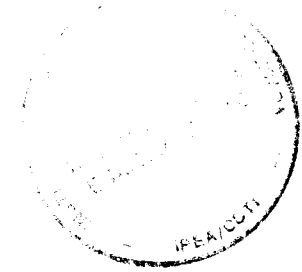


TEXTO PARA DISCUSSÃO N ° 330



# **Reforma da Previdência Social: Uma Análise Comparativa das Propostas**

Luiz Alberto Lino  
Marcus José Reis Câmara

FEVEREIRO DE 1994

## **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

*O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

### **PRESIDENTE**

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

### **DIRETOR EXECUTIVO**

Aécio Gomes de Matos

### **DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

### **DIRETOR DE PESQUISA**

Claudio Monteiro Considera

### **DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Heitor Cordeiro Chagas de Oliveira

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

### **SERVIÇO EDITORIAL**

Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10.º andar

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17.º andar

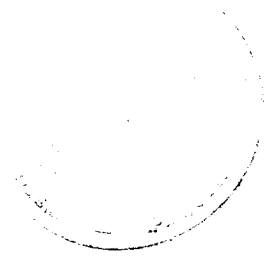
CEP 20.020-010 - Rio de Janeiro - RJ

---

## SUMÁRIO

---

- I. INTRODUÇÃO
  - II. ANTECEDENTES — ESTADO E CRISE NA PREVIDÊNCIA
  - III. UMA NOTA SOBRE A REFORMA NO CHILE
  - IV. ALGUMAS DAS PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA
  - V. UMA BREVE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE REFORMA
  - VI. CONCLUSÃO
- BIBLIOGRAFIA



REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS  
PROPOSTAS.

LUIZ ALBERTO LINO\*  
MARCUS JOSÉ REIS CÂMARA\*

\* *Da Coordenação de Política Social do IPEA*

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público - GESEP/BIRD.

---

## I. INTRODUÇÃO

A partir da Constituinte de 1988, acentuou-se o debate em torno da questão previdenciária brasileira, na medida em que a nova Constituição Federal criou e/ou ampliou direitos e benefícios no âmbito da seguridade social. Por outro lado, acentuaram-se os problemas relacionados à situação financeira da Previdência, ao mesmo tempo em que se exigia a reforma do Estado.

Há um consenso quanto ao fato de que a crise do Estado e, portanto, da Previdência atingiu um ponto tal onde não apenas o governo, mas a sociedade como um todo terá de decidir, urgentemente, o que deverá ser feito para resolver o problema ou, pelo menos, tentar minorá-lo.

Além do próprio governo, diversas instituições e estudiosos do assunto apresentaram propostas de reforma do atual sistema previdenciário, principalmente depois da instalação, no início de 1992, da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário na Câmara dos Deputados.

O objetivo deste trabalho é mostrar, de forma resumida, algumas dessas propostas, para, em seguida, fazer uma análise comparativa das mesmas, contribuindo, dessa forma, para o debate. Propõe-se também contribuir, a partir de agora, com a revisão constitucional prevista para o final do ano, quando a reforma da Previdência será discutida.

Entre as propostas apresentadas, foram escolhidas, para esta análise, algumas que, segundo nosso entendimento, são as mais importantes, por refletirem as diversas tendências nessa área.

Fez-se, também, uma breve análise sobre a reforma da previdência chilena, relacionando-a com algumas propostas que estão sendo discutidas, pois aquela experiência tem servido de referência aos modelos de seguridade social que vêm sendo apresentados.

## II. ANTECEDENTES — ESTADO E CRISE NA PREVIDÊNCIA

A reforma da Previdência impõe-se no contexto da crise do Estado. A exemplo de outros temas polêmicos que cercam a propalada modernidade, caberá também, neste caso, uma postura clara da sociedade com relação aos princípios que possam estabelecer uma definição de novos parâmetros para a Previdência ou, até mesmo, a manutenção do atual *status quo*. Entretanto, seja qual for a opção elegida pela sociedade, devem estar plenamente identificados os custos a serem suportados pelos diversos segmentos sociais, assim como os limites da participação do Estado na organização, gestão, fiscalização e financiamento da Previdência e da Seguridade Social como um todo.

A reforma da Previdência constitui tarefa das mais difíceis a ser implementada. Necessita não apenas de vontade política de um governo, mas também de uma sólida confiança, por parte da sociedade, de que a mudança proposta se reverterá na melhoria das condições gerais de vida — e, em particular, dos serviços sociais a cargo do Estado ou de instituições da iniciativa privada —, sem a qual se inviabilizaria qualquer processo de renovação, além de uma verdadeira modernização das relações sociais.

A relação entre o grau de cidadania — aqui definida como sendo a tomada de consciência e o amadurecimento próprio da sociedade no tocante à utilização dos seus direitos — e a reforma do Estado representa atualmente o grande foco das dificuldades políticas para as propostas que estão sendo debatidas. Essas dificuldades envolvem não somente as propostas ligadas à Previdência Social, mas também outras que visam alterar estruturalmente ou não, em diversos setores, as relações e as novas bases de crescimento econômico e desenvolvimento social para o país. Sem querer entrar no mérito de algumas dessas propostas, destacam-se como exemplo as discussões associadas à privatização de estatais, à reforma fiscal e à abertura e "desregulamentação" da economia.

---

Em síntese, pode-se dizer que a superação dos entraves a uma autêntica modernização do país implica aproximar a proposta da reforma do Estado aos anseios de conquista democrática da cidadania (justiça, educação, saneamento, saúde, etc.) que não venha representar, como de outras vezes, um ato que se encerra em si mesmo, logo totalmente desarticulado de um projeto maior de sociedade.

No caso do Brasil, essas dificuldades refletem um processo com profundas raízes histórico-culturais na nossa sociedade, encontrando, inclusive, paralelo em outros países, principalmente da América Latina. É possível identificar dois fenômenos sócio-políticos que tiveram influência marcante em um tipo de desenvolvimento econômico e social, em que coube ao Estado assumir a liderança desse processo: o nacionalismo e o populismo. O primeiro teve início a partir da instalação do Estado Novo e foi responsável pelos movimentos cívicos em defesa do patrimônio nacional, o que, de certa forma, contribuiu para maior redefinição do papel do Estado na esfera produtiva. O populismo, enquanto herança sociológica do nacionalismo, já se encontrava associado também a uma fase importante da industrialização e urbanização no centro-sul do país e, portanto, em condições favoráveis para o seu desenvolvimento na massa de trabalhadores urbanos que se fortalecia politicamente. Daí o caráter dos governos que se sucederam a partir dos anos 30, tomando patente a noção paternalista do Estado, que resultou na proteção social para os trabalhadores, como são exemplos a legislação trabalhista e os institutos autônomos previdenciários (IAPB, IAPI, IAPTEC, IAPC e outros), além de uma diversidade de instrumentos legais especiais para proteção de muitas das categorias de trabalhadores.

Desse quadro político é que emergiu o seguro social no Brasil, a cargo do Estado, o qual efetivamente baseava-se no modelo de regime de repartição, embora fossem previstos critérios técnicos em bases atuariais como forma de resguardar a saúde do sistema, ou, ainda, representar um antídoto contra as possíveis crises no seu financiamento. Este modelo consiste basicamente na sistemática de que cabe aos trabalhadores da ativa o financiamento dos benefícios dos inativos, contrariamente ao modelo de capitalização, no qual o trabalhador ativo constitui fundo próprio de poupança para obtenção de renda ao atingir a inatividade.

O enfraquecimento do sistema previdenciário brasileiro pode ser atribuído não somente à natureza do modelo de repartição simples que veio a predominar, mas também em função da utilização de reservas, ou até mesmo de recursos vinculados à Previdência para cobrir déficits nas contas governamentais.

Era, pois, de se esperar que, na sua fase de maturação, ao incorporar um grande contingente de beneficiários, a situação financeira da Previdência começasse a se deteriorar com a elevação acelerada dos dispêndios com benefícios, principalmente os relacionados ao pagamento de prestação continuada — aposentadoria e pensão. Adicionam-se a isto os aumentos dos benefícios sociais amparados pela Constituição de 88 e a elevação da expectativa de vida da população.

São fatores adicionais que explicam o histórico desequilíbrio nas contas previdenciárias os custos operacionais elevados, provocados pela ineficiência, má gerência e administração, além do "clientelismo", fraude e sonegação, que no conjunto têm contribuído para o descrédito e dificuldades de financiamento da Previdência Social. No passado, as tentativas de reforma organizacional — em momentos inclusive em que a Previdência apresentava uma situação mais cômoda financeiramente — não tiveram êxito. São exemplos a reforma de 1966, que criou o INPS, com a extinção dos institutos de previdência por categorias; e a de 1977, que separou as funções de Previdência e saúde, criando o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas). Tudo isto objetivando a centralização das informações e melhoria da gestão financeira concluída com a criação do Serviço de Processamento de Dados da Previdência e Assistência Social (Dataprev) e, mais recentemente (1990), com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), resultante da fusão do Iapas e do INPS.

É importante salientar que, sejam quais forem os parâmetros considerados para expressar a situação da Previdência no Brasil, com visão prospectiva, todos eles, sem dúvida, conduzem para a falência do sistema.

---

O dado mais visível é a queda da relação contribuintes/beneficiários. Desde o final dos anos 30 e início da década de 40, quando se situava em torno de 30 contribuintes ativos para cada beneficiário, esta relação passou para cinco no final dos anos 60, e quatro nos anos 70, chegando a atingir dois para um em 1990, podendo inclusive — persistindo os efeitos da ampliação de benefícios e o baixo crescimento do número de contribuintes — vir a situar-se ligeiramente abaixo de dois (projeção para o período compreendido entre os anos 2000 e 2010), estimativa esta observada na maioria dos trabalhos que trata do assunto e que converge para esta deterioração.

Essa situação reflete a própria essência do sistema de repartição simples, qual seja, a tendência para o agravamento crescente do déficit financeiro ao longo do tempo. O sistema torna-se vulnerável às oscilações da economia, aumentando o passivo da Previdência de maneira explosiva, pela ausência de mecanismo de financiamento, tanto pelo lado da contribuição, quanto via aumento da receita fiscal do Estado.

Outro fator importante de desequilíbrio crônico das contas da Previdência diz respeito ao crescimento da chamada economia "subterrânea", ou setor informal. Em 1989, segundo dados apurados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/PNAD (Plano Nacional de Desenvolvimento), 37,1% dos empregados não tinham carteira assinada e perto de 50% dos ocupados não contribuíam para a Previdência. Para 1988, a mesma fonte mostrava que somente 37,3% da população economicamente ativa (da ordem de 61 milhões de pessoas) possuíam vínculo formal como empregados com carteira assinada.

Todas essas limitações aqui apontadas, somadas ao esgotamento da capacidade de financiamento do Estado, foram determinantes para abrir o debate em torno das mudanças na Previdência. Nesse sentido, importantes contribuições por parte dos sindicatos, associações, instituições de pesquisa, poder legislativo e do próprio governo têm enriquecido a gama de opções para a superação da crise da Previdência, em razão inclusive da clara vinculação existente com o programa de ajustamento geral da economia brasileira.

A análise das propostas de reforma da Previdência, aqui apresentadas, obedecerá — no que for aplicado — ao seguinte esquema:

- princípios;
- objetivos;
- regime;
- benefícios/cobertura;
- contribuição/financiamento/alíquota;
- transição; e
- reforma institucional.

### III. UMA NOTA SOBRE A REFORMA NO CHILE

A reforma previdenciária no Chile merece destaque, nem tanto pelos seus méritos — avaliação prematura, por se tratar de um sistema relativamente novo — ,mas por se constituir, dentre os países com tradição semelhante à do Brasil, aquela que promoveu as mudanças mais radicais na Previdência Social.

É crescente o interesse de muitos países pelos problemas estruturais da Previdência com relação à solução implementada pelo Chile no início da década de 80. Esta reforma aboliu praticamente o antigo sistema de repartição simples, introduzindo o regime de capitalização, que atualmente cobre mais de 80% da força de trabalho.

A Previdência Social no Chile tornou-se vulnerável e, assim, suscetível de crise, em parte como decorrência das pressões políticas exercidas por diferentes categorias profissionais em permanente disputa pela sua participação no bolo previdenciário. Com isto, perdeu-se a perspectiva originária de dotar o sistema de reservas financeiras como mecanismo de financiamento. Como

---

descreve Iglesias (1992) a propósito da situação chilena, "uma das principais manifestações da crise do antigo sistema previdenciário era sua óbvia iniquidade" e, no ano anterior à reforma (1979), "operavam no país 32 instituições previdenciárias, oferecendo mais de cem programas diferentes de benefícios a seus associados, os quais se filiavam a uma ou outra entidade, conforme o setor de atividade econômica em que trabalhavam, e não pelo resultado de uma escolha individual."

Como exemplo da crise financeira do Estado relacionada à situação da Previdência está o fato de as despesas governamentais com a seguridade social no Chile terem atingido 26% do total geral daqueles dispêndios, no ano de 1978, e de 27,8%, no período 1973-1980. Uma vez que as necessidades estruturais de financiamento do sistema eram crescentes, foi traçado um quadro pessimista, com a previsão de uma dotação governamental necessária para o financiamento do déficit de 3,07% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1980, passando para 21,5% no ano 2000 (excluídos os gastos com saúde). Contemplando seguridade social como um todo, seria necessário um montante equivalente a 4,67% do PIB (1980), atingindo o fantástico percentual de 22,88% do PIB no ano 2000 [Iglesias (1992)].

O traço mais marcante da reforma chilena foi, sem dúvida, o seu caráter privatizante, definindo-se, por exclusão, o papel que deveria desempenhar o Estado.

Essa característica não só definia a participação da iniciativa privada na administração dos recursos — fato que ocorreu com o aparecimento de diversas Administradoras de Fundos de Pensões (AFP's) —, mas também imprimia uma relação nova baseada no individualismo — decorrente do afastamento do Estado — que propiciou a privatização dos fundos com titularidade, capitalização e contribuição exclusivamente individual.

Cabe ao Estado, apenas subsidiariamente, assegurar pensão mínima aos trabalhadores que não dispõem de recursos acumulados suficientes para a obtenção do benefício esperado. É reservado ainda ao Estado somente o papel relativo à normalização e fiscalização do sistema, o que é feito mediante uma superintendência de AFP's.

A filiação ao novo sistema é obrigatória para novos segurados e optativa para quem já contribuía para o sistema anterior. O filiado é livre para escolher qualquer administradora de fundos que desejar.

A contribuição obrigatória de 10% do salário tributável do segurado, mais comissão paga à AFP (variável), concede aposentadoria por velhice — 60 anos para mulheres e 65 para os homens. Além disso, existe uma alíquota de, aproximadamente, 3% — variando em função do fundo escolhido — que financia as próprias AFP's e um seguro para cobrir invalidez ou pensão por morte.

O valor da aposentadoria é determinado pelo capital acumulado, resultante das contribuições individuais do segurado, mais a rentabilidade proporcionada pelo fundo escolhido e, ainda, os recursos transferidos do antigo sistema, denominados *bônus de reconhecimento*.

Verifica-se ainda uma modalidade chamada de aposentadoria por idade antecipada, como alternativa à aposentadoria por velhice, que representa um direito para o segurado que nos últimos dez anos tenha acumulado o suficiente para financiar pensão superior a 50% da renda tributável.

A parte referente ao seguro de acidentes de trabalho é feita por contribuições obrigatórias das empresas até um limite de 3,4% por empregado.

Um outro aspecto, que traduz a profundidade da reforma, é a separação das contribuições destinadas à Previdência e à Saúde.

Por meio da contribuição obrigatória de 7% sobre o salário do trabalhador, é proporcionada assistência à saúde, salário-maternidade, salário-família e auxílio-doença.

A Previdência Social a cargo do Estado foi mantida para os militares e pessoal remanescente do antigo sistema (não optantes). O Estado assegura, além disso, pensão mínima aos trabalha-



---

dores que não conseguem pagar para obter um rendimento superior. Atua, também, garantindo a renda vitalícia dos filiados, no caso de falência da instituição de seguro, além de agir na regulamentação e fiscalização de todo o sistema previdenciário.

Finalizando, é importante assinalar que a transição para o novo sistema com a transferência de grande contingente de trabalhadores aumentou o déficit previdenciário de 1,2% do PIB em 1981, para 3,9% em 1984. O financiamento da transição está sendo realizado mediante a colocação de títulos do governo e privatização de empresas públicas, tendo sido adotada, neste último caso, a obrigatoriedade para que os fundos de pensões adquiram ações daquelas empresas.

#### **IV. ALGUMAS DAS PROPOSTAS DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

##### **1. A Proposta de Reforma do MTPS/INSS**

Anteriormente a essa proposta, duas outras já haviam sido formuladas pelo governo, tendo sido inclusive encaminhadas ao Congresso Nacional para apreciação: o conhecido "Emendão" e, posteriormente, o Projeto de Reconstrução Nacional (PRN). Com um conjunto de propostas para a reforma do Estado e resgate da dívida social, entre outros temas, o PRN destacava o aperfeiçoamento do sistema previdenciário brasileiro, ao propor várias medidas para viabilizar o seu equilíbrio financeiro e a reorganização da seguridade social. À semelhança do "Emendão", era proposto o reexame da aposentadoria por tempo de serviço, além de outras medidas que objetivavam o aumento da receita previdenciária e a melhoria do atendimento aos beneficiários da Previdência.

Nenhuma dessas propostas relacionadas à seguridade social chegou a ser discutida em profundidade no Congresso Nacional e, portanto, não foram apreciadas as mudanças constitucionais exigidas para a sua reformulação.

A proposta do MTPS/INSS, surgida em meados de 1991, não chegou a ser, na verdade, oficializada pelo governo, embora seja aqui denominada como sendo do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), em conjunto com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Representou a primeira iniciativa concreta de Reforma da Previdência proposta pelo governo, embora não tenha sido sequer encaminhada em forma de projeto de lei ao Congresso Nacional, além de ter sido pouco discutida na própria área econômica.

A reforma do MTPS/INSS contemplava sete subpropostas, explicitadas a seguir:

##### ***Subproposta I - altera o Plano de Benefícios da Previdência Social***

O teto máximo de benefício fica limitado em cinco salários mínimos. O segurado que contribuiu para obter um benefício superior àquele limite disporá de um crédito a seu favor, desde que opte pela sua participação no Plano de Previdência Social Complementar.

Esta proposta objetiva elevar a renda mínima dos beneficiários, dado que, em 1990, 94,3% destes, com até cinco salários mínimos, recebiam 69,7% dos dispêndios com benefícios, enquanto 5,6% recebiam 30,2%, caracterizando um efeito concentrador de renda.

##### ***Subproposta II - institui contribuição social sobre o faturamento***

Extingue as atuais contribuições dos segurados incidentes sobre os salários. Termina também com as contribuições das empresas sobre a folha de salários, Finsocial e sobre o lucro das pessoas jurídicas.

A contribuição será feita pelas empresas com base na sua receita bruta, com alíquota de 6%, sob administração e fiscalização da Receita Federal.

---

**Subproposta III - regula o regime facultativo complementar**

Ao contrário do regime chileno, o plano complementar proposto é estatal e destina-se aos trabalhadores que desejarem obter rendimentos maiores que os concedidos pela previdência básica como uma alternativa àqueles que não quiserem participar dos planos privados.

O regime é de capitalização, prevendo-se a criação do Fundo de Previdência Complementar, vinculado ao INSS — fundo este a ser gerido pelo Banco do Brasil, sob a normalização do Conselho Nacional de Previdência Social.

O custeio deste fundo será feito mediante contribuições dos segurados e dos seus empregadores, créditos do INSS, receitas patrimoniais e financeiras e rendas eventuais.

**Subproposta IV - participação das federações, sindicatos e associações e entidades fechadas de previdência, no sistema complementar**

Estende o plano de previdência complementar em regime de capitalização aos sindicatos, federações e associações profissionais, com "contribuições vertidas pelos participantes e por seus empregadores, isolada ou conjuntamente".

No caso de órgãos do setor público, os empregadores não poderão contribuir com valores superiores aos dos participantes, inclusive empresas de economia mista.

São objetivos explicitados na proposta:

- permitir que os trabalhadores das pequenas e médias empresas tenham acesso a sistema complementar de previdência;
- possibilitar aos profissionais autônomos e liberais a participação em planos desse tipo em suas associações representativas e sindicatos; e
- reduzir a tutela do Estado sobre os planos de previdência pública existentes, tanto na condição de patrocinadora com aporte de recursos por meio das empresas públicas, quanto via interferência estatal nas aplicações dos fundos das entidades de previdência fechadas ou abertas.

**Subproposta V - cria o Seguro de Riscos Sociais**

Este seguro será obrigatório e contratado em favor do trabalhador pela respectiva empresa. Serão contemplados os acidentes de trabalho, as enfermidades profissionais e comuns — as aposentadorias por invalidez, decorrentes de acidentes de trabalho e de enfermidade profissional, seriam contempladas por este seguro. A base de contribuição não é explicitada. No caso de enfermidades comuns, porém, é admitida a possibilidade de o segurado arcar com até 30% do custo total do serviço prestado nesta modalidade.

A administração ficará a cargo do MTPS, por intermédio do INSS, e de seguradoras e entidades fechadas de previdência privada, devidamente autorizadas pela Secretaria Nacional de Previdência Social e Complementar, de forma concorrente.

A fiscalização será exercida pelas Comissões Internas de Prevenção de Acidentes de Trabalho (Cipas), pelos sindicatos de trabalhadores e pelos órgãos públicos a que estejam subordinadas as administradoras.

---

Os objetivos são os seguintes: dotar o país de um instrumento eficaz no combate aos acidentes de trabalho, melhorar as condições de proteção à saúde do trabalhador, e modernizar a Previdência Social, eliminando os principais espaços de fraude existentes no sistema previdenciário.

Aspecto positivo é o de acabar com a taxaço uniforme para acidentes de trabalho. Esta seria efetuada em função dos riscos de acidentes que a empresa apresenta relacionados às condições de trabalho que oferece aos funcionários.

**Subproposta VI - cria o Instituto de Previdência do Servidor Público (IPSP)**

Restringe-se tão-somente aos aspectos normativos da criação de um plano especial de previdência para o servidor público.

O custeio do plano dar-se-á mediante contribuições dos servidores ativos e inativos, das receitas patrimoniais e financeiras, dos créditos e transferências da União, autarquias e fundações públicas, e de rendas eventuais, doações e legados. Prevê ainda a constituição de reservas técnicas, fundos e provisões, de acordo com critérios que levarão em consideração regimes financeiros, tábuas biométricas e taxas de juros, isto é, será adotado o regime de capitalização.

A administração do IPSP será feita por um conselho normativo composto de 11 servidores civis contribuintes do instituto e por uma diretoria executiva.

**Subproposta VII - extingue as aposentadorias especiais**

Simplemente extingue as aposentadorias especiais previstas na Lei nº 8.213/91, com o argumento de que estas constituem privilégios que contrariam o princípio da universalidade do sistema de seguridade social brasileiro.

**2. A Proposta Liberal**

Esta proposta, de 1991, foi elaborada pelo Instituto Liberal do Rio de Janeiro e Universidade Santa Úrsula, por meio do Instituto de Ciências Econômicas e Gestão (Iceg).

O sistema proposto é fundamentalmente privado, cabendo ao Estado uma função de caráter complementar e assistencial. Será universal no sentido de que não deverá existir tratamento diferenciado entre categorias de trabalhadores.

À semelhança do Chile, ocorrerá também uma desvinculação entre Saúde e Previdência. A Previdência somente contemplará a aposentadoria por idade — 60 anos para as mulheres e 65 para os homens — associada a um seguro invalidez (conhecido como aposentadoria por invalidez) ou morte, bem como o recebimento de pensão por parte dos dependentes. Além disso, a exemplo daquele país, é prevista a aposentadoria precoce, em função de um número determinado de contribuições, suficiente para a obtenção de uma renda mínima.

Somente o trabalhador deverá contribuir para o sistema previdenciário, eliminando assim a contribuição do empregador. Nada, entretanto, é mencionado sobre o destino de contribuições, tais como aquelas sobre o faturamento e as contribuições sobre os lucros das empresas que compõem o orçamento da Seguridade Social.

De acordo com estudos daquele instituto, a contribuição compulsória do trabalhador seria da ordem de 10,5% do seu salário, o suficiente para assegurar, quando da aposentadoria, 70% do seu salário da ativa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Segundo Giambiagi (1992), a contribuição pode ser expressa em função do tempo de serviço e da taxa de rentabilidade obtida pelos fundos. Para uma rentabilidade, por exemplo, de 6% e 35 anos de contribuição, a alíquota necessária a ser descontada do trabalhador seria de 11,44% do seu salário.

---

A alíquota de contribuição para a obtenção de um seguro por invalidez ou morte seria da ordem de 2,5% do salário.

Para a prestação dos serviços de saúde, a contribuição seria compulsória e cerca de 4% do salário. No entanto, é admitida também a hipótese de voluntariedade desta contribuição para aqueles que desejarem fazer uso de um seguro de saúde fora do sistema, por exemplo.

É sugerida, ainda, a criação de um Fundo Previdenciário com a totalidade dos recursos arrecadados diretamente do salário do trabalhador, que atinge 17%.

O órgão fiscalizador do sistema e das Administradoras de Fundos de Previdência (AFP's), a ser criado, seria a Superintendência Previdenciária.

Finalmente, a proposta contempla o aspecto da sua transição, com o reconhecimento dos direitos adquiridos no antigo sistema e com a transferência das contribuições para o novo. Segundo estimativas realizadas, o custo da transição seria de, aproximadamente, 8,4% do PIB, que naturalmente tenderia a reduzir-se ao longo do tempo. Entre as formas de financiamento propostas, está a utilização dos dividendos das empresas estatais a serem transferidos ao Fundo.

### **3. Projeto Atlântico/Programa de Estabilização com Crescimento (Plano "K")**

Representa uma variante em relação à Proposta Liberal, havendo uma nítida separação entre Saúde, Previdência e Assistência Social.

O novo sistema de Seguridade Social proposto não envolve a Saúde e compreende o seguinte:

- assistência social (oficial);
- seguro social básico; e
- seguro complementar.

A Assistência Social é claramente definida como sendo de responsabilidade do Estado mediante instituição do imposto de renda negativo. Este consiste na compensação financeira para as pessoas que estão situadas abaixo da linha da pobreza—ou seja, abaixo de U\$S 100 mensais, aproximadamente dois salários mínimos (outubro 1993)—a ser financiada via Imposto de Renda. É proposta uma reforma tributária, de maneira a acrescentar àquele imposto 3% do PIB, dos quais uma parcela seria destinada à Assistência Social. Apesar de não explicitado, é de se supor que serão extintos todos os programas de assistência social existentes hoje.

O seguro social básico será compulsório, com cobertura para quem ganha até cinco salários mínimos (SM's); a contribuição, exclusiva dos trabalhadores e autônomos, contará com isenção, será total para quem ganha até um salário mínimo e parcial para assalariados acima de um até dois SM's. Para trabalhadores com salários acima de um e até três SM's, a contribuição previdenciária será plena, em torno de 13% (10,5% de taxa básica, mais 2,5% de cobertura de invalidez ou morte). Acima de três SM's, as taxas de contribuição serão determinadas por cálculos atuariais, com a criação de outras faixas contributivas progressivas.

Este seguro básico não embute a cobertura de acidentes de trabalho. O regime de capitalização, a rigor, só será acionado a partir de três SM's, quando os cálculos atuariais indicarem as diversas faixas contributivas progressivas.

Os benefícios incluídos são os seguintes:

- 
- as aposentadorias por idade e por invalidez, com o término da aposentadoria por tempo de serviço para os que estão ingressando no novo sistema;
  - as pensões; e
  - as aposentadorias por tempo de serviço concedidas anteriormente.

O Seguro Complementar — a partir de cinco SM's — é opcional e estará a cargo de administração privada, como já vem funcionando nas atuais entidades de previdência privada, cabendo ao Estado estabelecer as regras de fiscalização e de conduta neste mercado.

#### **4. Proposta da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário da Câmara dos Deputados**

A Comissão Especial, instalada na Câmara dos Deputados no dia 28/01/92, teve como objetivo promover um amplo estudo do sistema previdenciário brasileiro, tanto no tocante à sua estrutura, quanto ao seu regime de custeio e de benefícios e, a partir daí, propor soluções cabíveis para o seu regular funcionamento e cumprimento de sua destinação social e institucional.

No seu relatório final, a Comissão apresentou uma série de recomendações para a reforma da Previdência Social, partindo do princípio de que são necessárias medidas de curto, médio e longo prazos, com a preocupação de organizar o futuro, e não a de salvar o presente.

Além disso, foi levado em consideração o fato de a reforma não poder prejudicar direitos já adquiridos, devendo assegurar regras claras e sensatas no período de transição entre o atual sistema e o que se pretende adotar.

Em resumo, as principais recomendações da Comissão são as seguintes:

##### **1. Utilização dos recursos da contribuição sobre salários apenas para pensões e aposentadorias**

A Comissão propõe alterações na Lei de Custeio da Previdência Social, de modo a permitir que os recursos provenientes das contribuições dos trabalhadores e dos empresários sejam destinados exclusivamente às pensões e aposentadorias, isto é, tanto a área da Saúde quanto a da Assistência Social fariam desvinculadas completamente da Previdência Social.

No que se refere à Saúde, a Comissão considera indispensável que o governo federal modifique sua política e cumpra, urgentemente, a Lei nº 8.080/90, estabelecendo repasses automáticos dos recursos aos estados e municípios, bem como buscando formas para estimular a ampliação da participação destas esferas administrativas no financiamento do setor.

As ações governamentais na área da assistência social, por sua vez, deverão ser organizadas com base na "descentralização político-administrativa, cabendo a 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" (art. 204, CF).

##### **2. Extinção do Finsocial e da contribuição sobre o lucro**

Para financiar as atividades de saúde e de assistência social, propunha-se a criação da contribuição sobre as transações financeiras em substituição à contribuição sobre o faturamento das empresas, "que é inflacionário, sonegável, regressivo, con-

---

testado juridicamente e não atende às necessidades de uma contribuição com base mais ampla para cobrança", como consta no Relatório da Comissão.

A substituição da contribuição sobre o lucro e do Finsocial pela contribuição sobre transações financeiras deveria ser feita gradualmente e após amplos estudos que determinassem, com maior precisão, sua base de incidência e os valores das alíquotas.

3. Redução da contribuição das empresas sobre a folha de salários

Segundo a Comissão, é indispensável desonerar a folha de pagamentos das empresas. Isto pode ser alcançado no curto prazo, desde que se adote uma nova fonte de contribuição capaz de assegurar uma base mais ampla de financiamento, o que permitirá—sem prejuízos à Seguridade Social—a diminuição de alíquotas das empresas (ver item anterior).

4. Sistema complementar de previdência pública e privada

A Comissão afirma a necessidade de o país adotar, além do sistema previdenciário público, social e básico, um sistema privado complementar para aqueles que queiram e possam realizar poupança para pensões e aposentadorias adicionais. Deverá haver uma nova regulamentação do funcionamento das entidades de previdência complementar, de modo a assegurar lisura, transparência e profissionalismo na gestão dos seus ativos.

5. Manutenção do limite de dez salários mínimos para contribuição e benefícios da Previdência Social

A Comissão, embora tenha recebido propostas tanto para diminuição do limite de salários mínimos, quanto para elevação do mesmo, concluiu pela manutenção dos atuais níveis para contribuição e benefícios — dez salários mínimos — até que, como é desejável, cresça em valores reais o salário mínimo e possa ser feita a reavaliação periódica da decisão. No entendimento da Comissão, esta questão é atuarial, e não política nem ideológica.

6. Fim do subsídio da Previdência Social ao sistema governamental de pensões e aposentadorias dos servidores civis e militares

A Comissão entende que é necessária a unificação de todos os sistemas através da previdência social básica, assegurando-se aos servidores públicos que ganhem mais de dez salários mínimos, no futuro, a complementação por recursos fiscais, ou criando-se um fundo especial capaz de tornar-se auto-suficiente (com a contribuição dos servidores e da União).

7. Fim da acumulação de aposentadorias e outras vantagens especiais

A proposta de acabar com qualquer acumulação de aposentadorias no serviço público resguarda os direitos já adquiridos e permite, obviamente, a complementaridade de benefícios por meio de sistema público ou privado, desde que por iniciativa do segurado e integralmente às suas custas.

Quanto às aposentadorias especiais, a Comissão só as admite nos casos de trabalhadores expostos a condições insalubres, penosas ou perigosas que redundem em perda antecipada ou parcial da capacidade de trabalho.

8. Revisão do instituto da aposentadoria por tempo de serviço

A Comissão destaca, dentre outras causas da crise da Previdência Social, a questão estrutural que se expressa hoje no desequilíbrio entre o número daqueles que

---

contribuem para o Sistema e o número dos beneficiários. A situação verificada é preocupante com uma relação de 2,3 pessoas contribuindo para cada inativo.

Dados estatísticos mostram que 60,3% das aposentadorias por tempo de serviço acontecem com menos de 54 anos de idade e quase a metade com menos de 50 anos. No Brasil, existem categorias profissionais que vivem mais tempo como inativos, aposentados pela Previdência Social, do que em atividade.

A Comissão constatou uma posição praticamente unânime, entre os especialistas e autoridades da área, quanto à necessidade de alterar-se a sistemática atual, desde que sejam respeitados os direitos adquiridos.

A recomendação é a de que, a partir de agora, seja exigida uma idade mínima, cumulativamente ao número de contribuições, para todos os brasileiros, independentemente da ocupação que tenham. Fica ressaltada a importância de tabelas diferenciadas conforme a renda do segurado, de forma a tratar desigualmente os desiguais, considerando a gravidade da diferença de expectativa de vida, a partir dos 40 anos, em consequência do nível de renda.

## **5. Proposta da Comissão de Reforma Fiscal**

Esta proposta consiste em ampla reformulação tributária nas esferas federal, estadual e municipal, visando fazer crescer a base contributiva e aumentar a arrecadação.

Como não poderia deixar de ser, a Seguridade Social constitui importante alvo desta proposta, pela magnitude dos problemas sociais e macroeconômicos já conhecidos, dadas as bases tributárias em que atualmente se alicerça.

São os seguintes os objetivos da reforma da Comissão que mais dizem respeito à área da Previdência:

- incentivo à formalização da economia e, por conseguinte, do mercado de trabalho;
- equilíbrio financeiro de longo prazo para o sistema, com a predominância da aposentadoria por idade; e
- ampliação da base de financiamento para os benefícios universais a serem criados.

Para fazer alcançar aqueles objetivos, a proposta baseia-se, entre outros, nos princípios a seguir:

- 1) tratamento distinto para a área de saúde;
- 2) revisão do papel que atualmente é desempenhado pelo FGTS e PIS/Pasep;
- 3) desvinculação dos benefícios universais em relação ao salário mínimo;
- 4) respeito ao direito adquirido; e
- 5) isonomia de tratamento entre funcionários públicos e trabalhadores do setor privado.

A proposta cria três regimes de Previdência, além de apresentar mudanças no Seguro de Acidentes de Trabalho, na Saúde e Assistência Social — esta última pela reformulação do salário-educação, merenda escolar, material didático, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Plano de Integração Social (PIS)/Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

Limitamo-nos a comentar apenas os tópicos relacionados com a reforma da Previdência.

---

O primeiro regime de previdência denominado universal assegura a toda a população renda mínima equivalente a uma cesta previdenciária ao se completar 65 anos idade. A cesta previdenciária, diferentemente do salário mínimo, tem como referência o padrão de consumo característico do inativo, portanto com ponderações distintas em relação aos itens que entram na determinação da cesta básica do trabalhador ativo, como são exemplos os gastos com transporte coletivo e saúde.

A fonte de recursos para pagamento desse benefício viria de uma parte de Imposto sobre Transações Financeiras (ITF).

O segundo regime é o básico, que, ao contrário do anterior, é contributivo, exclusivamente por parte do empregado. A alíquota é única e incidirá sobre o montante que exceder de uma até o máximo de cinco cestas previdenciárias. Uma sobrealíquota poderá vir a ser acrescentada, no caso de aposentadoria por invalidez e/ou seguro-desemprego.

O terceiro e último regime é o complementar, a ser instituído sob o regime de capitalização, compreendendo duas faixas.

A primeira faixa é de caráter compulsório, e seria cobrada uma alíquota única de 6% que incidiria na remuneração que excedesse a cinco ou até no máximo dez cestas previdenciárias. A contribuição poderá ser feita por qualquer uma das partes (empregado ou empregador), mas sempre em conta vinculada ao trabalhador.

É prevista a organização do sistema tanto pelas Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP's), quanto pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP's), porém a administração ficaria a cargo de entidade privada escolhida em concorrência.

Seriam criados fundos de pensões para os servidores públicos, funcionando à semelhança das EFPP's, cabendo a entidades privadas a administração patrimonial.

A segunda faixa é de caráter voluntário, mediante sistema de contribuição e benefício definido à escolha do trabalhador. A organização é semelhante à da faixa anterior, isto é, por meio das EAPP's e EFPP's.

Com relação ao Seguro de Acidentes de Trabalho, é prevista a extinção da atual sistemática do recolhimento de 2% sobre a folha de salários. A proposta prevê a obrigatoriedade, por parte do empregador, da contratação de seguro de acidentes de trabalho para seus empregados através de empresas privadas, assim como do pagamento integral relativo ao prêmio de seguro.

## V. UMA BREVE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE REFORMA

As propostas aqui esboçadas refletem as principais tendências observadas no tratamento da questão previdenciária em nosso país. Contemplam tanto uma posição eminentemente liberal — de expressiva participação do indivíduo e da iniciativa privada no financiamento e administração da previdência —, quanto a que prevê, ainda, uma significativa interferência estatal, porém não estatizante, com abertura nítida para a privatização das relações, envolvendo, em vários graus, o cidadão, o setor privado e o próprio Estado.

Na sua maioria, as inúmeras propostas de reforma da Previdência Social carecem de um tratamento técnico necessário para neutralizar o *passionalismo* que às vezes tem permeado as discussões em torno do assunto, criando obstáculos futuros para a tomada de decisão no nível político. Tais propostas, em muitos casos, não dispõem de informações e inferências suficientes sobre os dados estatísticos disponíveis, deixando também de explicitar seus princípios, funcionamento e transição para um novo modelo, além das suas óbvias implicações macroeconômicas no contexto de uma nova ótica previdenciária. Em outras palavras, não oferecem os elementos exigidos para uma avaliação criteriosa dos seus impactos e implicações na área social e nas finanças públicas.



---

A proposta do MTPS/INSS incorpora uma nova definição do papel a ser desempenhado pelo Estado no sistema previdenciário. No estilo do modelo de interferência estatal, a proposta reduz as bases atuais de financiamento da Previdência via Estado. Foi estabelecida em grande parte dentro da concepção do atual modelo de seguridade social, inovado pela Constituição de 88, não contemplando, portanto, uma reforma estrutural radical como a que ocorreu no Chile, que praticamente retirou o Estado do sistema previdenciário. Mesmo nestas condições, pode-se afirmar que se trata, no seu conjunto, de uma proposta inovadora, considerando a histórica situação da Previdência.

Com o argumento de melhorar o perfil distributivo da renda, a proposta reduz dos atuais dez para cinco salários mínimos o teto máximo de benefícios. Entretanto, por mais que ocorra uma excessiva concentração de renda, a redução do teto não deve se constituir em justificativa para a melhoria na distribuição que se deseja alcançar. Para isso, seria necessário um estudo da evolução do regime de capitalização para o de repartição simples, quando então se poderia qualificar a distribuição contida nos dados de dispêndios com benefícios [Marques (s.d.)]. Isto em razão do fato de que "a concessão do valor da aposentadoria sempre guardou alguma relação com a capacidade contributiva do beneficiário durante sua vida ativa" [Marques (1992)].

Um outro aspecto que merece também ser contestado é o fato de a proposta atribuir àquela distribuição dos benefícios — baseada no limite de dez salários mínimos — a manutenção do déficit da previdência e, conseqüentemente, da elevação sucessiva das contribuições para financiá-lo. Neste aspecto, a situação financeira da Previdência se vincula muito mais fortemente à mudança do perfil demográfico da população e à informalização do mercado de trabalho, entre outros aspectos já abordados.

A inadequação da folha de salários como mecanismo de financiamento da Seguridade Social e a garantia de uma receita regular para custear os benefícios sociais são as que respaldam a instituição da contribuição social sobre o faturamento de 6%. Embora não explicitada na proposta, esta sistemática de financiamento deve contribuir também para a melhor formalização do mercado de trabalho, sem, entretanto, deixar de se revelar num instrumento inflacionário a ser suportado pelo conjunto da sociedade. Os objetivos salientados na proposta, tais como ganho real de salários e incremento da atividade econômica, dificilmente poderão ser alcançados simplesmente com esta medida. Por outro lado, a ausência de um estudo mais detalhado sobre o assunto lança dúvidas da eficácia dessa contribuição para o financiamento da seguridade social, ainda mais com a extinção das atuais fontes incidentes sobre salários e lucros das empresas.

A sugestão mais inovadora da proposta do MTPS/INSS se refere à criação do Seguro de Riscos Sociais.

No caso de acidentes de trabalho, deixa de existir a taxação uniforme sobre a folha de salários, criando-se um seguro, especialmente dirigido para essa finalidade, contratado pelo empregador. Este seguro seria feito em função dos riscos de acidentes que possui a empresa, de acordo com as condições de trabalho que a mesma oferece aos seus empregados (à semelhança da solução encontrada no Chile). Este é, sem dúvida, um aspecto importante a ser destacado e que contribuiria positivamente para a redução do enorme número de acidentes—fato atribuído ao desleixo do empregador, ao não propiciar melhores condições de trabalho, dado que o ônus do sinistro é suportado quase que integralmente pelo Estado.

Entretanto, o aspecto mais discutível do Seguro de Riscos Sociais relaciona-se com a área de saúde. Como sabemos, a proposta prevê a contratação de um Seguro de Riscos Sociais para o caso de enfermidades comuns — mediante contribuição do segurado. Essa proposição fortalece a estratégia utilizada nos últimos anos — à luz do caótico sistema público de saúde — de abrir espaço cada vez maior ao setor privado que tem interesse nas áreas de saúde e previdência.

Naturalmente, por esta proposta, torna-se cada vez mais distante o resgate da saúde pública no Brasil, quando revela a intenção de "restringir a clientela do sistema público de saúde aos setores excluídos do mercado formal, concedendo às suas ações um caráter assistencial" [Marques (1992)]. Tal proposição contraria o direito à saúde decorrente da cidadania, implicando total desestruturação do Sistema Único de Saúde. Resumindo, objetiva ampliar e consolidar a participação do setor privado na área da saúde. Tanto é assim, que esta reforma altera, quando não

---

elimina, as principais fontes que compõem o Orçamento da Seguridade Social, das quais fundamentalmente depende o setor público de saúde.

Finalmente, tentar tornar compulsória a constituição de reservas decorrentes dos superávits financeiros das administradoras dos Seguros de Riscos Sociais, com a finalidade de aplicá-los em investimentos na área médico-hospitalar, dos quais 20% iriam para a reforma e reequipagem da rede pública hospitalar — em situação de ausência de fontes de financiamento público vinculadas ou não — é um sinal bastante claro de que se buscava intensificar a privatização da área de saúde nos próximos anos. Portanto, o resultado da sua implantação redundaria na própria extinção da Seguridade Social (e com ela o seu princípio de universalidade, como previsto na Constituição).

Em relação à proposta de extinguir as aposentadorias especiais, pode-se argumentar que estas não constituem privilégios, uma vez que o desgaste físico e mental pelas condições especiais de trabalho geram prejuízos à saúde e à integridade física do trabalhador. Mesmo que as empresas disponham de melhorias nas condições de trabalho — até então constatadas —, os trabalhadores sofrem um processo de desgaste diferenciado, o que ocasiona, por sua vez, uma razão suficientemente forte para que ocorra, também, uma diferenciação em termos do benefício da aposentadoria.

A proposta do Instituto Liberal reflete, na sua quase totalidade, a reforma chilena, ou seja, reduzida participação do Estado no sistema previdenciário, estando baseada no regime de capitalização. Como a maioria das propostas, trabalha com a hipótese de redução da informalidade no mercado de trabalho a médio e longo prazos, devido à extinção da contribuição das empresas para a Previdência. Neste sentido, não explicita a forma pela qual seria da ação complementar do Estado para os casos caracterizadamente assistencialistas de proteção aos grupamentos populacionais mais carentes e de situações de subemprego, aspecto muito bem focado nas propostas do Programa de Estabilização com Crescimento (PEC).

A exemplo do Chile, a proposta "liberal" também prevê um aumento real dos salários da ordem de 15,7%, deduzidos da carga tributária da empresa sobre a folha de salários, que é estimada em 25,7% e que deixaria de existir. Ao mesmo tempo, os 10% restantes contribuiriam para a melhoria da competitividade mediante a redução dos custos finais dos produtos. Embora isto venha no sentido de valorizar a proposta, é correto apenas parcialmente. Esta sistemática não asseguraria, de forma permanente, ganhos reais de salários para aqueles trabalhadores que viessem a ser incorporados ao mercado de trabalho no momento seguinte, resultando, assim, somente em benefícios ao capital.

A proposta permite ainda alguns questionamentos quanto à capacidade de o segurado arcar com uma contribuição que pode alcançar 17% da sua remuneração, considerando a hipótese de permanência de um salário médio ainda muito mais baixo para responder por este recolhimento.

Por sua vez, as propostas de reforma fiscal e a do programa de estabilização, com crescimento (o plano "K"), apresentam inúmeras semelhanças. Ambas propõem mudanças na parte relativa aos atuais benefícios da Previdência: separam a Saúde da Previdência, instituindo contribuições distintas, acabando assim com o orçamento específico da Seguridade Social, tal como é concebida pela Constituição.

Existe uma equivalência bastante expressiva entre os dois sistemas idealizados para a Previdência Social, em que ambos prevêm uma proteção universal a cargo do Estado, além de um regime básico e outro complementar. A eliminação do monopólio estatal na gestão previdenciária, juntamente com a criação do seguro complementar sob administração privada e regime de capitalização são os principais ingredientes que reduzem o grau de intervenção estatal na Previdência, ao mesmo tempo em que fortalecem as intenções de privatização na área de saúde contidas na proposta do MTPS/INSS.

A questão referente ao financiamento recebe abordagens ligeiramente distintas. No caso do PEC, a assistência básica a cargo do Estado — a chamada *assistência social* — que proporciona uma renda mínima baseada no valor de uma *cesta previdenciária* (aproximadamente US\$ 35) seria financiada com recursos da União por intermédio de imposto de renda; enquanto, no caso

---

da proposta da Comissão de Reforma Fiscal, o *regime universal* teria como fonte um imposto de base de arrecadação ampla, ou seja, o Imposto sobre Transações Financeiras (ITF).

O documento da Comissão da Reforma Fiscal não explicita concretamente a função que reserva para a adoção de um tributo como o que incide sobre transações financeiras. Isto em razão de que no mesmo documento ora se refere a imposto (ITF), ora à contribuição (CTF), propiciando um questionamento em relação à vinculação ou não daquele tributo. Por outro lado, instituir o ITF ou CTF — que se constituirá na maior e quase exclusiva fonte de recursos da Previdência — impõe prévia constatação de que os recursos gerados serão suficientes para a cobertura dos gastos, ainda mais quando são discrepantes as estimativas de arrecadação da CTF: US\$ 12 bilhões (Comissão de Reforma Fiscal) e US\$ 8,2 bilhões (Comissão do Congresso e Receita Federal).

O trabalho apresentado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, conhecido como "Relatório Brito", não constitui uma proposta propriamente dita, e sim um conjunto de recomendações que deverão ser adotadas para que a Reforma da Previdência Social venha a ser implementada.

Após promover uma série de debates com instituições e especialistas no assunto e de receber mais de 200 sugestões, documentos e propostas, a Comissão constatou que a crise da Previdência Social no Brasil exigirá muitas negociações até se chegar a uma solução que seja mais próxima do consenso entre governo e sociedade.

De acordo com aquele relatório, a questão da Previdência só será resolvida com a adoção de medidas de curto, médio e longo prazos, até porque, além de grave e complexa, tem causas bastante diferenciadas.

Quase todas as recomendações apresentadas pela Comissão são consensuais, embora o problema esteja na sua operacionalização, por carecerem de maior clareza e de estudos mais aprofundados.

Com relação aos "Compromissos do Poder Executivo", conforme consta no relatório, o Ministério da Previdência Social (MPS) divulgou, ainda na gestão do ministro Reinhold Stephanes, uma nota informativa que mostrava, item por item, as providências que foram e/ou estavam sendo tomadas e que, de certa forma, atenderiam a algumas sugestões do relatório.

Quanto às questões indicadas em outros itens específicos das recomendações da Comissão — sugestões de alterações na legislação previdenciária —, o MPS fez o seguinte registro:

a) Sistema Complementar de Previdência Pública e Privada

criou-se um grupo de trabalho para elaborar, em 60 dias, anteprojeto de lei sobre a Previdência Complementar Pública; e

o MPS elaborou dois projetos relativos ao Sistema Complementar de Previdência Privada. O primeiro — anteprojeto de lei — dispendo sobre as Entidades Fechadas de Previdência Privada e o segundo — projeto de decreto — regulamentando a Lei nº 8.020, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre as relações entre as Entidades Fechadas de Previdência Privada e suas patrocinadoras no âmbito da Administração Pública Federal.

b) Revisão do Instituto de Aposentadoria por Tempo de Serviço

A Comissão Especial destacou, dentre outras causas da crise da Previdência Social, a questão estrutural que se expressa hoje no desequilíbrio entre o número de contribuintes e o número de beneficiários (2,3 pessoas contribuindo para cada inativo).

O MPS, concordando que esta situação precisa ser corrigida — sem o que a Previdência Social não terá condições financeiras para suportar suas obrigações —, apresentou, na época, um anteprojeto de emenda constitucional, dando nova redação aos artigos 40, 93 e 202 da Constituição.

---

De acordo com aquele anteprojeto, o trabalhador poderia se aposentar: (1) com proventos *integrais*, aos 62 anos de idade e 35 anos de contribuição, ou simplesmente com 40 anos de contribuição; e (2) com proventos *proporcionais*, aos 62 anos de idade e 30 anos de contribuição. A implementação destas regras, segundo a emenda, seria feita no período de 15 anos, de modo a respeitar os direitos adquiridos.

c) Redefinição das Aposentadorias Especiais

O MPS apresentou um anteprojeto de lei dispendo sobre a Aposentadoria Especial de que trata o artigo 57 da Lei nº 8.213/91, e anexou quadros com a classificação de atividades segundo os agentes nocivos e com a classificação das atividades profissionais conforme os grupos profissionais, nas áreas urbana e rural. Os quadros, embora não esgotem o universo das atividades que levam à aposentadoria especial, servem de exemplo tendo em vista que podem orientar o reconhecimento, diagnóstico e tratamento precoce de doenças profissionais, além de permitir que se adotem medidas preventivas nos ambientes de trabalho.

Essa redefinição das Aposentadorias Especiais insere-se no conjunto de medidas que objetiva modificar a estrutura da sistemática atual para evitar o seu desvirtuamento, isto é, o benefício deverá ser concedido apenas a quem, efetivamente, esteja sujeito aos agentes nocivos e cuja atividade profissional seja considerada prejudicial à saúde. Com isto, haverá uma legislação mais justa para os trabalhadores que realmente exercem atividades insalubres, penosas ou perigosas, e também mais rigorosa, na sua concessão, para aqueles que não trabalhem nas condições que vierem a ser especificadas na lei.

d) Benefícios decorrentes de acidentes do trabalho

A alteração da legislação vigente também foi proposta pelo MPS mediante um anteprojeto de lei, visando diminuir as vantagens especiais atualmente concedidas aos trabalhadores que recebem benefícios decorrentes de acidentes do trabalho.

De acordo com o anteprojeto, a aposentadoria por invalidez consistirá em uma renda mensal correspondente a 80% do salário de benefício mais 1% deste por grupo de 12 contribuições, não podendo ultrapassar 100% do mesmo. Já o auxílio-doença consistirá em uma renda mensal correspondente a 80% do salário de benefício mais 1% deste por grupo de 12 contribuições, não podendo ultrapassar 92% do mesmo salário.

Finalmente, o valor mensal da pensão por morte será constituído de uma parcela, relativa à família, de 80% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, se estivesse aposentado na data do seu falecimento, mais tantas parcelas de 10% do valor da mesma aposentadoria quantos forem os seus dependentes, até o máximo de duas.

## VI. CONCLUSÃO

Naturalmente, toda a reforma que objetiva produzir efeitos na sociedade traz em si uma grande dose de expectativa — seja ela otimista ou não — e resistência. Por esta razão a questão da Previdência e a da própria reforma do Estado apresentam uma elevada complexidade, comportando, evidentemente, soluções políticas difíceis.

A revisão constitucional de 1993 é o momento mais adequado para a superação dos impasses que se observam, no cenário político, com relação a muitas das propostas de mudanças no papel do Estado. Entretanto, é preciso ter presente que, seja qual for a reforma do Estado a ser conduzida, esta deve necessariamente passar pelo equacionamento em bases duradouras do problema financeiro da Previdência.

O leque de opções mostrado neste trabalho revela a grande dificuldade, inclusive técnica, na implantação de um modelo de Previdência para o Brasil. Essas dificuldades não se restringem apenas à escolha entre o modelo de capitalização *versus* o de repartição simples, mas atingem

---

também questões de princípios, objetivos e de formas de implementação, não admitindo, assim, soluções simplistas, pela magnitude dos problemas envolvidos, tais como a situação dos direitos adquiridos, a alíquota a ser suportada pelo salário do trabalhador e a redução ou não da intervenção do Estado na Previdência.

Por último, conclui-se que a reformulação da Previdência deve estar inserida no contexto global das urgentes reformas de que o Brasil necessita, fugindo-se de soluções paliativas e imediatistas, buscando-se, dentro de uma autêntica concepção de modernidade e justiça social, um novo modelo de Previdência que não comprometa, ainda mais, o bem-estar da atual e das futuras gerações.

---

## BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, Paulo Rabello e BRITO, Paulo Carlos. *Projeto Atlântico - Resgate da Dívida Social Já - Programa de Estabilização com Crescimento*. Novembro de 1991.
- COMISSÃO ESPECIAL PARA ESTUDO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO. Relatório Final. Março de 1992.
- FIERGS/CIERGS. ASSESSORIA ECONÔMICA. *A Previdência Social no Brasil*. s/d. Texto.
- FURTADO, Adolfo. A Reforma da Previdência Social. *Saúde em Debate* nº 33, 1991.
- GIAMBIAGI, Fabio. *A Contribuição Previdenciária no Regime de Capitalização*. Rio de Janeiro: Fevereiro de 1992. Texto.
- IGLESIAS, A. e Associados. *A Reforma dos Sistemas de Pensões: o caso chileno*. Elaborado para o Seminário The Politics and Economics of Public Revenues and Expenditures. Junho de 1992.
- INSTITUTO LIBERAL. *Previdência Social no Brasil: Uma Proposta de Reforma*. Rio de Janeiro: Maio de 1991.
- MARQUES, Rosa Maria. *Previdência Social: A nova legislação e as propostas de reforma do governo*. São Paulo: FUNDAP-julho/1992.
- MARQUES, Rosa Maria. *A Proposta do Governo de Reforma da Seguridade Social*. Texto s/d.
- SOCIAL SECURITY: Lessons from experience trends and prospects for the future. SEMINAR ON POLITICAL AND SOCIAL ASPECTS OF REVENUES AND PUBLIC SPENDING IN BRAZIL. July, 1992.