

3.2.7. TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Um dos avanços obtidos pela Lei Geral de Previdência Pública foi a exigência de divulgação dos dados referentes aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos. Tal procedimento é de suma importância para que se dê maior rigor técnico e planejamento das ações. Além disso, foram padronizados os modelos de relatórios e a modelagem dos dados, permitindo uma análise comparativa dos regimes próprios.

Essa experiência foi implementada com êxito nos Estados Unidos. Na reforma dos regimes estaduais de previdência dos servidores públicos daquele País, observou-se a falta de padronização dos relatórios referentes ao desempenho dos investimentos e ao grau de fundamento dos referidos regimes. Assim, após reconhecer a necessidade da padronização na apresentação dos dados, criou-se, em 1992, uma estrutura básica que serviria para relatar as questões financeiras dos planos – *Governmental Accounting Standards Board (GASB)*.

Desde então, a maioria dos planos de previdência locais e estaduais americanos prepara suas demonstrações de acordo com as regras estipuladas no *Statement n.º 5 (GASB, 1986)*, que especifica o que os planos devem relatar em seus ativos em relação ao valor de mercado e as suas obrigações de acordo com o conceito chamado *pension benefit obligation (PBO)*.

O Ministério da Previdência e Assistência Social tem desenvolvido amplo trabalho de disponibilizar os meios necessários para que os estados e os municípios tenham condições de cumprir as exigências de enviar os relatórios previstos na legislação.

Para isso, consoante os avanços tecnológicos, tem-se priorizado a utilização da Internet como instrumento de disseminação da previdência pública. O Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio de seu endereço eletrônico, www.previdenciasocial.gov.br, oferece diversos serviços para os gestores previdenciários de municípios, estados e da própria União, tanto os necessários ao cumprimento das exigências legais quanto os de conteúdo informativo. Ressalte-se que toda a informação é pública e sem restrições de acesso.

A página eletrônica principal do MPAS contém diversos assuntos relativos aos regimes próprios, identificados pelo título "Previdência no Serviço Público". Dentre as opções disponíveis, cabe destacar:

- ⊖ CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária: permite ao ente público, mediante identificação pelo nome do estado ou do município, verificar sua situação de regularidade e imprimir seu certificado;
- ⊖ Extrato Previdenciário: informa os recolhimentos de contribuições ao INSS, retenções do Fundo de Participação dos Municípios – FPM efetuadas referentes a dívidas previdenciárias parceladas, a situação de regularidade do regime próprio, o enquadramento nos critérios previstos em lei e a compensação previdenciária;
- ⊖ Demonstrativo Previdenciário: acessado pelo ente público para informar receitas e despesas previdenciárias, o quantitativo de servidores ativos, inativos e pensionistas, e o saldo financeiro. Após o preenchimento será automaticamente enviado para a base de dados existente no Ministério para consulta e cumprimento da exigência legal;

- ⊖ Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial: resumo da avaliação atuarial realizada pelo ente público, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Geral de Previdência Pública;
- ⊖ Legislação – contém toda a legislação federal atualizada sobre previdência pública, como também legislação previdenciária dos estados e municípios.

Toda esta estrutura tem como objetivo principal difundir a cultura previdenciária, facilitando a fiscalização dos regimes pelos próprios servidores públicos. Além disso, auxilia as entidades de controle interno e externo em seu papel fiscalizador das contas públicas.

3.2.8 . A EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL

Apesar de todos os avanços alcançados com a Reforma da Previdência, os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ainda convivem com dispositivos fáticos e normativos que impedem a obtenção do equilíbrio desejado.

O déficit atuarial decorre da aplicação de normas ultrapassadas e da dificuldade de se obterem novas fontes de custeio, o que impede a estabilização das contas previdenciárias dos entes federados.

O resultado de todas essas distorções provoca déficits elevados nos regimes próprios de previdência em todas as esferas de governo que, por sua vez, coloca sérias dificuldades para as finanças públicas. Isso pode ser demonstrado pelo déficit atuarial da União e dos estados no ano de 2001, conforme tabela 4.

Ressalte-se que esse déficit representa a diferença entre as receitas e as despesas previdenciárias no período total de vínculo do servidor com o referido regime, incluindo seus dependentes. Esse déficit atuarial é apurado da seguinte forma:

- i. calcula-se o valor presente do fluxo futuro da despesa com benefícios aos servidores e seus dependentes. Assim, para cada servidor ativo ou inativo, calcula-se o valor presente dos pagamentos futuros de seu benefício até sua completa cessação em virtude do seu falecimento ou do falecimento de seus eventuais pensionistas, o seu falecimento e da sua respectiva pensão, e não somente o montante financeiro a ser despendido no exercício atual;
- ii. calcula-se também o valor presente dos fluxos futuros das receitas de contribuições aportadas do momento atual até o momento em que esse participante cessa suas contribuições;
- iii. calcula-se o valor das reservas, ou seja, quanto o regime deve a seus participantes pela diferença entre os valores presentes dos benefícios e das contribuições. Como, além do fluxo futuro de contribuições, os regimes previdenciários, em alguns casos, também dispõem de ativos acumulados, o déficit atuarial é calculado pela diferença entre o valor das reservas e a dos ativos acumulados.

TABELA 4
Passivo Atuarial da União e dos estados (R\$ milhões – 2001)

Estado	Ativos	Inativos	Patrimônio Líquido	Déficit
Alagoas	1.980	2.130	740	3.370
Amazonas	1.660	2.420	323	3.757
Bahia	6.446	9.401	1.255	14.591
Ceará	3.153	4.598	614	7.137
Distrito Federal	4.120	6.008	802	9.325
Espírito Santo	2.130	3.107	415	4.823
Goiás	1.863	6.197	–	8.060
Maranhão	812	1.185	42	1.954
Mato Grosso	1.428	2.082	–	3.510
Mato Grosso do Sul	2.304	1.764	41	4.027
Minas Gerais	11.344	16.545	2.209	25.679
Pará	2.545	2.650	–	5.196
Paraíba	2.640	3.851	514	5.977
Paraná	720	13.848	918	13.596
Pernambuco	4.565	6.659	NI	11.225
Piauí	1.942	2.832	378	4.396
Rio de Janeiro	21.666	25.865	7.824	39.706
Rio Grande do Norte	2.773	1.076	17	3.833
Rio Grande do Sul	8.743	12.753	1.703	19.793
Rondônia	975	792	–	1.767
Santa Catarina	3.596	9.035	–	12.631
São Paulo	19.327	28.189	NI	47.516
Sergipe	1.649	1.925	–	3.573
Tocantins	678	990	132	1.536
TOTAL ESTADOS	109.059	165.907	17.984	256.981
Civis	46.104	132.050	-	178.154
Militares	61.634	176.531	-	238.165
TOTAL UNIÃO	107.738	308.581	-	416.319
TOTAL UNIÃO/ESTADOS	216.797	474.488	17.984	673.300

Fonte: Avaliações atuariais, DRAAs e projeções atuariais enviados à CGAET.

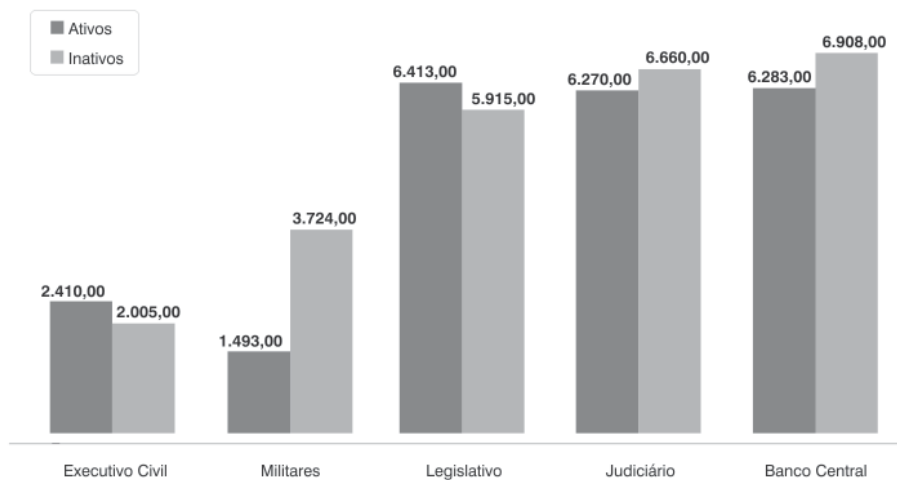
O passivo dos regimes próprios de previdência social da União e dos estados é de aproximadamente R\$ 673 bilhões (tabela 4), equivalente a 61 % do PIB nacional. Esse valor representa os recursos necessários para a capitalização dos fundos previdenciários como forma de garantir o pagamento dos benefícios aos servidores públicos inativos e aos pensionistas, assim como àqueles que, em atividade, ainda não implementaram os requisitos para se aposentar, mas que virão a fazê-lo.

Grande parte desse passivo atuarial é de responsabilidade da União - cerca de R\$ 416 bilhões ou 37 % do PIB, sendo R\$ 178 bilhões referentes à previdência dos servidores civis e R\$ 238 bilhões referente à previdência dos militares. Já com relação aos estados, nota-se que o passivo atuarial está concentrado na Região Sudeste, responsável por 47 % do total estadual, em que se destacam os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A decisão do Supremo Tribunal Federal vedando a contribuição previdenciária para os servidores inativos e pensionistas teve duplo impacto nas contas previdenciárias: impediu a continuação da cobrança dos beneficiários que já contribuía para o regime próprio de previdência e proibiu a instituição da exação nos regimes previdenciários que ainda não cobravam.

Ademais, foi mantida uma antiga distorção no sistema, qual seja o aposentado do setor público continua a receber mais que o servidor ativo da mesma categoria, pois, ao se aposentar, deixa de contribuir para a previdência, aumentando sua remuneração líquida. Acrescente-se que a vinculação do reajuste dos benefícios ao aumento concedido aos servidores ativos, dispositivo constitucional denominado paridade entre ativo e inativo, mantém a distorção ao longo do tempo.

GRÁFICO 15
Despesa Média com Servidores Públicos da União – 2001. Em R\$.



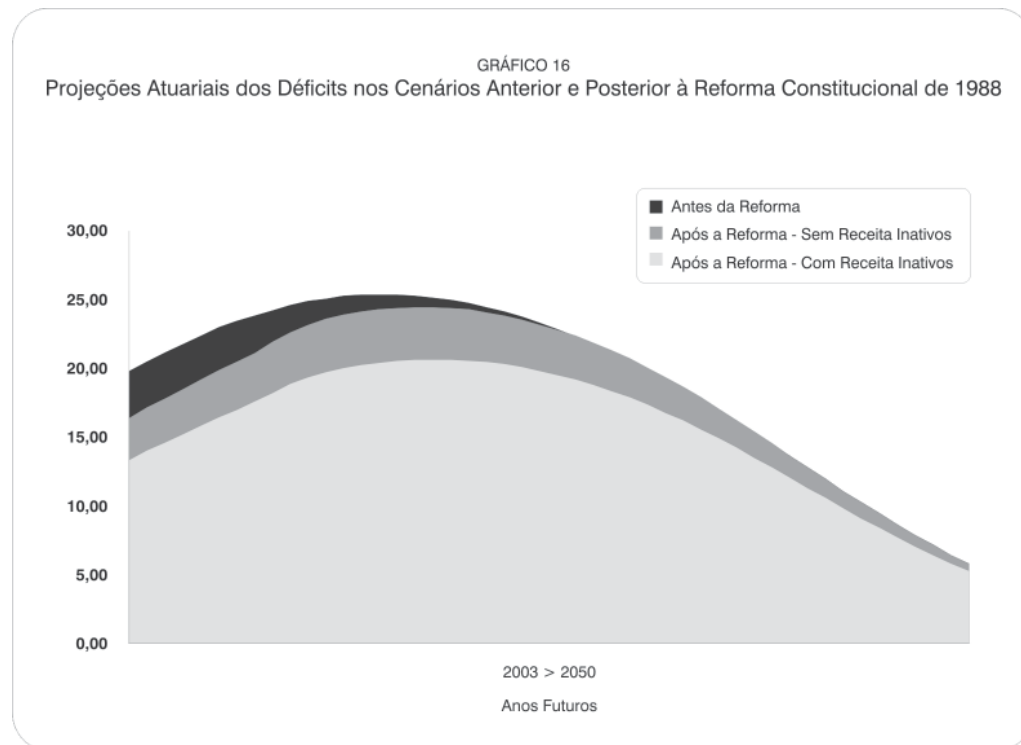
Analisando o gráfico 15, verifica-se que a diferença entre as aposentadorias e os salários mensais pode chegar a 149%, como no caso dos militares.

As projeções atuariais, realizadas com fundamento nas medidas adotadas até o momento, revelam a necessidade de aperfeiçoamento na modelagem do atual sistema previdenciário dos servidores públicos.

Como exemplo, apresentamos uma análise feita para o regime dos servidores civis da União em relação aos dados coletados no final de 2001. Foi considerado o impacto das regras atuais sobre a presente geração dos servidores ativos, inativos, os respectivos dependentes e pensionistas, considerando, portanto, uma massa fechada.

O gráfico 16 apresenta o impacto das medidas adotadas na reforma sobre o déficit previdenciário dos servidores civis da União. As situações apresentadas retratam o déficit sem a reforma e o novo déficit, aplicando-se as regras constitucionais atualmente vigentes.

A diferença entre essas duas situações está retratada pela área azul do gráfico, demonstrando que, ao longo das próximas três décadas, estima-se uma redução no déficit, acumulado no período, da ordem de R\$ 41,23 bilhões.



O impacto das medidas, como era de se esperar, diminui paulatinamente no decorrer dos anos até o momento em que todos os atuais ativos estiverem aposentados, e, a partir dessa data, os débitos serão praticamente iguais, na hipótese de nenhum novo ingresso de servidores civis na União.

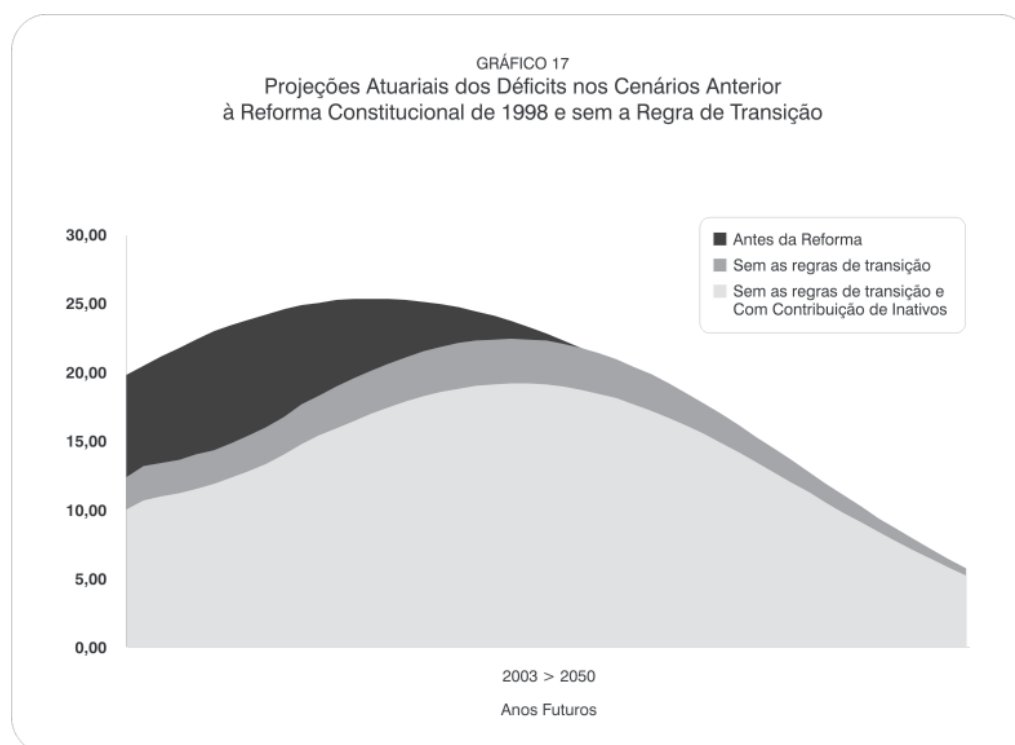
Em outras palavras, o cálculo atuarial revela que, em relação à atual geração de ativos, a reforma provoca efeitos de curto e médio prazos pela postergação da aposentadoria. No longo prazo, considerando um período de aproximadamente 30 anos, todos os servidores estarão aposentados, fato que explica a coincidência das curvas com e sem reforma no longo prazo para o gráfico 16.

Como medida auxiliar no equacionamento dos desequilíbrios financeiros e atuariais dos regimes próprios, foi proposta a contribuição de inativos, ainda não aprovada. O gráfico 16 também apresenta estimativa para essa receita, percebendo-se que o impacto dessa medida é relevante, com significativa redução do déficit atuarial. Isso se deve ao fato de a contribuição dos inativos influenciar não apenas os benefícios a conceder, mas também o estoque já existente.

Nesse cenário, e apenas para fins comparativos, foi imaginada a aplicação de uma alíquota para os servidores inativos igual à atualmente em vigor para os servidores ativos, isto é, 11% para os servidores e 11% para a União. A análise gráfica revela que o efeito dessa premissa é de suma importância na redução do déficit ao longo dos anos futuros. O impacto financeiro dessa medida proporcionaria às contas públicas uma economia, nas próximas três décadas, de R\$ 103,48 bilhões, demonstrando sua importância para o equilíbrio da situação do regime previdenciário da União no futuro próximo.

O gráfico 17 considera um cenário hipotético, em que não haveria regras de transição para as aposentadorias programadas, mas, ao contrário, todos os servidores se aposentariam pelas regras permanentes.

O impacto da não-aplicação das regras de transição varia de acordo com o horizonte temporal de análise. Em curto prazo, seus efeitos são superiores à contribuição de inativos. Em outras palavras, no curto prazo, a postergação de aposentadorias tem efeito redutor sobre o déficit maior que a contribuição de inativos e pensionistas. Porém, no longo prazo, como todos os atuais ativos estarão recebendo benefícios previdenciários, a instituição de contribuição sobre inativos gera maior impacto atuarial do que modificações nas regras de qualificação aos benefícios. Nesse cenário, a redução do déficit previdenciário ao longo das próximas três décadas, quando comparado com a situação antes da reforma, seria de R\$ 129,50 bilhões (gráfico 17). Por sua vez, a instituição da contribuição de inativos nestas condições reduziria o déficit nos próximos 30 anos em R\$ 217 bilhões.



Nota-se, portanto, que as inovações trazidas pela reforma da previdência dos servidores públicos pela EC n.º 20/98 proporcionaram impacto positivo nas contas previdenciárias, permitindo redução da trajetória ascendente do déficit do regime próprio de previdência. Contudo, essas medidas carecem de complementos com outras de natureza estrutural, como forma de garantir a auto-sustentabilidade permanente dos regimes próprios de previdência, gerando maior segurança a todos os servidores públicos e seus familiares e garantindo a manutenção do nível de bem-estar na inatividade.

Por fim, a tabela 5 sintetiza os impactos atuários de diversos cenários em relação à situação sem reforma.

Cenário	Redução
Condições Atuais	41,2
Contribuição de Inativos	103,5
Inaplicabilidade da Regra de Transição	129,5
Inaplicabilidade da Regra de Transição e Contribuição de Inativos	217,0

Fonte e Elaboração: SPS/MPAS
Obs. Não estão descontados os juros

A Previdência Complementar, compreendendo as entidades fechadas e as abertas, integra o Sistema Previdenciário brasileiro, que congrega ainda, como assinalado no início deste livro, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, a cargo do INSS, e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS.

Atualmente, o Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) do Ministério da Previdência e Assistência Social são os órgãos reguladores e fiscalizadores, respectivamente, do sistema de Previdência Complementar Fechado, enquanto o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgãos do Ministério da Fazenda regulam e fiscalizam, respectivamente, a Previdência Complementar Aberta e as seguradoras.

4.1. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20

A promulgação da Emenda Constitucional (EC) n.º 20, em 1998, relativa à reforma da Previdência, deu início à revisão do quadro regulatório do regime de Previdência Complementar e constituiu-se na oportunidade de, resguardada a previdência básica, de natureza pública, universal e compulsória, fomentar a Previdência Complementar, ampliando sua participação no sistema previdenciário brasileiro.

O marco legal originário da Previdência Complementar foi a Lei n.º 6.435, sancionada em 1977. Essa legislação básica manteve-se praticamente intacta desde a sua edição, muito embora a evolução técnica e a realidade do mercado de trabalho tivessem há muito provocado distanciamento entre o arcabouço legal e a prática das entidades fechadas. As lacunas vinham sendo supridas por normas infralegais, que traziam certa insegurança tanto para os participantes dos planos de benefícios como aos agentes responsáveis por sua regulamentação e fiscalização.

Dando prosseguimento às reformas introduzidas pela EC n.º 20/98, o Poder Executivo propôs um conjunto de três projetos de Leis Complementares (PLCs), visando aperfeiçoar o marco regulatório do sistema de previdência complementar: os PLCs n.º 8 e 10/99, sancionados em 29 de maio de 2001, originaram as Leis Complementares 108 e 109, respectivamente, e o PLC n.º 9/99, ainda em tramitação no Congresso.

O principal objetivo da reforma da Previdência Complementar foi o incentivo ao desenvolvimento do sistema fechado, modernizando a legislação e fortalecendo os instrumentos de fiscalização, controle e melhoria da gestão, para que, resguardando-se os direitos e as garantias dos participantes, o sistema fosse estruturado com mais segurança e transparência, viabilizando, como consequência, o fortalecimento da poupança interna e dos investimentos de longo prazo no País.

4.2. LEI COMPLEMENTAR N.º 109/01

A Lei Complementar n.º 109/01 priorizou a gestão das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), com foco nos planos de benefícios, diferentemente da legislação anterior (Lei n.º 6.435/77), cujo centro era a entidade

fechada, uma vez que naquele momento as EFPC se confundiam com os próprios planos de benefícios. Cada entidade, geralmente, administrava um único plano de benefícios. Normalmente, esse plano era na modalidade de benefício definido (BD). Assim, todos os controles da entidade e as informações contábeis, atuariais e de investimentos prestadas ao órgão fiscalizador tinham como parâmetro a entidade fechada, ao invés do plano de benefícios.

Na referida Lei Complementar foi estabelecida a obrigatoriedade da adoção de normas técnicas que garantam a solidez dos planos de benefícios quanto à solvência, à liquidez, à segurança e ao zelo pelo equilíbrio atuarial. Também se buscou fortalecer a transparência na gestão, por meio do aumento da representação dos participantes nos Conselhos, além da responsabilização direta dos gestores dos fundos.

Dentre os novos institutos previstos na nova lei geral da Previdência Complementar, que buscam segurança, atratividade e expansão do sistema, destacam-se:

Benefício Proporcional Diferido (*vesting*) – faculta ao participante de plano de benefícios, no caso de cessação de vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o instituidor, antes da aquisição do direito ao benefício programado pleno, usufruir o benefício da aposentadoria proporcional ao tempo de vinculação ao plano, a ser concedido, quando cumpridos os requisitos de elegibilidade. Esse instituto já foi regulamentado pela Resolução CGPC n.º 13, de 2/10/2002;

- ⊖ **Portabilidade** – possibilita ao participante de um fundo de pensão a transferência do seu direito acumulado para o plano de benefícios de outra entidade, quando da cessação do vínculo com o patrocinador ou o instituidor. Não incidirão obrigações tributárias sobre esta transação, dado que a portabilidade não configura o resgate da poupança, mas apenas uma transferência de ativos entre planos. A portabilidade foi regulamentada pela Resolução CGPC n.º 09, de 27 de junho de 2002;
- ⊖ **Instituidor** – autoriza a criação de entidades fechadas ou de planos benefícios de Previdência Complementar por pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial. Essas associações – ao se habilitarem como instituidores – podem constituir nova EFPC ou instituir planos de benefícios em entidades já existentes, para oferecer a seus associados. Essa nova figura foi regulamentada pela Resolução CGPC n.º 12, de 17/9/2002;
- ⊖ **Extinção de planos de benefícios** – com o desenvolvimento das EFPC, caracterizado pela expansão das entidades multipatrocinadas e multiplanos, tornou-se necessário dotar o Poder Público desse instrumento, que possibilita a extinção de um plano de benefícios específicos de uma entidade fechada, que administra mais de um plano. Dessa forma, garantida a solvência dos demais planos administrados pela entidade, está estabelecida a possibilidade da ação estatal apenas à parcela da entidade que apresenta problemas atuariais, financeiros ou gerenciais. Anteriormente, nesses casos, mesmo com os demais planos de benefícios estando equilibrados, era necessária a liquidação de toda a entidade fechada para solucionar uma questão específica de um plano;
- ⊖ **Administrador Especial para plano de benefícios** – corolário da possibilidade da extinção de plano de benefícios, foi a criação do Administrador Especial. Dessa maneira, numa entidade multipatrocinada ou multiplano, em que um plano de benefícios específico esteja com qualquer tipo de desequilíbrio, sem que tal situação caracterize a necessidade de sua extinção, o Poder Público poderá decretar a administração especial

desse plano, nomeando um Administrador Especial. A entidade continuará com seu funcionamento normal para os demais planos administrados, com a manutenção de sua diretoria e demais órgãos estatutários, porém, para aquele plano de benefícios específico, o Administrador Especial terá os poderes de intervenção ou liquidação que se fizerem necessários para solucionar seu desequilíbrio;

- ⊖ **Regime Disciplinar** – foi atualizado o regime disciplinar, com vistas a agregar segurança e credibilidade ao sistema, com a atualização das multas aplicáveis por infrações à legislação, que passaram de R\$ 2 mil a R\$ 1 milhão, a responsabilização pessoal dos gestores, bem como a definição das circunstâncias agravantes e atenuantes a serem observadas na aplicação das penalidades previstas aos dirigentes. As penalidades previstas são advertência, suspensão do exercício de atividades em entidades de previdência complementar pelo prazo de até cento e oitenta dias, de inabilitação para o exercício de cargo ou função em entidades de previdência complementar, sociedades seguradoras, instituições financeiras e no serviço público pelo prazo de dois a dez anos;
- ⊖ **Inserção dos Participantes nos Órgãos Estatutários** – foi homogeneizada a estrutura mínima das entidades fechadas composta por Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria-Executiva, sendo assegurado aos participantes e aos assistidos, no mínimo, um terço das vagas nesses conselhos;
- ⊖ **Profissionalização da Gestão** – visando aumentar o nível de profissionalização do Sistema, foram estabelecidos requisitos mínimos para integrantes dos conselhos estatutários das EFPC. Dentre os requisitos vale destacar a exigência de comprovada experiência no exercício de atividades na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização ou de auditoria, não ter sofrido condenação criminal transitada em julgado e não ter sofrido penalidade administrativa por infração à legislação da seguridade social ou como servidor público. Os membros da diretoria-executiva, além dos requisitos anteriores, devem ter formação de nível superior;
- ⊖ **Entidades Multipatrocinadas e Multiplanos** – incorporando a dinâmica do mercado, foram regulamentadas as entidades multipatrocinadas e os multiplanos. Essas entidades, que podem administrar vários tipos de planos de benefícios ou terem diversos patrocinadores ou instituidores, representam a nova face da Previdência Complementar. Além dos ganhos de escala nos investimentos e da especialização, esse tipo de entidade obtém economia em seus custos administrativos, que, no limite, beneficiam os participantes;
- ⊖ **Planos de Benefício Definido e Contribuição Definida** – além da previsão dessas modalidades de planos de benefícios, a nova legislação estabeleceu a possibilidade de regulamentação de novos planos, que reflitam a evolução técnica do Sistema. Foi dada, assim, a necessária flexibilidade para o desenvolvimento dele;
- ⊖ **Obrigatoriedade de Prestar Informações aos Participantes** – foi explicitado na nova legislação a obrigatoriedade da divulgação aos participantes e aos assistidos, ao menos uma vez por ano, das informações pertinentes aos planos de benefícios. Estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade de as entidades fechadas prestarem informações específicas requeridas pelos participantes, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

- ⊖ **Avaliações Atuariais** – para agregar segurança e transparência à gestão, foi estabelecida a obrigatoriedade de, ao final de cada exercício, as EFPC levantarem as demonstrações contábeis e as avaliações atuariais de cada plano de benefícios, por profissional legalmente habilitado, devendo os resultados ser encaminhados ao órgão regulador e fiscalizador e divulgados aos participantes e aos assistidos.

4.3 . LEI COMPLEMENTAR N.º 108/2001

A Lei Complementar n.º 108, de 29 de maio de 2001, trata da relação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. Essa Lei Complementar representou mais um passo no sentido de consolidar práticas que possibilitem o equilíbrio fiscal de longo prazo no setor público.

Cumprindo a determinação da EC n.º 20/98, foi regulamentada a paridade contributiva entre o patrocinador integrante da Administração Pública e os seus participantes, para custeio normal dos planos de benefícios de suas entidades fechadas. A Lei Complementar n.º 108/01 estabeleceu, também, a estrutura obrigatória para as entidades fechadas patrocinadas por entes estatais, compostas por conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva, além de definir requisitos de profissionalização e limitações funcionais para os integrantes dessas instâncias estatutárias.

Refletindo a paridade contributiva, a composição dos conselhos estatutários passou a ser paritária entre representantes do patrocinador público e dos participantes. Como forma de evitar o impasse na gestão da entidade em situações específicas, foi estabelecido que o conselho fiscal é presidido por representante dos participantes, que têm, além do seu, o voto de qualidade. No caso do conselho deliberativo, a presidência cabe ao representante do patrocinador, que tem, além do seu, o voto de qualidade.

Foram, também, estabelecidos prazos não coincidentes para os mandatos dos conselheiros, número máximo de membros para cada órgão estatutário e garantia de estabilidade para os membros do conselho deliberativo. Esses dispositivos têm como objetivo estabilizar a gestão da entidade fechada e torná-la transparente, tanto para patrocinadores quanto para participantes e assistidos.

Outra inovação dessa Lei Complementar foi o estabelecimento de quarentena para os membros da diretoria-executiva. Assim, ao se desligar da diretoria da entidade, o profissional terá que permanecer doze meses afastado do exercício do cargo de diretor de outra entidade fechada e ficará impedido de prestar serviço, sob qualquer forma, a instituições do sistema financeiro, se o cargo a ser exercido implicar a utilização das informações a que teve acesso em decorrência do cargo anteriormente exercido.

Vale ressaltar que as regras e os princípios gerais constantes da Lei Complementar n.º 109/01 aplicam-se às entidades fechadas regidas pela Lei Complementar n.º 108/01, ressalvadas as disposições específicas desta última.

4.4. PROJETO DE LEI N.º 9/99

O Projeto de Lei Complementar n.º 9/99, que desde março de 1999 está em tramitação na Câmara dos Deputados, dispõe sobre as normas gerais para instituição de regime de previdência complementar pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios para seus servidores titulares de cargo efetivo. Igualmente neste caso, as regras e os princípios gerais estabelecidos nas Leis Complementares n.ºs. 108 e 109/01 aplicam-se às entidades fechadas reguladas por esta Lei Complementar, ressalvadas as disposições específicas.

A aprovação dessa lei complementar viabilizará a homogeneização do RGPS e do RPPS, haja vista que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão fixar, para o valor das aposentadorias e das pensões a serem concedidas por seus Regimes Próprios, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, desde que instituam regime de Previdência Complementar para seus servidores titulares de cargo efetivo.

Aprovado o PLP n. 9/99, a instituição do regime de Previdência Complementar se dará mediante leis ordinárias federais, estaduais, distritais ou municipais, sendo esse Regime operado por meio de uma EFPC. Para a administração dos recursos, segundo o disposto no Projeto, a entidade deve manter o controle das reservas acumuladas em nome do participante, individualizando as suas contribuições e as do patrocinador.

Visando à segurança e à credibilidade do regime, fica vedada a utilização dos recursos garantidores das reservas técnicas das entidades referidas no PLP n.º 9/99 para empréstimos e financiamentos de qualquer natureza, inclusive à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. É permitida, contudo, a aplicação dos recursos em títulos públicos de emissão do Governo Federal.

4.5. DECRETO N.º 4.206/02

A Lei Complementar n.º 109/01 foi regulamentada pelo Decreto n.º 4.206, de 23 de abril de 2002. Dentre outras disposições, esse Decreto disciplina a formalização da condição de patrocinador ou instituidor, mediante convênio de adesão respectivo a cada plano de benefícios, estabelece o acesso dos participantes a informações e dispõe sobre a constituição e a qualificação das entidades. Define, também, as demais competências do órgão regulador e fiscalizador do Sistema Fechado de Previdência Complementar, bem como do Ministro de Estado ao qual está vinculado, até que seja publicada a lei de que trata o art. 5º da Lei Complementar n.º 109/2001, que trata do órgão ou aos órgãos reguladores e fiscalizadores da Previdência Complementar.

4.6. ASPECTOS ATUARIAIS DAS REFORMAS

As mudanças em curso na Previdência Complementar redefinem a atuação de gestores e técnicos que atuam no Sistema, estabelecendo novas atribuições e responsabilidades para esses profissionais. Nesse novo contexto, destacam-se as medidas que vão ao encontro do equilíbrio atuarial e da modernização da gestão dos recursos das EFPC, como a adoção de premissas atuariais mínimas, a segregação de recursos entre os diversos tipos de planos,

a adoção de técnicas de *asset-liability management* (ALM), o cálculo do valor em risco (VaR), além de incentivos para aquisição de ações de empresas que pratiquem princípios de governança societária.

Um segundo aspecto com implicações sobre a orientação da atuação da SPC/MPAS diz respeito ao princípio constitucional de o regime de Previdência Complementar basear-se na constituição de reservas. O conceito de reserva remonta à técnica atuarial utilizada pela Previdência para imprimir cientificidade ao cálculo dos riscos inerentes ao Sistema.

Na busca de se dar maior grau de confiabilidade e solidez ao Sistema, a SPC propôs ao CGPC que as entidades realizassem em seus planos de benefícios auditoria atuarial e de benefícios. Essa proposição foi aprovada, resultando na Resolução CGPC n.º 03, de 19 de dezembro de 2001.

A auditoria atuarial tem como objetivo avaliar a qualidade do cadastro de participantes que serve de base para a realização das Avaliações Atuariais, a coerência e a consistência do perfil da massa de participantes com as hipóteses biométricas, demográficas e financeiras, bem como do regime de financiamento do plano, com vistas à preservação do nível de solvência do plano de benefícios.

A auditoria de benefícios, por seu lado, tem como objetivo a análise da qualidade do cadastro dos participantes e a comparação dos itens previstos em regulamento do plano de benefícios com os efetivamente praticados, quais sejam: a base e os percentuais de contribuição dos participantes e das patrocinadoras, a concessão e a manutenção de benefícios e o cálculo e o pagamento de resgates.

Diferentemente da legislação anterior, que permitia a constituição de reservas no nível de 70% das necessidades do plano, a Lei Complementar n.º 109/01 passou a exigir que as reservas sejam mantidas para atender a 100% dos compromissos assumidos, como forma de aumentar o nível de segurança das entidades de Previdência Complementar.

O tratamento do déficit foi igualmente objeto de regulamentação na referida Lei Complementar que, dessa forma, deixou claro o tratamento para o superávit e para o déficit, estabelecendo que o ônus será suportado proporcionalmente por patrocinadores e participantes, inclusive assistidos. Assim, foram estabelecidos os parâmetros para equacionamento dos diversos cenários atuariais a que está sujeita uma EFPC.

Para ampliar a segurança atuarial, a Lei Complementar n.º 109/01 facultou às EFPC a contratação de operações de resseguro, podendo estas ser exigidas pelo órgão regulador e fiscalizador em determinadas circunstâncias. Também foi prevista a possibilidade de criação de fundo de solvência, que objetiva dar maior estabilidade ao Sistema, tornando-se mecanismo de combate a flutuações cíclicas e a crises localizadas. Dessa forma, além dos princípios técnicos atuariais e econômico-financeiros, os participantes poderão ter garantias extras proporcionadas pelo resseguro e pelo fundo de solvência.

No que diz respeito ao equilíbrio atuarial dos planos, foi introduzida a carência mínima de sessenta contribuições mensais e a necessidade de fim do vínculo empregatício com o patrocinador para que o participante se torne elegível a um benefício de prestação programada e continuada. Além disso, os reajustes dos benefícios seguirão o que foi estabelecido pelo regulamento do plano, ficando proibidos o repasse de abono, os ganhos de produtividade e as vantagens de qualquer natureza.

Com o intuito de assegurar especialização e segurança para as entidades fechadas, foi proibida a hipótese de prestação de serviços que não tenham caráter previdenciário. Dessa maneira, está proibida a criação de novos planos assistenciais pelas EFPC, garantindo-se, no entanto, a manutenção dos planos já existentes.

4.7. INVESTIMENTOS (ATIVOS) DAS EFPC

Os fundos de pensão têm um patrimônio significativo, que contribui para a formação de poupança interna no País, já que seus ativos representam em torno de 15% do PIB. Na tabela 6 estão apresentados os investimentos das EFPC, em agosto de 2002.

Modalidades	Públicas		Privadas		Total	
	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%
Renda Fixa	50.680.940	54,10	42.503.010	75,83	93.183.950	62,23
Renda Variável	29.303.521	31,28	9.433.150	16,83	38.736.671	25,87
Invest. Imobiliários	7.413.258	7,91	3.259.349	5,81	10.672.607	7,13
Operações c/ Partic.	5.685.208	6,07	737.116	1,32	6.422.324	4,29
Outros	597.042	0,64	119.156	0,21	716.198	0,48
Total	93.679.969	100,00	56.051.781	100,00	149.731.750	100,00

Fonte: Informações Básicas, Secretaria de Previdência Complementar, agosto 2002.

Até o início de 2001, a norma que regulamentava os investimentos das EFPC era a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 2.324, de 30 de outubro de 1996. Essa Resolução trazia diretrizes gerais para a aplicação de reservas, fundos e provisões que integram o patrimônio das entidades, enumerando as categorias de títulos e bens e os percentuais máximos permitidos na aplicação das reservas em cada grupo de investimentos. Também determinava os parâmetros para realizar certas operações de mercado, os requisitos de diversificação a serem observados nos investimentos e as proibições às entidades.

Em 30 de março de 2001, foi aprovada a Resolução CMN 2.829, que posteriormente foi objeto de alterações pontuais por intermédio da Resolução CMN 2.850/2001, da Resolução CMN 2.910/2001 e da Resolução CMN 2.922/2002. A Resolução CMN 2.829 atualizou as diretrizes para os investimentos das EFPC. Seus principais objetivos são incentivar a adoção das melhores práticas de governança corporativa, dar maior flexibilidade à aplicação dos recursos e estimular a gestão profissional dos ativos, fundamentada em técnicas que permitam a estruturação de portfólios balanceados de acordo com o passivo atuarial dos planos.

As principais características da Resolução n.º 2.829/01 são:

- ⊕ flexibilidade, permitindo a realização de todas as operações que são praticadas pelo mercado brasileiro, inclusive operações com derivativos que, tradicionalmente, não são permitidas em outros países latino-americanos;
- ⊕ separação clara entre o fundo de pensão e a sua patrocinadora, limitando a utilização do fundo para investimentos de interesse da patrocinadora;
- ⊕ necessidade de adoção de uma política de investimentos e de riscos e sua comunicação obrigatória aos participantes e ao órgão de supervisão;
- ⊕ introdução do conceito de *disclosure*, isto é, abertura para os participantes e o órgão fiscalizador da política de investimentos da entidade e de seus ativos específicos;
- ⊕ obrigatoriedade de emissão de relatórios periódicos de desempenho e de prestação de contas dos resultados;
- ⊕ obrigatoriedade de contratação do agente custodiante e do auditor de gestão;
- ⊕ separação entre os ativos dos diversos planos, de forma a não se permitir solidariedade entre planos;
- ⊕ responsabilização cível e criminal dos dirigentes dos fundos de pensão pela gestão dos recursos;
- ⊕ aumento da participação em renda variável, com estímulos para a compra de ações de empresas que cumpram requisitos de boa governança corporativa;
- ⊕ liberdade para delegar a gestão de recursos a terceiros e a obrigatoriedade de contratação de agente custodiante;
- ⊕ obrigatoriedade da implantação de modelos de gestão de riscos e incentivos ao casamento entre ativos e passivos.

4.8 . INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DAS EFPC

Os normativos contábeis relativos às entidades fechadas de Previdência Complementar – EFPC já contemplavam desenho conceitual com enfoque gerencial, uma vez que segregavam os registros contábeis por macroatividades, quais sejam

previdencial, assistencial, administrativa e de investimentos. Para tanto se utilizava o critério de centro de custos, denominado como programa, nos citados normativos. Tal estrutura contábil permite visualizar o patrimônio e os resultados de cada um desses programas.

Uma vez consolidada a estrutura de centro de custos, com registros contábeis totalmente segregados por programa, com suas respectivas regras de procedimento contábil e modelos de demonstrativos, fez-se necessária a adaptação daqueles normativos ao novo marco regulatório do sistema de previdência complementar, as Leis Complementares n.º 108 e 109/2001.

A mencionada mudança de foco da entidade para o plano de benefícios promovida pela nova legislação repercutiu nos normativos contábeis e, conseqüentemente, resultou em ajustes nos sistemas informatizados de captação e gerenciamento de dados das EFPC. Passou a ser atribuição do órgão fiscalizador do sistema de previdência complementar o acompanhamento do nível de solvência, liquidez e equilíbrio patrimonial de cada plano de benefícios, e não apenas da entidade de forma consolidada.

No tocante aos demonstrativos contábeis, além do balanço patrimonial, da demonstração de resultados do exercício e do demonstrativo do fluxo financeiro, os novos normativos contábeis contemplam o “Demonstrativo Patrimonial e de Resultados por Plano de Benefícios”, que objetiva informar aos participantes, de maneira mais clara e simplificada, a real situação patrimonial do plano de benefícios do qual participa.

Outra inovação da norma contábil foi a criação do orçamento geral da entidade, no qual as EFPC prevêm as contribuições e os benefícios, previdenciais e assistenciais, o custeio administrativo, bem como o retorno dos investimentos. Este instrumento se torna uma peça de caráter gerencial, que possibilitará o acompanhamento da gestão de cada EFPC de forma global.

Cabe enfatizar, ainda, como alterações nos procedimentos contábeis, a segregação das Provisões Matemáticas a Constituir em serviço passado e déficit equacionado, as regras de provisionamento de direitos creditórios de liquidação duvidosa e a avaliação e a classificação contábil dos títulos e dos valores mobiliários, de acordo com a intenção e a capacidade financeira de se levarem os títulos em carteira até o vencimento, registrados contabilmente pela curva do papel ou, no caso da entidade não ter interesse de manter o papel na carteira até o vencimento, pelo valor de mercado.

Por último, faz-se necessário destacar que os balancetes mensais das EFPC são remetidos mensalmente à Secretaria de Previdência Complementar/MPAS em meio magnético e submetidos a regras de consistência automatizadas, acabando por se constituírem relevante manancial de informações a todas as áreas técnicas da SPC/MPAS.

4.9 . O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

O regime de Previdência Complementar Fechada no Brasil engloba atualmente 2,3 milhões de participantes. Este total divide-se em 1,7 milhão de contribuintes ativos e 0,6 milhão de assistidos. O Sistema paga, mensalmente, cerca de 560 mil benefícios (segundo dados de julho de 2002), entre aposentadorias, pensões, auxílios e pecúlios.

A Previdência Complementar é um instrumento essencial para a formação de poupança de longo prazo no Brasil. As 359 entidades fechadas (denominadas fundos de pensão) possuem ativos que correspondem a aproximadamente 13% do PIB do País. Esses ativos têm grande potencial de crescimento. As informações constantes da tabela 7, pelas quais constata-se que existem cerca de 5,41 milhões de trabalhadores formais e informais com renda mensal superior ao valor do teto dos benefícios do RGPS, representando uma massa salarial de R\$ 17,12 bilhões, sendo que, desse total, R\$ 8,66 bilhões referem-se à massa salarial acima do mencionado teto de benefícios do INSS (R\$ 1.561,56), demonstram o significativo potencial de crescimento da Previdência Complementar. Ou seja, existem 3,71 milhões de trabalhadores brasileiros que ainda não estão cobertos pela Previdência Complementar, mas que têm rendimento suficiente para ingressarem nesse sistema.

	Quantidade de Trabalhadores	Quantidade Acima do Teto/RGPS	Massa Salarial Total*	Massa acima do Teto do RGPS*
GFIP – Junho/02	22.821.889	2.102.223	15.993,6	3.698,0
PNAD – Set/99 (Exceto c/Carteira)	35.277.663	2.581.134	16.210,4	4.047,7
Subtotal	58.099.552	4.683.357	32.204,0	7.745,7
Serv. Ativos – Estados – Dez/00	3.042.584	446.263	3.817,4	506,8
Serv. Ativos – União – Dez/00	582.507	289.119	1.216,4	410,3
Total	61.724.643	5.418.739	37.237,8	8.662,8
Sindicalizados	2.103.186	-	-	-
Entidades de Classe	2.120.081	-	-	-

*Valores atualizados pelo INPC até junho de 2002 - R\$ Milhões
Obs.: Massa salarial dos ativos incluindo gastos com diárias, transporte e gratificações

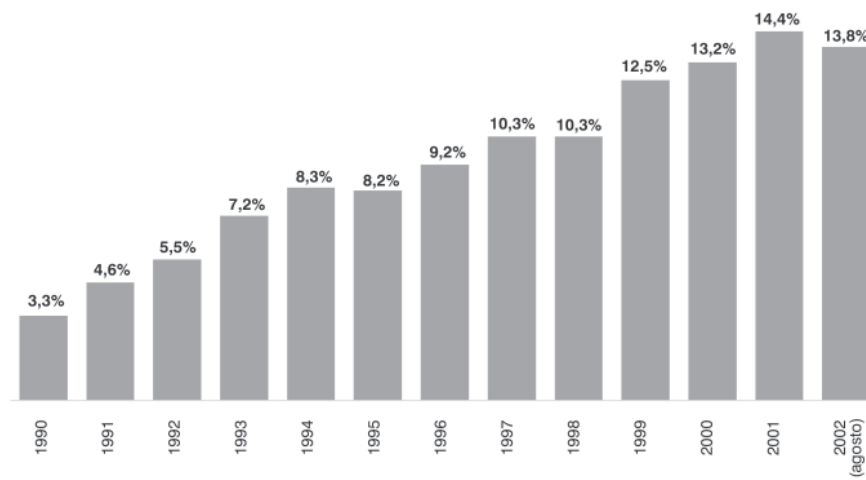
As EFPC têm apresentado desempenho positivo em termos de acumulação de ativos, que passaram de 3,3% do PIB em 1990 para 13,8% do PIB em 2002 (gráfico 18). A tabela 8 mostra a evolução dos ativos das entidades fechadas, de 1996 a agosto de 2002. A expectativa é de que, com a nova estrutura regulatória, seja agregada solidez, transparência e credibilidade ao sistema de Previdência Complementar.

TABELA 8
Crescimento dos Investimentos das EFPC (R\$ milhões)

Período	Investimentos		
	Inicial	Final	Variação (%)
1996		71.952	
1997	71.952	87.046	21,0
1998	87.046	88.116	1,2
1999	88.116	114.393	29,8
2000	114.393	129.216	13,0
2001	129.216	152.453	18,0
2002 (agosto)	152.453	149.732	-1,8

Fonte: SPC/MPAS.

GRÁFICO 18
Ativos (% do PIB)



Fonte: SPC/MPAS

4.10 . PROPOSTAS DE MUDANÇAS PARA O FUTURO

Coerentemente com o princípio de que a Previdência deve ser tratada como um processo dinâmico, ao qual devem ser agregados, de forma permanente, ajustes que reflitam a evolução socioeconômica, demográfica e do mercado de trabalho, tornam-se necessárias algumas medidas em relação ao Regime de Previdência Complementar.

4.11.) MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS

Em relação à necessidade de mudanças constitucionais relativas à Previdência Complementar, remanesce a possibilidade de se prever na Lei Maior que esse regime deve ser obrigatório para os novos servidores públicos titulares de cargos efetivos que ingressarem no serviço público após a publicação da respectiva emenda constitucional.

A mudança fundamental faria com que fosse substituído o caráter facultativo estabelecido pela EC n.º 20/98, pela obrigatoriedade da Previdência Complementar para esses entes públicos. Dessa forma, seria viabilizada a homogeneização do RGPS e do RPPS, uma vez que todos os trabalhadores teriam o mesmo limite máximo para o valor dos benefícios pagos pela Previdência Social. No entanto, a Administração Pública não perderia as salvaguardas e as limitações a que estão submetidos os servidores no exercício de suas funções públicas.

4.12 . MUDANÇAS LEGAIS

Com o objetivo de tornar o sistema mais seguro e atrativo, deve ser analisada a possibilidade de criação do fundo de solvência, conforme disposto no parágrafo único do art. 11 da Lei Complementar n.º 109/01. Esse fundo seria utilizado para assegurar, integral ou parcialmente, compromissos assumidos com participantes e assistidos de planos de benefícios, constituindo-se em mais um instrumento de segurança para as entidades fechadas.

Outra medida necessária para a estabilidade e a expansão do sistema refere-se à regulamentação do órgão ou dos órgãos reguladores e fiscalizadores das entidades de previdência complementar, de acordo com o disposto no art. 5º da Lei Complementar n.º 109/01. Espera-se que esse órgão tenha a personalidade jurídica similar às agências reguladoras criadas para as áreas de telecomunicações, energia e petróleo. Dessa forma, além da possibilidade de contar com quadro próprio de recursos humanos, inclusive na área de procuradoria, esse órgão teria o seu custeio financiado pelas próprias entidades, mediante a cobrança de uma taxa anual de fiscalização ou funcionamento. Atualmente, a SPC, que é o órgão responsável pela fiscalização das EFPC, é financiada por recursos correntes do orçamento da União, onerando assim o conjunto da sociedade.

Outro relevante aspecto legal que deve ser objeto de análise é o tratamento tributário das EFPC. À luz da evolução dos aspectos técnicos relativos a esta matéria, considerando a experiência internacional e as especificidades sócio-econômicas internas, deve-se partir para o estabelecimento de um marco legal para essa questão tributária que, ao mesmo tempo, estimule a expansão da Previdência Complementar e dê estabilidade de regras para o Sistema.

Assim como já concluído no âmbito do RGPS, é necessário o encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei que tipifique os crimes contra a Previdência Complementar. A SPC já concluiu a proposta preliminar desse projeto de lei, que deverá ser objeto de discussão com o Sistema, antes de seu encaminhamento ao Poder Legislativo. Além de coibir a prática de irregularidades, a aprovação dessa legislação tornará o sistema ainda mais confiável e dotará o Estado de instrumentos objetivos para a penalização dos responsáveis por eventuais prejuízos aos participantes e assistidos das EFPC.

4.13 . MUDANÇAS INFRALEGAIS

Em que pese o intenso trabalho normativo implantado após a edição da Lei Complementar n 109/01, alguns dispositivos da nova legislação complementar necessitam ainda de regulamentação pelo CGPC, destacando-se os seguintes:

- ⊖ — regime disciplinar (art. 65 da Lei Complementar n.º 109/01);
- ⊖ — extinção de planos de benefícios (art. 25 da Lei Complementar n.º 109/01);
- ⊖ — operações de resseguro (art. 11 da Lei Complementar n.º 109/01).

Ao lado desses aperfeiçoamentos na regulamentação, outro relevante componente do trabalho a ser feito na Previdência Complementar refere-se à operação do Sistema. Na gestão desse Sistema será de fundamental importância o estímulo à criação de novas entidades fechadas e de novos planos de benefícios por meio da figura do instituidor, a avaliação das novas fronteiras de investimento em infra-estrutura para as EFPC, a adequação dos planos aos novos institutos da portabilidade, do benefício proporcional diferido e do resgate. Implantadas essas ações, além dos benefícios sociais diretos para os participantes dos fundos de pensão, estará sendo construída parcela considerável da poupança interna necessária para um ciclo de desenvolvimento sustentado da economia.

O cenário desejado para o Brasil, inclusive como forma de fortalecimento do RGPS, é que num futuro próximo todos os brasileiros tenham algum tipo de plano de Previdência Complementar, seja em entidades fechadas ou abertas, seja em plano individual ou coletivo.

O CENÁRIO PÓS-REFORMA
E O FUTURO DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL

A reforma da Previdência Social deve ser entendida como um processo permanente de ajuste do sistema às modificações socioeconômicas, demográficas e no mercado de trabalho. O que foi feito até o momento representou alívio em relação à tendência explosiva anterior e, com isso, a sociedade ganhou mais tempo para discutir e acordar mudanças futuras.

5.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

Novas medidas são necessárias no RGPS, algumas de cunho estrutural, com alterações mais profundas no sistema, e outras destinadas ao aperfeiçoamento da gestão ou da legislação.

5.1.1. MUDANÇAS ESTRUTURAIS

A agenda de medidas estruturais deve compreender a revisão das alíquotas de contribuição, com a conseqüente especialização destas (separação das destinadas ao financiamento dos benefícios de risco – doença, invalidez, acidente, maternidade e morte em serviço – daquelas que financiam os benefícios programáveis – aposentadoria), o estímulo à postergação das aposentadorias por tempo de contribuição, a revisão do acúmulo de benefícios ou de benefício e salário, a separação do financiamento dos benefícios sem a suficiente contrapartida contributiva e a unificação de idades para fins de aposentadoria.

5.1.1.1. Financiamento: revisão de alíquotas e separação de fontes

Os crescentes problemas de financiamento têm levado a mudanças estruturais nos diversos sistemas de Previdência Social existentes no mundo.

No passado, o aumento de alíquotas foi o expediente utilizado para reequilibrar as finanças dos sistemas. A partir de certo nível, esse expediente começou a produzir efeito oposto ao desejado. As crescentes alíquotas de contribuição tornaram-se obstáculo para o crescimento da competitividade econômica e aumentaram o peso do sistema de proteção social sobre o conjunto da economia. As altas alíquotas estimularam a sonegação e a evasão de contribuições e contribuem fortemente para o aumento da informalidade no mercado de trabalho. Daí a tendência atual de não aumentar a contribuição empresarial.

No Brasil, a alíquota paga pelas empresas aumentou de 3,5%, em 1938, para os atuais 20% incidentes sobre o total da folha de salários. Esse incremento ocorreu em meio a um processo de desenvolvimento de substituição de importações, com uma economia relativamente fechada, organizada em estruturas oligopolísticas, com facilidade para repassar aumentos de custos da mão-de-obra para os preços e, portanto, para toda a sociedade. Com a abertura econômica, os elevados patamares de contribuição constituem empecilho ao aumento da competitividade das empresas formalizadas nos mercados interno e externo.

Tal encargo, associado à incidência de outros não previdenciários sobre a folha, tais como os destinados ao Sistema “S”, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e ao salário-educação, torna o peso tributário sobre a folha de salários no Brasil substancialmente superior ao de países com o mesmo nível de desenvolvimento e semelhante ao dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Isso tem conduzido à evasão, ao aumento da informalidade, principalmente no contexto brasileiro do início da década de 90, ao aumento da competição, devido à abertura comercial, às modificações nas relações de trabalho. Em 1982, os trabalhadores com carteira assinada representavam 57% do total da população ocupada; em 2001, este número caiu para 31,4%. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2001, das 75,5 milhões de pessoas ocupadas, 40,7 milhões estão sem nenhuma cobertura previdenciária.

Alguns críticos do sistema de repartição pugnam pela total exclusão do encargo previdenciário da folha de salários, como forma de reverter os problemas apontados. Alegam que haveria claros ganhos macroeconômicos com a substituição da contribuição sobre folha por outros sobre faturamento, lucro, movimentação financeira ou similares, em face da perda de importância relativa dos salários, da cumulatividade do imposto de folha, por onerar o empregador e desestimular a geração de empregos.

Mas essas formas alternativas de contribuição teriam a clara desvantagem de não vincular os aportes aos custos causados ao sistema, nem vincular o valor dos benefícios ao das contribuições. Tampouco é garantia de geração de novos empregos. Experiências recentes no Brasil, a exemplo da Lei n.º 9.601, de 21 de janeiro de 1998, que reduziu determinados encargos sobre a folha para estimular a contratação de trabalhadores por prazo determinado, não produziram os resultados desejados.

Outros ainda defendem uma mudança radical no sistema previdenciário, abandonando-se o regime de repartição simples e substituindo-o por outro, de capitalização individual, ao estilo do adotado pelo Chile em 1981 e propagado por vários países da América Latina e do Leste Europeu na década de 90, por influência do Banco Mundial. Esse sistema teria a virtude de atravessar os tempos intacto, em qualquer cenário de envelhecimento populacional, pois o aposentado viveria com o capital acumulado pelas suas próprias contribuições durante sua vida de trabalho, acrescidas do retorno das aplicações.

Contudo, a reforma no Brasil não optou pelo regime de capitalização individual, pois implicaria insuportável custo de transição. Além disso, agravaria ainda mais o problema da cobertura previdenciária, já extremamente baixa no Brasil.

No entanto, há espaço para que haja redução na contribuição das empresas no Brasil. A atual contribuição de 20% incide sobre a totalidade da remuneração dos trabalhadores, não observando o limite máximo do salário-de-contribuição, embora o valor dos benefícios observe este limite. Uma vez que somente são computadas no cálculo do benefício do segurado as contribuições feitas com base no teto estabelecido, as contribuições do empregador sobre a parcela da remuneração excedente ao teto vêm sendo utilizadas para cobrir o déficit do sistema previdenciário, subsidiando os benefícios, sem a necessária contrapartida de contribuições, constituindo assim a contribuição solidária das empresas. Na medida em que se busca o equilíbrio atuarial do sistema, não se justifica a manutenção da contribuição acima do teto. Os desequilíbrios do sistema decorrentes de renúncias contributivas e benefícios subsidiados deverão buscar financiamento em outras fontes.

De outra parte, a busca do equilíbrio atuarial recomenda também a especialização das alíquotas. A atual alíquota de contribuição de 31% (cota patronal mais a parte do empregado, tomando-se a alíquota máxima deste) é inteiramente destinada ao financiamento da aposentadoria, ficando a descoberto o financiamento dos benefícios de risco. Será necessário buscar alíquotas atuarialmente corretas para o financiamento dos benefícios programáveis e não programáveis.

Simulações feitas na Secretaria de Previdência Social demonstram que, das atuais contribuições destinadas à Previdência Social, tomando-se, por exemplo, uma idade de filiação ao regime de 18 anos e admitindo-se a aposentadoria aos 58 anos, com 40 anos de contribuição, 21,73% são correspondentes ao custo dos benefícios programáveis (aposentadoria por idade e tempo de contribuição e pensão delas decorrentes) e 7,05%, ao custo dos benefícios não programáveis, totalizando uma alíquota de 28,78%. Vê-se, assim, ser excessiva a alíquota vigente de 31%, podendo ser reduzida para algo em torno de 28 e 29%, desde que se explicitem fontes alternativas para a cobertura do déficit decorrente dos benefícios subsidiados.

Mas sem reformas no sistema de acesso aos benefícios, a carga total a ser suportada pela sociedade não será alterada por simples redução da contribuição sobre a folha. Se o objetivo é reduzir a carga contributiva, faz-se necessário, simultaneamente, rever os critérios de elegibilidade aos benefícios. Para tanto, é necessário aprofundar a reforma do sistema, estendendo a todos os tipos de benefícios os mesmos critérios de seguro. Somente isso garantirá o necessário equilíbrio atuarial e financeiro em longo prazo, ameaçado, como está, pelo aumento da longevidade. Uma solução deve estar atrelada à outra.

A folha de salários deve ser fonte de financiamento da Previdência Social. Mas as outras ações da Seguridade Social devem ser financiadas por fontes outras que não a folha salarial, dentre elas as contribuições incidentes sobre faturamento, lucro, concursos e prognósticos e movimentação financeira. Esta última tem a virtude de incluir na base de tributação até mesmo a parcela informal da economia. Dessas fontes deveriam provir também os recursos para financiar os benefícios previdenciários subsidiados, de caráter assistencial, e as renúncias de contribuições previdenciárias.

Da mesma forma, seria possível permitir ao empregador que deduzisse de sua cota patronal à Previdência Social o recolhimento devido a título de CPMF. O valor deduzido seria limitado à cota patronal incidente sobre as parcelas da remuneração que excedesse o teto de contribuições e benefícios. Com isso, na prática, a CPMF incidiria plenamente apenas sobre o setor informal da economia e sobre as pessoas físicas.

A CPMF tem-se mostrado um tributo de fácil recolhimento, alcançando inclusive o setor informal da economia, o que possibilita a consolidação de valiosas informações para a inteligência fiscal.

A experiência da CPMF pode ser utilizada para minimizar os incentivos tributários à informalidade, ao se permitir que ela seja dedutível dos encargos previdenciários das empresas. Dessa forma, além de se reduzirem os custos do trabalho, promove-se a desoneração de exportações, a eliminação de sua incidência em cascata no setor formal e a ampliação das bases de financiamento da Previdência Social.

É preciso ter claro, por conseguinte, que benefícios são previdenciários e quais são os assistenciais, cada um com sua

fonte e fundo específicos. Para os segurados que não possuem suficiente capacidade contributiva, a lei orçamentária anual deve alocar recursos para suprir a insuficiência contributiva como forma de custear os benefícios. Nesse contexto, cumpre analisar a problemática dos benefícios outorgados aos trabalhadores rurais, principalmente aos segurados especiais. Sabe-se que um sistema de Previdência Rural não é capaz de auto-sustento financeiro-atuarial em parte alguma do mundo e sempre exigirá alguma forma de subsídio.

No entanto, no caso da Previdência Rural brasileira, parece que há algum espaço para melhorar a arrecadação e o coeficiente de autofinanciamento. É necessária a uniformização das alíquotas dos produtores rurais, pessoas físicas e jurídicas, majorando-as de um lado e, de outro, possibilitando a compensação de parte dessa contribuição patronal com a contribuição descontada do empregado. Essa sistemática manteria a atual carga fiscal e incentivaria a formalidade da mão-de-obra. Em relação ao segurado especial, urge que sua contribuição seja individualizada por membro do grupo familiar, tema tratado no subitem 5.1.2.5.

Contudo, mesmo com esses aperfeiçoamentos, os benefícios rurais não perderão o seu caráter assistencial. Embora sejam benefícios formalmente previdenciários, são, efetivamente, assistenciais, em face da insignificância da contribuição em relação ao dispêndio com o pagamento dos respectivos benefícios. A arrecadação na área rural tem representando, ao longo dos anos, menos de 10% do valor total da despesa (a se considerarem somente a arrecadação e a despesa com os segurados especiais, essa relação cai para menos de 2%). Há e haverá, por muito tempo ainda, dada a extremamente pequena renda monetizável desses segurados, a necessidade de aportes específicos de recursos para a manutenção desses benefícios. Dessa incapacidade contributiva do segurado especial decorre a necessidade de fundo específico, com a clara indicação das fontes.

Da mesma forma, os benefícios outorgados a outros segmentos, sem a suficiente contrapartida contributiva, precisam ser mantidos, com o devido destaque dos recursos orçamentários compensatórios. A taxa de adesão ao sistema tenderá a ser tanto maior quanto mais transparentes forem essas operações.

À medida que o tratamento diferenciado dado a segmentos especiais da sociedade for explicitado e os valores contribuídos a menor forem compensados, que os subsídios cruzados forem eliminados ou compensados e que o critério de seguro for melhor obedecido, mais espaço se abrirá para a revisão das alíquotas e mais contribuintes aderirão espontaneamente ao sistema.

5.1.1.2. Limite de idade: estímulo para postergação das aposentadorias por tempo de contribuição e unificação de limites

Como se sabe, a aposentadoria é um seguro de renda destinado àqueles que perderam sua capacidade de trabalho e está relacionado, essencialmente, à velhice. O limite de idade para a concessão desse benefício é, portanto, um dos princípios universais em que se baseiam os sistemas previdenciários em todo o mundo. A quase-totalidade dos países o adota. E, na maioria desses países, a concessão da aposentadoria pressupõe o não-retorno do trabalhador ao mercado de trabalho.

No Brasil, a aposentadoria por tempo de contribuição tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda, que geralmente não abandonam o mercado formal de trabalho após o benefício. Nesses casos, a aposentadoria tornou-se simples complementação de renda.

Para os segmentos de baixa renda, com maiores dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho, é muito difícil o acesso a esse benefício. Esses trabalhadores oscilam entre o mercado formal e a informalidade, geralmente tendo acesso somente à aposentadoria por idade, hoje aos 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher.

Em 1995, quando do encaminhamento da proposta de emenda à Constituição pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, que reformulava o sistema previdenciário e que resultou na EC n.º 20, de 1998, apenas sete países não utilizavam o limite de idade: Benin, Brasil, Egito, Equador, Irã, Iraque e Kuwait. Esses países adotavam a aposentadoria por tempo de serviço. Dessa lista, somente o Brasil não condicionava a aposentadoria por tempo de serviço ao afastamento do mercado de trabalho. Em 1999, tão-somente quatro países não a adotavam: Brasil, Irã, Iraque e Equador.

O novo sistema previdenciário da Argentina, que entrou em vigor em julho de 1994, é misto, composto por um subsistema público, que funciona em regime de repartição, e outro, gerido por instituições privadas, que funciona em regime de capitalização. Depois de uma regra de transição, a idade mínima é de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres.

A última mudança na legislação previdenciária do Uruguai ocorreu em setembro de 1995 e entrou em vigor em abril de 1996. A nova legislação prevê um sistema misto de capitalização e repartição, com três níveis de cobertura. O limite de idade para aposentadoria é de 60 anos para homens e 56 anos para mulheres, exigindo, em ambos, 35 anos de contribuição. A partir do ano de 2003, a idade mínima será de 60 anos também para as mulheres.

Nos Estados Unidos, o limite de idade para a obtenção de aposentadoria era, em 1999, de 65 anos para homens e mulheres. A partir do ano de 2000, este limite está sendo alterado, gradualmente, devendo chegar a 67 no ano 2027. O regime público norte-americano faculta aos contribuintes a aposentadoria antecipada a partir de 62 anos, com um benefício de valor menor.

Na Inglaterra, a aposentadoria é permitida aos 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. A partir de 2010, o limite de idade para mulheres será progressivamente para 65 anos. Na Alemanha, o limite de idade é de 65 anos para homens e mulheres, mas o sistema faculta a aposentadoria antecipada aos 63 anos para os homens e aos 60 anos para as mulheres. Na França, o limite de idade é de 65 anos para homens e mulheres. No Chile, de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres. Na Itália, há um sistema flexível, em que os trabalhadores podem se aposentar entre os 57 e 65 anos de idade.

No caso brasileiro, o sistema previdenciário admitia, até 1998, aposentar por tempo de serviço pessoas que tivessem 25 ou 30 anos de serviço, para as mulheres e homens, respectivamente. A regra permitia aposentadorias em baixas idades. Assim, a idade média daqueles que se aposentaram por tempo de serviço em 1997 foi 49 anos, idade que havia caído um ano a cada um dos cinco anos anteriores. Após a reforma da Previdência (dezembro/98) e a Lei n.º 9.876 (novembro/99), a idade média das aposentadorias por tempo de contribuição aumentou para 53,5 anos.

Essas baixas idades de aposentadoria decorrem da característica atípica do sistema brasileiro: a aposentadoria por tempo de contribuição independente de idade. Em consequência, a duração média das aposentadorias no Brasil supera os 20 anos, maior do que a observada nos países desenvolvidos (da OCDE), de 18 anos. O paradoxal nesses dados é o fato de se viver, no Brasil, um período como aposentado mais longo do que nos países avançados, embora aqui se tenha uma vida mais curta.

Como em muitos outros aspectos sociais, vivíamos na contramão da história: enquanto aumentavam as esperanças de vida, o sistema admitia reduções nas já baixas idades de aposentadoria. As reformas de 1998 e 1999 estão revertendo essa situação. Mas ainda há muito por se fazer, considerando-se o ritmo de aumento da esperança de vida nas idades avançadas.

A sustentabilidade da Previdência Social exige novas reformas, que levem em conta essa tendência de vidas mais longas. No passado, os ajustes nos desequilíbrios financeiros que surgiam recorrentemente foram equacionados de duas formas: uma, pelo aumento das alíquotas de contribuição, que passaram de cerca de 3%, nos primórdios do sistema, para 8%, 9% ou 11% para o empregado e para 20% para o empregador, uma das mais altas do mundo; outra, pelo efeito nefasto da inflação, que corroía os valores reais dos benefícios pagos. Estas duas formas degeneradas de ajuste, felizmente, não estão mais atuantes e devem ser afastadas cada vez mais do corpo social.

Resta-nos uma forma possível de ajuste: o alongamento do período de trabalho e de contribuição. É defensável que o período adicional de vida trazido pelo progresso seja repartido entre uma parcela em atividade e contribuição e outra em usufruto da aposentadoria. Esclarecendo melhor, não se está propondo o aumento das idades da aposentadoria por idade que ocorre aos 65 anos para os homens e aos 60 anos para as mulheres. Essas são idades que prevalecem no mundo, mesmo nos países mais avançados que têm uma população mais idosa que a brasileira, como já visto antes. O que se precisa estimular mais ainda é a postergação das aposentadorias por tempo de contribuição, que ainda ocorrem aos 53,5 anos de idade em média. As pessoas que se aposentam nessas condições são as mais bem colocadas no mercado de trabalho, com os maiores salários, com boas oportunidades de emprego após a aposentadoria, cuja duração pode se estender por períodos tão longos quanto os de vida contributiva.

Essa postergação pode ser feita de forma determinante, fixando-se uma idade mínima para essa aposentadoria, como, aliás, constava na proposta rejeitada na reforma da Previdência. Tendo em vista a realidade demográfica brasileira, que se aproxima aceleradamente daquela dos países desenvolvidos, o limite deveria ser o de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres ou, ainda, o limite único de 65 anos para homens e mulheres. Parece não mais se justificar, também, a aposentadoria precoce da mulher, mesmo porque a expectativa de sobrevivência da mulher é superior à dos homens.

Na verdade, a fixação de uma idade mínima não deixaria margem de recusa por parte da sociedade, e o mesmo resultado poderia ser alcançado por meio de um compensador sistema de estímulos.

O resultado a alcançar seria um aumento maior no valor do benefício, como prêmio para a postergação da aposentadoria, que pode ser implementado por pequena alteração na fórmula de cálculo, de modo a elevar a taxa de juros implícita que remunera as contribuições vertidas ao sistema. Deseja-se que o ganho marginal no valor da

aposentadoria seja maior e tenha progressão mais acentuada que na fórmula atual. O ganho seria tanto maior quanto maior a idade e o tempo de contribuição.

A alteração deve vir acompanhada da especialização das alíquotas. A atual fórmula de cálculo destina a totalidade das contribuições ao financiamento da aposentadoria, ficando a descoberto o financiamento dos benefícios de risco. Parte da contribuição deve ser destinada ao financiamento desses benefícios. Como isso reduz o acúmulo de capital escritural, poder-se-ia elevar a taxa de juros implícita a remunerar as contribuições vertidas, induzindo o protraimento das aposentadorias pelo interessado, em face do aumento significativo do benefício. Preserva-se assim a liberdade de escolha por parte dos indivíduos e mantém-se a desejada flexibilidade no mercado de trabalho

Na verdade, a nova fórmula de cálculo deveria ser obrigatoriamente aplicada a todas as aposentadorias, inclusive as por idade e as especiais. Tendo em vista a busca do equilíbrio atuarial e a especialização das alíquotas, não se justifica o contrário. As alíquotas vigentes são notadamente insuficientes para o custeio dos benefícios por idade e especiais. Estudos da Secretaria de Previdência Social demonstram que a aposentadoria por idade aos 60 ou 65 anos, com um tempo de contribuição de 15 anos (carência para essa aposentadoria), exigiria uma alíquota de contribuição para seu custeio de 67% para as mulheres e 55% para os homens, respectivamente. No caso das aposentadorias especiais, as alíquotas seriam de, respectivamente, 177%, 107% e 77%, conforme a aposentadoria se dê aos 25, 20 ou 15 anos de contribuição, considerando-se a entrada no mercado de trabalho aos 18 anos de idade.

Tendo em vista que os segurados que se aposentam por idade percebem benefícios relativamente baixos, R\$ 251,64¹ em média, e que os benefícios não podem ser inferiores ao salário mínimo, a aplicação do fator previdenciário não produziria maiores efeitos em face de um reduzido tempo suplementar de contribuição, salvo se for estabelecido que o benefício só seria concedido quando o valor apurado, após a aplicação do fator, resultar igual ou superior ao salário mínimo, ou aos 67 anos de idade (para ambos os sexos). A não-aplicação do fator previdenciário somente seria justificada mediante o aumento da carência exigida atualmente para esse benefício (proposta detalhada no subitem 5.1.2.2).

A aplicação do fator previdenciário às aposentadorias especiais deve guardar similaridade com a situação das mulheres e dos professores, para os quais foi adicionado um tempo fictício para fins de cálculo do correspondente benefício (de 5 anos para as mulheres e os professores e de 10 anos para as professoras), de forma a lhes assegurar o direito constitucional ao benefício com menor tempo de contribuição. Assim, em qualquer caso, há que se considerar um tempo de contribuição de 35 anos para fins de aplicação do fator previdenciário aos segurados que cumprirem os requisitos da aposentadoria especial, de forma a que tenham o mesmo tratamento dado aos segurados que requerem a aposentadoria por tempo de contribuição.

Não existe igualmente fundamentação técnica para os limites de idade diferenciados para fins de aposentadoria dos trabalhadores rurais – 55 anos para a mulher e 60 anos para o homem – em oposição aos urbanos – 60 anos para a mulher e 65 para o homem. Embora não existam tábuas de expectativa de vida separadas para as populações rural e urbana, os dados indicam que as pessoas que vivem na área urbana e rural têm uma expectativa de sobrevida semelhante, principalmente nas idades avançadas. Segundo o Censo de 2000 do IBGE, a participação de idosos que

¹ Valor médio da aposentadoria por idade (concessão) – Média de Janeiro a Setembro de 2002, deflacionado pelo INPC de set/2002.

viviam na área rural em relação à população total rural era de 8,5%; essa mesma relação para os que viviam na área urbana era de 8,6%. Ou seja, praticamente o mesmo percentual.

Parece que até agora o que tem prevalecido nessa questão é o circunstancial. De fato, o trabalhador rural (que não mais é “antes de tudo um forte”) vive sob condições gerais menos favoráveis, como, por exemplo, acesso aos bens de primeira necessidade e à exposição contínua (de sol a sol) aos rigores climáticos. Até porque não é outra a explicação para o êxodo rural.

De qualquer forma, o trabalho rural não é, por sua natureza, mais penoso, perigoso ou insalubre que o urbano e tampouco o trabalhador rural é mais exposto a agentes nocivos prejudiciais a sua saúde ou integridade física que o trabalhador urbano. Muito pelo contrário, a quase totalidade dos casos em que se verificam os requisitos para a concessão da aposentadoria especial, com exposição a condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, ocorre no meio urbano.

O que se pretende colocar em discussão é a carga social que a tabela 9 mostra. Enquanto a Previdência da área urbana é praticamente equilibrada, a despesa com benefícios rurais somou R\$ 11,7 bilhões e a arrecadação proveniente da área rural foi de R\$ 1,5 bilhão, o que gerou um resultado negativo de R\$ 10,1 bilhões entre janeiro e setembro de 2002.

TABELA 9
Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Janeiro a Setembro de 2001 e 2002 – R\$ milhões correntes

Ano	Setor	Arrecadação Líquida (a)	Benefícios Previdenciários (b)	Saldo (a-b)
2001	TOTAL	43.737	51.341	(7.603)
	Urbano	42.405	41.412	993
	Rural	1.332	9.929	(8.597)
2002	TOTAL	49.031	59.861	(10.830)
	Urbano	47.499	48.205	(706)
	Rural	1.532	11.657	(10.124)

Fonte: Fluxo de Caixa INSS: AEPS
Elaboração: SPS/MPAS

As alíquotas atuarialmente adequadas para os trabalhadores rurais, que se aposentam aos 55 ou 60 anos, com 15 anos de contribuição, seriam de 98,74% e 94,98%, para mulheres e homens, respectivamente. Ao se incluírem todos os benefícios (programáveis e não programáveis), as alíquotas seriam de, respectivamente, 109,78% e 114,70%. Tais alíquotas são, obviamente, inexecutáveis.

Frente à já mencionada incapacidade contributiva dos trabalhadores rurais, especialmente os segurados especiais, resta uma proposta defensável para se reduzir o desequilíbrio financeiro e atuarial embutido nesse tipo de benefício: a uniformização das idades mínimas aos 60 e 65 anos, conforme já vigentes para as aposentadorias urbanas por idade.

Também carece de fundamentação técnica o tratamento diferenciado hoje dado aos professores da educação infantil e do ensino médio e fundamental, em relação ao tempo de contribuição (5 anos a menos). Da mesma forma, a se introduzir algum limite ou referencial de idade, não se justifica qualquer sistemática que os privilegie. Os professores não têm uma jornada de trabalho mais exaustiva do que as demais categorias profissionais. O reingresso destes profissionais no mercado de trabalho comprova que eles estão na posse de relativa capacidade para o trabalho.

Quando do encaminhamento da proposta de reforma que resultou na EC n.º 20/98, já se formulava tratamento a todos os professores idêntico ao dos demais trabalhadores. Contudo, quando da aprovação da referida Emenda, adotou-se, sem o necessário respaldo técnico ou doutrinário, a igualdade de tratamento apenas aos professores universitários. Os baixos salários pagos aos demais professores e as inadequadas condições de trabalho foram utilizados como justificativa para a concessão da aposentadoria precoce. O resultado dessa política é que o professor aposenta-se cedo, com um valor baixo de benefício e, para sobreviver com dignidade, é obrigado a voltar ao mercado de trabalho.

A aposentadoria não deve ser oferecida ao professor como forma de compensação pelas baixas remunerações. Ao contrário, a sociedade precisa remunerar bem este profissional, que exerce atividade de vital importância para o País. Precisa também adotar medidas que valorizem sua carreira e assegurem condições adequadas de trabalho. O professor, assim como todos os segurados da Previdência, precisa ter remuneração mais condizente com o exercício de sua função e, ao se aposentar, ter direito a uma remuneração que garanta uma vida digna, sem a necessidade de retornar ao mercado de trabalho para assegurar o seu sustento e o de sua família.

5.1.1.3. Acúmulo de benefícios ou de benefício e salário

A Previdência Social é um seguro de renda àqueles que, temporária ou permanentemente, perderam a capacidade de trabalho. Não é, portanto, um complemento de renda. Não encontra respaldo técnico ou doutrinário permitir-se que os benefícios da previdência sejam acumulados integralmente com a renda do trabalho.

O sistema previdenciário brasileiro admite a concessão de aposentadorias e pensões por morte independentemente da continuidade de percepção de renda decorrente do trabalho. A única exceção é a aposentadoria por invalidez concedida no pressuposto de incapacidade laborativa. Há enormes resistências a abordar essa questão. Contudo, é necessário enfrentá-la, de forma a que a sociedade seja conscientizada das conseqüências e possa tomar a decisão mais coerente com a realidade brasileira.

É importante lembrar que a legislação brasileira não condiciona a aposentadoria ao afastamento da atividade laboral. Dessa forma, muitos dos que se aposentam voltam ou continuam a trabalhar. E os maiores beneficiados são os que se aposentam por tempo de contribuição, justamente os que apresentam maior escolaridade, melhor inserção no mercado de trabalho e, por conseguinte, maior remuneração e empregabilidade.

Em outro extremo, estão os trabalhadores de menor escolaridade e inserção menos favorável no mercado de trabalho, que geralmente se aposentam por idade, já que durante seu período laboral têm maior dificuldade para conseguir trabalho formal e nem sempre formalizam sua condição de autônomo perante a Previdência Social. Em relação a estes, dificilmente haverá uma situação de acumulação de aposentadoria com renda decorrente do mercado formal de trabalho.

A possibilidade de acumulação de aposentadoria com renda do trabalho é um obstáculo adicional aos mais jovens que disputam os empregos disponíveis. A sistemática atual, permitindo a permanência do aposentado no posto de trabalho, dificulta a inserção no mercado de trabalho dos jovens que atingem a maturidade para o trabalho e dos que perderam o emprego. A possibilidade de que uma parcela da população tenha duas fontes de renda – uma da aposentadoria e outra da atividade – contribui para que a outra fique sem nenhuma.

Quer do ponto de vista técnico e doutrinário, quer do ponto de vista social, não faz sentido permitir o acúmulo da remuneração do trabalho com o provento integral da aposentadoria. Na maioria dos países, sobretudo nos mais desenvolvidos, a aposentadoria importa a cessação do vínculo de trabalho e, no retorno, há redução proporcional no valor do benefício.

Em relação à pensão por morte, as distorções são igualmente evidentes. A legislação brasileira não condiciona a sua concessão a um estado de dependência econômica ou de necessidade, permitindo que seja ela acumulada não só com renda do trabalho, mas também com aposentadoria.

A morte provoca a privação da renda com que subsistiam as pessoas que conviviam e eram mantidas a cargo e por conta da pessoa falecida. Surge, por conseguinte, a necessidade de se dar cobertura a essas pessoas sobreviventes, com reposição dos ingressos cessantes por causa da morte. A pensão por morte cumpre tal finalidade.

A pensão por morte tem, assim, como objetivo básico, suprir as situações de necessidade que se criam para as pessoas que dependem economicamente de segurado que falece. O pressuposto de fato da prestação, em consequência, é a concorrência de dois elementos: a morte e a dependência econômica.

A pensão por morte foi concebida, em sua origem, para uma sociedade centrada na família, em que a mulher casada permanecia em seu lar, ocupando-se dos afazeres domésticos e do cuidado dos filhos. Como não participava do mercado de trabalho, era natural o pressuposto da inexistência de renda por parte da mulher. Na primeira referência a esta prestação no Brasil – Decreto Legislativo n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a chamada Lei Eloy Chaves –, não era ela devida ao cônjuge, indistintamente, mas somente à viúva ou ao viúvo, este quando inválido.

Em boa parte dos sistemas de outros países, ainda hoje a pensão por morte unicamente se reconhece ao cônjuge feminino, salvo se, em se tratando do masculino, estiver inválido.

Hoje, com a crescente participação da mulher no mercado de trabalho, não mais se justifica a distinção de sexo, para fins de recebimento deste benefício ou de qualquer outro. A igualdade de tratamento está, inclusive, assegurada constitucionalmente.

Contudo, a sua concessão, independentemente da percepção de renda por parte do beneficiário, não encontra respaldo técnico ou doutrinário, nem tampouco a correspondência no direito comparado.

A norma internacional normalmente impõe a incompatibilidade desta prestação com qualquer renda do trabalho e prevê uma redução proporcional na pensão quando os ingressos ou as rendas do beneficiário excedam determinado limite.

A regulação internacional da pensão se apóia, hodiernamente, em três elementos: a posição do beneficiário na família e na sociedade, pressupondo uma relação de dependência com o segurado falecido; os problemas econômicos que a morte do segurado provoca na unidade familiar e, por último, a relação com o problema da velhice.

O Código Ibero-americano de Seguridade Social define a contingência a cobrir como a compensação de meios de subsistência sofrida pela viúva ou pelos filhos a cargo de quem sustentava a família. O mesmo Código permite que os Estados que o tenham ratificado possam condicionar a sua concessão ao cumprimento de determinada idade ou a que o interessado seja incapaz de subsistir por sua própria conta.

Em boa parte dos sistemas comparados, exigem-se períodos de contribuição ou filiação, algumas vezes coincidentes com os exigidos para as prestações por velhice, outras vezes específicos. Nos diferentes sistemas, estes períodos oscilam de 1 a 10 anos, ainda que existam sistemas onde não se exige qualquer carência, a exemplo de Bélgica e Holanda.

O Código Ibero-americano de Seguridade Social estabelece uma carência de pelo menos 5 anos para que o segurado falecido possa instituir uma pensão.

Em muitos países, costuma-se exigir que o cônjuge sobrevivente tenha uma idade mínima, que se situa na faixa entre 40 e 55 anos, seja incapaz para o trabalho ou tenha filhos menores a seu cargo. Também é normal que o novo matrimônio extinga a pensão por morte.

Em relação ao valor da pensão, no direito comparado, é regra geral que se perceba, aproximadamente, a metade da aposentadoria do falecido, e, no caso de orfandade, que cada filho perceba uma quarta parte. Na França, o valor da pensão situa-se num percentual de 40 a 50% da pensão do falecido. Na Espanha, 45%; Na Áustria, 20%; Na Alemanha, 30 a 40%; na Bélgica, 30 a 50%. O Código Ibero-americano de Seguridade Social prevê uma quantia conjunta das pensões por morte que oscila entre 40% e 60%.

No Brasil, a pensão por morte possui caráter vitalício, independe da situação econômica do beneficiário, não se condiciona a qualquer limite de idade, pode ser acumulada com qualquer outro benefício previdenciário e corresponde a 100% do valor do salário-de-contribuição ou da aposentadoria, conforme, respectivamente, o segurado esteja em atividade ou aposentado quando de sua morte.

Percebe-se, portanto, que a pensão por morte no Brasil não obedece a critérios técnicos ou doutrinários e tampouco está em consonância com o direito comparado. Recomenda-se, por conseguinte, a sua adequação, nas seguintes linhas: vedar a percepção cumulativa da pensão por morte com outros benefícios previdenciários, admitida a opção pelo benefício mais vantajoso; condicionar sua concessão à necessidade de sua percepção, mediante comprovação da inexistência de renda por parte do beneficiário; extinguir a sua vitaliciedade, exceto se o pensionista for idoso, incapaz ou tiver dependentes incapazes; fixar o valor da pensão a uma fração dos rendimentos do falecido.

5.1.1.4. Outras medidas

Diversas outras proposições têm sido veiculadas quanto ao aprofundamento da reforma da Previdência Social, sobretudo em face da recente campanha eleitoral. Candidatos e especialistas manifestaram-se sobre o tema, criticando ou apresentando sugestões. Neste tópico, abordar-se-ão duas delas: a instituição de um benefício universal básico e de um plano alternativo de benefícios.

a) Benefício universal básico

A proposição é outorgar a toda a população, pelo simples fato de ser um residente no País, um benefício pecuniário, uma vez atingido determinado limite de idade, independentemente de a soma das contribuições vertidas ao sistema justificar a concessão do benefício mínimo e o estado de carência da pessoa.

Este benefício seria semelhante ao “benefício de prestação continuada”, assegurado pela Lei Orgânica da Assistência Social aos portadores de deficiência e aos idosos de muito baixa renda, para o qual não se exige contribuição.

O benefício universal básico teria a vantagem de obedecer a somente um critério objetivo – o limite de idade, que deveria ser maior do que o vigente para o benefício da LOAS (67 anos de idade) – não levando em consideração critérios específicos, como a comprovação do estado de necessidade.

Embora a LOAS estabeleça um critério objetivo para definir o estado de carência do requerente – renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo – a prática tem demonstrado ser uma exigência de difícil operacionalização. Tão-somente se exige do interessado uma declaração de que não possua renda acima do limite legal, salvo se houver renda decorrente de trabalho, informada pelo empregador mediante a GFIP.

Ao se instituir o benefício universal, haveria um sistema estruturado em dois níveis: um primeiro nível básico, não contributivo, assegurando-se a todos os residentes no País uma prestação de valor mínimo, após ter o cidadão completado uma idade limite e, nessa idade, ainda não tenha se tornado elegível a um benefício previdenciário ou assistencial da LOAS; um segundo nível contributivo, destinado a assegurar benefícios de valor superior ao do primeiro nível. Em diversos países, encontram-se exemplos de sistemas que asseguram benefícios universais, quer de maneira mais ampla, a exemplo de Dinamarca, Inglaterra, Holanda e Finlândia, quer limitada a certos riscos, como a assistência sanitária (Espanha e Brasil), os encargos familiares (França e Canadá) e a enfermidade (Suécia).

Questão relevante é a repercussão financeira nas contas públicas em face da introdução, no sistema brasileiro, desse benefício universal básico. Por mais que possa ser aconselhável e simplifique os procedimentos administrativos, há que

estar em harmonia com a capacidade de financiamento do País. Estudos efetuados pela Secretaria de Previdência Social indicam um gasto adicional de R\$1,08 bilhão, em 2002, caso fosse concedido esse benefício, no valor de um salário mínimo, a todos os idosos acima de 70 anos que atualmente não recebem o benefício de prestação continuada da LOAS nem qualquer outro benefício previdenciário. A projeção para o ano de 2020 seria de um gasto adicional de R\$2,05 bilhões.

Contudo, a concessão de um benefício universal traria também impactos na arrecadação. Os atuais contribuintes individuais que recolhem sua contribuição sobre uma base de cálculo equivalente ao salário mínimo ou próximo disso provavelmente deixariam de recolher sua contribuição, em face de passarem a ter direito a um benefício equivalente, independentemente de contribuição. Estudos da Secretaria de Previdência Social indicam uma perda anual de R\$ 1,70 bilhão, caso todos os contribuintes individuais com renda até dois salários mínimos deixarem de contribuir para a Previdência Social.

É para evitar qualquer desestímulo à contribuição dos trabalhadores de baixa renda que se deve fixar limite de idade maior do que o da aposentadoria por idade ou mesmo do benefício assistencial da LOAS.

Uma outra possibilidade seria exigir-se determinado número de contribuições do requerente em algum momento de sua vida, a exemplo do que ocorria com a renda mensal vitalícia. Tal medida seguramente contribuiria para evitar o desestímulo à contribuição para o sistema, sobretudo para os contribuintes de baixa renda.

b) Planos alternativos de benefícios

Conforme antes ressaltado, o Brasil tinha 70,6 milhões de trabalhadores ocupados no ano de 2001. Desse total, 40,7 milhões não eram contribuintes de nenhum sistema de Previdência Social, ou seja, a cada 100 trabalhadores, 57,7 estavam expostos a riscos de perda de capacidade laborativa, sem a necessária proteção previdenciária. Entre os trabalhadores por conta própria, de cada 10 trabalhadores, 8,5 não contribuíam para a Previdência.

Entre esses 40,7 milhões de não contribuintes, 21,2% viviam sem rendimentos próprios, 28,9% tinham rendimentos entre zero e 1 (um) salário mínimo e 7,4% possuíam renda igual a um salário mínimo. Verifica-se, pois, que a maior parte dos não-contribuintes não contribuem para a Previdência Social por insuficiência de renda. Mesmo aqueles que ganham um pouco acima do salário mínimo têm dificuldades para contribuir. Dificilmente um trabalhador que tenha renda mensal de R\$200,00 por mês destinará, espontaneamente, R\$40,00 (20% de sua renda) para um plano de benefícios.

De outro lado, há pessoas de diversos segmentos, seja em face de sua renda, seja em face de interesses específicos, que gostariam de optar por um plano de benefícios diferente do atualmente vigente para o RGPS.

Quer para as pessoas de baixa renda, quer para aquelas que possuam suficiente contrapartida contributiva, a alternativa poderia ser contribuições de planos diferenciados desenhados para segmentos específicos dos que atualmente estão sem Previdência Social. As pessoas poderiam escolher, entre planos diferentes, aquele que correspondesse a sua capacidade contributiva e interesse próprio, observando-se, sempre, o equilíbrio financeiro e atuarial, vale dizer, o princípio basilar de se devolverem aos segurados, em média, os valores contribuídos acrescidos da

remuneração. É dessa forma que a previdência privada se comporta: oferece a seus clientes o plano que melhor os atenda.

A rigidez do atual plano de benefícios impede que muitos segurados se inscrevam no regime, contribuindo para a baixa cobertura do sistema.

A possibilidade de o RGPS contemplar planos flexíveis, segundo a capacidade contributiva e o interesse de seus beneficiários, seguramente tornaria o regime mais atrativo, reduzindo a exclusão social e aumentando a credibilidade do sistema previdenciário. A Previdência Social oficial precisa cuidar de seus clientes, inclusive atraindo os clientes potenciais.

5.1.2. APERFEIÇOAMENTOS DA LEGISLAÇÃO E DA GESTÃO

5.1.2.1. O desafio de aumentar a cobertura

A Previdência Social exerce papel fundamental na estabilidade social do País. Os benefícios pagos pela Previdência garantem ao cidadão seguro contra riscos presentes – como doença, maternidade, invalidez, morte – e futuros, como idade avançada.

Apesar do reconhecimento da importância do tema, as estatísticas mostram um cenário oposto ao desejado, com milhões de trabalhadores ocupados sem Previdência Social. Esses trabalhadores estão expostos aos riscos de perda de capacidade laborativa sem a necessária proteção previdenciária. Na ocorrência de eventos adversos, esses trabalhadores dependerão da renda de suas famílias ou dos programas de assistência social mantidos por entidades civis ou pelo poder público.

A menor taxa de cobertura previdenciária verifica-se entre os trabalhadores por conta própria, dos quais 8,5 de cada 10 trabalhadores não contribuem para a Previdência. Tem-se, assim, enorme contingente de trabalhadores que podem e devem ser incorporados ao sistema previdenciário.

Além dos aspectos estruturais relacionados com a necessidade de flexibilização das relações de trabalho, a política de expansão da cobertura passa por medidas de conscientização, legislativas, gerenciais e de apoio à fiscalização, de modo a simplificar, facilitar e criar atrativos à filiação ao sistema previdenciário.

Dentre as medidas legislativas que poderiam incentivar o aumento da cobertura previdenciária dos trabalhadores, a exemplo da Lei n.º 9.876/99, que estendeu o salário-maternidade às trabalhadoras autônomas, às empresárias e facultativas e reduziu a contribuição dos autônomos e dos empresários que prestam serviços a empresas, cumpre destacar:

- i. Programa de Fidelidade ao Seguro da Previdência Social – PREVprêmio, com o objetivo de premiar, mediante sorteio, contribuintes individuais, facultativos, domésticos ou especiais, que se mantenham em dia com as contribuições (Projeto de Lei em tramitação no Executivo);
- ii. Desconto, por parte das empresas, das contribuições devidas pelos contribuintes que lhes prestem

serviços (empresários, autônomos e cooperados), tal como fazem em relação aos empregados. Assegura-se, dessa forma, a contribuição mensal de empresários e de autônomos que prestam serviços a empresas. A medida em nada onera as empresas, uma vez que elas já informam os autônomos e suas remunerações na GFIP e já recolhem a cota patronal. Espera-se aumentar o número dos contribuintes regulares da Previdência Social, simplificar e baratear o processo de arrecadação mediante a redução do número de Guias de Previdência Social – GPS. Estima-se que menos da metade dos autônomos que prestam serviços às empresas façam o recolhimento regular de suas contribuições (Projeto de Lei enviado ao Congresso Nacional);

- iii. Instituição de comprovante de regularidade junto ao INSS para o trabalhador por conta própria, exigido para obter licença, inscrição ou registro de atividade ou profissão de autônomo ou por conta própria. O projeto, para ser implementado, requer o desenvolvimento de sistemas de consulta em tempo real a banco de dados que demonstre a situação de regularidade sem burocracia (Requer Projeto de Lei e desenvolvimento de sistemas computadorizados);
- iv. Condicionamento do incentivo fiscal à previdência privada à comprovação de filiação à previdência oficial, para aumentar a cobertura previdenciária junto a profissionais de renda média e alta que não contribuem para o RGPS, mas contribuem para a Previdência Complementar, com incentivo de Imposto de Renda (Requer Projeto de Lei e desenvolvimento de sistemas computadorizados).

Algumas medidas de gestão e operacionais poderiam assegurar que segurados mantenham essa condição até completarem os requisitos para aposentadoria e contribuam sobre a totalidade de seus rendimentos do trabalho. Dentre essas medidas destaca-se:

- i. Intercâmbio de dados e informações com outros órgãos do Governo, como a Secretaria da Receita Federal – SRF. A Lei n.º 9.876/99 definiu como salário-de-contribuição do contribuinte individual o valor da remuneração auferida pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo. Tanto a SRF quanto o INSS dispõem de informação, de fontes independentes, sobre rendimentos do trabalho das pessoas físicas. O cruzamento dessas informações permitiria melhor verificação do cumprimento tributário (IRPF e contribuições ao INSS) das pessoas físicas para cada uma das instituições envolvidas.
- ii. Cruzamento de dados de autônomos constantes da GFIP com os dos contribuintes individuais: Esse cruzamento permitiria viabilizar a fidelização dos segurados à Previdência Social.

Além dessas medidas, é essencial investir na conscientização das pessoas. Grande parte dos trabalhadores não filiados desconhece direitos e deveres em relação ao sistema. Uma pesquisa realizada em janeiro de 2001 mostra que 66% dos entrevistados não sabiam o que era Previdência Social. Para 30,2% delas, o INSS promove assistência médico-hospitalar e 23,5% desconhecem qualquer benefício oferecido.

O fortalecimento do Programa de Estabilidade Social – PES é de fundamental importância na estratégia de aumento da cobertura previdenciária. A continuidade do PES nos próximos anos será crucial para que os resultados já alcançados não

sejam apenas pontuais, mas verdadeiros pilares de uma campanha sistemática de conscientização e ampliação da proteção social aos trabalhadores.

A execução do PES se processa de forma descentralizada por 102 comitês regionais instalados em cada uma das gerências executivas do INSS. As instâncias regionais são orientadas por um comitê nacional diretamente ligado ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social.

Cabe ao comitê nacional acompanhar o Programa e elaborar diretrizes globais de ação. Os 102 comitês regionais, por sua vez, são responsáveis pela efetivação das políticas junto à população, adequando-as à realidade do seu espaço e das necessidades da população da região.

As atividades do PES devem ser fortalecidas, com investimento em campanhas nacionais em rádio e televisão; treinamento específico e periódico aos servidores dos comitês; aquisição de material de divulgação; acompanhamento das inscrições e do efetivo pagamento; aperfeiçoamento da página de divulgação na Internet e Intraprev; contratação de estudos sobre o tema da cobertura previdenciária.

Os esforços via modificação da legislação, aperfeiçoamento da fiscalização e campanha de conscientização não renderão os resultados desejáveis, caso o INSS não consolide seu papel de seguradora do trabalhador, prestando eficientemente serviços de qualidade. Os procedimentos para se filiar, contribuir, requerer e receber benefícios, assim como todos os outros serviços, devem ser simples, informatizados e desburocratizados. Assim, deve-se aumentar os investimentos na modernização gerencial, continuando com o programa de reformas nas agências, disponibilizando mais serviços em terminais de auto-atendimento, internet e telefone, e aumentando o número de agências móveis terrestres e flutuantes, que já têm percorrido parte do território nacional, levando informações e benefícios à população dos municípios do interior e das margens dos rios amazônicos, tradicionalmente sem acesso às políticas públicas.

5.1.2.2. Carência para as aposentadorias

Um sistema de proteção ao trabalhador, como o previdenciário, de prestação continuada, envolve enorme massa de recursos e de obrigações. Para que ele sobreviva ao longo do tempo, é necessário que cada participante contribua com uma parcela de sua renda, ao longo de sua vida ativa. O financiamento do sistema baseia-se, portanto, no caráter contributivo do vínculo dos segurados. Se um cidadão recebe uma aposentadoria sem ter, em algum momento, contribuído para ela, o sistema como um todo estará pagando a conta de seu benefício, pois os recursos terão que ser retirados de outros contribuintes. É necessário, pois, que se estabeleça uma contribuição por um período mínimo, para que o segurado possa fazer jus ao benefício: é o que se denomina carência.

A carência é um instituto que necessariamente deve estar presente em qualquer sistema previdenciário, sendo indispensável para os benefícios programáveis. Não há conhecimento no Direito comparado de país que não a adote. Não se pode conceber um sistema de seguro social em que não se exija contribuição, por um período mínimo que seja.

A maioria dos países estipula um prazo mínimo de contribuição para a concessão da aposentadoria. Assim, para requerer a aposentadoria integral pelo sistema público na Inglaterra, além de ter a idade mínima exigida pela legislação, o trabalhador que entra no mercado de trabalho aos 16 anos precisa cumprir cerca de 44 anos de contribuição, no caso dos homens, e 39 anos, no caso das mulheres. Os contribuintes que não alcançam tais limites recebem uma aposentadoria proporcional ao número de anos contribuídos.

Na França, o indivíduo precisa ter contribuído pelo prazo de 37,5 anos para ter direito ao benefício. No Japão, o prazo mínimo de contribuição exigido é de 25 anos.

No Chile, o sistema previdenciário obrigatório funciona em regime de capitalização e é gerido por instituições privadas. Uma aposentadoria mínima equivalente a US\$ 70 por mês é garantida pelo Governo a todos os contribuintes que alcançarem a idade de 65 anos e que tenham contribuído por pelo menos 20 anos.

Na Argentina, os trabalhadores que permanecem no subsistema estatal, que funciona em regime de repartição simples, precisam contribuir por pelo menos 30 anos.

No Uruguai, além do limite de idade de 60 anos para homens e 56 anos para mulheres, a aposentadoria somente é obtida no sistema público básico após um período de 35 anos de contribuição. Se o trabalhador não conseguir comprovar a contribuição durante esse período, a alternativa é a aposentadoria por idade avançada, aos 70 anos de idade e quinze de contribuição.

No Brasil, a carência exigida para a aposentadoria por idade, especial e por tempo de contribuição é de 126 meses em 2002 e aumenta 6 meses a cada ano, até atingir 15 anos. Contudo, relativamente às aposentadorias não vinculadas à idade mínima, exige-se o cumprimento de 30 anos de contribuição para a mulher e 35 para o homem, para a aposentadoria por tempo de contribuição, e 15, 20 ou 25 anos de contribuição, conforme a atividade exercida, para a aposentadoria especial. Sendo estes os tempos mínimos de contribuição, não faz sentido estipular-se uma carência inferior. A carência há que corresponder ao tempo de contribuição necessário para o requerimento do benefício.

Em relação à aposentadoria por idade, que é deferida a quem não consegue cumprir o requisito de 30 ou 35 anos de contribuição, a carência de 15 anos é insuficiente. Estudos efetuados pela Secretaria de Previdência Social (tabela 10) demonstram que, para a aposentadoria aos 65 anos, com um tempo de contribuição de 15 anos, a alíquota de contribuição adequada para o seu custeio seria de 54,95%; para 60 anos (mulher) e 15 anos de contribuição, a alíquota seria de 67,02%. A se incluírem todos os benefícios (programáveis e não programáveis), as alíquotas seriam, respectivamente, de 64,65% e 78,85%.