

# A Seguridade Social Brasileira: Uma Proposta de Reforma

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira\*  
Kaizô Iwakami Beltrão\*\*  
André César Médici\*\*\*  
Bernardo Junqueira Lustosa\*\*\*\*  
Leandro Vicente Fernandes Maniero\*\*\*\*\*

Existe hoje, praticamente, um consenso de que o diagnóstico da seguridade social revela problemas de três naturezas: conjunturais, estruturais e gerenciais. Os primeiros referem-se basicamente aos efeitos adversos do ciclo econômico sobre as receitas e despesas do sistema, estando, portanto, sua solução fora do âmbito da própria seguridade.<sup>1</sup>

Assim, por exemplo, o baixo crescimento do produto em geral, do emprego formal e do salário no setor formal da economia verificados durante os últimos 13 anos refletem-se em um baixo crescimento das contribuições previdenciárias. Do lado da despesa, essa conjuntura recessiva afeta particularmente a demanda pelos programas assistenciais.

Os problemas estruturais podem ser definidos como aqueles que decorrem basicamente de "regras do jogo" inapropriadas, provocando insuficiência de receita e/ou despesa excessiva, mesmo em um cenário macroeconômico que possa ser considerado normal. Este é o caso, por exemplo, de alguns benefícios previdenciários extremamente liberais e de alto custo, como a aposentadoria por tempo de serviço e as aposentadorias precoces concedidas a alguns segmentos especiais (e.g., professores). Do lado da receita, talvez um exemplo de falha estrutural seja o excesso de subsídios cruzados existentes em sistemas previdenciários que, como o brasileiro, operam em regime de

---

\* Do IPEA/DIPES.

\*\* Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE).

\*\*\*Do Instituto de Economia do Setor Público (IESP/FUNDAP).

\*\*\*\*Pesquisadores contratados pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

1 A seguridade social, no presente texto, compreende as componentes do seguro social, saúde e assistência social, conforme disposto na Constituição, mas não inclui os programas de seguro desemprego, o PIS/Pasep e o FGTS.

repartição.<sup>2</sup> Essa solidariedade, supostamente entre contribuintes ativos e beneficiários — com todos os tipos de subsídios cruzados inter e intrageracionais —, induz, de certa forma, um alto grau de evasão, principalmente numa conjuntura econômica adversa e em face de sistemas administrativos bastante falhos utilizados para o controle da arrecadação.

Finalmente, há os problemas de natureza gerencial que, no caso da seguridade social brasileira dispensam maiores comentários, dado o notório volume de fraudes, desvios e irregularidades presentes nas áreas de previdência, saúde e assistência social. Na prática, cada problema identificado tem *componentes* conjunturais, estruturais e gerenciais.

Tomandose, de novo, o exemplo de evasão de contribuições, podemos observar claramente a interação entre dificuldades dos três tipos: uma conjuntura adversa, que torna mais difícil aos agentes econômicos suportar a carga de impostos e contribuições; os custos elevados e crescentes de encargos sociais; e, por último, um controle administrativo extremamente deficiente.

Dessa forma, as soluções para os problemas da seguridade devem abranger sempre medidas de correção estrutural e gerencial, sempre atentando para a conjuntura na qual esta está inserida. É claro que, em condições utopicamente favoráveis para o comportamento da economia — ao qual se aliem sistemas administrativo-gerenciais quase perfeitos —, o atual sistema de seguridade pode ser “viável” por muitos anos no futuro. Em outras palavras, sempre se pode montar um cenário no qual tudo se resolva sem a necessidade de uma mudança drástica na estrutura do próprio sistema.

Durante toda a sua história, a previdência, e mais recentemente a seguridade, vêm “ajustando-se” progressivamente, seja por um aumento desenfreado das alíquotas de contribuição, seja por redução do valor dos benefícios, seja pelo mecanismo de racionamento pela via da fila.

Se esses “ajustes marginais” poderão ser feitos indefinidamente é, até certo ponto, matéria de julgamento subjetivo. Uma outra questão é se tais ajustes são uma forma eficiente e socialmente equânime de propiciar uma rede de proteção social à população. O diagnóstico e a proposta de solução esboçados adiante partem do pressuposto de que, dentro de cenários econômicos razoáveis, há uma necessidade de ajuste estrutural do sistema, mas não prescinde das medidas gerenciais. Dito de outra forma, a hipótese de trabalho é que o alcance das medidas gerenciais é limitado, dentro das regras que hoje regem o sistema.

---

2 Em um regime financeiro dito de repartição, os inativos de hoje são financiados diretamente pelos atuais ativos, não havendo acumulação de reservas no sistema.

## 7.1 - A Caracterização do Problema: As Finanças da Seguridade Social no Período 1990/2030

As projeções adiante apresentadas devem ser entendidas como cenários prováveis e não como previsões. Dadas as hipóteses demográficas, econômicas e institucionais, o modelo desenvolvido pelo IPEA projeta de forma desagregada os resultados econômico-financeiros da seguridade social. É conveniente salientar que não se consideram nas projeções os programas de seguro desemprego, PIS/Pasep e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O modelo de projeção<sup>3</sup> compõe-se de cinco módulos básicos, a saber: a) módulo demográfico; b) módulo de geração de contribuintes ao sistema previdenciário; c) módulo de geração de beneficiários; d) módulo de consistência macroeconômica; e e) módulo de geração de receitas e despesas. Maiores detalhes sobre os módulos a, b, c e e podem ser encontrados em Oliveira *et alii* (1980 e 1985), e, sobre o módulo d, em Moreira (1991).

Através destes módulos, trabalhados de forma encadeada, e utilizando-se os três cenários macroeconômicos apresentados a seguir, obtêm-se as necessidades de financiamento, através da diferença entre as projeções de receita e despesa para a seguridade como um todo.

Experiências na utilização do modelo demonstram sua pouca sensibilidade às variáveis demográficas, caracterizadas, essencialmente, por sua grande inércia. Assim, restringe-se o exercício de formulação de cenários às variáveis econômicas dadas pelo módulo de consistência macroeconômica.

Consideram-se três cenários macroeconomicamente consistentes: cenário 1 ou "ajuste público", no qual é feito o ajuste de forma a equilibrar as contas do setor público; cenário 2 ou "ajuste privado", no qual o aumento da poupança doméstica é conseguido através do acréscimo dos lucros retidos pelas empresas; e, finalmente, o cenário 3 ou "crise", em que se supõe que não são tomadas medidas de ajuste no setor público, resultando num baixo nível de crescimento e num desequilíbrio fiscal. A Tabela 7.1 mostra os parâmetros principais, em termos de taxas geométricas anuais de crescimento, para cada um dos três cenários formulados para os primeiros 10 anos da projeção. A partir do 10º ano, as taxas de crescimento dos diferentes segmentos são iguais entre si, ou seja, o sistema é homotético. Por exemplo, a massa salarial é constante como fração do PIB a partir de 2003. Assumindo-se o crescimento do PIB constante (5,4% a.a. nos primeiros dois primeiros cenários e 3,5% no terceiro), isto é equivalente a um crescimento do salário médio de 4,1% a.a. nos dois primeiros cenários e 2,2% no último.

---

3 Este modelo já foi utilizado em diversas ocasiões na avaliação de políticas na área de seguridade social. Ver, por exemplo, Oliveira e Beltrão (1989) e Oliveira *et alii* (1991).

**TABELA 7.1**  
**Projeções com o Modelo Multissetorial**

	CENÁRIO 1 (A.J. PÚBLICO)	CENÁRIO 2 (A.J. PRIVADO)	CENÁRIO 3 (CRISE)
Índice de Theil	1,54	1,03	1,52
Taxas de Crescimento Anuais (%)			
PIB, Faturamento e Lucros Retidos	5,4	5,4	3,5
Renda <i>Per Capita</i>	3,6	3,6	1,7
Salário Médio	2,9	2,9	1,2
Salário Mínimo	2,7	6,4	1,0

As projeções demográficas realizadas apontam para uma população da ordem de 240 milhões de habitantes em 2030, dos quais 200 milhões em áreas urbanas. A População Economicamente Ativa urbana deverá atingir naquele ano um contingente de aproximadamente 90 milhões de indivíduos, o que representa cerca do dobro da PEA urbana atual. Devem-se esperar, também, um grande envelhecimento da população e uma queda substancial da relação contribuintes/beneficiários, agravando o desequilíbrio de um sistema organizado em regime financeiro de repartição simples.

Com base nos resultados obtidos nos três primeiros módulos, o de geração de receitas e despesas faz projeções dentro dos três cenários macroeconômicos considerados. Os resultados são sumariados nos gráficos adiante apresentados.

As projeções das despesas de cada componente da seguridade social, em termos de percentuais do PIB, podem ser observadas nos Gráficos 7.1 a 7.3. A menor variação é a obtida no cenário 1, em que o total das despesas cresce de 8%, em 1990, para 13,5%, em 2030; no outro extremo, a maior variação se dá no cenário 2 quando, em 2030, o total das despesas dos três componentes chega a quase 15% do PIB.

Receitas e despesas projetadas, conforme expostas nos Gráficos 7.4 a 7.6, mostram a evolução das necessidades de financiamento que, em 2030, seria, no mínimo, de 4,2% do PIB no cenário 1 e, no máximo, de algo ligeiramente superior a 6%, no cenário 2. Para que se avalie a gravidade da situação, basta lembrar que todo o dispêndio do orçamento fiscal federal brasileiro foi, em 1992, da ordem de nove pontos percentuais do PIB.

Esses resultados sugerem com bastante clareza que, da forma como se acha presentemente estruturado, o sistema de seguridade social brasileiro dificilmente poderia ser financiado de modo não-inflacionário. Assim, ao menos algumas distorções do sistema atual terão de ser revistas ou extintas. Tome-se, por exemplo, o caso da aposentadoria por tempo de serviço, que se trata, reconhecidamente, de um benefício elitista e oneroso, portanto, socialmente injusto.

Gráfico 7.1  
**Gastos da Seguridade Social - Sistema Atual**  
**Cenário 1 (Em % do PIB)**

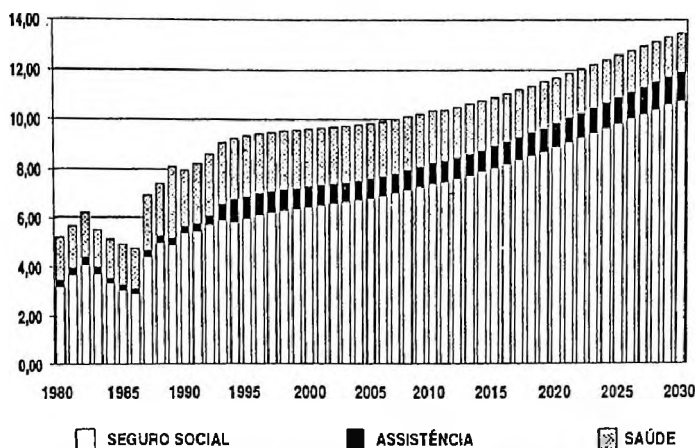


Gráfico 7.2  
**Gastos da Seguridade Social - Sistema Atual**  
**Cenário 2 (Em % do PIB)**

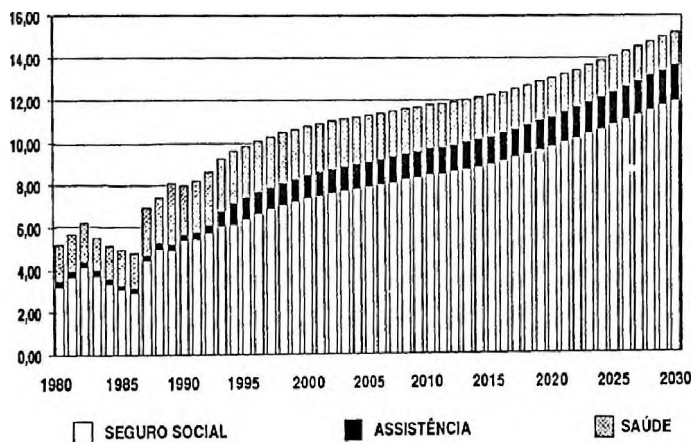


Gráfico 7.3  
**Gastos da Seguridade Social - Sistema Atual**  
**Cenário 3 (Em % do PIB)**

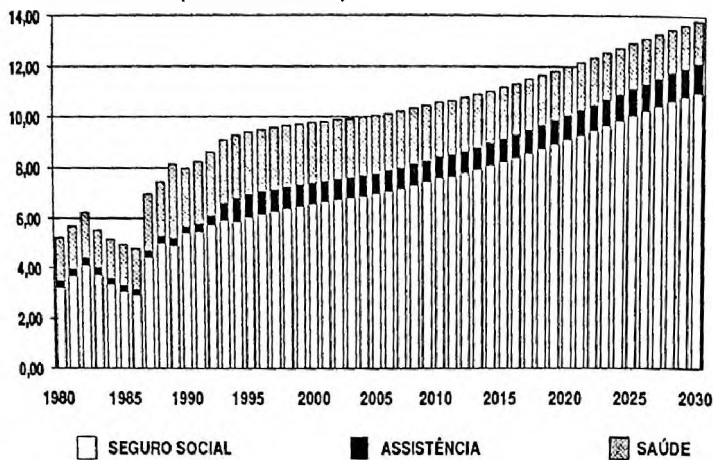
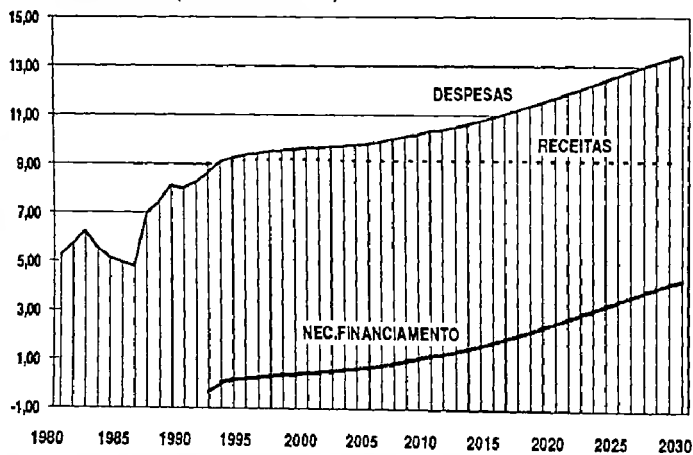
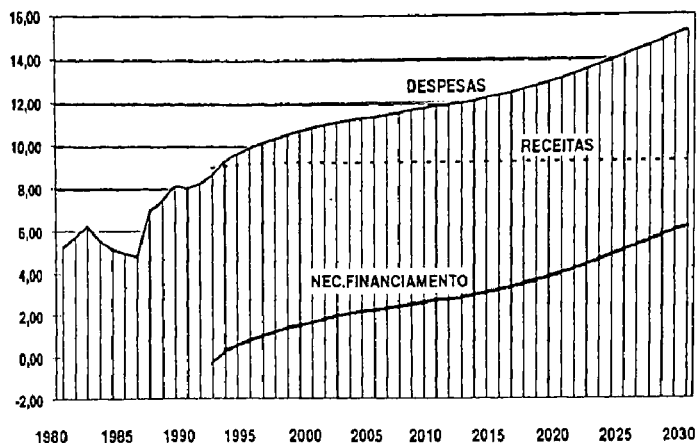


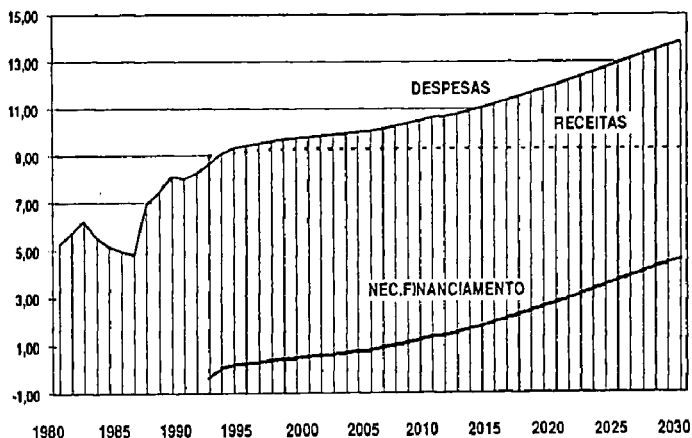
Gráfico 7.4  
**Financiamento da Seguridade Social**  
**Cenário 1 (Em % do PIB)**



**Gráfico 7.5**  
**Financiamento da Seguridade Social**  
**Cenário 2 (Em % do PIB)**



**Gráfico 7.6**  
**Financiamento da Seguridade Social**  
**Cenário 3 (Em % do PIB)**



Deve ser observado que tais projeções ainda guardam certa dose de otimismo, mesmo no pior cenário, pelo menos por duas razões. Primeira, porque o nível de evasão foi considerado constante, e é bastante provável que ele aumente; se as necessidades de financiamento são crescentes, os encargos sociais também o serão, o que acarretará maior grau de informalização da economia. Segunda, porque altos encargos trabalhistas em conjunto com a carga tributária existente podem implicar uma redução na formação de poupança, de investimentos e, conseqüentemente, do próprio PIB.

Em resultado, surge que a viabilidade econômico-financeira do sistema só estaria assegurada mediante uma profunda reforma da seguridade social brasileira. Contudo, qualquer que seja a reforma, ela deve observar alguns princípios básicos não só em seu projeto como, também, em alguns aspectos da transição entre o atual e o novo sistema. Assim é que, dentre outros princípios, deve-se garantir à sociedade o reconhecimento de direitos adquiridos, atender aos princípios de equidade e respeitar a liberdade de escolha dos cidadãos. Uma possível proposta de reforma será apresentada a seguir.

## **7.2 - Proposta de um Sistema de Seguridade Social**

Optou-se por apresentar de forma sintética os principais pontos de uma das possíveis alternativas de reformulação da seguridade social. Para os principais componentes das ações integrantes da seguridade social, a abordagem considera, sistematicamente, em seqüência, os aspectos gerais, os aspectos de custeio e os aspectos operacionais. De qualquer forma, um detalhamento bem maior poderá ser encontrado em diversos documentos recentemente produzidos pelo IPEA [ver Oliveira *et alii* (1992)].

### **7.2.1 - Diretrizes Básicas da Reforma**

As diretrizes básicas que norteiam as propostas de reforma estrutural da seguridade social são, sumariamente, as seguintes:

a) Total "visibilidade" tanto de custos como de benefícios da seguridade social, no sentido de explicitar claramente os conflitos distributivos na partilha das rendas.

b) Manutenção do conceito de seguridade social, mas com separação efetiva de seus componentes (seguro social, saúde e assistência social) nos planos de conceito, custeio e operacional.

c) Respeito total à liberdade e à decisão soberana do indivíduo, restringindo a intervenção do Estado sobre as decisões de poupança e investimento ao mínimo necessário.

d) Respeito aos direitos adquiridos e mudanças totalmente opcionais.



e) Opção preferencial por contribuições pagas diretamente pelas pessoas físicas.

f) Ampliação da base de incidência e redução das alíquotas nominais.

g) Segurança dos recursos que custeiam a seguridade social.

h) Controle social, preferencialmente exercido em nível da pessoa física, sobre todas as funções da seguridade social.

i) Gestão e aplicação dos recursos de forma descentralizada, procurando-se evitar as concentrações de poder político e econômico.

j) Políticas de rendas explícitas, ao invés de benefícios assistenciais sob a tutela do Estado.

l) Substituição do “Estado provedor”, de serviços sociais, pelo “Estado promotor”, de serviços sociais.

## 7.2.2 - Seguro Social Básico

### Aspectos Gerais

Clientela universal, no sentido potencial, incluindo empregados, empregadores, autônomos, rurais e urbanos, inclusive funcionários públicos federais, estaduais e municipais, civis e militares, congressistas, membros de assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais. Filiação Compulsória. Benefícios definidos com benefício mínimo previdenciário completamente desvinculado do salário mínimo. Níveis de reposição diferenciados de acordo com o tipo de evento: a) para eventos imprevisíveis (morte, invalidez, doença e desemprego involuntário): benefício máximo igual a três salários mínimos da data da reforma, atualizado segundo a variação da cesta de consumo dos beneficiários da previdência social; b) para eventos previsíveis (idade e tempo de serviço): benefício máximo de um salário mínimo da data da reforma, atualizado conforme o mesmo critério acima. Obrigatoriedade de vínculo contributivo.

### Aspectos Básicos de Custeio

Regime de repartição com reserva de contingência, sendo as contribuições pagas exclusivamente pelo empregado, incidentes sobre folha de salários, até o teto de três salários mínimos. Todas as contribuições patronais incidentes sobre folha de salários seriam repassadas diretamente aos salários dos trabalhadores que optassem pela nova sistemática. Sistema de benefícios definidos, financiado através de receita vinculada (fundo do seguro social básico) e não por recursos do orçamento geral.

## **Aspectos Operacionais**

Operacionalmente, o sistema é de seguro social (e não um seguro privado no qual deve haver estrita proporcionalidade entre prêmio e valor segurado), estatal e operado, de início, de forma centralizada.

### **7.2.3 - Seguro do Acidente do Trabalho**

#### **Aspectos Gerais**

Clientela Universal, filiação compulsória, benefícios definidos maiores do que os benefícios comuns e obrigatoriedade da existência de vínculo contributivo.

#### **Aspectos Básicos de Custeio**

Sistema financeiro de repartição, com contribuições pagas exclusivamente pelos empregadores, com taxas variáveis conforme a acidentalidade/sinistralidade por empresa (desvios em relação ao “padrão” do setor ao qual a empresa pertence). A base de incidência das contribuições poderá ser a folha de salários e/ou outras fontes, sendo este benefício custeado através de receita vinculada (fundos setoriais de seguro de acidente de trabalho) e não com recursos do orçamento geral.

#### **Aspectos Operacionais**

Seguro social com operação descentralizada (por setor de atividade, por área geográfica etc.), sendo os agentes executores as mutualidades de empregadores, que definiriam e coletariam as taxas de contribuição e administrariam o seguro. As mutualidades seriam entidades privadas sem fins lucrativos, integradas pelos empresários de cada setor econômico/área geográfica. Os empresários que aderem à mutualidade são solidários no risco. Há também a possibilidade de utilizar ou redirecionar estruturas e contribuições já existentes para Sesi, Senac, Senai e Sesc, órgãos do patronato, atualmente financiadas por contribuições compulsórias sobre folha de salários pagas pelos empregadores.

### **7.2.4 - Assistência Social**

#### **Aspectos Gerais**

Clientela residual (rede de segurança social mínima) formada pelos indivíduos não cobertos pelo seguro social básico, não-contributiva, com

benefícios mínimos (60 % do salário mínimo da época da reforma, atualizados segundo a variação da cesta básica de consumo).

## Aspectos Básicos de Custeio

Regime financeiro de repartição com benefícios definidos custeados com recursos de contribuições não-incidentes sobre folha de salários, mas em outras bases e receita vinculada (fundo de assistência social).

## Aspectos Operacionais

Operação centralizada e estatal.

### 7.2.5 - Previdência Complementar

Essencialmente livre quanto à compulsoriedade, custeio, forma de operação, regime financeiro, não sendo desejável, sob hipótese alguma, a existência de uma previdência complementar pública, conforme previsto pela Constituição.

### 7.2.6 - Saúde

#### Aspectos Gerais

Cobertura universal sem vínculo contributivo, tendo o Estado como financiador das ações de saúde.

#### Aspectos Básicos de Custeio

Regime financeiro de repartição com financiamento proveniente de fontes fiscais sendo as receitas vinculadas. Haveria um pré-pagamento fixo *per capita* dos serviços de saúde, através de um bônus a cada cidadão, correspondente ao valor médio atuarialmente calculado do custo da atenção integral à saúde. O valor médio do bônus seria de US\$ 100 *per capita*, variável conforme o sexo e a idade do indivíduo (e/ou outros atributos facilmente mensuráveis).

#### Aspectos Operacionais

Criação das Entidades Mantenedoras de Saúde — EMS, responsáveis, por contrato, pela cobertura de todos os riscos de saúde dos filiados, mediante recebimento dos seus bônus. Existiria um interesse econômico das EMS em promover ações de saúde preventivas, reduzindo os seus custos. Haveria, também, a possibilidade de mudança de EMS caso o filiado estivesse

descontente com os serviços. Sistema privado e público na medida em que os hospitais públicos pudessem competir por usuários, tendo como fonte de receitas os seus bônus.

### **7.2.7 - Transição**

#### **Optantes pelo Novo Sistema**

Bônus de direito adquirido, com valor igual ao valor presente de 2/3 das contribuições pagas, acima de três salários mínimos, pelo empregado e empregador até a data da opção.<sup>4</sup> Os bônus seriam utilizados pelos optantes para seus próprios planos de previdência complementar privada. O bônus seria lastreado com a participação acionária da União nas estatais e/ou dívida pública de longo prazo.

#### **Não-Optantes (Aqueles que Desejam Permanecer no Antigo Sistema)**

Todos os benefícios do sistema antigo seriam mantidos, inclusive a aposentadoria integral dos funcionários públicos. Haveria um balanço atuarial individual de cada não-optante, isto é, o valor esperado do excesso de custos sobre contribuições seria convertido em alíquotas adicionais, pagas exclusivamente pelo empregado/pessoa física.

#### **Incentivo à Opção**

Um incentivo à opção individual pelo novo sistema pode ser encontrado no ganho de salário real, decorrente do repasse de encargos sociais do empregador aos salários, menos o custo do novo sistema.

#### **Aumentos de Base de Incidência**

Uma vantagem esperada no novo sistema é o aumento da base de incidência, uma vez que o vínculo estrito entre o registro individualizado das contribuições e o direito ao recebimento do benefício faria com que cada segurado optante fosse fiscal de si próprio (quem não tivesse registro cairia na rede mínima). Dessa forma, o crime de apropriação indébita ficaria facilmente caracterizado. Uma estimativa da ampliação mínima da base deve ser correspondente à diferença entre a folha de salários de contribuição da previdência e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

---

<sup>4</sup> Exclui-se 1/3 que é, aproximadamente, a parcela que foi destinada à saúde.

## Manutenção do Estoque de Inativos na Data da Reforma

O financiamento dos benefícios e a manutenção na data da reforma seriam dados por uma contribuição sobre folha, declinante no tempo, à medida que o estoque de beneficiários na data da reforma se extinga.

### 7.3 - Avaliação da Proposta

Para avaliar o comportamento do sistema proposto, foram feitas projeções dos gastos da seguridade social utilizando-se os cenários macroeconômicos anteriormente apresentados. Os resultados estão representados nos Gráficos 7.7 a 7.9.

Primeiramente, deve ser observado que em todos os cenários o gasto total da seguridade social passa por um valor máximo, próximo a 10% do PIB, em meados da década de 90. Tal elevação é provocada por uma expansão dos gastos com saúde. Note-se, no entanto, que se considerarmos que o “bônus” substitui os gastos estaduais, municipais e privados em saúde no regime antigo, o gasto total no novo sistema seria praticamente o mesmo.

Em segundo lugar, observa-se que a partir de meados da década de 90 ocorre uma queda dos gastos anuais, até alcançar patamares inferiores a 8% para o cenário 1 e de 9% para os outros dois. Os gastos voltam a crescer a partir do ano 2015, em decorrência principalmente do aumento dos gastos previdenciários. Esses valores são sempre inferiores aos obtidos nas projeções do sistema atual, para os cenários correspondentes, conforme anteriormente apresentado nos Gráficos 7.1, 7.2 e 7.3, quando os gastos totais tendiam à estabilização por volta de 13,5, 15 e 13,9%, respectivamente.

Os Gráficos 7.10 a 7.12 apresentam, para cada cenário, comparações das despesas do seguro social, que é a maior das três parcelas, no sistema atual e no proposto.

Os Gráficos 7.13 a 7.15 apresentam as alíquotas necessárias para financiar o sistema previdenciário. O estoque já existente em 1994 seria financiado por uma alíquota dita “solidária”, decrescente no tempo e incidindo sobre todo salário. As novas entradas em gozo de benefício, sob o sistema proposto, seriam financiadas pela alíquota “individual”, que incidiriam sobre o salário com um teto de três salários mínimos de 1994, corrigidos pelo índice da cesta previdenciária.

Gráfico 7.7  
**Gastos da Seguridade Social - Proposta**  
**Cenário 1 (Em % do PIB)**

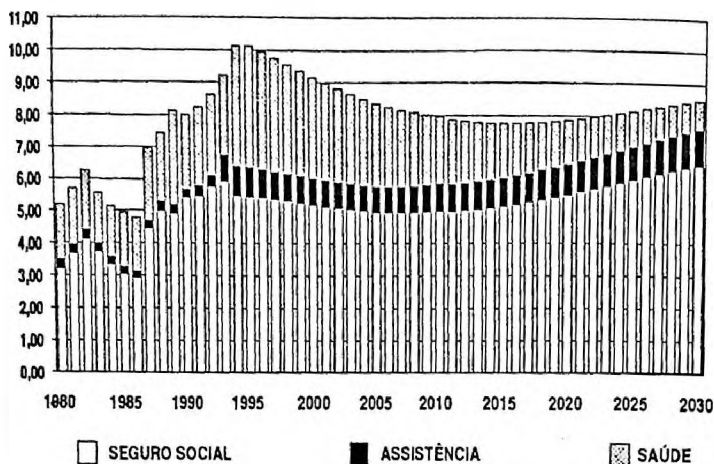


Gráfico 7.8  
**Gastos da Seguridade Social - Proposta**  
**Cenário 2 (Em % do PIB)**

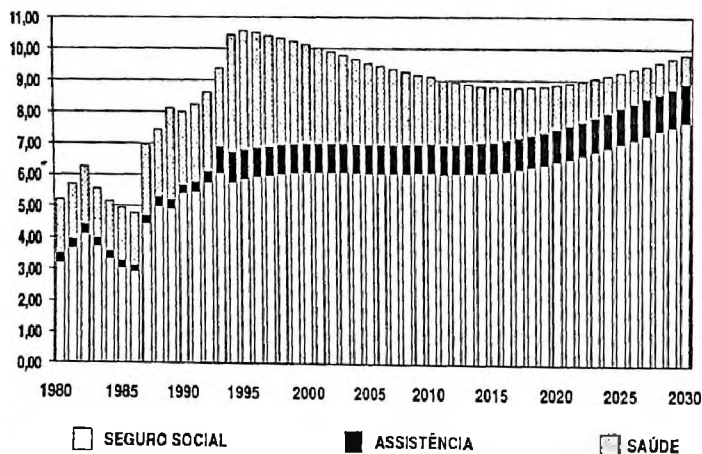


Gráfico 7.9  
**Gastos da Seguridade Social - Proposta**  
**Cenário 3 (Em % do PIB)**

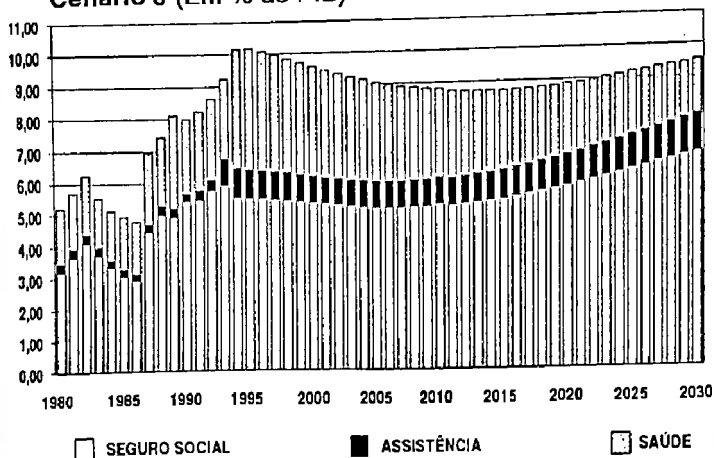


Gráfico 7.10  
**Despesas do Seguro Social sob**  
**Sistemas Alternativos - Cenário 1 (Em % do PIB)**

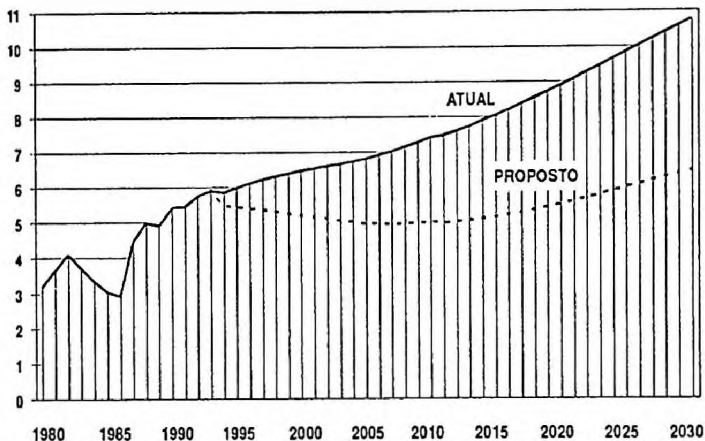


Gráfico 7.11  
**Despesas do Seguro Social sob**  
**Sistemas Alternativos - Cenário 2 (Em % do PIB)**

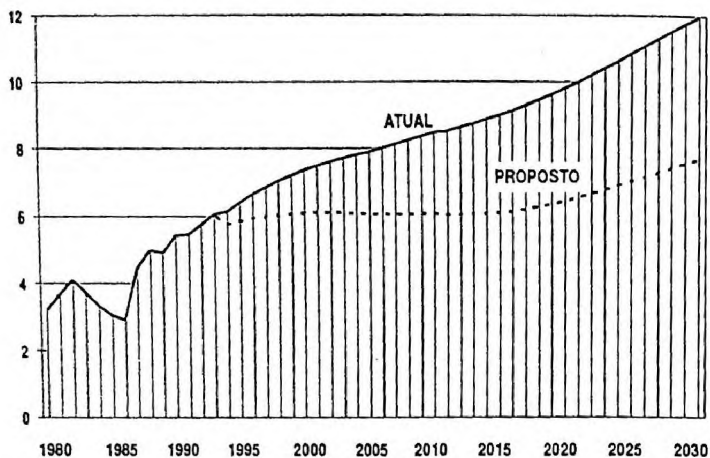


Gráfico 7.12  
**Despesas do Seguro Social sob**  
**Sistemas Alternativos - Cenário 3 (Em % do PIB)**

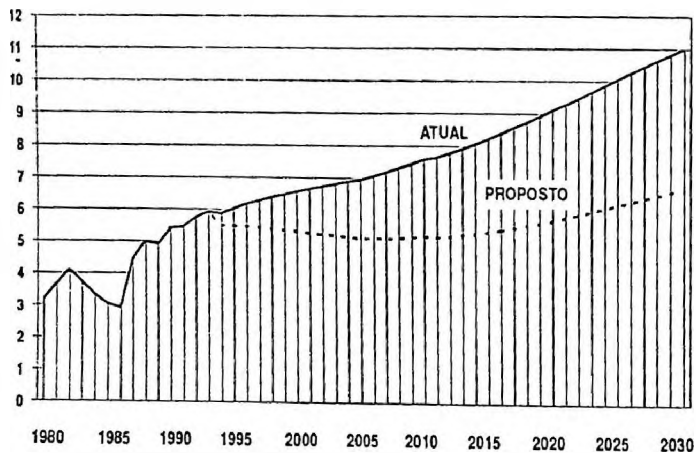




Gráfico 7.13  
**Alíquotas sobre Folha de Salários para  
 Financiamento Proposto - Cenário 1 (Em % do PIB)**

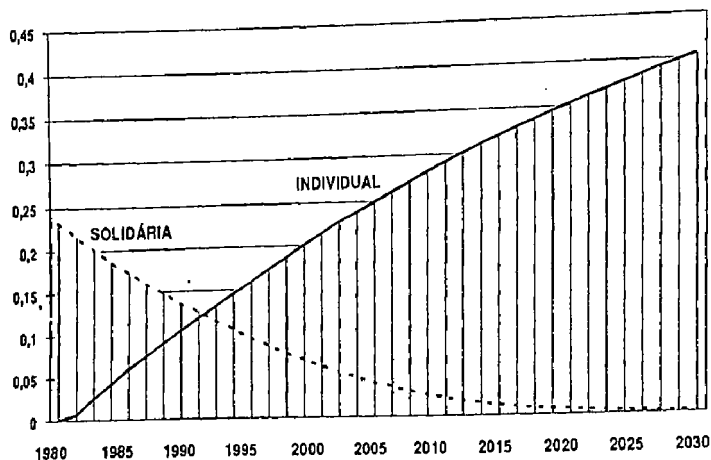


Gráfico 7.14  
**Alíquotas sobre Folha de Salários para  
 Financiamento Proposto - Cenário 2 (Em % do PIB)**

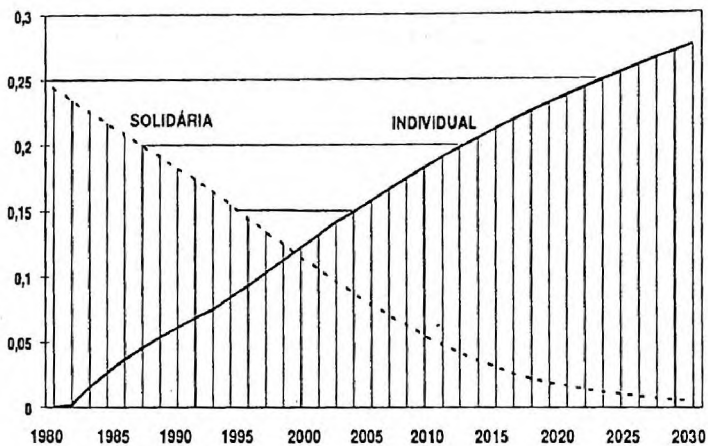
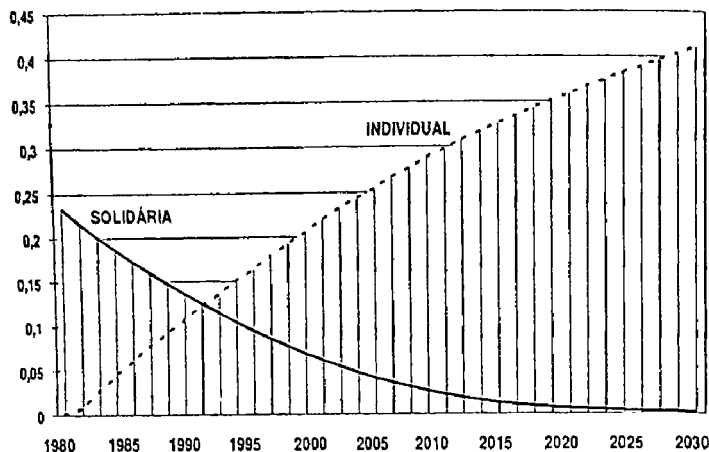


Gráfico 7.15  
**Alíquotas sobre Folha de Salários para  
 Financiamento Proposto - Cenário 3 (Em % do PIB)**



## 7.4 - Aspectos Principais da Transição Proposta

### 7.4.1 - Reconhecimento dos Direitos Adquiridos no Seguro Social

O reconhecimento dos direitos adquiridos no antigo sistema é condição necessária, embora não suficiente, à adesão a um novo sistema pela via de opção livre e soberana do segurado. A proposta aqui esboçada contempla a necessidade de distribuir a cada segurado optante pelo novo sistema de seguro social um *bônus de reconhecimento de direitos adquiridos*, correspondente ao valor presente capitalizado das contribuições efetuadas para o antigo seguro social, até a data da opção, acima do novo teto estabelecido para o salário máximo de contribuições. Esses bônus só poderiam ser creditados junto a entidades de previdência complementar, abertas ou fechadas, conforme as conveniências e preferências de cada segurado individualmente, de modo a proporcionar um incentivo ao sistema de poupança, e evitar demandas instantâneas por recursos.

## 7.4.2 - Lastro dos Bônus e Capital das Estatais

Um dos problemas críticos da transição é exatamente o de como lastrear os bônus com ativos reais. A grande participação acionária da União nas estatais e em outras empresas do setor privado fornece uma excelente oportunidade para que se atinja, simultaneamente, dois objetivos chave: lastro dos bônus e democratização do capital das empresas. Assim, propõe-se que seja criado um fundo de cotas, correspondente à totalidade da participação acionária da União no setor produtivo da economia, recebendo cada bônus o número de cotas correspondente ao seu valor.

Sob o ponto de vista distributivo, o esquema proposto permitiria, de certa forma, a participação dos trabalhadores, por meio das entidades de previdência, no capital das estatais. Note-se ainda que, quanto maior o tempo de contribuição, *caeteris paribus*, maior o valor do bônus, e, conseqüentemente, o valor das quotas de cada um. Assim, sob este aspecto, cada contribuinte terá sua participação proporcional ao seu próprio esforço laborativo.

## 7.4.3 - Aspectos Operacionais dos Bônus

Uma das dificuldades principais na implantação da reforma proposta é o cálculo do valor do bônus para cada optante. Observe-se, no entanto, que esta dificuldade existiria de qualquer maneira: no regime atual, os segurados devem também provar suas contribuições para fins de aposentadoria, especialmente em se tratando de tempo de serviço. A solução, portanto, seria a realização de um censo completo dos contribuintes da previdência.

Finalmente, há que se ressaltar que essas dificuldades em reconhecer o tempo de contribuição não são inerentes à proposta de reformulação, são deficiências do sistema antigo que, como foi anteriormente esclarecido, não guarda registros individuais adequados.

## 7.4.4 - Repasse das Contribuições Pagas pelo Empregador sobre Folha aos Salários

Um dos elementos fundamentais da transição, visando não só incentivar a opção pelo novo sistema mas, também, dar-lhe um máximo de visibilidade, é o repasse das contribuições patronais incidentes sobre folha de salários diretamente aos salários daqueles que optassem pelo novo sistema.

Tendo em vista os ganhos de eficiência esperados pela mudança de sistema, é bastante provável que se possa dar aos optantes um *ganho real de salários*, o que seria um poderoso incentivo à adesão. O novo sistema de custeio, ao tornar o empregado o principal fiscal do recolhimento de suas contribuições, introduz a possibilidade de um grande aumento de base de incidência.

Uma grande vantagem do repasse da contribuição do empregador ao empregado seria a fácil caracterização de apropriação indébita dos recursos, uma vez que, no sistema atual, o não-pagamento da contribuição social pelo empregador especifica apenas a inadimplência.

Dentro do contexto de uma reforma tributária mais ampla, poder-se-ia adotar semelhante mecanismo empregado para as contribuições sobre a folha de salários — desoneração da pessoa jurídica e pagamento pela pessoa física — para as contribuições hoje existentes sobre lucro.

Quanto às contribuições sobre faturamento, a proposta é que, também dentro do contexto de uma reforma tributária, venham a ser totalmente eliminadas.

### **7.4.5 - O Fundo de Manutenção dos Inativos**

Um dos problemas mais complexos de qualquer transição no seguro social é a manutenção do “estoque” de antigos inativos, após a data da introdução do novo sistema. Particularmente em países em que o sistema é relativamente antigo, como no Brasil, este estoque tende a ser grande.

Uma das possibilidades é a de se constituir um “fundo de manutenção de inativos” do antigo sistema, através de contribuições exclusivamente pagas pelos empregados/pessoas físicas, sendo estas optantes ou não pelo novo sistema. Em se tratando de um grupo populacional em extinção, as contribuições tenderiam a declinar ao longo do tempo.

### **7.4.6 - Tratamento dos Não-Optantes**

Obviamente, por uma razão ou outra, sempre haverá um contingente de trabalhadores que optará por permanecer no antigo sistema de seguro social. Dentro do princípio de garantia dos direitos adquiridos, a estes será assegurado todo o conjunto de direitos do regime ao qual pertenciam antes da reforma, inclusive a aposentadoria por tempo de serviço com os atuais níveis de reposição.

Torna-se, no entanto, indispensável proceder a um balanço atuarial individual para cada segurado não-optante, fazendo com que este venha a custear integralmente o diferencial eventualmente não-coberto pelas atuais contribuições do empregado e do empregador.

Exatamente o mesmo esquema poderia ser adotado em relação aos segurados de regimes especiais de previdência, como seria o caso dos funcionários públicos federais regidos pelo RJU — Regime Jurídico Único, congressistas, funcionários estaduais e municipais com regime próprio e até militares.

#### **7.4.7 - A Questão do FGTS e do PIS/Pasep**

Qualquer reforma da seguridade social não poderá deixar à margem a questão dos chamados fundos patrimoniais, ou seja, do PIS/Pasep e do FGTS. Esta abordagem é necessária, dado que as atuais fontes de custeio desses fundos, originárias de incidências sobre a folha de salários, seriam utilizadas para outros fins dentro da reforma proposta.

A idéia seria criar um “fundo de liquidez do PIS/Pasep e do FGTS”, destinado a dar cobertura orçamentária e financeira ao exercício de direitos adquiridos por participantes de ambos os fundos.

No que se refere ao patrimônio acumulado pelo trabalhador no FGTS, dado que a proposta contempla um esquema de reposição de ganhos “razoável”, no caso de desemprego involuntário, o perfil de pagamento dos saques pode ser consideravelmente alongado. Eventualmente, o mesmo esquema de bônus de direito adquirido sugerido para o seguro social pode também ser aplicado aos patrimônios individuais em ambos os fundos. Neste caso, os bônus seriam creditados pelo segurado, quando da data da aposentadoria, em uma instituição de previdência complementar de sua livre escolha, sendo estes transformados em uma renda mensal equivalente. Observe-se que, neste caso, o direito de saque integral por aposentadoria seria restrito.

Da mesma forma que os “bônus” do seguro social, o lastro poderia ser constituído por uma conjugação de cotas da participação acionária da União e de títulos da dívida pública de longo prazo, dentro das conveniências das políticas fiscal e monetária.

#### **7.4.8 - Uma Nota sobre as Contribuições Parafiscais**

Da mesma maneira que as demais contribuições incidentes sobre salários, também as chamadas contribuições parafiscais para o Senai, Sesi, Sesc e Senac seriam repassadas, em caráter opcional, diretamente ao salário dos trabalhadores.

Neste caso, cada trabalhador optaria ou por continuar no antigo sistema, recebendo assim os serviços dessas instituições assistenciais custeadas por contribuições patronais, ou por receber diretamente, sob a forma de salário, o produto da incidência da alíquota de 2,5% sobre rendimentos que hoje custeia os referidos serviços.

Uma reforma ainda mais radical do sistema contemplaria a possibilidade de tornar completamente opcional o desconto de cada empresa para essas entidades patronais.

## **7.4.9 - Reformulação dos Programas de Assistência Social**

A reformulação dos programas de assistência social, passa, antes de mais nada, pela simples extinção dos inúmeros programas de distribuição de bens in natura, tíquetes etc., bem como toda sorte de bens a preços subsidiados (cestas básicas, merenda escolar, deduções para o PAT — Programa de Alimentação do Trabalhador etc.).

Estes programas seriam substituídos por um benefício pecuniário que deve ser substancialmente menor do que seu correspondente no seguro social básico, de forma a não desincentivar o vínculo contributivo.

Os valores básicos seriam fixados em moeda corrente no país, sem vínculo ao salário mínimo e reajustado, com relação à perda inflacionária, levando-se em consideração não apenas uma “cesta básica”, mas também a disponibilidade orçamentária.

A vantagem da substituição por um benefício pecuniário estaria em um maior controle, tanto por parte do governo como por parte da sociedade, dos recursos destinados à assistência social, com a criação de critérios simples de concessão e revisão periódica dos benefícios. Também, deixaria de existir a perda friccional conseqüente da burocracia na compra de bens e serviços, que pode chegar a 70% do valor do programa.

Esta reformulação evitaria a utilização política dos programas de assistência social, além dos desvios de bens e serviços, como tem ocorrido no sistema atual.

### **7.4.10 - Abrangência de Cobertura, Vinculação e Reajustes no Sistema Proposto**

O novo sistema, como proposto, com clientela universal em sistema único traz a vantagem de reduzir privilégios entre diferentes classes profissionais (empregados, empregadores, agrícolas, servidores públicos, congressistas, militares etc).

A filiação compulsória é necessária para garantir a cobertura dos indivíduos de baixa renda, que tem propensão negativa à poupança e fatalmente cairiam na rede de assistência social caso não se filiassem.

O piso do valor de benefício não deve ser reajustado pelo salário mínimo vigente no país, e sim por um índice específico baseado em uma “cesta de consumo de beneficiários”. Com isso, seriam evitadas as limitações impostas pelo sistema atual, na política de determinação de reajuste do salário mínimo, decorrentes do possível déficit que seria criado para a seguridade social em caso de reposição com ganho.

A receita vinculada para cada componente de seguridade social (seguro social, saúde e assistência social) traria grande vantagem com relação ao controle orçamentário, uma vez que as despesas não são intercambiáveis.

## 7.5 - Considerações Finais

O diagnóstico do sistema de seguridade brasileiro indica a necessidade de uma reforma profunda e inadiável. Esta reforma deve ter como suas grandes metas a justiça social e o equilíbrio econômico-financeiro do novo sistema, respeitando-se, no entanto, os direitos adquiridos no antigo sistema.

Vale ressaltar que o momento político no país é extremamente apropriado para debates, tendo em vista o início do processo de revisão constitucional que deverá ocorrer a partir de outubro do corrente ano. Há que se ter em mente que grande parte dos dispositivos que regem a Seguridade está inscrita direta e explicitamente na Constituição de 1988.

Também sob o ponto de vista macroeconômico, o momento é propício à discussão de reformas na seguridade. O Brasil é um dos poucos países do continente que ainda não implementou um plano de ajustamento que possibilite sua inserção no novo cenário internacional. Dessa forma, é no contexto de um conjunto mais amplo de medidas, na área macro, que se colocam aquelas relativas à seguridade, permitindo assim uma política consistente em todas as áreas.

É claro que, apesar desses fatores favoráveis, as necessárias reformas na área social demandarão considerável esforço e competência por parte do governo e das várias áreas da sociedade civil envolvidas na questão da seguridade.

A sociedade brasileira deverá passar por um processo de conscientização e de mudança de mentalidade, como condição necessária a uma reforma da seguridade. Para tanto, é fundamental que fique claro qual o limite de mobilidade econômico-financeira a ser respeitado, desfazendo-se o mito de um Estado beneficente e paternalista, que tudo financia sem restrições. Acima de tudo, é preciso que fique claro quem paga, bem como quem recebe e quanto recebe em termos de benefícios e serviços, explicitando os subsídios cruzados e os conflitos de interesse dos grupos envolvidos.

Finalmente, dentro do contexto de mudanças, é fundamental uma reformulação do aparato de incentivo, regulamentação e controle do próprio Estado. De fato, a discussão sobre "privatização" da seguridade social é totalmente desprovida de sentido. Por absurdo que pareça, uma reforma de cunho absolutamente liberal, como a proposta, não pode prescindir do fortalecimento do próprio Estado em termos de suas funções precípuas e indelegáveis. Em realidade, o que se propõe é que, deixando de ser um ineficiente provedor de toda espécie de benefícios e serviços, o papel seja

focalizado e fortalecido nas tarefas de incentivo, regulamentação e controle de uma nova seguridade social.

## Bibliografia

- MOREIRA, R. B. *Modelo multissetorial de consistência*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1991 (Texto para Discussão, 217).
- OLIVEIRA, F. E. B. de e AZEVEDO, M. E. R. M. *Previdência social*. Brasília: IPEA/IPLAN, nov. 1983 (Versão Preliminar).
- OLIVEIRA, F. E. B. de e BELTRÃO, K. I. *Perspectivas da seguridade social - 1989/2010. Perspectivas da Economia Brasileira - 1989*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 611-633, 1989.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I. e MÉDICI, A. C. *Proposta de um modelo de seguridade social*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1992 (Relatório Interno, 03/92).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, HENRIQUES, M. H. F. da T. e BELTRÃO, K. I. *Um modelo para projeção de tendências a médio prazo da previdência social brasileira*. *Previdência em Dados*, v.1, n.2, p. 5-16, jan./mar. 1986.
- OLIVEIRA, F. E. B. de et alii. *Tendências a médio prazo da previdência social brasileira: um modelo de simulação*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, jan. 1985 (Texto para Discussão Interna, 73).
- . *Metodologia de projeção de gastos previdenciários e assistenciais*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1990 (ESEP, 4).
- . *Perspectivas econômico-financeiras da seguridade social após a Nova Constituição. Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Brasília: IPEA, p.245-271, 1991.
- . *Cenários da previdência social e reflexos para os fundos de pensão*. Rio de Janeiro: ABRAPP e EPGE/FGV, 1992.