação.

Nota-se também o crescimento da participação da União até 1984 (cobertura de déficit), declinando até praticamente zero em 1988. De fato, a momentânea retomada do crescimento econômico e, principalmente, a elevação do salário real proporcionado pelo Plano Cruzado propiciaram suprimentos de caixa à Previdência Social que foram aplicados no mercado financeiro. Assim, a União retraiu os seus aportes de recursos e a parcela das "Outras Receitas", constituídas em grande parte pelos rendimentos de recursos aplicados, eleva-se para 17,79% e 10,78% em 1987 e 1988, respectivamente.

Os aportes da União voltam a crescer em 1989, como percentual do total, atingindo o máximo de 19,89%, fruto da elevação das alíquotas do Finsocial incorporadas às transferências, bem como de um acréscimo dos recursos ordinários do Tesouro, ambos destinados à cobertura dos déficits então projetados⁽¹⁾.

A Tabela 2 mostra o crescimento extraordinário da receita de contribuição durante a década de 70, a taxas superiores àquelas relativas ao crescimento do PIB.

O fato pode ser explicado por uma configuração de vários fatores. Dentre eles, destacamos como de maior importância o aumento de teto de contribuições (de 10 para 20 salários mínimos), os aumentos de alíquotas de autônomos, criação de novas taxas (por exemplo: alíquota de 2,4% para a previdência rural) e incorporação de grupos sociais antes não cobertos (por exemplo: domésticos).

Aliado a estes fatores de natureza institucional, o acelerado processo de desenvolvimento econômico e de urbanização experimentado pelo país acarretou uma grande expansão do número de contribuintes da Previdência.

É importante observar que, apesar do ritmo elevado de crescimento do número de contribuintes, as taxas mostram-se declinantes. No começo da década de 80, a tendência declinante se acentua em virtude, não apenas do desaquecimento da atividade econômica, mas também da exaustão dos fatores que causaram as elevadas taxas de crescimento da receita de contribuições do período.

A elevação da taxa para 25,5% em 1982 deveu-se a diversas iniciativas tomadas pelo governo na tentativa de contornar o déficit da Previdência social, especialmente às alterações introduzidas na área de custeio do Sistema Previdenciário, objetivando o aumento da receita de contribuições (aumento das alíquotas, aumento do teto de contribuições e instituições de contribuições sobre pensões e aposentadorias). A taxa real, portanto, isoladas estas medidas, não foge à tendência declinante dos últimos anos.

Mais uma vez fica clara a “bolha” de crescimento econômico e de acréscimo de salário real em decorrência do “Plano Cruzado”, refletida em uma taxa de crescimento real da receita de contribuição de 21,54% em 1986.

É ainda de capital importância ter em mente que não houve acumulação de “reservas” durante os períodos áureos de crescimento de receita, como pode ser verificado pelo exame dos balanços do período 1971/80. Ao contrário, a Previdência Social criou novos benefícios e ampliou alguns já existentes.

1.4 Evolução das despesas da seguridade social

A despesa do sistema previdenciário-assistencial pode ser enquadrada em quatro grandes categorias:

- despesas com o programa de seguro social, incluindo todas as aposentadorias, abonos, auxílios, pensões e demais prestações em

dinheiro pagos aos segurados urbanos e rurais e a seus dependentes, inclusive as relativas ao seguro de acidente do trabalho;

- despesas com assistência médica, cobrindo as mesmas populações abrangidas pelo seguro social e a população total em casos de emergência.
- despesas com assistência social, relativas ao atendimento prestado a menores e carentes; e
- despesas de administração geral e financeira, englobando os custos de pessoal e material empregados em atividades-meio, bem como eventuais despesas financeiras.

A Tabela 3 recompõe a evolução das despesas das entidades componentes do SINPAS como se estas existissem a partir de 1971, através da Consolidação de Demonstrativos Contábeis do INPS, Ipase e Funrural. De maneira geral pode-se dizer que as despesas do programa de seguro social, incluindo os benefícios propriamente ditos e os dispêndios com a administração específica do programa, são representadas pelas despesas relativas ao INPS. Assim verifica-se de pronto que, na média, o seguro social e as prestações assistenciais pecuniárias (Rendas Mensais Vitalícias e Amparos Previdenciários) respondem por 2/3 da quantia total despendida pelo sistema. Constata-se ainda uma tendência ao crescimento da participação percentual dessa entidade, que evoluiu de 65,8% em 1971 até atingir 74,08% em 1983. Até 1989 esta participação apresenta uma tendência declinante, chegando a 52,43% da despesa total naquele ano. O fato explica-se principalmente pelo violento achatamento do valor dos benefícios, tanto os concedidos, quanto os em manutenção, decorrentes dos critérios então utilizados para indexação e das elevadas taxas inflacionárias.

Já o exercício de 1990 reflete, pelo menos parcialmente, a vigência da já mencionada recomposição, elevando a participação da parcela do Seguro Social para 62,64%.

Fenômeno inverso ocorre em relação às despesas do INAMPS, constituídas pelos dispêndios com assistências médica e respectiva administração, cuja participação percentual declina de cerca de 27,91%, no primeiro ano

considerado, para 21,91% em 1983. A partir deste ano, os gastos com saúde elevaram-se continuamente como percentagem do total, atingindo praticamente 38% em 1988, declinando levemente até 1990. Como já mencionado anteriormente, os superávits financeiros gerados pelo Plano Cruzado foram integralmente consumidos, principalmente através da expansão dos programas de saúde. Observe-se também que esta enorme expansão compreende a implantação do SUDS (1987), pretensamente racionalizando os recursos nesta área.

Os dispêndios do IAPAS relativos à administração fiscal, financeira e patrimonial revelam uma tendência geral declinante até 1983, à exceção do exercício de 1981. Nesse ano a elevação brusca do nível de despesas se deveu à apropriação ao balanço dessa autarquia dos juros pagos à rede bancária em função do elevado saldo devedor. A partir daquele exercício, a participação destas despesas oscila até atingir um máximo de 8,59% em 1989, seguido de um mínimo de 1,84% em 1990.

A LBA e a FUNABEM respondem pelos gastos com assistência social "stricto sensu", prestando serviços às populações não-cobertas. Observa-se claramente que, embora apresentando uma brusca elevação na participação do total, particularmente após 1979, estas despesas representam, ainda, uma parcela relativamente pequena.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS POR CATEGORIA 1971/92
(Cruzados Novos)

Anos	Total	Contribuições	% Rec Total	União	% Rec. Total	Outras	% Rec Total
1971	12184	10166	83.44	1338	10.98	680	5.58
1972	17912	15300	85.42	1755	9.8	857	4.78
1973	25577	22266	87.05	2169	8.48	1142	4.46
1974	36856	32733	88.81	2562	6.95	1561	4.24
1975	55717	49148	88.21	3479	6.24	3090	5.55
1976	89495	78793	88.04	5560	6.21	5142	5.75
1977	138937	124594	89.68	9856	7.09	4487	3.23
1978	213748	188038	87.97	12743	5.96	12967	6.07
1979	330861	304315	91.98	16600	5.02	9946	3.01
1980	636003	582687	91.62	33139	5.21	20177	3.17
1981	1368675	1199131	87.61	130428	9.53	39116	2.86
1982	3363258	2962519	88.08	225347	9.67	75392	2.24
1983	6636897	5944064	89.56	515733	8.22	147100	2.22
1984	19873470	17081372	85.95	2198035	11.06	594063	2.99
1985	70365069	63077826	89.64	3092098	4.39	4195145	5.96
1986	197701615	181553308	91.83	7678447	3.88	8469860	4.28
1987	646270876	526025201	81.39	5266980	0.81	114978695	17.79
1988	4006540902	3550725000	88.62	23954162	0.6	431861740	10.78
1989	71747097000	54159107000	75.49	14267572000	19.89	3320418000	4.63
1990	2044543388000	1621929302000	79.33	187559630000	9.17	235054456000	11.5
1991	234715040000	7241992374000	81.32	912149746000	10.24	750572920000	8.42
1992	108384351	77754996	71.74	4099434	3.78	26529921	24.48

FONTE S: Grupo de Custeio do MPAS Balanços do FPAS até 1979 e Síntese de 80/90. **NOTA:** No valor de contribuição da União em 1982 o balanço não contabilizou como receita os Cr\$ 180 bilhões de ORTN que foram dados aos bancos como amortização da dívida da Previdência Social. Nesta tabela este valor foi incorporado. No valor de 1992 (em Cr\$ 1000) estão deduzidas as restituições da Lei 8212 de 24/7/91.

TABELA 2
TAXA DE CRESCIMENTO DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÃO E DO PIB
1970-1992

Anos	Receita de Contribuição		PIB
	Cr\$ de 1991	Delta %	Delta %
1971	2118171822612		
1972	2676260333970	26.35	11.1
1973	3395547277474	26.88	14.0
1974	4044615206980	19.12	9.5
1975	4642392726242	14.78	5.6
1976	5342140465852	15.07	9.7
1977	5905113778180	10.54	5.4
1978	6297729656572	6.65	4.8
1979	6871388470970	9.11	6.7
1980	6997172096061	1.83	9.2
1981	7205997337730	2.98	-4.4
1982	9044572311554	25.51	0.6
1983	8855838866904	-2.09	-3.4
1984	7632438593990	-13.81	5.3
1985	8856464952313	16.04	7.9
1986	10764313950403	21.54	7.6
1987	9695113552290	-9.93	3.6
1988	8856239268943	-8.65	-0.1
1989	9231647407484	4.24	3.3
1990	9327715415802	1.04	-4.4
1991	7241992374000	-23.04	0.9
1992	7270387557400	0.39	-0.8

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS Balanços Gerais do NPS até 1979 e SÍNTESE de 84/91.

TABELA 3
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DAS ENTIDADES DO SINPAS - 1971/91

ANO	INPS		INAMPS		IAPAS		LBA		FUNABEM		TOTAL
	CRS	%	CRS	%	CRS	%	CRS	%	CRS	%	CRS
1971	7684	65.68	3265	27.91	631	5.39	78	0.67	42	0.36	11700
1972	11437	67.99	4436	26.37	808	4.8	97	0.58	44	0.26	16822
1973	15735	67.78	6230	26.84	1077	4.64	118	0.51	55	0.24	23215
1974	22990	68.16	8943	26.51	1583	4.69	147	0.44	68	0.20	33731
1975	34290	65.13	15377	29.21	2659	5.05	225	0.43	98	0.19	52649
1976	58625	62.42	28657	31.59	4959	5.47	303	0.33	179	0.20	90723
1977	89459	64.92	42115	30.56	5045	3.66	866	0.63	324	0.24	137809
1978	140149	65.87	63422	29.81	6894	3.24	1683	0.79	614	0.29	212762
1979	229088	68.83	91791	27.58	7305	2.19	3639	1.09	991	0.30	332814
1980	464415	68.01	186773	27.35	20236	2.96	8787	1.28	2652	0.39	682813
1981	1015881	68.26	362112	24.34	84344	5.67	19280	1.30	6467	0.43	1437584
1982	2240086	72.19	722678	23.29	92853	2.99	35815	1.15	11550	0.37	3102982
1983	5003083	74.08	1479425	21.91	177671	2.63	70019	1.04	23057	0.34	6753255
1984	14061824	70.54	5051148	25.34	604099	3.03	163128	0.82	55302	0.28	19935501
1985	46839749	69.08	18130820	26.74	2122749	3.13	542581	0.80	174052	0.26	67809951
1986	129462320	70.05	46588658	25.21	5328206	2.88	2931038	1.59	504700	0.27	184814922
1987	316391227	58.19	225090990	37.84	21556793	3.62	25419133	4.27	6413070	1.08	594871213
1988	2326015126	58.29	1857712292	37.98	177964869	4.08	172167548	3.94	30732376	0.70	4364592211
1989	38261565000	52.43	24825530000	34.02	6270537000	8.59	3132294000	4.29	491459178	0.67	72981385178
1990	1262367988000	62.64	647700729000	32.14	37129716000	1.84	52596900000	2.61	15499461000	0.77	2015294794000
1991	5720958000000	---	2588378000000	---	1327576000000	---	n.d	---	57638520000	---	9694550520000

FONTE: Grupo de Custeio de MPAS para os dados até 1977 balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da Funabem até 1979 e Síntese para os dados de 1980 até 1990 e Balanços da LBA e Funabem/Cebia para o período de 1987 a 1990.

NOTA: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do Sinpas se existente a partir de 1971.

2. EVOLUÇÃO E DIAGNÓSTICO DO SEGURO SOCIAL

2.1 Evolução do número de contribuintes e beneficiários

Tudo o mais constante (valores de salários de contribuição de benefícios, normas de concessão e manutenção de benefícios etc), o equilíbrio de um sistema de seguro social, em regime de repartição, depende da relação entre o número de contribuintes e o de beneficiários.

A evolução institucional experimentada pelo sistema previdenciário caracterizou-se, em nosso país, por uma progressiva incorporação da novos contingentes de segurados, dentro de um processo de universalização da cobertura que até hoje prossegue, como vem ocorrendo na maioria dos países ocidentais.

Dado o período de carência estabelecido (cinco anos), os primeiros beneficiários, aposentados e pensionistas, ingressaram no sistema somente em 1929, estabelecendo uma relação entre inativos e ativos de cerca de 1/13. A partir desse ano, com a entrada regular de beneficiários no sistema suplantou a entrada de contribuintes, oriundos das novas caixas que foram sendo criadas, a relação aumentou, atingindo 1/8,59 em 1933. A criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões provocou a redução contínua da relação inativos/ativos, que atingiu 1/30,36 em 1938.

Ao grande aumento do número de contribuintes (111,6% em relação ao ano anterior), determinado pela instalação do IAPI, seguiu-se um progressivo aumento no número de beneficiários. Isso fez a relação aumentar continuamente, com algumas retomadas esporádicas proporcionadas, por exemplo, pela instalação do INPS em 1967, pela inclusão dos trabalhadores domésticos e pela regularização da inscrição dos contribuintes autônomos em 1973. Outras medidas, como a criação do Pró-Rural em 1971 e a instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos e aos inválidos em 1974, provocaram grande aumento no número de beneficiários e contribuíram também para que a relação inativos/ativos chegasse a 1/2,8 em 1981.

A utilização de totais de contribuintes e de beneficiários mascara algumas características importantes que deveriam ser levadas em conta em uma

análise mais detalhada do problema. Assim, por exemplo, um beneficiário que fosse trabalhador rural recebia como aposentadoria por velhice, metade de um salário mínimo. Já um trabalhador urbano recebia, em média, pelo mesmo benefício, cerca de 1.7 vez o salário mínimo⁽²⁾.

A verdade é que, mesmo reconhecendo-se estas limitações à análise, a relação de dependência no sistema de seguro social brasileiro já atingiu níveis consideravelmente altos.

2.2 Benefícios Pecuniários

As Tabelas 4 e 5 apresentam, respectivamente, o número de benefícios de prestação continuada⁽³⁾ urbanos e rurais, agrupados segundo seus principais tipos, em manutenção em 31 de dezembro de cada ano para o período 1971/90, evidenciando que, mesmo para os benefícios urbanos, estas apresentam-se muito elevadas durante o período considerado.

Considerando-se as distribuições de números e valores de benefícios urbanos e rurais, a constatação fundamental é a de que embora os benefícios rurais (trabalhador e empregador) correspondam a aproximadamente 1/3 do número total, sua participação em valor restringe-se a cerca de 15%. Estas participações permanecem relativamente estáveis no período considerado.

A tabela 6 fornece um panorama da composição em número e em valor dos benefícios da Previdência Urbana. Fica evidente que as aposentadorias, ainda que representando em torno de 48% total de benefícios urbanos de prestação continuada em manutenção, participam com aproximadamente 67% das despesas totais. Em contraste, as rendas mensais vitalícias somam menos de 4,5% da despesa.

Os dados apresentados na Tabela 7 mostram, em maior detalhe, as participações dos vários tipos de aposentadorias urbanas no número total e na despesa total com este benefício. Observe-se que as aposentadorias por invalidez, em torno de 46% do número total de aposentados urbanos, respondem por cerca de 26% do valor. Já as aposentadorias por tempo de serviço somadas às aposentadorias especiais elevam-se a mais de

61% do valor, não atingindo, porém, 37% em número, como reflexo dos diferenciais entre valores médios.

Uma análise do crescimento do número de benefícios da Previdência Rural deve ser precedida de algumas ressalvas. Em primeiro lugar, trata-se de programas recentemente criados, usualmente com pequeno ou nenhum prazo de carência. Assim, toda uma demanda reprimida por benefícios tende a efetivar-se nestes primeiros anos de funcionamento dos programas. Além disso, os estoques iniciais desses benefícios são reduzidos, o que faz com que pequenos acréscimos no número resultem em taxas de crescimento elevadíssimas. Em segundo lugar, deve-se ressaltar que, se na Previdência Social Urbana os sistemas administrativos de controle já podem ser considerados bastante falhos, na área rural o controle é extremamente precário. Finalmente, há que se ter presente a já mencionada pequena participação em valor da Previdência Rural no total de benefícios.

Por outro lado, mesmo levando-se em conta todas essas ponderações, é inegável o fato de que as taxas de crescimento do número de beneficiários rurais, principalmente aquelas relativas ao programa empregador rural, são elevadas durante o período considerado.

2.3 Aposentadoria por Tempo de Serviço

E fato conhecido que o nível, o padrão etário e as causas da mortalidade infantil de uma determinada população, num certo período de tempo, são reflexos das condições sócio-econômicas, ambientais e culturais. A esperança de vida (ou sobrevida) pode ser definida como o número esperado de anos adicionais de vida que uma pessoa teria a partir de uma determinada idade.

No Brasil em 1975⁽⁴⁾, a esperança de vida ao nascer foi estimada em 57 anos para os homens e 63 anos para as mulheres. É natural que não demógrafos, ao se depararem com essa informação questionem o estabelecimento de uma idade mínima, da ordem de 65 anos, para a concessão da aposentadoria por tempo de serviço. A baixa esperança de vida ao nascer do brasileiro tem sido um argumento freqüentemente utilizado por importantes segmentos da sociedade para justificar a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço.

Em casos como o do Brasil, onde existem grandes desigualdades em relação aos serviços de saúde, e também graves problemas de desnutrição nos segmentos mais pobres da população, a mortalidade infantil nos cinco primeiros anos de vida é bastante elevada, especialmente para os grupos sociais de menor renda. Aqueles que conseguem sobreviver às condições adversas nos primeiros anos de vida porém, têm maior esperança de sobrevida nas idades que se seguem.

Os ganhos de sobrevida no Brasil, do nascimento aos 15 anos de idade que pode ser considerada como início da atividade econômica pelos padrões internacionais - são bastante elevados. Em 1975, a esperança de sobrevida no Brasil aos 15 anos de idade para homens e mulheres era respectivamente 65 e 71 anos, i.e., a pesar de 15 anos mais velhos os indivíduos viveriam ainda, em média, 7 anos a mais do que os indivíduos que estivessem nascendo.

Aos 50 anos - idade em que já podem requerer aposentadoria por tempo de serviço integral - homens que começaram a trabalhar com 15 anos e mulheres com 20, a sobrevida referente ao ano de 1975 foi estimada em 21 anos para os homens e 25 para as mulheres, resultando numa esperança de vida total de 71 e 75 anos respectivamente.

Os dados apresentados demonstram como é equivocada a análise da aposentadoria por idade com base em informações calcadas na esperança de vida ao nascer. O conceito de esperança adicional, ou seja, o número de anos de sobrevida de uma pessoa, desde que já tenha vivido até uma certa idade, mostra-se mais adequado para analisar questões relacionadas com a aposentadoria. Como já foi mencionado, uma pessoa que chega aos 65 anos, seja homem ou mulher viverá em média uma década, segundo os níveis de mortalidade de 1975 -situação bem distinta da apresentada pela esperança de vida ao nascer, onde em média uma pessoa viveria menos tempo do que o necessário para se aposentar. Considerando-se que a mortalidade tem decaído desde 75, o que corresponde a uma esperança de vida bem mais alta, estima-se que em 1990, a esperança de vida ao nascer da população brasileira tenha aumentado em torno de 6 anos em relação à de 1975.

Em síntese, ao se utilizar o conceito da esperança de vida para considerações sobre a idade mínima de aposentadoria, pode-se concluir que a esperança

de vida ao nascer não é o melhor indicador. Esses argumentos mostram que a fixação de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de serviço não é uma proposta injusta, em função da baixa esperança de vida ao nascer, como poderia parecer a primeira vista. Aqueles que chegam aos 60 anos ainda têm um razoável tempo de vida. O argumento que os trabalhadores de baixa renda vivem menos do que os de alta renda, também se dissipa com a idade. A diferença que ao nascer, em 1975, era de 13,7 entre as faixas de renda inferior a 1 e mais de 10 salários mínimos (respectivamente 51,9 e 65,6 anos para os homens) chega a 5,4 aos 60 anos (respectivamente 12,3 e 17,7 anos de sobrevida).

A aposentadoria por tempo de serviço só existe em sete países, a maioria deles exportadores de petróleo do mundo árabe, e mesmo assim, com idade mínima para sua concessão. Em alguns destes países a existência deve ser somente no nível formal, já que Irã e Iraque estão listados entre eles. A Itália, o único país de primeiro mundo que concede o benefício, está passando por uma reforma do sistema previdenciário, como proposta de eliminação do mesmo.

Deve-se salientar que a participação masculina no mercado de trabalho brasileiro, a partir de 50 anos, é muito baixa para padrões internacionais, indicando uma possível saída precoce da atividade econômica.

Por outro lado, a Comissão Especial para Estudos Previdenciários constatou a posição praticamente unânime de especialistas e autoridades em Previdência Social quanto à inviabilidade futura da aposentadoria por tempo de serviço, diante da evolução demográfica do país e sua utilização hoje como complemento salarial e não mais como compensação à perda de capacidade laborativa. Em consequência, constata-se que a Aposentadoria por Tempo de Serviço passou a ter no Brasil características claramente regressivas. Cumpre lembrar mais uma vez a disparidade existente entre os valores das Aposentadorias por Tempo de Serviço e especiais vis a vis Invalidez e Velhice. Enquanto as primeiras somam apenas 37,05% do número total de aposentadorias, correspondem a 60,91% do valor.

2.4 Eqüidade no Seguro Social

Sob o ponto de vista da eqüidade, a análise do sistema de seguro social no Brasil revela-se bastante complexa.

A Tabelas 8 e 9 mostram a distribuição, por faixa de salário, do número de contribuintes / folha de salários e do número de benefícios / valor dos benefícios. Uma primeira análise superficial poderia induzir um leitor desavisado à conclusão de que os benefícios são focalizados nos extratos mais baixos de renda, o que revelaria um programa redistributivo.

Na realidade, esta análise de “cross-section” é totalmente inapropriada para um sistema como o brasileiro, operando em regime de repartição. Caracteristicamente, neste tipo de sistema ocorrem, de forma simultânea, transferências inter e intrageracionais. Em outras palavras, há todo um conjunto de subsídios cruzados entre indivíduos da mesma geração e indivíduos de gerações distintas, o que torna a problemática bem mais complexa.

Para se dimensionar formalmente a eqüidade do sistema de seguridade social brasileiro, foi desenvolvido um modelo quantitativo que calcula a relação custo/benefício individual de seus participantes. Isto é feito comparando-se os valores de contribuições pagas (direta e indiretamente) e benefícios recebidos (pecuniários), tanto entre grupos populacionais previamente identificados, como também entre as diversas gerações participantes.

O quociente entre o valor esperado dos benefícios recebidos e o valor esperado de contribuições feitas direta e indiretamente pelos contribuintes define um parâmetro de comparação denominado nível de reposição.

Estes valores esperados são calculados tomando-se como base determinadas variáveis demográficas e outras estimadas ou arbitradas como: evolução das alíquotas de contribuição, taxas de mortalidade, evolução do número de benefícios concedidos, evolução salarial dos contribuintes, idade de entrada no mercado de trabalho, taxas inflacionárias e taxas de desconto.

O modelo de eqüidade, para o caso do Brasil, encontra-se em fase de refinamento e reanálise de resultados. A quantificação de transferências econômico-financeiras inter e intra gerações e grupos populacionais pode ser visualizada, mas sua confirmação se dará após uma rigorosa análise de sensibilidade do modelo. Algumas tendências, porém, podem ser observadas desde já e são comentadas a seguir.

A avaliação quantitativa da eqüidade do Sistema de Seguridade Brasileiro inicia-se pela análise da distribuição da concessão de benefícios entre as diversas classes de beneficiários.

A Tabela 10 apresenta a incidência de concessão de benefícios considerados no modelo, desagregado por sexo e faixa salarial de renda.

Quanto ao tipo de benefício, no que tange à concessão, as mulheres têm maior incidência de aposentadorias na condição por idade, enquanto que os homens se aposentam em maior número por invalidez ou tempo de serviço, dependendo da faixa salarial. Lembramos que os auxílios são concedidos por tempo limitado (máximo de 3 meses), e são decorrentes principalmente de acidentes e doenças, o que explica o alto valor encontrado, principalmente na primeira faixa salarial.

A renda e o sexo parecem portanto bastante determinantes no tipo de aposentadoria que o contribuinte provavelmente irá ter.

Observamos que os contribuintes de menor renda recebem proporcionalmente maior número de aposentadorias por idade ou invalidez, ao passo que a faixas mais elevadas de renda respondem pela maior incidência proporcional de aposentadorias por tempo de serviço e especial.

Basicamente a explicação para os fatos apresentados é a de que os benefícios de aposentadoria por tempo de serviço e especial têm uma carência (em anos de contribuição) bem mais elevada que os outros, identificando os contribuintes do sexo masculino com renda elevada como aqueles que mantêm maior continuidade contributiva.

O benefício de invalidez e os auxílios, como era de se esperar, ocorrem com maior incidência proporcional nos grupos com rendas mais baixas, pois, calcula-se, são mais sujeitos a doenças e acidentes.

Pela legislação anterior, existia uma grande diferenciação dada pela ocupação profissional, onde os empregadores rurais tinham vínculo contributivo e benefícios proporcionais e os trabalhadores rurais não tinham vínculo contributivo e recebiam benefícios de valores fixos ($\frac{1}{2}$ salário mínimo).

Uma análise detalhada da equidade de indivíduos da área rural fica prejudicada principalmente devido à indisponibilidade de dados desagregados aos níveis desejados. Para exemplificar, os registros de concessões de benefícios não identificam o sexo do beneficiário.

A tabela 11 apresenta a concessão de benefícios para a área rural no ano de 1990.

Com relação às diferentes gerações, os resultados preliminares estão indicando uma grande transferência financeira de gerações mais novas para gerações mais antigas.

Concluiu-se que esta transferência se dá não tanto pelos valores nominais dos benefícios concedidos, mas principalmente pela distorção quanto às contribuições diretas ao sistema, uma vez que gerações anteriores iniciaram seu período contributivo com alíquotas bem baixas (3%), tendo estas alíquotas aumentado de valor consideravelmente durante o período analisado (1930 a 1993), chegando aos valores atuais (de 8 a 10%).

O Gráfico 1 apresenta a evolução de alíquotas de contribuição para integrantes do sistema com faixa salarial FX.1 (entre 1 e 3 salários mínimos) e na posição ocupacional de empregados.

O Gráfico 2 representa o nível de reposição (valor esperado de benefício sobre valor esperado de contribuição) para coortes indentificadas pela data de nascimento (1900 a 1980), para contribuintes masculinos e femininos, com faixa salarial entre 1 e 3 salários mínimos.

Observamos, de uma maneira geral, que o nível de reposição assume um valor superior nas primeiras gerações, o que indica a transferência intergeracional.

Lembramos que adotou-se no modelo a data de 1963 para início de operação do Sistema Previdenciário, o que evidencia que as primeiras gerações (nascidas em 1900) iniciaram seu período contributivo em idades mais avançadas e com alíquotas menores. Como os valores esperados de benefícios não apresentaram grandes variações entre as gerações, isto traz como consequência uma transferência financeira intergeracional.

Comparando-se os níveis de reposição de uma mesma faixa salarial para os dois sexos observamos que as mulheres possuem um nível de reposição superior ao dos homens sendo que esta diferença se reduz sensivelmente para faixas de salário mais elevadas. Esta diferença é função da posição relativa das probabilidades de entrar em benefício e também da posição relativa das curvas de probabilidade de permanecer contribuindo ao sistema, além do valor médio de salário e da esperança de vida.

Finalizando, observamos que o Sistema Previdenciário Brasileiro, em uma análise de equidade, demonstra fortes transferências intergeracionais, decorrentes principalmente de não haver um vínculo entre o valor de benefício nominal e os valores de contribuição direta de toda a fase contributiva do indivíduo, mas somente das últimas 36 contribuições mensais.

As transferências intrageracionais são de menor intensidade e demonstram um ligeiro favorecimento a contribuintes do sexo feminino e contribuintes de salários mais elevados.

TABELA 4
PREVIDÊNCIA URBANA: NUMERO DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO

Espécies	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
APOSENTADORIAS										
Invalidez	511089	614265	816544	970329	110000	123339	1355138	1455976	1533499	157802
Tempo de Serviço	313892	368529	449409	567641	641873	780102		1052917	1106035	114122
Velhice	137320	150886	173861	210074	267874	361487		593866	699200	842873
Especial	34169	45485	58841	77812	92865	115008	158969	211012	247607	279494
PENSÕES	710670	831846	973887	1210168	123105	140768	1779081	2008855	2198231	247625
ABONOS										
25%	43928	28529	20359	11249	7499	13777	11962	12863	15605	16037
20%	48945	86349	120696	120515	12015	111973	88394	94156	108529	148038
RENDA MENSAL										
Invalidez			331666	427091	451933	489887	498196	495300	490812	485118
Velhice			414209	499372	469590	467718	423398	396350	370393	340021
DOENÇA/ACID.	578504	649101	732861	883787	697172	753534	986900	911990	810327	824651
TOTAL	2378517	2774990	4092333	4978038	398187	573456	5302038	7233285	7580238	345578

TABELA 5
PREVIDÊNCIA SOCIEDADE RURAL: NUMERO DE BENEFÍCIOS
EM MANUTENÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO

Espécies	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
TRABALHADOR										
Invalidez	*	46017	121893	179570	204620	351070	433238	458737	472294	483304
Velhice	*	940408	1251570	1312165	1392502	1574597	1712126	1771624	1819706	1938905
Pensões	*	77884	227098	322735	447987	59595750	735494	853448	957451	1093351
PAROS										
Invalidez			211421	277190	114218	16738414	207964	242832	262138	291401
Velhice					209991	229742	264346	304915	315905	334954
PREGADOR										
Invalidez					985	8911	12328	12806	12935	12589
Velhice					19269	96959	109809	112670	114039	113434
Pensões					1681	14712	2841	29688	35217	43621
TOTAL		106430	1811982	2091	2391253	16744601	3498146	3786720	3989685	4311559

FONTE: SINTESE/DATAPREV

* O benefício existe, mas o dado é desconhecido.

** Até 1978 o total do amparo por invalidez compreende também o total do amparo.

TABELA 6
BENEFICIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA URBANO
(MÉDIAS 1980/90)

Tipo de Benefício	Participação no Total	
	Em número	Em valor
Aposentadorias	47.99	67.17
Pensões	26.46	18.75
Renda Mensal Vitalícia	13.19	4.49
Auxílios	10.45	8.16
Outros		1.43
Total	100.00	100.00

FONTE: DATAPREV

TABELA 7
APOSENTADORIA URBANAS
(MÉDIAS 1980/90)

Tipo de Benefício	Participação no Total	
	Em número	Em valor
Invalidez	45.86	26.47
Tempo de Serviço	31.17	51.61
Velhice	17.09	12.62
Especial	5.88	9.30
Total	100.00	100.00

FONTE: DATAPREV

TABELA 8
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE CONTRIBUINTES
E VALOR DA FOLHA DE SALÁRIOS, POR FAIXA SALARIAL (1989)

Faixa Salarial	Número de Contribuintes			Valor da Folha de Salários		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
1-2	32.4	40.3	35.1	8.1	14.9	9.9
2-3	17	15.8	16.6	8.1	11.5	9.0
3-5	16.9	13.2	15.7	13.7	15.9	14.3
5-10	13.4	10	12.2	20.7	22.2	21.1
+ 10	20.3	20.7	20.4	49.4	35.5	45.7

FONTE: DATAPREV

TABELA 9
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE BENEFÍCIOS E MANUTENÇÃO
E VALOR TOTAL DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS, POR FAIXA SALARIAL (1989)

Faixa Salarial	Número de Benefícios			Despesa dom Benefícios		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
1-2	67.7	86.0	72.2	30.8	59.3	35.6
2-3	9.1	5.5	8.2	9.6	9.1	9.6
3-5	10.3	4.3	8.8	17.3	11.2	16.2
5-10	11.8	3.8	9.9	36.1	17.8	33.0
+ 10	1.1	0.4	0.9	6.2	2.6	5.6

FONTE: DATAPREV

TABELA 10
NÚMERO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NO ANO DE 1990 PARA CADA
1000 CONTRIBUINTE URBANOS, NA FAIXA DE BENEFÍCIO

BENEFÍCIO	HOMEM			MULHER		
	FX.1	FX.2	FX.3	FX.1	FX.2	FX.3
AP. IDADE	3.12	0.83	0.53	6.4	1.62	0.9
AP. INVALIDEZ	5.38	1.59	1.35	4.76	1.17	0.8
AP. T. SERVIÇO	1.12	2.2	2.38	0.52	0.9	1.01
AUXÍLIOS	33.62	6.08	3.65	29.3	4.5	2.58
ESPECIAL	0.45	1.45	0.56	0.09	0.11	0.04

Notação: FX.1 - Faixa benefícios de 1 a 3 salários mínimos
 FX.2 - Faixa benefícios de 3 a 10 salários mínimos
 FX.3 - Faixa benefícios acima de 10 salários mínimos

FONTE: SINTESE/DATAPREV, PNAD-90/IBGE

TABELA 11
NÚMERO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NO ANO DE 1990 PARA CADA
100 TRABALHADORES/EMPREGADORES RURAIS

BENEFÍCIO	TRABALHADORES	EMPREGADORES
AP. INVALIDEZ	1,71	1,34
AP. IDADE	11,94	84,73

OBS: Foi considerada (PEA RURAL - Contribuintes empregadores) no cálculo do total de trabalhadores no Sistema Previdenciário.

FONTE: SINTESE/DATAPREV e Projeções/IPEA

GRAFICO 1

ALÍQUOTA DE CONTRIBUICAO
FAIXA SALARIAL FX1

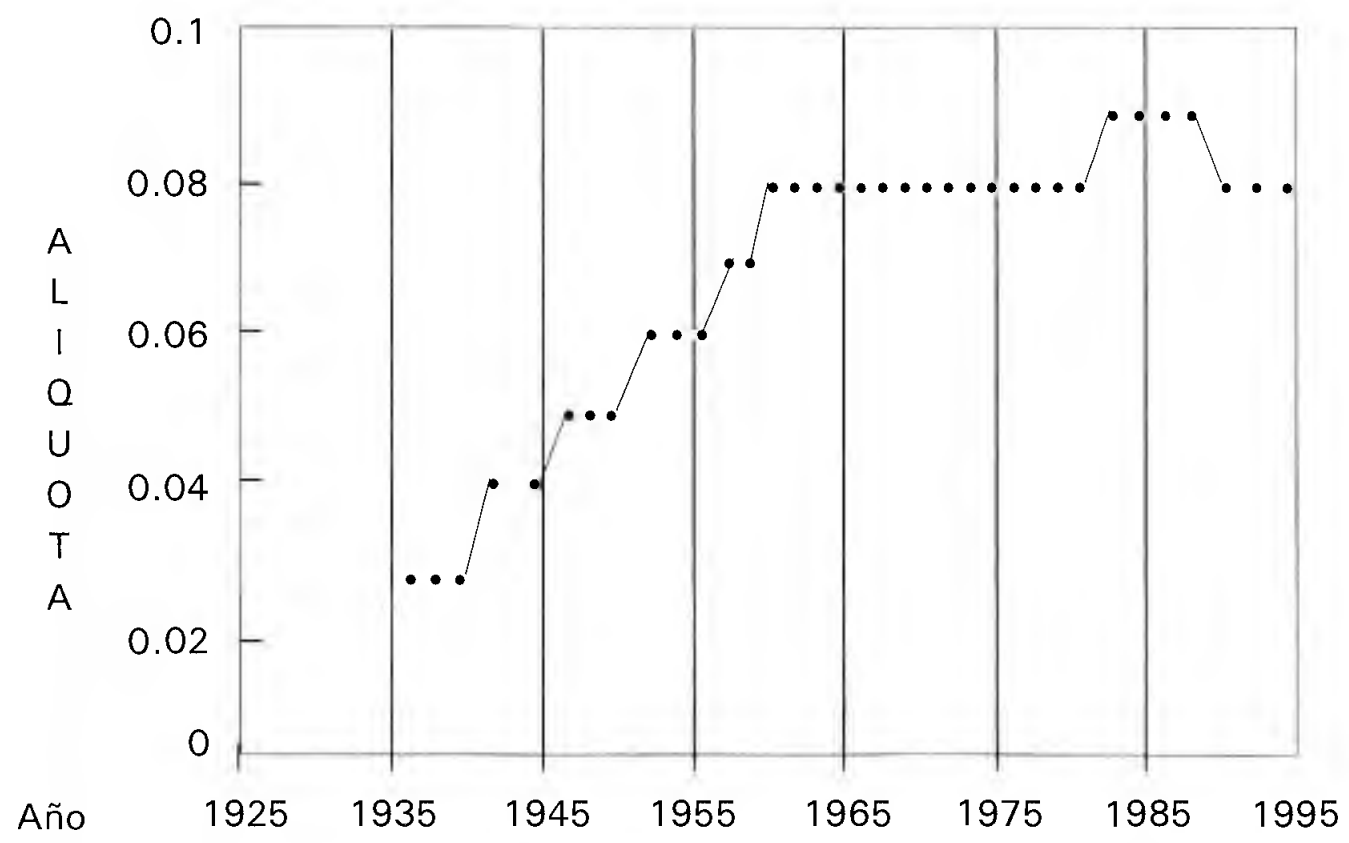
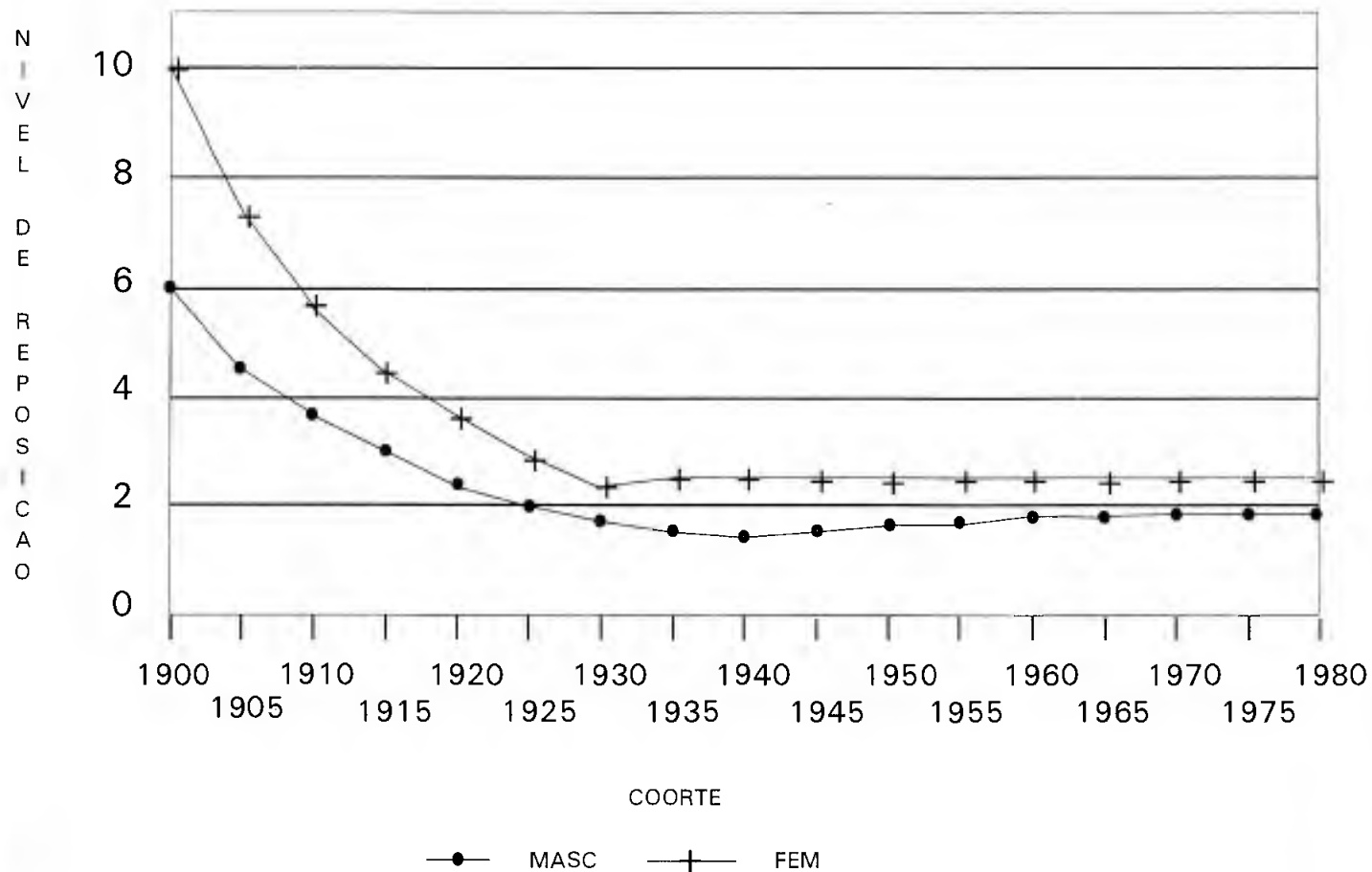


GRAFICO 2
ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO FAIXA SALARIAL FX1



3. EVOLUÇÃO E DIAGNÓSTICO DA SAÚDE

Introdução.

Sob o ponto de vista de sua evolução histórica, a saúde no Brasil caracterizou-se por uma dicotomia em termos institucionais: de um lado, o Ministério da Saúde, a cargo de quem estavam primordialmente as ações do tipo preventiva e de outro, a Seguridade Social, a quem competia a quase totalidade das ações de natureza curativa.

Embora esta situação anômala já tenha sido sanada, a realidade é que a saúde no Brasil ainda é um setor bastante problemático, o que se reflete diretamente em indicadores como mortalidade infantil (supera a 75/1000 óbitos de menores de 1 ano). De fato, ao lado de uma estrutura de oferta de serviços médico-hospitalares, por vezes sofisticada, o país carece de uma política de atenção integral à saúde que assegure à cidadania condições condignas de vida.

Ao invés de centrar a discussão em uma análise profunda da questão, esta tem-se desviado para aspectos ideológicos, onde pouca atenção tem-se dedicado aos aspectos estruturais do problema.

3.1 Oferta de infraestrutura física

A rede de saúde no Brasil era composta, em 1989, por 34.831 estabelecimentos de saúde, entre hospitais, postos, centros de saúde e prontos-socorros. A maioria destes estabelecimentos -cerca de 79,5% - era de caráter ambulatorial, ou seja, não dispunha de dependências para internação. O restante - em torno de 20,5% - era composto por estabelecimentos de natureza hospitalar (ver tabela 12).

Entre 1976 e 1989, o número de estabelecimentos de saúde em atividade no Brasil apresentou um crescimento geométrico anual de 7,8%, sendo que o setor público foi o que apresentou as maiores taxas de crescimento. Em 1976, o setor público já respondia por 51% dos estabelecimentos. Em 1986, tal participação alcançava 61% e em 1989, 65%. Esse forte crescimento do setor público está, certamente, associado à chamada rede ambulatorial.

Entre 1976 e 1989, a rede ambulatorial passou de 7.823 para 27.704 estabelecimentos (ver Tabela 12). Isso equivale a um crescimento superior a 250%. Assim, com tal processo de transformação, o setor público, que respondia por 74,2% da rede ambulatorial do país em 1976, passou a deter 81% desta em 1984. Apesar da perda de participação do setor privado, o segmento dos estabelecimentos com fins lucrativos também apresentou incremento de participação (de 9.7% para 13.3%) no período, reduzindo-se, no entanto, a participação percentual das entidades filantrópicas.

O crescimento da rede ambulatorial teve como ponto de partida as mudanças no enfoque da questão saúde por parte do governo, introduzidas a partir da segunda metade dos anos 70. A avaliação do governo e de parte do movimento de profissionais de saúde pública, seja nas universidades ou nos serviços, partia do ponto de vista de que a medicina no Brasil baseava-se num modelo "hospitalocêntrico" e especializante. Este tipo de modelo trazia poucos resultados na solução dos problemas de saúde da grande maioria da população, dado seu alto custo, sua baixa cobertura e sua distância do quadro nosológico real.

Ao mesmo tempo, parte do elevado crescimento da rede federal, particularmente nos primeiros anos da década de 80, pode ser explicada pelos investimentos do Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS) e pelo crescimento da rede ambulatorial do INAMPS. Com o tempo, os estabelecimentos da rede PIASS, que estavam em condições operacionais, foram repassados para os estados, propiciando o crescimento da rede estadual.

A partir de 1984, com a proliferação de programas de descentralização, não só a nível do INAMPS como do próprio Ministério da Saúde, observa-se elevado crescimento da rede ambulatorial municipal. Em 1986, 25% dos ambulatórios do país já se localizavam nas esferas de competência dos municípios.

No que diz respeito à rede hospitalar, verifica-se fenômeno contrário ao observado para a rede ambulatorial, cabendo destacar:

- a) O baixo crescimento da rede hospitalar no período. O número de estabelecimentos com internação passou de 5.310 para 7.127 entre

1976 e 1986, o que denota um crescimento geométrico anual de 3,5% entre 1976 e 1980 e de 3% entre 1980 e 1984. No período 1984/89 tal crescimento foi ainda menor (0,8% a.a.).

- b) A alta participação do setor privado na rede. O setor privado absorvia 81.9% dos estabelecimentos com internação em 1976. Apesar dessa participação ser declinante e denotar um crescimento mais acelerado da rede pública, o setor privado ainda respondia por 73.5% dos estabelecimentos de natureza hospitalar em 1986.
- c) No setor público, a rede hospitalar cresceu em torno de 6,2% ao ano contra os 2,1% encontrados no setor privado entre 1980 e 1984. Dentro do setor público, o crescimento foi mais ou menos homogêneo no que diz respeito às redes federal e estadual e um pouco inferior na esfera municipal. Quanto ao setor privado, destaca-se, mais uma vez, o decréscimo da rede beneficente e filantrópica e o crescimento da rede lucrativa. Já o período 1984/86 caracterizou-se pela relativa estagnação do crescimento da rede hospitalar, havendo uma ligeira retomada do crescimento do número de hospitais, no período 1987-89.

Uma das estratégias de ajuste utilizadas pelo INAMPS ao longo da crise recente foi, sem vias de dúvida, aumentar a parcela de recursos canalizada para o setor público e desativar o ritmo de compra de serviços do setor privado. Os dados das Pesquisas de Assistência Médico-Sanitária (AMS) do IBGE refletem, em parte, esse movimento.

Entre 1976 e 1986, a taxa de crescimento do número de leitos hospitalares situou-se abaixo das estimativas de crescimento populacional. Em 1981 existiam 4,17 leitos hospitalares para cada mil habitantes no país. Em 1984, essa relação já chegava a 3,77 (ver tabela 13). No caso do setor privado, vale destacar o crescimento da participação do ramo com fins lucrativos. Este, que destinava 33.9% dos leitos em 1976 passa a deter 38.7% em 1986. O mesmo não se pode dizer com relação aos ramos não-lucrativos (beneficentes e filantrópicos), cuja participação relativa se reduz no período. No caso do setor beneficente, até mesmo o número absoluto de leitos se reduz.

Em termos globais, portanto, no que diz respeito à capacidade instalada, pode-se concluir que:

- a) A rede ambulatorial teve um crescimento mais intenso do que a rede hospitalar;
- b) Em ambas as redes, o setor público cresceu mais que o setor privado;
- c) No interior do setor público, as esferas estaduais e municipais têm absorvido, recentemente, a maior parcela do crescimento dos estabelecimentos;
- d) No interior do setor privado ocorreu uma queda de capacidade instalada dos setores não-lucrativos (beneficente e filantrópico); e o setor privado lucrativo teve um crescimento de sua capacidade instalada ligeiramente inferior ao observado pela rede pública. Estes dois fatos indicam uma provável troca de natureza jurídica de alguns estabelecimentos privados (de beneficentes ou filantrópicos para lucrativos);
- e) Enquanto a rede ambulatorial é hegemonicamente mantida pelo setor público (75,1% em 1989), a rede hospitalar é preponderantemente privada, dado que 73.5% dos estabelecimentos com internação em 1989 eram particulares.
- f) Por fim, observa-se que, tanto no setor ambulatorial como no hospitalar, o número de estabelecimentos cresceu mais no período de crise (1980/84) do que no de recuperação (1984/89), onde se observa uma relativa estagnação, particularmente no setor hospitalar.

3.2 Indicadores de Eficiência na Produção de Serviços

Algumas mudanças na capacidade instalada tiveram fortes efeitos na produção de serviços de assistência médica. Se considerarmos indicadores como consultas médicas por habitante (2,46 em 86), e internações por mil habitantes (131 em 1986) verificamos que nestes dois casos a produção de serviços está acima do padrão estabelecido pelo INAMPS (2 e 100 respectivamente) (ver Tabela 13). Entretanto, a distribuição regional

destes serviços mostra-se muito desigual. No caso do número de consultas por habitante, somente as regiões Sul e Sudeste tinham atingido o parâmetro do INAMPS. O número de consultas por habitante no Nordeste e Centro- Oeste era de respectivamente 1,60 e 1,93 em 1986, enquanto que na região Sudeste este número era de 3,22. Quanto ao número de internações por mil habitantes todas as regiões superam a padrão do INAMPS.

Em relação aos leitos de internação, observa-se que, utilizando - se um parâmetro de 1,8 leitos para cada mil habitantes, há no país um superávit de 67% na oferta. Regionalmente, observa-se que as regiões Sul e Centro-Oeste são aquelas que mais ofertam leitos, sendo a capacidade instalada maior que o dobro das necessidades projetadas. Porém, em uma análise regional mais desagregada ou relativamente à condição social da clientela atendida chega-se a casos de carência de leitos, em especial pra regiões e segmentos da população mais pobres. Isto ocorre porque 78% dos leitos de internação pertencem à rede privada de serviços, que nem sempre situam-se nas regiões mais pobres ou facilmente acessíveis às camadas mais pobres da população.

3.3 Emprego Médico

Existe um excesso estimado em 75% quanto ao número de empregos médicos existentes no país. Em outras palavras, para cobrir o déficit de consultas médicas estimadas para 1985 seriam necessários 87,1 mil empregos médicos de tempo parcial na rede ambulatorial, e não os 152,8 mil atualmente existentes. Isto mostra apenas que a produtividade do emprego médico é muito mais baixa do que o esperado (ver Tabela 14).

Quanto ao emprego de odontólogos, existe um superávit estimado em 23% para o Brasil como um todo. Considerou-se que, na média, todos os empregos equivaliam a 20 horas semanais, ou ainda 1,056 horas por ano. A nível regional, apenas a região Norte apresenta um déficit estimado em 34%.

Em suma, ao que tudo indica, portanto, o Brasil apresenta, em termos médios, uma boa capacidade instalada, face aos déficits existentes na produção de serviços. Verifica-se, no entanto, uma má distribuição regional da rede instalada, o que traz a necessidade de pesados investimentos em saúde em algumas unidades da federação, especialmente no Norte, Nordeste e Centro Oeste. Observou-se que a capacidade ambulatorial instalada pode ser, em grandes linhas, adaptada para se adequar as necessidades projetadas e que o número de leitos existentes supera em larga medida as demandas potenciais.

TABELA 12
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE
BRASIL: 1976/89

Anos	Total	Estabelecimentos	
		Com internação	Sem internação
1976	13133	5310	7823
1977	14288	5458	8830
1978	15345	5708	9637
1979	17079	6036	11043
1980	18489	6103	12386
1981	22341	6473	15868
1982	24018	6650	17368
1983	25651	6680	18971
1984	27552	6861	20691
1985	28972	6678	22294
1986	30872	6920	23952
1987	32450	7062	25388
1989	34831	7127	2770

FONTE: IBGE, AMS 1976-1989

TABELA 13
NÚMERO DE LEITOS, CONSULTAS MÉDICAS E INTERNAÇÕES POR
HABITANTE-BRASIL : 1981/86

ANOS	LEITOS POR 1.000 HAB.	CONSULTAS POR HAB.	INTERN. POR 1.000 HAB.
1981	4.17	1.95	141
1982	4.13	2.09	139
1983	4.05	2.27	113
1984	3.98	2.39	134
1985	3.77	2.40	128
1986	3.77	2.46	131

FONTE: IBGE/AMS, 1981-1986

TABELA 14
EMPREGOS MÉDICOS NECESSÁRIOS E EMPREGOS MÉDICOS
EXISTENTES NA REDE AMBULATORIAL BRASIL E REGIÕES - 1985

REGIÕES	EMPREGOS MÉDICOS: NECESSÁRIOS (A).	EMPREGOS MÉDICOS EXISTENTES (B).	DÉFICIT OU SUPERÁVIT (C).	(C) / (A) (%).
BRASIL	87.108	152.805	+ 65.697	+ 75,43
Norte	4.693	4.550	-143	-3,00
Nordeste	25.485	29.665	+ 4.180	+ 16,40
Sudeste	37.538	87.088	+ 49.550	+ 132,00
Sul	13.662	21.583	+ 7.921	+ 58,00
C. Oeste	5.730	9.919	+ 2.611	+ 73,10

FONTE: Empregos médicos existentes - AMS-85 (soma de empregos médicos de especialistas, de não-especialistas e de residentes, que trabalharam diariamente, 1, 2, 3 ou 4 vezes por semana). Considerou-se que, na média, todos os empregos equivalem a 20 horas semanais, ou ainda 1.056 horas por ano.

4. EVOLUÇÃO E DIAGNÓSTICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Introdução

Os programas de assistência social no Brasil podem se dividir em 2 categorias:

- a) Benefícios em dinheiro, constando basicamente das Rendas Mensais Vitalícias, por Idade Avançada (maiores de 70 anos) e por invalidez, a não segurados da Previdência Social, sem outra fonte de renda, no valor de metade do salário mínimo, com proposta de elevação para um salário mínimo.
- b) Benefícios assistenciais, que variam desde creches à distribuição de alimentos, executados direta ou indiretamente por órgãos federais, estaduais, municipais e privados, mediante um intrincado sistema de convênios e contratos.

Tendo-se em vista que os benefícios em dinheiro são pagos pelos órgãos previdenciários, já tendo sido portanto alvo de análise, será adiante discutida apenas o componente serviços.

4.1 Evolução institucional e diagnóstico

Nas décadas de 30 e 40 deste século, surge no país uma legislação para a assistência social, refletindo novas relações entre os diversos segmentos da sociedade e o Estado. O Estado tomava para si a questão da solidariedade, funcionando como uma interface organizadora, de um lado, arrecadando impostos sociais e, de outro, distribuindo serviços e benefícios.

Data de 1941 a criação do SAM -Serviço de Assistência ao Menor (posteriormente FNBEM, Funabem e CBIA), subordinado diretamente ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores e ligado ao Juiz de Menores do Distrito Federal.

Um ano mais tarde, em 1942, surgia a LBA, reconhecida como órgão de colaboração com o Estado, com a finalidade de prestar serviços assistenciais às famílias dos soldados que integravam a Força Expedicionária Brasileira - FEB.

Por volta da década de 80, conviviam no âmbito da Assistência Social uma multiplicidade de programas, vinculados a diversos órgãos públicos e espalhados nos três níveis de governo. O amplo leque de serviços e benefícios oferecidos atendia desde as necessidades em alimentação, passando pela saúde, educação, assistência jurídica, até o lazer.

A Constituição de 88 coloca a assistência social como um direito da população, independente de contribuições de qualquer natureza.

Por outro lado, restringe a prestação da assistência aos necessitados e aos desamparados. Prevê a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, aos idosos e aos deficientes e necessitados, na forma de serviços e benefícios, além de estender para toda a população a renda mensal mínima, antes assegurada apenas aos idosos e deficientes que tivessem contribuído pelo menos uma vez para a previdência social.

Quanto a aspectos organizacionais, preconiza a municipalização das ações assistenciais, mantendo na esfera federal o papel normativo e de coordenação, descentralizando a execução para as esferas estadual e municipal e para as entidades beneficentes. Estabelece também a participação da população na formulação e implementação das políticas.

Se no que respeita a grupos vulneráveis selecionados a Constituição apenas reproduz os critérios utilizados nos programas já existentes, a grande novidade fica por conta da própria inclusão da Assistência Social no texto Constitucional, da renda mensal mínima, da separação em relação à Previdência e da referência explícita à participação da população na formulação e implementação das políticas.

Os princípios básicos da política assistencial do governo Collor, focalizados no Projeto de Reconstrução Nacional, que deveriam nortear a atuação dos órgãos envolvidos com a assistência social, preconizavam:

- a combinação de soluções emergenciais e compensatórias com ações promocionais, de forma a integrar os beneficiários nos sistemas sociais básicos;

- a descentralização com definição do papel da União, estados e municípios, bem como das suas estratégias de articulação;
- a prioridade ao grupo materno-infantil, crianças e adolescentes abandonados e infratores, deficientes e idosos sem condições de automanutenção, na focalização das clientela da assistência social;
- a distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil associada à prestação de serviços de saúde.
- a distribuição prioritária de alimentos às áreas mais carentes, como a Região Nordeste e as periferias dos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas;
- a unificação dos esforços federais para a definição de uma política integral de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, com descentralização da execução para a órbita municipal.
- a definição das estratégias de municipalização progressiva da merenda escolar e da distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil, prevendo mecanismos de transferência de recursos financeiros.

Em maio de 90 foi lançado o Projeto Ministério da Criança. Esse projeto objetivava integrar as ações de atendimento e assistência à população de 0 a 17 anos, mediante a articulação dos ministérios responsáveis pelas políticas sociais básicas e racionalização do uso dos recursos públicos. Previa um público alvo de 37 milhões de crianças e adolescentes e 18 projetos a serem executados durante o governo Collor e fixava as seguintes linhas de ação:

- promoção e proteção da saúde materno-infantil e do adolescente;
- desenvolvimento infanto-juvenil;
- promoção da criança e do adolescente como sujeito de direito;
- prevenção e atendimento da deficiência; e
- apoio ao desenvolvimento comunitário.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, sancionado em 13/07/90 pelo Presidente da República, substituiu o Código de Menores e deu um novo rumo à política de atendimento a este segmento.

No final de janeiro de 91, com o Plano Collor II, foi criado o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, de natureza contábil, destinado a financiar projetos de investimento de relevante interesse social, vedado o financiamento a entidades do setor público federal, estadual e municipal.

Em setembro de 1990, o Projeto de Lei nº 48 de 1990, que dispunha sobre a Lei Orgânica de Assistência Social e definia a estrutura burocrática a nível federal, foi vetado pelo Presidente.

4.2 Eqüidade na Assistência Social

A tentativa de avaliar quantitativamente os aspectos de equidade na assistência social esbarra na falta de informações a nível de domicílio. De fato, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios -PNAD, relativa ao ano de 1983, tentou coletar dados sobre a utilização dos benefícios previdenciários e assistenciais, com péssimos resultados.

No que se refere aos serviços e aos benefícios in natura, apesar das pouquíssimas avaliações feitas, há praticamente consenso quanto à sua ineficiência/ineficácia e falta de fiscalização, bem como no que se refere a existência de vazamentos e fraudes.

Notas Bibliográficas

- (1) É importante lembrar que, em março de 1989 foi implementada a recomposição do valor dos benefícios com paridade ao número de salários mínimos da data de concessão, em obediência ao dispositivo constitucional.
 - (2) A partir de setembro de 1991, os aposentados rurais tiveram como valor de benefício um salário mínimo.
 - (3) Os benefícios podem ser divididos em dois tipos: a) prestação continuada (aposentadorias, auxílios, pensões etc); e b) prestação única (auxílio funeral, auxílio natalidade e pecúlio).
 - (4) Como as informações do Censo de 1991 não estão disponíveis, esta é a última data para a qual se pode estimar medidas de mortalidade. Para datas posteriores só através de projeções.
-

CAPÍTULO II

**SITUAÇÃO ATUAL DA PREVIDÊNCIA
SOCIAL BRASILEIRA**

Por: RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES
JOSÉ CARLOS DE ASSIS
SÔNIA MIRIAM DRAIBE
ANDRÉ CÉSAR MÉDICI
KAIZÔ IWAKAMA DELTRÃO

1. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

1.1 Origem e abrangência

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

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

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

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

A contribuição, pessoal ou setorial, determinava a vinculação, sendo que para os diferentes valores de benefícios classificáveis como seguro de renda a contribuição individual, proporcional ao salário base de contribuição, determinava a escala de retribuição correspondente. Se a contribuição não era individualizada o benefício correspondente era fixado como valor uniforme. Já o seguro de saúde garantia um plano de assistência universal, independentemente da contribuição individual, embora exigida a vinculação à previdência.

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

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

Entretanto, a estrutura básica tradicional do sistema previdenciário contributivo foi preservada, inclusive a fonte de financiamento vinculada à folha de salários, discriminando formalmente a contribuição individual do trabalhador e das empresas. Por outro lado, foram estabelecidos novos

parâmetros normativos para o plano de benefícios, cuja aplicação repercute na estrutura de despesas da previdência e, por conseguinte, na evolução de todo o sistema de seguridade do ponto de vista de seu equilíbrio dinâmico.

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

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

1.2 Inovações e mudanças

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

No primeiro caso, destacam-se:

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

Entre as defensivas destacam-se:

- 1) a determinação de recomposição do valor, em salários-mínimos, dos benefícios em manutenção que haviam sofrido forte deterioração do valor real ao longo da primeira metade da década de 80;

- 2) correção monetária dos valores dos últimos 36 meses dos salários de contribuição utilizados como base de cálculo do salário benefício (anteriormente, os últimos 12 meses não eram corrigidos); e
- 3) garantia de valor real dos benefícios em manutenção, mediante reajustes nominais compensatórios da inflação.

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

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

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

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

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

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

1.3 Desvios estruturais

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

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

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

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

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

Isso seria plenamente justificado se o sistema previdenciário contributivo se apoiasse num regime da capitalização, pelo menos na parte em que

o seguro de renda diferenciado implicasse um esforço de poupança também diferenciado. Porém, a contribuição social, individualizada ou coletiva, não se destina à formação de um fundo de poupança dos ativos, capitalizável, mas a um fundo orçamentário destinado à distribuição imediata entre os inativos. Conceitualmente, assimila-se a uma obrigação tributária geral. E um tributo geral, embora diferenciado segundo a capacidade tributária do contribuinte, não vincula direitos individuais diferenciados, mas sim direitos coletivos iguais.

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

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

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

surgimento de uma capacidade individual de poupança e, coletivamente, o espaço próprio da previdência complementar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em relação à aposentadoria por tempo de serviço, o sistema previdenciário brasileiro está entre os poucos do mundo, nenhum dos quais dos países desenvolvidos, que ainda o admitem sem restrições. A Itália admite, mas exige prova de contribuição para o sistema previdenciário durante os 35

anos. No caso brasileiro, acrescenta-se que o tempo de serviço exigido no sistema básico acabou servindo de referência para a fixação, em número ainda menor de anos, do tempo exigido para aposentadorias de categorias especiais de trabalhadores.

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

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

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

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

1.4 Funcionalidade das fontes de financiamento

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

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

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

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

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

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

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

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

Seria, pois, disfuncional e atuarialmente incoerente concentrar na base "lucro" as contribuições previdenciárias das empresas. Mas uma combinação de bases diretas e indiretas é plenamente justificável. A diversificação de fontes atenua os efeitos do ciclo econômico sobre a receita previdenciária. Numa conjuntura recessiva quando cai a propensão a investir, a contribuição sobre o lucro pode ter uma função relevante na reversão do ciclo econômico.

De poupança financeira estéril, em mãos de quem não quer investir, transforma-se em demanda efetiva, ativando a economia pelo lado dos gastos com necessidades básicas.

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

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

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

O lado vulnerável da folha como base principal de financiamento da previdência é sua sensibilidade ao ciclo econômico e à inflação. Na recessão, o emprego no mercado formal se retrai, assim como o salário médio e, por fim, a folha salarial, enquanto os benefícios previdenciários continuam crescendo ao ritmo, no mínimo, da expansão demográfica. Já a inflação provoca a erosão simultânea do valor dos salários e dos

benefícios. E se a indexação protege mais os salários mais baixos em relação ao salário médio, a receita de contribuição sobre folha tenderá a cair mais rapidamente que o valor dos encargos com benefícios.

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

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

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

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

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

Limitando-se pois a análise ao orçamento previdenciário, verifica-se que a arrecadação dependente quase exclusivamente da base “folha” acusa os efeitos da recessão dos anos 90. Mas a previdência, desde que conceituada apenas como seguro de renda, e abrangendo também o segmento não contributivo, se manteve superavitária, primeiro, em razão de que também caiu o montante de benefícios pagos, a despeito das medidas constitucionais defensivas já referidas; e segundo, pela desvinculação formal do INAMPS, com os correspondentes encargos do seguro saúde.

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

1.5 A previdência complementar

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

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

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

O patrimônio conjunto dos fundos de previdência complementar no Brasil já alcança cerca de 22 bilhões de dólares. Mas há espaço para que se expanda muito mais. Pode vir a tornar-se uma importante alavanca do investimento em infra-estrutura econômica, reconhecidamente o lado mais vulnerável da economia brasileira em razão do esgotamento de fontes tradicionais de financiamento, dando contribuição decisiva à retomada do crescimento em ritmo auto-sustentado.

O espaço da previdência complementar -dado o limite máximo atual, para efeito de contribuição individual obrigatória, da previdência social - abarca

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

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

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

A função macroeconômica da previdência complementar, como instrumento de poupança coletiva, justifica que seja estimulada através de vantagens e incentivos fiscais. E estes incentivos justificam a regulamentação das

atividades dos fundos, que devem conciliar os objetivos microeconômicos, de segurança e rentabilidade máximas das aplicações de reservas, com a eficácia macroeconômica da orientação dos investimentos de forma favorável ao desempenho da economia como um todo.

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

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

2. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E REGIMES ESPECIAIS: CONCEITOS E TIPOLOGIA

2.1 Conceitos básicos

Visando à familiarização com o que será denominado grupo assistencial dos benefícios previdenciários, é necessário indicar o conceito assistencial empregado formalmente pela Previdência Social brasileira, os benefícios abrangidos por este e sua atual definição legal.

Entende-se, universalmente, como ASSISTENCIAIS, o conjunto de benefícios destinados a proteger, através da distribuição de uma RENDA ADICIONAL, os segmentos mais carentes do universo dos segurados em algumas situações particulares de risco. Essa definição só pode ser intuída da legislação que regulamenta o plano de benefícios previdenciários brasileiro, pois, em nenhum momento, ela é explicitamente formulada.

A legislação previdenciária no Brasil, à partir do marco constitucional e de sua regulamentação posterior⁽¹⁾, notadamente na parte que estrutura o plano de benefícios, não estabelece um conceito claro de assistência social. É indicado o objetivo mais geral da política previdenciária de, mediante contribuição, garantir aos beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego voluntário, idade avançada, tempo de serviço, além dos meios indispesáveis para arcar com os encargos familiares e para manter os dependentes dos que, por motivo de prisão, não possam ser supridos economicamente. Isso deve ocorrer de forma uniforme e equivalente, para segurados urbanos e rurais (princípio da equivalência e uniformidade para populações urbanas e rurais), não devendo os benefícios substitutos do salário-decontribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, ser inferiores ao salário-mínimo. Além disso, fica estabelecido o princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios.

A legislação previdenciária aponta como benefícios assistenciais típicos a RENDA MENSAL VITALÍCIA, por invalidez ou idade e os AUXÍLIOS NATALIDADE E FUNERAL. Esses benefícios possuem a seguinte definição:

A. Renda Mensal Vitalícia (Art. 281, decreto 611/91)

Quantia especificada em lei e devida ao maior de 70 (setenta) anos de idade ou inválido que não exercer atividade remunerada, não auferir qualquer rendimento superior ao valor de sua renda mensal, não for mantido por pessoa de quem dependa, obrigatoriamente, e não tiver outro meio de prover seu próprio sustento⁽²⁾, desde que:

- tenha sido filiado à Previdência Social, em qualquer época, no mínimo 12 (doze) meses consecutivos ou não;
- tenha exercido atividade remunerada atualmente abrangida pelo Regime Geral, embora sem filiação a este, ou à antiga Previdência Social, urbana e rural, no mínimo por 05 (cinco) anos, consecutivos ou não; e
- tenha sido filiado à antiga Previdência Social Urbana após completar 60 (sesenta) anos de idade, sem direito aos benefícios previdenciários.

B. Auxílio-funeral (Artigo 280, Decreto 611/91)

Quantia em parcela única devida ao executor do funeral, por ocasião da morte do segurado, com rendimentos iguais ou inferiores à uma determinada quantia especificada em lei.

C. Auxílio-natalidade (Art. 279, Decreto 611/91)

Quantia em parcela única, paga pela empresa e ressarcida posteriormente devida à segurada gestante, pelo nascimento do filho ou ao segurado, pelo parto de sua esposa ou companheira não-segurada, com remuneração mensal igual ou abaixo de um determinado valor estabelecido em lei, após 12 (doze) contribuições mensais, à exceção dos segurados especiais (produtor, parceiro, meeiro e arrendatário rurais, pescador artesanal e seus assemelhados).

Os Quadros 1 e 2 apresentam os grupos básicos de benefícios da Previdência Social brasileira e à definição sintética de suas principais características.

A assistência social no interior da esfera tipicamente previdenciária, é, portanto, uma parcela da estrutura de proteção social restrita à segurados carentes, mas que opera à partir de regras e preceitos onde o status de contribuinte e as condições de acesso típicas do seguro social se fazem presentes e servem de eixo de ordenação do leque de opções disponíveis.

Todos os demais benefícios constantes do plano de benefícios previdenciários possuem caráter marcadamente “contratual” ou têm seu fato gerador derivado de uma interrupção abrupta da atividade laboral, determinando o ingresso provisório ou permanente do trabalhador na condição de inativo, na forma prevista “contratualmente” ou, ainda, destinado à recuperá-lo para a atividade laboral.

A cobertura prevista para o leque de benefícios assistenciais acima descrito é proporcionada pelo Regime Geral da Previdência Social que sucedeu os antigos regimes urbano, do trabalhador rural e do empregador rural. Seu financiamento é realizado à partir de recursos oriundos das contribuições sociais, preponderantemente aquela oriunda da folha de salários.

Seu universo de cobertura é o complexo conjunto de situações de trabalho nas áreas rurais e urbanas do país, normatizadas a partir dos regimes obrigatório e especiais, cobrindo o empregado urbano e rural (eventual ou não), o empregado doméstico, o trabalhador avulso, o autônomo e equiparados, além de uma variada gama de categorias, tais como parceiros, meeiros, arrendatários rurais, garimpeiros, pescadores artesanais, etc. Inclui, finalmente, algumas categorias denominadas facultativas, tais como donas de casa, estudantes, síndicos, além de todo aquele que, por algum motivo, tenha deixado de ser segurado obrigatório.

O universo de dependentes também é bastante abrangente e completo, desde que comprovadas as relações especificadas em lei.

De maneira clara e evidente, esse conceito de assistência social diferencia-se de um outro conceito mais amplo, complexo e abrangente, consagrado

na Lei de Organização da Seguridade Social, a partir de princípios definidos na Carta Constitucional de 1988. Nesse outro instrumento, trata-se do:

“...atendimento às necessidades básicas traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social...”(artigo 4, Lei nº 8212/91).

Nesse segundo conceito, a relação fundamental que estrutura a Previdência Social, ou seja, o vínculo do trabalho, tal como definido em lei, e o princípio contributivo, estão definitivamente superados.

Assim, a organização da Política de Assistência Social brasileira comporta uma dualidade de ações dentro da própria esfera governamental. De um lado, um conjunto de ações traduzidas em uma série de benefícios, organizados segundo os princípios do seguro social, sob a responsabilidade do atual Ministério da Previdência Social e com características centralizadas de gestão, em sentido amplo. De outro lado, um conjunto de ações traduzidas em programas sob a responsabilidade do Governo Federal, através do atual Ministério do Bem-Estar Social, e dos governos estaduais e municipais.

QUADRO 1

GRUPOS BÁSICOS DEFINIDOS PELA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

I	Benefícios de manutenção de renda, de longa duração, como Aposentadorias e Pensões;
II	Benefícios de manutenção de renda, temporários, como auxílio-doença, auxílio-reclusão e salário-maternidade;
III	Benefícios complementares, como os abonos de permanência e anual, e o salário-família;
IV	Benefícios assistenciais, como a renda mensal vitalícia e os de prestação única, como os auxílio-natalidade e funeral;
V	Benefícios por acidentes de trabalho;
VI	Benefícios do regime rural.

Fonte: MPAS, Regulamento dos Benefícios de Previdência Social, Dec. 611, de 21/07/92; ANFIP, 1992; NEPP/UNICAMP, 1993.

QUADRO 2
QUADRO DE BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA BRASIL - 1992

BENEFÍCIOS	BENEFICIÁRIOS	CARÊNCIA (1)	SELETIVIDADE	CÁLCULO(3)
APOSENTADORIA - INVALIDEZ - IDADE - TEMPO SERVIÇO	SEGURADO, qdo incapacitado SEGURADO, após 65 anos SEGURADO, após 30 anos serviço	12 (2) 180 180	NÃO HA	80% a 100% 70% a 100% 70% a 100%
PENSÃO POR MORTE	DEPENDENTES	NÃO HA	NÃO HA	80% a 100%
AUXÍLIOS TEMPORÁRIOS - DOENÇA (Art. 69) - RECLUSÃO (Art. 112) - MATERNIDADE (Art. 91)	SEGURADO, após 15 dias de incapacitação DEPENDENTES de segurados sem rendimento SEGURADA, antes e depois do parto, no período de 120 dias	12 (2) NÃO HA NÃO HA	NÃO HA	80% a 92% 80% a 100% cf. n.º de filhos Cf. nota (4)
ABONDS - DE PERMANÊNCIA (Art. 120) - ANUAL (Art. 125)	SEGURADO, completados 30 anos de serviço SEGURADOS e DEPENDENTES recebendo benefício	180 NÃO HA	NÃO HA	25% 100%
SALÁRIO FAMÍLIA (Art. 79)	SEGURADO, proporcional ao n.º de filhos	NÃO HA	2 níveis (6)	Cf. nota (6)
PECULID (Art. 116)	SEGURADO, antes de completar carência, ou em caso de acidente de trabalho	NÃO HA	NÃO HA	Cf. nota (5)
BENEF. ASSISTENCIAIS - RENDA MENSAL VITALÍCIA (Art. 281) - AUX. DE PARCELA ÚNICA NATALIDADE (Art. 279) - FUNERAL (Art. 280)	NÃO FILIADO, maior de 70 anos ou inválido, sem rendimento SEGURADA, ou ESPOSA de segurado RESPONSÁVEL pelo funeral	12 CH ou 5 anos de atividade 12 CH NÃO HA	NÃO HA Até 3 SC Até 3 SC	1 SM 30% do SM 1 SM
ACIDENTE DO TRABALHO - AUX. DOENÇA POR AC.T. - INVALIDEZ POR AC. T. - PENSÃO MORTE AC.T. - AUX. ACIDENTE	SEGURADO acidentado SEGURADO acidentado DEPENDENTES do segurado acidentado SEGURADO reabilitado parcialmente	NÃO HA	NÃO HA	Os mesmos acima 30% a 60% do SC
BENEF. p/o TRAB/dor RURAL AUX. e APOSENT. MÍNIMA APDS. IDADE e T. SERVIÇO	NÃO FILIADOS, comprovando atividade rural por período igual às carências (Art. 283) SEGURADOS do regime anterior	As mesmas dos benef. urbanos Tabela móvel (Art. 282)	NÃO HA	1 SM Os mesmos das apos. urbanas

Fonte: MPAS, Regulamento dos Benefícios de Previdência Social, Dec. 611 de 21/07/92; ANFIP, 1992; NEPP/UNICAMP, 1993.

- NOTAS: (1) Em número de Contribuições Mensais (CM).
(2) Sem carência em casos de comprovada gravidade.
(3) Em percentuais do Salário de Benefício (as variações decorrem da agregação de direitos específicos).
(4) Valor igual à remuneração (a empresa paga e faz a compensação no recolhimento das contribuições).
(5) Soma das contribuições do segurado, remuneradas conforme depósitos da Poupança.
(6) Quota de 8% do SM para segurados com rendimento até 3 SMs e 1% para rendimentos superiores.

GLOSS: SC = Salário de Contribuição; SM = Salário-mínimo

3. CONDIÇÕES DE ACESSO E FONTES DE FINANCIAMENTO DE ALGUNS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

3.1 Benefícios assistenciais: condições formais de acesso

As condições formais de acesso serão analisadas à partir da consideração da existência ou não de períodos de carência, da exigência ou não de comprovação da situação que dá origem ao benefício e, por último, da existência ou não de informações que orientem o segurado, a fim de viabilizar suas demandas e direitos.

No que diz respeito às carencias, como descrito no Quadro 3 os benefícios assistenciais dividem-se naqueles para os quais não existe carência, tais como o salário-família e o auxílio-funeral; e nos que possuem algum tipo de carência, tal como à renda mensal vitalícia⁽³⁾ e o auxílio-natalidade.

No que diz respeito à questão da comprovação, os benefícios assistenciais inscrevem-se dentro da tradição do direito previdenciário brasileiro: deve-se comprovar, rigorosamente, tudo aquilo que é exigido pela legislação, sob pena de não ter acesso aos direitos legalmente constituídos.

Assim, conhecidos exatamente os documentos exigidos e a legislação que regulamenta a concessão, ter-se-á acesso, através de um pedido devidamente protocolado num posto de benefícios. Não se define, nos instrumentos legais, qualquer prazo específico para que a demanda realizada seja atendida, a partir do momento em que as exigências de documentação sejam cumpridas.

Obviamente, à medida em que a situação do segurado se afaste da normalidade, as exigências aumentam e as condições de acesso tornam-se mais problemáticas. Assim, se é tarefa relativamente simples atender às exigências e receber o benefício do salário família, auxílio-natalidade, ou auxílio-reclusão e funeral, o mesmo não se pode dizer para o caso da renda mensal vitalícia⁽⁴⁾. Nesse caso, as condições de comprovação dos requisitos legais e exigências organizacionais internas da Previdência Social, a despeito de aperfeiçoadas, no primeiro caso e muito abrandadas no segundo, a partir de 1988, ainda funcionam como um elemento de represamento ou contenção do acesso.

Em síntese, para os segmentos da população mais pobre, alvo preferencial dos benefícios assistenciais previdenciários, essas exigências e, principalmente, a carência de informações, associadas à péssima distribuição geográfica regional e inter-regional das unidades de atendimento dos segurados, podem constituir uma barreira importante de acesso aos benefícios. Mais do que isso, agregadas à essas dificuldades a péssima qualidade do atendimento prestado à população nas unidades “de ponta” do sistema derivadas de instalações inadequadas, insuficiente sistema interno de informações, baixo nível de informatização do processo de trabalho, recursos humanos pouco treinados e capacitados pela instituição previdenciária para o exercício de suas funções, inexistência de banco de dados confiáveis acerca de segurados e contribuintes, etc., pode-se encontrar uma “barreira intransponível” para parcela dos beneficiários potenciais desse grupo de benefícios previdenciários⁽⁶⁾.

3.2 Fontes de financiamento e formas de gestão orçamentário-financeira

Os benefícios do Grupo Assistencial, ao contrário de outros países, não são financiados por recursos oriundos do orçamento fiscal.

A principal fonte de financiamento dos benefícios assistenciais é, basicamente, a contribuição social arrecadada a partir da folha de salários. Somam-se à essa fonte, embora como peso muito menos significativo, os rendimentos derivados de aplicações financeiras do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), rendimentos patrimoniais e à contribuição do empregador rural. A União só contribui para financiar a parcela do salário-família destinada aos funcionários públicos.

A Tabela 1 apresenta, para cada espécie e grupo de benefícios da Previdência Social (assistenciais ou não), a responsabilidade e participação percentual pelo financiamento: ou os recursos previdenciários, advindos das fontes tipicamente previdenciárias acima citadas, ou do Tesouro Nacional.

Outro fator importante à considerar é a predominância quase que completa das contribuições sociais urbanas na formação da receita previdenciária. Ou seja, a quase totalidade das despesas é paga pelo trabalhador e pelo

empregador urbano. Os recursos advindos da contribuição rural calculada sobre a comercialização de produtos têm sido pouco significativos. Aliás, procurando superar esse problema, a Lei nº 8.212/91 estabeleceu que as contribuições rurais seriam arrecadadas da mesma forma que as urbanas, ou seja, sobre a folha de salários.

O intuito era estimular a criação do emprego formal, a demanda dos trabalhadores pelo registro e, finalmente, o cumprimento da legislação trabalhista no campo, em sua plenitude. Essa concepção se integraria à concepção expressa na Lei nº 8.213/91 que estendeu, aos trabalhadores do campo, as conquistas dos trabalhadores urbanos.

Tal proposta não encontrou espaço político para viabilizar-se tendo à Lei 8.212/91 sido substituída, ao final do Governo Collor, pela Lei 8.540/92, que suprimiu a contribuição com base na folha de pagamentos para os empregadores rurais pessoa física (que representam a imensa maioria), substituindo-a por uma contribuição de 2% da receita bruta da produção comercializada.

Não existe uma vinculação específica de recursos a determinados benefícios, exceto aqueles financiados pela União. De forma simplificada, pode-se dizer que as receitas formam um conjunto de recursos, que arrecadados pelo sistema bancário, passa pelo Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), sendo repassado, via transferências, para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Esta autarquia executa o pagamento dos benefícios de prestação única ou continuada, novamente através do sistema bancário.

Observar a inexistência de vinculação é importante pelo fato de que, funcionando como caixa único, os recursos previdenciários podem ser agilmente alocados, maximizando a capacidade de gasto, face às necessidades. Mas, também, é necessário perceber que, quando os recursos tornam-se escassos, acaba sendo priorizado aquele conjunto de despesas julgadas por critérios políticos e legais como as mais importantes⁽⁶⁾.

Outro problema conceitual importante é a possibilidade de arbitragem que a própria instituição previdenciária sempre deteve sobre a forma e valor do reajuste dos benefícios. Tal problema só foi corrigido, parcialmente, na Constituição de 1988, sendo a solução concreta só efetivada para o caso

dos benefícios assistenciais, a partir da legislação que regulamenta o plano de benefícios. Com o estabelecimento de um piso equivalente ao salário-mínimo e à vinculação dos valores de determinados benefícios assistenciais, obtém-se um mecanismo mais efetivo de defesa do valor real, face ao processo inflacionário. Isso ocorre em função das possibilidades maiores de pressão política que os trabalhadores e suas organizações de representação de interesses vêm tendo no processo de definição do reajuste do salário-mínimo.

3.3 A previdência rural- questões que dificultam sua integração com os benefícios previdenciários

Os benefícios do antigo Plano Rural não são, nem devem ser considerados assistenciais, mesmo quando não suponham a contribuição prévia do trabalhador rural. São tipicamente previdenciários e destinam-se a substituir a renda de trabalhadores que, pela natureza do mercado de trabalho brasileiro, dificilmente poderiam, no passado e ainda hoje, comprovar o emprego e formalizar sua contribuição.

A situação da proteção previdenciária aos trabalhadores rurais é ainda bastante deficiente. Esses trabalhadores vêm tendo seu acesso aos benefícios previdenciários dificultado, historicamente, por um conjunto variado de razões, cabendo destacar⁽⁷⁾.

- sua fraqueza de organização e representação políticas;
- as características do próprio trabalho agrícola, associada às condições específicas nas quais se desenvolve o trabalho na agricultura brasileira;
- a heterogeneidade da agricultura e de seu mercado de trabalho; e
- as dificuldades técnicas e políticas para estruturar uma base de financiamento e um sistema de arrecadação adequados.

Assim, a equivalência dos benefícios urbanos aos trabalhadores rurais, a despeito de indicada na Carta Constitucional de 1988, só foi concretizada há pouco tempo (1991), através da Lei 8.213/91.

Como já demonstrado, a tentativa simultânea de estruturar uma base de financiamento condizente com o processo de extensão dos benefícios, não pode ser concretizada.

Segundo Kageyama e Graziano da Silva⁽⁸⁾ a decisão tomada, durante o Governo Collor "...evidenciou... um recuo, em relação à Lei anterior (8.212), ao abolir o sistema de contribuição via folha de salários, beneficiando, assim, os empregadores que não registram seus empregados e dificultando a fiscalização, tanto por parte do Estado quanto por parte dos empregados".

A Tabela 2 ilustra, de maneira incontestada, a defasagem crescente do valor obtido pela contribuição do produtor rural em relação aos gastos atuais com os benefícios rurais, evidenciando a fragilidade efetiva do comportamento desta base de financiamento de Previdência Social, no que diz respeito à produção rural.

Na Tabela 3 aparece a participação, também decrescente, da contribuição do produtor rural em relação às outras contribuições que compõem a principal fonte de financiamento da Previdência Social brasileira.

No cerne desse problema, há, sem dúvida, a questão do alto nível de informalização do mercado de trabalho no Brasil. Soma-se a esse fato um alto grau de evasão. Tudo isso tem inviabilizado a contribuição patronal e dos trabalhadores para fins da contribuição previdenciária, especialmente no campo.

Assim, dada a natureza do mercado e do processo de trabalho no agro-brasileiro, permanece à grande controvérsia acerca das características necessárias e viáveis de proteção social para esse segmento da força de trabalho e das possibilidades do sistema previdenciário arcar com os custos daí advindos.

A controvérsia sobre a viabilidade de Lei 8,212/91, que determinou sua substituição pela Lei 8,540/92, expressa bem os termos em que se coloca a discussão.

Ainda segundo Kageyama e Graziano da Silva (1993) os verdadeiros problemas do sistema previdenciário no campo poderiam ser sintetizados em algumas grandes questões:

- a enorme quantidade de trabalhadores rurais (aproximadamente meio milhão, ou seja, quase 50% do total) não-contribuintes da Previdência Social, a despeito de possuírem carteira de trabalho assinada, indicando problemas mesmo em regiões onde o nível de formalização das relações de trabalho é mais significativo,
- as baixas proporções de empregados com vínculo formal de trabalho estabelecido (carteira assinada). Somente em São Paulo e Rio de Janeiro, a participação percentual dos empregados com carteira assinada atinge 50% do total, segundo dados da PNAD de 1989;
- a desproporção entre contribuintes e beneficiários potenciais da Previdência Social no campo, a despeito da queda rápida (em termos absolutos) da população residente em áreas rurais. Tal quadro se torna mais dramático, considerada a grande parcela dessa população que vive em condições muito precárias, sendo clientela preferencial de programas sociais compensatórios de larga escala, no campo das políticas públicas, tais como a previdenciária, a de atenção à saúde, a de alimentação e nutrição, etc.; e,
- o baixo nível de contribuição gerado pelo próprio setor rural.

Evidencia-se assim, uma forte evasão de recursos que, de um lado, determina um processo de transferência de recursos oriundos de outras fontes de financiamento do sistema para o custeio dos benefícios. De outro, condiciona os valores a serem pagos e o escopo dos programas oferecidos.

Todas essas razões, oriundas de características propriamente estruturais do funcionamento de agricultura brasileira, associadas à inadequação ou mau funcionamento de mecanismos institucionais e operacionais de avaliação, fiscalização e controle da dinâmica do mercado de trabalho, têm sido tomadas, isolada ou parcialmente, para focalizar a discussão sobre a previdência rural, de forma algo distorcida. Simplificando o argumento, é possível perceber duas tendências que se imbricam, de certa forma, constituindo duas faces de uma mesma moeda: de um lado a denúncia de mudanças na base de contribuição pode provocar impactos negativos nos custos da produção, além de sua mecanização, gerando mais desemprego, o que acaba determinando a dificuldade de mudança ou ampliação da base

atual -alíquota sobre o faturamento da comercialização- sem que se explorem novas formas e se controle, mais adequadamente, o desempenho desta já existente. De outro lado, aponta-se que esse ramo do sistema previdenciário deve ter características completamente assistenciais, sendo, inclusive, retirado, do ponto de vista institucional, da órbita do Ministério da Previdência Social, dada a impossibilidade de sua manutenção, em função dos déficits crescentes” decorrentes da insuficiência das fontes de financiamento.

Essas tendências são equivocadas. Faz-se necessário estabelecer fontes de financiamento múltiplas que possam recompor a base de sustentação de uma política de proteção social no campo, que sirva, inclusive de elemento dinamizador das relações de trabalho e de aumento do nível de renda da população rural.

QUADRO 3
CARACTERÍSTICAS DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

BENEFÍCIOS	BENEFICIÁRIOS	CARÊNCIA	SELETIVIDADE	CÁLCULO
SALÁRIO-FAMÍLIA	SEGURADO, proporcional ao nº de filhos	NÃO HAVIA	NÃO HAVIA	5% do SM
RENDA MENSAL VITALÍCIA	NÃO FILIADO, maior de 70 anos ou inválido, sem rendimento	Cf. nota (1)	NÃO HAVIA	50% do SM
AUXÍLIO-RECLUSÃO	DEPENDENTES de segurados, sem rendimento	12 CM	NÃO HAVIA	50 a 100%, cf.nº de filhos
AUXÍLIOS DE PARCELA ÚNICA · NATALIDADE · FUNERAL	SEGURADA, ou ESPOSA de segurado RESPONSÁVEL pelo funeral	12 CM NÃO HAVIA	NÃO HAVIA	1 A 2 VRLs

QUADRO 3
CARACTERÍSTICAS DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

BENEFÍCIOS	BENEFICIÁRIOS	CARÊNCIA	SELETIVIDADE	CÁLCULO
SALÁRIO-FAMÍLIA	SEGURADO, proporcional ao nº de filhos	NÃO HÁ	2 níveis (2)	Cf. nota (2)
RENDA MENSAL VITALÍCIA	NÃO FILIADO, maior de 70 anos ou inválido, sem rendimento	12 CM ou 5 anos de atividade	NÃO HÁ	1 SM
AUXÍLIO-RECLUSÃO	DEPENDENTES de segurados, sem rendimento	NÃO HÁ	NÃO HÁ	50 a 100%, cf.nº de filhos
AUXÍLIOS DE PARCELA ÚNICA · NATALIDADE · FUNERAL	SEGURADA, ou ESPOSA de segurado RESPONSÁVEL pelo funeral	12 CM NÃO HÁ	Até 3 SC Até 3 SC	30% do SM 1SM

Fonte: MPAS, Plano de Benefícios da Prev. Social, Anais do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Prev. Social, 1986; Regulamento dos Benefícios de Previdência Social, Dec. 611 de 21/07/92, ANFIP, 1992; ELABORAÇÃO NEPP/ UNICAMP, 1993.

- (1) Era necessário ter sido filiado, em algum momento, à Previdência, ou ter exercido atividade remunerada regulamentada pela mesma.
- (2) Quota de 8% do SM para segurados com rendimento até 3 SMs e 1% para rendimentos superiores.

GLOSS: CM = Contribuições Mensais; VRL = Valor de Referência Local ou Salário de Referência; SM = Salário-mínimo; SC = Salário-de-Contribuição.

TABELA 1
PREVIDENCIA SOCIAL
BENEFICIOS EM MANUTENCAO E COMPOSICAO DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS,
CLASSIFICADOS SEGUNDO A DESPESA COM OS BENEFICIOS E A DIVISAO DOS ENCARGOS
BRASIL - dezembro de 1991

GRUPOS E ESPECIES DE BENEFICIO	DESPESA EM Cr\$ MILHOES DE DEZ-92	DESPESA EM US\$ 1.000 DE DEZ-92	% SOB ENCARGO DA	
			PREVIDENCIA	UNIAO
- APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVICO	2.377.861	212.061	93,3	6,7
- RURAL	1.852.886	165.243	100,0	-
- PENSAO	1.608.952	143.488	88,8	11,2
- APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	963.072	85.888	98,5	1,5
- BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	805.911	71.872	100,0	-
- APOSENTADORIA POR IDADE	644.290	57.459	99,6	0,4
- AUXILIO DOENCA	288.730	25.749	100,0	-
- ACIDENTE DE TRABALHO	248.420	22.154	99,7	0,3
- ABONOS	78.505	7.001	100,0	-
- AUXILIO RECLUSAO	2.441	218	100,0	-
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS EM MANUTENCAO	796.721	71.053	100,0	-
- RMV Invalidos Urbanos	252.653	22.532	100,0	-
- RMV p/ Maiores de 70 anos Rural	171.660	15.309	100,0	-
- RMV Maiores de 70 anos Urbano	169.894	15.151	100,0	-
- RMV Invalidos Rurais (Lei 6179/74)	154.978	13.821	100,0	-
- Salario Familia (1)	47.536	4.239	100,0	-
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS CONCEDIDOS	9.189	820	100,0	-
- Auxilio Natalidade	8.373	747	100,0	-
- Auxilio Funeral	816	73	100,0	-
- TOTAL	8.871.067	791.133	96,0	4,0

FONTE: DATAPREV/DIMQ.P/PLANO TABULAR DE BENEFICIOS, Previdencia em Dados, 7(3) 1992; ELABORACAO: NEPP UNICAMP, 1993.

NOTA: (1) Despesa com o Salário-família calculada pela divisão dos gastos no ano de 1991 por 12.

TABELA 2
PREVIDENCIA SOCIAL
CONTRIBUICAO DO PRODUTOR RURAL EM RELACAO AS DESPESAS
COM BENEFICIOS RURAIS E DESPESA TOTAL DA PREVIDENCIA

ANOS	CONTRIBUICAO DO PRODUTOR RURAL (A)	DESPESA COM BENEFICIOS RURAIS (B)	DESPESA COM BENEFICIO URBANOS E RURAIS (C)	DESPESA TOTAL DA PREVIDENCIA (D)	A/B (%)	A/C (%)	A/D (%)
1985	2.659.771	7.249.672	45.001.068	67.809.950	36,69	5,91	3,92
1986	4.647.198	19.862.013	123.982.605	184.814.922	23,40	3,75	2,51
1987	7.066.997	48.223.093	298.595.000	594.680.723	14,65	2,37	1,19
1988	69.518.139	360.733.803	2.169.175.036	4.355.378.414	19,27	3,20	1,60
1989	724.116.674	4.449.054.549	34.197.198.000	69.357.631.699	16,28	2,12	1,04
1990	16.630.102.420	136.972.030.293	1.035.313.910.000	1.634.397.142.747	12,14	1,61	1,02
1991	60.686.330.731	1.390.399.110.578	5.622.317.471.000	9.184.974.112.803	4,36	1,08	0,66

FONTE: Balancetes SINPAS e FRAS.
 ELABORACAO: MPS/SNPS/DPS

TABELA 3
PREVIDENCIA SOCIAL
COMPOSICAO DAS CONTRIBUICOES SOCIAIS

ANOS	RECEITAS	CONTRIBUICOES	CONTRIBUICOES		CONTRIBUICOES	CONTRIBUICOES		CONTRIBUICOES		OUTRAS	(F/B) %
	FPAS	SOCIAIS	(A/B) %	S/ FOLHA (C)	(C/B) %	INDIVIDUAIS (D)	(D/B) %	PRODUCTO RURAL (E)	(E/B) %	CONTRIBUICOES SOCIAIS (F)	
	(A)	(B)									
1983	11.439	10.436	91,23	8.582	82,23	990	9,49	424	4,06	441	4,23
1984	10.785	9.278	86,03	7.192	77,52	816	8,79	438	4,72	831	8,96
1985	11.309	10.137	89,64	8.018	79,10	789	7,78	465	4,59	866	8,54
1986	14.478	13.296	91,84	11.452	86,13	1.016	7,64	362	2,72	466	3,50
1987	16.471	13.407	81,40	12.139	90,54	805	6,00	181	1,35	281	2,10
1988	15.463	13.370	86,46	12.069	90,27	681	5,09	265	1,98	355	2,66
1989	25.370	19.151	75,49	17.488	91,32	914	4,77	261	1,36	489	2,55
1990	29.934	23.747	79,33	22.228	93,60	796	3,35	243	1,02	479	2,02
1991	21.900	17.811	81,33	16.899	94,88	739	4,15	149	0,84	24	0,13
1992	24.018	17.231	71,74	16.399	95,17	724	4,20	97	0,56	10	0,06

FONTE: INSS, Balancete do FPAS, varios anos; BANCO CENTRAL (dolar medio venda)

4. BENEFÍCIOS CONTEMPLADOS NO RJU E FORMAS DE FINANCIAMENTO

O Regime Jurídico Único contempla uma série de benefícios, cujas condições de concessão estão previstas na Lei nº 8.112, de 11/12/90, e nas orientações normativas posteriores. Muitos desses benefícios constituem flagrante privilégio em relação aos direitos da população celetista.

4.1 Aposentadoria

O servidor público poderá ser aposentado por invalidez permanente, motivos compulsórios, e motivos voluntários.

No caso da aposentadoria por invalidez permanente, o servidor tem direito a proventos proporcionais ao tempo de serviço exceto em determinados casos, decorrentes de:

- acidentes de trabalho ou doenças profissionais; e
- enfermidades graves, contagiosas ou incuráveis.

Em ambos os casos, o servidor terá direito a aposentadoria integral, tal qual ocorre no Regime Geral da Previdência Social.

A aposentadoria por invalidez será sempre precedida de licença para tratamento de saúde, por um período não excedente a 24 meses. Expirado o pedido de licença e não estando o servidor em condições de reassumir ou readaptar-se, ele será aposentado.

A aposentadoria compulsória ocorre aos setenta anos, com proventos proporcionais ao tempo de serviço enquanto a aposentadoria voluntária pode ser requerida por idade ou tempo de serviço.

A aposentadoria por idade pode ser requerida pelos homens e mulheres aos 65 e 60 anos, respectivamente, com proventos proporcionais ao tempo

de serviço. Já a aposentadoria por tempo de serviço; pode ser requerida após 35 ou 30 anos, para homens e mulheres, respectivamente, sendo, também, em ambos os casos, garantidos os vencimentos integrais. As aposentadorias para funções de magistério e ex-combatentes são especiais, e garantem proventos integrais, com 5 anos a menos de serviço para homens e mulheres, respectivamente.

A principal vantagem da aposentadoria do servidor público (cumpridas as condições de tempo de serviço é o fato desta ser integral, não havendo tetos salariais que limitem o seu valor. Além do vencimento integral e das vantagens do servidor (anuênios, adicionais, gratificações, promoção de final de carreira, etc.), lhe é assegurada isonomia com cargos de idêntica função exercida por pessoas em atividade.

O parágrafo único do artigo 189 da referida lei estende aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria. Por outro lado, todo indivíduo que se aposenta com o tempo de serviço requerido é promovido ao posto imediatamente superior e, mesmo estando no último nível da carreira, faz jus a um acréscimo corresponde a diferença entre o seu posto e o imediatamente anterior.

Quando o servidor público exerce cargo comissionado por cinco anos consecutivos ou dez anos intercalados, incorpora a maior gratificação percebida, desde que a tenha recebido por um período de dois anos.

O novo estatuto dos funcionários públicos incorporou, ainda, a gratificação natalina ao servidor/aposentado, que corresponde ao 13º salário dos trabalhadores em atividade. Este atributo também foi estendido aos aposentados do regime celetista.

Todavia, mesmo quando a aposentadoria é proporcional ao tempo de serviço, esta nunca será inferior a 1/3 da remuneração recebida pelo indivíduo em atividade.

Ao serem transformados em estatutários, os servidores celetistas passaram a fazer jus à contagem de tempo de serviço anterior, para efeito de aposentadoria no RJU, e para outros benefícios. A contagem de tempo de serviço anterior só não teve validade para determinadas vantagens, como anuênios (resguardados os recebidos na fase celetista), a gratificação por exercício de cargo de direção ou assessoramento superior e a licença prêmio por assiduidade.

4.2 Pensões

Em caso de morte do servidor, os seus dependentes passam a fazer jus a uma pensão mensal de valor correspondente ao da respectiva remuneração ou provento, a partir da data do óbito⁽⁹⁾. As pensões podem ser classificadas em vitalícias e temporárias.

As vitalícias são compostas por cotas permanentes, que só se extinguem com a morte de seus beneficiários, entendidos estes como o cônjuge; a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, que tem direito a pensão alimentícia; o companheiro ou companheira que comprove a existência de uma união estável como servidor; a mãe e/ou pai que comprovem dependência econômica do servidor; a pessoa designada, com mais de 60 anos, ou portadora de deficiência, que dependam economicamente do servidor. No caso do pensionista ser cônjuge companheiro(a), ocorre a exclusão dos direitos ao recebimento da pensão por parte dos demais possíveis beneficiários.

As pensões temporárias são compostas por cotas, que se extinguem ou reverterem, por motivos de morte, cessação de invalidez ou alcance de maior idade do beneficiário. São beneficiários de pensão temporária os filhos ou enteados até 21 anos de idade ou inválidos, o menor sob a guarda ou tutela, com até 21 anos de idade, o irmão órfão, com menos de 21 anos, e a pessoa designada, com até 21 anos. No caso dos pensionistas serem filhos, enteados ou menores sob guarda, ocorre a imediata exclusão de direito das demais categorias.

A pensão também, corresponde ao valor integral do vencimento do indivíduo, acrescidas as vantagens citadas na parte correspondente as

aposentadorias. O titular da pensão vitalícia tem o direito de recebê-la integralmente, com exceção dos casos onde haja beneficiários de pensão temporária. Nestes, metade do valor será distribuído entre os pensionistas temporários, porventura existentes. Quando houver vários titulares da pensão vitalícia, o seu valor será distribuído em parte iguais, entre os beneficiários habilitados.

4.3 Auxílios e licenças

Segundo a Lei nº 8.112, o servidor público faz jus ao auxílio-natalidade e salário-família, enquanto seus dependentes têm direito ao auxílio-funeral e auxílio-reclusão.

O auxílio-natalidade é um benefício de prestação única, cujo valor equivale ao menor vencimento do serviço público. Será pago ao(a) servidor (a) ou ao cônjuge, por motivo de nascimento de filhos, mediante a apresentação de cópia da certidão de nascimento. No caso de partos múltiplos, será acrescido de 50% do valor acima estipulado, por nascituro.

O salário-família é um benefício de prestação continuada, sendo devido ao(a) servidor (a) ativo ou inativo, por dependente econômico, isto é, o cônjuge ou companheiro(a), filhos ou enteados até 21 anos (24 anos, se estudante) ou inválido, ao menor de 21 anos sob guarda, a mãe ou ao pai sem recursos próprios.

O auxílio-funeral também é um benefício de prestação única, pago à família do servidor falecido ou aposentado, em valor equivalente à um mês de remuneração ou provento (última remuneração do servidor). É pago no prazo de 48 horas, em caráter sumário, à pessoa da família que custear o funeral.

Por fim, o auxílio-reclusão que é um benefício de prestação continuada, é pago a família do servidor ativo, nos seguintes valores: 2/3 da remuneração, quando afastado por motivos de prisão em flagrante ou preventiva; metade da remuneração, durante o afastamento em virtude de condenação por sentença definitiva a pena que não determine a perda do cargo.

Além dos auxílios acima, o servidor tem direito a licenças remuneradas, por diversos motivos, cabendo destacar: doença de pessoa da família, atividade política, licença prêmio por assiduidade, desempenho de atividades classistas, gestação e paternidade, tratamento de saúde (por 30 dias) e acidentes de trabalho.

4.4 Formas de Financiamento

O Plano de Seguridade Social do servidor é custeado através da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores dos três poderes da União, das autarquias e das fundações públicas. No entanto, o custeio das aposentadorias é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional⁽¹⁰⁾.

Entre janeiro e março de 1991, o valor da contribuição previdenciária para o plano de seguridade social do servidor correspondia a 6% da sua remuneração, mantendo a tradição histórica das taxas cobradas antes da vigência do RJU. A partir de abril de 1991, as alíquotas passariam a variar entre 9 a 12%, segundo a magnitude dos vencimentos do servidor⁽¹¹⁾. No entanto, vários foram os protestos dos funcionários públicos, contestando a inconstitucionalidade do ato.

Somente em 1993, através da Lei nº 8,688, de 21 de julho de 1993, foi possível aprovar o aumento das alíquotas, conforme as faixas salariais vigentes em julho de 1993, como mostra a Tabela 5. Este procedimento só terá início em outubro de 1993, devendo vigorar, até julho de 1994, o atual critério, que prevê uma alíquota de 6%.

Segundo a nova lei, a parcela que a União, autarquias e fundações deverão destinar de seus respectivos orçamentos para o custeio do plano de benefícios dos servidores públicos não deverá ultrapassar o equivalente ao montante descontado dos respectivos funcionários.

No entanto, caso sejam necessários recursos excedentes a esse montante, o Tesouro Nacional deverá prover a diferença. Mas a grande inovação desta lei está em seu artigo segundo, que prevê que o custeio das aposentadorias e pensões é de responsabilidade de União e de seus servidores e não somente do Tesouro Nacional, como previsto no parágrafo 2º do artigo 231 da Lei nº 112.

5. DIFERENÇAS ENTRE O REGIME GERAL E O DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

5.1 Financiamento

O Regime Geral de Previdência Social é financiado basicamente com o produto das contribuições das empresas e dos trabalhadores assalariados, muito embora os autônomos e os empresários também integrem o sistema, e seja facultado o ingresso de qualquer pessoa que assim o desejar⁽¹²⁾.

De acordo com a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para o custeio das aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários, a alíquota das empresas, incidente sobre a totalidade da folha é de 20%. Os trabalhadores têm três alíquotas: 8% para quem recebe até 3 salários-mínimos (SMs); 9% para quem recebe entre 3 e 5 SMs; e 10% para quem recebe acima de 5 SMs, sendo essa alíquota incidente sobre um teto correspondente a 10 salários mínimos. Os trabalhadores autônomos, os empregados e os contribuintes facultativos tem duas alíquotas: 10% para rendas até 5SMs. No caso de trabalhadores domésticos, a contribuição do empregador é de 12% sobre o salário-de-contribuição, e a do empregado de 8%.

O financiamento dos benefícios de acidentes de trabalho é de responsabilidade exclusiva do empregador. A atual legislação prevê três tipos de alíquotas: nas empresas onde a atividade preponderante apresentar leve risco de acidente de trabalho, a alíquota é de 1%; de 2%, quando o risco é considerado médio e, de 3%, quando o risco é grave.

No que diz respeito ao financiamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU), a Lei nº 8.212 permite a utilização de recursos de contribuição sobre o faturamento e sobre o lucro. Em 1992, 55% do total das despesas com EPU podiam ser pagas com a arrecadação dessas contribuições; em 1993, 45%; em 1994, 30%; e, a partir desse ano, 10%.

Conforme expressa a lei, o servidor civil ou militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como das respectivas autarquias e fundações, é excluído do Regime Geral da Previdência Social, desde que esteja sujeito a sistema próprio de previdência social. No momento da publicação dessa Lei, já havia sido instituído um Regime Jurídico Único (RJU)⁽¹³⁾ para os servidores públicos civis da União, das fundações públicas federais e autarquias, inclusive as em regime especial.

De acordo com o RJU, os benefícios previdenciários a que tem direito o servidor e seus dependentes são financiados através das contribuições sociais obrigatórias dos servidores dos três poderes da União, autarquias e fundações públicas. Contudo, o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional. No momento da divulgação da lei, a contribuição do servidor era de 6% sobre a sua remuneração.

Em 8 de janeiro de 1991, através da Lei nº 8.162, o governo tentou não só aumentar a alíquota de contribuição do servidor, como diferenciá-la, em função da remuneração, através de quatro tipos de alíquotas: 9, 10, 11 e 12%. Essas mudanças foram canceladas, em função dos servidores terem contestado a sua constitucionalidade.

Contudo, em 21 de julho de 1993, a Lei nº 8.688 reintroduziu as mesmas alíquotas, elevando, significativamente, a contribuição dos servidores⁽¹⁴⁾. Ao mesmo tempo modificou o texto da lei anterior, substituindo o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional” por”o custeio das aposentadorias a pensões é de responsabilidade da União e de seus servidores . A União, as autarquias e as fundações deverão participar do custeio, mediante valor igual à contribuição do servidor.

É importante esclarecer que a sanção da Lei nº 8.688 só foi possível porque a emenda constitucional que criou o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF) permitiu o aumento da alíquota da contribuição previdenciária dos servidores públicos federais.

O aumento da contribuição dos servidores e sua inclusão como fonte de custeio das aposentadorias visa, sem sombra de dúvida, tornar menos crítica a situação financeira do plano previdenciário do funcionalismo público federal.

Mesmo assim, a lei prevê o aporte de recursos adicionais, quando necessário, por parte da União, autarquias e fundações, em montante igual à diferença entre as despesas relativas ao plano e o total das receitas.

Verifica-se, portanto, que, no tocante ao financiamento, as contribuições dos servidores públicos federais são expressivamente maiores do que as dos segurados ao Regime Geral da Previdência. Vale observar que, além das alíquotas serem mais elevadas aquela que incide sobre as maiores remunerações (12%) não é sujeita a teto. A tabela 4 compara o esforço contributivo entre os servidores e os segurados da Previdência Social.

5.2 Plano de benefícios

A comparação dos tipos de prestações em benefícios e serviços concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo Regime Jurídico Único aos servidores, tal como expressos nas Leis nº 8.213 e 8.112, permite destacar algumas importantes diferenças:

- a) a aposentadoria dos servidores públicos ocorre em caso de invalidez permanente, tempo de serviço (voluntária) e por idade (compulsória). Não é prevista, portanto, a figura da aposentadoria especial, tal como existe no regime geral;
- b) a Lei nº 8.112 explicita que os servidores públicos federais e seus dependentes contam com assistência a saúde. Conforme o Artigo 230, essa assistência “compreende a assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica prestada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou diretamente pelo órgão ou entidade ao(a) qual estiver vinculado o servidor, ou, ainda, mediante convênio, na forma estabelecida em regulamento”. A redação desse artigo dá margem à interpretação de que, além do SUS os servidores públicos federais têm direito a assistência à própria saúde. Isso consistiria em mais um privilégio frente as demais categorias de trabalhadores, pois essa assistência não seria garantida a partir de um plano complementar;

- c) enquanto o plano de benefícios dos servidores públicos federais lista como direito dos dependentes o auxílio-funeral, no regime geral, esse benefício inexistente, sendo entendido como uma prestação assistencial a que têm direito apenas os cidadãos de baixa renda;
- d) o regime geral não prevê, tal como o RJU, a possibilidade de licença à adotante;
- e) a licença-paternidade não é tratada no regime geral, constituindo-se em matéria contemplada na parte relativa aos direitos sociais da Constituição e o plano de benefícios dos servidores se refere expressamente a ela;
- f) em decorrência da aposentadoria por tempo de serviço o regime geral prevê o abono por permanência em serviço e pecúlio, situação esta tratada de forma diferenciada no plano de benefícios dos servidores; e
- g) ao contrário do que ocorre no regime geral, os servidores públicos têm direito, em alguns casos, à pensão vitalícia.

O Quadro 4 apresenta os tipos de prestação mencionados na Lei nº 8.213 - que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social-, e no Artigo 183 da Lei nº 8,112- que trata do Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.

5.3 Condições de acesso aos benefícios

- Aposentadoria por invalidez.

De acordo com a Lei nº 8.112,,a aposentadoria por invalidez permanente, quando decorrente de acidente em serviço moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, dá direito a que o servidor público receba benefício de valor igual a seus proventos. Sua concessão será precedida de licença para tratamento de saúde, por período não excedente a 24 meses.

Nesse caso, surgem diferenças em relação a aposentadoria por invalidez, concedida pelo regime geral. O benefício a que tem direito o segurado da Previdência Social será equivalente a 80% do seu salário-de-benefício⁽¹⁵⁾, mais 1% deste salário, por 12 contribuições feitas ao sistema, não podendo, o benefício, ultrapassar 100% do salário de benefício. O piso não pode ser inferior ao salário-mínimo e o teto máximo é de 10 salários-mínimos.

Dessa forma, o valor da aposentadoria por invalidez do integrante ao regime geral pode ser bastante inferior ao salário percebido até o momento. Este fato se agrava ainda mais quando o salário é alto e o tempo de contribuição curto. Por sua vez, o servidor público, além de valor equivalente ao seu provento na ativa, recebe todos os benefícios ou vantagens concedidas aos servidores em atividade, inclusive aquelas decorrentes de transformação ou reclassificação de cargo ou função.

- **Aposentadoria compulsória.**

A aposentadoria compulsória do servidor público federal ocorre aos setenta anos de idade, sendo o seu valor proporcional ao tempo de serviço. Seu valor, contudo, não pode ser inferior a 1/3 de remuneração recebida quando em atividade. Por outro lado, se o aposentado por idade for acometido de doença grave, contagiosa ou incurável, passará a receber aposentadoria de valor integral ao provento do seu cargo ou função anterior.

No regime geral, a aposentadoria compulsória é tratada de forma um pouco diferente. Além de diferenciar a idade entre homem (70 anos) e mulher (65 anos), a empresa somente pode requerer a aposentadoria do funcionário, caso este tenha cumprido o período de carência exigido, isto é, realizado 180 contribuições mensais à Previdência Social. Na hipótese do trabalhador não preencher a carência -porque não contribuía ou porque não tem como comprovar -não pode ser aposentado compulsoriamente.

O valor da aposentadoria pago pelo regime geral será equivalente a 70% do salário-de-benefício, mais 1% deste, por cada 12 meses de contribuição. Tal como para outros benefícios de prestação continuada, os percentuais

que se somam ao benefício-base não podem exceder a 100% do valor do salário-de-contribuição. Da mesma forma, o valor do benefício não pode ser inferior a um salário-mínimo, nem superior a 10 salários-mínimos.

- **Aposentadoria voluntária.**

O servidor público pode requerer voluntariamente a aposentadoria, por idade ou tempo de serviço. Se for por idade, o servidor deverá ter 65 e 60 anos (homem e mulher, respectivamente). Neste caso, os proventos serão proporcionais ao tempo de serviço, não podendo ser inferiores a 1/3 do valor do provento integral.

A Lei nº 8.112 preve duas modalidades de aposentadoria por tempo de serviço. A primeira, que concede proventos integrais, exige que o servidor tenha exercido atividade durante 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher. A segunda, que garante proventos proporcionais ao tempo de serviço, pode ser requerida aos 30 anos de atividade pelo homem e aos 25 anos pela mulher. Se esses anos de serviço forem exercidos em funções de magistério, o provento será integral.

O regime geral, por sua vez, concede aposentadoria por idade (65 e 60 anos, para homens e mulheres, respectivamente)⁽¹⁶⁾, desde que os segurados tenham efetivado 180 contribuições mensais à Previdência Social. O valor da aposentadoria é igual ao do aposentado compulsório.

O acesso à aposentadoria por tempo de serviço garantida pelo regime geral, em muito se assemelha a do servidor público. Embora o artigo 52 da Lei nº 8.212 defina que a aposentadoria por tempo de serviço é concedida ao segurado que tiver completado 30 e 25 anos de serviço (homens e mulheres, respectivamente)⁽¹⁷⁾, vincula a obtenção do valor integral do salário-de-benefício aos 30 anos de serviço aposentadoria do homem corresponde a 70% do salário-de-benefício aos 30 - 35 anos de serviço.

Dessa forma, os segurados do regime geral podem se aposentar aos 30/25 anos, recebendo benefício correspondente a 70% do salário-de-contribuição. Essa situação é semelhante àquela do servidor público, quando este opta por se aposentar cinco anos antes. A diferença consiste

na garantia de aposentadoria com o valor proporcional ao seu tempo de serviço, enquanto que o segurado do regime geral recebe um valor-base, correspondente a 70% do salário-de-contribuição. No regime geral, a incorporação da proporcionalidade ao tempo de serviço ocorre para os anos que excedem ao mínimo de tempo de serviço exigido.

- **Pensão.**

Em caso de morte do servidor, seus dependentes fazem jus a uma pensão mensal de valor correspondente ao provento por ocasião do óbito. O Plano de Seguridade dos servidores contempla as pensões vitalícias ou temporárias. As pensões vitalícias se extinguem ou se revertem somente quando da morte dos beneficiários. As pensões temporárias se extinguem ou se revertem em caso de morte, cessação de invalidez ou maioridade do beneficiário.

São beneficiários das pensões vitalícias: o cônjuge; a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, que receba pensão alimentícia; o companheiro (a) designado que comprove união estável como entidade familiar; no caso da inexistência de cônjuge ou companheiro, também são considerados beneficiários a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor, a pessoa designada, maior de 60 anos e o portador de deficiência, que viviam sob a dependência econômica do servidor. Na existência de vários beneficiários, o valor da pensão é distribuído em partes iguais entre eles.

São beneficiários das pensões temporárias: os filhos, ou enteados, até completarem 21 anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez; o menor sob guarda ou tutela até 21 anos de idade. Na ausência desses beneficiários, o são: o irmão órfão, até 21 anos, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor, as pessoas designadas que vivam na dependência econômica do servidor, até 21 anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.

Na presença de beneficiários das pensões vitalícia e temporária, metade do valor caberá ao titular ou titulares da pensão vitalícia, e a outra será distribuída, em partes iguais, entre os titulares da pensão temporária.

O direito à pensão cessa no caso de falecimento do beneficiário, maioridade, cessação de invalidez e anulação do casamento, se a sentença ocorrer após a concessão da pensão. O valor de pensão, tal como na aposentadoria integral, equivale ao provento do servidor, incorporados os benefícios ou vantagens concedidos aos servidores ativos.

No regime geral, o direito à pensão e as condições de rateio entre os beneficiários segue a mesma lógica do RJU. A diferença, mais uma vez, reside no valor da pensão: equivalente a 100% do salário-de-benefício ou do salário-de-contribuição (o que for maior) caso a morte decorra de acidente de trabalho; ou 80% do valor da aposentadoria que o segurado receberia ou teria direito, se estivesse aposentado na data do falecimento, mais 10% do valor da aposentadoria por dependente (máximo de 2). Na existência de mais de um pensionista, a pensão é dividida em partes iguais.

Auxílio-funeral.

O RJU garante a concessão de um auxílio-funeral a família do servidor, estivesse ele exercendo atividade ou aposentado, de valor equivalente ao provento do falecido. No caso de acumulação legal de cargos, o valor do auxílio corresponderá à melhor remuneração. A Lei prevê que o pagamento desse auxílio deve ser efetuado no prazo de 48 horas. O benefício é de prestação única.

Conforme mencionado anteriormente, o auxílio-funeral não compõe a lista de benefícios previdenciários contemplados no regime geral. O único auxílio-funeral atualmente previsto em lei, é de natureza assistencial e é direito do segurado que vier a falecer com renda não superior a três salários-mínimos. O valor do benefício é de apenas um salário-mínimo.

Sendo assim, uma provável incorporação dos servidores públicos federais ao regime único implicaria na extinção do auxílio-funeral como um benefício de acesso universal a todo servidor, passando a ser seletivo, e de valor mínimo.

- **Auxílio-natalidade.**

No RJU, o auxílio-natalidade é devido ao(a) servidor(a), por motivo de nascimento de filho, em quantia equivalente ao menor vencimento pago no serviço público. Quando o parto é múltiplo, o valor do auxílio é acrescido de 50% por nascituro.

O auxílio-natalidade não faz parte do corpo de benefícios do regime geral. Tal como o auxílio-funeral, é considerado assistencial, podendo a ele ter direito somente o segurado com renda inferior a três salários-mínimos, com pelo menos doze contribuições à Previdência Social. Em 24 de julho de 1991, o seu valor era de CR\$ 5.000,00, o que correspondia a 29,4% do salário-mínimo da época (C R\$ 17.000,00).

- **Auxílio-reclusão.**

A família do servidor recluso tem direito a receber, a título de auxílio-reclusão, 2/3 da remuneração a que o funcionário tinha direito quanto foi efetuada a prisão, em flagrante ou preventiva. No caso do servidor receber condenação definitiva, o auxílio é reduzido ao meio. O auxílio cessa no caso da pena determinar a perda do cargo.

No regime geral, o auxílio-reclusão é devido aos dependentes do segurado, nas mesmas condições da pensão por morte, desde que o recluso não esteja recebendo auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço.

- **Salário-família.**

O salário-família é devido ao servidor ativo ou aposentado, por dependente econômico. São considerados dependentes econômicos, para efeito de recebimento do salário— família: o conjuge ou companheiro; os filhos ou enteados com até 21 anos de idade; os filhos ou enteados estudantes até 24 anos; os filhos ou enteados inválidos de qualquer idade; o menor de 21 anos que, mediante autorização judicial, viver na companhia e às expensas do servidor ativo ou inativo; e a mãe e o pai sem economia própria. Quando

o pai e a mãe forem servidores públicos e viverem em comum, o salário-família será pago apenas a um deles.

No regime geral, o salário-família é bem mais restrito. É pago pelo número de filhos ou equiparados, menores de 14 anos, ou inválidos de qualquer idade.

- Licença à gestante e à adotante.

Tal como no regime geral, a servidora tem direito a licença remunerada de 120 dias. A licença pode ser requerida no primeiro dia do nono mês de gravidez, após o nascimento da criança, ou de acordo com prescrição médica. No caso de natimorto, decorridos 30 dias do evento, a servidora deverá assumir suas atividades se for considerada apta pelo médico. Em caso de aborto, a servidora tem direito a 30 dias de licença remunerada. O regime geral é omissivo em relação a natimorto e prevê apenas duas semanas no caso de ocorrência de aborto.

O RJU também prevê a concessão de licença remunerada por 90 dias a servidora que adotar ou obtiver a guarda judicial da criança com até um ano de idade. Se a criança tiver mais de um ano de idade, a licença será de 30 dias. O regime geral não contempla essas situações.

A partir da análise dos itens acima, conclui-se que a incorporação dos funcionários públicos federais ao Regime Geral de Previdência Social implicaria em alterar substancialmente as condições de acesso a alguns benefícios, em extinguir a licença à adotante, e em deixar de vincular os benefícios pagos aos proventos recebidos no cargo ou função. Entre os benefícios cujas condições de acesso deveriam ser alterados encontram-se o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade e o salário-família (no que diz respeito àqueles que criam a situação de direito).

Tendo em vista que a peculiaridade desses benefícios -ou referem-se a situações excepcionais (como é o caso do auxílio-reclusão), ou constituem-se em benefícios de prestação única (auxílio-funeral e auxílio-natalidade) ou representam valores baixos, a maior resistência à incorporação dos

servidores públicos federais ao regime geral ficaria por conta das aposentadorias e pensões. Muito embora os salários dos servidores sejam relativamente baixos, a perspectiva de receber aposentadoria ou pensão equivalente a renda do servidor ativo parece ter mais atrativos do que a perspectiva de um benefício associado a um salário-de-contribuição.

TABELA 4
FAIXAS DE RENDA E ALÍQUOTAS
SERVIDORES PÚBLICOS E SEGURADOS DO REGIME GERAL
Julho de 1993

(Em cruzeiros reais)

Faixas Salariais (Servidores)	Alíquotas (Servidores)	Faixas Salariais (Segurados)	Alíquotas (Segurados)
Até 8.485,46	9%	Até 12.731,79	8%
De 8.485,46 a 16.964,07	10%	De 12.731,80 a 21.219,65	9%
De 16.964,07 a 28.187,40	11%	De 21.219,66 a 42.439,31	10%
Mais de 28.187,40	12%	Mais de 42.439,31	10% sobre 42.439,31

Fonte: Leis nº 8.112 e 8.212.

QUADRO 4
PLANO DE BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES DO REGIME GERAL

REGIME GERAL	SERVIDORES PUBLICOS
I. Ao segurado	I. Ao servidor
<ul style="list-style-type: none"> · Aposentadoria por invalidez · Aposentadoria por idade · Aposentadoria por tempo de serviço · Aposentadoria especial 	<ul style="list-style-type: none"> · Aposentadoria
<ul style="list-style-type: none"> · Auxílio - doença 	<ul style="list-style-type: none"> · Mantém vencimento integral · Licença para tratamento de saúde · Assistência à saúde
<ul style="list-style-type: none"> · Salário - família 	<ul style="list-style-type: none"> · Salário-família
<ul style="list-style-type: none"> · Salário - maternidade · Licença à gestante · Licença - paternidade (Const.) 	<ul style="list-style-type: none"> · Auxílio - natalidade · Licença à gestante · Licença á adotante · Licença - paternidade
<ul style="list-style-type: none"> · Auxílio - acidente 	<ul style="list-style-type: none"> · Licença acidente em serviço · Manutenção do salário
<ul style="list-style-type: none"> · Abono de permanência em serviço 	
II. Ao dependente	II. Ao dependente
<ul style="list-style-type: none"> · Pensão por morte 	<ul style="list-style-type: none"> · Pensão vitalícia e temporária
<ul style="list-style-type: none"> · Auxílio - reclusão 	<ul style="list-style-type: none"> · Auxílio - reclusão
<ul style="list-style-type: none"> · Auxílio - funeral (assistencial até 3 SMs) 	<ul style="list-style-type: none"> · Auxílio - funeral
	<ul style="list-style-type: none"> · Assistência à saúde
III. Ao segurado e dependente	
<ul style="list-style-type: none"> · Pecúlios 	
<ul style="list-style-type: none"> · Serviço social 	
<ul style="list-style-type: none"> · Reabilitação social 	

Fonte: Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e 8.112, de 11 de janeiro de 1990.

6. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS: COMPORTAMENTO RECENTE E PERSPECTIVAS

A análise do comportamento recente do grupo de benefícios assistenciais, objeto desta Seção, focalizará:

- a evolução quantitativa do número de benefícios assistenciais e, conseqüentemente, de beneficiários, **vis-a-vis** outros grupos de benefícios da Previdência Social;
- a evolução do gasto realizado com benefícios assistenciais, **vis-a-vis** o gasto realizado com os outros benefícios da Previdência Social e com o gasto total previdenciário;
- a distribuição dos benefícios assistenciais por faixas de rendimento, **vis-a-vis** distribuição agregada dos outros benefícios; as relações existentes entre o número de benefícios cobertos, gasto realizado e valores **médios per capita** para os benefícios assistenciais, em comparação com os outros benefícios previdenciários; e
- a distribuição regional dos benefícios assistenciais, **vis-a-vis** a distribuição regional agregada dos outros benefícios, em termos de quantidade e gastos realizados.

6.1 Séries históricas da evolução dos beneficiários e do gasto com o grupo de benefícios assistenciais (1980/92)

A análise da evolução quantitativa dos benefícios assistenciais, no período 1980/92, indica:

- que o benefício com maior significado, em termos de participação numérica no grupo assistencial, é o salário-família. A renda mensal vitalícia, para beneficiários urbanos e rurais, assume o lugar de segundo benefício numericamente mais significativo, a partir de 1984, com tendência crescente de sua participação no total de benefícios assistenciais. Em 1992, esses dois representam a quase

totalidade de benefícios assistenciais concedidos e mantidos (Tabela 5 e desdobramentos);

- queda da participação dos auxílios-funeral e natalidade no total dos benefícios assistenciais, entre 1980 e 92. Tendo representado mais da metade do número de benefícios assistenciais, concedidos e em manutenção, no início do período analisado, desconsiderada a clientela abrangida pelo salário-família -dado sua natureza peculiar e que determina seu tamanho diferenciado- esses auxílios, representaram, em 1992, menos de 20% do total;
- crescimento real de 7% no número de segurados urbanos e rurais recebendo renda mensal vitalícia, entre 1980/92 (Tabela 5 e desdobramentos). Cabe observar que o crescimento, entre 1980/90 foi mais expressivo, da ordem de 18%, tendo ocorrido uma queda de aproximadamente 9%, nos dois últimos anos. Com isso, a velocidade de expansão do número de segurados recebendo essa espécie de benefícios, que foi de 1,7% ao ano, entre 1980/90, passa a ser negativa, no período 1990/92;
- queda expressiva do número de concessões de auxílios-natalidade e funeral, especialmente no período pós-1988. Com isso, comparado o número de concessões de 1980, em relação aos benefícios concedidos em 1992, observar-se-á uma queda de 80% do número de beneficiários (Tabela 5-A) e desdobramentos). A velocidade com que diminuiu o número de segurados foi relativamente pequena, porém crescente, entre 1980/88. A queda no número de concessões tornou-se mais forte no final do período analisado, sendo de - 25,8% a.a., entre 1988/92;
- crescimento de aproximadamente 2% do número de salários-família em manutenção, entre 1980 e 1991, último ano para o qual se dispõe de informações. As variações observadas, ano a ano, devem-se, em grande parte, à fragilidade da forma de registro do número de beneficiários.⁽¹⁸⁾
- aumento do número total de segurados abrangidos pelos benefícios assistenciais de prestação continuada (renda mensal vitalícia e salário-família); e

- que esse mesmo processo ocorre com maior intensidade para os chamados benefícios contributivos e típicos de uma estrutura de seguro social tradicional (aposentadorias, pensões, abonos, auxílio-doença e os benefícios por acidente do trabalho). Conforme pode-se observar, ainda no Tabela 5-A e desdobramento, o número de aposentadorias em manutenção aumenta aproximadamente 85%, entre 1980/92. Os outros benefícios contributivos (pensões, abonos, auxílio doença, benefícios por acidentes de trabalho) também crescem no período, ainda que um pouco menos (73%).

A análise desse mesmo conjunto de benefícios, não mais levando em conta a quantidade de beneficiários, mas o gasto anual realizado para seu pagamento, mostra:

- queda de 50% no total de recursos alocados ao pagamento de despesas com benefícios assistenciais (Tabela 6, e desdobramentos);
- que a queda decorrente de uma substancial diminuição dos recursos dispendidos, principalmente com o salário-família, entre 1980/92, foi da ordem de 79%. O gasto com esse tipo de benefício, que era próximo a um bilhão de dólares, entre 1980/92, cai para patamares próximos aos setecentos milhoes, entre 1983/87, e permanece diminuído, a de 1988 a 1991, atingindo cem milhoes de dólares, nível mais baixo observado nesses doze anos. O gasto eleva-se, em 1992, quase 100%, comparando-o-como o ano anterior. Entretanto, desde meados de 1991, a guia de compensação do recolhimento das empresas não mais discrimina os pagamentos efetuados para esse tipo de benefício, tornando informação para 1992 não confiável;
- que a despesa com o pagamento de renda mensal vitalícia para segurados rurais e urbanos, a despeito de sofrer oscilações significativas nos níveis de gasto, não sofre uma redução tão drástica quanto aquela observada com o gasto com salário-família. Situado em torno de um bilhão de dólares, entre 1980/83, o nível de gasto se reduz aproximadamente 25%, a partir de 1984, oscilando, nos cinco anos subsequentes, entre seiscentos o oitocentos milhões, e permanecendo, nesse último patamar, em 1992 (Tabela 7 e desdobramentos). Isso significa, tomados os dois pontos extremos em análise, uma queda de 12%. Da mesma forma, considerados os

níveis mais e menos elevados de gasto no período, 1982 e 1988, respectivamente, observa-se uma queda de 49% no total de recursos alocados para o pagamento dessa espécie de benefício assistencial;

- que o gasto com os auxílios-funeral e natalidade também reduz bastante, ainda que essa retração influencie pouco no comportamento declinante do gasto total observado no período;
- que o comportamento do gasto com os benefícios contributivos não acompanha esse movimento de queda observado para os assistenciais; o gasto como as aposentadorias, oscilante, entre 1980/86, e em evidente retração, entre 1987/88, volta a crescer, atingindo em 1992, o maior nível dos doze anos analisados (Tabela 5-B e desdobramentos)> Comportamento semelhante é observado para os recursos destinados a cobrir os outros benefícios contributivos.

As explicações para esse tipo de comportamento do grupo de benefícios assistenciais, *vis-à-vis* o grupo contributivo, são derivadas de vários processos interligados, a saber:

- maior seletividade em função da renda (discriminação positiva) na concessão dos benefícios assistenciais, especialmente no caso do salário-família e do auxílio-funeral que, pós-1988, passam a ter o seu valor diminuído para os beneficiários com renda superior a 3 salários-mínimos;
- forte redução do salário-mínimo de referência, o que levou a todos os benefícios a ele vinculados, como salário-família, tivessem seus valores reais significativamente diminuídos. A Tabela 8 mostra a estimativa do valor médio da cota salário família e sua evolução em termos reais, acompanhada da variação ano a ano, demonstrando sua drástica redução;
- maior dificuldade da população segurada de baixa renda, que é a clientela preferencial dos benefícios assistenciais, em ter acesso aos serviços previdenciários, dada a existência difusa, mas real, de obstáculos burocráticos nas unidades de atendimento, que dificultam ou impedem o acesso aos serviços por , parte da população mais pobre (represamento informal da concessão). Além disso, cabe notar

o obstáculo adicional derivado da péssima distribuição regional e intra-regional dos postos de benefícios, especialmente nas periferias urbanas e nas zonas rurais; e mecanismos de atualização de valor que não recompõem o valor real do benefício ao longo do tempo, fato que só veio a ser corrigido após a Constituição de 1988, quando se estabeleceu um piso mínimo para a renda mensal vitalícia e passou-se a calcular o valor dos outros benefícios assistenciais a partir de percentuais do salário-mínimo. Este, a despeito de poder estar defasado frente à evolução dos preços relativos da economia, tem seu valor amplamente discutido pela sociedade politicamente organizada, sendo reajustado de maneira mais próxima da evolução dos preços de base. Isso não ocorria, por exemplo, como o chamado salário-de-benefício, base, no passado, para o cálculo do valor dos benefícios e que era fixado segundo regras internas do sistema previdenciário.

Em decorrência disto, é possível observar que enquanto o número de aposentados cresce e, conseqüentemente, cresce o valor do gasto, inclusive por força das recomposições do valor de cálculo do benefício proporcionado pela Constituição de 1988, o número de segurados recebendo renda mensal vitalícia também, cresce, embora o valor do gasto diminua, a despeito do estabelecimento do piso mínimo, também a partir de 1988.

6.2 Importância relativa dos benefícios assistenciais, segundo participação numérica no gasto e valores per capita, vis-a-vis o conjunto dos benefícios previdenciários

Os benefícios assistenciais como delineado na análise realizada até aqui, possuem três grandes características:

- são relativamente significativos, em termos numéricos, concentrando-se na proteção à velhice e no amparo à família;
- representam uma parcela não desprezível, porém pouco significativa do gasto, tendendo a diminuir ainda mais sua participação no total da despesa previdenciária; por definição, o conjunto de benefícios assistenciais está localizado na faixa de 0 a 1 salário-mínimo, dado que os valores básicos das espécies que; o compõem, variam em

função desse salário, que, é, inclusive, seu limite superior. A estimativa da distribuição dos benefícios assistenciais por faixas de salário-mínimo, em dezembro de 1991 (Tabela 9) mostra exatamente a concentração acima referida; e

- focalizam os segurados de renda mais baixa.

As Tabelas 10-12 evidenciam essas características. Nessas tabelas é confrontada a importância relativa do grupo assistencial e de cada espécie componente com os principais grupos de benefícios mantidos pela previdência social brasileira, em dezembro de 1991, em termos de número de beneficiários, despesa realizada e valores **per capita** dos benefícios.

Considerar-se-á, inicialmente, a questão da importância numérica. A Tabela 11 mostra que, no seu conjunto, os benefícios assistenciais abrangiam 57,5% do total de benefícios em manutenção, situando-se como primeiro grupo em termos de importância numérica. A tabela apresenta, ainda, a participação numérica individual de cada espécie de benefício assistencial demonstrando o peso e a importância relativa do salário-família, responsável por mais de 50% dos beneficiários e da renda mensal vitalícia, responsável por 5.3% da participação do grupo no total de benefícios em manutenção e concedidos nesse ano.

Quanto à participação percentual no volume de gastos, a posição relativa do grupo assistencial cai, passando para 5º lugar, com uma participação percentual no gasto total da ordem de 9% Tabela 11. Ocorre um deslocamento ascendente na posição das aposentadorias por tempo de serviço, que passam a ser, segundo a ótica da despesa, o grupo mais importante.

Cabe notar que, analisada a posição individual de cada espécie de benefício assistencial, verifica-se a maior importância da renda mensal vitalícia. A Tabela 12 apresenta, para o grupo assistencial, a posição relativa de cada espécie de benefício, em termos de importância numérica e de participação no gasto. Destacam-se as posições quase inversas do salário-família, quando considerado o número de beneficiários e volume de gasto. No caso da renda mensal vitalícia, a situação é distinta. Ainda que se trate de um benefício de valor unitário baixo (I SM), este é muito superior aos outros benefícios do grupo assistencial.

Finalmente, a Tabela 12, faz uma comparação relativa da importância dos diferentes grupos de benefícios, considerando o valor per capita médio dos benefícios do atual plano de benefícios brasileiro, em salários-mínimos, em dezembro de 1991. Agrega-se a essa classificação o percentual de beneficiários coberto pelo grupo e o percentual da despesa com benefícios dispendida para cada grupo, além dos percentuais acumulados. Como não poderia deixar de ser, a posição relativa dos benefícios assistenciais cai, dado que o valor máximo per capita do grupo é de um salário- mínimo. É interessante notar, entretanto, duas características mais gerais da estrutura previdenciária brasileira: sua regressividade interna e a absoluta dissociação da realidade cotidiana do custo de vida da população. Assim, as aposentadorias por tempo de serviço apresentam os maiores valores per capita médios,⁽¹⁹⁾ consumindo mais de um quarto dos recursos, para menos de um oitavo dos beneficiários. Ao mesmo tempo, proporcionam a um grupo reduzido um valor médio que pode ser considerado baixo para fazer face aos custos de manutenção de grande parte dos aposentados das cidades brasileiras.

Tal situação aponta um desafio importante para a reformulação do nosso sistema de proteção social, face aos graves problemas de desigualdade da estrutura social brasileira.

6.3 Análise da distribuição regional dos benefícios assistenciais

Os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, da Região Sudeste, concentram os maiores percentuais de benefícios assistenciais e os maiores valores de despesa. No mesmo nível do Rio de Janeiro, estão os estados do Ceará, Bahia e Pernambuco, na região Nordeste.

Contudo, é preciso observar que a taxa de beneficiários do grupo assistencial, por mil habitantes, revela um quadro diferente da situação dos estados. Assim, alguns estados da região Nordeste apresentam uma boa taxa de beneficiários, dentro de cada grupo de 1.000 habitantes, maior ou semelhante aos estados do Sudeste, e mesmo do Sul.

Dito de outra forma, os estados da Região Sudeste registram maior contingente de beneficiários e, assim, maior volume de despesa; entretanto, o menor contingente de beneficiários da Região Nordeste cobre, na

verdade, uma maior parcela da população -uma diferença que vai de aproximadamente 2 beneficiários em cada 1.000 para até 8 por 1.000. Isso demonstra a importância que os benefícios do grupo assistencial tem em alguns estados da federação.

Deve-se frisar que as diferenças do volume de despesa, de estado para estado, não significam diferenças em termos dos valores dos benefícios, a nível individual, uma vez que a tabela referente à divisão do montante da despesa pelo número de beneficiários e, novamente o resultado dividido pelo valor do salário-mínimo, mostra valores médios de benefícios iguais a 1 SM.

Os estados do Norte e Centro-Oeste são os de menor número de benefícios assistenciais e, por conseguinte, menor volume de despesa. Suas taxas por mil habitantes também são as menores, com a única exceção do estado de Goiás.

A análise por tipo de benefício revela que a distribuição da renda mensal vitalícia segue, basicamente, a mesma proporção do total, até porque representa a maior parte dos benefícios assistenciais para os quais se dispõe de informações por região (quase 80%)(20).

Os auxílios-funeral e natalidade são predominantes nas Regiões Sudeste e Sul, tanto no número como na taxa de benefícios.

TABELA 5
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS E CONTRIBUTIVOS
BRASIL - 1980-92

em numeros absolutos de beneficios

ANO	Salario Familia (1)	BENEFICIOS ASSISTENCIAIS							BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS				
		R.M.V. URBANA		R.M.V. RURAL		RMV	Auxilio	Auxilio	TOTAL	Pensao	Outros (3)	TOTAL	TOTAL
		Invalidos	> 70 anos	Invalidos	> 70 anos	TOTAL	Natalidade	Funeral					
									(2)				
1980	12.861.363	451.740	468.996	114.255	209.719	1.244.710	1.456.832	234.145	15.797.050	3.791.578	2.742.941	6.534.519	22.331.569
1981	12.883.436	467.510	466.017	146.368	223.692	1.303.587	1.565.237	240.949	15.993.209	4.220.910	3.017.374	7.238.284	23.231.493
1982	11.619.776	474.724	441.005	167.385	229.742	1.312.906	1.500.214	242.359	14.675.255	4.517.079	3.189.315	7.706.394	22.381.649
1983	9.636.405	497.576	441.642	187.154	237.348	1.363.720	1.362.164	259.444	12.621.733	4.941.734	3.499.136	8.440.870	21.062.603
1984	11.339.651	500.415	425.625	205.536	260.257	1.391.833	1.115.957	274.279	14.121.720	5.132.900	3.623.287	8.756.187	22.877.907
1985	12.119.142	501.465	413.639	227.848	290.616	1.433.568	1.052.685	272.807	14.878.202	5.409.587	3.783.384	9.192.971	24.071.173
1986	13.108.225	495.288	396.346	238.077	301.106	1.430.817	944.197	265.864	15.749.103	5.602.044	3.910.813	9.512.857	25.261.960
1987	14.722.959	495.014	385.305	252.995	310.332	1.443.646	878.836	249.984	17.295.425	5.808.925	4.133.272	9.942.197	27.237.622
1988	12.460.794	490.812	370.393	262.137	315.905	1.439.247	836.334	263.596	14.999.971	5.946.913	4.133.260	10.080.173	25.080.144
1989	14.138.827	492.032	358.383	274.007	324.757	1.449.179	619.515	214.537	16.422.058	6.168.352	4.512.924	10.681.276	27.103.334
1990	14.100.261	487.265	342.250	299.160	341.585	1.470.260	421.862	191.890	16.184.273	6.384.148	4.589.952	10.974.100	27.158.373
1991	13.104.982	476.256	319.241	292.987	324.470	1.412.954	282.915	168.040	14.968.891	6.403.675	4.727.720	11.131.395	26.100.286
1992		468.940	298.491	277.350	292.397	1.337.178	178.421	155.290	1.670.889	6.997.732	4.743.149	11.740.881	13.411.770

FORNTE: MPS/Coordenadoria de Informatica do INPS; Elaboracao NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTAS:

(1) Numero de beneficiarios estimado com base na razao entre a despesa total e o menor valor da cota do salario-familia, para o periodo 1980-91.

(2) Para o ano de 1992 faltam dados sobre o Auxilio Funeral rural.

(3) Inclui Pensoes, Abonos, Auxilio Doenca, Auxilio Reclusao e Auxilios por Acidente de Trabalho.

OBS.: Estao incluidos os beneficios do setor rural.

TABELA 5-A
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E CONTRIBUTIVOS
BRASIL - 1980-92

em composição percentual do total de benefícios

ANO	Salário Familia (1)	BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS						BENEFÍCIOS CONTRIBUTIVOS					
		R.M.V. URBANA		R.M.V. RURAL		RMV TOTAL	Auxílio Natalidade	Auxílio Funeral (2)	TOTAL	Aposentadoria	Outros (3)	TOTAL	TOTAL
		Invalidos	> 70 anos	Invalidos	> 70 anos								
1980	57.6	2.0	2.1	0.5	0.9	5.6	6.5	1.0	70.7	17.0	12.3	29.3	100.0
1981	55.5	2.0	2.0	0.6	1.0	5.6	6.7	1.0	68.8	18.2	13.0	31.2	100.0
1982	51.9	2.1	2.0	0.7	1.0	5.9	6.7	1.1	65.6	20.2	14.2	34.4	100.0
1983	45.8	2.4	2.1	0.9	1.1	6.5	6.5	1.2	59.9	23.5	16.6	40.1	100.0
1984	49.6	2.2	1.9	0.9	1.1	6.1	4.9	1.2	61.7	22.4	15.8	38.3	100.0
1985	50.3	2.1	1.7	0.9	1.2	6.0	4.4	1.1	61.8	22.5	15.7	38.2	100.0
1986	51.9	2.0	1.6	0.9	1.2	5.7	3.7	1.1	62.3	22.2	15.5	37.7	100.0
1987	54.1	1.8	1.4	0.9	1.1	5.3	3.2	0.9	63.5	21.3	15.2	36.5	100.0
1988	49.7	2.0	1.5	1.0	1.3	5.7	3.3	1.1	59.8	23.7	16.5	40.2	100.0
1989	52.2	1.8	1.3	1.0	1.2	5.3	2.3	0.8	60.6	22.8	16.7	39.4	100.0
1990	51.9	1.8	1.3	1.1	1.3	5.4	1.6	0.7	59.6	23.5	16.9	40.4	100.0
1991	50.2	1.8	1.2	1.0	1.2	5.4	1.1	0.6	57.4	24.5	18.1	42.6	100.0
1992	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

TABELA 5-A
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS E CONTRIBUTIVOS
BRASIL - 1980-92

em composicao percentual do grupo de beneficios

ANO	BENEFICIOS ASSISTENCIAIS						BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS					
	Salario Familia (1)	R.M.V. URBANA		R.M.V. RURAL		RMV TOTAL	Auxilio Natalidade	Auxilio Funeral (2)	TOTAL	Aposentadoria	Outros (3)	TOTAL
		Invalidos	> 70 anos	Invalidos	> 70 anos							
1980	81.4	2.9	3.0	0.7	1.3	7.9	9.2	1.5	100.0	58.0	42.0	100.0
1981	80.6	2.9	2.9	0.9	1.4	8.2	9.8	1.5	100.0	58.3	41.7	100.0
1982	79.2	3.2	3.0	1.1	1.6	8.9	10.2	1.7	100.0	58.6	41.4	100.0
1983	76.3	3.9	3.5	1.5	1.9	10.8	10.8	2.1	100.0	58.5	41.5	100.0
1984	80.3	3.5	3.0	1.5	1.8	9.9	7.9	1.9	100.0	58.6	41.4	100.0
1985	81.5	3.4	2.8	1.5	2.0	9.6	7.1	1.8	100.0	58.8	41.2	100.0
1986	83.2	3.1	2.5	1.5	1.9	9.1	6.0	1.7	100.0	58.9	41.1	100.0
1987	85.1	2.9	2.2	1.5	1.8	8.3	5.1	1.4	100.0	58.4	41.6	100.0
1988	83.1	3.3	2.5	1.7	2.1	9.6	5.6	1.8	100.0	59.0	41.0	100.0
1989	86.1	3.0	2.2	1.7	2.0	8.8	3.8	1.3	100.0	57.7	42.3	100.0
1990	87.1	3.0	2.1	1.8	2.1	9.1	2.6	1.2	100.0	58.2	41.8	100.0
1991	87.1	3.2	2.1	2.0	2.2	9.4	1.9	1.1	100.0	57.5	42.5	100.0
1992	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

FONTE: MPS/Coordenadoria de Informatica do INPS;
 ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTA:

(1) Numero de beneficiarios estimado com base na razao entre a despesa total e o menor valor da cota do Salario Familia, para o periodo 1980-91.

(2) Para o ano de 1992 faltam dados sobre o Auxilio Funeral rural.

(3) Inclui Pensoes, Abonos, Auxilio Doenca, Auxilio Reclusao e Auxilios por Acidente de Trabalho.

OBS.: Estao incluidos os beneficios do setor rural.

TABELA 5-B
PREVIDENCIA SOCIAL
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS E CONTRIBUTIVOS
BRASIL - 1981-92

em taxas anuais de crescimento do numero de beneficios

REGIOES E ESTADOS	Salario Familia (1)	BENEFICIOS ASSISTENCIAIS								BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS			TOTAL
		R.M.V. URBANA		R.M.V. RURAL		RMV TOTAL	Auxilio Natalidade	Auxilio Funeral (2)	TOTAL	Aposentadoria	Outros (3)	TOTAL	
		Invalidos > 70 anos	Invalidos > 70 anos										
1981	0,2	3,5	-0,6	28,1	6,7	4,7	7,4	2,9	1,2	11,3	10,0	10,8	4,0
1982	-9,8	1,5	-5,4	14,4	2,7	0,7	-4,2	0,6	-8,2	7,0	5,7	6,5	-3,7
1983	-17,1	4,8	0,1	11,8	3,3	3,9	-9,2	7,0	-14,0	9,4	9,7	9,5	-5,9
1984	17,7	0,6	-3,6	9,8	9,7	2,1	-18,1	5,7	11,9	3,9	3,5	3,7	8,6
1985	6,9	0,2	-2,8	10,9	11,7	3,0	-5,7	-0,5	5,4	5,4	4,4	5,0	5,2
1986	8,2	-1,2	-4,2	4,5	3,6	-0,2	-10,3	-2,5	5,9	3,6	3,4	3,5	4,9
1987	12,3	-0,1	-2,8	6,3	3,1	0,9	-6,9	-6,0	9,8	3,7	5,7	4,5	7,8
1988	-15,4	-0,8	-3,9	3,6	1,8	-0,3	-4,8	5,4	-13,3	2,4	-0,0003	1,4	-7,9
1989	13,5	0,2	-3,2	4,5	2,8	0,7	-25,9	-18,6	9,5	3,7	9,2	6,0	8,1
1990	-0,3	-1,0	-4,5	9,2	5,2	1,5	-31,9	-10,6	-1,4	3,5	1,7	2,7	0,2
1991	-7,1	-2,3	-6,7	-2,1	-5,0	-3,9	-32,9	-12,4	-7,5	0,3	3,0	1,4	-3,9
1992	-	-1,5	-6,5	-5,3	-9,9	-5,4	-36,9	-7,6	-88,8	9,3	0,3	5,5	-48,6
TAXAS GEOMETRICAS DE CRESCIMENTO													
1981-1988	-0,4	1,0	-2,9	10,9	5,3	1,8	-6,7	1,5	-0,6	5,8	5,3	5,6	1,5
1989-1992	-3,7	-1,6	-5,9	0,4	-3,4	-2,6	-34,0	-10,2	-53,3	4,3	1,7	3,2	-20,9

FONTE: MPS/ Coordenadoria de Informática do INPS;

ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTAS:

(1) Numero de beneficiarios estimado com base na razao entre a despesa total e o menor valor da cota do Salario Familia, para o periodo 1980-91.

(2) Para o ano de 1992 faltam dados sobre o Auxilio Funeral rural.

(3) Inclui Pensoes, Abonos, Auxilio Doenca, Auxilio Reclusao e Auxilios por Acidente de Trabalho.

OBS.: Estao includos os beneficios do setor rural.

TABELA 6
PREVIDENCIA SOCIAL
DESPESAS COM BENEFICIOS ASSISTENCIAIS E CONTRIBUTIVOS
BRASIL - 1980-92

em US\$ milhoes de dezembro de 1992 (1)

ANO								BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS			TOTAL	
	Salario	RENDA MENSAL		VITALICIA	RMV	Auxilio	Auxilio	TOTAL	Aposentadoria	Outros		TOTAL
	Familia	Invalidos	> 70 anos									
1980	1.051	448	510	959	132	37	2.179	7.672	5.006	12.678	14.857	
1981	1.025	477	541	1.017	140	39	2.221	8.105	5.249	13.354	15.576	
1982	939	538	610	1.148	158	45	2.290	9.227	6.027	15.255	17.544	
1983	661	490	555	1.045	144	41	1.890	8.350	5.379	13.729	15.620	
1984	664	383	395	777	79	27	1.547	7.682	4.677	12.359	13.906	
1985	736	401	358	758	59	26	1.580	8.039	4.527	12.566	14.146	
1986	786	451	395	846	65	29	1.726	9.047	5.314	14.362	16.088	
1987	563	326	303	629	52	21	1.265	6.698	3.965	10.663	11.928	
1988	387	298	284	582	48	20	1.037	6.132	3.855	9.986	11.024	
1989	259	318	303	622	50	21	952	6.590	4.864	11.454	12.406	
1990	147	332	318	650	53	22	873	7.087	5.112	12.199	13.072	
1991	111	433	355	787	2	0,2	900	7.195	5.696	12.891	13.792	
1992	220	468	375	843	17	7	1.087	9.504	5.525	15.028	16.115	

FONTE: Balancete Analítico e Acumulado do SINPAS;
 ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTAS:

(1) Dolar no cambio livre em dezembro de 1992: Cr\$ 11.213,12.

(2) Inclui Pensoes, Abonos, Auxilio Doenca, Auxilio Reclusao e Auxilios por Acidente de Trabalho.

OBS.: Estao incluidos os beneficios do setor rural.

TABELA 6-A
PREVIDENCIA SOCIAL
DESPESAS
COM BENEFICIOS ASISTENCIAIS E CONTRIBUTIVOS
BRASIL - 1980-92

em composicao percentual da despesa total.

ANO	Salario Familia	RENDA MENSAL		VITALICIA > 70 anos	RMV TOTAL	Auxilio Natalidade	Auxilio Funeral	TOTAL	BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS			TOTAL
		Invalidos							Aposentadoria	Outros (1)	TOTAL	
1980	7,1	3,0		3,4	6,5	0,9	0,3	14,7	51,6	33,7	85,3	100,0
1981	6,6	3,1		3,5	6,5	0,9	0,3	14,3	52,0	33,7	85,7	100,0
1982	5,4	3,1		3,5	6,5	0,9	0,3	13,1	52,6	34,4	86,9	100,0
1983	4,2	3,1		3,6	6,7	0,9	0,3	12,1	53,5	34,4	87,9	100,0
1984	4,8	2,8		2,8	5,6	0,6	0,2	11,1	55,2	33,6	88,9	100,0
1985	5,2	2,8		2,5	5,4	0,4	0,2	11,2	56,8	32,0	88,8	100,0
1986	4,9	2,8		2,5	5,3	0,4	0,2	10,7	56,2	33,0	89,3	100,0
1987	4,7	2,7		2,5	5,3	0,4	0,2	10,6	56,2	33,2	89,4	100,0
1988	3,5	2,7		2,6	5,3	0,4	0,2	9,4	55,6	35,0	90,6	100,0
1989	2,1	2,6		2,4	5,0	0,4	0,2	7,7	53,1	39,2	92,3	100,0
1990	1,1	2,5		2,4	5,0	0,4	0,2	6,7	54,2	39,1	93,3	100,0
1991	0,8	3,1		2,6	5,7	0,01	0,001	6,5	52,2	41,3	93,5	100,0
1992	1,4	2,9		2,3	5,2	0,1	0,05	6,7	59,0	34,3	93,3	100,0

TABELA 6-A
PREVIDENCIA SOCIAL
DESPESAS
COM BENEFICIOS ASISTENCIAIS E CONTRIBUTIVOS
BRASIL - 1980-92

em composicao percentual da despesa por grupo de beneficios

ANO	Salario Familia	RENTA MENSAL VITALICIA					TOTAL	BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS		
		Invalidos	> 70 anos	RMV TOTAL	Auxilio Natalidade	Auxilio Funeral		Aposentadoria	Outros (1)	TOTAL
1980	48,2	20,6	23,4	44,0	6,0	1,7	100,0	60,5	39,5	100,0
1981	46,1	21,5	24,3	45,8	6,3	1,8	100,0	60,7	39,3	100,0
1982	41,0	23,5	26,6	50,1	6,9	2,0	100,0	60,5	39,5	100,0
1983	35,0	25,9	29,3	55,3	7,6	2,1	100,0	60,8	39,2	100,0
1984	42,9	24,7	25,5	50,3	5,1	1,8	100,0	62,2	37,8	100,0
1985	46,6	25,4	22,6	48,0	3,7	1,6	100,0	64,0	36,0	100,0
1986	45,5	26,1	22,9	49,0	3,8	1,7	100,0	63,0	37,0	100,0
1987	44,5	25,8	24,0	49,7	4,1	1,7	100,0	62,8	37,2	100,0
1988	37,3	28,7	27,4	56,1	4,6	1,9	100,0	61,4	38,6	100,0
1989	27,2	33,4	31,9	65,3	5,3	2,2	100,0	57,5	42,5	100,0
1990	16,9	38,1	36,4	74,5	6,1	2,6	100,0	58,1	41,9	100,0
1991	12,4	48,1	39,4	87,4	0,2	0,02	100,0	55,8	44,2	100,0
1992	20,2	43,0	34,5	77,6	1,5	0,7	100,0	63,2	36,8	100,0

FONTE: Balancete Analítico e Acumulado do SINPAS;

ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTA: (1) Inclui Pensões, Abonos, Auxílio Doença, Auxílio Reclusão e Auxílios por Acidente de Trabalho.

OBS: Estão incluídos os benefícios do setor rural.

TABELA 6-B
PREVIDENCIA SOCIAL
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS E CONTRIBUTIVOS
BRASIL - 1981-92

em taxas anuais de crescimento da despesa

REGIOES E ESTADOS	Salario Familia	RENDA MENSAL VITALICIA		RMV TOTAL	Auxilio Natalidade	Auxilio Funeral	TOTAL	BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS			TOTAL
		Invalidos	> 70 anos					Aposentadoria	Outros (1)	TOTAL	
1981	-2,5	6,3	5,9	6,1	6,1	5,8	2,0	5,6	4,8	5,3	4,8
1982	-8,3	12,9	12,8	12,8	13,0	13,4	3,1	13,8	14,8	14,2	12,6
1983	-29,7	-8,8	-9,1	-9,0	-8,7	-9,2	-17,4	-9,5	-10,8	-10,0	-11,0
1984	0,4	-21,9	-28,8	-25,6	-45,3	-33,1	-18,2	-8,0	-13,1	-10,0	-11,0
1985	11,0	4,7	-9,4	-2,5	-25,0	-5,3	2,1	4,6	-3,2	1,7	1,7
1986	6,7	12,6	10,5	11,6	10,0	11,5	9,3	12,5	17,4	14,3	13,7
1987	-28,3	-27,7	-23,3	-25,7	-20,7	-25,6	-26,7	-26,0	-25,4	-25,8	-25,9
1988	-31,2	-8,7	-6,2	-7,5	-6,5	-6,8	-18,0	-8,5	-2,8	-6,3	-7,6
1989	-33,2	6,9	6,8	6,8	4,7	7,2	-8,2	7,5	26,2	41,7	12,5
1990	-43,0	4,4	4,8	4,6	4,6	5,1	-8,3	7,6	5,1	6,5	5,4
1991	-24,5	30,1	11,5	21,0	-96,9	-99,3	3,1	1,5	11,4	5,7	5,5
1992	97,7	8,1	5,8	7,1	914,9	4520,3	20,7	32,1	-3,0	16,6	16,8
TAXAS GEOMETRICAS DE CRESCIMENTO											
1981-1988	-11,7	-5,0	-7,1	-6,0	-11,8	-7,6	-8,9	-2,8	-3,2	-2,9	-3,7
1989-1992	-5,3	13,7	7,3	10,7	-31,0	-29,8	4,5	13,0	4,3	9,5	9,1

FONTE: Balancete Analítico e Acumulado do SINPAS;
 ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTA: (1) Inclui Pensões, Abonos, Auxílio Doença, Auxílio Reclusão e Auxílios por Acidente de Trabalho.

OBS.: Estão incluídos os benefícios do setor rural.

TABELA 7
VALORES MEDIOS DA COTA DO SALARIO-FAMILIA
BRASIL - 1980-91

ANOS	EM Cr\$ CORRENTES	EM US\$ COMERCIAL	INDICE DE CRECIMENTO	TAXAS DE VARIACAO
1980	0,000201	3,81	100	---
1981	0,000408	4,38	115	15,0
1982	0,000810	4,52	119	3,2
1983	0,001738	3,02	79	-33,2
1984	0,004769	2,58	68	-14,6
1985	0,016104	2,60	68	0,8
1986	0,038500	2,83	74	8,8
1987	0,079802	2,04	54	-27,9
1988	0,508796	1,94	51	-4,9
1989	4,252775	1,60	42	-17,5
1990	68,990000	1,01	27	-36,9
1991	386,073167	0,95	25	-5,9
1992				

FONTE: MPS/DATAPREV - SINTESE.

OBS.: Cruzeiros no padrao monetario em vigor a partir de marco de 1993. Dolar no cambio medio de venda no ano.

TABELA 8
ESTIMATIVA DA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS POR FAIXAS DE
SALÁRIO MÍNIMO
BRASIL - dezembro de 1991

em percentuais por faixas

FAIXAS DE SALÁRIO MÍNIMO	BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (1)		BENEFÍCIOS CONTRIBUTIVOS			TOTAL (100% EM NÚMEROS ABSOLUTOS)
	Renda M. Vitalícia	Aux. Funeral e Natalidade	Auxílio Reclus + o	Aposentadoria	Outros	
0-1	14,5	4,6	0,04	43,4	37,5	9.918.415
1-2	--	--	0,02	59,6	40,4	1.105.113
2-3	--	--	0,01	65,4	34,5	589.965
3-5	--	--	0,002	73,3	26,7	648.911
5-7	--	--	0,0003	81,4	18,6	329.549
7-10	--	--	--	94,4	5,6	298.619
10-15	--	--	--	90,8	9,2	56.215
15-20	--	--	--	59,8	40,2	4.880
mais de 20	--	--	--	56,6	43,4	2.774
TOTAL	10,9	3,5	0,04	49,0	36,4	12.954.440

TABELA 8
ESTIMATIVA DA DISTRIBUICAO DOS BENEFICIOS POR FAIXAS DE
SALARIO MINIMO
BRASIL - dezembro de 1991

em percentuais por beneficio

FAIXAS DE SALARIO MINIMO	BENEFICIOS ASSISTENCIAIS (1)		BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS			TOTAL
	Renda M. Vitalicia	Aux. Funeral e Natalidade	Auxilio Reclus + o	Aposentadoria	Outros	
0-1	100,0	100,0	95,1	66,9	80,3	76,6
1-2	--	--	3,9	10,2	9,7	8,5
2-3	--	--	0,7	6,0	4,4	4,6
3-5	--	--	0,2	7,4	3,7	5,0
5-7	--	--	0,02	4,2	1,3	2,5
7-10	--	--	--	4,4	0,4	2,3
10-15	--	--	--	0,8	0,1	0,4
15-20	--	--	--	0,05	0,04	0,04
mais de 20	--	--	--	0,02	0,03	0,02
TOTAL (em milhares)	100,0 (1.418)	100,0 (451)	100,0 (4,87)	100,0 (6.353)	100,0 (4.721)	100,0 (12.954)

FONTE: Baseado em dados de 1990 e 1991 do MIPS/DATAPREV, SINTESE (Sistema Integrado de Series Historicas); NEPP UNICAMP, 1993.

NOTAS: (1) Para o Salário-Família nao há dados por faixa de renda.

OBS: A estimativa considerou o número total de beneficios de dezembro de 1991.

TABELA 9
PREVIDENCIA SOCIAL
BENEFICIOS EM MANUTENCAO E COMPOSICAO DOS BENEFICIOS ASSISTENCIAIS, CLASSIFICADOS SEGUNDO
O NUMERO E PERCENTUAL DE BENEFICIARIOS
BRASIL - dezembro de 1991

GRUPOS E ESPECIES DE BENEFICIO	Nº DE BENEFICIARIOS	DISTRIBUICAO PERCENTUAL	PERCENTUAL ACUMULADO
+ BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	14.973.943	57,5	57,5
- RURAL	3.488.802	13,4	70,9
+ PENSAO	2.494.557	9,6	80,4
+ APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	1.554.777	6,0	86,4
- APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVICIO	1.499.065	5,8	92,2
- APOSENTADORIA POR IOADE	923.875	3,5	95,7
+ AUXILIO DOENCA	505.306	1,9	97,6
- ACIDENTE DO TRABALHO	454.064	1,7	99,4
- ABONOS	154.183	0,6	99,98
- AUXILIO RECLUSAO	4.531	0,02	100,0
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS EM MANUTENCAO	14.522.988	55,7	--
+ Salario Familia (1)	13.104.982	50,3	--
+ RMV Invalidos Urbanos	478.205	1,8	--
+ RMV p/ Maiores de 70 anos Rural	324.907	1,2	--
+ RMV Maiores de 70 anos Urbano	321.563	1,2	--
+ RMV Invalidos Rurais (Lei 6179/74)	293.331	1,1	--
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS CONCEDIDOS	450.955	1,7	--
+ Auxilio Natalidade	359.164	1,4	--
+ Auxilio Funeral	91.791	0,4	--
- TOTAL	26.053.103	100,0	--

FONTE: DATAPREV/DIMQ.P/PLANO TABULAR DE BENEFICIOS, Previdencia em Dados, 7(3) 1992;
 ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTA: (1) Numero de beneficiarios estimado pela razao entre o gasto total e a menor cota do Salario Familia em 1991.

TABELA 10
PREVIDENCIA SOCIAL
BENEFICIOS EM MANUTENCAO E COMPOSICAO DOS BENEFICIOS
ASSISTENCIAIS, CLASSIFICADOS SEGUNDO A DESPESA COM OS
BENEFICIOS E PERCENTUAIS
BRASIL - dezembro de 1991

GRUPOS E	ESPECIES DE BENEFICIO	DESPESA EM Cr\$ MILHOES DE DEZ-92	DESPESA EM US\$ 1.000 DE DEZ-92	DISTRIBUICAO PERCENTUAL	PERCENTUAL ACUMULADO
-	APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVICO	2.377.861	212.061	26,8	26,8
•	RURAL	1.852.886	165.243	20,9	47,7
-	PENSAO	1.608.952	143.488	18,1	65,8
-	APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	963.072	85.888	10,9	76,7
-	BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	805.911	71.872	9,1	85,8
-	APOSENTADORIA POR IDADE	644.290	57.459	7,3	93,0
-	AUXILIO DOENCA	288.730	25.749	3,3	96,3
-	ACIDENTE DO TRABALHO	248.420	22.154	2,8	99,1
-	ABONOS	78.505	7.001	0,9	99,97
-	AUXILIO RECLUSAO	2.441	218	0,03	100,0
	BENEFICIOS ASSISTENCIAIS EM MANUTENCAO	796.721	71.053	9,0	-
•	RMV Invalidos Urbanos	252.653	22.532	2,8	-
•	RMV p/ Maiores de 70 anos Rural	171.660	15.309	1,9	-
•	RMV Maiores de 70 anos Urbano	169.894	15.151	1,9	-
•	RMV Invalidos Rurais (Lei 6179/74)	154.978	13.821	1,7	-
•	Salario Familia (1)	47.536	4.239	0,5	-
	BENEFICIOS ASSISTENCIAIS CONCEDIDOS	9.189	820	0,1	-
•	Auxilio Natalidade	8.373	747	0,1	-
•	Auxilio Funeral	816	73	0,01	-
•	TOTAL	8.871.067	791.133	100,0	-

FONTE: DATAPREV/DIMQ.P/PLANO TABULAR DE BENEFICIOS, Previdencia em Dados, 7(3) 1992;
 ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTA: (1) Despesa com o Salario Familia refere-se ao valor anual dividido por 12.

TABELA 11
PREVIDENCIA SOCIAL
COMPOSICAO PERCENTUAL DOS BENEFICIOS ASSISTENCIAIS DE
ACORDO COM O NUMERO DE BENEFICIARIOS E AS DESPESAS
BRASIL - dezembro de 1991

ESPECIE	Nº DE BENEFICIARIOS	DISTRIBUICAO PERCENTUAL	DESPESA EM Cr\$ MILHOES DE DEZ-92	DISTRIBUICAO PERCENTUAL
RENDA MENSAL VITALICIA	1.418.006	9,5	749.185	93,0
· Invalidos Urbanos	478.205	3,2	252.653	31,4
· Maiores de 70 anos Urbano	321.563	2,1	169.894	21,1
· Invalidos Rurais (Lei 6179/74)	293.331	2,0	154.978	19,2
· Maiores de 70 anos Rural	324.907	2,2	171.660	21,3
SALARIO-FAMILIA (1)	13.104.982	87,5	47.536	5,9
PARCELA UNICA	450.955	3,0	9.189	1,1
· Auxilio Natalidade	359.164	2,4	8.373	1,0
· Auxilio Funeral	91.791	0,6	816	0,1
- TOTAL	14.973.943	100,0	805.911	100,0

FONTE: DATAPREV/DIMQ.P/PLANO TABULAR DE BENEFICIOS, Previdencia em Dados, 7(3) 1992;
 ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTA: (1) Numero de beneficiarios estimado pela razao entre o gasto total e a menor cota do Salario Familia. Despesa refere-se ao valor anual dividido por 12.

TABELA 12
PREVIDENCIA SOCIAL
BENEFICIOS EM MANUTENCAO E COMPOSICAO DOS BENEFICIOS
ASSISTENCIAIS, CLASSIFICADOS SEGUNDO O VALOR PER CAPITA
DOS BENEFICIOS
BRASIL - dezembro de 1991

GRUPOS E	ESPECIES DE BENEFICIO	PER CAPITA EM S.M. (1)	PERCENTUAL DE BENEFICIARIOS	PERCENTUAL ACUMULADO	PERCENTUAL DA DESPESA	PERCENTUAL ACUMULADO
-	APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVICO	3,0	5,8	5,8	26,8	26,8
-	APOSENTADORIA POR IDADE	1,3	3,5	9,3	7,3	34,1
-	PENSAO	1,2	9,6	18,9	18,1	52,2
•	APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	1,2	6,0	24,8	10,9	63,1
-	AUXILIO DOENCA	1,1	1,9	26,8	3,3	66,3
-	ACIDENTE DO TRABALHO	1,0	1,7	28,5	2,8	69,1
-	AUXILIO RECLUSAO	1,0	0,02	28,5	0,03	69,1
-	RURAL	1,0	13,4	41,9	20,9	90,0
-	ABONOS	1,0	0,6	42,5	0,9	90,9
-	BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	0,1	57,5	100,0	9,1	100,0
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS EM MANUTENCAO		0,1	55,7	-	9,0	-
-	RMV Maiores de 70 anos Urbano	1,0	1,2	-	1,9	-
-	RMV Invalidos Rurais (Lei 6179/74)	1,0	1,1	-	1,7	-
-	RMV p/ Maiores de 70 anos Rural	1,0	1,2	-	1,9	-
-	RMV Invalidos Urbanos	1,0	1,8	-	2,8	-
-	Salario Familia (2)	0,01	50,3	-	0,5	-
BENEFICIOS ASSISTENCIAIS CONCEDIDOS		0,04	1,7	-	0,1	-
-	Auxilio Funeral	0,02	1,4	-	0,1	-
-	Auxilio Natalidade	0,04	0,4	-	0,01	-
-	TOTAL	0,6	100,0	-	100,0	-

FONTE: DATAPREV/DIMQ.P/PLANO TABULAR DE BENEFICIOS, Previdencia em Dados, 7(3) 1992;
 ELABORACAO: NEPP/UNICAMP, 1993.

NOTA: (1) SM = Salario Mínimo. Em dezembro de 1991, valor igual a Cr\$ 42.000,00.

(2) Numero de beneficiarios estimado pela razao entre o gasto total e a menor cota do Salario Familia. Despesa refere-se ao valor anual dividido por 12.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Plano de Benefícios da Previdência Social Brasileira inclui um conjunto de benefícios de ambígua definição e difícil enquadramento, examinados a partir da questão: quais benefícios seriam efetivamente assistenciais?

Os benefícios do antigo Plano Rural, a renda mensal vitalícia, o auxílio-reclusão, as aposentadorias e pensões aos anistiados e seus dependentes e as pensões por morte devido à síndrome de talidomida não são, nem devem ser, considerados assistenciais. Com exceção do último, os quatro primeiros constituem-se benefícios tipicamente previdenciários, isto é, **SUBSTITUEM A RENDA QUANDO CESSA A ATIVIDADE**. Se não tem base contributiva (como é o caso dos benefícios aos trabalhadores rurais ou aos idosos de RMV), isso se deve e se explica por uma definição histórica e específica de solidariedade do nosso sistema previdenciário, situação, aliás, bastante freqüente em outros sistemas. Problema de natureza diversa é discutir as alternativas para reestruturar o financiamento desses benefícios. O caso da pensão por morte devido a síndrome da talidomida é excepcional: não é um benefício previdenciário, nem assim tem sido considerado, na prática. Constitui-se em indenização totalmente custeada pela União, e sua presença na Previdência se deve a razões de ordem prática.

Diferentemente, o salário-família, tradicionalmente considerado como previdenciário, deve ser considerado como assistencial, devido a sua seletividade e focalização sobre famílias carentes (e suas especificações: numerosas, monoparentais, etc.). E, obviamente, os auxílios-funeral e natalidade são tipicamente assistenciais.

As alternativas e recomendações a seguir referem-se a todos os benefícios indicados, tanto assistenciais quanto não assistenciais.

7.1 Custeio

O reforço da participação do Estado (incluído os estados e os municípios) no custeio de alguns benefícios assistenciais, de modo a permitir a

extensão de sua cobertura e manutenção de seus valores em um patamar adequado parece o princípio geral que deve orientar a busca de alternativas. No caso dos benefícios previdenciários não adequadamente financiados, novas formas de custeio também devem ser usadas. Entretanto, apenas o exame, caso a caso, pode permitir a especificação das modalidades possíveis.

7.2 Benefícios

- Do trabalhador rural (com exceção da RMV).

Os benefícios do trabalhador rural são custeados pela folha urbana de contribuições, e esta situação não confere caráter assistencial aos mesmos. Por outro lado, é bastante comum, nos países que o têm, que regimes previdenciários rurais sejam deficitários, dada as dificuldades das relações de trabalho no campo.

Entretanto, essa compreensão não exige a constatação da difícil situação em que hoje se encontra esse segmento da Previdência Brasileira.

Para esse quadro de problemas parece ser necessária a estruturação de mecanismos de avaliação, fiscalização e controle do faturamento, produção, patrimônio e relações trabalhistas nos diversos setores de produção agrícola, de forma descentralizada e com o concurso das organizações de representação de interesses dos trabalhadores e dos governos locais. Os recursos arrecadados por essa via deveriam destinar-se a um conjunto básico de benefícios para substituir a renda dos trabalhadores de menor poder aquisitivo. Aos trabalhadores e produtores individuais com rendimento acima de determinado nível, deveria ser oferecida a possibilidade de inscrição em um plano de previdência complementar, público ou privado, regulamentado de forma adequada e destinado ao conjunto da população com capacidade contributiva suficiente para arcar com os custos de um programa de semelhante natureza.

- **Renda mensal vitalícia.**

Atualmente, através desse benefício, a Previdência protege 1,4 milhões de idosos, aproximadamente. Conforme trabalhos recentes de Brandão Lopes (1992), estima-se que a população idosa indigente ou pobre, segundo informações da PNAD/89, é da ordem de 3,8 milhões, no Brasil urbano e rural. Segundo as estimativas deste estudo, estariam fora de cobertura previdenciária, praticamente 2/3 dos idosos carentes. Tanto por disposição constitucional, quanto para efetivamente implementar uma pensão social mínima, sugere-se a extensão desse benefício a todos.

As fontes de financiamento destinadas a cobrir tal despesa adicional de extensão da RMV deveriam ser o Tesouro Federal, os estaduais e os municipais, restringido os recursos previdenciários para aquele segmento, com condições de elegibilidade semelhantes as atuais. Estimativas dos custos dessa política são apresentadas na última parte desta Seção.

- **Benefícios familiares: auxílio-natalidade e salário-família.**

O reforço e a integração dos benefícios de proteção à família constituem-se no princípio aqui observado. Por tal razão, não se considera o salário-maternidade - benefício estritamente previdenciário, devido a mulher trabalhador assegurada. E é também por isto que se trata, de forma integrada, do salário e do auxílio-natalidade.

Uma verdadeira política familiar, nitidamente assistencial, -isto é, destinada prioritariamente as famílias indigentes- pode ter seu embrião na reestruturação dos dois benefícios, hoje, constantes do plano de benefícios da previdência.

A idéia nuclear seria a criação de um sistema integrado de benefícios, fora da previdência social, que complemente a renda familiar, diferenciando, positivamente, famílias numerosas e monoparentais. Esses benefícios, no caso do auxílio a filhos, devem estar vinculados à observância das prescrições de saúde materno-infantil (nos postos de saúde) e à frequência às aulas (das crianças em idade escolar de 1º ou 2º grau, conforme a extensão da cobertura do sistema).

Não se deseja desenhar e detalhar um programa integrado dessa natureza, até porque não estaria na órbita do Ministério da Previdência tal responsabilidade, sequer sua implementação e avaliação. Tampouco seria o Ministério da Previdência Social a localização institucional mais adequada.

Entretanto, é possível iniciar a alteração de 2 benefícios assistenciais hoje sob a responsabilidade da Previdência (auxílio-natalidade e salário-família), no sentido indicado. Isso significaria a supressão completa do auxílio-natalidade do plano de benefícios e a transformação do salário-família em benefício que, efetivamente, aumente a renda familiar de famílias pobres numerosas ou monoparentais. Poder-se-ia estabelecer uma escala que vinculasse uma quantidade crescente de salários ou percentuais desse a um determinado número de filhos, até o limite de 3 ou 4, por exemplo, em un faixa etária com necessidade de proteção, (0 a 10) anos, ou 0 a 14 ou ainda, 0 a 17 anos, dependendo da disponibilidade de recursos). Além disso, e variando segundo a faixa etária, a concessão mensal do benefício estaria vinculada ao cumprimento de uma atividade de proteção ou aprimoramento das condições de vida de criança/adolescente (no caso, atividades na unidade básica de saúde ou desempenho escolar). Novamente, na última parte deste estudo, sugerem-se algumas estimativas do custo de um programa dessa natureza, a partir das informações disponíveis.

- **Auxílio-funeral.**

A Previdência gastou, em 1992, 7 milhões de dólares com esse benefício, gasto com tendência declinante, atendendo a uma parcela bastante pequena de população pobre e indigente. Por outro lado, na atual conjuntura do país, já são as prefeituras municipais que providenciam o funeral do indigente. Propõe-se a supressão pura e simples de tal auxílio do plano de benefícios e a transferência completa da responsabilidade de concessão desse auxílio para os governos municipais.

- **Outros benefícios.**

Para os casos de auxílio-reclusão, pensão por morte devido a síndrome da talidomida e aposentadorias/pensões de anistiados, propõe-se, face aos argumentos já expostos, a sua permanência e regras de concessão e manutenção tal como estão no plano de benefícios previdenciários.

Notas Bibliográficas

- (1) Para a discussão do marco conceitual dos benefícios assistenciais previdenciários, adotou-se a Lei nº 8,213, de 42/7/1991, e o Decreto nº 611, de 21/7/1992, que regulamentam os benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 8,212, de 25/7/1991, e o Decreto nº 612, de 21/7/1992, que regulamentam a organização e o custeio da Seguridade Social.
 - (2) Este benefício não pode ser acumulado com qualquer outra espécie de benefício previdenciário.
 - (3) Vide Quadros 2 e 3, para analisar as condições de carência da renda mensal vitalícia e do auxílio natalidade.
 - (4) A concessão de determinados benefícios assistenciais diretamente pelas empresas, como é o caso de salário-família e do auxílio natalidade, agiliza enormemente o processo. Da mesma forma, para o caso da renda mensal vitalícia, o papel das instituições de guarda ou moradia de idosos (asilos), enquanto intermediários do segurado frente à máquina previdenciária, tem agilizado os pedidos e o recebimento dos benefícios a que essa população têm direito. Entretanto a situação do segurado isolado, especialmente o de baixa renda e baixo nível de instrução frente à burocracia previdenciária, ainda é muito precária.
 - (5) Para maiores detalhes sobre os problemas operacionais da Previdência Social, vide SILVA, P.L.B. Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da Previdência Social na Nova República. (Tese de Doutorado apresentada à FFLCH/USP).
 - (6) O recente debate sobre fontes alternativas de financiamento para o setor saúde, dada a impossibilidade da contribuição social sobre folha de salários arcar com a totalidade das despesas com benefícios, ilustra bem a face problemática da ausência de vinculação.
-

- (7) GUEDES, L.C.P. Formas de taxaço sobre a folha de salários, o lucro e o faturamento das empresas rurais. (Nota Técnica elaborada em fev. 1989, para a Secretaria de Estudos Especiais do MPAS).
 - (8) Para uma discussáo bastante completa dessa controvérsia e de seus impactos sobre a previdéncia rural e para a produáo agrícola, vide KAGEYAMA, A. & DA SILVA, J. Graziano. *Previdéncia Social Rural: avanços e recuos*. Campinas, IE/UNICAMP (mimeo).
 - (9) Ver artigos 215 a 223 da Lei nº 8.112, de 11/12/90.
 - (10) Parágrafo 2º do Artigo 231, da Lei nº 8.112, de 11/12/90.
 - (11) Na verdade, segundo a lei 8,162 de 08/01/91, as alíquotas foram estabelecidas em: 9% (até a referencia NA 8; 10%, da referencia NA 8 a N1 21; 11%, da NI 21 a NS 14; e 12%, acima da referência NS 14.
 - (12) Vale observar que a Constituição de 1988 e a Lei nº 8,212, de 24 de julho de 1991, não vinculam a contribuição sobre a folha à Previdência Social. Pelo contrário, prevêm o financiamento de Saúde, Previdência e Assistência Social pelo conjunto de recursos que formaram a base de sustentação da seguridade social. Na prática, contudo, a tendência tem sido direcionar o produto da arrecadação da contribuição sobre a folha para o custeio dos benefícios previdenciários, a contribuição sobre o lucro líquido para os benefícios assistenciais, e a arrecadação do FINSOCIAL (hoje COFINS) para a saúde. No orçamento de 1993, apenas 15.5% dos recursos de contribuições de empregados e empregadores destinam-se a saúde, embora, como é notório, isso não seja cumprido.
 - (13) Trata-se da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
 - (14) Conforme determina a Constituição, essas alíquotas passam a vigorar a partir de 21 de outubro de 1993. Tendo em vista que o Poder Executivo prevê, para 1994, a elaboração e aprovação de um novo plano de seguridade social para o servidor público, as alíquotas serão aplicadas somente até 30 de junho de 1994.
-

- (15) O salário-de-benefício consiste na média aritmética simples de 36 salários- de- contribuição, escolhidos entre os últimos 48 meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento. No caso de acidente de trabalho, pode ser considerado, caso seja mais vantajoso para o segurado, o salário-de-contribuição vigente no dia.
- (16) Para os trabalhadores; rurais, os limites de idade são reduzidos para 60 e 55 anos (homens e mulheres, respectivamente).
- (17) Requer, pelo menos, 180 meses de contribuição.
- (18) A estimativa do número de beneficiários do salário-família parte da divisão do total do gasto realizado com o pagamento do benefício pelo valor da cota a cada mês. O fato das variações do valor da cota terem sido grandes no período, conforme Tabela 7, leva a distorções no número de beneficiários estimado ano a ano. O número apresentado deve ser considerado apenas como um referencial da abrangência do benefício.
- (19) Obviamente, examinados com detalhe os valores per capita das espécies de benefícios que compõem o grupo das aposentadorias, encontrar-se-ão valores muito superiores ao valor médio de 3 SMs.
- (20) Infelizmente, não foi possível obter a distribuição dos beneficiários do salário- família para os diferentes estados da federação.
-

CAPITULO III

FINANCIAMENTO

Por: KAIZÔ IWAKAMI BELTRÃO
BERNARDO JUNQUEIRA LUSTOSA
FRANCISCO E. BARRETO DE OLIVEIRA

1. INTRODUÇÃO

A magnitude dos recursos financeiros movimentados pela seguridade social no Brasil, que atinge cerca de 8,5% PIB em 1992, torna o seu financiamento crucial dentro do contexto do equilíbrio das contas públicas. Como pode ser observado na Tabela 1, o orçamento da seguridade social na virada desta década tem sido basicamente da mesma magnitude que o Orçamento Fiscal da União, modificando uma relação que, no passado, foi de aproximadamente 2/3 entre os dispêndios da Seguridade e do Orçamento. Comparado ao orçamento agregado de estados e municípios, constata-se que o orçamento da Seguridade é também da mesma ordem de grandeza.

Será efetuado um diagnóstico do atual esquema de financiamento sob a ótica da viabilidade econômico-financeira bem como da equidade. A seguir fornece-se estimativas do comportamento futuro de cada uma das fontes (folha de salários, faturamento e lucro) para vários cenários macroeconômicos futuros.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 Referência conceitual: aspectos básicos de custeio

a) Capitalização ou Repartição.

Em um regime de capitalização, as contribuições aportadas são capitalizadas, real ou contabilmente, constituindo-se reservas para a

cobertura das futuras despesas com benefícios. Por oposição, em um regime de repartição simples, os recursos arrecadados em um determinado exercício são utilizados para o pagamento dos benefícios durante este mesmo exercício. Eventualmente, mesmo em repartição, são constituídas “reservas de contingência”, com a finalidade de amortecer eventuais flutuações sazonais no comportamento da receita e da despesa do sistema a ser financiado.

Na primeira modalidade, todos os demais fatores constantes (nível de reposição, aumento real da base de incidência, alíquotas etc), o equilíbrio do sistema fica dependente da razão entre o número de contribuintes e o número de beneficiários. Conforme as variáveis demográficas e/ou outros fatores de natureza estrutural e conjuntural venham a provocar uma redução, ao longo do tempo, desta relação, três são as alternativas de solução para o estabelecimento do equilíbrio do sistema:

- aumento das alíquotas de contribuição
- redução do nível de reposição
- estabelecimento de regras mais restritivas para a passagem da condição de contribuinte à de beneficiário.

É claro que, na prática, uma combinação destas alternativas é muitas vezes adotada, nem sempre de forma explícita e visível à população em geral. O que se pode concluir é que um sistema custeado por repartição necessita de freqüentes ajustes, o que, dada uma opinião pública razoavelmente conscientizada, não se constitui intrinsecamente em uma desvantagem.

Tendo-se em vista que o sistema de repartição é essencialmente constituído por transferências entre pessoas de uma mesma geração (intrageneracionais) e de gerações distintas (intergeracionais), não é direta e clara a relação entre os aportes individuais de contribuições e os benefícios a serem recebidos. No Brasil, em particular, onde o recebimento dos benefícios está, na maior parte dos casos, condicionado à comprovação de um vínculo formal de trabalho e não ao efetivo recolhimento das contribuições aos cofres da previdência, o sistema de repartição adotado favorece a evasão. Em outras palavras, mesmo que o empregador venha a se apropriar indevidamente das contribuições descontadas do salário do empregado, sem falar naquelas devidas por ele próprio, o segurado não

deixa de fazer jus ao benefício, desde que comprove estar empregado com vínculo formal durante o tempo requerido. Um sistema como este fica completamente à mercê da fiscalização exercida por terceiros que, como é notório, nem sempre apresenta os requisitos mínimos de eficiência na repressão a todos os tipos de fraudes que permeiam a arrecadação de contribuições sociais neste país. É mesmo discutível se é, técnica e economicamente viável montar um sistema de fiscalização que prescindia do contribuinte como fiscal de seus próprios interesses. Este inconveniente pode ser minimizado, mesmo em um regime de repartição, através do condicionamento da concessão do benefício ao segurado à existência de registros administrativos sobre suas contribuições. Por sua vez, o órgão responsável pela administração da seguridade/seguro social deve fornecer ao segurado, mensalmente, um “extrato de conta”, possibilitando seu próprio controle.

Um segundo argumento freqüentemente levantado contra o regime de repartição é que se trata de um sistema de transferência que costuma retirar recursos de grupos sociais com maior propensão marginal à poupança e ao investimento em relação aos grupos sociais para os quais os recursos são transferidos. De fato, aposentados, pensionistas, doentes, desempregados e carentes em geral possuem, via de regra, altíssima propensão marginal ao consumo, fruto mesmo de sua baixa condição sócio- econômica.

A tentativa de quantificar estes efeitos de inibição da poupança e da formação de capital⁽¹⁾ esbarra em consideráveis dificuldades teóricas, metodológicas e práticas. De qualquer forma, pode-se afirmar, com alguma segurança, que um sistema de repartição não incentiva a poupança.

Já em um regime de capitalização, que pode ser “em conta individual” ou “em conta coletiva”, as dificuldades residem, principalmente, em se evitar que o governo lance mão das reservas para financiar déficits e/ou outros programas, com retornos nem sempre compatíveis com as exigências de rentabilidade atuarial mínima. A história da Previdência, não só no Brasil, mas em praticamente todo o mundo, é farta em exemplos desta natureza. O pior cenário é aquele em que os recursos capitalizados pelo seguro social (básico ou complementar) são utilizados para financiar o déficit do governo. Os títulos de dívida pública dados como garantia⁽²⁾, adquiridos normalmente de forma compulsória, têm rentabilidade muitas vezes baixa

e liquidez ainda mais questionável, comprometendo a rentabilidade das reservas que deverão lastrear a concessão dos futuros benefícios e a continuidade de pagamento daqueles já concedidos. Mais ainda, a viabilidade de resgate futuro destes títulos depende, muitas vezes, de uma promessa implícita de aumento da base e/ou da carga fiscal, nem sempre viáveis, a depender do desempenho futuro da economia em geral e das finanças do governo em particular.

Finalmente, o pior cenário é aquele onde os recursos capitalizados pelo sistema de seguro social são canalizados pelo setor público de forma compulsória para a cobertura de seu déficit, permitindo o financiamento de déficits ainda maiores via captação junto ao restante do setor privado.

Este problema, que é de natureza eminentemente política, pode ser parcialmente resolvido ou, pelo menos, minorado, através de capitalização em conta individual, com um processo permanente de informação ao segurado sobre o valor e composição de seus ativos. A idéia é que a pressão política será exercida por milhares ou milhões de segurados, detentores de contas individuais, contra a intervenção deletéria do governo sobre seu pequeno número de administradores de recursos capitalizados "em conta coletiva". As recentes experiências brasileiras, por exemplo, no caso do FGTS, parecem confirmar esta tese.

Por outro lado, a capitalização individual das contribuições inviabiliza, muitas vezes, a concessão de benefícios razoáveis, ainda que mínimos, a segmentos mais desfavorecidos da população, dada a irregularidade e/ou insuficiência de seus aportes. Nestes casos, em se tratando do sistema básico estatal, o governo se vê quase sempre obrigado a suplementar os benefícios com recursos gerais; se esta complementação é elevada e torna-se a regra geral ao invés da exceção, o regime passa a ser, na prática, de repartição.

Do lado positivo, o regime de capitalização apresenta a oportunidade de captar recursos para o investimento com prazos de retorno médio a longo, o que, em uma economia em desenvolvimento, constitui-se em fator fundamental ao crescimento econômico sustentado. Também a evasão tende a ser drasticamente reduzida em comparação ao regime de repartição, se o sistema for de conta individual; cada segurado é fiscal de seus próprios interesses. Em um país em que o índice de evasão de contribuições

previdenciárias é da ordem de 50% da receita potencial, talvez esta seja uma consideração estratégica nas alternativas para uma reforma efetiva. Finalmente, em um regime de capitalização bem dimensionado e administrado, com limites de aplicações estabelecidos à luz de critérios técnicos, os ajustes tendem a ser menos freqüentes, o que, sob o ponto de vista de confiança do público, pode constituir-se em uma vantagem política significativa.

b) Empregado ou Empregador.

Parece haver um raro consenso entre os economistas sobre tributos ou contribuições pagos pela empresa; no final, quem paga a conta, ou pelo menos a maior parte dela, parece ser sempre a pessoa física. De fato, nas economias contemporâneas, em grande parte caracterizadas por elevados graus de oligopolização, a prática do **mark-up** é bastante disseminada, sendo os tributos e contribuições indiretas repassadas ao preço, os quais, em última instância, são pagos pela sociedade.

Ocorre, no entanto, uma diferença de percepção, por parte do contribuinte, extremamente importante sob o ponto de vista político. Impostos, taxas ou contribuições pagos diretamente pela pessoa física são claramente percebidos como uma redução de renda. Aqueles “pagos” pelas pessoas jurídicas são, em larga medida “invisíveis” aos contribuintes, mesmo quando repassados integralmente ao preço do produto.

Esta incidência indireta dificulta extraordinariamente a apuração da exata carga contributiva de cada segmento de contribuintes, fazendo também com que não-segurados paguem ao sistema previdenciário contribuições embutidas no preço dos bens e serviços que adquirem, sem usufruir de qualquer benefício.

Por exemplo, o argumento de que os trabalhadores rurais não contribuem diretamente para a Previdência Social e que, portanto, são subsidiados pelos urbanos, deve ser no mínimo analisada com cautela. Ao adquirirem bens e serviços produzidos no setor urbano da economia, eles estão, na realidade, pagando à Previdência quantias equivalentes à parcela das contribuições embutidas no preço do bem adquirido.

As evidências empíricas disponíveis quanto à incidência diferencial de tributos indiretos sobre as várias classes sócio-econômicas indicam que os segmentos de baixa renda são os mais penalizados por esta forma de tributação.

No sistema de seguridade social brasileiro, apenas computando-se as incidências sobre folha de salários, a quantia paga pelo empregador é mais de duas vezes aquela paga pelo empregado⁽³⁾.

Por outro lado, há que se reconhecer que o mito de contribuições pagas pelo empregador pode ser útil ao governo no plano político, já que o conflito distributivo não fica claro. Até que ponto esta “conveniência” política é vantajosa, em confronto com a percepção distorcida que enseja ao contribuinte, é realmente uma questão difícil de ser respondida. Certamente, em um regime democrático que, em essência, privilegia a correta informação aos cidadãos e a explicitação de conflitos, a opção de contribuições diretamente pagas pelas pessoas físicas, seja sobre rendimentos do trabalho, seja sobre rendimentos do capital, parece mais apropriada.

c) Folha de salários ou outra base de incidência (valor adicionado, lucro ou faturamento).

Considerando-se que o seguro social visa a repor salários daqueles que perderam sua capacidade laborativa, a incidência sobre Folha pode ser considerada, conceitualmente, adequada.

Sob o ponto de vista econômico, ao contrário do que muitos apregoam, a Folha de Salários apresenta uma estabilidade maior do que o restante das demais bases de incidência alternativas face às variações do ciclo econômico. Em outras palavras, a elasticidade da Folha de Salários em relação ao PIB tende a ser menor.

Tal fato encontra explicação clara pela existência de custos de contratação e recontração, que são, crescentemente, significativos à medida que o processo de produção se desenvolve e emprega cada vez mais mão-de-obra qualificada.

Em termos de potencial futuro, espera-se um crescimento acelerado da participação dos salários na renda nacional, fruto da necessária e inevitável recomposição do poder de compra dos trabalhadores.

Como já apontado anteriormente, a incidência sobre salários atua positivamente no que se refere à percepção dos contribuintes - na esmagadora maioria, assalariados - quanto aos custos do sistema.

A argumentação em favor da Folha como fonte mais adequada para o custeio dos programas de saúde e assistência social já não é tão forte. Na realidade e conceitualmente, não se deveria custear a saúde universalizada e muito menos a assistência social com "impostos" que recaíssem exclusivamente sobre um dos segmentos da sociedade.

Mesmo assim, unicamente por problemas econômicos ("comodidade tributária") poder-se-ia aventar a possibilidade de utilizar a Folha **como um dos componentes** do custeio destes programas.

Existe uma série de argumentos contra a utilização da Folha como base de incidência. Os mais freqüentemente citados são a "regressividade" e a inibição da absorção da mão-de-obra no processo produtivo.

O argumento de que a incidência de contribuições sobre a Folha é de caráter regressivo, principalmente levando-se em conta a existência de um teto de contribuição, deve ser analisado com cautela. De fato, se **visto como um imposto**, trata-se obviamente de um imposto regressivo. É, no entanto, importante ressaltar que, no seguro social, paga-se uma **contribuição** para recebimento de um **benefício**.

Aliás, o que distingue um imposto de uma contribuição é exatamente o fato acima. Enquanto praticamente todos os especialistas concordam que os impostos devem ser algo progressivo, é bastante raro ouvir argumentos em prol de contribuições progressivas. Neste último caso, o que importa é se as contribuições dos segurados cobrem os custos dos benefícios. Mais ainda, o conceito de regressividade só se aplica se, e somente se, grupos de baixa renda pagam mais do que recebem do seguro social, subsidiando grupos de mais alta renda⁽⁴⁾.

Quanto à absorção de mão-de-obra, é certo que a incidência de encargos sociais sobre a Folha encarece o fator de produção do trabalho **vis-à-vis** os demais fatores. Desta forma, é claro que não favorecem o uso de tecnologias intensivas em mão-de-obra, **quando e se existe a opção**⁽⁶⁾.

Por outro lado, à medida que evoluem os processos de produção, a elasticidade da absorção da mão-de-obra em relação a seus custos tende a reduzir-se, drasticamente, no setor moderno da economia. Hoje, quando um empresário opta por produzir algo, em grande número de casos opta também por uma determinada tecnologia, na qual raramente pode-se variar as proporções entre capital e trabalho.

Em termos técnicos, os processos industriais são hoje, em grande, **processos de proporções fixas** onde o uso dos fatores de produção é fixo para uma dada quantidade de produto, para uma larga faixa de variação de preços relativos entre os fatores. A possibilidade de substituir capital por trabalho (e vice-versa) apresentada nos livros textos de microeconomia, é muito mais um cenário de produção agrícola do século passado do que um cenário do mundo tecnológico atual.

Hoje, e muito provavelmente no futuro previsível, os custos da mão-de-obra representam uma fração pequena e declinante do custo total de produção; as decisões de uso dos fatores são no sentido de maximização da produtividade total do processo produtivo dentro de tecnologias dadas, sendo raras as situações de ajustes na margem. Em termos objetivos, em um bom número de processos produtivos modernos não haverá maior absorção de mão-de-obra por mais baratos que sejam seus custos; em contrapartida, não é de se esperar redução de pessoal face a aumentos do custo do trabalho. Caso estes sejam excessivos, a decisão é de continuar ou não produzindo. Assim, o argumento contra o uso da base Folha sob a ótica de inibição do uso da mão-de-obra é algo frágil.

Quanto ao faturamento, o número de argumentos contra é muito maior do que aqueles favoráveis ao uso desta base de incidência para o custeio da seguridade social. Na realidade, os únicos argumentos fortes a favor são que a incidência sobre faturamento é fácil de ser operacionalizada e que esta base apresenta alto potencial de arrecadação.

Em contrapartida, é certamente a pior escolha em termos de regressividade, conscientização do contribuinte, controle inflacionário, controle de evasão etc., como indicado em qualquer texto elementar de finanças públicas. O imposto ou contribuição é “em cascata”, sendo repassado ao preço de produto, pago primordialmente pelas classes mais desfavorecidas sob o prisma sócio-econômico. Acréscimos de alíquotas refletem-se quase que imediatamente na aceleração da taxa inflacionária.

Quanto à base *Valor Adicionado*, adequada para impostos em geral, apresenta o inconveniente de ser de difícil conceituação e apuração em alguns setores da economia (por exemplo, setor financeiro).

Como fonte de financiamento, especificamente para o seguro social, a base valor adicionado apresenta ainda os inconvenientes de pouca visibilidade para o contribuinte, o que não favorece a criação de uma consciência contributiva no país.

A cobrança de impostos e/ou contribuições sobre valor adicionado exige um aparato sofisticado capaz de controlar a complexa escrituração contábil necessária. Dada a complexidade e as dificuldades de fiscalização, o nível de evasão tende também a ser elevado.

A instituição de contribuições sobre a base lucro, teoricamente a forma de fazer com que as remunerações do capital contribuam também ao custeio da seguridade, apresenta também alguns inconvenientes graves. O primeiro deles é que o lucro disponível para taxação constitui-se de uma base relativamente pequena quando comparada com a folha de salários ou faturamento. Além de altamente sensível às flutuações do ciclo econômico na maior parte dos retornos, o lucro presta-se a todo o tipo de manipulação contábil de difícil detecção para o total do universo de empresas.

Um outro agravante é que as alíquotas sobre o lucro já são elevadíssimas no Brasil, tomando-se padrões internacionais para a comparação. Assim, as alíquotas adicionais impostas sobre esta base para custeio da seguridade, provavelmente, ensejarão um aumento da evasão, comprometendo inclusive o desempenho da arrecadação do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ).

Finalmente, as outras bases tais como renda de concursos de prognósticos, competições hípcas, patrimônio imobiliário rural, comercialização da produção rural, apresentam pouca justificativa lógica para o uso no custeio da seguridade, aliada ao baixo potencial de arrecadação e a algumas dificuldades operacionais, particularmente quanto à área rural.

A taxaço dos combustíveis automotivos, embora aparente razoável potencial, tem o defeito de encarecer desnecessariamente os produtos básicos, onde a parcela de frete é muito significativa. Convém ainda citar que os derivados de petróleo respondem pela quase totalidade do transporte urbano (automóveis, táxis, ônibus e caminhões) de passageiros e carga. Assim, os efeitos sociais da taxaço de combustíveis estão longe de ser desejáveis.

d) Recursos gerais do Estado ou receita vinculada.

Um dos pontos mais fortemente defendidos pelos administradores da seguridade social é a necessidade de uma receita vinculada, do tipo gerado por contribuições compulsórias sobre a folha de salários. A retórica do “seguro” é largamente empregada, de sorte que mesmo no texto constitucional, o tratamento dado às contribuições é diferenciado relativamente àquele dispensado aos tributos em geral.

A garantia de uma fonte de receita seria benéfica e mesmo indispensável, caso o sistema fosse realmente um seguro (no mínimo, questionável, em se tratando de um sistema assistencial). Os recursos vinculados fazem com que, até certo ponto, o sistema previdenciário transforme-se em um poderoso Estado dentro do próprio Estado. Quando tudo vai bem, utiliza os recursos para expandir programas; nas épocas desfavoráveis socorre-se dos recursos gerais para a sobrevivência.

Acima de tudo, a função redistributiva efetuada por um sistema de seguridade com receita vinculada não sofre os efeitos da competição por recursos face a outros programas sociais de governo e, por esta mesma razão, é pouco questionada.

Em suma, aquilo que é realmente seguro pode e deve ser financiado através de recursos vinculados que assegurem o pleno cumprimento do

contrato pactuado. Já a função assistencialista deve, teoricamente, ser custeada pelos recursos gerais do Estado dentro dos pressupostos de que o sistema tributário seja justo e de que a alocação de recursos orçamentários às diversas funções do governo seja racional. De outra forma, tendem a cristalizar-se mecanismos de transferência pouco explícitos, fora do controle da sociedade como um todo e, por vezes, do próprio governo.

2.2 Requisitos básicos

Uma vez visto como a Constituição de 1988 e demais diplomas legais conceituam a seguridade social no Brasil e como esta é custeada atualmente, é importante que se passe a considerar alguns requisitos ou princípios básicos para o seu custeio.

Se bem que a maioria das contribuições sociais não seja, do ponto de vista jurídico, considerada como tributo, é certo que, do ponto de vista econômico, não existe diferença significativa. O que varia é a base de cálculo e a justificativa apresentada para sua instituição. Por exemplo, o imposto é segundo o artigo 16 do Código Tributário Nacional um tributo que tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte e não implica em uma contraprestação direta por parte do Estado; ao contrário, da contribuição à seguridade social que, por sua vez, tem destinação específica.

Assim sendo, alguns princípios gerais de tributação⁽⁶⁾ são aplicáveis às contribuições à seguridade social. Para ilustrar, vale comentar aqueles que se encontram enumerados no Quadro 1, onde se mesclam alguns próprios da doutrina jurídica tributária com alguns outros que visam o tratamento adequado aos contribuintes e a aspectos operacionais de cobrança.

a) Capacidade contributiva

De acordo com o art. 145 da Constituição Federal, em seu parágrafo primeiro: "Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte,...". No caso das contribuições à seguridade, a aplicação deste princípio é, no mínimo, discutível.

Em primeiro lugar, em se tratando de uma contribuição, há (ou pelo menos deveria haver) uma contrapartida entre esta e o benefício recebido. Assim, no caso do seguro social, não há sentido em se falar em contribuições progressivas ou regressivas; o que existe é um conjunto de contribuições pagas pelo indivíduo ao programa de seguro social vis-à-vis o benefício recebido do mesmo programa.

QUADRO 1 REQUISITOS BASICOS PARA O CUSTEIO DA SEGURIDADE

Capacidade Contributiva
Neutralidade
Eqüidade
Produtividade
Legalidade
Anterioridade
Não-cumulatividade
Visibilidade: o contribuinte deve ver
-quanto paga
-para o que paga
Coerência entre o fato gerador e a financiamento da Seguridade
-conceitual
-potencial de geração de receita
-estabilidade intertemporal
Simplicidade Operacional
-no recolhimento pelos agentes econômicos
-na fiscalização
-no controle

Infelizmente, no Brasil, as contribuições para todos os programas estão “embaralhadas”, ou seja, não há uma destinação específica de contribuições para o seguro, para a saúde e para a assistência social.

Aliás, os programas de saúde e assistência social nunca deveriam ser custeados por contribuições, pois não há vínculo entre o valor aportado e os benefícios e serviços recebidos. Saúde e assistência social são de

caráter essencialmente redistributivo, devendo ser, preferencialmente, financiadas por impostos.

b) Neutralidade e eqüidade

Há dois princípios fundamentais na doutrina tributária que são o da neutralidade e o da eqüidade. O princípio da neutralidade refere-se à não interferência sobre as decisões de alocação de recursos tomados como base no mecanismo de mercado. Qualquer mudança nos preços relativos provocados por modificações na tributação contribuiria para tornar menos eficientes as decisões econômicas implicando em uma redução no nível geral de bem-estar, que poderia ser atingido com os recursos disponíveis. O princípio da eqüidade da carga tributária diz que, idealmente, o imposto deve ser justo, no sentido de garantir uma distribuição equitativa do ônus tributário entre os indivíduos. Surgem, assim, duas óticas principais: a primeira, conhecida como princípio do benefício, preconiza que o ônus seja repartido entre os indivíduos de acordo com o que cada um deriva da produção governamental de bens e serviços; a outra, já mencionada, conhecida como princípio da capacidade de contribuição, sugere que essa repartição seja feita com base na capacidade individual de contribuição. Assim, se dois indivíduos são considerados iguais, devem ter um mesmo tratamento em termos de contribuição (eqüidade horizontal) e, por outro lado, se forem tidos como desiguais o tratamento deverá ser diferenciado segundo algum critério a ser estabelecido (eqüidade vertical).

Dada a importância deste tema, ser-lhe-á dado, adiante, tratamento particular, inclusive com algumas quantificações da incidência.

c) Produtividade

Um outro critério importante na análise tributária é o da produtividade do tributo do ponto de vista de sua contribuição para geração de receita. Essa pode ser analisada a partir da identificação de coeficientes de elasticidade da receita em relação à renda para diferentes alternativas de tributação.

No caso das contribuições à Previdência sobre folha de salários, lucro e faturamento, fica bastante claro que este critério é, pelo menos teoricamente, atendido.

d) Legalidade

A legalidade, também chamada estrita legalidade ou reserva legal, é o princípio segundo o qual nenhum tributo pode ser exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça (artigo 150, inciso I, da Constituição Federal). Mas deve ser observado que há exceções a este princípio. No caso da seguridade social, a Constituição Federal faculta a criação de outras fontes de recursos destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, desde que regulamentadas por legislação complementar (artigo 195, parágrafo 4). Mas no parágrafo 5 do mesmo artigo estabelece que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

e) Anterioridade

O princípio da anterioridade, também chamado de anualidade, declara a competência dos exercícios financeiros para a aplicação das normas que instituem ou aumentam os tributos. Segundo esse princípio, que está fundamentado no artigo 150, inciso III, b, da Constituição Federal, um tributo não pode ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou. Mas há exceções para alguns tributos e, especificamente, as contribuições para a seguridade social são excepcionadas (CF, artigo 195, parágrafo 6) quando estabelece um prazo de 90 dias da data de publicação da lei para que se as possa exigir.

De uma forma geral, o princípio da anterioridade vem sendo respeitado no que se refere às alterações de alíquotas sobre folha de salários. O mesmo não ocorreu em relação à taxação do faturamento, o que deu origem a inúmeras ações judiciais.

f) Não-cumulatividade

A não-cumulatividade é um preceito tributário aplicável no caso de impostos cuja base de tributação siga o critério do valor agregado, tal como é o caso do IPI e do ICMS, para os quais há disposição expressa nesse sentido nos artigos 153, parágrafo 3, inciso II, e 155, parágrafo 2, inciso I da Constituição Federal. Os impostos que apresentam cumulatividade tendem a desrespeitar o princípio da neutralidade.

A contribuição sobre o faturamento é, tipicamente, cumulativa, pois a cada etapa do processo de produção/comercialização ocorre a incidência, criando o chamado efeito cascata.

Existe, também, o princípio de que diferentes impostos (e contribuições) não podem originar-se no mesmo fato gerador que, no Brasil, está expresso em disposição constitucional. A contribuição sobre lucro, cujo fato gerador é igual ao utilizado pelo Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, claramente contraria este princípio. As contribuições sobre faturamento ferem também este princípio.

g) Visibilidade

A visibilidade é um princípio pelo qual se deve “prestar contas” ao contribuinte, ou seja, o contribuinte deve saber quanto paga, seja direta ou indiretamente, através de algum tributo e, ainda, para o que paga, isto é, para o seguro social, saúde ou assistência social.

No caso das contribuições pagas pelo empregador, sobre folha, faturamento ou lucro, a visibilidade fica seriamente prejudicada.

Por outro lado, a existência de um orçamento único para a seguridade social não permite que o contribuinte identifique o quanto paga para cada um dos programas (seguro social, saúde e assistência social).

h) Coerência

Um segundo ponto é o da coerência que deve existir entre o fato gerador e a prestação da seguridade. O princípio da coerência segue uma idéia originalmente colocada por Beveridge de que a saúde e assistência social deveriam ser custeadas por recursos gerais e, diversamente, os benefícios previdenciários o seriam através de contribuições sobre folha de salários. Generalizando, os benefícios para garantir um padrão mínimo definido socialmente devem ser cobertos por um esforço de solidariedade nacional. Já quando esses benefícios tenham a função da manutenção de uma dada renda em caso de perda da capacidade laborativa (quer devido a contingências previsíveis ou imprevisíveis), o seu custeio, pelo princípio do seguro, deve ser baseado na renda a ser reposta (no agregado da folha de salários). O seguro por acidente de trabalho seria ainda mais específico uma vez que, além de seu custeio estar baseado na folha de salários deve, também, ser da responsabilidade do empregador.

A coerência também deve existir no potencial de geração de receita que possa garantir os recursos necessários ao que se deseja financiar estando aí incluídos os custos incorridos na operacionalização do recolhimento das contribuições. Ainda um último aspecto diz respeito à estabilidade da fonte de financiamento anticíclica que deve se apresentar estável intertemporalmente, embora, na prática, isso seja difícil de se alcançar.

i) Simplicidade operacional

Um último requisito diz respeito à simplicidade operacional do financiamento optando-se por aqueles meios que garantam não apenas a facilidade do recolhimento por parte dos agentes econômicos mas também que ofereçam métodos expeditos de fiscalização e controle. Considerando-se o sistema hoje existente, a contribuição sobre o lucro é a que menos atende a este critério. Por outro lado, as contribuições sobre salário são as mais simples sob o ponto de vista operacional.

As contribuições sobre valor adicionado, freqüentemente citadas como potenciais substitutos daquelas contribuições à seguridade hoje existentes, apresentam o gravíssimo inconveniente de exigirem procedimentos

operacionais extremamente complexos, quer na sua apuração pelos agentes econômicos, quer na sua fiscalização e controle.

2.3 Aspectos de equidade

É importante que se diga que grande parte dos sistemas de seguridade social, inclusive o brasileiro, raramente tem seus conceitos e objetivos claramente explicitados, mesclando componentes da abordagem de seguro e da abordagem redistributiva. Tal fato, fruto da tentativa de conciliação de objetivos conflitantes através do processo político, traz enormes dificuldades no que tange à percepção e discussão da problemática da previdência básica pelo público em geral. Na realidade, uma grande parte do sistema procura manter a aparência de um seguro, enquanto afetua significativas transferências de renda entre gerações e, freqüentemente, dentro de uma única geração.

A falta de entendimento é ainda maior quando se passa a discutir os problemas da seguridade social. Alimentada permanentemente pelo mito do seguro, a população reage à absorção do conceito de seguridade. Devido ao custeio único das atividades (previdência, saúde e assistência social), o segurado sente-se de certa forma lesado pelo “desvio” de recursos do seguro social para o componente assistencial da seguridade. Essa é uma reação esperada pois o conceito de seguridade, que é relativamente recente entre os especialistas que militam na área, ainda não foi absorvido pela população.

A existência da equidade coletiva, que deve estar presente, em algum grau, no seguro social, pressupõe um pacto de solidariedade entre os membros de uma sociedade. Independentemente de sua magnitude, o que importa em termos de justiça social, é que as transferências ocorram na direção correta, sem as distorções tão freqüentemente observadas. Um bom exemplo destas distorções é o que quase sempre ocorre com a aposentadoria por tempo de serviço. As classes trabalhadoras menos favorecidas no Brasil raramente conseguem cuidar de seus registros trabalhistas de forma a fazer prova de seu tempo de serviço. Os trabalhadores dessas classes são obrigados a trocas mais freqüentes de emprego ou ficam desempregados durante algum tempo ou buscando emprego no mercado informal. E mais, mesmo aqueles que apesar desses

obstáculos logram usufruir da aposentadoria por tempo de serviço tendem a ter uma esperança de vida menor do que a dos trabalhadores de classes mais abonadas. Não é difícil perceber que um balanço atuarial vai mostrar que o valor esperado de suas contribuições é sensivelmente maior do que o valor dos benefícios recebidos.

Sob o ponto de vista técnico, assumindo-se que a contribuição dos empregadores em geral é repassada aos preços e que os pagamentos do Tesouro são realizados pelos contribuintes em geral, através de recolhimento por cada uma das fontes (lucro, valor adicionado, faturamento, folha de salários, produção agrícola, etc. podem ser entendidos como contribuições indiretas (por similaridade a imposto indireto) para o Sistema. Dependendo da cesta de consumo do indivíduo, ele deve ser mais ou menos afetado por estas contribuições indiretas.

Para a distribuição da incidência das contribuições indiretas foram utilizadas a matriz de insumo-produto intersetoriais para 1980 atualizada para 1985 e as pesquisas de orçamento familiar (POF), sob a hipótese de que os empregadores repassam integralmente aos preços as contribuições pagas.

A Tabela 2 quantifica o impacto da aplicação de uma alíquota de 10% sobre as bases salário, faturamento e lucro. Foram consideradas nove classes de renda familiar e a total inexistência de evasão, inadimplência e informalização.

Observe-se, em primeiro lugar, o impacto sensivelmente maior que a contribuição sobre o faturamento acarreta em relação às demais bases. Tal impacto é cerca de dez e cinco vezes maior do que os correspondentes impactos sobre salário e lucro, respectivamente. Todas estas bases apresentam o fenômeno de incidência em "cascata", mas o efeito é mais visível para a base faturamento.

Em seguida, deve-se atentar para o fato de que os impactos são regressivos para as bases faturamento e lucro sendo progressivos apenas no caso dos salários (desprezando-se o efeito causado sobre a primeira classe cuja renda é muito baixa). Alíquotas sobre folha oneram percentualmente mais as famílias de renda mais alta, o que é contra-intuitivo já que seria esperado (sem considerar o efeito cascata) que produtos fabricados por empresas intensivas em mão-de-obra constituíssem a maior parte da cesta de

consumo da camada de mais baixa renda. Alíquotas sobre faturamento oneram mais as famílias de renda mais baixa, provavelmente porque a composição desta cesta inclui mais produtos com produção horizontal.

A linha onde se lê IGP mostra o impacto que a aplicação da referida alíquota de 10% causa sobre o Índice Geral de Preços. Como as bases são de grandezas diferentes, as receitas para uma mesma alíquota são também diferentes para as diferentes bases. A Tabela 3 mostra o impacto nas diferentes classes de renda e no IGP, provocado por alíquotas necessárias para se arrecadar a mesma receita nas diferentes bases (arbitrou-se para a comparação a alíquota de 10% sobre a base salário). Tudo o mais constante, a folha de salários parece ser a pior base seguida do faturamento e do lucro.

Um problema à parte é mensurar esta incidência para o trabalhador rural, já que a POF não privilegia este recorte geográfico, o que acabou impossibilitando chegar-se a esta estimativa. Obviamente, o seu perfil de consumo deve ser diferente do seu companheiro urbano.

A análise da equidade, apenas pelo lado das contribuições, produz efeito semelhante a quem observa um panorama tridimensional apenas com um dos olhos: retira-lhe totalmente a profundidade. Assim, conclusões sobre se um sistema é progressivo ou regressivo, observando-se apenas a incidência efetiva das contribuições por faixa salarial é totalmente parcial. A análise correta deve considerar, por classe de renda, o valor esperado das contribuições e dos benefícios e serviços recebidos.

2.4 Evasão

a) Evasão nas contribuições sobre folha

A arrecadação não deve ser estimada simplesmente pelo produto de alíquota e base, uma vez que existe um nível de evasão e de inadimplência. Se a fonte de financiamento considerada for a folha de salários, a evasão das receitas da seguridade poderá ser devida à existência de alto grau de informalização nas relações de trabalho, como também à inadimplência dentro do próprio setor formal.

Primeiramente, está a informalização que parece ser o resultado de dois fatores: a pressão demográfica sobre o mercado de trabalho, via um crescimento vegetativo urbano e o êxodo rural, que se desdobra em uma aceitação de subempregos a nível do indivíduo e unidade familiar; e uma estratégia de sobrevivência ou, mesmo, crescimento empresarial da pequena e média empresa na competição com outras tecnologicamente melhor equipadas.

Em segundo lugar, está a evasão que se dá dentro do próprio setor formal de trabalho. Uma estimativa deste fenômeno pode ser feita através do cadastro da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) que fornece uma cobertura bastante representativa do mercado formal de trabalho. Assim, pode-se estimar a evasão através do hiato entre a estimativa de arrecadação teórica e o montante efetivamente recolhido.

Na Tabela 4 são apresentados alguns resultados de estudos sobre evasão de receitas com base na RAIS realizado pelo IPEA. Observe-se que estes valores são ainda pequenos, se comparados com outros estudos com base na RAIS, mas adotando metodologia diferente como pode ser encontrado em Almeida (1992), onde foram estimados os percentuais de 32,62,25,03,36,80 e 41,03 para os anos de 1985 a 1988, respectivamente. Infelizmente, este último autor não fornece elementos suficientes que permitam explicar as diferenças.

b) Evasão das contribuições sobre faturamento e lucro

Lucro e faturamento podem também ter um nível de evasão/inadimplência estimado, só que também incorporando uma perda devida ao atraso no repasse (governo) e uma medida de renúncia fiscal (não pagamento de empresas com processos na justiça).

A crise de financiamento do setor público, vivida a partir da década de oitenta, refletiu-se na implementação de sucessivas reformas tributárias pouco eficazes que terminaram reduzidas à elevação das alíquotas e à ampliação da carga múltipla. A Tabela 5 ilustra a evolução da arrecadação do FINSOCIAL e sua participação como percentagem do PIB.

A queda na arrecadação do FINSOCIAL, no ano de 1992, pode ser justificada em parte pelo aumento do número de ações interpelativas quanto à constitucionalidade da contribuição, o que acarretou um pesado ônus para o caixa do Tesouro Nacional, devido ao bloqueio judicial dos depósitos feitos em juízo que chegaram a somar, em 1992, aproximadamente US\$10 bilhões.

A Tabela 6 mostra a evolução da arrecadação da contribuição sobre o lucro, sua participação no total das receitas da seguridade social e a participação da mesma como percentagem do PIB.

TABELA 1
CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL - 1989/91

(em % do PIB)

NÍVEL DE GOVERNO	1989	1990	1991	1992
União	14,80	18,87	15,43	16,50
Orçamento Fiscal	7,42	9,28	6,96	9,16
Seguridade */	7,38	9,59	8,47	7,34
Estados	6,54	8,33	7,34	7,38
Municípios	0,60	0,95	1,08	1,20
TOTAL	21,94	28,15	23,85	25,08

FONTE: IBGE (Contas Nacionais). MEFP/DRF e Confaz. Elaboração IPEA.

*/ Inclui o FINSOCIAL e a Contribuição sobre o Lucro.

TABELA 2
EFEITO DE APLICAÇÃO DE UMA ALÍQUOTA DE 10% SOBRE AS BASES
FOLHAS DE SALÁRIO, FATURAMENTO E LUCRO

Classe	Limite superior (em SM)	Sobre salário (%)	Sobre faturamento (%)	Sobre lucro (%)
1	0,75	2,7	26,5	5,2
2	1,86	2,6	27,2	5,3
3	3,66	2,6	27,5	5,2
4	4,87	2,7	27,4	5,2
5	7,62	2,7	27,1	5,1
6	9,98	2,8	26,8	5,1
7	16,89	2,8	26,6	5,0
8	28,56	3,0	26,3	4,9
9	s/lim.	3,0	25,9	4,7
IGP Alíquota		3,0 10,0	28,2 -10,0	4,6 10,0

TABELA 3
EFEITO DE APLICAÇÃO DE ALÍQUOTA PARA GERAR A MESMA RECEITA
NAS DIFERENTES BASES - FOLHA DE SALÁRIO, FATURAMENTO E LUCRO

Classe	Limite superior (em SM)	Sobre salário (%)	Sobre faturamento (%)	Sobre lucro (%)
1	0,75	2,7	2,1	1,6
2	1,86	2,6	2,2	1,7
3	3,66	2,6	2,2	1,6
4	4,87	2,7	2,2	1,6
5	7,62	2,7	2,1	1,6
6	9,98	2,8	2,1	1,6
7	16,89	2,8	2,1	1,6
8	28,56	3,0	2,1	1,5
9	s/lim.	3,0	2,1	1,5
IGP Alíquota		3,0 10,0	2,2 0,8	1,4 3,1

TABELA 4
ESTIMATIVA DE EVASÃO

Ano	FSC (RAIS) Val. Correntes (A)	FSC (SEA) Val. Correntes (A)	B/A %	EVASÃO %
1979	1446295970	1241684908	85.85	14.15
1980	2858937522	2283563315	79.87	20.13
1981	6056061620	4856514098	80.19	19.81
1982	12735946455	9928821876	77.96	22.04
1983	27441692630	22016843387	80.23	19.77
1984	77543518257	59310747981	76.49	23.51
1985	298756361051	218413785437	73.11	26.89
1986	815830869087	636323394983	78.00	22.00
1987	2531265339223	1903510039754	75.20	24.80
1988	—	—	—	n/d
1989	320222141605	220985299922	69.01	30.99
1990	7942301989632	6101276388435	76.82	23.18

TABELA 5
EVOLUÇÃO FINSOCIAL

Ano	Valores correntes (Cr\$ mil)	Aliq. Média	% do PIB	% Tot. Rec. Previdenc.	Evasão Estimada
1982	188,9	0,5	0,38	5,20	63,94
1983	670,2	0,5	0,59	10,10	58,01
1984	2.000,0	0,5	0,54	10,06	54,85
1985	8.070,2	0,5	0,58	11,47	42,39
1986	24.989,4	0,5	0,68	12,64	33,11
1987	74.904,6	0,5	0,65	11,59	35,94
1988	624.751,0	0,6	0,72	15,59	40,44
1989	12.815.484,0	0,8	1,01	17,86	38,46
1990	483.168.856,1	1,2	1,48	23,63	49,10
1991	2.521.370.078,0	1,9	1,53	28,32	60,87
1992	17.235.867.879,0	2,0	0,97	15,20	76,09

FONTE: Elaboração própria, a partir de dados do IESP/FUNDAP, Revista Conjuntura Econômica e DATAPREV.

TABELA 6
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO

Ano	Contrib. lucro Cr\$ milhões	Aliq. Média	% Tot. Rec. Previdenc.	% PIB	Evasão Estimada
1989	2.461	10,0	3,68	0,19	96,54
1990	170.580	10,0	8,34	0,53	90,69
1991	451.392	10,0	5,07	0,27	95,00
1992	12.500.645	10,0	4,10	0,72	99,37

FONTE: Elaboração própria.

Notas Bibliograficas

- (1) Ver, por exemplo, os trabalhos de FELDSTEIN e as contestações de BARRO e outros autores sobre os efeitos redutores do seguridade sobre poupança e investimento nos Estados Unidos. A polêmica já se arrasta por quase 15 anos, sem qualquer conclusão definitiva.
 - (2) Quando não cotas de fundos de desenvolvimento ou similares.
 - (3) O empregado paga uma alíquota média de cerca de 9% sobre seu salário, limitado ao teto. Já o empregador, recolhe sobre todo o salário, sem teto, a contribuição correspondente à incidência da alíquota de 22%.
 - (4) Em um sistema de repartição simples este fato ocorre com freqüência.
 - (5) Dentre os trabalhos empíricos sobre a elasticidade do emprego da mão-de-obra em relação aos custos dos encargos sociais, destaca-se BACHA, E.L., MATA, M. e MODENESI, R.L. "Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate", coleção Relatórios de Pesquisa, 12, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972.
 - (6) Vide PIRES, A.R., Manual de Direito Tributário, Forense, Rio de Janeiro, 1992.
-

CAPÍTULO IV

**O SEGURO DE ACIDENTES DO
TRABALHO NO BRASIL**

Por: ADOLFO FURTADO

A evolução da legislação que regula o seguro de acidentes do trabalho no Brasil não foge, em linhas gerais, ao padrão histórico observado na grande maioria dos países industrializados. Estão presentes, nos quase 75 anos de legislação acidentária brasileira, as mesmas tendências gerais já mencionadas na seção anterior: **ampliação do conceito de acidentes do trabalho**, com a inclusão de causas não diretamente relacionadas com o processo de trabalho; **absorção de novas categorias de indivíduos** no âmbito do sistema de benefícios acidentários; **integração gradativa** - inclusive do ponto de vista do formato institucional- do seguro de acidentes do trabalho à **Previdência Social**; e a **manutenção de benefícios mais vantajosos** para os acidentados do trabalho.

Não obstante, convém chamar a atenção, preliminarmente, para um aspecto que determina, de forma mais ampla e essencial, nos países periféricos, o grau de eficácia de todo um aparato jurídico -no caso, a legislação acidentária, as normas de segurança e saúde e o regulamento da inspeção do trabalho- destinado a proteger a vida e a saúde do trabalhador. Este aspecto relaciona-se com o descompasso existente, nos países periféricos, entre a estrutura jurídica e o estágio de desenvolvimento das relações sociais.

Explicando melhor: o surgimento, nos países capitalistas centrais, das leis que determinavam normas de segurança e saúde no trabalho e, no final do século XIX, das que criavam o seguro de acidentes do trabalho, só se deu, como já se apontou na seção anterior, após um longo período de gestação, caracterizado por décadas de conflitos abertos entre trabalhadores e capitalistas, em torno de salários e condições de trabalho. Neste contexto, o aparato jurídico de proteção ao trabalho representou, nesses países, uma verdadeira solução de compromisso entre duas classes antagônicas, para por fim, a posteriori, a uma situação de impasse que ameaçava a própria sobrevivência do sistema. Daí a razão de sua eficácia, porque

estavam presentes os ingredientes -organização sindical, instrumentos de negociação coletiva, mecanismos de intervenção do Estado, etc.- necessários ao controle social sobre a problemática dos acidentes do trabalho e doenças profissionais.

No caso dos países capitalistas periféricos, e em especial do Brasil, esse arcabouço legal apareceu pouco mais de duas décadas depois de ter se generalizado na Europa, sem que o estágio de desenvolvimento da relação capital-trabalho, para não falar também, dos mecanismos de intervenção do Estado, sequer se aproximasse do que prevalecia na Europa mesmo nos primeiros anos da Revolução Industrial.

Em suma, isto se deve ao fato de que, no processo de circulação a nível internacional as idéias se movem mais rapidamente que o capital e as relações sociais a ele associadas⁽¹⁾. Assim, não é de se admirar que, do ponto de vista formal, a legislação brasileira relativa à prevenção e reparação de acidentes do trabalho e doenças profissionais fique a dever muito pouco em relação à experiência internacional, inclusive quanto aos dilemas conceituais já mencionados na Introdução deste trabalho.

É certo que o arcabouço legal brasileiro tende a ser muito semelhante ao dos países capitalistas centrais, mas com um grau de eficácia muito menor, porque os instrumentos de controle de que dispõe a sociedade para garantir sua aplicação plena são incipientes. Deste modo, o objetivo da ação dos diversos agentes sociais envolvidos nessa questão, em particular do Estado, deveria ser o de criar as condições, levando-se em consideração a realidade específica do país, para que se desenvolvam os mecanismos de controle social que garantam a aplicação concreta desses dispositivos de proteção do trabalhador.

No caso do Estado brasileiro, e da Previdência Social, em particular, duas linhas de ação complementares podem ser perseguidas para o alcance deste objetivo. A primeira é a de promover adaptações e mudanças na própria legislação. A segunda, e talvez mais importante, é a de aparelhar o setor público para desempenhar as funções que dele são exigidas na área de acidentes do trabalho e doenças profissionais.

Ambas as linhas de ação comportam várias opções de políticas e de modelos institucionais. A escolha de um determinado sistema destinado a

regular as ações de proteção do trabalhador e de reparação de acidentes do trabalho e doenças profissionais, consideradas certas restrições de caráter objetivo, envolve fundamentalmente uma opção política.

Neste sentido, as questões colocadas a seguir pretendem ser um roteiro para a tomada de decisão, no âmbito da Previdência Social e dos demais órgãos envolvidos com a questão dos acidentes do trabalho e doenças profissionais, em relação a possíveis correções de rumo nesta área. É preciso atentar, todavia, que a formulação desse roteiro de questões parte das seguintes premissas, que já restringem o leque de opções:

- i) dado o desenvolvimento histórico do seguro de acidentes do trabalho no Brasil, descartou-se de antemão a opção por sua privatização total. A seguridade social, portanto, não poderá eximir-se de manter um sistema de arrecadação de contribuições e pagamento de benefícios decorrentes dessas causas. Isto se deve basicamente ao fato de que tanto o conceito de acidente do trabalho quanto o perfil do beneficiário concorrem para distanciar o seguro da noção de responsabilidade do empregador, aproximando-o da noção de risco social;
- ii) do ponto de vista da Previdência Social, é desejável, tanto filosófica quanto operacionalmente, que não haja distinção nas forma de cálculo e nos valores dos benefícios decorrentes de doença, invalidez ou morte, independentemente do fato causador, embora a distinção entre o acidente do trabalho e outras causas possa -e até deva- ser suprimida, porém com outros objetivos⁽²⁾, e
- (iii) finalmente, toma-se como um dado a necessidade de promover a integração das ações de prevenção de acidentes do trabalho com aquelas de financiamento, de pagamento de benefícios e de reabilitação profissional. Este é, provavelmente, o maior desafio institucional que se coloca para o setor público brasileiro, face ao grau de desarticulação entre os diversos órgãos e entidades, públicas e privadas, que atuam nessas áreas.

Neste sentido, a reformulação da legislação acidentária brasileira - pressuposta a inserção do seguro de acidentes do trabalho no âmbito da

seguridade social- exige uma decisão política prévia em relação à seguinte questão fundamental:

Deve a sociedade valorar, de forma diferenciada em relação aos demais eventos causadores de doença, invalidez e morte, a proteção dada as vítimas de acidentes do trabalho e de doenças profissionais?

Trata-se, no fundo, de responder politicamente ao dilema conceitual referido na Introdução deste trabalho como a tensão entre os enfoques "trabalhista" e "previdenciário" em relação ao seguro de acidentes do trabalho. Do ponto de vista da experiência internacional, essa não parece ser, também, uma decisão fácil, conforme atesta o seguinte trecho de um documento da OIT:

"We do not progress to be made quickly in every country towards a unified system disability benefits. But the majorie of us recommend that it is in this direction that policy should move in stages, as resources permit and as public opinion comes to accept the justice of the case. It is not an impossible target for all industrialised countries by the year 2000. Some members would qualify this recommendation. Even under a unified programme there should still be provisions for contributions from employers, whether experience-rated or not, to cover a differential benefit for workers injured in the course of their employment"⁽³⁾.

Existem alguns argumentos ponderáveis a favor de que se eliminem as diferenças entre as compensações.

O primeiro deles é o de que a obrigação precípua da seguridade social para com o trabalhador não deve ser o de garantir o direito de receber benefício mais elevado em decorrência de acidente do trabalho ou doença profissional, mas de lhe assegurar o direito a ambientes, condições e processo de trabalho que lhe ofereçam o menor risco possível de acidentes ou moléstias.

O segundo é o de que tanto o custo para a sociedade (medido pela perda de produtividade, despesas de reabilitação e readaptação, etc.) quanto o custo privado (medido pela perda de renda) são iguais para o trabalhador

que adquire um determinado grau de incapacidade, quer tenha ele se acidentado a serviço do empregador, quer por qualquer outro motivo.

O terceiro é o de que a igualdade de tratamento no pagamento desses benefícios não exige a responsabilidade subjetiva do empregador no caso, por exemplo, de negligência em relação a medidas de segurança e saúde no trabalho. Na medida em que o risco de ocorrência de acidentes do trabalho ou doenças profissionais, em determinado estabelecimento, seja comprovadamente superior ao socialmente aceitável, o empregador poderá ser processado e pagar indenização.

Finalmente, a equiparação do valor dos benefícios no âmbito da Previdência Social virtualmente eliminaria as ações acidentárias em que o INSS figura como réu, liberando recursos humanos escassos e altamente qualificados para outras atividades. Além disso, muitos procedimentos operacionais poderiam ser simplificados.

Por sua vez, além das teorias contratual e da responsabilidade objetiva do empregador, o principal argumento contrário a tese de que devam ser unificados os valores pagos a título de compensação por doença, invalidez ou morte, desconsiderando-se sua causa, é o custo que representa elevar os valores dos benefícios não acidentários ao patamar dos acidentários. O pressuposto óbvio é de que é politicamente inviável fazer o inverso.

No caso da Previdência Social brasileira, o custo líquido de promover a equalização, para novos benefícios concedidos, equivale, grosso modo, ao custo total do pagamento da diferença atualmente existente entre o valor dos benefícios⁽⁴⁾, menos o valor dos custos operacionais e das despesas decorrentes das ações judiciais. Há que se adicionar, provavelmente, uma estimativa do incremento dos gastos com auxílio-acidente, que poderia passar a ser concedido a todo o segurado que sofra redução de capacidade laborativa, independentemente de sua causa.

Em princípio, é razoável supor que grande parcela do custo de equalização entre os benefícios acidentários e os não acidentários já foi absorvida com a edição da Lei nº 8.213/91, uma vez que os novos critérios de cálculo da renda mensal do benefício, no Plano de Benefícios da Previdência Social, reduziram em muito o hiato existente entre os valores das duas espécies de prestações previdenciária⁽⁵⁾.

Em segundo lugar, não se pode desconsiderar a pressão política dos empregadores para eliminar a cobrança das alíquotas suplementares relativas aos acidentes do trabalho, precisamente no momento em que surgiriam necessidades adicionais de financiamento.

Finalmente, e por via de consequência do argumento anterior, afirma-se que o virtual desaparecimento do seguro de acidentes do trabalho impediria a utilização do esquema de financiamento como elemento indutor à adoção de medidas de prevenção⁽⁶⁾.

A resposta afirmativa ou negativa à primeira pergunta leva, obviamente, a modelos institucionais e legais bem diferentes. As possibilidades de cada um são, portanto, exploradas a seguir.

A. Manutenção do sistema de compensações diferenciadas, segundo os riscos ocupacional e não ocupacional.

O principal problema com que se defronta a Previdência Social, em função da existência de benefícios acidentários diferenciados, além da diversidade de procedimentos operacionais, são os custos decorrentes das ações movidas contra o INSS, a sua maior parte visando a transformação de benefícios comuns em acidentários⁽⁷⁾.

No mais das vezes, o que está em jogo é a determinação do nexo causal entre determinadas condições especiais em que é realizado o trabalho e o surgimento ou agravamento de doenças ou lesões que não têm no trabalho sua única causa, ou mesmo a causa determinante. As chances de uma sentença em ação acidentária ser favorável à Previdência Social são em geral bastante reduzidas, porque existe uma ampla jurisprudência no sentido de que, em caso de dúvida quanto ao nexo etiológico, a interpretação deve ser favorável à vítima.

Neste sentido, como se pode eliminar ou minimizar os impactos sobre a Previdência Social, decorrentes da manutenção de benefícios acidentários diferenciados, sem com isto prejudicar o trabalhador? Três opções podem ser examinadas: privatização parcial do seguro de acidentes; criação de uma entidade seguradora autônoma, de direito público, no âmbito da seguridade social; e manutenção do seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social, com simplificação do plano de benefícios acidentários.

1. Privatização parcial do seguro de acidentes do trabalho.

Por esta solução, o pagamento da diferença entre o valor dos benefícios previdenciários básicos e os acidentários ficaria a cargo de seguradoras privadas, que cobrariam, em tese, um prêmio segundo o grau de risco específico de cada estabelecimento. O seguro poderia assumir a forma de benefícios de prestação continuada ou alternativamente, de um pecúlio.

PRÓS:

Do ponto de vista da Previdência Social, seriam evidentes as vantagens, pela simplificação dos procedimentos operacionais e pela transferência da responsabilidade objetiva pela reparação às entidades seguradoras. Além disso, pode-se argumentar que o mercado é, em tese, muito mais capaz de taxar eficientemente o grau de risco de cada empregador do que o Estado, estabelecendo maior equidade no financiamento do seguro.

CONTRAS:

Em primeiro lugar, existem fundadas dúvidas de que o setor privado, face às condições de competição, consiga atingir a equidade no pagamento do seguro de acidentes do trabalho⁽⁸⁾.

Em segundo, o trabalhador acidentado ou seu dependente teriam maiores dificuldades de receber seu seguro, quando o valor do benefício fosse elevado. Tal fato levaria à multiplicação de ações na justiça, porque não haveria interesse nem do empregador, nem da entidade seguradora em reconhecer o acidente do trabalho ou o grau de incapacidade alegado⁽⁹⁾.

Em terceiro lugar, as entidades seguradoras podem recursar-se a celebrar contratos com empresas que considerem de alto risco, fixando prêmios absolutamente inviáveis, e criando, assim, a necessidade de algum tipo de intervenção estatal. A tendência poderia ser a de o setor privado assumir as melhores fatias de um mercado cativo - dada a necessária obrigatoriedade do seguro-, enquanto os prejuízos seriam "socializados", no âmbito da Previdência Social. Outra possibilidade seria a criação de um complexo sistema de distribuição dos estabelecimentos de alto risco pelas

seguradoras, nos moldes do que se previa no Decreto-lei nº 293/67, que foi revogado pouco mais de seis meses após sua edição.

Um quarto ponto diz respeito ao fato de que a Previdência Social provavelmente ficaria com o passivo financeiro do estoque de benefícios acidentários em manutenção, sem a correspondente fonte de financiamento.

Finalmente, pode-se argumentar que a privatização parcial do seguro de acidentes do trabalho contribuiria para alargar o já enorme fosso existente entre as atividades de prevenção e de reparação. Mesmo que o setor privado estivesse preparado para avaliar com precisão o grau de risco particular de cada estabelecimento, os estímulos de preços podem não ser suficientes para induzir o comportamento prevencionista do empregador.

2. Criação de uma entidade autônoma, no âmbito da seguridade social.

Esta entidade pública agregaria não apenas as funções de seguro, mas também as de normatização, inspeção, prevenção e promoção da assistência médica e da reabilitação profissional. Nesta hipótese, e se a Constituição Federal não for alterada, ela seria financiada, no que diz respeito ao pagamento do seguro, exclusivamente pelo empregador.

PRÓS:

Uma possível vantagem desta solução seria o aumento de eficiência decorrente da especialização de funções, tanto para a Previdência Social, quanto para a nova entidade, que teria, administrativa e gerencialmente, ganhos de escala gerados pela fusão de orçamento e recursos humanos hoje dispersos pelo INSS, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, FUNDACENTRO, etc. Em segundo lugar, integrar, em um mesmo órgão, as funções de prevenção e de seguro de acidentes do trabalho permitiria aproveitar ao máximo os impactos recíprocos que uma área engendra sobre a outra⁽¹⁰⁾.

CONTRAS:

Segregar o seguro de acidentes do trabalho da Previdência Social não é uma tarefa fácil, dada a evolução da legislação acidentária no país. O conceito de acidente do trabalho teria que ser restringido, para vinculá-lo mais de perto aos eventos que efetivamente estão relacionados aos ambientes e processo de trabalho. As categorias seguradas também teriam que ser revistas, principalmente no que diz respeito aos classificados como segurados especiais.

Em segundo lugar, parcela preponderante dos gastos com benefícios acidentários está sendo financiada pelo conjunto das contribuições sociais para a seguridade. Assim, não seria um exercício simples redefinir a alíquota de contribuição do empregador, principalmente se a opção for a de que essa nova entidade herde o estoque de benefícios acidentários em manutenção.

Finalmente, a reorganização tão radical do setor público certamente acarretaria a reação de interesses encastelados em diversos segmentos da burocracia.

3. Simplificação do sistema de benefícios acidentários.

Esta solução consistiria na transformação das diferenças entre os benefícios acidentários e os comuns em benefícios de prestação única, sob a forma de pecúlio, pagos pela Previdência Social.

PRÓS:

Contribuiria para reduzir significativamente os custos administrativos e operacionais da concessão de benefícios acidentários.

CONTRAS:

Não traria maior impacto sobre o volume de ações acidentárias na Justiça. Poderia provocar, a curto e médio prazos, desequilíbrios financeiros para a Previdência Social.

B. Unificação do sistema de benefícios na Previdência Social.

O fim de qualquer distinção no valor das prestações pagas nos eventos de doença, invalidez ou morte certamente acarretaria mudanças profundas no atual arcabouço jurídico e institucional envolvido com a problemática dos acidentes do trabalho e doenças profissionais. Os principais pontos a serem decididos são os seguintes:

a) O empregador permanece com alguma responsabilidade civil residual?

Em certo sentido, conferir igualdade de tratamento aos indivíduos incapacitados parcial ou totalmente, independentemente da causa ter sido ocupacional ou não ocupacional, significa, em princípio, aprofundar a tese de que o risco profissional se aproxima cada vez mais do risco social. Assim, poder-se-ia argumentar que tal decisão política quanto ao pagamento de benefícios exime o empregador de qualquer responsabilidade civil em relação ao acidente do trabalho e à doença profissional. De fato, parece ter sido esta a doutrina acolhida pela Nova Zelândia, com a legislação editada em 1972.

Se esta perspectiva vier a ser adotada na legislação brasileira, o inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal deveria ser complementamente revogado, e perderia sentido a menção aos acidentes do trabalho, no inciso I do art. 201.

Outra interpretação, no entanto, parte do princípio de que a igualdade de tratamento em relação aos benefícios não exclui o empregador da responsabilidade contratual e administrativa de zelar pela saúde e bem-estar dos empregados no local de trabalho, expressa na estrita observância de normas de saúde e segurança no trabalho. Assim, embora a noção da responsabilidade objetiva do empregador em relação ao custeio do plano de benefícios se torne cada vez mais tênue, não se perde a idéia da responsabilidade subjetiva, expressa nos casos de inobservância das normas de segurança e saúde ou de negligência em sua implementação. Tal parece ter sido a opção adotada pela lei holandesa.

A realidade brasileira, em princípio, parece estar mais próxima desta segunda visão. Parece temerário, face à ineficácia quer do aparato estatal, quer dos sindicatos de trabalhadores, no tocante ao controle dos acidentes

do trabalho e doenças profissionais, pretender que a sociedade brasileira, em especial o empresariado, esteja suficientemente madura para abdicar de instrumentos coercitivos como a indenização civil. Na hipótese da adoção desta alternativa, manter-se-ia na Constituição Federal o direito do trabalhador a receber indenização do empregador, quando este incorrer em dolo ou culpa.

- b) O empregador poderá continuar contribuindo de acordo com seu grau de risco? Se afirmativa a resposta, sob que forma?

A taxaço do empregador segundo alguma medida de risco de ocorrência de acidentes tem sido historicamente associada ao financiamento do seguro de acidentes do trabalho, como forma de garantir que a própria contribuição seja utilizada como elemento indutor da promoço de medidas de segurana e higiene. Como já se mencionou anteriormente, muitos países industrializados adotaram alguma forma de contribuição baseada no risco individual do estabelecimento, além de concederem deduções, em caso de redução potencial ou real de acidentes, ou imporem alíquotas suplementares, na hipótese contrária.

Cessada a diferença de tratamento entre os benefícios acidentários e os demais benefícios previdenciários, há quem defenda ser insustentável manter qualquer tipo de contribuição diferenciada segundo o grau de risco da atividade ou do estabelecimento, porque a contribuição do empregador estaria servindo para financiar o conjunto dos benefícios da seguridade social. Adicionam os defensores da tese que o sistema de cobrança de contribuições diferenciadas, principalmente segundo o grau de risco individual, é extremamente complexo e operacionalmente oneroso, ao contrário de contribuições baseadas em alíquota única.

No entanto, outra linha de raciocínio é exercitada, por exemplo, no âmbito da própria OIT:

“Three reasons are sometimes advanced in favour of a separate and more generous covering occupational injury and disease. The first is that the separate insurance of companies or occupations encourages employers to promote health and safety (...) However, these are implausible arguments, we think, when they are proffered as justification for such discrimination. A tax could be levied on firms according to

their safety record, and the yield paid into the general pool to finance all social security benefits. Penalising bad risks need not be associated with better benefits”⁽¹¹⁾.

De fato, não parece haver outro argumento, além da tradição, para identificar a contribuição diferenciada segundo o grau de risco com um sistema de seguro específico para acidentes do trabalho. Deste modo, a decisão em torno da manutenção ou do aperfeiçoamento do sistema brasileiro de alíquotas variáveis segundo o grau de risco deveria ser tomada com base principalmente no juízo que se faça quanto aos impactos das contribuições variáveis sobre a prevenção.

Recorde-se, a este respeito, que a experiência internacional não traz qualquer tipo de comprovação empírica da eficácia do sistema de alíquotas variáveis na adoção de medidas de saúde e segurança, embora muitos países reafirmem sua percepção de que os efeitos são positivos.

Todos estes depoimentos, no entanto, referem-se ao sistema de “experience-rating”, segundo o qual a situação específica de cada estabelecimento (ou da parcela relevante do universo total, como é o caso na França) em relação à ocorrência potencial ou efetiva de acidentes do trabalho influencia no montante de sua contribuição para a Previdência Social. Existe uma certa unanimidade, porém, quanto à noção de que a aplicação de alíquotas uniformes, quer para o conjunto da economia, quer no interior de cada setor de atividade, tende a gerar efeitos reduzidos ou nulos sobre o comportamento dos empregadores com respeito à prevenção. Isto porque tais alíquotas uniformes são apreendidas pelo empresário como um componente de custo geral ou setorial da economia, que não tende a afetar sua própria competitividade. Em suma, só vale a pena, do ponto de vista da política de prevenção, adotar um sistema de alíquotas que reflita o desempenho individual do estabelecimento. Para tanto, é preciso investir pesadamente em um sistema de informações e na inspeção dos ambientes e condições de trabalho.

A adoção, no Brasil, de um sistema de contribuição do empregador de alguma forma relacionado como a evolução da frequência de acidentes do trabalho está manifesta no § 3º do art. 22 da Lei nº 8.212/91⁽¹²⁾. Todavia, não se tem conhecimento da regulamentação do dispositivo ou de qualquer caso de sua aplicação concreta, em parte por razões institucionais,

relacionadas com o desmembramento do então MTPS, em parte por motivos mais estruturais, vinculados às notórias deficiências dos sistemas de inspeção e de estatísticas de acidentes do trabalho.

Em função dessas considerações, cabe responder às seguintes questões:

- o empregador deve continuar contribuindo em função do grau de risco?
- se afirmativo, o sistema de definição de alíquotas será setorial, individual ou misto?
- adotado o sistema de taxação individual ou misto, quais serão os critérios utilizados para a mensuração da “performance” individual: número e gravidade dos acidentes, esforços para a implementação de medidas de segurança, ou uma combinação de ambos?

Mantida a alíquota suplementar dos empregadores, e qualquer que venha a ser o formato adotado para sua definição e arrecadação, cabe decidir qual a destinação específica desses recursos. Uma possibilidade, de acordo com a OIT, é a de fazerem parte do bolo geral de receitas da Previdência Social, destinadas ao pagamento dos benefícios.

Uma outra alternativa, parcialmente contemplada pela legislação brasileira, é a de utilizar parte substancial desses recursos para o financiamento de atividades relacionadas à prevenção de acidentes do trabalho e doenças profissionais⁽¹³⁾.

Em uma perspectiva mais ampla, a unificação do sistema de benefícios decorrentes de doença, invalidez e morte poderia dar a justificativa para uma mudança de orientação mais profunda na destinação dos recursos arrecadados a partir de alíquotas variáveis segundo o grau de risco, no sentido de:

- i) criar um fundo nacional, com gestão tripartida, para financiar programas de investimento em equipamentos de proteção coletiva e em tecnologias mais seguras;

- ii) propiciar a implantação de sistemas de informações relativos a acidentes do trabalho e doenças profissionais, que permitam efetivamente subsidiar as ações de inspeção, de pesquisa, de consultoria e assessoramento, de reabilitação profissional, etc.;
- iii) equipar, com instrumental adequado, os agentes públicos encarregados da inspeção e da vigilância sanitária;
- iv) promover a formação de recursos humanos na área de prevenção, assim como os processos educativos e de disseminação de informações.

Do ponto de vista político, a proposta desse redirecionamento mais amplo dos recursos gerados pela imposição de alíquotas suplementares sobre os empregadores, de acordo com seu grau de risco, poderia inclusive abrir espaço para uma negociação em torno do patamar em que seriam iguados os benefícios acidentários e não acidentários.

c) Qual o papel a ser desempenhado pela Previdência Social?

A equiparação eventual dos benefícios comuns aos de natureza acidentária pode precipitar a decisão sobre dois tipos de posturas da Previdência Social em relação à questão dos acidentes do trabalho e doenças profissionais.

A primeira seria a de aprofundar sua característica predominante, que é a de se concentrar basicamente no pagamento de benefícios. Na medida em que a causa dos eventos decorrentes de doença, invalidez ou morte deixe de ser relevante para os procedimentos de requerimento, concessão, cálculo e pagamento dos benefícios, abre-se a possibilidade de que inúmeras atividades e rotinas operacionais, atualmente existentes em relação aos acidentes do trabalho e doenças profissionais, sejam suprimidas ou transferidas para outras esferas do setor público.

Para citar apenas um exemplo, tome-se o caso da exigência da Comunicação de Acidente do Trabalho-CAT. A CAT é o instrumento-chave com que conta a Previdência Social na caracterização do acidente do trabalho. O empregador é obrigado a comunicar à Previdência Social, no prazo

máximo de um dia útil, a ocorrência do acidente. Em caso de morte do trabalhador, a comunicação deverá ser imediatamente feita à “autoridade competente”. A ausência de CAT implica, a partir da declaração do segurado ou seus dependentes, do sindicato ou do médico, um complexo e custoso processo de confirmação do nexos causal entre o trabalho e a lesão, que é levado a cabo por peritos especializados e quase sempre sujeito a contestações.

Do ponto de vista meramente “previdenciário”, portanto, não ser necessária a caracterização do fato gerador para a concessão do benefício acarretaria uma enorme simplificação dos procedimentos operacionais em diversas áreas da Previdência Social, que vão desde a fiscalização da observância dos prazos de comunicação do acidente até a criação de uma rotina complementante diversa de requerimento, concessão e cálculo do benefício. A Previdência Social poderia ganhar, assim, maior eficiência para realizar suas funções básicas: fiscalizar a arrecadação de contribuições e pagar benefícios.

A segunda possibilidade para a Previdência Social seria a de redefinir seu papel na questão dos acidentes do trabalho e doenças profissionais, reorientando parte de seus esforços para ações mais efetivas na área de prevenção dos riscos. Esta tem sido uma característica marcante do desenvolvimento recente das entidades de previdência social nos países industrializados, que parece estar se firmando como novo paradigma:

“We are in no doubt that the development of services for prevention and rehabilitation should receive the highest priority in social security policy for the period up to the year 2000 and beyond. Up to the present, social security has tended to concentrate on providing access to what are mainly curative health services and on providing cash in defined contingencies (...) Some preventive actions (for example, accident prevention) will produce immediate savings in cash benefits and health care costs”⁽¹⁴⁾.

Esta estreita vinculação entre prevenção e gastos com benefícios por si só justificaria um envolvimento maior da Previdência Social nessa área. Em muitos países industrializados, como já foi apontado na seção anterior, as entidades típicas de previdência social têm competência normativa e fiscalizadora nas áreas de segurança e saúde do trabalho, além de

controlarem ou influenciarem entidades públicas encarregadas da pesquisa tecnológica e da disseminação de informações relativas à prevenção de riscos profissionais. Em outras, a preocupação das entidades de previdência como a prevenção já transcende os riscos decorrentes do trabalho, para abranger inclusive os acidentes de trânsito e os domésticos.

C. Como ampliar a eficácia dos mecanismos de controle social de acidentes do trabalho e doenças profissionais?

A reforma da legislação acidentária brasileira, por mais radical e profunda que venha a ser, corre o sério risco de não cumprir seu objetivo básico de elevar o grau de eficácia do aparato jurídico-institucional de proteção ao trabalhador, se não forem removidos alguns entraves ao surgimento ou à ampliação dos instrumentos de controle social sobre as causas de acidentes do trabalho.

Uma primeira deficiência está relacionada com o papel dos sindicatos de trabalhadores na prevenção de acidentes do trabalho. A experiência histórica europeia mostra que a luta por melhores salários foi empreendida lado a lado com a mobilização em torno de condições e ambientes de trabalho mais seguros. Como resultado, as leis de segurança e saúde surgiram e se generalizaram antes do advento da legislação acidentária, apresentando uma característica particular: a garantia de que representantes dos trabalhadores pudessem avaliar autonomamente as condições de saúde e segurança do estabelecimento, além de procederem às suas próprias investigações dos casos de acidentes.

No Brasil, aparentemente ocorreu o inverso. A legislação de saúde e segurança surge depois da acidentária, e com grandes restrições à atuação dos trabalhadores no âmbito da empresa. As Comissões Internas de Prevenção dos Acidentes-CIPAs têm sua composição majoritariamente vinculada ao empregador e sua eleição inteiramente controlada pela empresa. O resultado concreto dessa situação é o quase total alheamento das entidades de representação dos trabalhadores em relação à questão dos acidentes do trabalho.

A linha de ação tradicional dos sindicatos no tocante à saúde e à segurança do trabalho tem sido a luta por compensações salariais em função dos

riscos da atividade, através da reivindicação -até pela via legislativa- de adicionais de periculosidade e insalubridade. Na maior parte das vezes, a reivindicação de adicionais deste tipo é apenas um disfarce para maiores percentuais de reajuste de salários, uma vez que se pretende sejam estendidos a toda a categoria, mesmo que parte dela não esteja exposta aos riscos. Esta prática, em vez de estimular a luta por melhores condições e ambientes de trabalho, representa uma chancela do "status quo", uma admissão explícita de que a responsabilidade do empregador se extingue com a compensação financeira do risco.

A superação desse estado de coisas demanda, antes de mais nada, uma mudança - que não pode ser obtida de imediato- na "cultura" do movimento sindical. Não obstante, é essencial que a legislação seja capaz, se não de estimular, pelo menos de não coibir a ação organizada dos trabalhadores no sentido de procurarem assegurar ambientes e processos de trabalho mais seguros. Neste sentido, é imperativo repensar a estrutura, a composição e as competências da CIPA, garantindo ao menos a representação paritária dos trabalhadores, a eleição assistida pelo sindicato e sua maior importância nos procedimentos de notificação de acidentes do trabalho.

Um segundo obstáculo estrutural a uma ação mais eficiente do Estado e dos agentes privados pode ser encontrada na extrema precariedade das estatísticas relativas a acidentes do trabalho e doenças profissionais. De fato, o Brasil ocupa infelizmente uma posição incômoda ao lado de países como Mauritânia, Irã, Benin, Ruanda, Camarões e Somália, que não publicam estatísticas de acidentes do trabalho ou, quando o fazem, limitam-se a divulgar esporadicamente dados sobre seu número, sem qualquer desagregação por setores de atividade, causas, natureza das lesões, etc.

A inexistência de um sistema de informações, gerado a partir dos registros administrativos de seguridade social, a exemplo da CAT, dos relatórios de inspeção dos estabelecimentos, da Ficha de Tratamento do Acidentado (FTA), da codificação de laudos médicos, além do próprio cadastro de benefícios, tende a tornar assistemáticas e desarticuladas as ações de inspeção, de prevenção e de reabilitação, além de impossibilitar por completo a introdução de um sistema de contribuições baseado em **experience-rating**. Considerando-se o fato de que o Brasil é um dos

países com maior experiência em produção de estatísticas sociais a partir de registros administrativos, é até certo ponto surpreendente o nível de incipiência na área de saúde e segurança do trabalho.

Em terceiro lugar, não se pode deixar de mencionar o número irrisório de médicos do trabalho e engenheiros de segurança encarregados da inspeção federal dos ambientes e condições do trabalho. Esta deficiência crônica é potencializada pela interpretação restritiva de um dispositivo específico da Constituição Federal, que vincula ao Governo Federal a organização, manutenção e execução da inspeção do trabalho, impedindo, na prática, que o Sistema Unico de Saúde possa prestar colaboração efetiva às ações de saúde e segurança do trabalho⁽¹⁵⁾.

Finalmente, mas não menos importante, pode-se apontar o elevado grau de desarticulação entre as atividades de prevenção e reparação de acidentes do trabalho e doenças profissionais, no âmbito do setor público. A inspeção dos ambientes do trabalho e a pesquisa em segurança e saúde estão o cargo do Ministério do Trabalho. A comunicação de acidentes, o financiamento e pagamento de benefícios, bem como a reabilitação profissional são responsabilidade da Previdência Social. O Ministério da Saúde, por sua vez, como órgão central do SUS, inclui na política de vigilância sanitária as ações sobre os ambientes de trabalho.

Esta divisão de funções não se constitui, *a priori*, um impedimento a uma ação eficaz de proteção ao trabalhador. Na prática, porém, esses órgãos têm historicamente desenvolvido suas atividades com baixíssimo grau de interação: a própria inexistência de um sistema de informações sobre acidentes do trabalho e doenças profissionais é um indicador claro dessa situação.

Este quadro de ineficiência institucional precisa ser rapidamente alterado, qualquer que seja o modelo gerencial e administrativo a ser escolhido, no sentido de fazer com que os impactos positivos recíprocos entre a prevenção e a cobertura previdenciária dos acidentes do trabalho sejam potencializados.

Uma opção de mudança mais profunda, já mencionada, seria a criação de uma entidade especializada na questão de acidentes do trabalho e doenças profissionais, no âmbito da seguridade social. Mesmo que a

opção política de curto ou médio prazos, no entanto, seja a de extinção pura e simples do seguro de acidentes do trabalho, a idéia de criação de uma entidade de direito público que integrasse a maior parte das ações relativas à prevenção de acidentes do trabalho deveria ser examinada com cuidado.

Esta entidade poderia ser vinculada a um dos três Ministérios acima mencionados, mas gerida por um conselho paritário e tripartite, cuja presidência seria rotativa entre os três órgãos governamentais. Dentro do amplo escopo de atividades que encerram a política de proteção à saúde e à segurança do trabalhador, ela poderia ficar encarregada de:

- normatizar a área de segurança e saúde do trabalho, tendo em vistas diferentes experiências e culturas de todos os agentes públicos e privados envolvidos;
- coordenar tecnicamente a inspeção, descentralizada pelas três esferas de governo, dos ambientes e condições de trabalho;
- fixar as alíquotas de contribuição e os critérios para a elevação ou redução das contribuições a nível de cada estabelecimento, caso haja uma efetiva implantação do sistema de **experience-rating**;
- executar e promover a pesquisa e atividades de extensão ligadas à redução de riscos profissionais;
- manter e atualizar o sistema de estatísticas e informações; e, eventualmente,
- gerir um fundo destinado a financiar a aquisição e implantação de tecnologias mais seguras.

Mesmo que seja descartada a alternativa de concentrar a maior parte dessas atividades em uma só entidade, é impensável que todos os órgãos públicos que atuem nessa área possam continuar desempenhando suas atividades sem a presença de uma instância coordenadora. Neste sentido, uma opção viável, no curto prazo, seria a criação de um conselho encarregado de coordenar e normatizar as ações governamentais, com participação, preferivelmente em caráter paritário, de representantes dos trabalhadores e dos empregadores.

Em suma, enfrentar o duplo desafio de reduzir o número e a gravidade dos acidentes do trabalho no Brasil e de possibilitar maior equidade e justiça social na cobertura previdenciária aos indivíduos incapacitados: esta é uma tarefa para a qual o setor público necessita se estruturar rapidamente, sob pena de o Brasil persistir na síndrome dos países do Terceiro Mundo, que são capazes de implantar a modernidade no plano das idéias, enquanto reproduzem o atraso na dura vida real dos locais de trabalho.

Notas Bibliográficas

- (1) A inexistência de distinções entre os benefícios previdenciários não significa, entretanto, que o montante total da compensação devido pelo acidente do trabalho deva ser obrigatoriamente igual ao auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou pensão comuns. Há diversas formas de privilegiar a compensação pelos acidentes do trabalho fora da Previdência Social pública.
 - (2) Não se pode desconsiderar, com respeito a esse ponto, o papel fundamental que os organismos Internacionais desempenham na homogeneização das legislações dos diversos países, quase sempre a partir de uma matriz gerada pela vanguarda dos países industrializados. As Convenções e Recomendações da OIT em matéria de trabalho e seguridade social são um exemplo típico de como funciona esse processo de circulação de idéias.
 - (3) “Não esperamos que seja feito um rápido progresso em todos os países na direção de um sistema unificado de benefícios por invalidez. Mas a maioria de nós recomenda que a política deva tender gradualmente nessa direção, a medida em que os recursos permitam e a opinião pública venha a aceitar este fato. Não é um objetivo impossível para todos os países Industrializados, por volta do ano 2000. Alguns membros (deste grupo de trabalho) qualificariam esta recomendação. Mesmo sob um programa unificado, ainda deveriam existir previsões para contribuições dos empregadores, baseados no desempenho individual ou não, para cobrir um benefício diferenciado para trabalhadores acidentados durante o exercício do trabalho”, ILO, 1984, *op.cit.*, pp. 49-59.
 - (4) A diferença existente entre o benefício acidentário e o não acidentário, nos casos de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte, é função basicamente do tempo de contribuição e da relação entre salário-de-benefício e salário-de-contribuição na data do acidente. No caso da pensão por morte, o número de dependentes também é fator determinante.
-

- (5) Seria conveniente, para a toma de decisão política, proceder a uma estimativa deste upgrading cost com base em uma amostra dos benefícios em manutenção, tendo em mente que o auxílio-acidente teve seu valor ampliado pela Lei nº 8.213/91.
 - (6) No caso brasileiro, um possível “artifício” para conciliar o tratamento isonômico entre acidentados, no âmbito da Previdência Social, com benefícios maiores, no caso dos acidentados do trabalho, seria o de transferir tanto a arrecadação de alíquotas adicionais quanto o pagamento do diferencial de benefícios (sob a forma de prestação única, por exemplo), para a Previdência Complementar pública (dada a manutenção de seu caráter obrigatório). Tal solução é um artifício, porque foge à decisão quanto a esta primeira pergunta, além de não solucionar, satisfatoriamente, as demais questões apresentadas a seguir.
 - (7) “The categorisation of contingencies as occupational or non-occupational can be a source of disputes leading to litigation and highly complex jurisprudence in borderline cases, which are inevitably many in number. No need to add that such a system can be a costly business for the individual and for society”, MILLER, *op.cit.*, pág. 200.
 - (8) “In occupational injury, competition leads insurers to try and secure out-of-court settlements for serious cases which are substantially below what the claim is worth, to dispute claims and spend a high proportion of their funds on legal cost rather on meeting claims. On the other hand, small claims may be settled on terms which are over-generous in order to avoid administrative costs. This is socially undesirable”, ILO, *op.cit.*, pág.95.
 - (9) Para que o trabalhador não fosse prejudicado, profundas modificações nos procedimentos de comunicação e caracterização do acidente do trabalho teriam que ser feitas, de modo que o pagamento do seguro ao acidentado fosse automático, só cabendo ação regressiva contra o empregador ou contra autoridade competente que tenha caracterizado indevidamente o acidente do trabalho.
 - (10) Para uma análise detalhada dos impactos recíprocos entre a prevenção e o seguro de acidentes do trabalho, ver AISS, 1983.
-

- (11) “Três razões são às vezes adiantadas em favor de um programa separado e mais generoso de cobertura de riscos decorrentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais. O primeiro é que o seguro separado por companhias ou atividades encoraja empregadores a promoverem saúde e segurança no trabalho (...) Entretanto, esses argumentos não são plausíveis, quando são utilizados como justificativa para essa discriminação. Uma taxa poderia perfeitamente ser imposta sobre as firmas de acordo com seu desempenho em relação à segurança, e o montante arrecadado ser incorporado ao fundo geral para financiar os benefícios da seguridade social. Penalizar altos riscos não precisa estar associado a melhores benefícios”. ILO, op. cit., pág.47.
- (12) “& 3º - Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento de empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes”
- (13) Cf. o art. 62 da Lei nº 8,212/91: “A contribuição estabelecida na Lei Nº 5.161, de 21 de outubro de 1966, em favor da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO), será de 2% (dois por cento) da receita proveniente da contribuição a cargo da empresa, a título de complementação das prestações por acidente do trabalho, estabelecida no inciso II do art. 22”.
- (14) “Não temos dúvida de que o desenvolvimento dos serviços de prevenção e reabilitação devam receber a mais alta prioridade na política de seguridade social para o período até o ano 2000 e além. Até o momento, a seguridade social tem apresentado a tendência de concentrar suas ações em garantir o acesso a serviços de medicina curativa e em fornecer prestações pecuniárias em contingências definidas (...) Algumas ações preventivas (por exemplo, prevenção de acidentes) produzirão economias imediatas nas despesas com benefícios em espécie e nos custos de assistência médica.” ILO, op, cit., pág.55.
- (15) Cf. os artigos 21, XXIV, 200, VIII, da Constituição Federal.
-

CAPÍTULO V

**RECOMENDAÇÕES PARA REFORMA
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Por: ANTÔNIO BRITTO

A crise da Previdência Social não será, entre nós, superada pela aplicação de uma única solução. Grave e complexa, ela exige, até porque tem causas diferenciadas, um conjunto articulado de medidas de curto, médio e longo prazo.

Sem reformas estruturais, logo a Previdência sentirá os efeitos corrosivos de benefícios sem cobertura assegurada ou de fontes de financiamento esgotadas. Em fases de desenvolvimento, poderá até minorar suas dificuldades e prolongar sua atividade, sem alterações. Mas, ao primeiro impacto das cíclicas dificuldades econômicas, enfrentará problemas cada vez mais graves, repetindo o clima de insegurança e de angústia hoje vivido no Brasil.

A Comissão Especial, portanto, reconhece, a exemplo do que ocorre em todo mundo, a necessidade de imediata revisão de alguns pontos estruturais da Previdência Social, de modo a semear hoje as condições para que a próxima geração não sofra ainda mais do que a atual. Os longos ciclos exigidos em matéria previdenciária para que as alterações surtam efeito recomedam, em nome do futuro, que estas modificações comecem agora.

A Comissão considera que tais reformas estruturais, porém, precisam ser corretamente compreendidas pela sociedade: não podem prejudicar direitos já adquiridos pelos que se encontram em gozo de benefícios e devem assegurar regras límpidas e sensatas de transição para os que têm expectativas em relação a alguns direitos hoje previstos. E, acima de tudo, têm de ser examinadas com a preocupação de organizar o futuro e não o de salvar o presente.

Um presente tão grave que a Comissão reconhece, como necessidade preliminar, a eliminação, de alguns pontos de atrito e conflitos, hoje ainda

existentes na Previdência Social. Sem isto, as condições para a discussão e implementação de outras modificações e melhorias estarão prejudicadas.

A. Solução para o impasse dos 147%

“O governo não terá mais ingerência nem manipulará como até hoje tem feito, impunemente, o dinheiro da Previdência. A correlação dos valores das aposentadorias com o salário-mínimo será mantida em qualquer circunstância, pondo-se fim à terrível discriminação de que foram vítimas, durante anos e ainda hoje são os beneficiários do sistema previdenciário. O APOSENTADO PRECISA DE JUSTIÇA, NÃO DE CARIDADE.” (Grifo nosso)⁽¹⁾.

Não é possível cogitar uma nova fase para a Previdência Social com os aposentados nas ruas lutando contra a administração da mesma Previdência. Com os responsáveis pela administração pública proibidos de freqüentar seus gabinetes, sob pena de prisão. Sem retorno ao indispensável clima de, ao menos, respeito entre segurados e Previdência, destroçado pela polêmica e pelo confronto dos últimos meses.

A questão dos 147% deixou de ser uma divergência jurídica ou um impasse financeiro, comum e freqüente entre o Estado e a Sociedade. Tornou-se um ponto de convergência das insatisfações em torno da Previdência Social, mobilizando as energias de todas as famílias brasileiras. Sem sua solução negociada não estarão, portanto, criadas as condições políticas para que se retome a serena administração do futuro dos cidadãos, através dos contratos de seguro social.

A Comissão entende ser seu dever convocar o Governo, como necessidade preliminar à negociação dos demais itens da longa agenda de transformações da Previdência Social, a um novo esforço de entendimento com os aposentados sobre a questão dos 147%, conforme solicitação unânime de todos os Deputados que a compuseram⁽²⁾ e propostas específicas, entre as quais a do Deputado Renato Jonhson⁽³⁾.

B. Volta aos princípios de dignidade e eficiência na administração da Previdência.

O segundo obstáculo às transformações que a Previdência Social enfrenta entre nós é a quebra, dolorosa, das noções mínimas de dignidade e de eficiência, ocorridas nos últimos tempos. A Sociedade, para apresentar sua indispensável cooperação ao reerguimento da Instituição, exige que mudem os padrões de gestão e de comportamento dos agentes públicos⁽⁴⁾.

A Comissão, interpretando este sentimento, quer o compromisso formal do Governo de atendimento aos seguintes pontos, já anteriormente pactuados de forma soberana, através de legislação aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Sr. Presidente da República e posteriormente descumprida pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

COMPROMISSO DO PODER EXECUTIVO.

- a) Nomeação, a contar do término dos trabalhos desta Comissão, do Ouvidor-Geral da Seguridade Social e da Previdência Social;
- b) Envio, de projeto de lei dispendo sobre o Regime Facultativo Complementar da Previdência Social;
- c) Envio, para apreciação pelo Congresso Nacional, da lista de atividades profissionais prejudiciais à saúde ou à integridade física, que dão direito à obtenção de aposentadoria especial, bem assim projeto de lei complementar que disponha de critérios para enquadramento de atividades e situações insalubres, penosas e perigosas, para efeito de concessão de novas aposentadorias especiais;
- d) Adoção de medidas legais e administrativas que permitam a efetivação do Cadastro Nacional do Trabalhador - CNT;
- e) Revisão dos benefícios mantidos pela Previdência Social, principalmente os decorrentes de acidentes de trabalho;

- f) Adoção de indicadores gerenciais qualitativos e quantitativos para acompanhamento, avaliação e controle das concessões de benefícios realizadas pelos postos de atendimento;
 - g) Recadastramento de todos os benefícios que são recebidos por intermédio de procuração;
 - h) Revisão do Sistema Central de Processamento de Benefícios;
 - i) Descentralização progressiva, do processamento eletrônico de informações, mediante extensão dos programas de informatização a postos de atendimento e regiões fiscais;
 - j) Divulgação bimensal de lista atualizada de todos os devedores das contribuições previdenciárias, bem como de relatório circunstanciado das medidas administrativa e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida.
 - k) Cadastramento, através de sistema próprio e informatizado, dos pagamentos e dos débitos dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, vinculado a sistema de notificação ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, para efeitos de repasse dos Fundos de Participação;
 - l) Adoção de procedimentos que viabilizem uma fiscalização eficiente sobre os devedores da Seguridade Social, inclusive utilizando o cruzamento dos dados da RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados com o processamento das Guias de Recolhimento da Previdência Social;
 - m) Cobrança efetiva e imediata da contribuição de 3% sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção, devida pelos produtores rurais;
 - n) Implantação imediata dos convênios fita-a-fita na relação bancos/DATAPREV;
 - o) Modernização do sistema de auditoria do INSS;
-

- p) Ampliação, do corpo de procuradores e fiscais do INSS;
- q) Adoção de procedimentos, que permitam emitir e enviar às empresas a aos contribuintes, quando solicitados, extratos de recolhimento de suas contribuições, emitir e enviar às empresas avisos de cobrança de débitos, bem como emitir e enviar aos beneficiários avisos de concessão de benefícios, dos quais constem sua memória de cálculo;
- r) Treinamento sistemático do pessoal, anualmente e a cada mudança importante da legislação, iniciando-se em junho de 1992;
- s) Desenvolvimento, de modelo estatístico de previsão dos fluxos de receita e despesas da Previdência Social;
- t) Revisão imediata dos aluguéis de propriedade do INSS,
- u) Recadastramento dos imóveis de propriedade do INSS, a ser finalizado no máximo até 1º de outubro de 1992;
- v) Regularização imediata dos benefícios rurais indevidamente suspensos pelo INSS;
- x) Transferência para os órgãos de origem, da obrigação de pagar e reajustar as pensões estatutárias, conforme denúncia e recomendação do Deputado Geraldo Alckmin.

C. Controle da gestão da Previdência Social por um conselho eleito pelo Congresso Nacional.

A Comissão considera que uma nova Previdência Social exige participação efetiva da sociedade e controle de todos seus atos por um Conselho composto de 12 representantes:

- três indicados pelo Governo Federal;

e nove representando a sociedade brasileira e eleitos pelo Congresso Nacional, sendo três em nome dos trabalhadores; três, pelos aposentados e três, pelos empresários.

Propõe-se que, através de projeto de lei alterando a Lei nº 8212, de 24 de julho de 1991, este Conselho assuma o controle efetivo da Previdência Social, subordinando as ações do Poder Executivo na matéria, especialmente quanto à fiscalização de todos os atos do administração pública em matéria previdenciária; cobrança e parcelamento de débitos; procedimentos administrativos para concessão de benefícios; aplicação de recursos dos segurados; e as demais atividades que resguardem os interesses da sociedade brasileira em uma Previdência organizada, austera, eficiente e honesta.

Considera-se, igualmente, que devem ser pesadas as vantagens e desvantagens da criação do Ministério da Seguridade Social, tendo em vista a racionalização administrativa derivada da futura unificação, no Ministério do Trabalho e da Previdência Social, das fiscalizações do trabalho, da previdência e do FGTS, a criação de cadastros comuns no CNT e a criação de postos de atendimento unificados. A favor do Ministério da Seguridade Social, devem ser considerados os argumentos de maior transparência e racionalidade na execução das atividades relacionadas com a Seguridade Social.

D. Utilização dos recursos da contribuição sobre salários apenas para pensões e aposentadorias.

A Comissão entende que, sem prejuízo de manutenção do conceito de Seguridade Social, é preciso organizar corretamente as fronteiras entre os campos da previdência e da saúde e assistência social, tendo em vista suas peculiaridades. A Previdência Social, com caráter contributivo, deve ser financiada pela folha de salários, constituindo um fundo à parte, destinado exclusivamente ao pagamento de pensões e de aposentadorias.

Sem esta previdência, os brasileiros continuarão na insegurança de hoje quanto aos benefícios para os quais contribuem. E assistirão à repetição dos problemas atuais em que os recursos que deveriam ser destinados às pensões e aposentadorias financiam atividades que, dado seu caráter

universal e não contributivo, tem de ser assumidos por toda a sociedade, através do orçamento fiscal.

A Comissão propõe que a Lei da Custeio da Previdência Social seja alterada para permitir que os recursos decorrentes das contribuições dos trabalhadores e dos empresários fiquem exclusivamente destinados às pensões e aposentadorias. Para tanto, será indispensável passar a considerar como atividades de assistência social - como sempre deveria ter ocorrido - todas aquelas que, independentemente de contribuição por parte dos cidadãos são asseguradas em casos de carência extrema e subordinadas a rigorosos critérios de seletividade como os auxílios funeral e maternidade, as rendas mensais vitalícias para idosos, a proteção aos portadores de deficiência sem condições de sustento que continuam aguardando a regulamentação dos dispositivos constitucionais.

E. Extinção do FINSOCIAL e da contribuição sobre o lucro/redução das contribuições dos empresários sobre a folha de salários.

A Comissão conclui que a fonte para o financiamento das atividades de saúde e de assistência social, no novo sistema, não pode ser a contribuição sobre o faturamento das empresas: inflacionário; sonegável; regressivo; contestado, ainda hoje, juridicamente, ele não atende às necessidades de uma contribuição com base mais ampla para cobrança.

O grupo de trabalho que examinou a questão do financiamento e boa parte dos especialistas consultados pela Comissão propoem a criação da Contribuição sobre as Transações Financeiras, com base nos argumentos constantes do Anexo XXIV⁽⁶⁾.

É preciso atentar, todavia, para estudos que apontam dificuldades operacionais na implementação de impostos semelhantes, notadamente na Argentina. Por se tratar muito mais de um método de arrecadação do que uma nova base de incidência, a Contribuição sobre as Transações Financeiras pode gerar novas distorções na carga tributária pessoal, ao sobretaxar renda, vendas de produtos. Tais ressalvas indicam a necessidade de a implantação da CTF ser precedida de amplos estudos que determinem, com maior precisão, sua base de incidência e os valores das alíquotas. A substituição da Contribuição sobre o Lucro e do FINSOCIAL

pela Contribuição sobre Transações Financeiras deve ser feita de forma gradual.

Alternativamente, a Comissão recebeu duas outras propostas a serem examinadas e definidas no conjunto da reforma tributária atualmente em estudos; responsabilizar o orçamento fiscal pela cobertura dos gastos públicos federais com saúde e assistência social. Neste sentido, foi retirada pelo ilustre Deputado Eduardo Jorge a necessidade de imediata aprovação dos projetos de lei que dispõem sobre o Imposto Territorial Rural e o Imposto sobre grandes Fortunas.

Ou transferir definitivamente as atividades de saúde e de assistência social para os municípios e os estados, como a conseqüente criação de fonte própria de receita para esse fim, já em âmbito estadual e/ou municipal, cabendo à União apenas a constituição de um fundo para atendimento das regiões mais carentes do país.

A idéia de responsabilizar o orçamento fiscal por um volume de despesas equivalentes a, no mínimo, 5 por cento do PIB parece de difícil execução, ao menos no momento. Sua viabilidade dependeria de uma improvável e desconhecida elasticidade de tributos como o IPI e o IR; ou, então, a instituição de um outro tributo federal com dimensão suficiente para arrecadar vinte bilhões de dólares ao ano.

Já a criação de tributo ou contribuição estadual ou municipal, caminho seguido em boa parte do mundo e na direção correta da descentralização dos serviços, enfrentaria entre nós, ao menos neste momento, duas dificuldades: a superposição com um fundo federal de equalização, diante das disparidades regionais.

No caso específico da saúde, a necessidade de recursos tecnológicos, humanos e materias concentrados regionalmente para atendimento das ocorrências mais complexas.

A Comissão recomenda que seja efetivamente implementada a extinção das atuais contribuições sobre o faturamento e o lucro e, confirmadas as hipóteses de trabalho descritas nas conclusões do Grupo de Trabalho que examinou a questão do financiamento, estude-se a adoção da contribuição sobre transações financeiras.

F. Redução da contribuição das empresas sobre a folha de salários.

Em que pese a mitificação existente sobre a possibilidade de ampla formalização da economia apenas pela supressão das contribuições sobre a folha -hipótese que desconsidera as demais razões para a inexistência de vínculos formais de trabalho e, ainda, supõe que todas as empresas organizem-se a partir de uma utilização padronizada dos fatores de produção -, é indispensável, neste momento, desonerar a folha de pagamentos.

A Comissão conclui que esta tem de ser diretriz fundamental na reforma do sistema de financiamento; e, com base nos resultados preliminares dos estudos promovidos, entende que esta diretriz pode ser perfeitamente alcançada no curto prazo pela adoção de uma nova fonte de contribuição, capaz de assegurar base mais ampla ao financiamento e, em consequência, permitir, sem prejuízos à Seguridade Social, a diminuição de alíquotas das empresas.

G. Cobertura pela União, com recursos fiscais, das despesas com pessoal e custeio.

A Comissão reconhece que a crise econômica desta década e o desequilíbrio das contas públicas federais criaram dificuldades à participação do Tesouro no que é seu dever: pagar pessoal e custeio da seguridade social.

Admite ainda que a modificação desta situação não é capaz, obviamente, de gerar recursos adicionais, já que a União buscará a cobertura de seus novos compromissos junto à sua única fonte: a sociedade.

Insiste a Comissão, no entanto, que adoção do novo critério -conferindo a partir de 1993 à União a responsabilidade pelo custeio e pessoal, assegurará maior transparência e eficiência à execução orçamentária⁽⁶⁾. E dispõe-se no processo de negociação desta agenda a examinar fórmulas para que estes gastos adicionais - em torno de dez por cento do Orçamento da Seguridade Social - possam ser assumidos pelo Tesouro, com base nos argumentos e condições já expostos. Por último lembra que tal determinação pode ser um grande estímulo a que governo federal adote providências para diminuir seus gastos administrativos.

H. Sistema Complementar de Previdência, Público e Privado.

A Comissão concluiu pela impossibilidade de existência de um sistema apenas privado de previdência no País. modelo inexistente em qualquer outro país do mundo. A adoção de tal idéia significaria, dadas as condições do Brasil, o afastamento de ao menos quatro quintos da população nacional do direito à pensão e à aposentadoria. Ao mesmo tempo, ampliaria para níveis insuportáveis, do ponto de vista do financiamento, as necessidades de aporte de recursos fiscais para a cobertura de despesas com assistência social.

Ao mesmo tempo, a Comissão afirma a necessidade de o País estimular a existência simultânea de sistema público social e básico e de sistema complementar à disposição dos que queiram e possam realizar poupança para pensões e aposentadorias adicionais.

A Comissão entende que o estímulo à poupança, com o incentivo a um sistema complementar de previdência, público e privado, pode ser fator essencial ao desenvolvimento do País. Assinala, ainda, o depoimento do Presidente do Banco do Brasil, Dr. Lafaiete Coutinho, informando estar a instituição habilitada a organizar e gerir o sistema de Previdência Complementar Pública. Devem-se registrar, finalmente, as lúcidas intervenções do Deputado Manoel Castro, a favor de nova regulamentação do funcionamento das entidades de previdência complementar que assegure lisura, transparência e profissionalismo na gestão dos seus ativos, bem como garantia de escala mínima.

Para tanto recomenda que o governo cumpra, afinal, como já foi apontado, os prazos previstos em lei - e vencidos desde janeiro, deste ano - e encaminhe ao Congresso a nova regulamentação do sistema complementar de previdência, com a criação da previdência pública e adoção de todas as medidas já em estudo que estimulem e viabilizem a previdência complementar privada, fechada e aberta.

I. Manutenção do limite de dez salários-mínimos para contribuições e benefícios da Previdência Social.

A Comissão recebeu, através dos depoimentos que colheu e das propostas que examinou, sugestões em dois sentidos.

De um lado, pela diminuição do limite de salários-mínimos para 3 ou 5, liberando as faixas adicionais para a previdência complementar. A Comissão entende que esta não é uma questão política nem ideológica: é atuarial. Com os atuais níveis de salário-mínimo, a redução no limite de contribuição levaria que a previdência social básica tivesse de arcar com a grande maioria dos benefícios pagos no País. E perdesse, dada a concentração de renda, a maior parte da receita. Um processo inútil para organizar a Seguridade Social já que no momento subsequente haveria a necessidade de, via fiscal, com sacrifícios para toda a sociedade, equilibrar as contas da Previdência.

De outro lado, a pressão fiscalista para que, limitados os benefícios, fosse ilimitada a contribuição, com o que ganharia, significativamente, a receita da Previdência. E haveria um mecanismo fortemente redistributivo no sistema.

A Comissão reconhece, no entanto, que o sistema previdenciário deve ter caráter contributivo, não cabendo, em conseqüência, obter receitas dos segurados sem a possibilidade de, ao menos, uma relativa contrapartida futura em termos de benefícios. De outra parte, tal sistema inviabilizaria qualquer hipótese de previdência complementar no País.

Portanto, conclui a Comissão pela manutenção dos atuais níveis para contribuições e benefícios -dez salários-mínimos até que, como é desejável e urgente, cresça em valores reais o salário-mínimo e possa ser feita a reavaliação periódica da decisão.

Por último, a Comissão reconhece o mérito da idéia de uniformizar as alíquotas de contribuição pagas pelos trabalhadores, de modo a simplificar a fiscalização e agilizar a cobrança de débitos com a Previdência. No entanto, duas dificuldades sugerem ao menor o adiamento da medida: sem alíquotas diferenciadas será ainda maior o caráter já regressivo do sistema. E, diante da óbvia impossibilidade de igualar as alíquotas pela

mais alta, e hipótese contrária enfraqueceria ainda mais os combalidos cofres previdenciários.

J. Fim do subsídio da Previdência Social ao sistema governamental de pensões e aposentadorias dos servidores civis e militares.

A Comissão reconhece e lamenta o caráter compensatório dado pelo Poder Público aos benefícios previdenciários dos servidores civis e militares. Reconhece diante da óbvia desvantagem que vem sendo enfrentada por eles comparativamente a outros trabalhadores do País. E lamenta por que esta saída falsa nem resolve o problema fundamental - as condições de remuneração - e cria um sistema ilusório de benefícios que seguramente não conseguirá se manter no futuro.

A Comissão condena o sacrifício que está sendo imposto ao conjunto da sociedade injustamente escalado pelo Governo para cobrir a diferença entre o que arrecada dos atuais servidores e o que paga aos inativos.

Por isso, a Comissão entende que é passo decisivo para a reorganização da Previdência Social a unificação de todos os sistemas, através da previdência social básica, assegurados aos servidores que ganhem mais do que dez salários-mínimos, no futuro a complementação por recursos fiscais, com sua participação na gestão. Ou a criação de um fundo especial para os servidores, capaz de, pela contribuição da União e deles, tornar-se auto-suficiente.

Conclui a Comissão haver apenas uma e improvável forma de se evitar os dois caminhos já apontados: a União, a partir do próximo ano, apontar os recursos para viabilizar o equilíbrio das contas do EPU.

K. Fim da acumulação de aposentadorias e outras vantagens especiais.

A Comissão considera que apenas podem existir duas formas justas e eficientes de Previdência no País. A social básica, igual para todos, com limites universais para contribuição e benefícios e acessível a todos os brasileiros na forma da lei. E a previdência complementar, pública e

privada, fechada e aberta, à disposição de quem possa e queira realizar poupança adicional. No caso da administração pública, suas autarquias, fundações e empresas de economia mista, a Comissão declara que o limite da participação de recursos públicos deve estar na estrita limitação dos deveres usuais dos empregados.

Em conseqüência, a Comissão, acolhendo unanimemente a justa indignação do Deputado Maurílio Ferreira Lima, lutará pelo fim de qualquer acumulação de aposentadorias no serviço público, ressalvados, como em qualquer outro caso, os direitos já adquiridos e, por óbvio, excetuada a complementariedade de benefícios, através de sistema público ou privado, desde que por iniciativa do segurado e integralmente às suas custas.

L. Revisão do instituto da aposentadoria por tempo de serviço.

A Comissão constata a posição praticamente unânime de especialistas e autoridades em Previdência Social quanto à inviabilidade futura da aposentadoria por tempo de serviço, diante da evolução democrática do País e sua utilização hoje como complemento salarial e não mais como compensação à perda de capacidade laborativa.

A Comissão repudia, porém, qualquer fórmula que atinja os que já se aposentaram ou estão prestes a fazê-lo, em respeito à segurança de seus direitos. Recomenda, portanto, que a exigência de idade mínima, cumulativamente ao número de contribuições, seja requisito legal a partir de agora, para todos os brasileiros, independente da ocupação que tenham. Ressalta a importância de tabelas diferenciadas conforme a renda do segurado, de forma a tratar, por justiça, desigualmente aos desiguais e considerar a gravidade da diferença de expectativa de vida, a partir dos 40 anos, em conseqüência do nível de renda⁽⁷⁾.

A Comissão recebeu igualmente sugestões para que fosse proposta a igualdade entre homens e mulheres na concessão dos benefícios (as mulheres hoje podem se aposentar com cinco anos a menos de idade ou tempo de serviço). Argumenta-se para tanto, que todos os estudos demográficos vêm indicando maior longevidade das mulheres. Em sentido contrário, foi feita a avaliação de que os números relativos à questão, no Brasil, estão superados e procedem à fase atual onde houve forte ingresso

de mulheres no mercado de trabalho com presumíveis conseqüências capazes de estabelecer, para elas, redução da sobrevida.

O líder do Partido dos Trabalhadores, Deputado Eduardo Jorge, estabeleceu caminho criativo ao propor que, determinada a igualdade, sejam estabelecidos mecanismos compensatórios, a exemplo de maior prazo de licença-maternidade.

A matéria, a juízo do relator, carece de aprofundamento, sugerindo-se que o Governo produza maiores estudos capazes de fundamentar uma futura decisão.

M. Redefinição das aposentadorias especiais.

A Comissão ressalta a importante distinção, infelizmente criada no Brasil, entre aposentadorias especiais e aposentadorias decorrentes de legislação especial.

As primeiras, previstas para proteger os trabalhadores expostos a condições insalubres, penosas ou perigosas que redundem em perda antecipada ou parcial de capacidade laborativa. Estas devem ser mantidas. A Comissão propõe, como já mencionado, que o Governo desta feita cumpra a lei e mande, já com grande atraso ao Congresso, a proposta de legislação com os critérios técnicos que nortearão o enquadramento de atividades nas aposentadorias especiais, levando em consideração as lúcidas observações do Deputado Liberato Caboclo, no sentido da concessão de tratamento diferenciado àquelas ocupações e processos de trabalho que produzem diferentes impactos sobre a capacidade laborativa dos indivíduos. Defende ainda que nesta legislação discipline-se, igualmente, a formação de uma comissão de enquadramento, com obrigatória participação dos sindicatos trabalhistas e entidades empresariais.

A Comissão sugere ainda que se promova profunda alteração no custeio das aposentadorias especiais, criando condições, onde possível, para que sejam custeadas, total ou parcialmente, pelo empregador que mantém ou gera as condições de risco. Pelo sistema atual, as empresas dispensam-se de qualquer esforço preventivo, tendo em vista que todas as despesas correm à conta da Previdência Social. Pela proposta, seria criado um

poderoso estímulo à prevenção dos riscos e das condições desfavoráveis de trabalho.

Quanto às aposentadorias por legislação especial, sugere-se simplesmente sua eliminação, a partir de agora. Não cabe tergiversar nesta matéria: ou houve condições especiais, cientificamente comprovadas a estas terão de estar abrigadas na aposentadoria especial, ou não houve e a aposentadoria deve ser comum. Não podem permanecer terceiras hipóteses.

A Comissão sugere a leitura atenta do Anexo XVI, onde detalham-se as propostas aqui referidas.

N. Maior seletividade na concessão de benefícios.

A Comissão identifica na multiplicidade de benefícios - são mais de 60 - um duplo problema. De um lado, estímulo à fraude pela complexidade exigida para o acompanhamento e a fiscalização. De outro, fonte de ilusões - não há sistema no mundo capaz de cumprir, com eficiência, tamanha gama de benefícios.

Sem prejuízo de qualquer dos direitos já adquiridos, a Comissão sugere que faça-se em matéria de previdência, também, a saudável troca da quantidade pela qualidade.

E que, além da redução e simplificação do número de benefícios, cumpra-se o dispositivo constitucional estabelecendo rigorosa seletividade com o objetivo de - à exceção das aposentadorias e pensões, de caráter construtivo - permitir que apenas os brasileiros realmente mais carentes tenham acesso à assistência social, com a conseqüente, para eles, ampliação nos valores dos auxílios. Hoje, eles são dispensáveis e ridículos para quem ganha mais. E trágicos para quem ganha menos.

O. Aposentadoria por invalidez.

A Comissão reconhece que a concessão de aposentadorias por invalidez tem se comportado de forma similar aos demais benefícios comuns. Não obstante, com as mudanças na fórmula de cálculo, efetuadas pela

Lei nº 8.213, de 1991, e com o alto grau de subjetividade envolvido na concessão destes benefícios, dado o caráter bastante genérico de sua conceituação, a Comissão recomenda que o Poder Executivo passe a conferir especial atenção aos benefícios concedidos por invalidez, adotando procedimentos mais rígidos de aferição das condições de habilitação.

P. Benefícios decorrentes de acidentes de trabalho.

A Comissão considera preocupante a evolução real dos gastos com benefícios acidentários urbanos e rurais, ao longo da década de 80, que podem apontar para a existência de grandes fraudes em sua concessão ou revisão judicial. Ademais, entende que tem sido inadequada a forma pela qual as alíquotas adicionais destinadas ao custeio das diferenças entre os valores desses benefícios e os de legislação comum tem sido administrada.

Assim, sugere que seja implementada, efetivamente, uma administração financeira dos benefícios decorrentes de acidentes do trabalho quer no âmbito do próprio INSS, quer por outra instância. Neste sentido, a Comissão recebeu proposta de criação de uma entidade privada, especializada na administração de benefícios acidentários.

Profunda revisão do sistema de alíquota deve, igualmente, ser feita, para aproximá-lo do grau de risco efetivo em nível de cada estabelecimento empregador. Colocam-se duas alternativas para estudo: um sistema de alíquotas que leve em conta os esforços individuais das empresas em alterar seu próprio grau de risco, mediante fiscalização dos agentes de inspeção da área de segurança e saúde do trabalhador do Ministério do Trabalho e da Previdência Social; ou a proposta encaminhada pelo grupo de deputados que examinou a questão do financiamento, segundo a qual cada empregador seria diretamente responsável pelo ressarcimento à Previdência os valores adicionais gastos com benefícios acidentários, sendo o mercado, especificamente as seguradoras privadas, responsável pela determinação individual do grau de risco de cada estabelecimento.

Q. Criação do Cadastro Nacional do Trabalhador.

Na origem primeira da desorganização e das fraudes que marcam a Previdência Social no Brasil está a criminosa inexistência de um Cadastro Nacional dos Trabalhadores e de Empregadores. Apesar dos esforços do Congresso Nacional, a luta entre corporações dentro do Governo e sua falta de determinação política até agora que o CNT se efetivasse. A Comissão considera-o passo indispensável para a qualidade gerencial da Previdência Social.

R. A municipalização da assistência social.

A Comissão estudou proposta do Deputado Alberto Goldman no sentido do imediato cumprimento dos dispositivos constitucionais que determinam que a assistência social será organizada com base na "descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social"⁽⁸⁾.

A Lei Orgânica da Assistência Social, necessária para regulamentar a descentralização, foi vetada integralmente pelo Presidente da República e até não houve o encaminhamento de novo projeto. Enquanto isso, os gastos federais no setor são questionados tendo em vista a associação comprovada com clientelismo, fisiologia, desperdício, falta de prioridade e de seletividade. Vergonhosamente, continua-se a decidir em Brasília ações de assistência social dos municípios.

Os recursos postos fora com esta estrutura serviriam, por exemplo, para cumprir, ao menos parcialmente, o disposto no artigo 203 - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal aos portadores de deficiências que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

A Comissão considera a municipalização dos serviços de assistência social uma medida indispensável capaz de reduzir os custos da União e o desperdício de recursos. Para tanto, insiste que o Governo apresente

projeto de Lei Orgânica de Assistência Social, contendo as etapas e o cronograma de descentralização.

S. Descentralização imediata de recursos para a área de saúde.

A existência de um orçamento único para a Seguridade Social estimula, no interesse também da Previdência Social, o debate sobre formas para melhorar a utilização de recursos na área da saúde, bem como ampliar suas fontes de financiamento.

A Comissão conviveu com duas ordens de proposta. As de sentido privatizante, sugerindo que ao menos determinados serviços sejam disponíveis apenas contra pagamento pelo interessado; a instituição de “tiquetes moderadores”, a possibilidade de opção entre contribuição para o sistema público ou a adesão a sistemas privados de saúde e corte seletivos nos padrões de assistência médica⁽⁹⁾. E, ainda, sugestão de que eventuais diminuições da contribuição das empresas sobre a folha de salários gere, em contrapartida, a obrigação de as empresas, em acordo com seus trabalhadores, financiarem Seguro de Saúde⁽¹⁰⁾.

De outro lado propostas no sentido do aprofundamento do Sistema Unico de Saúde (SUS).

A Comissão, no limite da sua competência, afirma a necessidade que seja revista a fonte de financiamento do setor de saúde (ver recomendação número 5), bem assim o da assistência social, com a extinção da contribuição sobre o faturamento e sua substituição por uma das alternativas ali elencadas.

A Comissão registra, ainda, a impossibilidade de qualquer fonte de financiamento ser eficiente enquanto os recursos estiverem centralizados em Brasília, penderes para liberação da assinatura de convênios que corrompem as relações federativas, estimulam o clientelismo e afastam os critérios objetivos.


Registra-se, finalmente, a proposta encaminhada pelo Prof. Aloisio Teixeira, no sentido de serem fixados anualmente patamares reais mínimos de gastos sociais.

Por isso, a Comissão, no interesse do funcionamento pleno do conceito de Seguridade Social, considera indispensável que o Governo modifique sua política e urgentemente cumpra a Lei nº 8.080, estabelecendo repasses automáticos dos recursos dos estados e municípios, bem como busque formas para estimular a ampliação da participação das outras esferas administrativas no financiamento da saúde.

Notas Bibliográficas


- (1) Fernando Collor de Mello, maio de 1989.
 - (2) Ver, em particular, as intervenções dos Deputados Roberto Jefferson, Sarney Filho, Geraldo Alckmin, Sérgio Gaudenzi, Wilson Müller.
 - (3) Anexo XXIII do volume I da série A Previdência Social e a revisão constitucional .
 - (4) Ver, neste particular, as reiteradas advertências a respeito formuladas com brilhantismo à Comissão pelo Deputado e ex-Ministro da Previdência Social, Waldir Pires.
 - (5) Estudo sobre o novo sistema de financiamento da Previdência Social. Ver, igualmente, Anexo V (Conclusões do grupo de trabalho sobre financiamento) e proposta do Deputado Renato Johnson, para financiamento da Previdência Social (Anexo XXV)
 - (6) Anexo XXIX, com a estrutura de financiamento dos gastos com previdência social na Europa.
 - (7) Ver Anexo XXVI.
 - (8) Art. 203 da Constituição Federal.
 - (9) Ver depoimentos de José Luiz Spigolon, Carlos Eduardo Ferreira, Juljan Czapski e Mário Petrelli.
 - (10) Ver sugestões do Deputado Luis Roberto Ponte.
-

La presente edición es de
250 ejemplares. Se terminó
de imprimir en el mes de
septiembre de 1995, en los
talleres de Editorial Piensa
S.A. de C.V.



O programa editorial da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS), se integra pelos livros das séries Estudos e Monografias, a revista Seguridade Social e o Boletim Informativo. Através destas publicações, a Conferência cumpre com uma de suas finalidades, que é a de recopilar e difundir pesquisas, documentos e programas da seguridade social.

A *Série Monografias*, da que forma parte este livro, contará de varios titulos que apresentam o desenvolvimento e os avanços da seguridade social em cada um dos países da América, cujas instituições de seguridade social são membros da CISS e sua publicação se realiza de acordo ao programa aprovado pelo Comité Permanente Interamericano de Seguridade Social.



Conferência Interamericana de Seguridade Social
Secretaria Geral
Mexico, D.F.
1995