

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

A evolução da conjuntura previdenciária no segundo semestre de 2003 ficou notoriamente marcada pela Reforma da Previdência, cuja síntese é o texto final da Emenda nº 41, promulgada em 19/12/2003. Tal texto ainda não encerra o jogo político democrático. Há uma PEC paralela (PEC nº 77/2003), de iniciativa do consenso dos senadores, contendo alterações à Emenda promulgada, e haverá ainda temporada de legislação complementar que está tramitando no Congresso no primeiro semestre de 2004.

A PEC paralela inova a Reforma, entre outros, em aspecto muito relevante – a criação de regime especial da Previdência voltado ao trabalho informal urbano. Em contrapartida, independentemente da disputa em torno das novas regras para os chamados Regimes Próprios da Previdência do Setor Público, a situação do Regime Geral (INSS) refletiu na conjuntura o aperto da política macroeconômica, que resultou na queda da massa de salários e por consequência na arrecadação previdenciária (queda de 6%).

Por outra parte, a recuperação de débitos inscritos na Dívida Ativa sofreu pequeno recuo em razão da entrada em vigor do Programa de Parcelamento Especial (Paes). Com o lançamento do Paes, há expectativa de recuperar parte dos débitos para com a Previdência Social. No decorrer de 2003, as receitas oriundas das antigas medidas de recuperação de créditos decresceram cerca de 18,8% entre janeiro e outubro de 2003 (comparando com o mesmo período de 2002).

Ainda na conjuntura da política previdenciária do semestre, algum destaque deve ser reservado ao debate sobre o Seguro contra Acidente de Trabalho, com as tentativas havidas de penetração dos interesses privados nesse domínio, sem contudo gerar consequências concretas no campo institucional.

Por seu turno, no âmbito da Previdência Complementar, procedeu-se a uma série de regulamentações tendentes a ampliar os Fundos de Pensão fechados e privados.

Há, no entanto, novidade: a Previdência Complementar de natureza pública, inovação da Emenda nº 41/2003, recém-promulgada, retira os servidores públicos do conceito de Previdência Complementar privada, instituída pela Emenda nº 20/98 (art. 202 da CF), demandando nova regulamentação para a nova norma constitucional recém-promulgada, como se declara no próprio texto (art. 1º EC nº 41/2003, que modifica o art. 40, § 15 da Constituição Federal).

Essas várias questões previdenciárias estão abordadas a seguir em ordem diferente: inicia-se pelo RGPS, complementado pela análise da Dívida Ativa; analisa-se em seguida o Seguro contra Acidente de Trabalho; o terceiro enfoque é o da Previdência Complementar; e, por último, o da Reforma da Previdência do Setor Público.

2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS - INSS)

2.1 Financiamento e gastos do RGPS

De acordo com os dados da tabela 3, verifica-se que, entre janeiro e setembro de 2003, ocorreu queda no volume total de recebimentos do INSS em comparação com o mesmo período de 2002. As Receitas Correntes (item A1) decresceram 3,9%, o equivalente a R\$ 2,32 bilhões. Tais Receitas englobam, principalmente, as contribuições das empresas e dos trabalhadores. A arrecadação recolhida pelas empresas em geral é o principal item das Receitas Correntes, representando 68,5% do item A1 (outras fontes desse item são: alíquota aplicada sobre a comercialização de produtos rurais; recolhimentos de empresas que fazem parte do Simples; e reclamatória trabalhista; entre outros). Nos últimos anos, verifica-se constante diminuição na arrecadação das empresas e, como será demonstrado mais adiante, tal fato está alterando o equilíbrio do sistema da previdência urbana.

TABELA 3

Recebimentos e pagamentos do INSS. Acumulado janeiro/setembro 2002 e 2003

(Valores em R\$ 1 mil de set. de 2003. Deflator INPC)

	2001		2002	
	Valor	(%)	Valor	(%)
A Recebimentos (A1+A2+A3+A4)	85.499.134	100	82.314.364	100
A.1. Receitas Correntes	59.128.100	69,36	56.811.100	69,1
A.2. Recuperação de créditos	4.836.300	5,66	3.844.600	3,68
A.3. Rend. finan., antecipação de receitas etc.	2.159.219	2,52	-1.025.770	1,25
A.4. Transferências da União	19.581.599	22,9	22.846.704	27,75
B Pagamentos (B1+B2+B3)	84.572.271	100	84.227.128	100
B.1. Pagamentos de benefícios pelo INSS	76.039.971	89,91	76.367.719	90,66
Pagamentos de benefícios previdenciários	72.386.894	85,6	72.605.417	86,2
Pagamentos de benefícios não-previdenciários	3.653.077	4,31	3.762.302	4,47
B.2. Outros pagamentos INSS	4.075.619	4,82	3.454.965	4,1
B.3. Transferências a terceiros	4.456.681	5,26	4.404.444	5,22

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

A queda nas receitas de arrecadações recolhidas pelas empresas é decorrência direta do comportamento do mercado de trabalho no período. As principais pesquisas indicam que a massa salarial real continua decrescendo. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, a deterioração da massa salarial foi de 5,9%. Por sua vez, os dados da Confederação Nacional da Indústria indicam decréscimo de 6,14% nos salários líquidos reais. As receitas provenientes de medidas de recuperação de crédito, rendimento financeiro e antecipação de receitas, que vinham apresentando desempenho positivo no ano de 2002, também declinaram no período analisado.

Em consequência desse quadro, em comparação com o mesmo período do ano de 2002, houve aumento na participação das Transferências da União – compostas pelas fontes utilizadas para financiar a Seguridade Social – no total de recebimentos do INSS. Tais transferências são utilizadas como complemento das receitas da Previdência, sempre que os recursos arrecadados com as contribuições dos trabalhadores e dos empregados não são suficientes para pagar os benefícios. Em 2002, a participação das Transferências da União no total de recebimentos do INSS foi de 22,9% e, em 2003, saltou para 27,75%.

Os dados da tabela 3 também revelam que o volume total dos gastos permaneceu relativamente estável. Não houve acréscimo significativo nos recursos utilizados para o pagamento de benefícios pelo INSS, tanto os previdenciários quanto os não-previdenciários, e ocorreu pequeno decréscimo na rubrica **Outros Pagamentos**, que agrega as despesas com pessoal e custeio do INSS.

A tabela 4 mostra o resultado financeiro do INSS. Em termos reais, verificou-se queda de 5,4% na Arrecadação Líquida.⁵ Tendo em vista tal fato e o aumento nos gastos com o pagamento de benefícios, observou-se, no período analisado, aumento de 26,2% na necessidade de financiamento do INSS. Até 2001, a necessidade de financiamento, que corresponde à diferença entre o montante de recursos arrecadados e os utilizados pelo INSS para o pagamento de benefícios, era influenciada pelo fato de a previdência rural – em que não há obrigatoriedade contributiva – ser financiada também com recursos das contribuições do sistema urbano. Conforme mostra o número anterior deste periódico,⁶ a Previdência urbana – até então –, além de se auto-sustentar, era superavitária. No entanto, como reflexo da conjuntura macroeconômica do país e a constante deterioração da massa salarial, a partir de 2002, o equilíbrio nos pagamentos da Previdência Urbana começa a apresentar resultados negativos, isto é, o volume arrecadado agora não é suficiente para cobrir as despesas com o pagamento de benefícios e o sistema urbano começa a apresentar resultado negativo. Em 2002, o saldo previdenciário urbano negativo foi de R\$ 839 milhões e, entre janeiro e setembro de 2003, tal diferença ficou em torno de R\$ 4,5 bilhões.

TABELA 4

Resultado financeiro no INSS – extrato do fluxo de caixa – acumulado janeiro/setembro 2002 e 2003

(Valores em R\$ 1 mil de set. 2003. Deflator INPC)

	2001	2002	Varição
C. Arrecadação Líquida	59.301.636	56.088.986	5,4
D. Saldo Negativo Previdenciário	13.085.258	16.516.432	26,2

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

2.2 Evolução da Dívida Ativa da Previdência Social

Encerrou-se em agosto de 2003 o prazo para os devedores do INSS aderirem ao Programa de Parcelamento Especial (Paes – também conhecido como Programa de Recuperação Fiscal II – o Refis II). De acordo com a lista dos devedores da Dívida Ativa do INSS, divulgada em maio de 2003, havia aproximadamente 177 mil entidades – públicas e privadas – com débitos para com a Previdência Social. Desse total, apenas 17.566 aderiram ao Refis II, negociando dívida de aproximadamente de R\$ 14,4 bilhões. Foi uma adesão modesta, se considerado que o Paes é um programa mais amplo que o primeiro Refis e que este programa de parcelamento de dívidas teve a adesão de 129 mil empresas.

5. **Arrecadação líquida** corresponde, segundo definição do INSS, ao total das **Receitas Correntes** e das medidas de **Recuperação de créditos** (itens A.1 e A.2 da tabela 1) menos as **Transferências a terceiros** (feitas ao Sesi, Senai, Senac, Senar – item B.3).

6. Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 7, ago. 2003, p. 19.

Em outubro de 2003 após o balanço das adesões ao Paes, foi publicada pelo Ministério da Previdência nova lista de devedores do INSS, com dados referentes a 30 de setembro. Nessa lista, não constam nem os nomes das empresas que aderiram ao programa de parcelamento de dívidas nem o montante da dívida negociada. Dessa forma, em julho de 2003, antes do lançamento do Paes, o valor total dos débitos em cobrança pelo INSS – incluindo os que já haviam sido negociados no primeiro Refis – era de R\$ 101,1 bilhões. Em setembro, após o programa, o valor divulgado da Dívida Ativa foi de R\$ 55 bilhões. No entanto, isso não quer dizer que com o lançamento do programa houve redução de quase 50% no estoque da dívida. O valor da dívida divulgado em setembro de 2003 não contabiliza nem os débitos em cobrança administrativa nem os valores renegociados (que estão incluídos nos dados de julho). Vale ressaltar também que mesmo os valores renegociados não deixam de representar dívida para com a Previdência Social. A negociação apenas cria expectativa de recuperação desses débitos. De acordo com as estimativas do Ministério da Previdência, até outubro de 2003, foram arrecadados R\$ 204,9 milhões.

Com o lançamento do Paes, houve melhora nas arrecadações provenientes das medidas de recuperação de crédito, que englobam – além do Paes e do primeiro Refis – receitas provenientes de depósitos judiciais, amortização de débitos e parcelamentos convencionais, entre outros. No entanto, no acumulado do ano, tais receitas tiveram decréscimo de cerca de 18,8%. Segundo o Ministério da Previdência, essa redução deve-se tanto ao esgotamento das antigas medidas de recuperação de créditos quanto às ações adotadas para o planejamento e o lançamento de novas medidas de recuperação de débitos para com a Previdência.

2.3 Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT)

2.3.1 Abertura para exploração do SAT pelo setor privado

O principal foco da Reforma da Previdência do governo Lula é o sistema de aposentadorias dos servidores públicos (ver quadros). No entanto, há outras propostas de alteração igualmente relevantes quando o assunto é garantir a reposição de renda do cidadão diante de situações de risco, nas quais o trabalhador perde a capacidade laboral. Mesmo não tendo recebido o merecido destaque no debate público, a PEC nº 67 (número que o projeto de reforma recebeu no Senado) reabriu a discussão sobre o modelo de gestão do Seguro contra Acidente de Trabalho (SAT) ao propor a alteração do art. 201 da Constituição, de forma que a gestão de tal seguro fosse exclusivamente estatal. Atualmente, o SAT é gerido exclusivamente pelo Estado, mas continua aberta a possibilidade para que seja explorado tanto pelo poder público quanto por instituições privadas.

Desde a promulgação da EC nº 20/98, a discussão em torno da reformulação do SAT está na ordem do dia. Durante a tramitação dessa Emenda no Congresso, foi proposta e aprovada a possibilidade de o SAT ser explorado concorrentemente pelo poder público e pela iniciativa privada, prevendo, assim, a criação de modelo paralelo. A implementação desse novo modelo para o SAT, no entanto, dependia da promulgação de lei complementar que nunca foi aprovada. Dois modelos chegaram a ser levados em consideração: no primeiro, as seguradoras (ou mútuas) privadas ofereceriam o mesmo leque de benefícios, sendo que a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte seriam concedidos pelo INSS e reembolsados pelas seguradoras privadas.

Estas também ofereceriam os benefícios indenizatórios, tais como: despesas com funeral, assistência médica e reabilitação profissional; no outro modelo, estava previsto que a concessão dos benefícios destinados à reposição de renda seriam prestados pelo INSS e as seguradoras ficariam com os benefícios indenizatórios. Os defensores da abertura para a iniciativa privada argumentam que tal transferência de indenizações, além de representar a intenção de economizar o dinheiro público, seria a ferramenta mais eficaz para garantir a prevenção dos acidentes de trabalho. Acreditam que, pelo fato de as seguradoras visarem o lucro, teriam grande interesse em investir em condições seguras de trabalho para não ter de pagar as indenizações – isso acaba saindo mais barato.

Por outro lado, os que defendem a exclusividade do modelo de gestão estatal argumentam que o principal problema do modelo concorrencial é que as seguradoras privadas tenderão a cobrir aqueles setores com menor risco – as grandes empresas nas quais o potencial contributivo é maior e há menor risco de ocorrerem acidentes de trabalho –, deixando os outros segmentos mais caros para o Estado (a cobertura dos setores que registram maior quantidade de acidentes, cobertura das localidades mais distantes etc.). O Brasil já passou pela experiência de gestão privada do SAT até 1967, quando – por reivindicação de segmentos da sociedade civil que clamavam por atenção diferenciada para o trabalhador – o seguro foi estatizado. A intenção do governo nesse contexto de discussão da Reforma da Previdência era reverter a possibilidade aberta pela EC nº 20 para exploração do SAT pela iniciativa privada. Entretanto, o artigo que garantia a exploração exclusiva do seguro por parte do Estado foi suprimido do texto da Emenda Constitucional recém-promulgada.

2.3.2 Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP)

Outro fato relevante no período, relacionado com o SAT, é a exigência de elaboração do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP). O PPP é um documento único sobre o histórico de trabalho dos empregados, com propósitos previdenciários, para obtenção de informações relativas à fiscalização do gerenciamento de riscos e à existência de agentes nocivos no ambiente de trabalho. O PPP conterá dados administrativos, atividades desenvolvidas pelo trabalhador e informações sobre o ambiente de trabalho do indivíduo.

A criação do PPP estava prevista no art. 58 da Lei nº 8.213/91 e no Regulamento da Previdência Social (DEC nº 3.048/99). É instrumento importante pelo fato de prover uma série de informações úteis para a elaboração de diagnóstico das situações de risco às quais estão expostos os trabalhadores. Dessa forma, contribuirá para solucionar o problema da omissão de riscos e a subnotificação dos danos causados à saúde do trabalhador. É, ainda, um documento que também poderá ser solicitado para orientar programas de reabilitação profissional e subsidiar o reconhecimento técnico donexo causal entre a atividade exercida pelo trabalhador e uma eventual doença ou incapacidade, um dos fatores que dificultam o reconhecimento do direito do trabalhador ao benefício. Inicialmente seria exigido a partir de 1/1/2003, mas em decorrência de sua complexidade, tal exigência somente passou a vigorar um ano depois (em 1/1/2004). Deverá ser solicitado primeiro para aqueles que trabalham com atividades que trazem risco para a saúde do trabalhador e em seguida – após ser implementado o PPP em meio magnético – para pessoas que exercem outras atividades.

2.4 Informalidade reconhecida

A extensão da cobertura da aposentadoria especial aos membros de cooperativas de trabalho e produção, introduzida pela Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, é um passo adicional no reconhecimento dos trabalhadores informais pela Previdência. Antes da promulgação dessa lei, apenas os formais, os avulsos e os segurados especiais tinham direito ao benefício concedido aos indivíduos que trabalham sob condições especiais que prejudicam sua saúde e sua integridade física.

Tal iniciativa foi tomada em razão da necessidade de adequar a legislação ao novo perfil do mercado de trabalho. A quantidade de trabalhadores contratados como empregados formais decresceu gradativamente ao passo que surgiram muitas cooperativas de trabalho e produção, principalmente após 1994, quando foi promulgada a Lei nº 8.949. Esta norma estabelece que não existe vínculo empregatício entre a sociedade cooperativa e seus associados, nem entre a empresa que contrata os serviços dos cooperados e estes.

O financiamento das aposentadorias especiais dos cooperados dar-se-á por meio de alíquota de contribuição adicional a cargo das empresas que contratarem os serviços das cooperativas. A alíquota das empresas é de 9, 7 ou 5% incidentes sobre o valor bruto da nota fiscal. Por sua vez, a das cooperativas é de 12, 9 ou 6% do valor da remuneração paga aos cooperados. Tanto em um caso quanto em outro, as alíquotas variam conforme a atividade permita que o trabalhador se aposente após 15, 20 ou 25 anos de contribuição. O que determina o direito ao benefício é o tipo de agente nocivo (agentes químicos ou físicos) ao qual o trabalhador fica exposto em seu ambiente de trabalho. Por exemplo, indivíduos cuja atividade permanente realiza-se no subsolo de minerações subterrâneas podem se aposentar após 15 anos; as pessoas que trabalham na fabricação de guarnições para freios, embreagens e materiais isolantes contendo asbesto aposentam-se após 20 anos; por fim, quem trabalha com extração, fabricação e utilização de carvão mineral, piche e outras atividades ligadas à indústria petroquímica adquirem o direito ao benefício após 25 anos de contribuição.

3 Previdência Complementar

Em 2003, houve importantes inovações no campo da Previdência Complementar brasileira. Foi concluída a regulamentação de novos institutos previstos na Previdência Complementar Privada cujos princípios foram definidos na Emenda Constitucional nº 20/98 e criados pelas Leis Complementares nº 108 e nº 109, ambas de 2001. Os institutos em questão são: portabilidade, benefício proporcional diferido (*vesting*) e figura do instituidor de fundos de pensão. Do ponto de vista fiscal e político, tais princípios têm por objetivo fortalecer a Previdência Complementar Privada no Brasil. Com o seu fortalecimento, estão em jogo tanto os interesses de seguradoras privadas quanto os do próprio governo, que passaria a contar com as reservas geradas nesses fundos de previdência complementar para investir em obras de infra-estrutura, como ocorre em diversos países do mundo.

Com a aprovação da Lei Complementar nº 109, em 2001, foi gerada expectativa de forte crescimento do universo de contribuintes do sistema de previdência complementar no Brasil, com a criação do novo tipo de entidade fechada de previdência complementar privada: os fundos instituídos. Estes são fundos de pensão criados a partir do vínculo associativo do indivíduo (com sindicatos, associações profissionais,

conselhos etc., que passam a poder criar fundos de pensão). Ou seja, é uma categoria mais abrangente que a do fundo patrocinado – restrito ao vínculo empregatício. De acordo com os cálculos da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), com a criação desses fundos, a quantidade de participantes do sistema de Previdência Complementar deverá duplicar nos próximos cinco anos. Atualmente, cerca de 2,3 milhões de pessoas integram o sistema, e a previsão da SPC é de que tal número chegue a cinco milhões em 2008.

A figura do fundo instituído foi adotada com base na experiência de outros países. Nos Estados Unidos, na Suécia e na Espanha, esse tipo de fundo já está consolidado. Os fundos instituídos correspondem a uma adequação do sistema a uma nova ordem das relações de emprego em que se observa declínio nos vínculos formais e estáveis de emprego e aumento nas relações de parcerias e contratações de menor duração. Ou seja, a figura do instituidor abre a possibilidade para que profissionais liberais, autônomos, empresários e outros trabalhadores também possam ter acesso à previdência complementar fechada.

Os sindicatos ou as associações profissionais podem optar por criar um plano de benefícios próprio ou instituir o plano em um fundo já existente. Cada entidade instituidora deverá ter no mínimo mil associados e quinhentos participantes para que o plano possa entrar em funcionamento – se optar por um plano próprio – ou cem participantes se for um fundo instituído a um multipatrocinado já existente. Especialistas acreditam que a tendência será otimizar e aproveitar as estruturas administrativas já existentes, em vez de criar uma nova.

O modelo do fundo instituído é semelhante ao do fundo patrocinado: ambos são orientados pelas mesmas regras gerais. Como exemplo podemos citar o fato de as regras de investimento serem definidas considerando-se os mesmos quatro macrosegmentos de aplicação, quais sejam: renda fixa (títulos do Tesouro Nacional e títulos privados), renda variável (ações), imóveis e empréstimos e financiamento imobiliário aos participantes. No entanto, há algumas condições específicas que regem os fundos instituídos: os planos devem ser de contribuição definida – seguindo a tendência de valorizar esse tipo de plano em detrimento ao de benefício definido –, o patrimônio do fundo será totalmente separado do patrimônio do instituidor e a gestão do fundo será profissional: esta será entregue a instituições financeiras ou administradoras de recursos. O papel dos sindicatos ou das associações limita-se a formatar o modelo do plano de benefícios e a incentivar a adesão dos associados.

Outra especificidade dos fundos instituídos: eles foram concebidos para receber contribuições apenas dos associados. No entanto, o empregador também poderá contribuir ao plano, mas tal contribuição só poderá ser eventual, periódica ou durante um período de tempo predeterminado. Caso opte por contribuir ao fundo instituído, o empregador gozará dos mesmos incentivos fiscais previstos em lei para os patrocinadores.

Outro fato relevante no período foi a conclusão da regulamentação de medidas que visam aumentar a funcionalidade dos planos e, conseqüentemente, melhorar a confiança do empregado em participar de um fundo de pensão. São, na verdade, garantias criadas para os participantes das entidades fechadas de previdência complementar. Eles agora têm quatro opções de ação no momento em que perderem o

vínculo empregatício: instituto da portabilidade, benefício proporcional diferido (*vesting*), resgate e auto-proteção.

A portabilidade é a faculdade que o cidadão tem de portar as reservas acumuladas em determinado plano de previdência complementar. O participante que romper o vínculo empregatício com o patrocinador e ainda não tiver preenchido os requisitos de elegibilidade do benefício pleno poderá transferir os recursos acumulados – os quais sempre serão correspondentes ao maior saldo calculado em nome do participante, seja a reserva matemática, seja o somatório das suas contribuições – para um plano de outra entidade de previdência complementar privada – aberta ou fechada – sem incidência de tributação. A transferência dar-se-á entre as entidades de previdência complementar e o participante não tomará parte desse trânsito de recursos financeiros. A decisão pela não-incidência de tributos nessa operação deu-se pelo seu caráter previdenciário. Segundo especialistas, a portabilidade, ao contrário do simples resgate, é instituto que tem por finalidade garantir e proporcionar a poupança previdenciária de longo prazo. É exigido o cumprimento de carência de até três anos de vinculação do participante ao plano de benefícios. Vale ressaltar que tal carência não se aplica aos recursos anteriormente portados de outros planos de previdência complementar.

Por seu turno, o benefício proporcional diferido, ou *vesting*, é uma variante da portabilidade. Ao perder o vínculo empregatício, o participante também poderá optar pelo recebimento futuro de benefício proporcional às suas contribuições. Vale ressaltar que tal opção não impede que o participante mude de opinião e opte pela portabilidade ou pelo resgate das suas contribuições. Assim como no caso da portabilidade, deverá haver carência de até três anos para que o indivíduo possa gozar desse benefício. Os cidadãos também poderão optar por realizar o resgate de suas contribuições ao fundo de pensão. Se o indivíduo estiver participando de um fundo patrocinado, só poderá optar pelo resgate se perder o vínculo empregatício. Caso seja um fundo instituído, há carência que varia entre seis meses e dois anos de contribuição. Não é possível resgatar recursos portados, nem mesmo optar pelo resgate se já tiver cumprido as condições de elegibilidade ao benefício pleno. Por fim, há o instituto do autopatrocínio (auto-proteção) que dá ao trabalhador o direito de manter a sua contribuição e a do patrocinador caso perca parte ou toda a sua renda. Com isso, o indivíduo poderá continuar candidatando-se a um benefício correspondente à sua remuneração antes da perda salarial.

4 Previdência do Setor Público: o desfecho da Reforma e sua implementação

Concluiu-se no mês de dezembro, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, no dia 19/12/2003, o conflitivo processo de tramitação da proposta de Reforma da Previdência do governo Lula. Mas ainda haverá terceiro turno nesse jogo político. O primeiro foi na Câmara, onde o projeto original sofreu algumas alterações importantes, todas elas comentadas no número anterior deste *Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise*. O segundo turno processou-se no Senado, que ao preço de aprovar integralmente o texto da Câmara criou um projeto paralelo de Emenda Constitucional (EC), no qual foram sintetizados todos os pontos controvertidos do Projeto oriundo da Câmara, que a juízo dos senadores deveriam merecer mudanças (ver item 4.1).

Tal Projeto de Emenda Constitucional de nº 77/2003 virou, portanto, o terceiro turno da Reforma da Previdência. Ele e a legislação complementar necessária à implementação da Emenda promulgada serão os pontos de maior evidência no processo normativo da Previdência Social no primeiro semestre de 2004.

O que mudou com a Emenda Promulgada

Resumidamente, a promulgação da Emenda estabelece de imediato o que segue:

- 1) Os tetos salariais do pessoal ativo do serviço público.
- 2) A idade mínima para aposentadoria: 60 anos homens e 55 mulheres.
- 3) A contribuição dos inativos, que passa a ser compulsória, noventa dias após a promulgação da Emenda.
- 4) A integralidade de vencimento na aposentadoria fica restrita aos atuais servidores, com 35 anos de contribuição, 20 anos de permanência no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo, acrescidos dos tempos adicionais de contribuição instituídos pela Emenda Constitucional nº 20/98. Quanto aos novos servidores, perdem o direito a integralidade, ficando com direitos garantidos até R\$ 2.400 e o restante pendente da Previdência Complementar Pública.
- 5) Aposentadorias precoces: antes que se complete a nova idade mínima, pagam pedágio de 5% por todo ano faltante, exceto as pessoas que venham a se aposentar até 31/12/2005, cujo pedágio foi estipulado em 3,5% por ano faltante.
- 6) As pensões sofrem corte do valor que exceda a R\$ 2.400 em proporção igual a 30% da parcela excedente.
- 7) A paridade de reajuste entre remuneração de ativos e benefícios de inativos ficou alterada, concedendo-se paridade parcial aos servidores com direito à integralidade (item 4), mas não aos novos servidores ou àqueles que não cumprem os vários requisitos exigidos para a integralidade.

4.1 O que fica pendente na PEC Paralela e na Lei Complementar

A PEC Paralela de nº 77/2003 contém algumas alterações secundárias e outras substantivas em relação ao texto aprovado. Entre as alterações principais destacam-se:

- 1) Garantia da paridade de reajuste pleno para ativos e inativos.
- 2) Criação de sub-tetos salariais nos estados.
- 3) Isenção parcial da contribuição dos inativos para idosos (mais de setenta anos) e para portadores de necessidades.
- 4) Criação do regime previdenciário especial para os trabalhadores informais urbanos e trabalhadores domésticos não-remunerados que passam a ser abrigados no Regime Geral da Previdência Social, percebendo benefício no valor de um salário mínimo.
- 5) Excepcionalidades aos regimes previdenciários das polícias militares estaduais.

Das várias mudanças propostas nessa PEC, o item 4 é certamente o de maior alcance social e verdadeiro sentido distributivo, que foge quase por completo ao espírito da Emenda Constitucional. É a criação do regime previdenciário especial para o

trabalho familiar urbano, certamente uma extensão dos princípios da previdência rural ao regime de trabalho informal urbano e doméstico. Os demais tópicos listados envolvem correções no texto da Emenda que se tornaram consenso no Senado. Apesar de haver “Acordo de Cavalheiros” para sua tramitação paralela em benefício da rápida promulgação da Emenda original, resta uma incógnita: saber se tal acordo será respeitado na Câmara. Por sua vez, o regime especial, se aprovado, requerirá legislação complementar e explícita vinculação ao Orçamento da Seguridade Social, visto que se enquadra no mesmo princípio de financiamento da Previdência Rural.

Finalmente, deve-se destacar um aspecto até certo ponto esquecido nessa segunda rodada da Reforma da Previdência – a criação dos Fundos de Previdência Complementar fechados. Observe-se que na PEC original do Executivo, a Previdência Complementar fechada e privada era eixo estruturante da Reforma, como se reconhecia na própria Exposição de Motivos. Entretanto, houve várias mudanças no projeto original, principalmente a garantia da integralidade de vencimentos para os atuais servidores (com algumas restrições); mas houve também uma Emenda na Câmara que explicitou o caráter público da Previdência Complementar que virá a ser criada para os servidores públicos.

A combinação dessas várias emendas tornou o objetivo original da PEC inviável, qual seja o de introduzir de imediato, após a promulgação da Emenda, os Fundos da Previdência Complementar privados para os servidores públicos.

Observe-se que as Leis Complementares votadas pelo Congresso em 2001, Leis nºs 108 e 109, de 2001, regulamentaram o art. 202 da Constituição Federal, que define a Previdência Complementar, fechada ou aberta, como Previdência de caráter privado.

Isto posto, ao introduzir-se na Emenda promulgada o princípio da Previdência Complementar de caráter público, dever-se-ia produzir nova legislação complementar, visto que a vigente não atende a esse novo princípio – principalmente considerando que tal Previdência vem atrelada à regra da contribuição definida, mas não do benefício, que também não está assim explicitada na legislação vigente.

5 Conclusão

Do ponto de vista da equidade, a Reforma Previdenciária aprovada contém leituras contraditórias. Se por um lado combate os salários descontrolados no setor público (fixação dos tetos salariais), o que é merecedor de elogio, por outro, corta direitos ou expectativas de direito da totalidade dos servidores públicos em nome do interesse geral, sem, contudo, ampliar direitos no Regime Geral.

Coube ao Senado Federal, por iniciativa de uma PEC Paralela (PEC nº 77/2003), ampliar direitos sociais básicos, instituindo o “sistema especial de inclusão previdenciária que abrange os trabalhadores sem vínculo empregatício e aqueles sem renda própria dedicados exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito da residência da própria família”.

Tal dispositivo da PEC Paralela muda qualitativamente o caráter da Reforma. Se aprovado também na Câmara, como já o foi no Senado, permitirá, a depender ainda da legislação complementar, incluir na Previdência o majoritário contingente de trabalhadores informais urbanos que praticamente estão ausentes do Sistema e das Reformas promovidas depois da promulgação em 1988 da Constituição Federal.

Aparentemente, o governo Lula então se prepara para aplicar esse dispositivo da Reforma, instituindo, segundo anúncio público da Secretária Nacional de Previdência Social, legislação especial para permitir filiação ao INSS das domésticas (sem renda do trabalho doméstico), mediante cobrança de alíquota diferencial (8% da remuneração) em relação aos autônomos, que atualmente descontam 21% do salário de contribuição.

O conteúdo da Reforma aprovado, independentemente da PEC Paralela, sofreu forte mutação, ainda na Câmara Federal sobre questões-chave como: integralidade do valor das aposentadorias com restrições, previdência complementar pública e alguns critérios de transição à idade mínima. Mesmo assim, manteve-se o critério original mais restritivo para os novos servidores e a cobrança compulsória da contribuição previdenciária para inativos e pensionistas. A dureza com que se tratou o servidor público, desvinculada da ampliação simultânea de direitos sociais básicos, deixou em muitos a forte impressão de que a Reforma se inspiraria no espírito das recomendações contidas na terceira revisão do Acordo Brasil (FMI) firmado pelo Ministério da Fazenda no início do ano. Isso era e é uma crítica utilizada por setores da oposição. No Senado, aparentemente, a liderança do governo aceitou tal crítica facilitando a aprovação da PEC Paralela, que introduz novos direitos sociais.

Finalmente, deve-se atentar para a possibilidade de que venha a ocorrer o quarto turno no jogo político democrático da Reforma da Previdência. Trata-se da batalha judiciária, que se abriria principalmente no Supremo Tribunal Federal, no qual ingressariam para apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Tal batalha terá ou não relevância, o que depende do destino da PEC Paralela – que, ao que parece, se aprovada, zeraria o jogo político, não justificando a continuidade do conflito em torno da Reforma. Mas isso é apenas conjectura. Ao Supremo Tribunal Federal caberá ainda se pronunciar sobre a constitucionalidade de muitos dispositivos de validade duvidosa, conforme entendem determinados grupos sociais.

Em contrapartida, como a Reforma é um conjunto de regras que aponta para uma dada direção, parece-nos que, dependendo da direção que vier a tomar a PEC Paralela, a Reforma poderá ou não assumir sentido distributivo, na perspectiva da inclusão social.