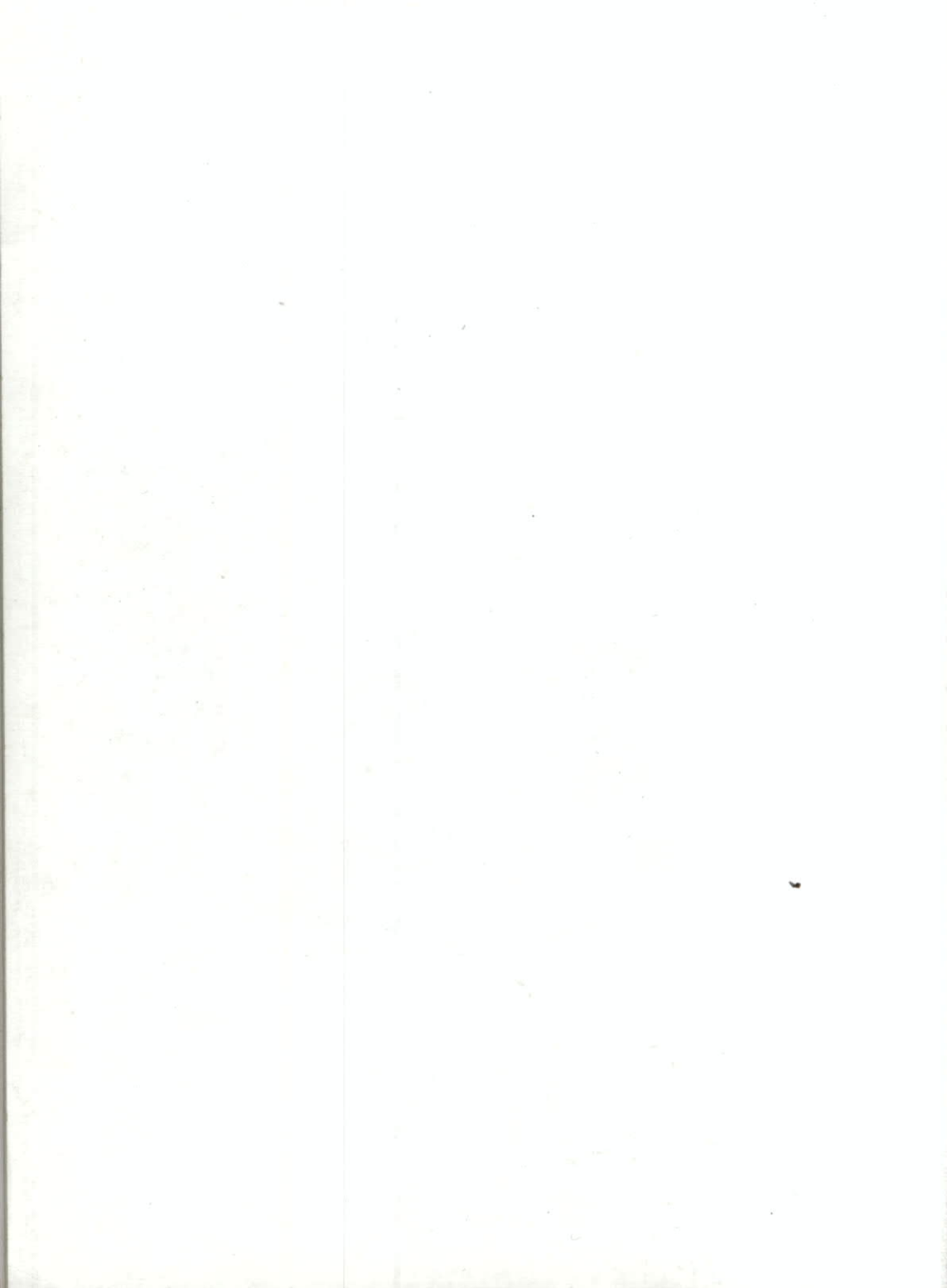


Departamento Intersindical de Assessoria
Parlamentar

**A NOVA
REFORMA DA
PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

Ruy Brito de Oliveira Pedroza



Cadernos Debate - DIAP

**A NOVA REFORMA
DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Cadernos Debate - DIAP é uma publicação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Ficha Técnica

A Nova Reforma da Previdência Social

Pesquisa

Ellen Haff de Oliveira Pedroza

Autor

Ruy Brito de Oliveira Pedroza

Coordenação Geral

Ulisses Riedel
Fernando A. Tollendal Pacheco

Coordenação Editorial

Antônio Augusto de Queiroz
Maria Lúcia de Santana Braga

Editoração Eletrônica

DIAGRAMART
(061) 224-3610

Edição nº 2, agosto de 1995

Em colaboração com o Instituto de Promoção Social-IPROS

Permitida a reprodução, desde que citada a fonte.
Solicita-se envio de exemplar ou cópia para os editores.

SBS - Ed. Seguradoras - Salas 301 a 304 Fone: (061) 225-9704
Fax: (061) 225-9150- CEP. 70093-900 - Brasília,DF.

O QUE É O DIAP

O DIAP é o DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR, fundado em 19 de dezembro de 1983, estruturado para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional e, excepcionalmente, junto às Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, no sentido da institucionalização, da transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais da classe trabalhadora. É um instrumento dos trabalhadores

Como é constituído

É constituído, hoje, por cerca de 732 entidades sindicais de trabalhadores congregando Centrais, Confederações, Sindicatos e Associações distribuídas em todos os Estados e Territórios do País, das quais 60 são de Brasília.

Quem comanda

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembleia Geral e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

Princípios fundamentais

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação "a", "pluri" e suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento da classe trabalhadora, patrocinando apenas as matérias consensuais no movimento sindical que representem o seu pensamento majoritário.

Comunicação

O DIAP, além da correspondência que mantém com seus 732 filiados, edita regularmente o BOLETIM INFORMATIVO e o JORNAL DO DIAP, este distribuído a 8.000 entidades sindicais de trabalhadores, aos senadores, deputados, órgãos governamentais e grande imprensa em Brasília.

O material do DIAP é multiplicado pela imprensa sindical e por diversos grandes jornais, uma vez que nele são oferecidos, permanentemente, subsídios sobre os projetos, as votações e o comportamento dos partidos e parlamentares.

Publicações

O DIAP, além do BOLETIM INFORMATIVO e de seu JORNAL mensal, lança periodicamente livros, como o QUEM É QUEM, editado em 1986, com a atuação dos parlamentares sobre as matérias de interesse dos trabalhadores e o livro QUEM FOI QUEM NA CONSTITUINTE, EM 1988, com análise da atuação dos constituintes. Em 1991, traçou o perfil dos primeiros deputados distritais de Brasília no livro QUEM É QUEM NA CÂMARA DISTRITAL. Em 1993, antecipou as opiniões dos deputados e senadores sobre a revisão constitucional no livro A CABEÇA DO CONGRESSO - QUEM É QUEM NA REVISÃO CONSTITUCIONAL. Elaborou em 1994 e atualizou em 1995 o estudo "OS CABEÇAS" DO CONGRESSO NACIONAL, sobre a elite parlamentar, além da série Cadernos Debate - DIAP. Em 1995, realizou pesquisa no Congresso Nacional antecipando a tendência de votos de deputados e senadores sobre a Reforma Constitucional, publicada no Boletim de maio de 1995 e ainda sob a forma de relatório.

Órgão de pressão

O DIAP não exerce qualquer tipo de "patrulhamento ideológico". Pelo contrário, respeita todos os posicionamentos. No entanto, informa os sindicatos de trabalhadores e a sociedade - porque a verdade é o seu principal compromisso - e, assim, procura dar conta sobre os projetos em curso no Congresso Nacional e oferece elementos sobre a atuação parlamentar, contribuindo para que haja transparência e para que o cidadão tenha, afinal, meios de conferir se há coerência entre o discurso eleitoral e a prática legislativa de cada representante do povo.

O DIAP, portanto, entende que exerce saudável pressão democrática, colaborando para a melhoria e o aperfeiçoamento das instituições, porque os pleitos que defende são legais, legítimos, morais e têm apenas um objetivo: a defesa da causa pública.

Corpo técnico

Em sua estrutura, o DIAP possui uma Diretoria Técnica que atua junto à Diretoria Executiva e coordena as reuniões de técnicos e consultores, a emissão de pareceres, o controle de projetos, a atuação sobre os parlamentares e a informação e orientação às entidades sindicais. Possui, também, assessores permanentes que cuidam da elaboração dos boletins, jornais e outras publicações.

SUMÁRIO

Pág.

1. APRESENTAÇÃO	7
2. A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - PEC. nº 21, A CONTROVÉRSIA	9
2.1 O DESDOBRAMENTO EM QUATRO PROPOSTAS.	10
3. A INSTITUIÇÃO E A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL 16	
3.1 - O Sistema das Caixas (1919 a 1938)	16
3.2 - A Primeira Reforma: A Transformação das Caixas em IAP's. O Sistema dos IAP's (1933 a 1960)	17
3.3 - A Segunda Reforma : A Participação dos Segurados na Administração. Unificação Legislativa, com Descentralização Administrativa em Regime Pluralístico. (1960 a 1966)	18
3.4 - A Terceira Reforma: Unificação do Sistema. Centralização Administrativa. Fim da Co-Gestão (1966 a 1977)	20
3.5 - A Quarta reforma : A criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS (1977 a 1990)	22
3.6 - A Quinta Reforma : A Instituição Desordenada da Seguridade Social. A Instabilidade Legislativa. O Agravamento da Crise (1990 a...)	23
4. OS REGIMES FINANCEIROS	25
4.1 - O regime financeiro de repartição	25
4.2 - O regime financeiro de capitalização	26
5. OS REGIMES ESPECIAIS	27
6. A NECESSIDADE DE REFORMAS	29
7. AS CAUSAS DA CRISE.	30
8. AS REFORMAS INADEQUADAS.	32
9. A PERSISTÊNCIA DAS CAUSAS DA CRISE.	33
9.1 - As Fraudes. A má gestão.	34
9.2 - A Dívida Estatal . A desorganização administrativa.	35
9.3 - A Dívida dos Empregadores.	38
9.4 - A Crise dos Regimes Especiais. A Unificação de Regimes.	40
10. PERDA DE RECEITA. A EVASÃO.	41
11. OS INTERESSADOS NA PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO. OS FUNDOS DE PENSÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS.	43
12 - ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO.	47
12.1 - Os Objetivos.	47
12.2 - Reforma Inócua.	48
12.3 - Da Aposentadoria por Tempo de Serviço.	48
12.4 - O Desapreço dos Governantes pela Constituição.	50
12.5 - Dos Conceitos sobre Seguridade, Previdência e Assistência Social.	51
12.6 - A Discriminação contra os Fundos de Pensão das Empresas Estatais.	53
12.7 - A Descoordenação Administrativa. Mais um Imposto.	54
13 - SUGESTÕES PARA UMA VERDADEIRA REFORMA.	55
14 - ANEXO: PEC 33/95	57
15 - GLOSSÁRIO	64

Apresentação

Com o intuito de contribuir para o debate da Previdência Social, neste instante em que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso propõe profundas mudanças em nossos sistemas de proteção social, o DIAP desafiou seu ex-presidente Ruy Brito, um especialista na matéria, a produzir um estudo sobre o tema para publicação no segundo número da série Cadernos Debate, do DIAP.

O companheiro Ruy Brito aceitou o desafio e produziu um trabalho de fôlego, com um histórico completo e um diagnóstico profundo da situação da Previdência Social, cuja amplitude não encontra paralelo na literatura sindical sobre o tema.

Sua reflexão, veiculada pelos Cadernos Debate, do DIAP, chegará às mãos dos verdadeiros protagonistas deste debate: as lideranças sindicais, as autoridades federais, particularmente o Presidente da República e seus ministros, e principalmente os deputados e senadores.

E finalmente, queremos externar nossa total, completa e absoluta concordância com o diagnóstico aqui apontado pelo sindicalista Ruy Brito, cuja publicação contribuirá para uma maior reflexão no debate da reforma previdenciária.

É, portanto, com justificado orgulho que o DIAP edita este estudo sobre a Previdência Social, que também será publicado pelo Instituto de Promoção Social.

Brasília, agosto de 1995

Celso Napolitano
Presidente do DIAP

2 - A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - PEC Nº 21/95, A CONTROVÉRSIA.

Com a mensagem nº 306/95, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a proposta de Emenda à Constituição, PEC-Nº 21/95, propondo uma mini-reforma da Constituição Federal para, segundo a respectiva ementa, “modificar o sistema de Previdência Social”.

A proposta governamental suscitou controvérsia, ao ser conhecida. Como é natural, foi defendida pelo governo e seus aliados mas criticada por entidades de classe, por juristas e especialistas em Previdência, pelos quais foi apontada como eivada de inconstitucionalidades, mal formulada, inadequada como solução para os problemas da Previdência Social - regime geral e, principalmente, para os regimes especiais dos servidores públicos.

Para o Presidente da República “Não haverá nenhum arranhão na aposentadoria de ninguém, todo direito adquirido será respeitado”.

Segundo o ministro da Previdência, “a reforma tornou-se inadiável para assegurar o pagamento dos que estão aposentados, para acabar com o clima de intranquilidade entre os que estão por se aposentar, e possibilitar que a Previdência deixe de ser obstáculo ao aumento do salário mínimo” (O Globo, 12/3/95).

O líder do governo na Câmara dos Deputados afirma que a proposta “tem a missão de reverter um quadro deteriorado, que a cada dia deixa claro quanto é incerto o futuro do sistema” (Folha de São Paulo, 6/4/95).

De outro lado, entidades representativas da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil-OAB, a Associação Brasileira de Imprensa-ABI e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC, afirmam ser a proposta inconstitucional, além de que “os dados disponíveis indicam que os problemas financeiros da Previdência podem ser contornados com uma ação conjunta dos Ministérios da Previdência, do Trabalho e da Receita Federal, para diminuir o nível de evasão, combater a sonegação e incorporar ao sistema o mercado informal de trabalho” (O Estado de S. Paulo, 30/3/95).

O jurista Ives Gandra da Silva Martins, em palestra no Instituto dos Advogados de São Paulo-IASP, afirmou que “a proposta do governo para a reforma da Previdência é mal redigida, tecnicamente imperfeita e tem aspectos que são inconstitucionais”. Para ele “um aluno de direito seria reprovado se redigisse uma tese como a proposta do governo” (Folha de São Paulo, 12/4/95).

Para o professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Dalmo de Abreu Dallari, “a proposta é inconstitucional, pois fere a cláusula pétrea da Constituição que proíbe emendas abolindo direitos individuais, além de contrariar a norma básica, democrática e justa, da igualdade de todos perante a lei”, (Folha de São Paulo, 28/3/95). Segundo o mesmo especialista “o Brasil não precisa de emendas à Constituição Federal e, no caso da Previdência, por exemplo, as reformas poderiam ser feitas apenas aplicando o Código Penal contra os maus pagadores” (Gazeta do Povo, 27/4/95).

Em posição intermediária - reconhecendo a necessidade de mudanças mas preocupados com a polêmica provocada pela proposta governamental -, alguns parlamentares do

PSDB, do PPS e do PT propõem, como conciliação, que as novas regras valham apenas para os segurados inscritos após o início de vigência da lei complementar. A sugestão é idêntica à apresentada em 1991 pelo deputado Genebaldo Corrêa, então líder do PMDB, como alternativa ao projeto do governo Collor, que propunha a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por idade, para solucionar a crise financeira da Previdência Social, a qual mereceu do comentarista político Jânio de Freitas o seguinte comentário: “A fórmula conciliatória apresentada pelo líder peemedebista consiste em aplicar o meio absurdo à meia injustiça”. (Folha de S. Paulo, 22/3/91). Realmente, ou a proposta do governo é a solução correta, e deve ser apoiada, ou é inconsistente e deve ser rejeitada ou substituída por outra adequada. O que não parece correto é rejeitá-la para a geração atual mas recebê-la para as gerações futuras.

2.1 O DESDOBRAMENTO EM QUATRO PROPOSTAS

Na Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR, da Câmara dos Deputados, por onde se iniciou a tramitação legislativa, a aludida proposta - que têm objetivos bem mais abrangentes do que os de modificação do sistema previdenciário -, foi desmembrada em quatro partes, porque “as matérias não versam sobre o mesmo assunto”. “Matérias diferentes estavam sendo tratadas em um mesmo projeto”.

Com o desdobramento, a proposta original recebeu os números PEC-30, PEC-31, PEC-32 e PEC-33.

A PEC-30, visando “transferir para o Presidente da República, com exclusividade, a competência para propor projetos de lei em matéria de custeio da seguridade social”, foi rejeitada em virtude de propor a redução das prerrogativas do Poder Legislativo e conceder mais prerrogativa privativa de legislar ao Presidente da República, ferindo, por isso, os princípios e os direitos sociais, além de arranhar circunstancialmente, o princípio federativo do Estado. O parecer aprovado pela CCJR, contrário a sua admissibilidade, assinala que sua eventual aprovação deixaria “a seguridade social ao sabor da força, além do veto do Poder Executivo, o que não é bom para a República nem para a democracia”. “Que interesse move o Presidente da República para eliminar o Congresso da iniciativa de legislar sobre o custeio da seguridade social?”, perguntou o relator do parecer, para depois assinalar: “Difícilmente uma iniciativa de lei sobre seguridade social deixará de cair na cesta cobiçada do custeio e financiamento”.

A PEC-31, propondo acesso a informações fiscais, bancárias, patrimoniais e financeiras dos contribuintes por órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, também mereceu decisão contrária a sua admissibilidade, por violar o sigilo bancário e patrimonial garantido pelo inciso X, do artigo 5º da Constituição. Antes, mesmo de sua rejeição, o Presidente da CCJR havia antecipado a tendência da Comissão, nesse sentido, ao afirmar, na proposta de desdobramento da PEC-21, “que pela legislação em vigor, já é possível a quebra de sigilo bancário, ou mediante ordem judicial, ou por determinação de CPI, ou ainda pelo fisco, exigido apenas que se instaure procedimento fiscal”. “Pelas discussões havidas nesta Comissão na seção de ontem pareceu-me consensual a opinião de que esta matéria estaria mal colocada no texto da PEC 21/95”.

A PEC-32, propondo a substituição do caráter universal e gratuito da prestação de

serviço de saúde por outro regime a ser definido posteriormente, por lei, mereceu decisão favorável a sua admissibilidade, com emenda da CCJR estabelecendo que deverá ser por lei complementar. É importante mencionar os votos em separado dos deputados Hélio Bicudo, Jarbas Lima, Nilson Gibson e Marcelo Déda, pela inadmissibilidade da PEC-32 por considerarem que a expressão “nos termos da lei complementar” restringe o direito à saúde, que deve ser universal, sem qualquer restrição.

A PEC-33 propõe alterações em 5 títulos, 10 capítulos e 13 seções da Constituição Federal (dos quais apenas 1 título, o VIII - Da Ordem Social, 1 capítulo, o II - Da Seguridade Social, e 2 seções, a I e a III, respectivamente, das Disposições Gerais e da Previdência Social, dispõem sobre a Previdência Social em 4 artigos, os de números 194, 195, 201 e 202). Nos termos em que está formulada, ostenta veementes indícios de que persegue múltiplos objetivos realmente não muito relacionados com as reformas reclamadas pelo sistema previdenciário.

O primeiro objetivo é o de restringir ou suprimir direitos constitucionais de natureza previdenciária e aumentar as taxas e o campo de incidência da contribuição dos segurados. Embora seja esta a primeira proposta de supressão de direitos constitucionais de natureza previdência na Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS e o aumento das taxas de contribuição, constam de todas as “reformas” feitas a partir dos anos 70: constituem consequência inevitável, em uma economia inflacionária, do regime financeiro de repartição adotado desde aqueles anos. O aumento das taxas de contribuição já foi conseguido com a lei 9.032, de 26/4/95.

O segundo é uma tentativa de reedição, no regime especial dos servidores públicos civis, da fracassada unificação dos IAPs em 1967: criar um gigantesco regime próprio de Previdência englobando os servidores civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações (ver a redação proposta para o artigo 40, da CF), sem que se esclareça de que forma a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que até hoje não honraram regularmente seus encargos previdenciários próprios, pagarão o que devem ao RGPS e, ao mesmo tempo, conseguirão recursos financeiros suficientes para honrar os atuais e os futuros encargos previdenciários. O mais grave é que não se conhece a existência de nenhum levantamento atuarial da massa de segurados federais, estaduais e municipais do pretendido regime próprio de Previdência, assim como de sua viabilidade financeira e de seu modelo organizacional e gerencial.

Os militares, das Forças Armadas, reagiram e conseguiram um regime previdenciário próprio, no qual serão incluídos os policiais militares e os bombeiros, estes últimos favorecidos por emenda aprovada pela CCJR.

O terceiro fortalece o modismo privatizante, moralmente inaceitável na área da Previdência Social, onde a contribuição financeira dos segurados mais pobres para o custeio do seguro que os proteja contra os infortúnios de doença, invalidez e morte não deve ser captada segundo a ótica das empresas seguradoras e do sistema bancário, interessados na exploração lucrativa do seguro de acidente do trabalho, e da Previdência Social, nos moldes mercantilistas do modelo chileno. Pois a transformação da Previdência brasileira em um negócio lucrativo, com graves riscos de lesão irreparável, no futuro, aos direitos previdenciários dos trabalhadores, será a consequência lógica do inevitável fracasso de uma reforma inadequada, na qual pontificam medidas como a desconstitucionalização

do seguro de acidentes do trabalho e da prerrogativa da Previdência oficial de constituir Previdência complementar, mediante contribuição adicional. Que outra motivação inspiraria os artigos 6º e 15, com restrições discriminatórias (por isto mesmo inconstitucionais) à Previdência complementar mantida pelas sociedades de economia mista e outros entes estatais, se não o modismo privatizante, supostamente neoliberal, que privatiza os lucros e socializa os prejuízos, conforme a Nação acaba de presenciar com a solução encaminhada para o “rombo” do Banco Econômico da Bahia e a aprovação em regime de urgência urgentíssima pela Câmara dos Deputados do projeto de anistia que privilegia a minoria empresarial inadimplente com o parcelamento de seus débitos previdenciários. Ou será que os autores da suspeita proposta de discriminação ignoram que toda a Previdência complementar mantida por empresas estatais ou privadas é igualmente paga pelo consumidor/contribuinte? Sim, porque as empresas privadas são favorecidas por incentivos fiscais. O que pagam aos fundos por elas patrocinados é deduzido do lucro antes da tributação. Isto, para não falarmos de sua incorporação aos custos e transferência, nos preços de venda ao consumidor.

Vejamos:

Distribuída em 17 artigos, com emendas supressivas e aditivas à Constituição e proposta de regras de transição, seu objetivo declarado consiste em alterar a Constituição para:

I - Criar o Regime Único de Previdência para servidores civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, impondo contribuição aos inativos e pensionistas; restringir benefícios; suprimir competência dos Estados do Distrito Federal; e proibir a invocação de direito adquirido.

(Artigo. 1º) - (a) restringir o pagamento do salário família “em razão do dependente do trabalhador de baixa renda”; (b) suprimir a competência dos Estados e do Distrito Federal de legislar concorrentemente sobre Previdência Social;

(Artigo 2º e 9º) - (c) estabelecer regime próprio de Previdência Social para os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, mediante contribuições dos ativos, inativos, pensionistas e dos respectivos entes estatais (empregadores) observados os requisitos e critérios fixados para o RGPS, com regras de cálculo do valor do benefício a serem estabelecidas por lei complementar, a qual poderá “estabelecer requisitos relativos a tempo mínimo de exercício no serviço público e no cargo ocupado pelo servidor para fins de aposentadoria”, reajustadas as aposentadorias e pensões para preservar-lhes o valor real, sendo vedada a extensão, aos inativos, de “quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrente da transformação ou reclassificação de cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que resultou a pensão, não se podendo invocar direito adquirido, neste caso”; (d) estabelecer regime previdenciário próprio aos integrantes das forças armadas e seus pensionistas, não relacionados com os requisitos e critérios fixados para o RGPS, (suprimida implicitamente a

extensão, aos inativos, dos mesmos benefícios ou vantagens suprimidos para os inativos civis) custeado mediante contribuição dos ativos, dos inativos, dos pensionistas e da União, excluídos os policiais e bombeiros militares, aos quais propôs a aplicação do regime próprio dos servidores civis, refletidas, em lei complementar, as peculiaridades da profissão policial e bombeiro militar; (e) submeter os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União ao regime próprio dos servidores públicos civis, abolida a aposentadoria especial para a Magistratura e o Ministério Público;

II - Desconstitucionalizar:

(Artigo 2º) (por supressão) (f) as atuais normas de aposentadoria dos servidores públicos civis, da magistratura e do Ministério Público, deixando-as para serem definidas em futura lei complementar; (artigo 5º) - (g) a isenção do pagamento do imposto de renda aos aposentados com idade superior a 65 anos de idade, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimento do trabalho; (h) a isenção, às entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei, de contribuição para a seguridade social;

(Artigo 6º) - (i) as disposições especiais relativas a acidentes do trabalho e à cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte, em virtude de reclusão, igualando os benefícios por morte e invalidez acidentária ao benefício normal (o que possibilita a privatização do seguro de acidentes do trabalho)(1); (j) a ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; (l) a pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes; (m) a obrigatoriedade da correção monetária dos salários considerados no cálculo de benefícios; (n) a incorporação aos salários, para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefício, dos ganhos habituais do empregado, a qualquer título; (o) a gratificação natalina dos aposentados e dos pensionistas; (p) as normas de concessão de aposentadoria, inclusive as por tempo de serviço e as especiais para o segurado do RGPS, previstas no artigo 202, incisos e parágrafos, da CF (2); (q) a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana para efeito de aposentadoria; (r) a prerrogativa da Previdência Social de manter seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais;

1. As disposições especiais relativas a acidentes do trabalho e ao direito do presidiário, a cobertura desses eventos, foram suprimidos da legislação previdenciária pela Lei 9032, antes de serem suprimidos da Constituição

2. - eis as normas desconstitucionalizadas: cálculo do benefício sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição corrigidos monetariamente mês a mês, observadas as seguintes condições: I - aos 65 anos de idade para o homem e aos 60 para a mulher, reduzido em 5 anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluído o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal; II - após 35 anos de trabalho, ao homem, e, após 30, à mulher, ou em tempo inferior se sujeitos a trabalho sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física definidas em lei; III - após 30 anos ao professor, e, após 25 à professora, por efetivo exercício da função de magistério. Parágrafo 1º: é facultada a aposentadoria proporcional, após 30 anos de trabalho, ao homem, e, após 25 à mulher

III - Inscrever na Constituição:

(Artigo 2º) - (s) norma proibitiva à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de instituir ou manter regime de Previdência pelo exercício de mandato eletivo, bem como contribuir direta ou indiretamente, a qualquer título, para o seu custeio;

(Artigos 2º e 6º) - (t) a proibição da percepção de mais de uma aposentadoria, seja no regime próprio dos servidores públicos civis, seja no RGPS, e da percepção simultânea da aposentadoria de um com a de outro regime;

(Artigo 2º, 6º e 16) - (u) a proibição, no regime próprio dos servidores públicos civis, e no RGPS, da percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, exceto (quando houver compatibilidade de horário) as de professor, médico, técnico ou científico, com ressalva (“em relação aos cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”) para os quais a proibição somente entrará em vigor 2 anos após a promulgação desta emenda” (casuismo que beneficia os atuais Ministros de Estado e os Titulares de cargos do 1º, do 2º e do 3º escalões);

(Artigo 5º) - (v) o aumento do campo de incidência da contribuição patronal, que passa a compreender, além do atual, “os demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”, e a receita ou faturamento (hoje é só o faturamento);

(artigo 6º) - (x) a faculdade de constituição de regime de Previdência complementar para a complementação das prestações do RGPS, conforme critérios que serão fixados em lei complementar;

(artigo 6º e 15) (z) o limite máximo da participação, a qualquer título, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista no custeio dos respectivos planos de Previdência complementar, que “não poderá exceder a participação dos segurados, impondo, às respectivas entidades, o prazo de 120 dias a contar da promulgação da emenda, para a “revisão de seu plano de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los financeiramente a seus ativos integralizados até a data de entrada em vigor desta Emenda, não se admitindo, nestes casos, invocação de direito adquirido ou de ato jurídico perfeito”;

IV - Extinguir:

(Artigo 10) - (1) a aposentadoria proporcional por tempo de serviço; (2) a aposentadoria especial do professor.

No mesmo passo, o artigo 11 propôs que “os benefícios mantidos pela Previdência Social, a qualquer título, ainda que à conta do Tesouro Nacional, sejam reajustados para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido”.

No parecer aprovado pela CCJR, pela admissibilidade da PEC-33, com emendas, o relator, deputado Rodrigues Palma, emite conceitos coincidentes com as críticas dos juristas, antes mencionadas.

Ei-los:

“... sob o ângulo restrito da constitucionalidade da matéria, a iniciativa governamental não se mostra imune a objeções substanciais, quanto a aspectos específicos que adiante se apontam”.

“Em verdade, certos dispositivos inseridos na proposta revelam-se conflitantes com os fundamentos por ele apregoados, ao discrepar de princípios tidos até por supraconstitucionais, concernentes às garantias da isonomia e do respeito aos direitos adquiridos, colocando-se em divergência com o inciso IV do parágrafo 4º do art. 6º da Lei Maior.”

“Em segundo lugar, impede questionar a série de preceitos nos quais se contempla ressalva do tipo: “... não se podendo invocar direito adquirido, neste caso (artigo 9º-VII), ou “... não se admitindo, neste caso, invocação de direito” (artigo 11) ou, “... vedada a invocação de direito adquirido” (artigo 14) ou, ainda, “... não se admitindo, nestes casos, invocação de direito adquirido ou de ato jurídico perfeito” (artigo 15).

“Em todas as hipóteses, abstraídas as razões de mérito que as aconselhem, ou os argumentos que se lhes poderiam contrapor, inspiradas no pensamento jurídico ortodoxo de nítida construção Kelseniana, é irrecusável que só a exclusão de “direitos adquiridos” ou de “ato jurídico perfeito” resvala em inconstitucionalidade, por manifesta ofensa à garantia entronizada na Lei Maior (inciso XXXV do art. 5º), atentando contra o patrimônio jurídico de quantos se vieriam atingidos pelas regras supervenientes”.

“A nova tessitura só poderá alcançar, destarte, de casos vindouros, situações ainda não constituídas e consolidadas, sob pena de institucionalizar-se o arbítrio e violar alguns dos pilares mais firmes do estado de direito e do regime democrático vigentes no país”.

“Finalmente, merece reparos de ordem técnico-legislativa a enumeração de diplomas legais, e até de medida provisória, para integrar desnecessariamente o conteúdo de norma de hierarquia constitucional, tal como se verifica nos art. 8º e 9º, inciso V, da proposta em tela, ao intuito mesmo de haurir a legislação especial alcançada pelos preceitos transitórios de que se trata”.

As emendas aprovadas pela CCJR foram:

- ao art. 2º, para incluir os policiais militares e dos corpos de bombeiros militares no regime previdenciário próprio proposto para as Forças Armadas;
- aos artigos 9º, inciso VII, in fine, 11 in fine, e ao art. 15 in fine, para suprimir a expressão “não”, e ao art. 14, in fine, para substituir a expressão “vedada” por “admitida”;
- ao art. 5º, para estabelecer a isenção, às entidades beneficentes de assistência social, de contribuição para a seguridade social;
- ao art. 2º, para suprimir as expressões “inativos, bem como dos pensionistas” e “inativos, dos pensionistas”, relativas às contribuições previstas para o regime próprio dos servidores públicos civis e dos servidores militares”.

Diante da crescente oposição a sua proposta e da decisão da Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados que rejeitou (a) a competência privativa do Presidente da República para legislar sobre o custeio da seguridade; (b) a quebra do sigilo bancário dos devedores da Previdência Social; (c) o pagamento de contribuição pelas entidades ditas beneficentes (d) a imposição de contribuição aos inativos do serviço público; e (e) a proibição à invocação do direito adquirido; e o governo adotou a atitude conciliatória de concordar com o adiamento de sua votação no Congresso para possibilitar o amplo debate esclarecedor.

Abre-se, assim, a possibilidade de um entendimento e da apresentação de propostas alternativas, o que nos estimulou a elaborar o presente trabalho.

Nesse sentido, uma reflexão sobre os fundamentos que nortearam a implantação da Previdência Social em nosso país para proteção contra os riscos de enfermidade ou acidentes do trabalho, de invalidez, velhice e morte, sem fins lucrativos, custeada e administrada pelos participantes, em um sistema de solidariedade mútua, sob regime de contribuição coletivamente capitalizável – será útil para a identificação das distorções ocorridas ao longo de sua evolução, conduzindo-a à situação atual, de notória crise.

3 - A INSTITUIÇÃO E A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A primeira lei brasileira sobre Previdência Social foi a de nº 3397, de 1888, que criou a “Caixa de Socorros” para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado. No ano seguinte, o Decreto nº 9212-A criou o Montepio para os empregados do Correio, e o Decreto nº 10269, o Fundo Especial de Pensões para os trabalhadores das Oficinas de Imprensa Régia. O Decreto nº 221, de 1890, nos primórdios da República, dispôs sobre a aposentadoria dos trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil, e o de nº 405, logo a seguir, estendeu esse direito aos trabalhadores das demais ferrovias. (Cf. Mozart Victor Russomano, In Curso de Previdência Social. Ed. Forense, páginas 31 a 34).

Mas a sua consolidação, em nosso país foi decorrência dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro como signatário do tratado de paz de Versalhes, em cujo preâmbulo se assinalava que a melhoria das condições de vida dos trabalhadores e a correção das desigualdades sociais eram essenciais para garantir a estabilidade da paz mundial.

A Organização Internacional do Trabalho-OIT, criada por aquele tratado com a finalidade de estabelecer condições de proteção à dignidade operária, foi quem orientou a disseminação do seguro social no mundo, inclusive no Brasil. Não foi por acaso que o instituto angular do Direito do Trabalho brasileiro, constituído pela garantia de permanência no emprego, “mesmo contra a vontade do empresário, enquanto inexistir causa relevante que justifique sua despedida” (abolido pela lei nº 5.107/66), tenha surgido com a lei que criou a primeira Caixa de Aposentadoria e Pensões.

A lei nº 3724, de 1919, dispondo sobre acidentes do trabalho e moléstias profissionais, iniciou esse processo.

3. 1 - O Sistema das Caixas (1919 a 1938)

Mas a primeira instituição surgiu em 1923 quando os ferroviários conseguiram a aprovação do Decreto Legislativo nº 4682 (Lei Eloy Chaves) que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões em cada estrada de ferro, para os respectivos trabalhadores, com os benefícios de aposentadorias e pensões nos casos de invalidez-doença-morte.

Mozart Victor Russomano (in “A Estabilidade do Trabalhador na Empresa” José Konfino Editor, páginas 46 e 47) assinala que “A lei nº 4682 foi um marco histórico

relevante: foi o primeiro passo para a transferência, da órbita do Direito Administrativo para a órbita do Direito do Trabalho, do instituto da estabilidade. É curioso registrar-se que isso se verificou através de uma norma de Previdência Social". "A partir de então, o caminho estava aberto".

Em 1926, o Decreto Legislativo nº 5109 criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos portuários e dos trabalhadores das empresas de navegação marítima ou fluvial. Esse mesmo Decreto, observa Armando de Oliveira Assis (in "Compêndio de Seguro Social". Ed. Fundação Getúlio Vargas/1963, pág. 160), "para disciplinar o funcionamento das Caixas, submeteu-as à jurisdição do Conselho Nacional do Trabalho, criado em 1923, o qual passou, assim, a ser órgão, também, de fiscalização da Previdência Social".

Em 1930, o Decreto nº 19497, estendeu o sistema das Caixas aos empregados em serviço de telefones, força e luz, bondes, telegrafia e rádio-telegrafia.

Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, coube-lhe a atribuição de orientar e supervisionar a Previdência Social, imprimindo-lhes rumos estatais.

Segundo Rubens Maragliano (in "A Previdência Social e sua Lei Orgânica" - Ed. Serviço de Publicações da FIESP, 1958, pág. 13), "quando criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, existiam no país 47 entidades de Previdência, abrangendo 142.500 segurados ativos".

Após a criação daquele Ministério ainda foram editados: o Decreto nº 20465, de 1931, para os trabalhadores em serviços públicos de transporte, força e luz, telégrafos, telefones, portos, água, esgotos e outros assim considerados, explorados diretamente pela União, Estados e Municípios ou empresas concessionárias; o de nº 22096, de 1932, para os trabalhadores em serviços de mineração; e, em 1934, os Decretos 24274 e 24275, respectivamente, criando a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café, e a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos operários estivadores. Estas duas Caixas foram transformadas, em 1938, pelo Dec. nº 627, no Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas-IAPETC e no Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva. E este último foi incorporado ao anterior (IAPETC) em 1945, pelo Dec.-Lei nº 7720.

O sistema das Caixas, sob administração colegiada paritária, constituída por representantes de empregados e empregadores, tinha por base a empresa e, por associados, o conjunto de seus empregados. A contribuição dos segurados era proporcional aos **vencimentos** e a da empresa, proporcional à sua renda bruta. **Adotava o regime financeiro de capitalização**, cujas características essenciais estão na geração de excedentes capitalizáveis, sob a forma de reservas técnicas (ver item 4 - Regimes Financeiros).

3. 2 - A Primeira Reforma: A Transformação das Caixas em IAP's. O Sistema dos IAP's (1933 a 1966)

O sistema das Caixas de Aposentadorias e Pensões começou a desaparecer com o Decreto nº 22872/33, que criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos-IAPM.

Com o IAPM foi instituído um novo sistema, tendo como base o território nacional e como associados os membros de categorias profissionais, sob administração estatal, no-

meada pelo Governo e contribuição igualitária da União, empregados e empregadores. **O novo sistema manteve o regime financeiro de capitalização.**

Em 1934, o Decreto nº 24273 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes-IAPC; o de nº 24615, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários-IAPB, reivindicado em uma greve nacional daquela categoria, da qual resultou, também, (no mesmo Decreto) a proteção contra a dispensa imotivada após 2 anos de serviço no mesmo banco.

Fato da maior importância, que repercutiu na formulação do Decreto nº. 24615, foi a reação dos empregados do Banco do Brasil à administração estatal dos IAP's e em favor da continuação da Caixa de Previdência dos Empregados do Banco do Brasil-CAPRE (atual PREVI) sob administração própria. Com sua resistência conseguiram abrir uma brecha no referido Decreto que lhes permitiu (art. 29) "durante o prazo de 30 dias, contados da instalação do Instituto, a faculdade de recusar a sua inscrição entre os associados", limitada, porém, aos empregados admitidos até a data da criação do IAPB. Mas conseguiram, pelo menos, a sobrevivência da Caixa que é, hoje, a mais antiga e a mais sólida instituição de Previdência (agora complementar) do país.

Em 1936 a Lei nº 367 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários-IAPI, o qual só começou a funcionar em 1938, após a conclusão do censo dos trabalhadores na indústria em todo o território nacional.

O Decreto-Lei nº 7036, de 1944, reformulou a Lei de acidentes do trabalho, transferindo o seguro (até então realizado por empresas privadas) para as instituições de Previdência Social com exclusividade, a partir de 31.12.53.

Em 1946, os Decretos-lei, números 8738 e 8742, criaram, respectivamente, o Conselho Superior da Previdência Social-CSPS e o Departamento Nacional da Previdência Social-DNPS, integrados na estrutura do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio como órgãos de supervisão e fiscalização de todo o sistema previdenciário.

Os empregados da Caixa Econômica Federal, em 1957, com a lei nº 3149, conquistaram um regime próprio de seguro social, com a criação do Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economistas-SASSE, desmembrado do IAPB, inaugurando, com o novo organismo, a gestão administrativa própria no sistema estatal de previdência. Para o jurista, economista e filósofo C.J. de Assis Ribeiro, o SASSE "representou um marco de excepcional importância para as instituições sociais do Brasil". "Renovou ele, com sua lei, as bases doutrinárias e técnicas da seguridade social, estabelecendo esquemas novos para os planos de "serviços", de "custeio", de "administração" e, assim, nasceu, cresceu e passou a atuar como relevante fator de harmonia social, como vigoroso instrumento de realização da Justiça Social".

A Lei nº 3385-A, de 1958, estendeu aos segurados de todo o sistema a aposentadoria ordinária, já concedida aos segurados do IAPB desde novembro de 1957.

3.3 - A Segunda Reforma : A Participação dos Segurados na Administração. Unificação Legislativa, com Descentralização Administrativa em Regime Pluralístico (1960 a 1966)

Com a Lei nº 3807, de 1960 - Lei Orgânica da Previdência Social, o sistema dos IAP's foi submetido a uma única legislação, ao mesmo plano de benefícios e ao mesmo plano de

custeio, mas permaneceu descentralizado administrativamente, sob estrutura pluralista dos seis institutos e do Sasse.

Marco importante da Lei nº 3807, sob o enfoque de modernização e democratização, foi o restabelecimento da participação dos segurados nos Conselhos de Administração, de Fiscalização, de Orientação e de Controle da Previdência, que passaram a ser constituídos por representantes do governo, dos empregados e dos empregadores.(3) Voltou-se, embora de forma diferente, ao regime colegiado de Administração vigente no sistema das Caixas e suprimido com a criação dos IAP's nos primórdios do regime autoritário de 37.

Foi mantido o regime financeiro de capitalização para os benefícios de longo prazo. A contribuição da União deixou de ser obrigatoriamente igual, em cada exercício, ao total das contribuições dos segurados. E isto porque se lhe deu destinação específica, a saber : a) custeio das despesas de administração geral, inclusive pessoal; b) custeio das "insuficiências financeiras"; e c) custeio dos déficits técnicos. A lei nº 3807 (art. 135, P. único) determinou a liquidação do débito da União, por meio da emissão de apólices inalienáveis, em parcelas mensais de 1 bilhão de cruzeiros.- compromisso que o Governo deixou de honrar pouco tempo depois.

Ainda em 1960, a lei nº 3782 desmembrou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no Ministério do Trabalho e Previdência Social-MTPS e no Ministério da Indústria e Comércio - MIC.

Em 1963, a lei nº 4266, de iniciativa do atual deputado federal Franco Montoro, instituiu o salário-família (fora do plano de benefícios da Previdência Social) e criou o Fundo de Compensação do salário-família custeado por contribuições recolhidas pelas empresas, mas repassados aos consumidores nos preços de venda (4).

O sistema dos grandes Institutos foi sendo estruturado por um processo assinalado por marchas e contramarchas, inicialmente sem uniformidade legislativa, com diferentes valores de contribuição e planos de benefícios, gerando situações confusas e prejudiciais aos direitos dos segurados, notadamente quando ocorria mudança de emprego. Foi uma evolução caracterizada por opções alternativas: ora se fundiam Caixas, criando Institutos, ora se desmembravam Institutos. Veja-se o IAPFESP, resultante da fusão das Caixas dos ferroviários; e o SASSE, desmembrado do IAPB; assim como a reação dos empregados do Banco do Brasil para preservar a sua Caixa de Previdência. Observe-se, principalmente, que quando os trabalhadores puderam manifestar a sua vontade, nos períodos de democracia formal, tanto conquistaram o direito de participar da gestão do sistema, quanto revelaram inclinação pelo sistema pluralista, contrário ao sistema unificado e centralizado, este imposto, aqueles negados pelos regimes autoritários de 37 e 64.

(3) O regime de co-gestão nos Conselhos de Administração foi intervencionado 4 anos depois, em 1964, com a instituição de um governo central autoritário, desvinculado das reivindicações trabalhistas, contrário à participação dos trabalhadores nos centros de decisão política. Em 1966, foi extinto pela 3a. reforma.

(4) O custo de todos os fatores de produção - (salário, encargos sociais - a exemplo das contribuições previdenciárias, FGTS, SENAC, SESC, SESI, SENAI, SEBRAE, etc. -, os impostos, as taxas, enfim, tudo o que é gasto para produzir qualquer coisa, é incorporado aos preços dos produtos e/ou serviços e transferido, nas vendas, ao consumidor. É incorreto dizer-se que tais custos são pagos pela empresa, seja ela estatal ou privada. Na fase de arrecadação/recolhimento de tributos e contribuições previdenciárias, a empresa atua como agente arrecadador, retendo ou antecipando o valor arrecadado no período compreendido entre a venda e o recolhimento (ao governo e à Previdência), observado o prazo fixado em lei.

3. 4 - A Terceira Reforma: Unificação do Sistema. Centralização Administrativa. Fim da co-gestão (1966 a 1977)

A instauração de um regime autoritário, em 1964, viabilizou a proposta defendida por alguns técnicos e por tendências políticas centralizadoras, de unificar o sistema previdenciário a fim de solucionar a crise de vários IAP's, alguns com graves problemas financeiros.

Essa proposta, segundo o jurista e filósofo C.J. de Assis Ribeiro, (in *Contra a Unificação da Previdência Social*, pág. 39), "lançada no Brasil, decorreu exclusivamente das idéias de Boetticher, de Cohen, de Lazovski e de Freud. Foram esses os que, no mundo, pretenderam que a Previdência Social se processasse pelo sistema unitário".

C.J. de Assis Ribeiro advertiu ser previsível o fracasso no Brasil da unificação por suas notórias incompatibilidades com as estruturas brasileiras: "Unitária não é a nossa estrutura política, em face da organização federativa. Unitária não é a nossa estrutura econômica, pois somente as 89 autarquias existentes têm uma receita igual à receita da União, e os Estados e o Distrito Federal arrecadam pouco menos que a União, havendo, ainda, a arrecadação municipal, que é quatro vezes menor. Unitária não é a nossa estrutura social como provam os dados da renda "per capita". "Unitária não é a nossa estrutura administrativa, com seus sistemas descentralizados, nas esferas federais, estaduais e municipais, divididos e subdivididos, quanto aos poderes executivo, legislativo e judiciário. O problema é de estrutura, isto é, está em vigor uma estrutura pluralística e não é possível, por força exclusiva de ordem legal, transformar-se essa estrutura em outra diversa, ou seja, a estrutura unitária. Não é com fórmulas simplistas que se troca um sistema pluralístico por um regime unitário em se tratando de seguro social. "Unifique-se tudo o que puder ser unificado, em matéria de seguro social, e tudo será vão se permanecer o mesmo espírito perdulário orientando as administrações; se a União continuar não contribuindo para a composição das receitas; se os empregadores pagarem as suas contribuições somente quando assim julgarem conveniente; se o empreguismo continuar dominando essas entidades previdenciárias". Conseqüentemente, falar-se na unificação da Previdência Social, no Brasil, é obra de artifício, de idealismo utópico, sem qualquer profundidade social e econômica".

O clima de intolerância reinante à época contribuiu para que fossem ignoradas as advertências de que a crise não era da estrutura pluralista dos IAP's, mas tinha outras causas, além do que o seguro social, em cada país, tem a sua feição peculiar, pois no campo das ciências sociais experiências estrangeiras e precedentes alienígenas têm valor relativamente restrito: servem mais para evitar soluções erradas do que para serem imitadas. Soluções bem sucedidas em um determinado país podem ser inaplicáveis em outros.

O sistema foi unificado, tornando-se gigantesco. Tem o 2º maior orçamento da América Latina. Se fosse um país, teria a 4ª população de todo o continente americano. Paga benefícios a cerca de 15,6 milhões pessoas, entre aposentados e pensionistas, número superior à soma das populações da Bolívia, Paraguai e Uruguai. Os resultados são conhecidos por todos.

Para não correr riscos o Poder Executivo impôs a unificação através de golpe de cúpula. Recorreu ao Dec-Lei, apesar de haver mantido em funcionamento o Poder Legislativo tutelado, mutilado e intimidado por cassações.

O Decreto-Lei nº 72/66 unificou as instituições previdenciárias, criando, em seu lugar, o Instituto Nacional da Previdência Social-INPS, que passou a filiar todos os trabalhadores, independentemente de suas categorias profissionais. Foi mantido o regime financeiro de capitalização.

A contribuição da União passou a ser representada pelo produto das taxas cobradas diretamente do público, e por dotação própria do orçamento da União para o custeio das despesas de pessoal e de administração geral do INPS. Foi mantido o compromisso de resgate da dívida da União com a previdência.

O sistema participativo de co-gestão administrativa foi suprimido, e a administração do INPS foi centralizada em uma Diretoria comandada por um presidente, todos de livre nomeação ministerial. Os segurados contribuintes, os verdadeiros interessados no êxito do sistema, foram confinados em uma representação simbólica, de aparência, nos Conselhos Fiscal e de Recursos.

Inicialmente, a representação governamental em tais Conselhos era numericamente superior à soma da representação de empregados e empregadores. Se isto não bastasse, por cautela, o dec-lei estabelecia que a presidência era privativa da representação governamental, e atribuía ao presidente o direito ao voto de quantidade (para empatar, se fosse necessário) e de qualidade (voto de desempate). Posteriormente a representação do governo passou a ser numericamente igual à soma da representação de empregados e empregadores, porém o presidente (sempre do governo) permaneceu com direito ao voto de quantidade e de qualidade.

O Poder Executivo assumiu, assim, o exclusivo poder de administrar, a seu talante, a Previdência Social, com todas as nefastas conseqüências conhecidas.

Para tanto, desrespeitou a Convenção nº 101, da OIT, e a decisão adotada pelo Conselho Interamericano de Comércio e Produção, realizado em Lima-Peru, em 1954, para que os países membros da OEA adotassem "um sistema orgânico de maneira que o regime do Seguro Social, estruturado em bases rigorosamente técnicas, inclusive em sua administração, fique sob imediato controle dos órgãos de representação dos contribuintes, com atribuições que permitam, em cada região, uma fiscalização administrativa eficiente".

O dec-lei nº 225/67, dispendo sobre a administração do INPS, completou o processo de sua imposição.

O dec-lei nº 293/67 devolveu o seguro de Acidentes do Trabalho ao controle das companhias particulares, em regime de concorrência com o INPS.

A lei nº 5316/67, resultante de pressão sindical e política, reintegrou o seguro de Acidentes do Trabalho na Previdência Social. E a lei nº 5850/72 dispôs sobre a Previdência Social da empregada doméstica.

A Lei nº 5890/73 (a) incorporou o salário-família ao plano de benefícios; (b) extinguiu o "Fundo de Compensação do Salário-Família, "passando as diferenças existentes a constituir receita ou encargo do INPS". Como a diferença era superavitária, essa foi a forma ardilosa de se legalizar a utilização indevida do saldo credor do extinto Fundo que alcançava, então, aproximadamente 2 bilhões e 100 milhões de cruzeiros; (c) mante-

ve como receita do INPS a contribuição para o salário-família; e (d) impôs contribuição aos segurados aposentados (5%), aos pensionistas e aos em gozo de auxílio doença (2%).

Em 1974, a lei nº 6036 extinguiu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social-MTPS, e a lei nº 6062 criou o Ministério do Trabalho-MT e o da Previdência e Assistência Social-MPAS.

Ainda em 1974, a lei nº 6136 incluiu o salário-maternidade entre as prestações da Previdência Social, e a lei nº 6179 instituiu o amparo previdenciário para maiores de 70 anos de idade e para os inválidos.

A lei nº 6205/75 descaracterizou o salário-mínimo como fator de correção monetária.

A lei nº 6210/75 extinguiu as contribuições sobre os benefícios da Previdência Social e a suspensão da aposentadoria por motivo de retorno à atividade.

A lei nº 6226/75 estabeleceu a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e da atividade privada, para efeito de aposentadoria.

A lei nº 6243/75 regulou a situação do aposentado pela Previdência Social que voltasse ao trabalho e a do segurado que se vincular ao sistema após completar 60 anos de idade.

A lei nº 6260/75 instituiu os benefícios previdenciários para os empregadores rurais e seus dependentes.

A lei nº 6309/75 alterou a organização do Conselho de Recursos da Previdência Social.

3.5 - A quarta reforma : A criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS (1977 a 1990)

A quarta reforma, instituindo o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, (a) transformou a Previdência Social em um sistema; (b) estruturou-o na base das funções a executar, extinguindo completamente a base sobre o qual se assentara a Previdência até o fim dos IAP's (categoria profissional, grupo ou clientela a atender); e (c) estabeleceu a coordenação financeira e patrimonial. Foi instituída pela lei nº. 6439/77.

Para Celso Barroso Leite (A Previdência Social ao Alcance de Todos. Ed. Ltr - São Paulo-2ª. ed./1982, pag. 98), "Basicamente o SINPAS : a) criou duas novas entidades, o INAMPS e o IAPAS; b) extinguiu 2 das existentes: O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural-FUNRURAL e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado-IPASE; c) alterou substancialmente o INPS, transferindo para ele os benefícios antes a cargo do FUNRURAL e do IPASE, e retirando dele a assistência médica e a arrecadação das contribuições; e d) modificou em parte as atribuições da Legião Brasileira de Assistência-LBA". O SINPAS tinha por finalidade integrar as funções das seguintes entidades :

- 1 - Instituto Nacional da Previdência Social-INPS, que tratava da concessão e pagamento dos benefícios para os trabalhadores urbanos, rurais, funcionários federais e respectivos dependentes e os maiores de 70 anos ou inválidos;
- 2 - Instituto de Administração Financeira da Previdência Social-IAPAS, que tinha a seu

cargo a arrecadação das contribuições, a distribuição dos recursos e a administração financeira e patrimonial do SINPAS;

- 3 - Instituto Nacional da Assistência Médica da Previdência Social-INAMPS, que cuidava da assistência médica ambulatorial, hospitalar e odontológica dos segurados e da população carente;
- 4 - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social-DATAPREV, que cuida do processamento de dados das atividades do SINPAS;
- 5 - Legião Brasileira de Assistência-LBA, para a prestação de assistência social à população carente;
- 6 - Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor-FUNABEM, para promoção da política nacional do menor;
- 7 - Central de Medicamentos-CEME.

Em 1981, o Decreto-Lei 1910/81 restabeleceu as contribuições suprimidas pela Lei nº 6210, com a justificativa de destiná-las ao custeio da Assistência Médica.

3. 6 - A quinta reforma : A Instituição Desordenada da Seguridade Social. A Instabilidade Legislativa. O Agravamento da Crise (1990 a)

Caracterizou-se pela extinção, fusão e criação de Ministérios e de órgãos gestores, pela instabilidade legislativa, e pela criação e supressão de benefícios, sem bases técnicas conhecidas.

Em 1990, foram extintos o Ministério do Trabalho e o da Previdência e Assistência Social. Em seu lugar, foram criados o Ministério do Trabalho e da Previdência Social-MTPS e o da Assistência Social-MAS. (Lei nº 8028/90). Foram extintos o INPS e o IAPAS; em seu lugar, com suas atribuições, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, subordinado ao MTPS. (Lei nº 8029 e Dec. 99350/90). O INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde, até ser extinto em 1993, pela Lei nº 8.863. A LBA e a FUNABEM (depois transformada em Fundação Brasileira para a Infância e Adolescência) foram sucessivamente transferidas para os Ministérios do Interior, da Habitação e do Bem-Estar Social, da Ação Social, e do Bem-Estar Social, até serem extintas, em 1995.

Em 1991, foi instituído o Conselho Nacional da Seguridade Social-CNSS, órgão superior de deliberação colegiada, composto por representantes da União, Estados, DF, Municípios e da sociedade civil, que não funciona porque o governo não o convoca. Também foi instituído o Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador, vinculado ao MTPS. (leis 8212 e 8213/91), que também não funciona.

A Lei 8212/91 (complementada pela Lei 8213), integrou, no conceito de Seguridade Social, a Previdência Social, custeada mediante contribuição (art. 201, da CF), e a Assistência Social financiada por toda a sociedade — mediante recursos adicionais dos orçamentos fiscais da União, Estados e Municípios, (art. 195, da CF), o que não vem acontecendo. Mais: em consequência dessa integração, o MPAS vem caracterizando como de

natureza assistencial os benefícios (a) de salário-família (para restringi-lo); e (b) o do auxílio-maternidade (para suprimi-lo) como se tais benefícios não fossem, como sempre foram, custeados por contribuições previdenciárias.

Em 1992, foi extinto o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, substituído pelo Ministério do Trabalho e da Administração e pelo da Previdência Social. (Lei nº 8422/92).

Em 1995, a Medida Provisória nº 813 transformou o Ministério da Previdência Social-MPS em Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS, e extinguiu o Ministério do Bem Estar Social.

Entre 74 e 94 a Previdência Social foi administrada pelo MPAS, pelo MTPS e pelo MPS e teve parte de suas atribuições transferidas para os Ministérios da Saúde e da Assistência Social. Teve, como órgãos gestores, o INPS, o conjunto do SINPAS e o INSS. Foi, apenas, do seguro social; agora, é do seguro e da Assistência Social. Inicialmente, tratou apenas dos trabalhadores urbanos; depois dos urbanos e rurais; agora, engloba os urbanos, os rurais, os servidores públicos (do extinto IPASE), os maiores de 70 anos e os inválidos.

Nesse tumultuado processo de desmembramento, fusão, desmembramento de Ministérios (MT, MPAS, MTPS); transferências de órgãos para outros ministérios (MAS, MS, etc.); criação, desmembramento, substituição de entidades (INPS, IAPAS, INAMPS, INSS); mudança do regime financeiro de capitalização para o de repartição; aumentos seguidos das taxas de contribuição; aumento, redução, aumento do teto de contribuição; instituição e supressão de benefícios; achatamento deliberado do valor dos benefícios em manutenção; incorporação de novos beneficiários (trabalhadores rurais, servidores públicos, idosos, acima de 70 anos, inválidos, etc.), sem cobertura financeira da União; isenção, pagamento de contribuição pelos aposentados, com ou sem benefícios; não se conhece a realização de estudos técnicos e atuariais necessários à avaliação dos impactos, presentes e futuros, sobre as finanças do sistema, para assegurar sua viabilidade, no tempo, com a manutenção dos benefícios e da estabilidade econômico-financeira.

No nível da simples constatação objetiva da realidade, pode-se afirmar que esse caótico processo, caracterizado por casuísmos e por uma contraditória elaboração legislativa, não resultou apenas da incompetência política e gerencial. Foi fruto, também, da deliberada e criminoso intenção de estabelecer o caos, para confundir e desviar a atenção das verdadeiras causas da crise, apagando os vestígios da ocorrência reiterada de todas as formas conhecidas de fraudes, do uso indevido e do desvio de vultosas contribuições dos trabalhadores, e da sistemática falta de recolhimento das contribuições devidas pela União, Estado, Municípios e alguns empregadores. Como pano de fundo, percebe-se a ação dos interesses poderosos explorando a aparente inviabilidade da Previdência para transformá-la em um negócio lucrativo.

Os motivos que acabamos de mencionar possivelmente levaram o comentarista econômico Joelmir Beting a afirmar (O Globo, 10-5-95) que "a Previdência sobrevive de um estelionato atuarial nos segurados e de um calote contábil nos conveniados".

4 - OS REGIMES FINANCEIROS

Os regimes financeiros considerados usualmente no custeio da Previdência Social para os benefícios de curto, médio e longo prazos, são o de **repartição** e o de **capitalização**.

Existe, ainda, o sistema misto denominado **repartição de capitais de cobertura**, que opera no regime de **repartição** para os benefícios de curto prazo e no de **capitalização** para os de duração indefinida. A Previdência Social brasileira operou algum tempo com esse sistema misto.

4.1 - O regime financeiro de repartição

Sua definição é de Armando de Oliveira Assis (in ob. cit. pág. 26): “O Regime de Repartição se caracteriza pela circunstância de distribuir-se o custo exato do seguro entre os participantes, a modo de uma divisão em que não há resto. De tal sorte que a gestão financeira do seguro se encerra a cada ano, teoricamente, sem acusar saldo, nem positivo, nem negativo”. Para o referido especialista, (pag. 120 e 121) “se adotar o regime financeiro de repartição a Previdência pode, em primeiro lugar, cobrar contribuições de valor tal que, a cada unidade de tempo de seu funcionamento (isto é, a cada ano) (grifos nossos) obtenha receitas suficientes para arcar com as despesas a que se obriga”. No mesmo passo assinala: “Esse regime só é cômodo e funcional para a cobertura de despesas que se mantêm constantes, o que, na Previdência Social, se cinge às prestações instantâneas ou de pagamento temporário que não ultrapasse um ano de duração, ou um prazo restrito de pagamentos, a saber : auxílios em caso de nascimento de filho, funeral de segurado, em caso de doenças e semelhantes”. “No caso, porém, das prestações de duração indefinida, como as concedidas em caso de invalidez, velhice e morte, (e aposentadoria, acrescentamos nós) que são pagas enquanto perdurar o estado de incapacidade e sobreviverem os beneficiários, as despesas vão se avolumando de ano para ano, pela superposição dos novos benefícios concedidos aos que se iniciaram nos anos anteriores”. “Por conseguinte, se adotasse para o financiamento dessas prestações o regime financeiro de repartição, a instituição de Previdência Social se veria na necessidade de elevar, ano a ano, o valor ou a taxa das contribuições, de modo que a receita acompanhasse o crescimento da despesa”.

No regime de repartição, nas economias inflacionárias, como a brasileira, a correção anual do valor ou da taxa de contribuição, decorrerá da dupla necessidade de: (a) atender ao aumento de despesa com a superposição dos novos benefícios aos anteriores (como assinala Armando de Oliveira Assis); e (b) compensar a desvalorização da moeda vis-à-vis ao valor dos benefícios corrigidos - o que implicará não só ônus excessivos para os segurados ativos como novas pressões inflacionárias sobre as despesas públicas; ou (como é prática usual no Brasil), na supressão de benefícios e no achatamento daqueles em manutenção cumulativamente com a simultânea elevação das taxas e dos tetos de contribuição.

De qualquer forma o custeio da Previdência pelo regime de **repartição** implica a necessidade de freqüentes ajustes, o que o torna inadequado no Brasil em virtude dos baixos salários brasileiros, além de outros motivos.

4. 2 - O regime financeiro de capitalização

É, ainda, de Armando de Oliveira Assis a definição: “ Os notórios inconvenientes do regime financeiro de repartição fazem com que se prefira para o financiamento das prestações continuadas de duração indefinida o **regime financeiro de capitalização**. O regime de capitalização na Previdência Social funciona, assim, de tal maneira que, nos primeiros anos de existência da instituição, a receita de contribuições é bastante superior à despesa com o pagamento de benefícios, diferença, porém, que vai diminuindo progressivamente até o dia em que receita e despesa se equilibram; a partir de então, esta começa a superar aquela, sendo o excesso de despesa atendido pelo rendimento das “reservas” constituídas na fase anterior”.

É de se advertir que o emprego desse regime na Previdência Social tem por fim estabilizar a receita da instituição, de forma a se manter tanto quanto possível inalterável, no decurso do tempo, o **valor das contribuições**.

Torna-se fácil compreender, portanto, porque se afirma que o “**regime financeiro de repartição**” só é viável nas economias estáveis, mesmo assim, apenas para o custeio dos benefícios de prestação instantânea, ou de pagamento temporário. Tais são os motivos pelos quais, para os benefícios de longa duração, vêm sendo substituídos pelos de capitalização, na maioria dos países. Por isto mesmo, fica difícil compreender e aceitar a proposta do Ministro da Previdência Social (in “Agenda 95” O Estado de São Paulo, de 30 -1-94), “de um sistema composto por um regime Geral de Previdência Social pública, obrigatório para todos, **sob regime de repartição**, até um determinado teto; e sistemas de Previdência complementar **sob regime de capitalização**, para rendimentos acima do teto previsto para a Previdência Social básica”(sic).

Tal proposta só teria sentido se a intenção fosse a de estabelecer um curto período de transição findo o qual o sistema básico estatal seria extinto com a privatização de todo o sistema previdenciário, segundo o molde do modelo chileno, como pretende o lobby dos bancos e das seguradoras infiltrados no governo através dos partidos que o apóiam, dentre eles o PTB, o PPR e o PL, mas, especialmente, o PFL, que controla o Ministério da Previdência (de onde saem as propostas de reforma) e é conhecido por sua ideologia conservadora, a serviço da iniciativa privada, sem quaisquer limitações, e por sua objetividade, competência e profissionalismo, sendo, alguns de seus dirigentes, intimamente relacionados com o ramo que explora a Previdência com fins lucrativos. Se esta for a intenção (de privatizar) o custo será brutal para o Tesouro Nacional que terá de arcar (sem nenhuma contrapartida de contribuição) com o pagamento dos benefícios em manutenção do sistema básico extinto, (como ocorre no Chile), além de transferir para o sistema privado (a fim de capitalizá-lo) o valor das contribuições dos segurados que ainda não tenham preenchido as exigências para o gozo dos benefícios na data da extinção do sistema básico. Assim, estará comprometida a estabilidade da economia, objetivo principal de qualquer plano de estabilização. A propósito, noticia a imprensa que o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, “afirmou em Santiago-Chile que o governo brasileiro tem a intenção de privatizar o sistema elétrico, a indústria petroquímica, a **Previdência** ...” (Gazeta do Povo, 11/05/95).

5 - OS REGIMES ESPECIAIS

O chamado Regime Geral de Previdência Social incorporou, inicialmente, os segurados da empresa privada, os autônomos e assemelhados e os empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades estatais que exploram atividades econômicas. Por isto, por força de seguidos dispositivos constitucionais (na Constituição de 1988 é o art. 173 - 1º): “Sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias”.

Os servidores públicos, civis e militares, certos grupos profissionais (professores, jornalistas, aeronautas) obtiveram do legislador a concessão de regimes especiais, sendo que os servidores públicos desfrutam dos benefícios de um regime próprio disciplinado por leis especiais, independente do regime geral, com vantagens de amplitude e valores bem superiores aos concedidos por este último. Os parlamentares também desfrutam de sistema previdenciário próprio.

Para os servidores civis da administração direta ou indireta as normas previdenciárias concedidas de longa data foram disciplinadas no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Dec-Lei nº 1713/39), até a extinção do IPASE, e a transferência para o INPS da prestação de benefícios. A contribuição dos servidores era de 5% dos vencimentos e vantagens sem limite de valor.

O Regime Especial de Previdência Social dos Servidores Civis da União, inclusive autarquias e fundações, consta do Artigo 40, da Constituição Federal e do Regime Jurídico Único, aprovado pela Lei nº 8112/90, e prevê, além de outros benefícios ao servidor e dependentes, as aposentadorias por invalidez e por tempo de serviço, com proventos integrais, sem teto, e a compulsória (aos 70 anos) com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Os proventos de aposentadoria são revistos na mesma data e proporção, sempre que for modificada a remuneração dos servidores em atividade. Os inativos têm direito a quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação de cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

A contribuição dos segurados, disciplinada nas leis nºs 8622/93 e 8.688/93, vem sendo fixada por Medida Provisória, sendo a última, a de nº MP 996, que a fixou em percentuais que vão de 9% a 12%, sem teto. Sintomático da falta de planejamento e de sensibilidade política é que a contribuição previdenciária dos servidores tenha sido fixada sobre o total dos proventos, mas a PEC-33, ao propor o regime próprio dos servidores públicos civis silencia em relação ao teto do salário de benefício, embora informação atribuída ao Ministro da Administração e da Reforma do Estado menciona um teto situado entre 70 e 80% da remuneração percebida na atividade.

A aposentadoria dos Magistrados, inclusive dos Ministros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, dá-se aos 30 anos de serviço ou 70 anos de idade, com as vantagens do cargo, após 5 anos de exercício efetivo na Magistratura ou no cargo.

O regime especial dos servidores Militares da União, consubstanciado nas leis 3765/60, 6880/80 e 8237/91, compreende os seguintes benefícios : a) transferência para a reserva ou reforma (que corresponde à aposentadoria do servidor público, com todas as vantagens concedidas aos em atividade); pensão por morte; auxílio-funeral; assistência

médica; 13º salário; salário-família; licença à gestante; licença-paternidade, etc. b) Conta o tempo de estudo na Academia Militar como tempo de serviço para efeito de transferência para reserva ou reforma.

Os servidores públicos dos Estados, DF e Municípios também são beneficiados por regimes especiais. Para os Estados existem os Institutos de Previdência (IPE). Quanto aos Municípios, muitos criaram Caixas de Previdência Municipal.

Além do Brasil, não são muitos os países que mantêm sistema especial para os servidores do Estado: entre eles estão Afeganistão, República dos Camarões, Camboja, Chade, Coréia do Sul, Etiópia, França, Gâmbia, Honduras, Indonésia, Laos, Malásia, República Federal da Alemanha, Serra Leoa, Somália, Suazilândia, Sudão, Tailândia, Tunísia. (Fonte: Social Security Programs Throughout the World).

Historicamente, o regime especial dos servidores públicos civis e militares foi justificado por dois motivos. Um, pela necessidade de resguardar o interesse público via oferecimento de garantia de proteção securitária, com salários integrais na inatividade, ao servidor de nível superior que, por sua qualificação e hierarquia desempenhasse função típica de Estado, em regime de dedicação integral, com acesso a informações sigilosas e poder decisório; outro, como compensação pelos baixos salários, o que é verdadeiro em relação aos 83,14% dos servidores civis que ganham até 10 salários mínimos, dos quais 29,85%, até 3; 31,11%, entre 3 e 5; 22,18%, entre 5 e 10. Acima desse teto, 10,68% ganham entre 10 e 20, e 6,18%, acima de 20 salários mínimos. (5).

O grande problema desse regime especial de previdência estava no privilégio conferido aos seus beneficiários de não contribuírem para a percepção do benefício da aposentadoria, cujo ônus era, é, e ainda será, nos próximos 32 anos, do Tesouro Nacional. Tal situação gerou um passivo previdenciário na rubrica Encargos Previdenciários da União-EPU, cujo montante não é (embora deva ser) conhecido, a não ser pela incapacidade do Tesouro de honrar seus compromissos e por isso utiliza indevidamente parcelas da receita contributiva do RGPS.

Porém, como os servidores públicos federais e autárquicos já estão contribuindo para o custeio de todo o plano de benefícios, foi dado o primeiro passo para a solução, a longo prazo, do desequilíbrio financeiro de seu regime especial de previdência. Se suas contribuições foram fixadas com base em levantamento atuarial (o que é duvidoso), o problema estará solucionado a partir dos próximos 30 anos, quando estarão aposentando-se aqueles que começaram a contribuir integralmente a partir de 1993;

A solução correta e justa para o problema, portanto, não será (como foi proposto) a fusão do regime dos servidores civis da União, com os dos Estados e Municípios, com planos e valores e benefícios e situações financeiras totalmente diferentes, e não conhecidos por ninguém. Assim como não será a criação de um regime próprio para as forças armadas, polícias militares e bombeiros militares. A solução adequada poderá estar no estabelecimento de um único plano de benefícios, com descentralização administrativa, para todos os segurados do setor público e do setor privado, igual ao do RGPS, observadas as peculiaridades das diferentes atividades profissionais mais elevadas, mediante contribuições adequadas dos interessados, cujo percentual na área federal civil, se situará

(5) Fonte: relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para estudo do Sistema Previdenciário - mar/92.

em torno dos 16,85% que ganham acima de 10 salários mínimos. Assim a unificação será para todos, sem nenhuma exceção, para não ser uma tremenda injustiça. Esta é, aliás, a opinião do especialista em previdência, Adauto Correa Martins. Depois de assinalar que “reforma não pode significar apenas supressão ou redução dos direitos de alguns e preservação dos privilégios de outros”, o referido especialista observa com muita propriedade : “evidentemente, da unificação poderosos segmentos procurarão ficar fora, como já ensaiaram os militares e a magistratura. Por isto, repito, a meu ver, trata-se do primeiro pressuposto. Se ele não for viabilizado, qualquer reforma será odiosa, posto que limitada a suprimir ou reduzir direitos dos que estão protegidos pelo INSS”. (O Estado de S. Paulo, 30/01/95).

6 - A NECESSIDADE DE REFORMAS

A Previdência Social foi planejada, entre nós, com a adoção do regime financeiro de **capitalização**, o que significa que os segurados admitidos até a década de 70, contribuíram com valor acima do que deveriam contribuir se o regime financeiro fosse o de **repartição**. Em outras palavras, já pagaram para ter direito aos benefícios que vêm sendo suprimidos. Depois, (não conseguimos apurar o ano exato), adotou o regime de repartição sem que as taxas de contribuições fossem ajustadas a este regime.

Operou, inicialmente, com uma taxa de contribuição de 3%, elevada na década de 60 para 5%; depois, para 6%; mais tarde, para 7%; a seguir, para 8%; 9% e 10%, para o segurado empregado, e entre 10 e 20%, para os segurados empresários e assemelhados. A partir de agosto/95, as taxas de contribuição serão de 8, 9 e 11%, para o segurado empregado e de 20% para o segurado empresário e assemelhados.(Lei 9.032).

O teto do salário de contribuição (após a instituição do salário mínimo), passou de 5 salários mínimos para 10 (Decreto-Lei 66/66); depois, para 20 (lei nº 5890); caiu para 10, em 1991 (lei nº 8212); em 94, passou para 8,99 (lei nº 8880, que criou a URV); a partir de agosto/95, será de 8,32 salários mínimos.

O segurado aposentado, inicialmente, não contribuía; posteriormente, passou a contribuir, na hipótese de retornar à atividade, para ter direito a um pecúlio, quando de seu afastamento posterior e, em caso de acidentes, ao benefício previsto. Novamente deixou de contribuir, mesmo retornando ao trabalho. A partir de agosto/95, voltará a contribuir, se retornar ao trabalho, “para fins de custeio da seguridade social”.

O auxílio natalidade, instituído na lei nº 3807/60 com o valor de um salário mínimo (ou 2, onde o Instituto não prestasse assistência médica), com a única exigência de carência de 12 contribuições mensais, caiu para o valor-referência, mantidas as exigências iniciais (Decreto nº 77077/76); foi reduzido para 29% de 1 salário mínimo (lei nº 8213/91) ao segurado com salário igual ou inferior a CR\$ 51.000,00, mantido o período de carência anterior. O Congresso impediu sua extinção, proposta no projeto da lei 9032.

Salta aos olhos, há longa data, como se vê, a necessidade de reformas capazes de recuperar a Previdência para os seus objetivos iniciais e de corrigir, tanto os erros e as falhas ocorridas desde a sua implantação, quanto as distorções ocorridas nos períodos das

administrações centralizadas, sem controle social (dos ex-IAP's, até 1960, e a partir da terceira reforma, em 1967).

Muitos tentaram a realização dessas reformas. Sem êxito, infelizmente. Porque a imprevidência e a falta de visão política de muitos, somadas à convivência inerente ao relacionamento promíscuo de sucessivas administrações com os setores interessados na exploração lucrativa da previdência, contribuíram decisivamente para as “Reformas inadequadas”, de caráter protelatório, de natureza temporária e diversionista, inoperantes em relação às verdadeiras causas da crise.

7 - AS CAUSAS DA CRISE

As causas estavam (e ainda estão) nos vícios e deformações que foram sendo gerados desde sua instalação e ao longo de sua evolução nos quase 70 anos de sua existência. Logo foram sentidos pelos segurados e percebidos por todos os que têm tratado da matéria sob qualquer ponto de vista: são o empreguismo, a manipulação político-partidária, o enriquecimento ilícito dos administradores, o nepotismo e a dilapidação do patrimônio, aos quais se somaram a má aplicação e a malversação das reservas técnicas, o não pagamento das contribuições devidas pela União, Estados, Municípios e pela minoria de empregadores faltosos. Muitos, dentre estes últimos, além de não pagarem suas contribuições (repassadas nos preços aos consumidores), ainda se apropriam das parcelas de seus empregados; e, em vez de serem punidos, são premiados com segundas anistias para pagamento do principal em parcelas, sem multa, com juros e correção monetária congelados. (6)

Já em 1948, Temistocles Brandão Cavalcanti, ao comentar a Constituição de 1946, observava que os perigos da burocratização dos serviços com prejuízos de suas finalidades, da inflação dos créditos hipotecários, do encarecimento da administração, cada vez eram maiores e mereciam correção sob pena de inutilizar-se todo esforço e vultosas contribuições dos interessados; e que nesse passo se desvirtuariam os fins da instituição tal como se acham previstos na Carta Magna. (cf. A Constituição Federal Comentada - Vol. IV, pag 39).

Moacir Veloso Cardoso de Oliveira (A Previdência Social Brasileira e a sua Nova Lei Orgânica, pág. 13), referindo-se à Lei 3807/60, advertia que não se pode exigir dela senão o que estiver consoante as bases técnicas estudadas e previstas. Do contrário, estar-se-á pondo em perigo o equilíbrio econômico-financeiro do sistema, com riscos imprevisíveis no presente e, sobretudo, no futuro: “O empreguismo, a manipulação político-partidária, o personalismo e o proveito próprio dos administradores são graves distorções do sistema, capazes de prejudicá-lo irremediavelmente”.

E a situação atual do sistema – diagnosticava incisivamente o mesmo autor (ob. cit.

(6) A dívida patronal é constituída (a) pelo não recolhimento da contribuição da empresa repassada ao consumidor; e (b) da parcela descontada do empregado. A inadimplência, no caso da contribuição patronal, é crime de sonegação. Já a retenção da parcela descontada do empregado, configura crime de apropriação indébita. Segundo a Previdência, em 1983, apenas +/- 6% das empresas eram inadimplentes. Por isto, a anistia para essa minoria é um mau exemplo, que estimula a sonegação e a apropriação indébita.

pág. 30) – é de notória crise econômico-financeira, causada sobretudo por quatro fatores: sobrecarga de benefícios sem cobertura financeira suficiente; acumulação astronômica do débito da União; sobrecarga demasiada e desordenada de despesas administrativas, notadamente pelos abusos do empreguismo; falta de oportuna e conveniente aplicação das “reservas”. A nova Lei Orgânica poderá agravar ou melhorar essa situação. Dependerá tudo de sua reta aplicação”.

Oswaldo Iório (in Mensário Estatístico-Atuarial nº 124, de abril/63, págs. 18, 24 e 25) revelou que em 31 de dezembro de 1961 “somente o débito da União para as instituições de Previdência Social já ascendia a 178 bilhões de cruzeiros; o dos empregadores, na mesma data, alçava-se a 39 bilhões, sem contar a dívida destes com o IAPC, que não consigna em seus balanços, e não computadas as contribuições dos empregadores faltosos”... “Do lado da receita, três principais fatores negativos influíram de modo decisivo nas finanças das instituições previdenciárias : o primeiro representado pela falta de recolhimento da quota da União; o segundo, pelo débito dos empregadores e das entidades públicas, e o terceiro, pela baixa rentabilidade dos capitais empregados”... “O débito das entidades patronais também não foi atacado como deveria ser, através de medidas legais coercitivas mais enérgicas capazes de facilitar o seu recebimento e impedir o seu crescimento desmesurado. Preferiu-se apelar para o regime do parcelamento de débitos, que se vem constituindo em medida protelatória e em incentivo à impontualidade nos recolhimentos, permitindo, outrossim, a diluição do débito em parcelas reduzidas e de expressão financeira relativamente pequena, sobretudo em virtude da queda progressiva do poder aquisitivo de nossa moeda, cuja desvalorização não é compensada pelos juros moratórias estabelecidos, a não ser para as empresas devedoras, altamente beneficiadas com a medida”.

A gravidade da situação foi reconhecida em documentos oficiais.

Pela leitura da mensagem Presidencial de 1960, verifica-se que, em 1959, a contribuição tríplice dos segurados, das empresas e da União, para os Institutos e a antiga CAPFESP, montou a cerca de 70 bilhões de cruzeiros, com o acréscimo de 60% em relação ao exercício de 1958. Mas, como da quota da União só foram efetivamente recolhidos perto de 5 bilhões de cruzeiros (correspondentes, aliás, às quotas de previdência), e as empresas particulares deixaram de recolher, no exercício, cerca de 6 bilhões, segue-se que a arrecadação efetiva de contribuintes, em 1959, limitou-se a dois terços daquele montante, de 70, ou sejam 46 bilhões.

O programa de Ação Econômica do Governo, 1964/1966-PAEG, documentos EPEA, nº 1, do Ministério do Planejamento e Coordenação, pág. 221, advertiu que (em 1964) “a atual situação da Previdência Social pode ser ilustrada mediante reprodução de alguns dados isolados, constantes do Balanço Consolidado de fins de 1963: naquela ocasião, a dívida da União para com a Previdência Social alcançou o total de Cr\$ 288 bilhões, e a dos empregadores, Cr\$ 77 bilhões, atingindo, assim, as partes não realizadas do balanço, com acréscimo de alguns outros itens, o total de Cr\$ 369 bilhões. O déficit técnico para o ano em curso foi calculado em Cr\$ 178 bilhões”.

A situação é agravada pelas deformações existentes no esquema de relações entre o capital e o trabalho, dos quais são exemplos a falta de garantia de emprego (que em nome do aumento da competitividade impõe freqüentes mudanças de postos de trabalho com menores salários), e o aumento do trabalho informal. Também são negativos os efeitos da concentração de renda, das crises econômicas e da evasão de receita.

8 - AS REFORMAS INADEQUADAS

Mas, em vez das reformas capazes de eliminar as causas da crise (já amplamente conhecidas), optou-se pela superposição das estruturas dos ex-IAP's, alguns em boa, outros em regular, outros em péssima situação econômico-financeira (terceira reforma). Criou-se com o instituto único, em seguida com o SINPAS, depois com o INSS, um organismo gigantesco, com administração centralizada, sem controle da sociedade, com dirigentes nomeados manejando um orçamento, em cada Estado da Federação, superior aos orçamentos administrados por governadores eleitos. Em outras palavras, criaram uma estrutura incontrolável, porque incompatível com o pluralismo das estruturas políticas e sócio-econômicas do Estado Federativo consagrado em todas as Constituições republicanas, inclusive na atual. Esqueceram que "as estruturas do Estado é que ditam e determinam as estruturas parciais de ordem política, de ordem econômica, de ordem financeira e de ordem administrativa".

Em vez da aplicação do Código Penal à dívida da minoria patronal faltosa, por se tratar de crime de sonegação e de apropriação indébita, a inadimplência continuou sendo estimulada por seguidos decretos de concessão de anistia.

Em vez de melhorar o sistema próprio de assistência médica, hospitalar e ambulatorial, ocorreu o seu desmantelamento e a sua substituição por convênios com o sistema privado, em uma concessão escandalosa ao **lobby** da mercantilização da medicina, com as seqüelas de fraudes, corrupção, suborno, etc.

Em vez de aumentar a receita pela incorporação do mercado informal de trabalho, pelo aperfeiçoamento da fiscalização e do aparelho arrecadador e conter a despesa, dentre outras medidas, pelo combate às fraudes na concessão de benefícios-, a solução transitória foi o aumento das taxas e do teto de contribuições e a supressão de benefícios.

Em vez de uma adequada política de gestão e de recursos humanos, com profissionalização e valorização dos funcionários através de Planos de Cargos e Salários, vive-se o desestímulo dos baixos salários, da falta de condições adequadas de trabalho, de falta de perspectiva de ascensão funcional.

Em vez de uma volumosa transferência de recursos financeiros (para amortizar a dívida da União e para compensar a perda da receita, em conseqüência da deliberada redução salarial a partir de 67), a fim de capitalizar a Previdência, capacitando-a a formar reservas técnicas compatíveis com o crescimento de seus encargos, optou-se pelo artifício da mudança para o **regime financeiro de repartição**. Mudança inconseqüente, porque adotada no momento em que, simultaneamente, crescia o mercado informal de trabalho e as novas tecnologias possibilitavam produzir cada vez mais, em menos tempo, e com menor participação do trabalho humano, reduzindo a geração de empregos em relação ao crescimento da produção. Em tal situação, o **regime de repartição** inviabilizaria a Previdência ainda que o governo não pretendesse que ela deveria ser sustentada apenas com a contribuição de empregados e empregadores, nem utilizasse parcelas desta receita para pagar os encargos previdenciários da União (EPU).

Observe-se que o **regime de capitalização** foi abandonado no exato momento em que deveria assegurar a estabilidade financeira do sistema, com taxas estáveis de contribuição —, sem embargo da inflação e do crescimento dos encargos de aposentadoria. O seu

abandono ocorreu porque os valores cobrados em excesso dos contribuintes, entre os anos 30 e 70, em vez de serem investidos para a formação de “reservas técnicas”, foram dilapidados e não havia, nem há, vontade política de pagar a dívida estatal com a Previdência. Tem-se preferido aplicar os recursos orçamentários disponíveis em favor dos segmentos sociais dotados de poder para pressionar os centros de decisão, como é o exemplo dos R\$ 17.676.872.443,00 consignados no orçamento de 1995, para pagamento dos juros e encargos da dívida interna (isto se as taxas de juros permanecessem em 16%, conforme calculado); dos R\$ 7,2 bilhões de reais, também no orçamento de 95, como doação aos empresários sob a forma de subsídios e incentivos fiscais, não incluídos os incentivos aos exportadores, no valor de R\$ 4,2 bilhões de reais; e para não falarmos do serviço da dívida externa (juros e encargos), no total de R\$ 8.451.120.754,00.

Adotou-se o **regime de repartição**, que é totalmente inadequado em uma economia inflacionária, mas contribui para apagar da memória coletiva, ao mesmo tempo, a noção de “reservas técnicas”, e os motivos pelos quais tais reservas inexistem. Definido como “pacto inter-geracional”, no qual a geração ativa financia os benefícios da inativa” ou, em outras palavras, “a geração de hoje financia a de ontem para ser financiada pela de amanhã” (sic), o regime de repartição passa a ser associado à idéia de solidariedade, enquanto o de capitalização é identificado com a poupança individual, sendo assim substituído do sentimento de solidariedade. Nesse processo de inversão de conceitos, as dificuldades da Previdência são atribuídas ao excesso de benefícios sem cobertura financeira, o que tem servido para fundamentar as duas medidas presentes em todas as “reformas” nos últimos vinte anos: aumento da taxa de contribuição, pelo lado da receita; redução ou supressão de benefícios, pelo lado da despesa.

Desse elenco de erros e de soluções de fachada resultou o apodrecimento da Previdência, o fiasco da assistência (desmoralizando o conceito de seguridade social) e o recrudescimento das causas conhecidas da crise, como veremos a seguir.

9 - A PERSISTÊNCIA DAS CAUSAS DA CRISE

O ex-ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, em exposição no Senado Federal, em 19-08-87, afirmou que “O sistema depois da unificação cresceu desordenadamente e atabalhoadamente, sem infra-estrutura adequada e sofrendo os efeitos desastrosos da recessão que sacrificou os segurados de maneira injusta e comprometeu a eficiência de toda a desajustada e improvisada máquina administrativa. Um dos males mais sensíveis desse crescimento atabalhado e desgovernado foi a expansão da fraude despudoradamente”.

Sobre o mesmo assunto, eis o que disse o deputado federal Jair Soares, no I Simpósio Nacional sobre Previdência Social, realizado pela Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados, de 16 a 18-05-89: “Outro grande erro, que Getúlio Vargas não cometeu, foi o da Unificação da Previdência Social. Criaram um monstro que é, hoje, inadministrável. Acho que não vamos conseguir administrar a Previdência Social. Diz quem esteve lá. (Anais do I Simpósio Nacional sobre Previdência Social – Série Ação Parlamentar, nº 40, pags. 112 e 113).

Ouçamos o depoimento do Secretário Geral do Ministério da Previdência Social, Dr. Delile de Macedo, como expositor no mesmo simpósio:

“Particularmente, como profissional e um dos dirigentes atuais da Previdência Social, penso que uma das maiores chagas é, sem dúvida, o clientelismo, o nepotismo, na indicação de cargos da Previdência” (ob. cit. pag. 120).

O ex-ministro, Waldir Pires, da Previdência Social, em artigo sob o título “A Previdência é viável” (Folha de S.Paulo, 4/4/91) foi incisivo: “Tenho acompanhado, com indignação e tristeza, o descalabro que atinge a Previdência. Nestes últimos dias ela está nas manchetes de todos os jornais do País, golpeada pelos escândalos, ferida pelos atentados que praticam contra seus recursos. É igualmente afrontada pela impostura, pela teatralidade inoperante do governo, que a sacrifica, para não ir ao fundo da questão, combatendo dura e eficazmente a fraude, organizada ou avulsa, suprimindo verdadeiramente a impunidade, buscando a eficiência e devolvendo-lhe o vigor financeiro. Sintome no dever de voltar ao depoimento antigo, dizendo, como no passado, que há forças poderosas insinuando, em meio à omissão conivente da administração, a incapacidade da previdência, no Brasil, para comprometerem seu destino social e tentarem torná-la mais um balcão de negócios, numa terra de privações e de fome. O país tem recursos para a sua previdência. Não pode ter recursos é para tolerar a impunidade dos responsáveis pelo assalto ao dinheiro público”.

No mesmo diapasão, o relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para estudo do sistema previdenciário (março/92) assevera ser a Previdência “uma grande desorganização, burocraticamente moldada, que acaba favorecendo a corrupção e o clientelismo. Uma grande frustração, responsável pela incerteza permanente da maioria dos brasileiros quanto ao seu futuro”. “A partir de uma reforma administrativa desastrosa, acabou com os setores encarregados de estudos, cálculos atuariais, estatísticos e pesquisas no MTPS”.

9.1 - As fraudes. A má gestão.

Eis, a respeito, a opinião de Celso Barroso Leite (in A Crise da Previdência Social, Zahar Editores, 1981, pág. 69): “O pior de tudo, sem dúvida, é o indevido emprego de recursos da Previdência Social e aqui a expressão não deve ser outra, porque na prática só ela os tem para fins eleitorais, através de empreguismo, negócios escusos, tráfico de influências, atendimento a pretensões descabidas, para só falar nas irregularidades mais ostensivas. Em muitos casos estas vão além da interferência política deturpada, chegando a configurar o ilícito administrativo e até o ilícito penal, com uma impunidade que, infelizmente muito nossa, estimula ainda mais as práticas malsãs”.

“Só as fraudes por mau gerenciamento dos benefícios dão um prejuízo de 5 bilhões de dólares por ano”. Esta foi a principal conclusão de uma auditoria realizada em janeiro/92 na Previdência pela Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil-ANABB, após analisar 500 mil dos 12,7 milhões de benefícios pagos pela Previdência e sugerir a anulação de 230 mil deles. Em Santos, a ANABB descobriu que a Previdência pagava a 20 mil segurados mortos. No Rio de Janeiro, os mortos na folha de pagamentos chegavam a 45 mil. A persistência do problema, 3 anos depois, é noticiada pela Gazeta do Povo, de 24.05.95, pag 3; “Somente no primeiro trimestre de 95, o INSS suspendeu o

pagamento de 85 mil aposentadorias de pessoas que já haviam morrido”.

“A justiça do Rio de Janeiro já tem provas de que as fraudes contra a Previdência Social chegaram a 42 bilhões de dólares só no Estado. Valor 40% maior do que os 30 bilhões de dólares das reservas cambiais do país e equivalente a um terço dos 130 bilhões de dólares da dívida externa brasileira”. A revelação foi feita no dia 12 de abril de 1995 pelo presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Desembargador José Lisboa Gama Malcher, relator de uma das ações penais contra uma quadrilha de fraudadores do INSS nas quais estão, implicados juízes, advogados e procuradores do Instituto. (Gazeta do Povo, 13/4/95, pag. 17).

Em 25/5/95 a Previdência recebeu R\$ 18 milhões obtidos com o bloqueio das contas bancárias de 28 fraudadores (O Estado S.Paulo, 26/5/95).

Antes da transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde, as fraudes no setor alcançaram cifras fabulosas. Eram praticadas por médicos, hospitais e ambulatórios coniventes de forma escandalosa e rotineira.

Exemplo típico de má gestão (impune) foi o convênio firmado com a rede bancária para o pagamento de benefícios e o recebimento de contribuições previdenciárias através de duas contas correntes : uma credora, na qual eram lançados os recebimentos de contribuições; a outra, devedora, na qual eram lançados os pagamentos de benefícios. A Previdência pagava juros pelo saldo devedor e nada recebia pelo saldo credor!

A conta credora registrava saldos médios de trilhões de cruzeiros que não rendiam juros. Esses mesmos valores eram utilizados pelos bancos para pagamentos de benefícios e lançados na conta devedora sob a forma de empréstimos à previdência, pelos quais os bancos recebiam juros de bilhões de cruzeiros. Os bancos emprestavam à Previdência dinheiro que era da própria previdência, a juros de 4,33% ao mês; cobravam comissão de 0,35% sobre o total do que pagavam como benefício; e de 0,20% sobre o total que arrecadavam, além de aplicá-lo em seus negócios durante oito dias, sem pagar nada à Previdência.

9.2 - A Dívida Estatal. A desorganização administrativa.

Estruturada com base na contribuição triplíce, a instituição, ao longo do tempo, só recolheu, efetivamente, a dos empregados e a da maioria dos empregadores.

Apesar disso, durante mais de 30 anos, operou com superávit, porque o ingresso de um crescente contingente de novos segurados gerou um aumento de receita bastante superior aos gastos correntes com os benefícios de curta duração e com o pequeno encargo de aposentadorias.

Datam dessa época as advertências dos especialistas preocupados com o futuro da instituição, pois as distorções já apontadas e a acumulação do volumoso débito do Estado e de empregadores inviabilizavam a formação das reservas técnicas previstas no regime de capitalização.

A partir dos anos 60, com o aumento do número de aposentadorias, o sistema tornou-se deficitário. Mesmo assim não se buscou, dentre outras, a solução para o não pagamento habitual daquele volumoso débito.

Em entrevista concedida à revista “Veja”, de 28/11/79, pág 20, Francisco Oliveira, Secretário de Planejamento do IAPAS, culpou a União pelo emperramento do sistema: “A partir de 1977 a União ficou encarregada de pagar os custos de pessoal e administração das 3 autarquias previdenciárias - IAPAS, INPS, INAMPS. Mas não paga. Em 1979, o encargo total da União correspondia a 35.791 bilhões de cruzeiros, dos quais ela só pagou 11.586 bilhões - menos de um terço do que devia. Dessa forma, apesar de jamais atrasar seus compromissos, o trabalhador brasileiro está na iminência de perder benefícios pelos quais já pagou. Por culpa dos calotes da União e de uma ineficaz administração de seu dinheiro por parte da Previdência.

Em agosto de 1981, o ex-ministro da Previdência, Jair Soares, em conferência na Escola Superior de Guerra, informou que, em dezembro de 1980, as empresas deviam 26 bilhões de cruzeiros e a União, 81 bilhões. Disse mais: que, em 1979, as dívidas dos órgãos federais, clubes de futebol, federações associativas e outros, ascendiam a 165 bilhões de cruzeiros (O Estado de São Paulo, 8/8/81, pág 16).

Em 1983, a dívida estatal foi o pivô de uma crise política que culminou com o pedido de demissão do titular da pasta da Previdência. Em carta ao Presidente da República o Ministro demissionário, Hélio Beltrão, focalizou as conseqüências negativas da dívida e condenou a “solução” que até hoje penaliza os segurados como solução paliativa das crises cíclicas, cada vez mais freqüentes : evolução da receita mediante o aumento das contribuições; involução da despesa, pela redução de benefícios. Ei-lo :

“Note-se que a atual insuficiência financeira não se teria verificado caso a União estivesse em dia com as suas obrigações legais, o que permitiria a manutenção, na Previdência, de uma reserva – hoje inexistente – para fazer face aos períodos de instabilidade econômica. Na verdade, a União é devedora de vultosa importância decorrente do fato de que há muitos anos não vem realizando com regularidade a obrigação que legalmente lhe compete, ainda que essa obrigação esteja hoje reduzida à responsabilidade de custear as despesas com o pessoal e a administração geral do sistema. Não vejo como se possa sequer pensar em resolver um problema conjuntural e decorrente primordialmente da política econômica vigente, mediante o aumento das contribuições ou a redução de benefícios, medidas que, além de socialmente injustas, são evidentemente inviáveis no campo político”.

O pagamento da dívida previdenciária dos Estados e dos Municípios, devida até 30/6/88, está previsto no artigo 57 e respectivos parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1988, inclusive quanto à forma de parcelamento.

A dívida da União pode e deve ser paga para que seja possível restabelecer o regime de capitalização. Entre as formas possíveis de pagamento está a aplicação de recursos obtidos com o programa de privatizações, o pagamento, sob forma de ações de empresas estatais e outros ativos, conforme sugestão feita pelo ex-ministro da Previdência, Waldir Pires, e a transferência para a Previdência dos recursos atualmente doados aos empresários sob a forma de subsídios e incentivos fiscais.

A dívida da União continua sem solução, por falta de vontade política : o governo paga os credores que têm capacidade para condicionar as suas decisões, como os titulares das dívidas interna e externa. Para tanto penaliza seguidas gerações, impondo ao povo brutais sacrifícios. Dispõe de recursos orçamentários para doar às empresas nacionais e

estrangeiras bilhões de dólares por ano, sob a forma de subsídios e incentivos fiscais (ver 8.3 - A dívida dos empregadores). Não paga a dívida da Previdência porque esta expressa os interesses do setor mais débil e vulnerável da estrutura sócio-política brasileira: os assalariados, que não estão suficientemente organizados, e os organismos que os representam não têm acesso aos centros de decisão.

Preocupante é que o governo, além de não pagar a sua dívida em atraso, tenha legalizado o pagamento de 100% das despesas com os inativos da União com o uso dos recursos da seguridade social. Para tanto, sob o argumento de zerar o déficit do orçamento da União, de 95, editou a Medida Provisória 935, revogando o artigo 17-inciso IV, da lei 8212, que limitava o uso daqueles recursos a 10% da folha de inativos (EPU).. Mais: o Fundo Social de Emergência-FSE, criado por emenda Constitucional, para ser “**aplicado no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive de passivo previdenciário e outros programas de relevante interesse econômico e social**” (grifos nossos), estaria sendo usado para custear outras despesas do governo. A denúncia foi feita na Câmara dos Deputados e a Procuradoria Geral da República já solicitou informações ao Ministério da Fazenda “com a urgência que o caso requer”.

O relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, já citado, acusou a Previdência Social, na gestão do ex-ministro Rogério Magri, de não haver implantado a contribuição dos produtores rurais em regime de economia familiar; de fracasso na montagem de um sistema elementar de computação para acompanhar o pagamento por prefeituras e governos estaduais de seus débitos; e de não organizar uma lista confiável de devedores. Acusou o Governo da atitude simplista de praticamente não pagar suas contribuições e, como se isto não bastasse, pagar suas obrigações com o custeio, com o pessoal, e as aposentadorias dos servidores públicos, utilizando indevidamente recursos do FINSOCIAL e os provenientes da contribuição de empregados e empregadores.

Leia-se, a seguir, o relatório de 31 de março deste ano, da auditoria do Tribunal de Contas da União. Ali se afirma ser a Previdência Social credora de R\$ 34 bilhões de débitos previdenciários, “que apesar de sua elevada expressão financeira é considerada de baixa liquidez por força da ineficiência e ineficácia do sistema de cobranças do INSS, bem como da morosidade do trâmite na instância judicial”. “19% destes débitos correspondem à inadimplência de órgãos/entidades públicas das esferas federal, estadual e municipal”. A auditoria constatou, no exercício de 1994 (através do SIAFI) que o governo, além de não pagar, ainda cobriu as despesas de responsabilidade do Tesouro Nacional, no valor de R\$ 659.434.698,00 com recursos originários da contribuição de empregados e empregadores. O relatório também revela que os argumentos, incluindo valores justificando o veto presidencial ao projeto do legislativo de aumento do salário-mínimo, foram de responsabilidade exclusiva da Secretaria Executiva do MPAS, isto é, foram fruto do trabalho pessoal do Secretário Executivo, sem nenhuma participação de qualquer outro órgão/entidade do sistema previdenciário: “Trata-se de um modelo de simulação empírico, sem embasamento técnico, aparentemente fruto da concepção pessoal de um único técnico, e destituído da publicidade, do tempo de maturação e do formalismo necessariamente inerentes a quaisquer instrumentos dessa natureza e magnitude, utilizados pela administração pública, consoante preconizam os mandamentos constitucionais”. Os auditores apontam a utilização de parâmetros e indicadores bastante desatualizados, empí-

ricos ou estabelecidos a partir da observação de séries históricas ocorridas em períodos extremamente curtos”.

A revelação dos auditores do TCU não é novidade. Em 1992, outro relatório preliminar do TCU concluiu que a Previdência podia pagar o aumento de 147% para os aposentados, ao contrário do que afirmava o Governo. Tal conclusão foi refutada pelo Ministro Stephanes sob a alegação de haver o TCU “utilizado dados fornecidos pelo Gerente de Métodos Quantitativos da Dataprev que extrapolou suas funções e fez um exercício econômico baseado em hipóteses extremamente otimistas”, diferentes dos dados oficiais. (O Estado S.Paulo, 26/01/92). Como o aumento de 147% foi pago ficou a impressão de que os dados oficiais não eram corretos.

Tão graves revelações põem em dúvida a confiabilidade dos estudos atuariais, das projeções e dos números que fundamentam as justificativas ao projeto governamental de emenda à Constituição nº 21 (atual PEC 33), de reforma da Previdência, objeto da presente análise. São fatos tão graves que o seu cabal esclarecimento justifica a auditoria na Previdência sugerida pela FENAFISP, como pressuposto fundamental para o debate transparente do projeto governamental. Para a erradicação dos males, será necessário inventariá-los, para que seus vícios sejam conhecidos e combatidos publicamente.

9.3 - A Dívida dos Empregadores.

O débito da minoria empresarial é injustificável por se tratar de recursos que a empresa faltosa recebeu do(s) consumidor(es) de seus produtos/serviços e de seus empregados e desviou para outras finalidades (7). Por isto mesmo, a concessão de anistias é uma transgressão da Lei 5890, que considera irrelevável a correção monetária, adicionada, sempre, ao principal, e da Lei nº 8212/91, que considera crime “deixar de recolher, na época própria, contribuição ou outra importância devida à seguridade social e arrecadada dos segurados ou do público” e as “que tenham integrado custos ou despesas contábeis relativos a produtos ou serviços vendidos”.

Quando analisada no contexto de uma política concentradora de rendas, em conjunto com as políticas tributária e fiscal(8), executadas nos últimos 28 anos, a concessão de anistia aos devedores da Previdência (empresários) revela-se o que de fato é: um dos instrumentos dos segmentos sociais que, através de seus representantes no executivo e no legislativo, privatizaram o Estado e se utilizam do Poder Público para aumentar ainda mais a sua participação na renda nacional, com um custo representado pela redução dos investimentos sociais (inclusive na previdência) e pelo aumento da marginalidade dos mais pobres. Comprovemos a afirmativa.

Em relação ao imposto de renda que, em tese, por incidir diretamente sobre a renda auferida, deveria arrecadar mais dos segmentos mais ricos, na prática vem sendo o con-

(7) *Apenas 40 empresas do País devem à Previdência Social perto de R\$ 3 bilhões. Esse dinheiro é mais do que suficiente para o pagamento de 1 mês dos 15 milhões de aposentados e pensionistas do INSS”, segundo dados divulgados pela Previdência (Gazeta do Povo, 17.06.95, pág. 16).*

(8) *Política tributária é a escolha dos grupos sociais que pagarão mais, ou menos impostos. Política fiscal é a destinação dos recursos arrecadados e a escolha dos setores beneficiados.*

trário, como consequência da chamada renúncia fiscal, de subsídios e incentivos fiscais, que acabou por impor aos assalariados o maior peso na arrecadação desse imposto. Só entre 1973 e 1981, segundo a revista de Finanças Públicas, do Ministério da Fazenda, do 1º trimestre de 1981, o governo devolveu aos empresários, sob a forma de incentivos e subsídios fiscais, por ano, em média, 63,1% do imposto de renda que eles deveriam pagar. Em 1980, por exemplo, os empresários receberam de volta a fabulosa quantia de 950,8 bilhões de cruzeiros, ou 99,28% da receita tributária que deveria ter sido de 957,8 bilhões de cruzeiros. Em 1994, foram-lhes devolvidos cerca de 7,8 bilhões de reais e, em 95, como já dissemos, o orçamento prevê a devolução de 7,09 bilhões de reais. Pode-se dizer que outros países praticam a renúncia fiscal, o que é verdade. Apenas, em tais países há a contrapartida de obrigações sociais por parte das empresas beneficiadas, o que não acontece no Brasil.

Em relação aos impostos indiretos (IPI, ICMS e ISS), os que ganham menos e por isto gastam tudo o que ganham, pagam impostos sobre o total de seus salários. Os que ganham acima do necessário para o atendimento de suas necessidades só pagam impostos sobre a parcela consumida. A parcela poupada não paga impostos. Assim, quanto maior for a renda de uma pessoa, maior será a parcela poupada (não tributada) e, em sentido contrário, menor o percentual do imposto em relação à sua renda total. Desta forma, quanto mais rica for uma pessoa, menor será o percentual do imposto em relação a sua renda; quanto mais pobre, maior será a sua carga tributária em relação a sua renda.

Nesse contexto, de injustiça fiscal, socialmente condenável, a anistia (a um segmento que já é privilegiado) representa a concessão de financiamento a custo "zero" aos empresários faltosos, transferindo para eles renda da Previdência, transformando-a em um Robin Hood às avessas, que tira dos pobres para dar aos ricos, ajudando a aumentar a concentração de renda.

Acresce, ainda, a grave ocorrência de tráfico de influência para o parcelamento de débito de empresas devedoras, do que é prova o processo que corre na 13a. Vara Federal, do Rio de Janeiro contra o argentino Cesar Arrieta e mais 17 envolvidos na "máfia da previdência". (Gazeta do Povo, 7/7/95, pág 16).

Não é por acaso, portanto, que a Previdência Social está devastada, os serviços públicos são de má qualidade, as condições de vida da população mais pobre são péssimas, aumentaram os conflitos sociais, e o Brasil, segundo o Relatório sobre o desenvolvimento humano publicado há pouco tempo pela ONU, é o vice-campeão mundial em concentração de renda, logo atrás da República africana de Botsuana.

Por todos os motivos acima, além de ilegal é moralmente inaceitável que o Ministério da Previdência patrocine, de um lado, emenda constitucional que suprime direitos dos segurados contribuintes, e o faça sob a justificativa de "eliminar as distorções existentes na concessão de benefícios especiais, bem como buscar condições de aumentar a arrecadação visando ao superávit", conforme consta da justificação de motivos encaminhada ao Presidente da República e, de outro lado, co-patrocine ao menos pelo silêncio a concessão de anistia para as empresas em geral, com parcelamento em 8 anos, com o valor atualizado apenas pelo índice oficial utilizado pela seguridade social para a correção de seus créditos, total isenção de multas, ou sem a adição de quaisquer penalidades, no caso de instituições filantrópicas, conforme consta do substitutivo do Deputado Osvaldo Biolchi (PTB-RS), ao projeto de lei 373/95, de autoria de Deputado Inocêncio de Oliveira, líder

do PFL, que o justificou lembrando ironicamente “as propostas governamentais para o aperfeiçoamento da atual legislação da Previdência Social e os esforços com vistas ao aprimoramento gerencial e ao combate à sonegação”.

Se ainda houvesse dúvida quanto ao co-patrocínio do Ministério da Previdência Social a essa iniciativa lesiva à Previdência Social, ela desapareceria com a aprovação, em regime de urgência urgentíssima, pela maioria governista na Câmara dos Deputados, do projeto de anistia, nº 548/95, do deputado Fernando Folgado Gonçalves (sintomaticamente coincidente com o substitutivo do deputado Osvaldo Biolchi), que concede anistia a todas as empresas devedoras da Previdência Social, com o “valor original atualizado pelo índice oficial utilizado pela Seguridade Social para a correção de seus créditos, redução de 50% do valor das multas devidas, estendido o benefício ao parcelamento do débito das empresas que já firmaram acordo de parcelamento de dívidas, o que é expressamente proibido pelo § 5º, do artigo 38 da lei nº 8212.

9.4 - A Crise dos Regimes Especiais. A Unificação de Regimes.

A situação do Regime Geral de Previdência Social-RGPS é preocupante, porém pode ser recuperada sem a imposição de novos sacrifícios aos seus segurados.

Grave é a situação dos regimes especiais que têm planos de benefícios e mecanismos de reajustes superiores aos estabelecidos para o RGPS, com especial vantagem para os titulares da cúpula governamental no executivo, no legislativo e no judiciário.

Durante mais de meio século, até a Constituição de 1988, os benefícios de aposentadoria e pensões dos regimes especiais foram inteiramente custeados pelo Tesouro Nacional (e ainda são), classificados como “Encargos Previdenciários da União” - EPU, mediante dotação orçamentária. Igual é a situação na maioria dos Estados e Municípios, onde os privilegiados também se situam no topo da administração pública.

Com a deterioração das contas do Tesouro Nacional em consequência de causas conhecidas, se bem que não pela opinião pública, dentre as quais avulta o desvio do dinheiro pago pelo contribuinte para doação às pessoas jurídicas, sob a forma de incentivos e subsídios fiscais, aos quais se somam outras mazelas da administração pública, o governo federal, abusando de sua condição de gestor da Previdência Social, além de não recolher a sua contribuição passou a utilizar indevidamente parcelas volumosas das contribuições de empregados e empregadores para o pagamento de seus encargos previdenciários, criando uma situação difícil, que se procura apresentar como sendo de crise do RGPS.

O problema é grave. Mas sua solução parcial já foi iniciada com a imposição de contribuições aos beneficiários. Porém, os resultados, como é normal em se tratando da previdência, só aparecerão no longo prazo, a partir do ano 2028, se não ocorrerem novas distorções. Até lá, o problema consistirá na alocação de recursos orçamentários para o pagamento das aposentadorias e vantagens concedidas sem a cobrança de contribuição e as daqueles segurados que só recentemente passaram a contribuir. Se assim for feito, restará o problema das aposentadorias milionárias dos poderosos segmentos da cúpula administrativa, para as quais o governo deverá propor (o que não fez na PEC) solução objetiva e localizada evitando generalizações perigosas para não intranquilizar ainda mais os servidores públicos e os segurados do RGPS.

A propalada unificação dos regimes especiais com o RGPS é viável, desde que restrita à adoção de uma única legislação previdenciária, de caráter universal, com um único plano de benefícios, excetuadas as situações excepcionais para as quais existem benefícios especiais, que não devem ser confundidos com privilégios.

Devem ser rejeitadas as propostas de unificação de estrutura organizativa e da administração centralizada para que não se repita, desta feita como farsa e de forma irrecuperável, o calamitoso erro da unificação dos IAPs, da qual resultou o INPS (atual INSS), um órgão gigantesco, incompatível com a estrutura federativa, por isto mesmo, inadmissível, vulnerável a todas as formas de deformações, fraudes, corrupção, manipulação político-partidária, etc., que a nação tem testemunhado estarrecida desde 1977. Se o INSS como está, já é incontrolável, imagine-se como ficaria se a ele fossem acrescentados milhões de novos segurados de regimes que enfrentam graves problemas, alguns dos quais em fase de solução, outros ainda sem solução.

O recomendável, portanto, será o máximo possível de descentralização, seja da estrutura organizativa da previdência, incluindo o INSS, seja a da sua administração.

Observe-se, a propósito, que a nova redação sugerida para o caput do artigo 40 e seus parágrafos 5º e 9º, da CF, é indicadora de que a propalada unificação de regimes não é um dos objetivos da PEC. O que ali se propõe é “assegurar regime próprio de previdência” aos servidores civis e militares e aos membros do poder judiciário, mediante contribuição, além de “fundamentalmente desestimular aposentadorias precoces, bem como vedar o acúmulo de aposentadorias e destas com outros rendimentos pagos pelo setor público”, conforme se propõe no texto sugerido para o parágrafo 7º do artigo 37 da CF.

Como os servidores ativos já estão contribuindo, as novidades seriam, para os inativos, a exigência de contribuição e a expectativa da perda da extensão das vantagens concedidas aos ativos.

10 - PERDA DE RECEITA. A EVASÃO

Situa-se na perda de receitas de contribuição mais de uma das causas do desequilíbrio financeiro da Previdência.

Para tanto, contribui a combinação (a) da inflação com o “arrocho” salarial, e a rotatividade da mão-de-obra, facilitada pela lei que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; (b) a política tributária, que cobra mais dos ganham menos; e (c) a evasão e a sonegação.

A inflação foi decorrência das políticas econômicas de sucessivos governos. Suas principais causas, dentre outras, são a dívida interna e a dívida externa, o déficit público, os saldos da balança comercial, as reservas cambiais, a correção monetária e a especulação. Embora internamente sucessivos governos apontassem outras causas, a exemplo dos salários, no exterior a análise era outra: o vice-presidente do Banco Mundial “colocou em dúvida a sobrevivência da democracia no Brasil se o governo deixar de atacar a inflação, que se transformou em instrumento das elites do país para tirar renda dos pobres”. “O que impede o ajuste fiscal são os interesses de uma elite gananciosa e irresponsável, para a qual a inflação se transformou em instrumento de uma conspiração para preservar o

poder e aumentar a própria renda, agravando o que já é a mais iníqua distribuição de riqueza nacional em qualquer país". (O Estado de S.Paulo, 25/9/93).

Os reajustes salariais em índices inferiores aos da inflação e a rotatividade da mão-de-obra, intensificada nos períodos imediatamente anteriores e posteriores às datas dos reajustes, completam a combinação responsável pela redução sistemática dos salários, de 67 até o presente.

Melhor do que palavras, os números proporcionam uma idéia dos prejuízos sofridos pelos trabalhadores e, em conseqüência, pela Previdência. Ei-los:

– Em 1960, a participação dos salários na distribuição funcional da renda interna era de 64,9% (9);

– Em 1994, segundo o DIEESE, essa participação havia caído para cerca de 33%. (10)

Vinte e oito anos de aplicação da política de "arrocho" salarial, combinada com a inflação, com os fracassados planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor, e a rotatividade da mão-de-obra, reduziram os salários em 1994 a 50,85% de seu valor real em 1960. Em conseqüência, como a receita contributiva da Previdência é calculada sobre os salários, a sua queda, em termos reais, também foi de 50,85% no mesmo período (60 a 94) exatamente quando aumentavam os encargos com a concessão de aposentadoria para os que nela haviam ingressado entre 34 e 64.

A evasão de receita tem entre suas causas o crescimento do mercado informal de trabalho, que já emprega cerca de 40% da população economicamente ativa. E a Previdência não está preparada para enfrentá-la: "Foram insignificantes e inexpressivos os investimentos aplicados na modernização da "máquina" arrecadadora/fiscalizadora da Previdência Social, quer em equipamentos tecnológicos ou em recursos humanos. Somente o adequado e eficiente aparelhamento destes mecanismos poderia reduzir os índices de sonegação (calculados em 40%) das contribuições previdenciárias", assinalam a ANFIP e a FENAFISP, citando como fonte: Previdência Social no Brasil-MPS-mar/93 (pág. 17). Segundo os dirigentes daquelas entidades, o desmonte da fiscalização contribui para o aumento da evasão de receita. Em 1974, o número de fiscais era de 7.000 para um universo de 500.000 empresas. Caiu, em 89 para 4.100 (Anais do I Simpósio Nacional sobre Previdência Social/1989, pág. 70). "Hoje existem 3.500 fiscais para 3,5 milhões de empresas fiscalizáveis, ou seja: um fiscal para cada grupo de 1.000 empresas de todos os portes. Os fiscais não possuem equipamentos tecnológicos compatíveis com os usados pelas empresas. Enquanto estas sonegam eletronicamente, a fiscalização atua artesanalmente. O descompasso é a evasão das receitas". (11)

Afirma-se que o crescimento do mercado informal tem entre suas causas o elevado custo dos "encargos sociais", o que estimula as empresas a evitarem a contratação de

(9) Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG, 1964/1966, pág. 39.

(10) São salários tão baixos que o salário mínimo brasileiro corresponde a 71% do mínimo do Marrocos; 66,69% do Equador; 55% do Paraguai; 50% do Suriname e de Portugal; 26,69% de Singapura; 16,6% da Espanha; 10,9% do Canadá. (DIEESE - "O salário Mínimo no Mundo-pág. 31). Um metalúrgico do ABC ganha o equivalente a 10% do salário de um metalúrgico norte-americano. O mais alto salário pago pela Petrobrás a um engenheiro (R\$ 1.400,00) corresponde a 2 vezes o salário mínimo de Hong Kong, a 1,4 o mínimo francês e é quase metade do que ganha uma empregada doméstica diarista nos Estados Unidos (Gazeta do Povo, 25/5/95).

(11) Compromisso com a sociedade, pág. 17 = ed. da Assoc. Nacional dos Fiscais de Contribuição Previdenciários-ANFIP e da Federação Nac. dos Fiscais de Contribuições Previdenciários-FENAFISP.

mão-de-obra pelo mercado formal. Se é assim, a Previdência tem potencialidade para elevar em cerca de 40% o número de segurados ativos. Uma solução poderá ser a redução dos encargos sociais, dos quais mais de 30% vão para o governo e para a defesa dos interesses corporativos empresariais, como SESC, SENAC, SESI, SENAI e SEBRAE.

Na própria contribuição previdenciária estão embutidos a contribuição para o salário família, o salário maternidade, o abono anual, o Funrural e a cobertura do seguro de acidentes do trabalho. Para o governo vão as parcelas do salário educação e as contribuições para o ensino aeroviário ou ensino marítimo, repassados, respectivamente, para os Ministérios da Educação, da Aeronáutica e da Marinha.

O relatório da Comissão da Câmara dos Deputados, já citado, observa que “em 1988 (último ano com dados disponíveis) mais de 200 mil empresas, que declararam na RAIS ter empregados e pagar salários, simplesmente não contribuíram de **nenhuma forma** para a Previdência Social. Outras 690.000 empresas pesquisadas pagaram valores em média **quatorze por cento** menores à Previdência Social do que os declarados na RAIS do mesmo mês”.

Em estudo para o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas-IPEA, do Ministério do Planejamento, sobre o nível de evasão fiscal na Previdência, em consequência da ineficiência da máquina previdenciária, a economista Sandra Cristina de Almeida, usando a Relação Anual de Informações Sociais-RAIS, concluiu que, em 1992, a receita prevista no orçamento da seguridade social representava “no máximo 58,97% da arrecadação potencial”. O estudo demonstrou que os percentuais de evasão foram de 32,62%, em 85; 25,03%, em 86; 36,80%, em 87; e 41,3%, em 88. Na mesma época, o ministro da Previdência Social Reinold Stephanes disse no Rio que o índice de evasão na sua área estaria hoje em torno de 10%.(12)

11 - OS INTERESSADOS NA PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO. OS FUNDOS DE PENSÕES DAS EMPRESAS ESTATAIS

Os volumosos recursos financeiros movimentados pelo sistema previdenciário sempre foram cobiçados por bancos, seguradoras e empresas que exploram hospitais e empresas de medicina de grupo.

Na tentativa de assumirem o controle do setor, lançam mão de todos os métodos de convencimento, corretos ou não, conforme é do conhecimento de todos os que tratam da matéria, na área da previdência ou fora dela.

No regime das Caixas, as seguradoras privadas operaram o seguro de acidentes do trabalho, mas o perderam no regime dos IAP's, com o Decreto-Lei 7036 (ver 2.2). Favorecidas pelo dec-lei 293/67, voltaram a operá-lo, em regime de concorrência com o INPS,

(12) *O Estado de São Paulo*, (23/3/92).

mas tornaram a perdê-lo com a lei 5316/67, quando obtiveram como compensação o seguro obrigatório de danos pessoais causados por acidentes de trânsito.

O ex-ministro Jarbas Passarinho, na exposição de motivos do projeto daquela lei justificou a operação do seguro pela área social:

“Dado seu caráter social, que só o Decreto-Lei 293 contesta, com indevido fundamento no dispositivo constitucional que torna obrigatório o seguro de acidentes do trabalho, deve este ficar a cargo do Poder Público, através da Previdência Social. Só a Previdência Social, como serviço público que é, e obrigada nessa condição a funcionar no país inteiro, cobrindo os bons e os maus riscos, oferece essa indispensável garantia indiscriminada e permanente. A empresa particular só opera onde e enquanto houver a possibilidade de lucro”. “A experiência universal consagra, de maneira esmagadora, a tese de que não se deve encarregar as seguradoras particulares do seguro de infortúnio profissional”. Como exemplo dessa tendência universal, o ministro Passarinho citou países capitalistas, dentre os quais a Inglaterra, França, Alemanha Ocidental, Itália, Espanha, Holanda, Áustria, Noruega, Japão, Israel, Canadá, e, nos Estados Unidos, a maioria dos Estados.

O ex-Ministro da Previdência L.G. do Nascimento e Silva, na exposição de motivos do projeto da lei nº 6367, que consolidou no INPS o seguro de acidentes do trabalho, questionou a propalada eficiência das seguradoras particulares:

“Quando sociedades particulares de seguro operavam nesse ramo, se é verdade que algumas delas prestavam ao acidentado serviços médicos satisfatórios, outras estavam bem longe disso. O deslocamento do seguro de acidentes do trabalho da órbita privada para a do serviço público levou à cobertura da totalidade dos trabalhadores, o que não ocorria quando as seguradoras privadas selecionavam os riscos, deixando de realizar o seguro dos empregados de empresas que nem sequer mediante prêmios elevados lhes ofereciam boa perspectiva de lucro”. “A propósito, não será demais evocar aqui o feio capítulo das irregularidades verificadas em torno das tarifações individuais. A verdadeira indústria das questões judiciais sobre acidentes do trabalho a que profissionais pouco escrupulosos arrastam trabalhadores e suas famílias, de quem não raro auferem lucro fácil e nem sempre lícito, costuma desviar a atenção de um dos principais aspectos negativos das tarifações individuais : a possibilidade de a empresa deixar de comunicar acidentes para sonegar o conhecimento do seu índice real de sinistro”.

São depoimentos insuspeitos. Mostram que nas empresas privadas há deficiências e fraudes. Evidenciam a falsidade do conflito estatização X privatização em se tratando de seguro social. E a razão é simples e clara. É de natureza ética. Pois é inadmissível que um setor destinado a proteger os mais pobres, dos infortúnios sociais, seja explorado com o fito de lucro.

Apesar de tão claros conceitos éticos em favor da gestão social para os infortúnios sociais, o lobby da mercantilização do sistema previdenciário e do seguro de acidentes no trabalho, é uma realidade presente no governo, no parlamento, na imprensa e em outros setores, perseguindo seus objetivos, agora favorecido com o modismo chamado de neoliberalismo.

O deputado Roberto Campos, quando senador, apresentou o projeto de Lei nº 136/83, “autorizando a delegação de atividades da Previdência Social em empresas privadas”. Sua justificativa : “A única forma de melhorar o sistema, tornando-o mais econômico e

produtivo, é delegar, progressivamente, suas atividades para organizações privadas, até o máximo que se tornar exequível” (13). O deputado defende o modelo chileno para o Brasil (O Estado de S. Paulo, 16/1/94, in O Plano Talidomida”).

José Arnaldo Rossi, de notórias ligações familiares e profissionais com seguradoras interessadas na privatização da previdência, atuou em favor desse objetivo quando presidente do INSS, sob o argumento da “ineficiência da máquina estatal e da distorção da concepção destes seguros pela previdência” (cf. o Estado de S. Paulo, 19/3/91, 8/4/91 e 12/1/92).

Para o Instituto Liberal, a reforma da Previdência “baseia-se na recente experiência chilena”. O sistema defendido pelo Instituto é fundamentalmente privado, com regime de **capitalização**. “A contribuição é definida, compulsória e exclusiva do trabalhador e os benefícios são variáveis, não garantidos, pois dependem da participação de cada cotista no fundo de capitalização e da “performance” de suas aplicações”. “Contempla apenas a aposentadoria por idade (65 anos para o homem e 60 para a mulher) e um seguro de invalidez ou morte que se estende como pensão aos dependentes do cotista”. “Os atuais fundos fechados de Previdência devem sujeitar-se às mesmas normas impostas aos fundos abertos, proibidas as empresas públicas e de economia mista de repassarem recursos aos respectivos fundos”. “Na mudança do sistema, o Estado assume a responsabilidade de manutenção de todo o estoque de benefícios já concedidos, além de garantir uma renda mínima aos contribuintes do novo sistema que não conseguirem acumular, durante a sua vida laboral, poupança suficiente para tal, bem como nos casos de não haver “performance” satisfatória do fundo ao qual esteja vinculado”.

“Para tanto, propõe-se a criação de um fundo de financiamento da Previdência Social que seria constituído pelo patrimônio do INSS, exceto o que estiver ligado ao serviço de saúde; créditos devidos ao INSS; cotas de fundos de Previdência daqueles que se aposentam sem poder adquirir o seguro de renda mínima; dívidas de empresas estatais, correspondentes à participação do estado; e ainda dotação orçamentária definida em lei...”.(sic)

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo propõe uma rede de proteção social com o mínimo de interferência governamental em suas atividades-fim, restringindo-se a atuação do estado à arrecadação dos recursos, à fiscalização e a distribuição de “vouchers” de serviços básicos a serem prestados competitivamente pelos setores privados e público”. As propostas do Instituto Liberal e da FIESP estão descritas na monografia “Propostas de reforma da Seguridade Social, de Celcino de Carvalho Filho, editada pela ANFIP.

“Grupo liberado pelo Banco Itatu, incluindo o Bradesco e o Bamerindus, do Senador José Eduardo Andrade Vieira, encaminha a Cardoso proposta que adota modelo chileno e deixa aposentadorias com seguradoras privadas, sem interferência do Poder Público. O lobby em torno da Previdência explica-se pelo valor das cifras envolvidas. Se bem admi-

(13) *A falaciosa vantagem da exploração mercantil da Previdência Social é desmentida pelos fatos sonegados ao público: na Previdência complementar, para contribuições equivalentes os fundos fechados, sem fins lucrativos, pagam benefícios entre 7 e 10 vezes superiores aos pagos pelos fundos abertos, explorados por bancos e seguradoras, com fins lucrativos. A diferença corresponde ao lucro embutido nas taxas de administração que os banqueiros e seguradores deduzem das contribuições antes de aplicarem o saldo em investimento. A comparação é desastrosa para os empresários da Previdência, daí a injúria campanha para destruir os fundos fechados.*

nistrado, o negócio pode render milhões às instituições financeiras”. No caso dos segurados que já contribuíram, por exemplo, por 15 anos para o INSS e têm direito adquirido à aposentadoria, os bancos querem que o governo lhes entregue bônus em valor correspondente ao prazo em que não pagarem pelas regras do novo sistema”. (in o Estado de São Paulo, 27/11/94).

A privatização da Previdência Social pode proporcionar bons lucros para os interessados mas será prejudicial aos interesses da sociedade. Em primeiro lugar, nenhum país, exceto o Chile, privatizou esse setor. Em segundo lugar, sobre o modelo chileno ainda não se pode emitir juízo de valor. Sabe-se apenas que ele é destituído do princípio de solidariedade social; que as contas são individuais e que nelas são creditadas as contribuições após o desconto da comissão de 30%, da administradora; que a nação chilena está pagando integralmente os benefícios concedidos antes da privatização; que só daqui a uns 20 anos se pode saber se as administradoras estarão, ou não em condições de retribuir, em forma de benefícios, o dinheiro que arrecadaram. Precisamos não esquecer, do Montepio da Família Militar, do Montepio Nacional dos Bancários e de inúmeras outras instituições similares que faliram, prejudicando milhões de contribuintes.

Fato lamentável é a campanha que os interessados na mercantilização da Previdência movem para desacreditar os fundos de pensão dos empregados das empresas estatais.

São críticas sem fundamento, e preconceituosas quando focalizam a participação dessas empresas no custeio dos fundos que patrocinam. São medidas para desestabilizá-los financeiramente. Em 1993, a Resolução 2038, do Banco Central, obrigava apenas os fundos das empresas estatais à compra de Notas do Tesouro Nacional — série R, atreladas à correção cambial, cuja defasagem em relação à inflação, nos últimos dez anos foi de mais de 50%, segundo índice medido pelo IGP. Com tal medida, o prejuízo daqueles fundos, se não houvessem recorrido à justiça, e obtido sentença favorável, seria superior a quatro bilhões de dólares, segundo a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada, em nota pública dirigida ao Presidente da República.

São restrições à contribuição patronal, como o projeto nº 402, do Senado, que limita a contribuição das patrocinadoras públicas à metade da contribuições dos empregados, e a do novo texto proposto pela PEC para o artigo 202, § 1º, que as proíbe de contribuir mais do que seus empregados.

A opinião pública desconhece que o sistema complementar de Previdência é constituído por dois tipos diferentes de fundos de pensão:

- Os fundos complementares de previdência aberta, administrados comercialmente por Bancos e Seguradoras, dentre outros, os do Bamerindus, Bradesco, Itaú, Icatú, etc.
- Os fundos complementares de previdência fechada, sem fins lucrativos, patrocinados por empresas privadas, estatais e sociedades de economia mista.

No mesmo passo, oculta-se da opinião pública que todos os gastos das empresas patrocinadoras, privadas ou estatais, com a previdência complementar, são repassados nos preços aos consumidores; que as empresas privadas contribuem para os fundos por ela patrocinados, em média, com 2,16 por um, dos empregados, contra 2,08, em média, nas estatais (Boletim PREVI, nºs 13 e 14, dez/93 e jan/94); e que existem empresas privadas patrocinadoras, inclusive estrangeiras, que os custeiam integralmente (nada cobrando dos empregados) e, pelo mecanismo custos preços transferem para os consumidores o

custo integral, ou o deduzem integralmente dos lucros. Neste caso, quem paga é o contribuinte.

A propósito, seria bom lembrar que as figuras do contribuinte e do consumidor se confundem na pessoa do cidadão. Como contribuinte, o cidadão paga os gastos do setor público; como consumidor, paga os gastos de setor privado. Esta é a razão pela qual os países civilizados dispensam igual proteção ao contribuinte e ao consumidor.

Quando se sabe que até hoje não foi regulamentado o artigo 192, da Constituição Federal, para definir os objetivos do sistema financeiro no seu papel de financiador da expansão da economia, afigura-se uma temeridade entregar a esse setor a exploração lucrativa da Previdência. Aliás, não se deve entregar nunca.

12 - ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

12.1 - Os Objetivos.

A proposta de emenda à Constituição inaugura o processo da denominada reforma da Previdência Social.

Ainda não será a reforma. Mas já permite antever a concepção ideológica que fundamenta as suas propostas, os seus objetivos e os meios escolhidos para realizá-los.

A ideologia é a dos grupos econômicos privatizantes que se instalaram há alguns anos no aparelho da Previdência Social e a tem conduzido segundo a ótica de seus interesses mercantilistas, sem controle da sociedade, manipulando informações, semeando versões alarmistas sobre a viabilidade do **Regime Geral de Previdência Social**, comprometendo a sua credibilidade, assim como difundindo versões tendenciosas sobre os fundos de previdência fechada das sociedades de economia mista, com o mal disfarçado propósito de criar uma opinião pública favorável à solução do tipo chileno, na qual estão interessados.

O objetivo é o controle dos volumosos recursos financeiros pagos pela sociedade para manter a Previdência Social, canalizando-os para o financiamento de investimentos privados, para o que consideram necessário acabar com a poupança coletiva, substituindo-a pela que se realiza sob a forma de contas individuais, por eles administradas de forma lucrativa. Significativo, nesse sentido, foi o artigo de Antônio Penteado Mendonça, consultor de seguro e Diretor do Centro de Comércio do Estado de São Paulo (O Estado de S. Paulo, 27/3/95). Eis os trechos mais significativos: "Com o recente envio pelo governo federal de sua proposta de reforma da Previdência Social para o Congresso, iniciou-se o processo responsável pela criação da maior fonte de financiamento de longo prazo já vista no Brasil. A reforma da Previdência pode significar para a atividade seguradora nacional e para a nação como um todo, já que seguradoras eficientes e capitalizadas são uma das ferramentas mais efetivas que existem para a distribuição de renda e geração de empregos. Projetos como a quebra do monopólio do resseguro do Instituto de Resseguros do Brasil, a implantação de controles das margens de solvência das seguradoras e a

abertura do mercado segurador brasileiro para as companhias estrangeiras não podem ser interrompidos e precisam estar perfeitamente definidos antes que o Congresso Nacional aprove as mudanças que criarão poupanças compulsórias destinadas a injetar algo próximo de US\$ 30 bilhões para financiar as atividades produtivas do país” (sic).

A realização desse objetivo impõe a manutenção do controle da gestão previdenciária, o que impede a gestão participativa, a única compatível com o regime democrático, por isto mesmo, o modelo de gestão consagrado nos países civilizados. Possivelmente, este é o motivo pelo qual a PEC não cogita de alterar o modelo de participação simbólica (em organismos decorativos, sem poder de decisão, que só funcionam quando interessa aos que detém o poder previdenciário, como o CNSS). Pois esse modelo contribui para evitar que o “quantum” de influência das classes subalternas ameace tanto o processo de mercantilização da Previdência quanto a renda já acumulada sob a forma de riqueza.

12.2 - Reforma inócua.

Verifica-se, pelo que se propõe e pelo que se deixa de propor, que a reforma será inócua como solução para os problemas da Previdência e não contribuirá para o equilíbrio das contas públicas. Contribuirá, quando muito, em um período de transição, para um frágil e instável equilíbrio das finanças previdenciárias. Porque, tal como as seguidas reformas sucessivamente realizadas nos últimos 28 anos, consistirá, em essência, na supressão e/ou restrição de benefícios e na imposição de novos ônus aos segurados.

Não ataca nenhuma das causas da crise previdenciária apontadas ao longo deste trabalho, especialmente nos tópicos 5, 6, 7, 8, 8.1, 8.2, 8.3 e 9. Nem a ocorrência de fraudes e irregularidades, como a falta de repasse da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social-CONFINS, da contribuição sobre o lucro líquido das empresas, do Fundo Social de Emergência-FSE, ou para possibilitar o controle social dos convênios firmados com os correios e com a rede bancária (ver 8.1).

Não assegura o cumprimento do art. 57, do ato das disposições constitucionais transitórias, que dispõe sobre a dívida dos Estados e Municípios.

Não inscreve na Constituição a expressa proibição à concessão de anistia ao débito da minoria empresarial faltosa e à velha prática de custear outras áreas da seguridade e os encargos previdenciários da União com o desvio das contribuições previdenciárias, proibição que surtiria efeito se acompanhada de severas sanções que incluíssem o confisco de bens dos administradores faltosos.

12.3 - Da Aposentadoria por Tempo de Serviço.

Propõe o fim da aposentadoria por tempo de serviço com o argumento de que esse benefício “tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda, tornando-se para os seus beneficiários que, geralmente não abandonam o mercado de trabalho, uma simples complementação de renda”, e que “as pessoas aposentadas por tempo de serviço provêm de empregos estáveis, ou então,

mudam pouco de emprego” (sic). São argumentos reveladores de uma perigosa inversão até mesmo de valores morais. Só por alienação, ou por ignorância dos valores dos benefícios pagos pelo INSS, alguém ousaria afirmar que um aposentado “de alta renda” permanece no mercado de trabalho pelo simples desejo de tornar sua aposentadoria “uma simples complementação de renda”. Se isto não fosse suficiente, ainda ficamos sabendo que o Ministério da Previdência considera (a) injusto que uma pessoa se aposente após haver contribuído durante 30/35 anos mas, pelo visto, considera normal que essa pessoa tenha começado a trabalhar muito cedo, na idade em que deveria estar na escola; (b) “de alta renda” os segmentos de assalariados que ganham acima de 3 salários mínimos e (c) um privilégio ter emprego estável, ou mudar pouco de emprego.

O argumento estatístico da exposição de motivos, citando dados do IBGE, para combater o benefício —, que seria concedido, em média, aos 53 anos e percebido, em média, por 17 anos, pressupõe uma vida média de 70 anos, conflitando, pois, com os dados recentemente divulgados no Anuário Estatístico do IBGE: o índice de pessoas com mais de 65 anos de idade, no Brasil, alcançou 4,83%, em 1991, contra 8,20% na Argentina e 11,1% no Uruguai.

Quer o fim da aposentadoria por tempo de serviço, mas não assegura às “pessoas de baixo poder aquisitivo, para as quais é muito difícil o acesso a esse tipo de benefício” ou a aposentadoria por idade, senão sob a condição de contribuírem, no mínimo, o tempo do período de carência, que será cada vez mais longo, ou o auxílio mensal concedido pela assistência social (não pela Previdência) aos deficientes e idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência.

Não percebem os autores da proposta da PEC, ou fingem não perceber, que as pessoas de baixo poder aquisitivo são trabalhadores de baixa qualificação profissional que foram excluídos, não só da aposentadoria por tempo de serviço, mas até mesmo de outros benefícios previdenciários, pela lei nº 5107, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que os submete, desprotegidos, a sucessivas demissões sem justa causa, em consequência do que, nos freqüentes períodos de desemprego, não conseguem contribuir, não contam tempo de carência, e, não raro, perdem a condição de segurados. A partir dos 40 anos de idade, por motivos conhecidos, são menores as suas possibilidades de reemprego. Os que não conseguem reemprego com registro, e são a maioria, caem no trabalho informal e são empurrados — os poucos que vivem tanto — para a percepção da renda mensal vitalícia, aos 70 anos. Aqueles que se reempregam com registro, ganham salários menores, aposentam-se por idade, gozam do benefício por tão pouco tempo que, para eles, seria mais vantajoso não contribuir para a Previdência Social. Para esses brasileiros “de baixa renda”, a Previdência Social praticamente só existe para lhes cobrar contribuições. A causa dessa situação degradante não está no regime previdenciário. Está na legislação trabalhista de onde foi banida a proteção contra a dispensa imotivada, introduzida em nossa legislação pela Lei Eloy Chaves, de 1919.

Não compreendem, se é que não compreendem, o grave erro que será a extinção da aposentadoria por tempo de serviço. Ela continuará necessária por longo tempo, por imposição da realidade brasileira. A sua concessão, com valor decente para o benefício a fim de que ele deixe de ser uma “simples complementação de renda”, possibilitará a retirada do aposentado, abrindo vagas no mercado de trabalho para os jovens, obviando o aumento do desemprego inerente a uma conjuntura na qual a globalização da economia e

as novas tecnologias restringem a geração de empregos. A extinção de uma forma de aposentadoria que iguala a todos os segurados pelo tempo de contribuição, e a sua substituição pela prevalência do critério de idade, será uma tremenda injustiça para os trabalhadores que vivem nas regiões mais pobres em condições mais precárias, onde a expectativa de sobrevida é indiscutivelmente menor do que nas regiões mais desenvolvidas.

12.4 - O Desapreço dos Governantes pela Constituição.

O desapreço dos governantes pela Constituição é o fruto do atraso cultural e do autoritarismo responsáveis pelo fato de já nos encontrarmos na 8a. Constituição em apenas 173 anos de independência, quatro das quais foram outorgadas, e não consideradas as incontáveis emendas constitucionais. A Constituição de 1988, em menos de sete anos passa pelo segundo processo de reforma, incluindo artigos ainda não regulamentados.

Impõe-se aos cidadãos o rigoroso cumprimento da lei, mas não ao governo, que “muda pela agilidade de golpes e se considera livre para mandar e desmandar”.

Vejam-se dois exemplos, envolvendo o descumprimento do artigo 194. O primeiro, relacionado com o inciso IV, sobre irredutibilidade do valor dos benefícios, que o Ministério da Previdência se recusava a cumprir sob a alegação (infundada) de incapacidade financeira, no episódio do pagamento do aumento de 147% para os aposentados. Ficaria por isso se não fosse a vigorosa mobilização dos aposentados, pressionando o Congresso e não se intimidando ante a violência policial contra as suas pacíficas manifestações de rua. O segundo envolvendo o disposto no inciso VII, sobre o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade”, que o governo insiste em mistificar com o pretexto de que a “gestão da Previdência deve ser técnica”. A simples constituição do Conselho Nacional de Seguridade Social - CNSS, no governo Collor, ocorreu por pressão da sociedade, com o governo vetando nomes que não gozavam de sua simpatia política, como se estivesse investido da prerrogativa de definir quem era e quem não era legítimo representante da sociedade. Apesar de constituído, o CNSS não funciona porque o governo não o convoca, como não o convocou, para apreciar o anteprojeto da reforma previdenciária. A exclusão do CNSS de debate sobre um tema de tamanha relevância, de sua competência, constitui um deliberado desrespeito à Constituição, só explicável pela intenção de suprimir sua mais importante atribuição, a de “aprovar e submeter ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de orçamentos a proposta orçamentária anual da seguridade social”. Pois essa será a consequência da total supressão do texto atual do parágrafo 2º, do artigo 195, que dispõe: “a proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, Previdência Social e assistência social...”. Só faltou a explicação do motivo pelo qual a elaboração participativa do orçamento da seguridade social compromete o futuro da Previdência Social. Outro episódio característico desse desapreço foi a recente supressão, através da Lei n.º 9032, do conceito de acidentes do trabalho, previsto no parágrafo 1º, do art. 28 da Lei n.º 8213, com base no art. 201, parágrafo 1º, inciso I, promovendo a extinção prática desse conceito antes que sua supressão do texto Constitucional, proposta pela PEC sob análise, fosse apreciada pelo Congresso.

12.5 - Dos conceitos sobre Seguridade, Previdência e Assistência Social.

Para melhor compreensão e análise dos demais aspectos da proposta governamental, vejamos a função da Previdência no sistema brasileiro de seguridade social, as áreas em que este se divide e os Ministérios responsáveis por sua administração.

Será possível, assim, evidenciar a enorme deformação de conceitos, intencional ou não, sobre o que é a seguridade – financiada por toda a sociedade, de forma indireta – e o que é Previdência Social – custeada por contribuição direta dos segurados, dentre os quais os trabalhadores de “baixa renda”, que também contribuem, quando pagam impostos, para o financiamento indireto da seguridade social.

Deformação expressa na afirmativa demagógica (14) de que a abordagem política da reforma é a de “fazer pagar um pouco mais os que recebem muito, melhorando o padrão daqueles que recebem pouco” (sic), que seria válida se se tratasse de conceituar a política tributária e fiscal (aonde não é aplicada), mas é esdrúxulo como conceito de Previdência Social.

De tal deformação resulta também a confessada (na exposição de motivos da PEC) “incorporação paulatina” (à Previdência) “de ações assistenciais sem vínculo contributivo do segurado, princípio essencial de qualquer sistema de seguro social”, e a imposição sistemática à Previdência, sem qualquer reembolso, do pagamento de benefícios e auxílios pecuniários de responsabilidade direta da União e da área de assistência social. Deformação fortalecida igualmente pela falta de coordenação entre o Ministério da Previdência e Assistência Social e o da Saúde, que gere a área de saúde, como é o exemplo da proposta de reforma da Previdência, que aumenta as contribuições previdenciárias, altera o artigo 196 da CF, sobre a área da saúde, enquanto, de outro lado, o Ministro da Saúde pressiona o Congresso para dele obter a criação de mais um imposto, onerando os segurados da Previdência e o conjunto da sociedade.

Vejamos.

A Previdência, ou melhor, o seguro social, uma vez que o regime geral de Previdência Social integra não apenas os assalariados, é parte importante da moderna política de seguridade social adotada por todos os países civilizados, excluído o Chile, onde é um negócio lucrativo. Mas não deve ser confundido com o conjunto da seguridade social. Porque tem por objetivo proteger os seus filiados contra os riscos de enfermidade, velhice e morte, mediante contribuições diretas, assegurando-lhes a concessão de benefícios (em espécie e/ou de outra natureza) que compensem a redução ou a perda da capacidade produtiva daqueles cuja renda depende do trabalho.

Os objetivos da seguridade social são bem mais abrangentes, compreendendo outras áreas, além da Previdência, porque se fundamentam na percepção de que todo ser humano tem direito à educação, à saúde, à alimentação, à residência, à assistência social, para si e para a sua família, mediante financiamento de toda a sociedade, de forma indireta; além do que –, e esta é a função da Previdência Social –, tem direito ao seguro, mediante

(14) Ver Boletim A Previdência é Sua, nº 4, da Previdência Social, pág. 2

contribuição, que lhe compense pela perda dos meios de subsistência própria, em virtude da perda da capacidade de trabalho por motivos alheios à sua vontade.

Em consonância com esses valores humanísticos, a Constituição Federal vigente dispõe sobre a seguridade social, seus objetivos e fontes de financiamento; bem como sobre suas áreas (a) de saúde; (b) de Previdência Social; e (c) de assistência social, definindo os objetivos de cada uma em diferentes seções no capítulo da Ordem Social.

Os artigos 194 e 195 (da seção I) tratam de seguridade social.

Segundo o artigo 194 e seu parágrafo único, a seguridade social, compreendendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos à saúde, à previdência, e à assistência social...”

O artigo 195 estabelece que a seguridade social “será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das seguintes contribuições sociais :

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; (15)

II - dos trabalhadores; (16)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos;

A área da saúde, financiada nos termos do artigo 195, aberta à iniciativa privada, é tratada na seção II, artigos 196 a 200.

A área da Previdência Social é disciplinada, na seção III, pelos artigos 201 e 202, e respectivos incisos e parágrafos.

O artigo 201 estabelece que “os planos de Previdência Social, mediante contribuição”, atenderão, nos termos da lei, a :

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;(*)

III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202

O artigo 202 assegura “a aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais :

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

(15) Pela modificação proposta a contribuição dos empregadores passará a incidir sobre (a) a folha de salários e (b) demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo.

(16) A contribuição dos empregados já foi aumentada pela lei 9032.

(*) grifos nossos

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais que prejudiquem à saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III - após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

§ 1º - É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.

§ 2º - Para efeito de aposentadoria é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de Previdência Social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

A área de assistência social (seção IV) consta dos artigos 203 e 204, e respectivos incisos.

O artigo 6º, da PEC, propõe modificações nos artigos 201 e 202 da Constituição.

A nova redação proposta para o parágrafo 1º, do art. 201, estabelece que “lei complementar especificará os segurados e definirá as prestações, prazos de carência e valor máximo para os benefícios do regime geral de previdência...” o que significa pedir um cheque em branco para definir, no futuro, os tipos de prestação, os prazos de carência, e o valor dos benefícios, de acordo com o que for considerado necessário para preservar o equilíbrio financeiro (porque o atuarial não faz sentido no regime de repartição). Em sintonia com o texto proposto para o parágrafo 1º ficam suprimidas (a) - do Inciso I : “a cobertura previdenciária para os eventos de invalidez e morte resultantes de acidentes do trabalho e reclusão; (b) - do inciso II : a “ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda”; (c) - do inciso V : a “pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecidos o disposto no § 5º e no art. 202”; (d) - do § 6º : “a gratificação natalina dos aposentados e pensionistas...”

São, igualmente, suprimidos todos os benefícios atualmente previstos no artigo 202, incisos e §§, sendo extintas (pelo art. 10, da PEC) a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, bem como a aposentadoria especial de professor.

Como se vê, todas as propostas de modificações dos artigos 201 e 202, da CF, na área da Previdência Social (leia-se Regime Geral de Previdência Social) são de natureza supressiva/restritiva de direitos previdenciários, de aumentos das taxas de contribuição e de inspiração preconceituosa e discriminatória.

12.6 - A discriminação contra os Fundos de Pensão das Empresas Estatais.

Após propor a supressão de todos os direitos previdenciários estabelecidos no art. 202, incisos e §§, propõe nova redação ao referido artigo e ao seu parágrafo 1º, para estabelecer que “a participação, a qualquer título, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas Autarquias, Fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista no custeio dos respectivos planos de Previdência complementar não poderá exceder à participação dos segurados”.

Trata-se de restrição discriminatória porque não atinge os planos de Previdência complementar mantidos pelas empresas privadas, cujos custos, assim como os das empresas públicas, das autarquias e das sociedades de economia mista, são repassados nos preços aos consumidores. Não é demais lembrar a observação (feita no tópico 12) de que as empresas privadas contribuem, em média, mais do que as empresas estatais, havendo empresas privadas que custeiam integralmente os fundos por elas patrocinados e que os custos correspondentes são repassados nos preços aos consumidores. Vale a pena repetir, também, que as figuras do contribuinte e do consumidor se confundem na pessoa do cidadão, que paga, como contribuinte, os gastos do setor público, assim como paga, como consumidor, todos os gastos do setor privado. Eis porque a restrição imposta aos fundos patrocinados pelas empresas estatais é discriminatória, na medida que trata situações iguais de forma desigual, por isto mesmo violando o fundamento constitucional sobre a igualdade de direitos.

Referida restrição, discriminatória contra empresas estatais brasileiras e seus empregados, pelo “crime” de terem o Estado entre seus acionistas, instala uma situação singular e paradoxal. Pois a reforma da Previdência integra um processo de reformas da Constituição, do qual faz parte outro projeto, já aprovado pela Câmara dos Deputados, com a finalidade de “eliminar a discriminação contra a empresa estrangeira”; enquanto o de reforma da previdência propõe o primado da discriminação, e de forma absurdamente normativa, incompatível com a técnica de elaboração do texto constitucional. São esperdos os chamados neoliberais. Querem reformar a Constituição para dela eliminar todos os dispositivos que consideram prejudiciais aos seus interesses e aos de seus sócios estrangeiros. Ao mesmo tempo, querem colocar na Constituição as restrições destinadas a eliminar a concorrência que consideram indesejável.

12.7 - A Descoordenação Administrativa. Mais um Imposto.

Se forem aprovadas as modificações propostas nos artigos 5º e 6º, da PEC, bem como a restauração do IPMF, pretendida pelo Ministério da Saúde, o filiado da previdência, já onerado com o recente aumento da contribuição previdenciária, será despojado de direitos constitucionais de natureza previdenciária e pagará mais um tributo para a seguridade social, além daqueles que já paga, direta e indiretamente, como contribuinte/consumidor, através do imposto de renda, do imposto predial, do imposto territorial urbano ou rural, do imposto sobre produtos industrializados, do imposto sobre circulação e mercadorias e serviços, do imposto sobre serviços, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo Social de Emergência, dos “concursos sobre prognósticos”, das contribuições previdenciárias e outros encargos indevidamente denominados “sócios”, como as contribuições para o Sesc/Senac/Sesi/Senai/Sebrae, salário educação, ensino aeroviário, ensino marítimo, Incra, FGTS, indenização compensatória para o FGTS, etc. E verá parcelas cada vez maiores de sua contribuição previdenciária desviadas para o financiamento de outras áreas da seguridade, tal como já vem acontecendo.

Tudo seria aceitável se a crise fosse do regime geral de Previdência e não houvesse outras soluções para as demais áreas (estas, sim, em crise, inclusive as da seguridade social), mais compatíveis com o respeito aos direitos dos cidadãos.

Não será necessário dizer que só nos países onde os conceitos de cidadania não estão suficientemente amadurecidos o Poder Público dispõe dos recursos compulsoriamente cobrados da sociedade como se fossem propriedade particular. Mas vale recordar a advertência secular, muito conhecida, segundo a qual “foi em defesa de uma lei orçamentária que os ingleses se rebelaram contra o rei João Sem Terra, em 1215, dando origem à Constituição Inglesa; foi a Lei de Meios Inglesa que conduziu os Estados Unidos à guerra da independência; foi a Lei dos Quintos, de Portugal, que levou à inconfidência mineira; e a Primeira Ministra, Margareth Thatcher caiu por aumentar demais os tributos sobre imóveis”.

13 - SUGESTÕES PARA UMA VERDADEIRA REFORMA

A gestão da Previdência Social deve ser participativa, em um sistema de administração colegiada, a exemplo do adotado no curto período do regime das Caixas e nos primeiros quatro anos da segunda reforma, antes da intervenção determinada pelo regime autoritário instituído em 1964.

A gestão governamental centralizada, adotada na quase totalidade do tempo de existência da Previdência Social, durante o regime dos IAPs, até 1960, e no regime unificado, a partir de 1967, fracassou : é a responsável por todas as mazelas que estão destruindo o sistema previdenciário. Ademais, sua inspiração é antidemocrática, com raízes nos regimes autoritários de 1937 e 1964.

Ao governo deve ser atribuída a mais ampla e ágil competência para fiscalizar, auditar e controlar a administração, especialmente os atos de natureza financeira.

São impropriedades as objeções feitas à gestão participativa com base no falso conceito de que a administração para ser eficiente deve ser técnica.

Não existe gestão técnica, pois a administração é um conjunto de decisões, todas de natureza política. A assessoria, sim, deve ser técnica, além de indispensável para dar consistência às decisões de natureza política.

Políticas, por exemplo, e de péssima inspiração, porque ao arrepio dos interesses da sociedade, foram as decisões de desviar recursos da Previdência para outras finalidades; as de dilapidar as suas reservas técnicas; as que, para ocultar a dilapidação, mudaram o regime de custeio, de capitalização para o de repartição; as de concessão de anistia à minoria empresarial faltosa; as de rotular como reformas as medidas de suprimir benefícios e aumentar as taxas de contribuição. Decisão política desastrosa foi a da unificação, em 1966, contra todas as evidências técnicas, a lógica e o bom senso.

Deve ser descentralizada ao máximo possível a estrutura organizacional, incluída a do INSS, a fim de ser eliminado o gigantismo que é uma das causas das deformações.

Deve ser restabelecido o regime financeiro de capitalização, pelo menos para os benefícios de larga duração. Para tanto, afigura-se imprescindível o pagamento das dívidas em atraso da União, dos Estados, dos Municípios e da minoria empresarial faltosa. A dívida estatal poderá ser resgatada com o produto das privatizações (uma vez que as

empresas privatizáveis foram capitalizadas com recursos desviados das reservas técnicas da Previdência Social). Outra fonte de recursos financeiros poderá advir do fim do sistema de subsídios e incentivos fiscais para possibilitar a transferência anual de recursos equivalentes para a seguridade e a Previdência Social.

Devem ser repassadas integralmente à seguridade social e à Previdência as verbas dos chamados fundos sociais e dos concursos de prognósticos, atualmente desviadas para outras finalidades. Novas fontes de receita poderão ser criadas, dentre elas a que poderá ser cobrada com a legalização do jogo do bicho, para o que existem projetos no Câmara dos Deputados. Essa iniciativa também contribuirá para eliminar a corrupção inerente à ilegalidade do “jogo do bicho”. Podem ser estudadas outras formas para aumentar a receita da seguridade social, o que beneficiará a Previdência.

Se o atual governo quiser cumprir a sua promessa de desconcentrar a renda, a fórmula mais adequada será a de promover uma volumosa transferência de recursos financeiros para a área da seguridade social. Se assim for feito, a Previdência poderá ser um poderoso instrumento para a formação de poupança nacional, tornando o país menos dependente da poupança externa para o financiamento das atividades produtivas destinadas à geração de novos empregos como resposta ao crescimento da população.

Deve ser definido, sem mais tardança, o sistema previdenciário dos servidores públicos, explicitados os níveis de benefícios a que têm direito, supondo-se que serão correspondentes aos proventos integrais para que haja coerência com a contribuição sem teto que lhes foi imposta. Se a decisão for a de estabelecer um sistema básico com teto, a contribuição deve ser imediatamente adequada ao teto estabelecido.

Deve o governo realizar um levantamento atuarial de seus servidores e dependentes para estabelecer o custo da Previdência complementar (se esta for a decisão), que contemple, se for interesse do funcionalismo a manutenção para os inativos das vantagens concedidas aos ativos.

Deve ser definida com urgência nova forma de custeio da previdência. Porque o progresso tecnológico está levando as empresas a realizar investimentos intensivos de capital, dispensando mão-de-obra, em conseqüência do que o atual sistema de custeio da Previdência Social está ultrapassado, privando o sistema de recursos correspondentes a uma parcela substancial da produção ou do consumo, contribuindo para concentrar, em vez de distribuir a renda.

As grandes empresas, que utilizam as novas tecnologias, por isto contratam menor número de empregados, podem pagar sobre o faturamento.

Deve ser aprovada a proposta de supressão do parágrafo 7º do artigo 195, para acabar com a isenção que privilegia as entidades beneficentes de assistência social. Pode admitir-se que tais entidades não paguem impostos. Mas não se justifica que sejam isentas de contribuir para a seguridade social.

Devem ser revistos os chamados encargos trabalhistas com a finalidade de suprimir as parcelas que não podem ser conceituadas como “encargos trabalhistas”.

Deve ser revista a Lei nº 5107, que criou o FGTS, substituindo-a pelas normas da Convenção nº 158, da OIT, sobre o término da relação de trabalho por iniciativa do empregador, a qual foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 68, de 1992.

A revisão possibilitará a supressão (dos encargos trabalhistas) das parcelas de 8% e

de 3,2%, referentes, respectivamente, à contribuição para o FGTS e à indenização compensatória (40% do FGTS). Esta proposta se fundamenta na experiência dos quase 20 anos de vigência do FGTS, que comprovou que a imposição de sanções financeiras como punição ao crime social, que é a demissão imotivada, penaliza o consumidor, em vez de penalizar a empresa faltosa, o que não desestimula esse tipo de demissão que se quer coibir. O percentual correspondente às parcelas extintas pode ser incorporado aos salários, aumentando indiretamente a receita contributiva da Previdência.

As medidas ora sugeridas, de revisão dos encargos trabalhistas, incluídos os do FGTS, têm o objetivo de eliminar encargos apontados como causadores do mercado informal de trabalho, que afeta a receita previdenciária.

Como pressuposto básico das propostas apresentadas, deve ser realizada auditoria pública nas contas da Previdência e nos estudos atuariais que servem de base para o estabelecimento das atuais taxas de contribuição de empregados e empregadores.

Quase tudo isto poderá ser feito sem a necessidade de alterar a Constituição.

14 - ANEXO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

PEC Nº 33-a, DE 1995

(Do Poder Executivo)

MENSAGEM Nº 306/95

Modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal promulgam a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º - São alterados o inciso XII do art. 7º e o inciso XII do art. 24, passando os referidos dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º

XII - salário família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda;

“Art. 24

XII - proteção e defesa da saúde;

Art. 2º - Ao art. 37 são acrescentados os §§ 7º e 8º; é alterado o art. 40; ¹ é alterado o § 3º do art. 73; é suprimido o inciso VI do art. 93 e alterado o § 4º do art. 129 da constituição, com as renumerações necessárias, ficando os dispositivos abaixo com a seguinte redação:

“Art. 37

.....
§ 7º. É vedada a percepção simultânea de rendimentos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos mencionados no inciso XVI deste artigo.

§ 8º. É vedada à União, aos Estados, ao distrito Federal e aos Municípios instituir ou manter regime de Previdência pelo exercício de mandato eletivo, bem como contribuir direta ou indiretamente, a qualquer título, para o seu custeio.”

“Art. 40 - Ao servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime próprio de Previdência, na forma de lei complementar prevista no art. 201, que observará os requisitos e critérios fixados para o regime geral de Previdência Social, e definirá regras de cálculo do valor do benefício.

§ 1º. O custeio dos benefícios do regime previdenciário referido neste artigo será feito mediante contribuições dos servidores públicos ativos² e do respectivo ente estatal, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 2º. A lei estabelecerá regra de reajustamento dos benefícios para preservar o seu valor real.

§ 3º. É vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de Previdência previsto neste artigo, bem como sua acumulação com a aposentadoria de que trata o art. 201, ressalvados os cargos mencionados no art. 37, inciso XVI.

§ 4º. A lei complementar referida no *caput* poderá, ainda, estabelecer requisitos relativos a tempo mínimo de exercício no serviço público e no cargo ocupado pelo servidor, para fins de aposentadoria.

§ 5º. O disposto neste artigo aplica-se aos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União.”

“Art. 73

.....
§ 3º. Os ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

.....
“Art. 129

.....
§ 4º. Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93, II.”

Art. 3º. Ao art. 114 é acrescentado um parágrafo, ficando o dispositivo abaixo com a seguinte redação:

“Art. 114

.....
§ 3º. Nenhum pagamento decorrente de acordo ou de execução de sentença será efetuado sem o prévio recolhimento das contribuições sociais incidentes.”

Art. 4º. O art. 149 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais e de inter-

venção no domínio econômico, observado o disposto no art. 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 5º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistema de assistência à saúde.”

Art. 5º. É suprimido o inciso II do § 2º do art. 153; é modificado o art. 195³, passando os dispositivos abaixo a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, dentre outras, das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social;

.....
§ 1º. As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas em razão da natureza da atividade econômica.

§ 2º. (igual ao atual § 3º).

§ 3º. Lei complementar poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

§ 4º. (igual ao atual § 5º).

§ 5º. As contribuições sociais destinadas à seguridade social serão exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, “b”.

§ 6º. A lei federal definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.”

§ 7º. (igual ao atual § 7º)”⁴

Art. 6º. São modificados os artigos 201 e 202, e o inciso V do art. 203, passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 201. A Previdência Social será organizada, sob a forma de regime geral, de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º. Lei complementar especificará os segurados e definirá as prestações, prazos de carência e valor máximo para os benefícios do regime geral de Previdência Social, que atenderá a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário.

§ 2º. A lei de que trata este artigo permitirá a aposentadoria, com idade inferior ao limite mínimo estabelecido, ao segurado que, comprovadamente, houver satisfeito o número de contribuições nela fixado para este fim.

§ 3º. É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria e pensão aos beneficiários do regime geral de Previdência Social, ressalvados os casos de trabalho exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, nos termos da lei complementar de que trata o § 1º deste artigo.

§ 4º. É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º. Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao do salário mínimo.

§ 6º. É vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime geral de Previdência Social, bem como a acumulação de aposentadoria do regime geral com proventos de aposentadoria ou remuneração de cargo, emprego ou função pública, nos termos do § 7º do artigo 37.”

“Art. 202. Para a complementação das prestações do regime geral de Previdência Social, será facultada a adesão do segurado a regime de Previdência complementar, organizado conforme critérios fixados em lei complementar.

§ 1º. A participação, a qualquer título, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista no custeio dos respectivos planos de Previdência complementar não poderá exceder a participação dos segurados.

§ 2º. É vedado subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de Previdência privada com fins lucrativos.”

“Art. 203

V - a garantia de auxílio mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, desde que comprovem não possuir meio de prover à própria subsistência ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

Art. 7º. A lei complementar prevista no art. 201, § 1º, disporá ainda sobre as regras de transição para o regime geral de Previdência Social, aplicáveis aos segurados de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, inclusive quando amparados por legislação específica, obedecidas, em especial, as seguintes diretrizes:

I - o tempo de contribuição adicional a ser exigido pelo novo regime, para fins da aposentadoria prevista no § 2º do art. 201, será reduzido segundo a proporção direta existente entre o tempo de serviço ou contribuição já cumprido e o requerido pelas normas vigentes até a promulgação da lei complementar referida neste artigo, para fins de aposentadoria com valor equivalente ao total do salário-de-benefício ou com proventos integrais, conforme o caso;

II - a elevação do prazo de carência e do número de salários de contribuição a serem considerados no cálculo do benefício será gradativa.

Parágrafo único. A lei complementar mencionada no *caput* disporá também sobre as

regras de transição para os novos regimes de Previdência a que se referem os arts. 40 e 42, obedecidas, especialmente, as diretrizes previstas neste artigo.

Art. 8º. Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195, com a redação dada por esta Emenda, são mantidas as formas de custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários, sendo exigíveis as contribuições estabelecidas em lei⁵, preservados os efeitos produzidos sob sua vigência.

Art. 9º - Até que a sua matéria seja disciplinada pela lei complementar prevista no art. 201 da Constituição, com as alterações feitas por esta Emenda, vigorarão as seguintes disposições:

I - o servidor público civil, os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União serão aposentados:

a) por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidentes em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

b) compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

c) voluntariamente:

1. aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

2. aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

II - aos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União aplica-se o disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso anterior após, pelo menos, cinco anos de exercício efetivo no cargo;

III - o tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade;

IV - o benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no artigo 37, XI, da Constituição;

V - ficam assegurados os benefícios previdenciários dos integrantes das Forças Armadas estabelecidos em lei;⁶

VI - os benefícios previdenciários dos integrantes das polícias militares dos Estados, Territórios e do Distrito Federal e de seus corpos de bombeiros militares ficam assegurados, como estabelecidos, na legislação que lhes é própria;

VII - as aposentadorias e pensões, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão reajustadas para preservar-lhes o valor real, conforme critérios definidos em lei, sendo vedada a extensão aos inativos e pensionistas de quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou de que resultou a pensão, podendo-se⁷ invocar direito adquirido, neste caso;

VIII - é assegurada aposentadoria, no regime geral de Previdência Social, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contri-

buição, corrigidos monetariamente mês a mês, obedecidas as seguintes condições:

a) aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em três anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

b) após trinta e cinco anos de trabalho ao homem, e, após trinta, à mulher;

IX - para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana;

X - é permitida apenas a contagem pura e simples de tempo de serviço para qualquer efeito legal;

XI - o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios, nos termos da lei.

Art. 10. Ficam extintas a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, bem como a aposentadoria especial de professor.

Art. 11. Os benefícios mantidos pela Previdência Social, a qualquer título, ainda que à conta do Tesouro Nacional, obedecerão à mesma regra de reajustamento de que trata o art. 201, § 4º, com a redação dada por esta Emenda, admitindo-se⁸, neste caso, invocação de direito adquirido.

Art. 12. Fica assegurado o direito à aposentadoria e pensão nas condições previstas na legislação vigente à data da promulgação desta Emenda, somente para aqueles que estejam em gozo do benefício ou que nessa data tenham cumprido os requisitos para obtê-lo, aplicando-se-lhes, ainda, o disposto no inciso VII do art. 9º desta Emenda.

Art. 13. A extinção dos regimes de Previdência relativos ao exercício de mandato eletivo não prejudica os direitos à aposentadoria e pensão, nas condições previstas na legislação vigente à data da promulgação desta Emenda, daqueles que estejam em gozo do benefício ou que nessa data tenham implementado os requisitos para obtê-lo.

Parágrafo único. Lei complementar disciplinará a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos respectivos institutos referente à manutenção dos benefícios mencionados neste artigo, devendo, igualmente, dispor sobre a situação dos que, tendo contribuído, não fizeram jus a qualquer benefício.

Art. 14. Os valores das aposentadorias e pensões já concedidas e das que venham a ser concedidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios antes da promulgação da lei complementar prevista no art. 201 submetem-se ao estabelecido no art. 37, XI, da Constituição, admitida⁹ a invocação de direito adquirido.

Art. 15. As entidades de Previdência privada, patrocinadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista deverão rever, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da promulgação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los financeiramente a seus ativos integralizados até a data da entrada em vigor desta Emenda, admitindo-se¹⁰, nestes casos, invocação de direito adquirido ou de ato jurídico perfeito.

Art. 16. O disposto no art. 37, § 7º, em relação aos cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, somente entrará em vigor dois anos após a promulgação desta Emenda.

Art. 17. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

¹ No art. 2º, a supressão dos §§ 9º e 10 do art. 42 decorreu da Emenda nº 1 do Relator.

² No art. 2º, a expressão “e inativos, bem como dos pensionistas” foi retirada do § 1º do art. 40 consoante destaque do deputado PRISCO VIANA.

³ A remissão ao art. 196, no art. 5º, foi retirada por constituir o mesmo objeto da PEC nº 32, de 1995.

⁴ O § 7º do art. 195 foi incluído consoante destaque do Deputado NILSON GIBSON.

⁵ A supressão, no art. 8º, da expressão “em especial, pelos seguintes diplomas legais”, e dos onze incisos, decorreu da Emenda nº 3 do Relator.

⁶ A supressão, no art. 9º, V, da expressão “em especial, pelos seguintes diplomas legais”, e das alíneas “a”, “b” e “c”, decorreu da Emenda nº 4 do Relator.

⁷ A supressão, no inciso VII do art. 9º, do advérbio “não”, antes da expressão “se podendo invocar direito adquirido”, decorreu da Emenda nº 2 do Relator.

⁸ A supressão, no art. 11, do advérbio “não”, antes da expressão “se admitindo”, decorreu da Emenda nº 2 do Relator.

⁹ A supressão, no art. 14, do vocábulo “vedada” antes da expressão “a invocação do direito adquirido”, do que decorreu o emprego de palavra antônima, resultou da Emenda nº 2, do Relator.

¹⁰ A supressão, no art. 15, do advérbio “não”, antes da expressão “se admitindo”, decorreu da Emenda nº 2. do Relator.

15 - GLOSSÁRIO : SIGNIFICADO DAS ABREVIATURAS USADAS

- CCJR - Comissão de Constituição, Justiça e Redação
- CF - Constituição Federal
- EPU - Encargos Previdenciários da União
- FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FSE - Fundo Social de Emergência
- ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IGP - Índice Geral de Preços
- INSS - Instituto Nacional de Seguro Social
- INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
- IPE - Instituto Previdência do Estado
- IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
- IR - Imposto de Renda
- ISS - Imposto sobre Serviços
- MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
- PEC - Proposta de Emenda à Constituição
- RGPS - Regime Geral de Previdência Social
- TCU - Tribunal de Contas da União
- OEA - Organização dos Estados Americanos
- OIT - Organização Internacional do Trabalho