

REFORMA PREVIDENCIÁRIA: AVANÇO SOCIAL OU AMPLIAÇÃO DE PRIVILÉGIOS?

FRANCISCO EDUARDO BARRETO DE OLIVEIRA*

1. Introdução; 2. Previdência e assistência social: mitos e contradições do seguro; 3. Algumas considerações sobre as propostas do grupo de trabalho; 4. Análise sumária da Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social; 5. Outras iniciativas do Executivo; 6. Conclusões.

1. Introdução

Talvez a tarefa mais difícil, pelo menos até agora, seja definir exatamente o que vem a ser a chamada reforma previdenciária. De um lado, temos os resultados a que chegou o Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social que, constituído por representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo, procurava soluções de conciliação entre os vários interesses envolvidos. Como é bastante comum, o documento produzido traz a marca desses conflitos, o que parece ter levado o governo a assumir, mais uma vez, sua função de "arbitragem", produzindo-se outros documentos híbridos que, aproveitando do primeiro aquilo que está de acordo com a ótica da tecnoburocracia estatal, incluem também enxertos de algumas idéias próprias gestadas há muito tempo no âmbito do próprio governo.

Acima de todo este papelório, vem o Executivo com sua fúria legiferante, baixando aqui e acolá éditos — os famigerados decretos-leis — que satisfazem a ideologia e visão do ministro de plantão.

Aliás, é bom notar que tal processo não é novo, mas tende a repetir-se a cada administração, gerando cada vez mais descrédito, por parte da sociedade como um todo, quanto às reais possibilidades de participação no processo de mudança do sistema previdenciário brasileiro.

Fica, portanto, pendente a questão fundamental do que vem a ser efetivamente a reforma previdenciária a discutir: as declarações de interações dos grupos de trabalho, os documentos da tecnoburocracia ou os atos do poder executivo. Mesmo reconhecendo essas dificuldades, tenta-se aqui, de início, pôr em relevo os vários aspectos teórico-conceituais dos sistemas de seguridade social, procurando esclarecer alguns mitos e contradições que usualmente cercam a matéria. Simultaneamente, procura-se estabelecer conceitos e princípios básicos como referencial da análise do sistema atual e das mudanças propostas. Finalmente, procede-se à referida análise crítica das várias propostas do grupo

* Professor na Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e técnico do Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea). (Endereço do autor: Av. Pres. Antônio Carlos, 51 — 14.º andar — 20.020 — Rio de Janeiro, RJ.)

de trabalho, da burocracia e das ações recentes do executivo no que tange à reforma previdenciária.

Vale ressaltar que, de forma alguma, existe a pretensão de efetuar aqui um estudo exaustivo. Procura-se, sim, identificar as linhas mestras das proposições e da ação governamental e confrontá-las com o referencial básico também delimitado de forma genérica.

2. *Previdência e assistência social: mitos e contradições do seguro*

Se há algo que possa ser definido como obra-prima de “engenharia político-social” é o modelo de previdência e assistência social concebido, em sua essência, pelo grande estadista que foi Bismarck. Tendo por objetivo, antes de mais nada, sua própria sobrevivência política, Bismarck engendrou um sistema onde, em teoria, o Estado, os empresários e os próprios trabalhadores contribuiriam coletivamente para o custeio de programas visando a reposição de ganhos daqueles que, individualmente, perdessem sua capacidade laborativa.

O passar do tempo encarregou-se de forjar o mito do seguro, hoje profundamente arraigado tanto no meio técnico quanto na população em geral. O chamado seguro social é, de fato, um seguro no sentido de que cada indivíduo está protegido pela coletividade no que tange ao conjunto de riscos previstos na legislação específica de cada país. Este “seguro” não significa, no entanto — ou melhor, não deveria significar — um vínculo estrito entre montantes pagos e montantes recebidos, o que distorceria severamente seu caráter social.

A contradição básica da conceituação de seguridade social como um seguro nos moldes privados é que os objetivos de equidade individual são intrinsecamente conflitantes com os objetivos de redistribuição, indispensáveis à própria operação do sistema. Repetindo o óbvio, para que alguém receba mais do que pagou é necessário que outro indivíduo, da mesma geração, da geração passada ou das gerações futuras, venha a receber menos do que pagou.

Se este não fosse o caso, em uma lógica simplista, bastaria persuadir ou mesmo forçar toda a população a poupar individualmente o custo atuarial dos riscos a serem cobertos, capitalizando individualmente os recursos junto a uma seguradora qualquer. As falácias deste tipo de argumentação são muitas, bastando citar algumas delas para tirar-lhe a sustentação.

Em primeiro lugar, há aqueles que não têm capacidade de realizar qualquer tipo de poupança, quanto mais custear individualmente um seguro que viesse a cobrir os riscos mínimos de morte, doença ou invalidez. Em segundo lugar, em um esquema de seguro privado, ocorreria o fenômeno conhecido como seleção adversa: justamente para os segmentos mais carentes da população maiores seriam os prováveis riscos e custos, usualmente inviabilizando a adesão. Finalmente, apenas como “tiro de misericórdia”, basta lembrar que mesmo que toda a população pudesse poupar, as decisões de quando e quanto fazê-lo seriam extremamente complexas a nível individual e os erros porventura cometidos teriam conseqüências por vezes catastróficas para o segurado e seu grupo familiar.

Assim, o conceito de seguro *stricto sensu* não passa de um mito, cujo cultivo pelas autoridades previdenciárias de ontem e de hoje talvez tenha apenas a finalidade *política* de garantir ou reforçar a solidariedade dos trabalhadores ao sistema.

A estrutura de contribuições tripartites — do Estado, do empregador e do empregado — é talvez o segundo mito a ser “decodificado” para uma visão moderna do sistema de seguridade social. Na realidade, no meio acadêmico são poucos os que ainda acreditam que as empresas e o Estado efetivamente “pagam” seu respectivo quinhão. Quanto às contribuições patronais, há uma quase unanimidade no reconhecimento de que estas são pagas, de fato, pelos próprios trabalhadores, via repasse das mesmas ao preço dos produtos. É interessante notar que a participação dessas receitas dentro da receita total de contribuições previdenciárias tem superado usualmente dois terços. Assim, à exceção de uns poucos casos em que, de fato, as contribuições patronais são oriundas dos lucros e não de uma elevação do *mark-up*, pagam indiretamente todos os cidadãos do país que estão no mercado de consumo, estejam ou não vinculados ao sistema de seguridade social. É também por esta via que se pode chegar, apenas considerando-se o lado do custeio, ao *imperativo de se ter um sistema de proteção social universal, vinculando-se o direito à cobertura previdenciário-assistencial ao simples exercício da cidadania, ao invés do chamado vínculo contributivo*. Em outras palavras, o mito do contribuinte como único legítimo receptor dos benefícios previdenciários deve desaparecer, pelo simples motivo de que todos são direta ou indiretamente contribuintes do sistema.

A questão das contribuições do Estado, motivo sempre de muita polêmica, é relevante apenas na medida em que se questiona a partição dos recursos fiscais entre as várias funções do governo. Tendo em vista a grande proporção dos tributos indiretos dentro das receitas da União, o pagador final da conta é, mais uma vez, a população de consumidores como um todo. Talvez por conveniência política, as sucessivas administrações previdenciárias cultivam o mito de que o Estado é um ente autônomo, do qual se pode extrair mais recursos sem passar pelo bolso da população ou prejudicar outros programas.

Se, por um lado, é absolutamente verdadeira a tese de que o Estado age autonomamente em muitos casos, independentemente dos interesses dos cidadãos que deveria representar, por outro é igualmente verdadeiro que só o faz às expensas de recursos extraídos das famílias. *Reforça-se, assim, o princípio que o direito aos benefícios previdenciários é inerente à própria cidadania, de acordo com as suas necessidades.*

A própria nomenclatura ou jargão previdenciário procura preservar outros mitos securitários, como fundos de reserva, regimes e clientelas diferenciadas por programas e outros tantos que seria aqui enfadonho enumerar. Apenas vale comentar o mito dos “fundos”, pois a simples menção da palavra transmite à população a falsa impressão de que, garantindo seus benefícios, há um correspondente montante em ativos físicos ou monetários. A realidade é que há muito tempo os sistemas de previdência aqui e na maioria dos países do mundo adotam o regime denominado de repartição, que nada mais é que um regime orçamentário: as receitas de contribuições e outras receitas de um exercício são gastas dentro do próprio exercício, com exceção de pequenas reservas de contingência formadas para amortecer variações cíclicas na economia. Os ativos de hoje pagam suas contribuições para custeio dos programas usufruídos pelos beneficiários de hoje, simplesmente na esperança de que amanhã, quando porventura trocarem de lado, os remanescentes e novos cidadãos ativos se disponham a pagar o custo dos programas que usufruirão. Em jargão técnico, são as transferências intra e intergeracionais, base de viabilização de praticamente todos os sistemas modernos de seguridade social no campo econômico-financeiro.

Conclui-se, portanto, que os sistemas de seguridade são essencialmente mecanismos de transferência de renda onde as contribuições arrecadadas — em essência impostos sobre folha de salários — são aplicadas em regime corrente aos vários programas.

Este princípio é extremamente importante, principalmente para superar dois outros mitos que em muito têm prejudicado o desenvolvimento dos programas sociais neste país: o de que a assistência médica deva ser prestada em caráter complementar e residual e de que a assistência social é uma forma de caridade pública às custas das migalhas que sobrem dos recursos previdenciários após a alocação ao seguro social e à própria assistência médica. *Dentro de um conceito mais amplo de seguridade social, tanto a assistência médica quanto a assistência social são partes integrantes e indissociáveis do conjunto de serviços a que faz jus o indivíduo.* Reafirma-se, aqui, o *critério da necessidade*, em lugar de direito aos benefícios através do vínculo contributivo.

3. Algumas considerações sobre as propostas do grupo de trabalho¹

3.1 Considerações gerais

Talvez devido à composição do grupo e ao processo decisório adotado, no qual muitas vezes propostas isoladas foram objeto de votação, o documento produzido pelo grupo de trabalho reflete os conflitos não resolvidos entre seus integrantes: em algumas partes o documento espelha uma visão conservadora do sistema de seguridade social, tendente a manter o *status quo* e reforçando ainda mais o princípio contributivo; em outras, é de um claro antagonismo, considerando os direitos aos benefícios como inerentes à própria cidadania e introduzindo os princípios de concessão segundo a necessidade.

Assim, como um todo, o documento peca pela falta de coerência entre seus vários segmentos, como poderá ser observado na análise mais detalhada que se segue. Pode-se também constatar que, em suas partes de maior peso em termos de impactos econômicos, políticos e sociais, predomina a “visão conservadora” e mantém-se a situação hoje vigente ou, pior ainda, reforçam-se os velhos mitos do seguro social.

A visão progressista espelha-se nas propostas que pode-se qualificar de periféricas. Em outras palavras, a noção de que em um seguro social os indivíduos devem contribuir segundo suas possibilidades e receber segundo suas necessidades aplicou-se apenas a algumas propostas de caráter secundário no campo econômico.

Aliás, uma outra falha grave é a ausência quase absoluta de dados de natureza quantitativa que possibilitem uma análise mais adequada das propostas, principalmente quanto a seus impactos sobre o equilíbrio (desequilíbrio) atuarial do sistema previdenciário brasileiro. O ano de 1986 foi, definitivamente, de “vacas gordas” para a Previdência, marcado por um forte crescimento real da folha de salários de contribuição, enquanto se mantinham congelados os valores dos benefícios em manutenção, os pagamentos de pessoal e de serviços

¹ Grande parte deste item foi extraída de: MPAS/Unicamp. *Previdência social brasileira: desempenho econômico-financeiro recente e alternativas de política no horizonte no ano 2000*. 1987.

contratados. Dentro desse clima de euforia, tende-se a esquecer os prováveis indícios de desequilíbrios a longo prazo já detectados, ampliando-se o leque de benefícios e serviços sem a necessária cobertura do lado do custeio.

Finalmente, as propostas do grupo de trabalho são omissas quanto à denominada *previdência complementar privada*. Embora sempre se possa argumentar que o escopo dos temas abordados restringia-se à previdência oficial, na verdade a omissão não se justifica, pois o sistema complementar privado nada mais é do que um apêndice do primeiro; aliás, de “privado”, só tem o nome, já que a esmagadora maioria das fundações de seguridade tem como mantenedoras empresas ou fundações do Estado. Este processo de apropriação de recursos públicos por uma “casta” de privilegiados, efetuado sob a égide e chancelado pelo próprio Estado, nem sequer foi mencionado no relatório a que se teve acesso.

O anexo 1 traz um sumário das propostas a cuja análise se procede a seguir.

3.2 Propostas quanto ao plano de benefícios

A proposta de universalizar a vinculação ao plano contributivo, permitindo, basicamente, o acesso dos trabalhadores rurais, torna-se, no mínimo, questionável, tendo em vista que o atual plano de benefícios apresenta uma série de distorções no campo da equidade. Além disso, não há condições de avaliar os impactos econômico-financeiros da medida nem a adequação das alíquotas, pois não está disponível uma estimativa de qual seria o nível de adesão.

É fundamental também notar que o referencial básico é o sistema atual de benefícios urbanos, em torno do qual as propostas promoveriam alterações de pequena monta. Neste contexto, seria indispensável, como já fixado anteriormente, ter uma projeção, a médio prazo, do comportamento das receitas e despesas do sistema, como está hoje estruturado, e dos dispêndios adicionais.

Por exemplo, a sugestão do aumento de 18 para 21 anos da idade-limite para dependência de filhos e irmãos solteiros e não-ínválidos não se justifica sob o prisma social — dadas as características do mercado de trabalho no Brasil — enquanto os gastos necessários para sua implementação poderão ser elevados.

Por outro lado, várias propostas referentes aos segurados, aos dependentes e ao período de carência têm um impacto provavelmente desprezível em termos financeiros, cabendo, no entanto, registrar algumas observações:

a) a inclusão das donas-de-casa como seguradas facultativas e a equiparação do homem à mulher, para fins de dependência, são plenamente justificáveis do ponto de vista da universalização e da equidade do sistema;

b) a ampliação do período de graça (manutenção da qualidade de segurado sem contribuição) para 36 meses para todos os segurados parece, em princípio, uma medida desnecessária, pois os dispositivos de prorrogação já cobrem a maioria dos casos de desemprego, reclusão, etc.;

c) a proposta de igualar o tratamento dado a todos os contribuintes, quanto ao período de carência, põe mais uma vez em relevo “o princípio contributivo”, ou seja, cobertura e valor de benefício vinculados ao pagamento;

d) a eliminação do período de carência para pensão por morte, auxílio-reclusão e auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, no caso de quaisquer aci-

dentos, representa uma medida bastante acertada sob o ponto de vista da cobertura dos riscos não previsíveis.

Ainda em relação ao período de carência, a proposta de aumento da exigência para aposentadoria por tempo de serviço reforça o “princípio contributivo”, embora possa ter o efeito de aliviar marginalmente o déficit atuarial das aposentadorias por tempo de serviço. Apesar da falta de registros sobre a história retrospectiva da população de contribuintes, estima-se que a medida afetará apenas um grupo que não manteve registro adequado de suas contribuições. Quanto ao aumento da carência para aposentadoria por velhice, a proposta fere o princípio da universalização sem, provavelmente, acarretar uma economia significativa de recursos.

Com referência à apuração do valor do benefício, há de se fazer as seguintes observações:

- a) a eliminação do atual critério de se computar, proporcionalmente, os salários de contribuição das atividades nas quais o segurado não tenha cumprido carência privilegia mais uma vez o “princípio contributivo”;
- b) o cálculo do salário de benefício sobre até um máximo de 36 salários de contribuição é uma medida essencialmente correta em termos de cálculo da renda média, embora não se justifique a definição de um “máximo”, em lugar de um número exato de contribuições. Cabe observar ainda que a proposta pode acarretar alguns problemas administrativos, facilmente superáveis pela melhoria dos sistemas de processamento de dados.

Por outro lado, a proposta de que todos os salários de contribuição a serem computados no cálculo do benefício sejam corrigidos através de índice de custo de vida significa, a médio e longo prazos, um aumento acentuado dos dispêndios do INPS. Ressalte-se que, neste caso, o nível de reposição seria de 100%, teto que dificilmente pode ser observado nos programas de outros países. Além disso, este critério reforça brutalmente o vínculo do valor da contribuição com o valor do benefício.

As propostas de elevação do piso dos benefícios de prestação continuada para 100% do salário mínimo são meritórias apenas se for considerado que o salário mínimo cobre as necessidades de sobrevivência dos segurados. Cabe observar ainda que a medida tem um impacto financeiro a curto prazo, pois atua sobre os estoques de beneficiários.

As sugestões de mudança no cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada desvinculam parcialmente o valor dos benefícios das contribuições e têm um impacto financeiro moderado. Finalmente, a elevação do limite da renda mensal do benefício tem efeitos relativamente pequenos e diluídos ao longo do tempo.

Quanto aos benefícios de prestação continuada, as mudanças previstas para o valor da aposentadoria por invalidez e por velhice e do auxílio-doença implicam impactos financeiros provavelmente pequenos e dispersos ao longo do tempo. As medidas, no entanto, representam apenas jogo de números arbitrariamente postos em discussão.

No que se refere à aposentadoria especial, vale considerar que, se em alguns casos se justifica a aposentadoria precoce em função do desgaste prematuro da capacidade de trabalho, há que se reconhecer a necessidade de uma revisão pe-

riódica dos critérios de concessão, tendo em vista o progresso tecnológico, avanços na medicina, etc. Parece que neste caso o grupo optou pela manutenção pura e simples do *status quo*, sem qualquer preocupação em ver se, no presente, as condições de trabalho nos diversos setores ainda justificam a concessão desse benefício.

As alterações previstas no salário-família e no salário-maternidade são corretas em termos de uma maior equidade do sistema e representam um impacto pequeno nas despesas, embora se deva ter o cuidado de não aumentar o número de fraudes, em particular no caso do salário-maternidade. Da mesma forma, a implementação das propostas sobre o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral devem considerar a possibilidade do controle das burlas ao sistema.

A manutenção das disposições vigentes quanto ao pecúlio concedido aos aposentados que retornam à atividade é uma medida que carece de justificativa, devendo os mesmos estar sujeitos a um teste de necessidade para fins de recebimento do referido benefício. Quanto ao abono anual, cumpre frisar que, em um contexto inflacionário, a medida representa um impacto significativo nas despesas do sistema.

Em relação ao plano contributivo indireto, a proposta referente à cobertura aos residentes carentes, que assegura uma renda mensal vitalícia para todos aqueles sem capacidade contributiva em caso de velhice e invalidez, é bastante acertada, tendo em vista os propósitos de universalização do sistema. Levando-se em conta o número de pessoas com idade entre 65 e 70 anos, que não recebem qualquer benefício da previdência social, os efeitos econômico-financeiros serão provavelmente pequenos.

3.2.1 Acidente de trabalho

A principal questão que merece ser discutida é o porquê da manutenção de um regime separado para os acidentes de trabalho. Quanto à cobertura — que deve incluir os regimes urbano e rural em igualdade de situação e custeio — parece uma proposta pouco viável em termos administrativos e financeiros, embora o princípio seja correto. As medidas referentes às prestações acidentárias, que prevêm a absorção do “auxílio-suplementar” pelo “auxílio-acidente” com a ampliação dos percentuais deste último, podem ser onerosas financeiramente, principalmente se passarem a vigorar em caráter retroativo. Finalmente, apesar do questionamento que deve ser feito quanto à aplicação prática do seguro de acidentes de trabalho ao autônomo, empregador e doméstico, seria imprescindível, no caso de sua implementação, um cálculo atuarial para determinação do impacto financeiro.

3.2.2 Assistência médica

Em primeiro lugar, cabe registrar que algumas propostas reafirmam os propósitos da universalização do sistema, bem como reconhecem a necessidade de um processo de transferência de recursos e de tarefas para os governos estaduais e municipais. Não se avança, no entanto, na definição de mecanismos que garantam efetivamente a igualdade de condições de acesso dos cidadãos aos serviços e ações de saúde. Da mesma forma, a questão da descentralização do siste-

ma não passa do enunciado de um princípio, na medida em que não está previsto de que forma esse processo se vai dar.

Por outro lado, a proposta quanto ao financiamento do setor da saúde parece bastante equivocada e merece ser discutida. A idéia da utilização de receitas fiscais da União como principal fonte de recursos para a assistência médica se deve ao fato de que os recursos previdenciários, até então alocados para este fim, são insuficientes. Nada garante, entretanto, que a inclusão dos programas de saúde no orçamento fiscal possa resolver o problema. Pelo contrário, a análise retrospectiva do financiamento da área social demonstra que, na negociação por recursos da União, sistematicamente estes programas são colocados em segundo plano. E mais, em momentos de crise, com a queda na arrecadação e o controle dos gastos do governo, reduzem-se ainda mais os recursos destinados a esta área, exatamente num período em que as demandas sociais são exacerbadas.

3.2.3 Assistência social

As mesmas considerações feitas sobre a assistência médica valem para as propostas relativas à assistência social. Insiste-se, mais uma vez, na desvinculação do custeio desses programas das receitas previdenciárias. Acredita-se na possibilidade de que os mesmos possam ser incluídos no orçamento fiscal, sem prejuízo do volume de recursos atualmente destinado a essa área. Quanto à proposta de descentralização do poder decisório e da gestão financeira, também não se avança em termos de definição da política a ser adotada.

3.2.4 Financiamento da Previdência

Em primeiro lugar, a diversificação da base de financiamento da Previdência sugerida pelo grupo de trabalho diz respeito à instituição de uma contribuição adicional sobre o lucro bruto das empresas. Esta medida objetiva não só uma maior estabilidade das receitas, como uma maior equidade na distribuição setorial da carga previdenciária, a partir da desoneração parcial da folha de salários.

A proposta de diversificação das alíquotas de contribuição dos empregados — 3% para salários até 1,5 salário mínimo e 5% até três salários mínimos —, com a manutenção do teto, significa uma perda de receita da ordem de 3,7%.

Finalmente, em relação à contribuição da União à Previdência, observa-se que cabe à União a cobertura das insuficiências financeiras do Sinpas, além dos custos de pessoal administrativo do INPS, do Iapas e do Inamps. Assim, na prática, a proposta da comissão daria à Previdência uma “conta em aberto” junto ao bolso dos contribuintes.

4. *Análise sumária da Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social*

O anexo 2 contém uma cópia do “sumário executivo” preparado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social a partir do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social.

Como se poderá verificar, o projeto de lei diverge, em muitos pontos, das propostas apresentadas pelo grupo de trabalho. De uma forma geral, o primeiro reveste-se de um caráter mais homogêneo quanto aos aspectos ideológicos e conceituais, abrindo caminhos para uma verdadeira universalização da previdência social como direito inerente à cidadania. Neste sentido, a integração progressiva dos trabalhadores rurais e a ampliação do acesso à cobertura dos riscos sociais básicos a trabalhadores de baixa renda do mercado informal, donas-de-casa e estudantes constituem avanços significativos. Por outro lado, a ampliação do elenco dos benefícios do Prorural, embora com méritos no plano teórico, poderá acarretar problemas operacionais, principalmente quanto à concessão do auxílio-doença comum.

Talvez as medidas mais polêmicas que constam do projeto de lei sejam aquelas que estabelecem limite de idade para as aposentadorias comuns e especiais. Fixado em 55 anos para todos aqueles com rendimentos superiores a três salários mínimos (dispensado até este limite) certamente acarretará uma acirrada oposição dos grupos de interesse contrariados. Sob o prisma teórico-conceitual, a fixação de limite de idade, mesmo com a ressalva de isenção até certo montante, não imprime, necessariamente, uma maior progressividade e seletividade do sistema; a rigor, melhor seria um limite de valor de benefício.

Na prática, a medida de fato reduzirá um pouco a iniquidade do atual sistema, estancando as transferências perversas de recursos, onde a grande massa de trabalhadores de baixa renda financia um contingente diminuto — porém oneroso — de aposentados por tempo de serviço, sem a mais remota chance de virem a usufruir desse benefício. Como demonstra a tabela 1, as aposentadorias por tempo de serviço e especiais respondem por aproximadamente 35% do número das aposentadorias urbanas em manutenção, *vis-à-vis* uma participação de praticamente 60% nas despesas com este tipo de benefício.

Tabela 1
Aposentadorias urbanas
(Médias 1979-85)

Tipo de benefício	Participação no total (%)	
	Em número	Em valor
Invalidez	48,97	28,09
Tempo de serviço	31,50	52,82
Velhice	14,57	11,27
Especial	4,87	7,61
Outras	0,30	0,21
Total	100,00	100,00

Fonte: tabulações Dataprev.

Sob o ponto de vista dos impactos econômico-financeiros da medida, resta uma questão básica: se a aplicação do limite de idade atingir apenas aqueles que se vincularem ao sistema após a aprovação da lei, os resultados só serão significativos a muito longo prazo. Nesta situação, ficará provavelmente criado o impasse a nível de aprovação política da medida, pois os eventuais ganhos no futuro dificilmente compensariam, aos olhos de quem cabe votar a matéria, os prejuízos políticos imediatos, associados à imposição do limite de idade.

Mesmo tendo em vista os efeitos pouco significativos da medida no curto prazo, esta faz ainda algum sentido sob o prisma de justiça social. Como mostra a tabela 2, não se justifica que 59,21% dos aposentados por tempo de serviço do sexo masculino, em cadastro em maio de 1982, e 73,27 dos aposentados do sexo feminino tivessem, na data de início do respectivo benefício, 55 anos ou menos.

Tabela 2

Percentual de aposentados por tempo de serviço até cada idade¹

Idade na data de início do benefício	Sexo (%)		
	Masculino	Feminino	Ambos os sexos ²
Até 45 anos	4,41	10,93	5,05
Até 50 anos	28,25	44,48	29,43
Até 55 anos	59,21	73,27	59,61
Até 60 anos	81,90	90,05	81,56

Fonte: Dataprev. *Dados preliminares*. Maio 1982.

¹ B.42 — Aposentadoria por tempo de serviço ordinária.

² Representa o percentual de pessoas, de ambos os sexos, que tinham até a idade indicada, na data de início do respectivo benefício. Inclui aqueles beneficiários para os quais o cadastro não contém o item sexo.

Se, no entanto, a intenção do Poder Executivo for a de aplicar os limites aos atuais contribuintes, e mesmo na hipótese pouco provável de aprovação pelo Congresso Nacional, é certo que esbarrará em uma sucessão infundável de causas no Judiciário. Fundamentados nos princípios de reserva legal (anterioridade) — que diz não poder lei posterior ao fato regulá-lo — e na existência do princípio do direito adquirido, é bastante provável que os tribunais venham a jogar por terra as novas regras estabelecidas.

Em suma, o enxerto principal incluído pela tecnoburocracia, embora meritório em suas intenções, tem, a nosso ver, poucas chances de sucesso no campo político.

Embora se possa criticar um limite de renda (no caso, cinco vezes o valor-base) arbitrariamente definido como uma linha, pois melhor seria algo contínuo e progressivo, a introdução da seletividade na concessão do salário-família, do auxílio-natalidade e do auxílio-funeral é um bom começo. Em outras pala-

vras, a melhoria do valor desses benefícios deveria ser inversamente proporcional aos rendimentos, sem haver um único divisor de águas como o proposto.

A instituição da mesma base de cálculo para todos os benefícios e sua correção plena pelo índice de custo de vida poderá ser, como já comentado anteriormente, extremamente onerosa ao sistema previdenciário. Além disso, reforça o vínculo entre contribuições e benefícios, ou seja, anda exatamente no sentido inverso ao da aplicação do critério de necessidade. Se, por um lado, este procedimento traria maior “transparência” aos cálculos, a mesma clareza poderia ser obtida através de um melhor esquema de comunicação social, sem tornar o sistema brasileiro um dos únicos — senão o único — onde o fator de reposição igualaria a unidade.

Também a revisão das aposentadorias de regime especial, ao estabelecer o valor como 1/30 do salário de benefício multiplicado por quantos anos forem os de serviço até o limite de 95% (à exceção dos ex-combatentes, cujo limite é 100%), reforça o princípio contributivo, sem guardar qualquer relação com as necessidades do segurado.

A proposta de utilização do “valor-base” como parâmetro próprio para a previdência social, é, sem dúvida, uma faca de dois gumes: tanto poderá ser corretamente utilizada, tornando-se um fator de redução de incerteza por parte dos formuladores de política e dos segurados, como poderá prestar-se a usos pouco nobres, como o aviltamento do valor dos benefícios. Aliás, a julgar pela experiência, toda vez que se desvinculou a política previdenciária do parâmetro salário mínimo, convergiu-se para métodos no mínimo “pouco transparentes” de reduzir a despesa com aposentadorias e pensões.

No que se refere ao custeio, a instituição de um adicional de contribuição sobre o resultado operacional das empresas modifica bastante a proposta do grupo de trabalho. Em vez de ser a recomendável diversificação das bases de custeio, com vistas a uma melhor distribuição da carga tributária entre fatores de produção, setores de atividade e grupos de contribuintes, a medida é, de fato, mais uma investida do estamento previdenciário em busca de mais recursos e poder. Esta investida se complementaria com as propostas de instituição da alíquota adicional de 2,5% sobre a folha de salários de instituições financeiras e a liberação do teto de contribuições das empresas, medidas que já foram, inclusive, objeto de decreto-lei.

Na proposta de redução, para 10%, da alíquota de contribuições de trabalhadores autônomos não-profissionais liberais com renda até cinco vezes o valor base, é interessante observar que não há aparentemente qualquer estimativa de novas adesões ao sistema e de custos dos respectivos benefícios. Neste sentido, um ponto importante é que o projeto de lei altera valores de contribuições e de benefícios sem que ao menos seja apresentado um sumário de “nota técnica atuarial” que possibilite a sua avaliação no plano econômico-financeiro. Esta mesma “nota” deveria esclarecer, por exemplo, porque se continua com contribuições diferenciadas para os empregados em geral (8,5 a 10%), funcionários públicos de autarquias (7,2%) e funcionários públicos comuns (6%), quando isto contradiz frontalmente a diretriz de universalização.

O estabelecimento de um percentual fixo de 2,8% da receita global da União para atendimento de suas responsabilidades junto à Previdência não é também justificado em parte alguma do Projeto. A nosso ver, trata-se, mais uma vez, de um jogo arbitrário de “números mágicos”.

As medidas visando dar maior transparência ao sistema, como a instituição de conselhos de administração com representação tripartite, podem ser bas-

tante eficazes dependendo, principalmente, do grau de vontade política do governo em torná-las operacionais.

Finalmente, a criação da Organização Nacional de Seguridade Social (ONSS), que, além do Sistema Nacional de Seguridade Social (SNSS) inclui os sistemas de seguridade dos congressistas (SSC), das forças armadas (SFA), dos funcionários federais (SFF), dos estados e Distrito Federal (Sest/D) e dos municípios (SMun), parece mais uma dança de siglas do que uma verdadeira reformulação do que quer que seja (ver anexo 3). Na verdade, cada sistema continua exatamente como dantes, com todas as idiosincrasias que lhe são peculiares.

5. *Outras iniciativas do Executivo*

Paralelamente à criação de grupos de trabalho e à elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social, vem o governo tomando uma série de iniciativas, em sua grande parte através de decretos-lei.

Assim é que, em 1968, foi extinta a contribuição de aposentados e pensionistas para custeio da assistência médica e, em 1987, dentre outras medidas, foi criada a já citada contribuição adicional de 2,5% sobre a folha de salários de instituições financeiras e liberado o teto de contribuição das empresas.

Pela via de projetos de lei, encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional um anteprojeto de lei estabelecendo um piso mínimo de Cz\$ 1.559,52 para aposentadorias (95% do salário mínimo) e a extensão do auxílio-doença aos rurícolas e aos trabalhadores rurais antes de 26 de maio de 1971. O mesmo projeto de lei prevê a reposição das perdas do valor dos benefícios em vigor no período 1979-84, causadas pela prática de utilizar o salário mínimo já reajustado como base para enquadramento nas diversas faixas da política salarial então vigente.

Sem tirar-lhes o mérito, estas iniciativas isoladas carecem de um referencial teórico-conceitual e visam, ao que tudo indica, fins estritamente políticos. Não há, também, preocupação em aquilatar os impactos econômico-financeiros de médio e longo prazos, restringindo-se as justificativas meramente aos saldos orçamentários e/ou de caixa existentes no momento.

6. *Conclusões*

As propostas do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social, o (ante) Projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social, bem como as recentes iniciativas do Executivo no que tange à legislação previdenciária, deixam de atingir a meta de tornar o acesso à previdência social universal, guardando vínculo unicamente com o exercício da cidadania. As primeiras pecam por não só preservarem o *status-quo* como, em certa medida, por ampliar e perpetuarem um sistema de privilégios.

Já o (ante) projeto de lei, embora repleto de intenções meritórias, não chega a alcançar, pelo menos no curto e médio prazos, uma reformulação, de fato, do sistema previdenciário. Ainda que aparentemente baseados em um modelo coerente de seguridade social, as propostas principais padecem de dois grandes males: diminuto impacto econômico-financeiro, conjugado a dificuldades de toda ordem no campo jurídico e político.

Por outro lado, a principal crítica às medidas recentemente tomadas pelo Poder Executivo é a falta de avaliação (ou pelo menos de divulgação) de seus efeitos no médio e longo prazos.

Finalmente, é de causar surpresa que se pretenda reformular um sistema de previdência social sem que antes se proceda a uma profunda avaliação atuarial de suas perspectivas, levando em conta os fatores demográficos, econômicos e institucionais que interferem no processo. Se esta avaliação existe, que seja oficialmente divulgada a bem da transferência do processo decisório. Caso contrário, é hora de atribuir-lhe prioridade, sob pena de, ao se formular propostas alternativas, perder-se a oportunidade de corrigir eventuais desequilíbrios.

A previdência será ou deixará de ser viável dependendo exclusivamente da prudência de seus administradores. Por isto, é hora de “jogar aberto”, disseminando as informações relevantes e partilhando as responsabilidades das decisões com a sociedade como um todo. Só assim será possível evitar a recorrência das crises cíclicas que parecem assolar a previdência e assistência social no Brasil.

Anexo 1

Principais propostas aprovadas pelo Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social

A) Plano de benefícios

I — Plano contributivo

1. Segurados

1.1 Universalizar o acesso ao plano contributivo, considerando como segurados, em igualdade de condições, todos os trabalhadores rurais e urbanos que contribuam diretamente, mesmo os que se filiem com mais de 60 anos de idade.

1.2 Incluir as donas-de-casa de qualquer condição como seguradas facultativas, desde que não exerçam atividades remuneradas.

1.3 Ampliar o período de graça (manutenção da qualidade de segurado sem contribuição) para 36 meses, para todos os segurados.

2. Dependentes

2.1 Equiparar o homem à mulher para fins de dependência.

2.2 Aumentar de 18 para 21 anos (ambos os sexos) a idade limite para dependência de filhos e irmãos solteiros e não inválidos.

2.3 Estender à mulher as condições exigidas para dependente designado, qual seja: a pessoa designada só pode ser menor de 21 anos ou maior de 60 anos, ou inválida.

3. Carência

3.1 Dar tratamento equânime a todos os contribuintes individuais (exceto domésticos), identificando a data de filiação à Previdência Social com a data de pagamento da primeira contribuição, não valendo, para este efeito, as contribuições recolhidas em atraso e relativas a períodos anteriores à inscrição. No caso dos domésticos, a data considerada é aquela da assinatura da carteira de trabalho.

3.2 Eliminar o período de carência para pensão por morte e auxílio-reclusão e também para auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, no caso de quaisquer acidentes.

3.3 Aumentar, de 60 para 120 contribuições mensais, a carência exigida para as aposentadorias por tempo de serviço e por velhice, prevendo, para esta última, uma transição paulatina.

4. Apuração do valor do benefício

4.1 Salário de benefício

4.1.1 Igualar o critério de apuração de salário de benefício para todos os benefícios de prestação continuada, tornando este critério mais justo e coerente:

a) todos os benefícios — tanto aqueles que hoje têm seu salário de benefício calculado sobre os 12 últimos salários de contribuição, apurados em um período de 18 meses, como aqueles que têm este salário calculado sobre os 36 últimos salários de contribuição, apurados em um período de 48 meses — passarão a ter o salário de benefício calculado sobre até um máximo de 36 salários de contribuição, imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data de entrada do requerimento e apurados agora em um período não superior a 60 meses.

b) o valor do salário de benefício, para todos os benefícios, em vez de tal como hoje, será de $1/12$ ou $1/36$, conforme o caso, da soma dos salários de contribuição, e deverá ser calculado mediante média aritmética simples das somas dos salários de contribuição apurados na forma explicitada na letra *a*;

c) retificar a atual distorção de não se atualizarem monetariamente os 12 últimos salários de contribuição para fins de apuração do salário de benefício, quando se atualizam apenas os 24 anteriores; desta forma todos os salários de contribuição computados no cálculo serão previamente corrigidos, individualmente, através de índice de custo de vida.

4.1.2 Eliminar a diferenciação existente entre o maior valor-teto do salário de benefício — hoje a igual a Cz\$ 12.220,00 (20 unidades salariais) — e o limite máximo do salário de contribuição — hoje igual a Cz\$ 16.080,00 (20 salários mínimos). Ambos passarão a representar 20 salários mínimos. O menor valor-teto do salário de benefício passará, por conseguinte, a representar 10 salários mínimos e não mais 10 unidades salariais.

4.1.3 Considerar, para efeito de cálculo do salário de benefício, quando o segurado exerce atividade concomitante, apenas os salários de contribuição re-

ferentes às atividades com relação às quais o período de carência foi cumprido. Fica, portanto, eliminado o atual critério de se computar, proporcionalmente, os salários de contribuição das atividades concomitantes nas quais o segurado não tenha cumprido a carência.

4.2 Renda mensal dos benefícios

4.2.1 Quando o salário de benefício for superior ao menor valor-teto (agora igual a 10 salários mínimos), calcular a renda mensal dos benefícios de prestação continuada da seguinte forma:

- a) sobre a parcela igual ou inferior ao menor valor-teto serão aplicados os percentuais previstos nesta proposta para cada benefício e calculados de acordo com o tempo de contribuição efetiva do segurado;
- b) sobre a parcela que exceder ao menor valor-teto não será mais aplicado o critério de apropriação em função de quantas contribuições tenha o segurado realizado acima do menor valor-teto, a partir de junho de 1973, data da elevação do limite de contribuição de 10 para 20 salários mínimos, ou seja, $1/30$ desta parcela por grupo de 12 contribuições que ele tenha realizado acima do menor valor-teto. Sobre esta parcela excedente continuará a ser aplicado o coeficiente de $1/30$, mas agora em função de quantos forem os grupos de 12 contribuições que a Previdência, coletivamente, já tenha recebido acima do menor valor-teto, a partir de junho de 1973. A este critério terá jus qualquer segurado, independentemente de quantas contribuições tenha ele efetuado acima do menor valor-teto. Ficará eliminado o limite de utilização de 80% desta parcela, observando-se que o coeficiente a ser aplicado não poderá ser superior ao percentual da parcela *a* a que o segurado fizer jus;
- c) a renda mensal será igual à soma das parcelas *a* e *b*.

4.2.2 Elevar o limite da renda mensal do benefício, na sua concessão e nos reajustes, de 90% do maior valor-teto do salário de benefício para 95% do mesmo.

4.2.3 Elevar o piso dos benefícios de prestação continuada para os seguintes percentuais do salário mínimo mensal:

- a) aposentadoria: de 90 para 100%;
- b) auxílio-doença: de 75 para 100%;
- c) pensão: de 60 para 100%.

5. Benefícios de prestação continuada

5.1 Aposentadoria por invalidez

5.1.1 Elevar o valor deste benefício dos atuais 70% do salário de benefício mais 1% por ano completo de atividade ou de contribuição, até o máximo de 30%, para 80% do salário de benefício mais 1% por ano completo de atividade.

de ou de contribuição, até o máximo de 20%, permanecendo as atuais restrições do menor valor-teto. Desta forma, o segurado que faça jus a uma aposentadoria por invalidez, de início já tem garantidos 80% do seu salário de benefício, alcançando agora 100% deste salário não mais aos 30 anos de atividade ou de contribuição, mas aos 20 anos, respeitadas as restrições do menor valor-teto.

5.1.2 Reduzir de 55 para 50 anos a idade limite para que aposentados por invalidez se submetam, obrigatoriamente, aos exames periciais médicos e processos de reabilitação profissional proporcionados pela Previdência Social.

5.2 Auxílio-doença

5.2.1 Aumentar o valor deste benefício dos atuais 70% do salário de benefício mais 1% por ano completo de atividade ou de contribuição, até o máximo de 20%, para 80% do salário de benefício mais 1% deste salário por ano completo de atividades ou de contribuição, até o máximo de 20%, permanecendo as restrições do menor valor-teto. Assim, o segurado que faça jus ao auxílio-doença, além de ter o percentual inicial de seu salário de benefício majorado, não terá mais o limite de 90% deste salário, o qual poderá ser integral aos 20 anos de atividade ou de contribuição, respeitadas as restrições do menor valor-teto.

5.3 Pensão

5.3.1 Manter as atuais disposições quanto ao valor deste benefício: 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou da que teria direito se na data de seu falecimento estivesse aposentado, mais tantas parcelas de 10% do valor da aposentadoria quantos forem os seus dependentes, até o máximo de cinco.

5.4 Aposentadoria por velhice

5.4.1 Elevar o valor deste benefício dos atuais 70% do salário de benefício, mais 1% por ano completo de atividade ou de contribuição, até um máximo de 25%, para 80% do salário de benefício mais 1% por ano completo de atividade ou de contribuição até o máximo de 20%, mantidas as restrições do menor valor-teto. Desta forma, aumentou-se o percentual inicial — o segurado, ao fazer jus a este benefício após 120 contribuições mensais, terá direito a 90% do salário de benefício, observadas as restrições do menor valor-teto.

Além disso, eliminou-se a restrição atual desta aposentadoria de só utilizar 95% do salário de benefício, permitindo ao segurado, após 20 anos de atividade ou de contribuição, atingir 100% deste salário, enquanto que hoje ele tem direito, no máximo, a 95% aos 25 anos de atividade ou de contribuição.

5.5 Abono de permanência em serviço

5.5.1 Estabelecer o valor do abono de permanência em serviço como um percentual fixo e único (25%) da aposentadoria a que o segurado teria direito a partir de 30 anos de atividade ou de contribuição, para o homem e a mulher. Sendo este abono uma alternativa à aposentadoria por tempo de serviço, é mais coerente defini-lo como uma percentagem desta, em vez de calculá-lo diretamente a partir do salário de benefício do segurado, o que vem favorecendo os requisitantes de mais alta renda (já que a parcela do salário de benefício que

excede ao menor valor-teto é, atualmente, computada para o abono de permanência em serviço na mesma magnitude que é para a aposentadoria). O reajuste do valor do abono será na mesma proporção do que seria concedido à aposentadoria por tempo de serviço.

5.6 Aposentadoria especial

5.6.1 Manter a prioridade à cobertura previdenciária nos casos de perda de capacidade laborativa, conservando o justo direito das pessoas que se dedicam a atividades perigosas, insalubres ou penosas de poderem se aposentar com menos tempo de serviço que as demais.

Sua concessão continuará sendo devida ao segurado que trabalhou durante 15, 20 ou 25 anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviço para este efeito considerado perigoso, insalubre ou penoso em decreto do Poder Executivo.

Valor: 70% do salário de benefício mais 1% por ano completo de atividade ou de contribuição até o máximo de 25%, observadas as restrições de menor valor-teto.

5.7 Salário-família

5.7.1 Garantir um amparo complementar mais significativo às famílias dos segurados de baixa renda, elevando o salário-família de 5% para 10% do salário mínimo por filho menor de qualquer condição, até 14 anos de idade ou inválido de qualquer idade. Tornar sua concessão seletiva, ou seja, restrita a segurados com renda igual ou inferior a cinco salários mínimos, mas estendendo-a aos empregados domésticos e aos contribuintes individuais, qualquer que seja a forma de sua remuneração, passando a denominá-lo abono-família.

Obs.: O princípio de seletividade foi aprovado, estando, entretanto, sua implementação, no que diz respeito aos quantitativos estipulados, condicionada a revisões periódicas de tal forma a compatibilizar a relação dispêndio/custeio. Esta disposição também se aplica aos demais casos em que o princípio de seletividade está presente.

5.8 Salário-maternidade

5.8.1 Manter as atuais disposições para a segurada empregada que hoje, em licença-maternidade, faz jus a seu salário durante quatro semanas antes de oito depois do parto.

5.8.2 Ampliar a proteção à maternidade, concedendo às seguradas que atualmente não fazem jus a este benefício e que tenham cumprido uma carência de 12 contribuições mensais o abono-maternidade, no valor de um salário mínimo, durante quatro semanas antes e oito após o parto.

5.8.5 Criar, para o segurado do sexo masculino, o salário ou abono-paternidade, a ser concedido no caso de falecimento ou incapacidade da mãe de seu filho, reconhecido legalmente ou adotado com até dois meses de idade, até que a criança atinja três meses de idade. Desta forma, garantem-se as condições mínimas para que o pai possa manter o filho a seu lado.

6. Benefícios de pagamento único

6.1 Auxílio-natalidade

6.1.1 Elevar o valor deste auxílio de um valor de referência da localidade de trabalho do segurado para um salário mínimo por filho nascido e, ao mesmo tempo, restringir sua concessão aos segurados com renda mensal inferior ou igual a cinco salários mínimos.

6.2 Auxílio-funeral

6.2.1 Elevar de até dois valores de referência da localidade de trabalho do segurado para dois salários mínimos o valor deste benefício, bem como concedê-lo seletivamente, restringindo-o a segurados de renda inferior ou igual a cinco salários mínimos.

6.2.2 Conceder este auxílio não apenas ao executor do funeral do segurado, mas também ao segurado executor do funeral de seus dependentes.

6.3 Pecúlio

6.3.1 Manter as disposições ora em vigor, concedendo-o aos segurados que se filiam à Previdência Social após terem completado 60 anos e aos aposentados que retornam à atividade.

6.4 Abono anual

6.4.1 Alterar o valor do abono anual igualando-o à última renda mensal recebida no ano civil a título de benefício, em vez de concedê-lo, como hoje, no valor de 1/12 do total recebido no ano civil.

A — Plano contributivo indireto

1. Prorural

1.1 Manter o Prorural com sua formulação atual, face às peculiaridades das relações de trabalho no meio rural, incluindo, porém, a concessão de aposentadoria para as viúvas anteriores a 1971, devida a partir da data de formulação desta medida.

2. Cobertura aos residentes carentes

2.1 Assegurar a todos os residentes sem capacidade contributiva, com mais de 65 anos, amparo nos riscos de velhice e de invalidez, através da concessão de uma renda mensal vitalícia.

B) Acidente de trabalho

1. O acidente de trabalho, assim entendido o dano físico ou mental ocasionado pelo exercício de trabalho ou em virtude de sua realização, deve continuar a ter proteção própria no plano das prestações especiais, acrescida à da cobertura dada às prestações comuns nos eventos de doença, invalidez e morte.

2. Sua cobertura deve compreender os regimes urbanos e rural em igualdade de situações e de custeio, abrangendo não só os empregados, inclusive os domésticos, mas também os trabalhadores autônomos e os empregadores no exercício de suas atividades laborativas.

3. Devem ser mantidas as prestações acidentárias já existentes na legislação em vigor, absorvendo-se, porém, o atual “auxílio-suplementar” pelo “auxílio-acidente”, ampliando-se a escala deste a partir de 30 até 60% (ao invés dos 20 e 40% atuais), numa conceituação mais precisa das condições da redução da capacidade laborativa.

4. Deve ser garantida ao segurado empregado a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente do auxílio-doença, pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses.

5. A comunicação do acidente deve ser feita pela empresa até o dia útil seguinte ao mesmo, sob pena de multa imposta pela Previdência Social, no valor de uma a 20 vezes o menor salário mensal pago na empresa, sucessivamente dobrado nas reincidências. Na falta dessa comunicação e sem prejuízo de multa, poderão fazê-la, para os efeitos legais, o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública. Deverá ser estabelecido um curso rápido e efetivo para os trâmites dessa comunicação e a concessão da assistência médica e do benefício devido, simplificando-se drasticamente a sistemática atual.

6. O custeio das prestações de acidente do trabalho deverá continuar a ser feito pela empresa na forma da legislação vigente. Quanto aos segurados trabalhador autônomo, empregador e doméstico, deverá ser fixada, como acréscimo, uma média compatível com a que for estabelecida para o cálculo das demais prestações comuns que lhes são asseguradas.

7. Será dada ênfase à segurança e higiene do trabalho, por parte das empresas e empregados. As medidas neste sentido serão sempre de caráter coletivo. Na oportunidade do investimento, as empresas deverão incorporar os dispositivos de segurança coletiva, sem o que serão aplicadas sanções sob a forma de restrições de crédito ou suspensão de incentivos e outras vantagens na importação de equipamentos às empresas que infringirem estes dispositivos.

Nas empresas, ou setores das mesmas, já instaladas, serão aplicadas as mesmas medidas. Se constatada sua impossibilidade técnica, avaliada pelo órgão, serão adotadas medidas de caráter individual, sendo aplicadas multas e outras sanções àquelas empresas que infringirem estes dispositivos.

8. O trabalhador deve ter o direito de recusar o trabalho perigoso, comunicando o fato ao empregador, à Cipa e ao sindicato, sem por isso sofrer penalidade ou redução de direito trabalhista.

9. Deverão ser mantidas as atuais taxas de contribuição dos empregadores para complementação de custeio do seguro de acidente do trabalho (0,4, 1,2 e 2,5%), adotando-se o seguinte mecanismo de franquia securitária:

a) além do salário integral dos 15 primeiros dias de afastamento para tratamento acidentário, as empresas pagarão ao acidentado, mensalmente, a diferença entre o salário (reajustado) e o auxílio-doença, este a encargo do seguro de acidentes do trabalho;

b) no caso de incapacidade inferior a 30%, as empresas pagarão ao acidentado um pecúlio (prestação única), calculado sobre o valor da aposentadoria por invalidez (um percentual proporcional à incapacidade), por ocasião da alta do tratamento acidentário, em percentual avaliado pela perícia de acidentes do INPS. Excluem-se destas franquias os casos de acidente de trajeto e os de acidentes e doenças do trabalho em estabelecimentos com número inferior a 20 empregados. Estes casos ficam a cargo do seguro de acidentes do trabalho.

10. A Previdência Social terá atribuições diretas na promoção e na vigilância das medidas de prevenção de acidentes do trabalho, sem prejuízo das que cabem ao Ministério do Trabalho e em conjunto com este sempre que necessário. Os

serviços de saúde devem também incluir como suas ações próprias o controle das condições do ambiente do trabalho, em termos de prevenção dos acidentes do trabalho e das doenças ocupacionais, assim como as ações médico-assistenciais daí decorrentes e a operação do sistema de vigilância epidemiológica correspondente. Para evitar os inconvenientes da tríplice fiscalização das empresas pelos órgãos governamentais, os Ministérios do Trabalho, da Previdência e Assistência Social e da Saúde farão convênio de atuação fiscal.

11. Deve ser promovida e assegurada a participação efetiva dos empregados nas Cipas, garantindo-se a estabilidade na empresa enquanto exercerem o mandato e até 12 meses, no mínimo, após o término deste. As empresas com 50 ou mais empregados deverão constituir uma Cipa e proporcionar todas as medidas necessárias ao seu efetivo funcionamento. As que tiverem número menor poderão organizá-la igualmente. Na inexistência desta, haverá sempre um delegado sindical com atribuições idênticas.

12. O repasse à Previdência Social, por parte das companhias seguradoras que administrem o seguro obrigatório, de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, deve ser de 30%, para custeio da assistência médico-hospitalar e como compensação dos benefícios outorgados em consequência.

13. O pagamento das prestações por acidente do trabalho, pela Previdência Social, não exclui a responsabilidade civil da empresa, em caso de culpa ou dolo, por parte desta, que tenha causado o acidente.

14. A Previdência Social deverá propor ação regressiva contra a empresa responsável que comprovadamente infringir os preceitos de prevenção de acidentes do trabalho, dando causa à concessão das prestações correspondentes. No acidente do trabalho, por falta grave ou dolo do empregador, este arcará com um acréscimo sobre o valor dos benefícios a serem pagos pela Previdência ao acidentado ou dependentes. Não poderá o empregador fazer seguro para tal efeito. Nem o acréscimo elidirá o direito do trabalhador à reparação, na forma da lei civil.

15. Aos dirigentes sindicais, no decurso do mandato, devem ser garantidas, nas eventualidades, as prestações acidentárias como se estivessem em efetivo exercício dos seus empregos ou atividades profissionais.

16. Deve ser criado um sistema de informações, na Previdência, específico para acidente de trabalho.

17. A Previdência Social deve se comprometer a criar novos centros de reabilitação profissional, para acidentados de trabalho e moléstias não diretamente a ele relacionadas, bem como a aparelhar e a dotar de recursos humanos os já existentes. Particular atenção deve ser dada à atividade de reintegração ao trabalho, reprofissionalização e recolocação no mercado de trabalho dos acidentados parcialmente incapacitados. Deverá também ser programado o atendimento precoce, pelo CRP, dos casos de acidentes graves onde se prevê uma incapacidade parcial ou invalidez.

Além destas recomendações, o grupo sugeriu que devem ser considerados os seguintes tópicos, seja para reforçar pontos já deliberados, seja para posterior análise:

a) com relação ao item 5, sugere que se considere fortemente a questão da garantia do emprego, no geral, e principalmente no caso dos acidentados no trabalho.

b) no que diz respeito ao item 6, considera como ponto fundamental que não seja permitida a redução do salário dos acidentados no trabalho.

C) Assistência Médica

1. As ações de assistência médico-hospitalar, assim como as de proteção e promoção da saúde, devem ser reorganizadas sob a conformação de um sistema único de saúde (SUS), com comando único em cada esfera de governo.

2. O acesso aos serviços e ações de saúde deve ser universalizado e igualitário, sem separação de clientela: previdenciários ou não e urbano e rural, etc.

3. O setor da saúde, assim organizado, deve ser de responsabilidade do Estado, separado da Previdência Social, a quem cabe o pagamento de benefícios, pensões e aposentadorias à população

4. O financiamento do setor da saúde deve ter como fonte de recursos receitas fiscais da União, dos estados e municípios, que substituirão, gradativa e progressivamente, a fonte previdenciária, tendo como meta final um crescimento de recursos alocados ao setor até os níveis de 8 a 10% do PIB.

5. À medida que forem recompostas as receitas e fontes de financiamento do setor da saúde, e sem deixar de alocar recursos que somem os percentuais necessários e indispensáveis a uma boa assistência à saúde da população previdenciária, o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) irá se retirando gradualmente de seu financiamento.

6. Os recursos do setor deverão ser operados através de um mecanismo administrativo especialmente criado para a gestão dos recursos oriundos do FPAS e dos tesouros federal, estadual e local. Tal mecanismo deverá permitir a participação e o controle dos trabalhadores, inclusive os do próprio setor da saúde e da população usuária, sobre o planejamento e execução dos serviços de saúde.

7. As ações Integradas de Saúde (AIS) devem ser vistas como estratégia de transição para o SUS, com a finalidade de otimizar os recursos públicos aplicados no setor, devendo ter correções no seu curso para impedir o clientelismo e o desvio dos recursos previdenciários para ações não próprias do setor.

8. A unificação do setor da saúde em nível federal deve dar-se através de um novo órgão, redimensionado, que não se confunda com as estruturas do atual Inamps e do atual Ministério da Saúde.

9. A descentralização, entendida como redistribuição de funções e atribuições entre as várias esferas de governo, deve ser outra diretriz essencial do SUS, cabendo aos municípios e distritos submunicipais a execução das ações de saúde, observando o princípio de proximidade entre a ação administrativa e o ato finalístico, assim como as autonomias estaduais e municipais.

10. Deve ser iniciado um processo efetivo de descentralização das unidades de atendimento do Inamps, tendo como critério de regionalização a localização administrativa e o âmbito dos equipamentos (considerar a hierarquia funcional, o perfil epidemiológico, as estruturas administrativas de estados e municípios, o perfil sócio-econômico da região, as hierarquias urbanas, etc.).

11. Deve ser iniciado um processo efetivo de modernização gerencial que inclua o remanejamento de pessoal técnico e administrativo excedente do centro para a periferia do sistema e para funções de atendimento, com a informatização de procedimentos e mecanismos de controle operacional.

12. Devem ser aprovadas as contratações para o Inamps, previstas em regime de excepcionalidade, sempre por concurso, com prioridade para os concursos já realizados e para aqueles de nível médio destinados a suprir os recursos humanos necessários à eliminação progressiva da capacidade ociosa de unidades ambulatoriais e hospitalares.

13. No processo de reforma tributária devem ser transferidos recursos para os estados e municípios, de modo que estes possam co-participar do esforço de universalização do atendimento médico.

14. Estas recomendações devem ser encaminhadas à Comissão de Reforma Sanitária, como subsídio deste grupo de trabalho, fazendo parte do Relatório Final do GT Grupo de Trabalho Reestruturação da Previdência Social.

D) Assistência Social

1. A assistência social deve sair do âmbito do Sinpas, enquanto sistema de seguro social, permanecendo, entretanto, no âmbito do MPAS.

Por *previdência social* (ou seguro social) entende-se: programa de proteção social (ou seguridade social) de cujo custeio o trabalhador participa mediante contribuições individuais, em correspondência a riscos sociais definidos, ou é custeado por outras fontes.

Por *assistência social* (ou serviços sociais) entende-se: programa de proteção social (ou seguridade social) de várias modalidades, não correspondentes a um risco social definido, no conceito do seguro social, e de prestação descontínua.

2. Deve-se proceder à unificação das instituições e fundos de assistência social dentro do MPAS.

3. Deve-se adotar política efetiva de descentralização do poder decisório e administração de recursos com participação da clientela a nível local.

4. Deve haver financiamento específico, e custeio próprio, para as atividades de assistência social, no orçamento fiscal, permitindo um fluxo contínuo de recursos não oriundos das contribuições previdenciárias e não incidindo sobre a folha de salários.

5. Deve-se observar a prática de gestão colegiada nos conselhos propostos no relatório da comissão instituída pela Portaria PT/GM 3.764, de maio de 1986.

6. Deve haver permanente e efetivo controle e acompanhamento das entidades filantrópicas para verificar o preenchimento dos requisitos legais, inclusive no que diz respeito à expedição do certificado.

E) Financiamento da Previdência

1. Considerar a folha de salário como base exclusiva da Previdência e, portanto, integrar ao seu financiamento as alíquotas sobre a folha, correspondentes ao salário-educação, Incra, Senai, Sesi, etc.

2. Eliminar a atual confusão entre a obrigação constitucional e legal da União de aportar recursos ao financiamento do SINPAS, através da contribuição da

União, e a faculdade, constitucional e legal, de criar tributos e contribuições para constituir esta obrigação. Uma vez que a União não vem cumprindo sua obrigação para com a Previdência, calcular a contribuição da União a partir do que é devido e não totalmente pago, expresso em alíquota sobre a folha de salário, a ser arrecadada diretamente pela Previdência.

3. Manter no regulamento de custeio da Previdência a responsabilidade da União pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do SINPAS.

4. Eliminar o teto de contribuições das empresas.

5. Diversificar a base de financiamento da Previdência, acrescentando à contribuição sobre a folha de salários nova contribuição incidente sobre o lucro bruto das empresas. Esta medida tem como objetivo não só estabilizar a receita da Previdência como também alterar a incidência da contribuição previdenciária na direção dos setores de maior relação entre a geração de lucros e a utilização da mão-de-obra.

6. Passar as contribuições incidentes sobre a folha, e apropriadas pelo Sesi, Senai, Sesc e Senac, para a nova base, visando manter seus níveis de arrecadação.

7. Ampliar a diversificação das alíquotas de contribuição dos empregados sobre a folha de salário, reduzindo as alíquotas incidentes sobre as faixas salariais até três salários mínimos, de modo a aumentar a progressividade da arrecadação e viabilizar a universalização do plano básico. Deverão ser criadas novas alíquotas de 3% e 5%, para salários até 1,5 salário mínimo e três salários mínimos, respectivamente.

8. No caso de contribuintes em dobro, e coerentemente com o item anterior, reduzir a alíquota de contribuição para grupos de contribuintes de rendimentos mais baixos, tais como autônomos não profissionais liberais, donas-de-casa, e, no meio rural, trabalhadores por conta própria e pequenos produtores. Para os autônomos, cobrar das empresas os encargos previdenciários, de modo a proteger os assalariados de uma indução à mudança de sua relação de emprego por parte dos empregadores.

9. Assegurar que o financiamento total da assistência social e da assistência médica da população não previdenciária seja feito exclusivamente com recursos fiscais, não comprometendo indevidamente a receita gerada por contribuições previdenciárias.

Anexo 2

Resumo das propostas de reestruturação da Previdência Social

1. Princípios da mudança

O diagnóstico do estado atual da Previdência Social brasileira evidencia que sua evolução desequilibrada, sob vários ângulos, acumulou distorções marcantes que falsearam seu caráter eminentemente social.

Partindo da análise criteriosa dessas distorções, buscou-se conciliar realisticamente os requisitos de justiça social e os constrangimentos financeiros do sistema previdenciário e do estágio econômico-social do país.

No contexto de redefinição do próprio conceito de seguridade social estabeleceu-se, como premissa fundamental, que a vinculação individual e formal ao sistema previdenciário não exclui o direito coletivo de acesso, tendo em vista a incidência direta ou indireta dos encargos previdenciários sobre toda a sociedade.

Assim, as propostas de transformação da Previdência Social brasileira orientaram-se pelos princípios básicos expostos nos itens a seguir.

2. Universalização de cobertura com conseqüente ampliação do direito básico de cidadania associada ao seguro social

2.1 Garantia, a todo residente no país, do *amparo previdenciário*, concedido aos maiores de 65 anos e aos inválidos carentes, com renda mensal de 0,5 valor-base.

2.2 Integração, de forma gradual, dos segurados rurais ao sistema geral contributivo, respeitadas as peculiaridades e condições do setor, especialmente em relação aos encargos. Desta forma, garantiu-se a cobertura dos riscos sociais básicos (doença, invalidez, velhice e morte), e definiu-se o período de transição em 10 anos, com alíquotas iniciais de 3,5% para o empregado e de 6,5% para o empregador.

2.3 Proteção dos trabalhadores rurais sem condição de ingresso no sistema geral contributivo, ampliando-se o atual Prorural através da extensão, ao cônjuge, da cobertura para os riscos sociais básicos e introdução do auxílio-doença comum e do auxílio-reclusão.

2.4 Ampliação do acesso à proteção social aos trabalhadores de baixa renda (urbanos e rurais) que não se situam no mercado formal de trabalho (biscoiteiros, ambulantes, eventuais, etc.), garantindo-lhes também a cobertura dos riscos sociais básicos, mediante alíquota reduzida, de 10% sobre escala de até cinco salários-base.

2.5 Permissão de acesso dos maiores de 60 anos ao sistema geral contributivo, em igualdade de condições com os demais trabalhadores.

2.6 Faculdade de as donas-de-casa terem acesso ao sistema geral contributivo, mediante alíquota reduzida de 10% sobre escala de até cinco salários-base, cobertos os riscos sociais básicos.

3. Reforço do caráter social e distributivo da Previdência Social

3.1 Prioridade absoluta no atendimento aos riscos sociais básicos que podem atingir o trabalhador e sua família, através de:

a) eliminação do período de carência para os riscos não programáveis (morte, e invalidez e auxílio-doença decorrentes de acidente do trabalho, etc.); e, em contrapartida, elevação do período de carência de cinco para dez anos para os riscos programáveis: tempo de serviço, velhice, etc;

b) introdução do limite mínimo de idade de 55 anos para a concessão da aposentadoria por tempo de serviço, dispensando-se, no entanto, a implementação deste limite, quando o seu valor for de até três vezes o valor-base;

c) ampliação do período de graça (manutenção da qualidade de segurado, independentemente de contribuição) para 36 meses, incondicionalmente, com o objetivo de prevenir prováveis prejuízos aos contribuintes de baixa renda, mais vulneráveis à perda temporária de seu vínculo empregatício ou da capacidade contributiva;

d) elevação dos percentuais iniciais que definem os valores dos benefícios (aposentadorias de 90 para 95%; auxílio-doença de 75 para 95% e pensão por morte e auxílio-reclusão de 60 para 95%), de modo a melhorar a cobertura dos riscos básicos não programáveis dos segurados com pouco tempo de filiação ao Sistema;

3.2 Introdução do princípio de seletividade em função da renda, de forma a privilegiar os benefícios de menores rendimentos, através de:

a) melhoria dos valores dos benefícios como salário-família, auxílio-natalidade e auxílio-funeral, restringindo sua concessão a segurados com ganhos até cinco vezes o valor-base;

b) elevação dos pisos mínimos de todos os benefícios de duração continuada para 95% do valor-base.

4. Adequação do sistema, objetivando equidade do seguro social

4.1 Igualdade de tratamento a homens e mulheres, na definição dos dependentes e na concessão do abono-paternidade.

4.2 Mesma base de cálculo para todos os benefícios:

a) cômputo de até 36 em 60 meses dos salários-de-contribuição;

b) correção desses salários pelo índice de custo de vida;

c) adoção de média aritmética simples.

Este critério, racional e justo, assegura ao trabalhador o valor do benefício próximo da sua renda quando em atividade, e simplifica um procedimento dos mais estigmatizados na previdência social: o beneficiário não consegue entender como é calculado seu benefício, pela enorme complexidade do critério atual.

4.3 Revisão dos regimes especiais de aposentadoria, levando em conta a efetiva perda da capacidade laborativa e/ou redução da expectativa de sobrevivência do trabalhador, decorrente da atividade que exerce, para estabelecimento dos critérios técnicos e sociais que justifiquem as condições especiais.

4.4 Instituição do valor-base como parâmetro próprio da Previdência Social. Isto significa a desvinculação do salário mínimo, que vem sendo indevidamente

utilizado como indexador da economia como um todo, dificultando a adoção de piso mínimo da política salarial do governo, com os reflexos decorrentes nos dispêndios com benefícios, dentre outros, não se justificando o seu atrelamento ao sistema previdenciário.

5. Diversificação e adequação do sistema de financiamento, promovendo uma redistribuição mais equitativa da carga tributária entre fatores de produção, setores de atividade e grupos de contribuintes

5.1 Instituição de contribuição complementar que reflita o resultado operacional das empresas e não apenas de parte de seus custos. Tal medida visa atingir de forma seletiva os setores de uso intensivo de capital e com maiores índices de lucratividade, sem onerar diretamente os encargos sobre a folha de salário e assegurar maior estabilidade às receitas da Previdência, tornando-as menos vulneráveis aos ciclos econômicos.

5.2 Instituição de alíquota adicional de 2,5% sobre a folha de salário das instituições financeiras em geral, de modo a igualar os encargos sociais entre os setores de atividade.

5.3 Liberação do teto de contribuição das empresas, aumentando a progressividade das contribuições e atenuando a discriminação em favor dos setores que disponham de um contingente significativo de empregados com salários superiores ao limite estipulado.

5.4 Reformulação da contribuição do autônomo de forma mais equânime e compatível com sua atividade e nível de renda, possibilitando o aumento do número de contribuintes individuais de baixa renda.

5.5 Redefinição da contribuição da União (2,8% de sua receita global) para precisar sua responsabilidade e garantir seu efetivo cumprimento, especialmente para o financiamento das ações de natureza redistributiva e fiscal desenvolvidas através do sistema previdenciário.

6. Democratização e transparência

6.1 Instituição, no âmbito do INPS e do Inamps, de conselhos de administração com representação tripartite, aos quais se subordinará a gestão desses órgãos, patrimônio do trabalhador e da sociedade brasileira.

6.2 Modernização da estrutura gerencial interna, de modo a atingir níveis mais elevados de eficiência administrativa e a restaurar a dignidade do servidor da Previdência Social.

6.3 Inclusão de todos os setores da sociedade brasileira em debates e reflexões sobre os problemas afetos à área, garantindo a pertinência dos rumos do sistema previdenciário brasileiro.

Anexo 3

Seguridade Social Brasileira

Organização Nacional de Seguridade Social*

Sistema Nacional de Seguridade Social	Segurado	Contribuição		Benefício	
		Empregado	Empregador	Tipo	Cálculo
Regime Geral Contributivo Direto (RGCD)					
a) Geral	Trabalhador urbano Trabalhador rural, salvo o atendido pelo PCDR Trabalhador avulso Empregado doméstico Empregador urbano Empregador rural	Base de incidência (salário de contribuição — alíquota): até três vezes o valor base — 8,50%; de três até cinco vezes — 8,75%; de cinco a 10 vezes — 9,00%; de 10 a 15 vezes — 9,50%; de 15 a 20 vezes — 10,00%	18,4% sobre a folha + 2,5% do lucro líquido. No caso do empregador doméstico, a alíquota é 11,5% sobre o salário de contribuição	Pensão por invalidez Pensão por velhice Auxílio-doença Auxílio-acidente Pensão por tempo de serviço	Renda mensal (RM) = 80% do salário de benefício (SB) + 1% por 12 contribuições até o máximo de 20% a) $RM = 95\% SB$, quando é menor do que o menor valor-teto; b) $RM = a + 1/30$ em 12 contribuições com limite de 80% do valor-teto, quando é menor do que um valor-teto
	Trabalhador Autônomo	Profissionais liberais: 20% sobre o salário de contribuição Demais: 10%	14,4% sobre o total do pagamento efetuada	Pensão especial (atividade insalubre, penosa ou perigosa)	$RM = 80\% SB + 1\% \text{ salário/ano}$, até o máximo de 95%

(Continua)

(Continuação)

Sistema Nacional de Seguridade Social	Segurado	Contribuição		Benefício	
		Empregado	Empregador	Tipo	Cálculo
	Religioso Facultativo	20% sobre o salário de contribuição		Pensões por tempo de serviço em condições especiais	Aeronauta: RM = 1/30 SB anos de serviço, não excedendo 95% do salário Professor e jornalista: RM = 95% SB
				Auxílio natalidade	Cota única = Cz\$964,80 por segurado com RM ≤ 5 salários mínimos
				Abono familiar	Cota mensal = 10% do valor-teto por filho menor
				Abono-maternidade Abono-paternidade	RM = salário do(a) segurado(a)
				Pensão por morte Auxílio reclusão	a) 50% do valor da aposentadoria que recebia ou a que teria direito + parcelas de 10% do valor dela até o máximo de cinco; b) acidente do trabalho = salário de contribuição no dia do acidente = se SB + cota única = 30 vezes o valor-base
				Auxílio-funeral	
				Abono anual	

(Continua)

(Continuação)

Sistema Nacional de Seguridade Social	Segurado	Contribuição		Benefício	
		Empregado	Empregador	Tipo	Cálculo
				Serviços médicos, farmacêuticos e odontológicos Serviço social Reabilitação profissional	
b) Programa Contributivo Direto do Trabalhador Rural (PCDR)	Empregado produtor rural	3,5% sobre o salário de contribuição	6,5% sobre o salário de contribuição	Pensão por invalidez Pensão por velhice Auxílio-doença Auxílio-acidente Auxílio-reclusão Auxílio-funeral Serviços médicos, farmacêuticos e odontológicos Serviço social Reabilitação profissional	Igual ao RGCD/Geral
	Empregador rural (pessoa física)	3,5% sobre o salário de contribuição			
	Segurados facultativos Trabalhador autônomo Produtor individual Produtor que trabalha em regime de economia familiar Auxiliar deste produtor Pescador, marisqueiro e garimpeiro	10% sobre o salário de contribuição			

(Continua)

(Continuação)

Sistema Nacional de Seguridade Social	Segurado	Contribuição		Benefício	
		Empregado	Empregador	Tipo	Cálculo
Regime Geral Contributivo Indireto (RGCI)					
a) Prorural	Trabalhador rural			Pensão por velhice Pensão por invalidez Pensão por morte Auxílio-funeral Serviços médicos	50% do valor-base
				Serviço social Auxílio-doença Reabilitação profissional Auxílio-reclusão Acidente do trabalho	
b) Amparo	Maior de 65 anos sem renda			Amparo previdenciário	50% do valor-base
Regime Facultativo (RF)					
a) Programa Facultativo das Donas-de-Casa (PFDC)	Dona-de-casa maior de 16 anos, sem atividade remunerada	10% sobre o salário de contribuição		Pensão por invalidez Pensão por velhice Auxílio-doença Abono maternidade Auxílio-funeral Serviços médicos Serviço social	Igual ao RGCD/Geral

(Continua)

(Conclusão)

Sistema Nacional de Seguridade Social	Segurado	Contribuição		Benefício	
		Empregado	Empregador	Tipo	Cálculo
b) Programa Facultativo do Estudante (PFE)	Estudante	8,5% sobre o salário de contribuição		Pensão por invalidez Pensão por morte Pecúlio por morte Serviços médicos Serviço social Reabilitação profissional	RM = 50% do valor-base RM = 50% do valor-base Cota única de duas vezes o valor-base
c) Programa Facultativo Complementar (PFC)					
Regime de Dependente do Funcionário Federal (RDFF)	Funcionário público e seus dependentes Segurado facultativo	6% sobre o salário de contribuição		Pensão vitalícia Pensão temporária Pensão especial Pecúlio especial	50% do salário de contribuição Três vezes o salário-base do segurado.

* A Organização Nacional de Seguridade Social (ONSS) compreende também: o Sistema de Seguridade Social dos Congressistas (SSC), o Sistema de Seguridade das Forças Armadas (SFA), o Sistema de Seguridade dos Funcionários Federais (SFF), o Sistema de Seguridade dos Estados e do Distrito Federal (SEst/DF) e o Sistema de Seguridade dos Municípios (SMun).

Summary

This paper discusses several proposals for a Brazilian social security reform. In its first part it emphasizes the existence of multiple and often conflicting approaches to a reform.

The second part establishes an analytical framework, by discussing some myths and contradictions that surround social security, and social assistance.

Part three concentrates on the discussion of specific proposals of a technical work-group concerning the following areas: pensions, workmen's compensation benefits, medical assistance, and social security financing. The main findings are that a conservative view (maintaining the *status quo* and/or increasing privileges) of the social security systems predominated when the group dealt with really basic issues while a progressive one (horizontal expansion of social security) was found in more peripheral questions.

Part four contains an analysis of a bill elaborated by the Ministry of Social Security and Social Assistance, focusing on the question of imposing a minimum age of 55 for retirement whenever the retirement pension is more than three times the minimum wage. The paper shows that although technically sound, this bill might face great political resistance to become a law.

Part five discusses some of the initiatives already taken by the government, such as the elimination of the contribution ceiling paid by business, the creation of a 2,5% additional contribution on total salaries paid by financial institutions and the establishment of a minimum level for all continuously paid urban pensions. It's noted that without a general framework, Government action has a piecemeal approach.

The conclusions are:

- a) the work-group's proposals tend to be very conservative;
- b) the bill presented by the Ministry of Social Security has two basic drawbacks — small financial impact in the short run and strong political resistance against it;
- c) initiatives already taken by the government lack a long run evaluation of its impacts.

