

TABELA 10
Custo dos Benefícios do RGPS para um Regime de Capitalização – Taxa de juros de 3,0% ao ano

Sexo/Benefício	Tempo de Contrib.	Idade na Aposent.	Custo previdenciário%	Custo benef. Programado%	Custo benef. de risco%
Aposentadoria por idade Masculino	15	65	64,65	54,95	9,70
Aposentadoria por idade Feminino	15	60	78,85	67,02	11,83
Média Aposentadoria por Idade	-	-	72,65	61,75	10,90
Aposentadoria por Tempo de Contribuição Masculino	35	55	23,30	19,81	3,50
Aposentadoria por tempo de Contribuição Feminino	30	50	28,08	23,86	4,21
Média Aposentadoria por Tempo de Contribuição	-	-	24,55	20,87	3,68
Média Geral	-	-	48,60	41,31	7,29

Fonte e Elaboração: SPS/MPAS

Tais alíquotas são, obviamente, inexequíveis. Não se pode buscar, por conseguinte, o equilíbrio atuarial pela via da tributação. Há espaço, contudo, para a adequação da carência, pois 15 anos, como se vê, é um período muito curto e abaixo do exigido na legislação comparada. Um homem que decida iniciar a carreira contributiva aos 50 anos de idade, completa a carência aos 65 e já pode se aposentar. Terá então contribuído por 15 anos, mas usufruirá a aposentadoria por quase 13 anos. Como o sistema atual é de repartição, isto é, os atuais ativos financiam os atuais inativos, o ônus do financiamento recairá sobre toda a sociedade. A carência, para a aposentadoria por idade, que atenderia à realidade brasileira e compatível com parâmetros similares no Direito comparado seria de 25 anos.

A ampliação da carência seria uma solução alternativa para o caso de não se conseguir instituir a aplicação compulsória do fator previdenciário às aposentadorias por idade. Ainda assim, a aposentadoria só poderia ser concedida, quando o valor apurado, após a sua aplicação, resultasse igual ou superior ao salário mínimo, ou na idade em que prevalecesse o benefício universal.

5.1.2.3. Perda da qualidade de segurado¹

Como já exaustivamente assinalado, o sistema previdenciário é, por natureza, contributivo, exigindo-se que cada participante contribua com uma adequada parcela de sua renda, ao longo de sua vida ativa. Admite-se, contudo, que, durante determinadas contingências, o segurado, temporariamente, possa deixar de verter contribuições ao sistema. É o que ocorre, por exemplo, quando ele se encontra em gozo de benefícios, recluso ou sem exercer atividade remunerada.

Tais períodos não podem, entretanto, ser demasiadamente elásticos, sob pena de se comprometer a viabilidade financeira e atuarial do sistema e desestimular a procura de nova ocupação. Nesse sentido, são fixados períodos durante os quais os segurados podem não verter contribuições, mantendo a qualidade de segurado. Uma vez decorrido tal período, sem a ocorrência de contribuições, o segurado perde essa qualidade, somente vindo a recuperá-la depois de novo período de contribuição.

Pela regra vigente, o segurado que deixar de contribuir por 12 ou 24 meses (período acrescido de 12 meses em caso de desemprego), conforme tenha, respectivamente, 10 anos ou mais de 10 anos de contribuição, perde a qualidade de segurado, somente tendo computadas as contribuições anteriores à perda da qualidade após contar, a partir da nova filiação, com, no mínimo, um terço do número de contribuições exigidas para o benefício a ser requerido (60 contribuições mensais para as aposentadorias).

Esse critério fazia sentido, na situação anterior à Lei n.º 9.876/99, época em que o cálculo do salário-de-benefício somente levava em consideração os 36 últimos salários-de-contribuição. Com a vigência dessa Lei, foi ampliada gradualmente a base de cálculo dos benefícios, que passou a corresponder à média dentre os 80% maiores salários-de-contribuição de toda a vida laboral dos segurados, a partir de julho de 1994.

Por essa nova regra, considera-se todo o período contributivo, independentemente da época em que foram realizadas as contribuições, não fazendo mais sentido indeferir a aposentadoria por perda da qualidade de segurado. Repara-se, com a medida, uma situação que se tornou injusta para os segurados.

Tome-se, por exemplo, a situação de trabalhador que, após contribuir para a Previdência Social por 33 anos, tenha perdido o emprego e permanecido sem contribuir para o sistema até perder a qualidade de segurado (no presente caso, depois de 36 meses). Pela norma vigente, só fará jus à aposentadoria depois de contribuir por, pelo menos, mais cinco anos, quando então terá contribuído por 38 anos. Pela regra proposta, bastará que contribua por mais dois anos, quando completará os 35 anos de contribuição exigidos para a aposentadoria.

Com a nova regra, as aposentadorias por tempo de contribuição poderão ser concedidas assim que o segurado completar 30 (mulher) ou 35 anos (homem) de contribuição.

Para as aposentadorias por idade, propõe-se desconsiderar a perda da qualidade de segurado para aqueles que, ao completarem as idades mínimas fixadas (60 anos a mulher e 65 anos o homem), tenham, pelo menos, 25 anos de contribuição.

É preciso que se ressalte que toda essa discussão acerca da perda da qualidade do segurado ficaria supérflua e estéril,

¹ Projeto de Lei n.º 7.334/02

caso se adotasse, para o cálculo do valor da aposentadoria por idade, a fórmula de cálculo fixada na Lei 9.876/99.

A medida não pode ser estendida aos demais benefícios previdenciários, nem mesmo para aqueles que exigem alguma carência, como o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez não acidentária (carência de 12 meses), sob pena de se comprometer a estabilidade do regime, uma vez que induziria os segurados que já tivessem cumprido o período de carência a deixarem de contribuir para a Previdência Social. Com o direito ao benefício assegurado, o seu implemento dependeria, apenas, da ocorrência do evento que a ele der causa (incapacidade temporária ou permanente, morte etc.). O benefício deixaria de ser previdenciário, passando a ser assemelhado ao assistencial. Os benefícios seriam devidos a todos que, em qualquer época, tivessem contribuído para a Previdência Social.

No caso dos benefícios para os quais não se exige carência (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez decorrente de acidentes de qualquer causa ou natureza e pensão por morte), a situação seria, ainda, mais gravosa. A supressão da carência tornaria esses benefícios universais, bastando, para ter acesso a eles, que o segurado, em algum momento de sua vida, tenha contribuído para o regime, ainda que por um único mês.

5.1.2.4. Aposentadorias especiais

A preocupação com a saúde e a segurança dos trabalhadores constitui-se num dos temas de mais elevado poder aglutinador. Interessa a múltiplos sujeitos e distintos atores sociais, muito especialmente aos trabalhadores e aos empresários, assim como ao Governo.

Apesar de existirem muitos motivos para avaliar positivamente a evolução do tratamento dado aos riscos do trabalho no quadro institucional brasileiro, particularmente no que se refere ao papel do seguro social, há que se reconhecer, de forma franca, a insuficiência desse modelo.

Mesmo reconhecendo que o dever de proteger o trabalhador que trabalha em ambiente ou serviço insalubre é da empresa, cabe ao Governo prover as normas reguladoras, os estímulos à prevenção e melhoria do ambiente de trabalho, os parâmetros de tolerância, fiscalização e penalidades, para quando houver descumprimento, e dispor sobre as compensações por eventuais danos causados.

A primeira medida adotada para contornar a difícil questão e estimular os empregadores a investir em melhoria dos ambientes de trabalho foi a instituição de adicionais de insalubridade e periculosidade a serem pagos aos trabalhadores a eles sujeitos pelos próprios empregadores (CLT – Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º/5/43).

Com o passar do tempo, os trabalhadores em atividades insalubres ou perigosas passaram a reivindicar mais benefícios sociais em razão do prejuízo à sua saúde ou à integridade física causado pela longa exposição; para atendê-los, instituiu-se a aposentadoria especial, por meio da Lei n.º 3.807, de 5/9/60, que passou a ser devida aos trabalhadores com pelo menos 50 anos de idade e tempo de serviço em atividade insalubre, penosa ou perigosa de 15, 20 ou 25 anos, conforme a atividade profissional.

Relevante registrar que a Lei n.º 3.807 teve origem no PL n.º 2.119, de 1956, de iniciativa do Poder Executivo. Porém esse

Projeto não contemplava disposições sobre idade e tempo de serviço, provavelmente introduzido por iniciativa parlamentar, razão pela qual não se logrou encontrar qualquer estudo técnico embasando o tempo de serviço necessário para o acesso ao benefício especial.

O benefício foi instituído sem qualquer custeio adicional para o empregador. As empresas, em alguns casos, valeram-se da nova possibilidade de aposentadoria em menor idade para programas de reestruturação para reduzir o número de postos de trabalho. De outro lado, a possibilidade de uma aposentadoria precoce pode induzir trabalhadores menos esclarecidos a negligenciar o direito de exigir da empresa ambiente de trabalho capaz de preservar-lhes a saúde ou à integridade física.

A legislação sobre aposentadoria especial foi sendo aperfeiçoada a partir de 1995, de forma a que somente aqueles trabalhadores efetivamente submetidos a condições prejudiciais à saúde ou à integridade física façam jus a ela, em conformidade ao que preceitua a Constituição.

A primeira grande alteração deu-se com a edição da Lei n.º 9.032, de 28 de abril de 1995, que extinguiu a concessão da aposentadoria por categoria profissional, passando a exigir comprovação de tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado. A partir de então, passou-se a exigir a efetiva exposição a determinados agentes nocivos, evitando-se que trabalhadores não expostos fizessem jus a esse benefício simplesmente por pertencerem a determinada categoria profissional.

A Lei n.º 9.528/97, iniciada com a Medida Provisória n.º 1.523/96, determinou que a comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos fosse feita mediante formulário emitido pela empresa, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho, e a emissão e a manutenção de perfil profissiográfico do trabalhador.

A Lei n.º 9.732/98 criou alíquota adicional de 6, 9 ou 12% para o financiamento da aposentadoria especial, a cargo da empresa, incidente sobre a remuneração dos trabalhadores efetivamente expostos aos agentes nocivos ensejadores da aposentadoria especial. Justifica-se esse adicional, em face da saída precoce do mercado de trabalho do segurado, o que implica diminuição nas contribuições previdenciárias, em razão do menor período contributivo, e aumento do dispêndio com benefícios, em virtude de receber benefício por mais tempo. Sendo tal benefício acarretado única e exclusivamente pelo fato de o empregador não evitar que o trabalhador seja exposto a condições prejudiciais a sua saúde ou à integridade física, mediante investimentos em segurança e saúde no trabalho ou outros mecanismos, deve o ônus daí resultante ser por ele suportado.

A EC n.º 20, de 1998, dispôs que o assunto passaria a ser tratado por lei complementar, dando esse status aos atuais artigos 57 e 58 da Lei n.º 8.213, de 1991.

Deve-se questionar, entretanto, os argumentos que dão sustentação técnica e doutrinária à existência desse benefício. Partem do pressuposto de um potencial prejuízo à saúde ou à integridade física do trabalhador. Decorre, por conseguinte, da incapacidade da empresa de outorgar-lhe um ambiente salubre, seja pela inexistência de tecnologia adequada, seja pela negligência do empregador.

São raros os países que adotam procedimento diferenciado para a concessão de aposentadoria aos trabalhadores em atividades insalubres ou penosas e, ainda assim, salvo raras exceções, mediante a redução do limite mínimo de idade para aposentadoria. As legislações da República da Eslovênia, da Grécia, da Ucrânia e de Cuba dispõem que, satisfeitas as demais condições para a concessão da aposentadoria comum, esta é reduzida em até 5 anos. As da Armênia e da Estônia, em até 10 anos, sendo a redução além dos 5 anos admitida somente em caso de condições extremamente insalubres. Também as legislações da Bulgária, da Argélia, do Azerbaijão e da Romênia permitem alguma redução da idade para aposentadoria.

Além do Brasil, apenas o Kuwait admite aposentadoria especial sem limite de idade. Ainda assim, o tempo mínimo de atividade com exposição a agentes nocivos é de 20 anos (superior ao brasileiro, de 15 anos). No passado, como visto, exigia-se, no Brasil, idade mínima de 50 anos para a aposentadoria especial.

A legislação dos países mais desenvolvidos não contempla esse benefício e, nem por isso, há menos preocupação quanto à segurança e às condições ambientais de trabalho em comparação com o Brasil. Casos em que não há tecnologia para evitar o prejuízo à saúde do trabalho implicam, não raro, o banimento da atividade, como é o caso do amianto, cuja exploração e uso foram banidos de vários países.

O fato é que mais de setecentos mil trabalhadores, no Brasil, continuam expostos a condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, acarretando enorme custo social e econômico para o País, em especial para a Previdência Social. Tal situação demonstra que as medidas até aqui adotadas não têm sido suficientes para induzir investimentos capazes de reduzir a concentração de agentes nocivos nos locais de trabalho a níveis toleráveis.

É preciso buscar, por conseguinte, nova política para essa área, capaz de contar com participação pró-ativa de todos os atores envolvidos – governo, empresários e trabalhadores.

A aposentadoria especial tem a mesma natureza da aposentadoria por invalidez. Uma eventual substituição da especial por regras mais flexíveis para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade faria que a Previdência Social outorgasse um benefício mais adequado tecnicamente à sua missão. No entanto, essa medida somente é possível mediante alteração constitucional.

A adoção dessa medida teria que levar em conta a situação dos trabalhadores na iminência da aposentadoria pelas regras vigentes, podendo-se estabelecer uma regra de transição, em que a aposentadoria especial seria mantida por mais algum tempo, contudo atrelada a uma idade limite, em patamar inferior à fixada para a aposentadoria por idade, levando-se em consideração a natureza dos agentes nocivos e o tempo em que o trabalhador a eles esteve exposto.

Outra alternativa seria extinguir a aposentadoria especial e estabelecer, substitutivamente, um critério especial de atendimento ao trabalhador afastado pela exposição ao agente nocivo. Se na avaliação periódica a que seria submetido constatar-se incapacidade para o trabalho, a ele seria concedido, conforme o caso, auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez.

Não constatada a incapacidade laborativa, mas sendo inconveniente a permanência do trabalhador no ambiente exposto a determinado agente, em face da natureza deste e do correspondente efeito no organismo, em vez de ser

aposentado por invalidez, seria recomendável submetê-lo a processo de reabilitação profissional para outra função, na mesma ou em outra empresa. Nesse caso, ser-lhe-ia concedido um auxílio especial, por exemplo, equivalente ao auxílio-doença durante o período de reabilitação ou até sua reinserção no mercado de trabalho, e depois seria reduzido, gradativamente, até a sua extinção total ou até determinado percentual do valor inicial. A lei disporia a quem caberia suportar o ônus desse auxílio, que tanto poderia ser cometido ao regime previdenciário ou ao empregador, diretamente ou mediante seguro.

Contudo, em prevalecendo a sistemática vigente, impõem-se medidas que corrijam algumas de suas atuais distorções. A primeira delas é relativa ao financiamento. As atuais alíquotas de 6, 9 ou 12% são insuficientes do ponto de vista atuarial. O seu caráter é mais educativo e indutor de investimentos em melhoria dos ambientes de trabalho, haja vista a contínua redução, desde a instituição das alíquotas, no número de trabalhadores expostos a agentes nocivos. As alíquotas necessárias para o seu integral financiamento, conforme cálculo da Secretaria da Previdência Social, seriam 74%, 107% ou 177%, conforme a atividade exercida permita a concessão de aposentadoria especial após 25, 20 ou 15 anos de contribuição, respectivamente, considerando-se a entrada no mercado de trabalho aos 18 anos.

Outra medida seria a redefinição da lista dos agentes nocivos. Dentre os que ensejam a concessão da aposentadoria especial, incluem-se os biológicos. Diferentemente dos agentes físicos e químicos, com presumível efeito cumulativo, nos biológicos não há tal efeito. A situação é de risco. Não havendo a contaminação, nenhum prejuízo há para o trabalhador em atividade com agentes biológicos nocivos. Não há conseqüências para a saúde do trabalhador pelo simples exercício de atividade com esses agentes. E a aposentadoria não se coaduna com o risco. Por essa razão, não há justificativa para a manutenção dos agentes biológicos no rol dos agentes que geram a aposentadoria especial. Tal alteração depende de edição de decreto.

5.1.2.5. Tratamento diferenciado a segmentos especiais da sociedade

As políticas de garantia de renda ao trabalhador rural idoso, de geração de emprego e renda para micro e pequenas empresas, de formalização do emprego doméstico, de estímulo às ações nas áreas de saúde, educação e assistência social e de parcelamento em condições especiais como o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS reduzem o valor das receitas previdenciárias e conseqüentemente influem no atual desequilíbrio entre receita e despesa do RGPS.

As entidades beneficentes de assistência social, que atendam aos requisitos da Lei, gozam de imunidade constitucional, não recolhendo a contribuição patronal ao RGPS. Os empregadores rurais (pessoa física e jurídica), os clubes de futebol profissional e as empresas optantes pelo SIMPLES beneficiam-se de sistemática de contribuição substitutiva que proporcionam encargos substancialmente inferiores às contribuições devidas sobre a folha de salários. O empregador doméstico recolhe a sua cota patronal em percentual inferior ao das empresas em geral, em atenção à política de incentivo à formalização do emprego dos empregados domésticos. O segurado especial é beneficiado por disposição constitucional que garante a ele direito aos benefícios previdenciários, contribuindo unicamente com base no valor da receita decorrente da comercialização de sua produção.

Esse tratamento contributivo diferenciado agrava o desequilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, requerendo maior aporte de recursos pelo Tesouro Nacional. Somente para o ano de 2001, deixaram de constituir receita do INSS, em razão desse tratamento diferenciado, cerca de 7,4 bilhões². Essa perda de arrecadação afeta o nível do déficit do INSS sem, no entanto, alterar sua tendência.

Reconhece-se que esse tratamento diferenciado foi motivado, à época, por razões de ordem social, de estímulo às micro e pequenas empresas, ou de capacidade econômica, como no caso dos segurados especiais, cuja capacidade contributiva é, reconhecidamente, diminuta.

Cabe, agora, analisar cada caso, para manter apenas aqueles cujas razões originárias de implementação continuem sendo válidas e socialmente justas. E mesmo assim, com recursos orçamentários compensatórios destacados.

5.1.2.5.1. Renúncias previdenciárias

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por renúncia a anistia, a remissão, o subsídio, o crédito presumido, a concessão de isenção em caráter não geral, a alteração de alíquota ou a modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A tabela 11 a seguir informa a estimativa dos valores que deixaram de ser recolhidos à Previdência Social, em face do tratamento diferenciado dado aos segmentos em comento, no período de 1995 a 2003.

TABELA 11
Valores Anuais que Deixaram de Ser Recolhidos à Previdência Social
em Face de Tratamento Diferenciado – 1995 a 2003 (Em R\$ milhões correntes)

Segmento	1995*(1)	1996*(1)	1997*(2)	1998*	1999	2000	2001*	2002*	2003*
SIMPLES	-	-	989,1	1.044,9	1.723,4	1.937,4	1.400,0	1.552,7	1.703,2
Entidades Filantrópicas	921,3	1.156,6	1.264,6	1.336,0	1.501,4	1.684,9	1.790,0	1.985,2	2.177,7
Empregador Rural – Pessoa Física e Jurídica	394,3	495,0	541,2	571,8	608,7	683,0	766,1	849,7	932,1
Clube de Futebol Profissional	46,7	58,7	64,2	45,2	48,1	54,0	60,5	67,1	73,6
TOTAL	1.362,4	1.710,3	2.859,0	2.997,8	3.884,5	4.359,3	4.016,7	4.454,6	4.886,6

Fonte: GFIR, IDÉIA, Fluxo de Caixa - INSS - Elaboração: SPS/MPAS
* Valores estimados.
(1) Não existia o SIMPLES. Base de cálculo do Clube de Futebol diferente da atual (50% inferior).
(2) Base de cálculo do Clube de Futebol diferente da atual (50% inferior).

² Além das categorias detalhadas na tabela 11, também empregados domésticos e segurados especiais

Apresentam-se, a seguir, considerações acerca dos segmentos elencados e ajustes necessários para reduzir as renúncias a níveis aceitáveis, sem comprometer as políticas governamentais dirigidas aos respectivos setores.

a) Entidades beneficentes de assistência social

As entidades beneficentes de assistência social, comumente designadas por filantrópicas, gozam isenção das contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, desde que cumpram os requisitos estabelecidos no art. 55 da Lei n.º 8.212/91. Dentre esses requisitos, encontra-se o de ser portadora de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEAS, concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

O assunto tem merecido inúmeros estudos e diversas proposições, objetivando circunscrever a imunidade apenas às entidades que efetivamente se dediquem à assistência social. Contudo, até o momento, a questão continua sendo um desafio, sem adequado equacionamento da matéria.

A isenção da assim chamada “*cota patronal*” previdenciária teve início com a Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, e recebeu alteração extensiva de seus efeitos pela Lei n.º 6.037, de 2 de maio de 1974. O Decreto-Lei n.º 1.572, de 1º de setembro de 1977, a extinguiu, preservando, no entanto, a situação daquelas entidades que já gozavam ou estavam em condições de usufruir esse benefício.

A partir do Decreto-Lei n.º 1.572, de 1977, não se concedeu nenhuma nova isenção, mantendo-se apenas as preexistentes. A Constituição de 1988, no seu art. 195, § 7º, concedeu imunidade constitucional, em relação às contribuições para a seguridade social, às entidades beneficentes de assistência social que atendessem às exigências estabelecidas em lei.

É de se notar que, conquanto revestido de verdadeira imunidade contributiva, o instituto jurídico da “isenção constitucional” ficou muito mais restrito do que aquela isenção histórica concedida pela Lei n.º 3.577, de 1959, e preservada pelo Decreto-Lei n.º 1.572, de 1977. É que aquela lei dava isenção às entidades filantrópicas que fossem declaradas de utilidade pública, enquanto o texto constitucional exige mais que simples filantropia ao conceder a imunidade: pede que se trate de entidade beneficente de assistência social.

As ações de assistência social fazem parte da seguridade social, sendo prestadas, em conformidade com o art. 203 da Constituição, a quem delas necessitar, independentemente de contribuição, e tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Em face do texto constitucional, forçosa é a conclusão de que a imunidade constitucional é dirigida finalisticamente às entidades que auxiliam ou substituem o Estado nas ações previstas de assistência social, e delas não fazendo parte a educação e a saúde, salvo quando prestada, de forma exclusiva ou preponderante, gratuitamente a pessoas carentes beneficiárias da assistência social.

As razões de conveniência e oportunidade que ditaram no passado a edição da Lei n.º 3.577/59 não mais subsistem. O ensino público, em todos os níveis, ao contrário do que sucedia naquela década, ampliou enormemente a sua

capacidade de atendimento, podendo-se dizer que alcança, praticamente, a camada mais carente da população. De igual forma, o SUS tornou universal o acesso de todos à assistência médica.

É notório que as classes média e alta, em sua maioria, acorrem para os estabelecimentos de ensino particulares, os hospitais privados e os planos de saúde. Não se pode dizer que, numa visão global da questão, esteja-se fazendo ou praticando, nesses setores, verdadeiramente aquilo que o art. 203 da Constituição denomina de “assistência social”. Na verdade, subsidiam-se o ensino particular e a assistência médica privada. Mesmo os estabelecimentos denominados confessionais, neste aspecto específico, não estão prestando assistência social, no sentido que a Constituição dá ao termo.

Mesmo considerando da maior relevância para o País as ações da iniciativa privada nessas áreas, a situação atual não mais recomenda a manutenção de isenção de contribuição previdenciária. Eventuais incentivos e subsídios que o Estado der a estes setores devem limitar-se a tributos outros que não as contribuições destinadas à Previdência Social. É que as contribuições à Previdência Social são o prêmio do seguro social pago por empregados e trabalhadores para garantia de renda na falta temporária ou permanente de forças de trabalho. O custo desse seguro é similar para todos, devendo, portanto, haver igualdade de contribuições.

Diante desses argumentos e da necessidade de estabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, é que se editou Lei restringindo a imunidade constitucional apenas às entidades que prestam assistência social a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência.

Em face da realidade política brasileira, outorgou-se isenção às entidades de educação e de saúde, proporcional ao valor das vagas cedidas, integral e gratuitamente, a carentes ou ao valor dos atendimentos do SUS (na hipótese de prestarem serviços ao SUS com percentual inferior a 60%).

Contudo, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, suspendendo os efeitos das alterações, permanecendo a questão *sub judice*.

Como pode ser observado, a Previdência Social tem buscado, embora até agora com pouco êxito, circunscrever a medida às entidades que efetivamente prestem assistência social à população reconhecidamente carente, com o objetivo de dar melhor destinação aos escassos recursos públicos.

Não bastasse a renúncia de contribuições no âmbito previdenciário, há que se ter presente, ainda, que a entidade beneficiada com a isenção das contribuições patronais fica isenta, também, de todas as outras contribuições destinadas à Seguridade Social arrecadadas e fiscalizadas pela Secretaria da Receita Federal (COFINS, Contribuição Social sobre o Lucro, CPMF).

Questão relevante é também a atribuição ao Conselho Nacional de Assistência Social da análise dos pedidos de concessão e de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Com essa atribuição, o Conselho se obriga a concentrar seus esforços nessa tarefa, não obstante as suas demais atribuições, como as de aprovar a Política Nacional de Assistência Social e regular a aplicação dos recursos públicos no campo da assistência social. Desonerar o CNAS desse encargo seria uma forma de fazê-lo retornar a sua função originária, essencial e

motivadora de sua criação, que é a de atuar como órgão catalisador dos anseios e das expectativas da sociedade e dos Conselhos Municipais e Estaduais, liberando-o para sua função institucional de órgão de proposição, discussão e aprovação da política nacional de assistência social do País.

Cabe salientar que a concessão de isenção das contribuições previdenciárias para entidades que praticam assistência social não tem sustentação técnica ou doutrinária e não se funda em qualquer princípio previdenciário, não tendo precedente relevante no Direito Comparado. Trata-se de instituto jurídico tipicamente brasileiro.

Isso não quer dizer que essas entidades não devam receber tratamento tributário diferenciado ou aporte de recursos do Estado, porém não convém que incentivos e subsídios fiscais sejam às custas de contribuições previdenciárias, pois a Previdência Social é um seguro e como tal exige de todos o pagamento do prêmio. Nesse sentido, a solução mais adequada seria a vedação constitucional de isenção das contribuições para a Previdência Social. Sendo o caso de se manter algum tratamento privilegiado a entidades beneficentes de assistência social, o incentivo ou subsídio deveria ser expresso como decorrente de outros tributos.

b) SIMPLES

Como forma de estimular o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, o Governo instituiu programa simplificado de cumprimento das obrigações tributárias. Por esse sistema, as empresas optantes recolhem a totalidade dos impostos e das contribuições federais, inclusive a cota patronal previdenciária, com um percentual do faturamento, fixado para cada faixa de faturamento. A arrecadação total, realizada pela Secretaria da Receita Federal, é repartida entre os vários tributos e contribuições sociais, conforme cotas-partes fixadas em Lei.

O SIMPLES, inegavelmente, trouxe ganhos para a sociedade: simplificou procedimentos, sobretudo os de registro, controle e recolhimento dos impostos e contribuições; propiciou a geração de novos empregos e a formalização de muitos dos já existentes; e reduziu a carga tributária, possibilitando que muitas empresas saíssem da informalidade. A Previdência Social colaborou com o desenho e a implementação do programa desde seu início. Fixou como condição essencial para isso, que não houvesse, em média, redução de carga previdenciária para estabelecimentos que migrassem para a nova modalidade. Para tanto, tratou de calcular uma alíquota média que, aplicada sobre o faturamento, reproduzisse a mesma soma de contribuição produzida pela aplicação da cota patronal de 20%, incidente sobre a folha de salários.

Os estudos anteriores à edição da Lei do SIMPLES indicaram que o percentual do faturamento das empresas necessário para substituir as respectivas contribuições patronais era de 2,7%. A proposta inicial fixava percentuais progressivos entre 2% e 2,7%. Porém, na aprovação da Lei n.º 9.317, de 1996, esses percentuais foram substancialmente reduzidos para as microempresas, segmento que concentra a grande maioria dos contribuintes. Essa decisão de última hora acarretou significativa renúncia previdenciária destas empresas, calculada com base na diferença entre a contribuição patronal de 20% e o valor destinado à Previdência Social, repassado pela Receita Federal, conforme critérios de rateio definidos na Lei do SIMPLES.

Uma avaliação do impacto do SIMPLES na Previdência Social deve levar em conta dois aspectos cruciais: o atuarial e o financeiro. O primeiro está associado à citada renúncia fiscal. Os empregadores optantes do SIMPLES contribuem

para a Previdência Social menos do que se não fossem optantes. Há, dessa forma, desequilíbrio atuarial no conjunto dos empregados dos estabelecimentos do SIMPLES.

Não obstante esse desequilíbrio atuarial representado por despesas com benefícios futuros sem a suficiente contribuição pretérita, o SIMPLES teve importante impacto financeiro. Não houve queda na arrecadação do INSS, pois a formalização de empregados até então não registrados, a regularização do valor efetivo das remunerações pagas aos já registrados e a contratação de novos trabalhadores aumentaram substancialmente as contribuições totais do conjunto dos estabelecimentos que optam pelo SIMPLES, compensando, portanto, a redução da contribuição patronal.

A variação da carga de contribuição previdenciária para um estabelecimento que adira ao SIMPLES é função de sua estrutura de custos. Quanto maior o peso dos salários na composição dos custos, maior será a redução da contribuição patronal no SIMPLES comparativamente à situação de não adesão. Assim, por exemplo, sendo a proporção dos salários no faturamento, a alíquota sobre o faturamento que reproduz o mesmo valor da contribuição de 20% sobre a folha será $b = 0,20 \times a$. Para um setor cuja folha de salários representa 10% do faturamento, a alíquota sobre o faturamento deve ser de 2%.

Por essa razão, a adesão ao SIMPLES foi vedada para os setores mais intensivos em mão-de-obra, como, por exemplo, para os setores prestadores de serviços. Nesses setores, a folha de salários assume alta proporção do faturamento (acima de 60%). Para que não houvesse perda significativa de contribuição previdenciária, a cota-parte do INSS deveria ser superior a 12%, maior do que a alíquota máxima total.

É inegável que a volumosa renúncia de contribuições previdenciárias para os optantes do SIMPLES significa poderoso estímulo às micro e pequenas empresas. O SIMPLES representa, acima de tudo, uma janela de oportunidade para a legalidade, isto é, para a legalização de estabelecimentos e a formalização de empregos e remunerações. O elevado contingente de empregados sem registro recomenda sua continuidade. É um poderoso instrumento do Programa de Estabilidade Social.

Mas para que possa ser ampliado faz-se necessário reduzir, até mesmo eliminar, a renúncia previdenciária que ele acarreta. Em suma, o SIMPLES poderia ser generalizado desde que a cota patronal aplicável a todos os empregadores (de 20% da folha de salário) fosse integralmente repassada à Previdência Social. Isso poderia ser alcançado de duas formas, destacando-se:

- i. revisão da cota-parte da arrecadação total até eliminação da renúncia previdenciária, sem alteração das alíquotas totais aplicáveis no faturamento;
- ii. substituição do critério de cota-parte pelo repasse da cota patronal integral (20% da Folha) informada pela Previdência Social à Secretaria da Receita Federal, tendo por base a folha salarial dos estabelecimentos informada na GFIP.

c) Clubes de futebol

Historicamente, a Previdência Social tem tido dificuldades para arrecadar contribuições dos clubes de futebol profissional. Sempre houve grande inadimplência nesse setor, agravada pela situação de a maioria dos clubes não

ter patrimônio próprio e ter diretoria temporária. Sendo constituídos como associações, seus dirigentes não respondem pelas dívidas do clube, o que contribui para o não-recolhimento da contribuição previdenciária.

Com o intuito de superar essas dificuldades, a Lei n.º 8.641/93 substituiu a contribuição patronal incidente sobre a folha de salários pela contribuição de 5% da renda dos espetáculos desportivos. Essa disposição foi modificada em 1996, ampliando a base de incidência sobre toda a receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos de que participem no território nacional, em qualquer modalidade desportiva, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos. Mas mesmo a arrecadação sobre bases assim ampliadas ainda se revela sistematicamente inferior à que resultaria da aplicação da regra universal.

Fatos apurados pela fiscalização do INSS e pela Comissão Parlamentar de Inquérito, especialmente constituída para apurar denúncias de irregularidades do setor, mostram que, não obstante as vantagens contributivas proporcionadas por esse regime substitutivo, clubes lançam mão de vários artifícios para reduzir ainda mais a base de incidência.

Essa renúncia fiscal é, com segurança, a socialmente menos justificada. Ainda que cabível a adoção de sistemática diferenciada de contribuição em razão das peculiaridades do setor, é razoável aperfeiçoar a legislação de forma a eliminar as renúncias do setor. Várias opções podem ser apontadas nesse sentido, cabendo destacar:

- i. retorno à sistemática de contribuição sobre a folha de salários, com retenção de percentual do faturamento, como forma de assegurar a realização da receita. Poderia ser estabelecida, por exemplo, a retenção, pela entidade promotora de espetáculo de qualquer modalidade desportiva ou pelas empresas que proporcionem receitas ao clube, de percentual da receita bruta de cada espetáculo e recolhimento em nome do clube, sistemática similar à vigente para as empresas prestadoras de serviço;
- ii. manutenção da contribuição, nos moldes atuais, mas ampliando a base de incidência para alcançar, também, os valores correspondentes aos prêmios recebidos pela participação ou pelo sucesso obtido no certame, o direito de imagem dos jogadores e comissão técnica etc., bem como estendê-la à empresa que intermediar a contratação, quando esta for sócia ou representante do clube para obtenção de patrocínio.

Em qualquer hipótese, impõe-se a responsabilização solidária dos dirigentes dos clubes e das entidades promotoras de espetáculos pelo recolhimento da contribuição em mora.

d) Empregador rural pessoa física e pessoa jurídica

Os empregadores rurais pessoas físicas ou jurídicas têm a contribuição previdenciária patronal substituída, respectivamente, por 2,1% e 2,6% da receita bruta decorrente da comercialização.

Essa medida foi adotada em razão das peculiaridades do setor e como incentivo à formalização da contratação do trabalhador rural. Por isso, a decisão política de estabelecer alíquota reduzida, mais adequada à capacidade contributiva do setor. Não obstante, essa baixa alíquota e o fato de o valor da folha de salário não afetar o valor devido pelo empregador, a cobertura previdenciária verificada no segmento agrário continua sendo muito baixa (menos de 30%).

Essa sistemática substitutiva de contribuição conduz a um valor devido consideravelmente inferior ao que resultaria da cota patronal sobre a folha de salários.

Não há razões para manter alíquotas diferenciadas para o empregador pessoa física e jurídica. A alíquota deve ser a mesma, tendo em vista que os empregados de ambos farão jus aos mesmos benefícios previdenciários.

Poder-se-ia, simultaneamente, instituir mecanismo de incentivo à formalização de mão-de-obra, permitindo-se, por exemplo, a dedução na própria contribuição do empregador de parte da contribuição descontada do segurado empregado. Tal sistemática estimularia o empregador a registrar todos os empregados, pois, quanto mais empregados registrados, maior o valor a ser deduzido da própria contribuição. Tal mecanismo, contudo, há que vir atrelado a uma majoração das alíquotas atuais, de forma a compensar a referida dedução e a manter a atual arrecadação do setor.

A solução mais simples e adequada seria o retorno da contribuição de todo o setor rural para a folha de salários, adotando-se a mesma sistemática aplicada às empresas em geral.

Outra proposição que seguramente contribuiria para reduzir a informalidade no setor seria, mediante articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, admitir a contratação de trabalhadores por safra ou por prazo determinado, sem qualquer burocracia e com dispensa do registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social, mas sem prejuízo da obrigação do recolhimento da contribuição previdenciária e do depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

e) Isenção de contribuição pela Emenda Constitucional n.º 33/2001.

A Emenda Constitucional n.º 33, de 2001, dispôs que as contribuições sociais e as de intervenção no domínio econômico não incidem sobre as receitas decorrentes de exportação.

Os produtores rurais pessoas física e jurídica, inclusive agroindústrias, contribuem para a Previdência Social com base na receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, em substituição às contribuições calculadas com base nas respectivas folhas de salários.

A aplicação desse dispositivo isenta o produtor da contribuição previdenciária patronal incidente sobre a produção por ele exportada. Admitindo-se, como parâmetro de comparação, que todas as exportações de produtos de origem animal ou vegetal do exercício de 2001 tivessem sido realizadas diretamente pelos produtores rurais ou agroindustriais, a perda de receita provocada por essa alteração constitucional teria sido da ordem de R\$ 1,07 bilhão.

Para superar essa dificuldade, certamente não prevista pelo proponente, já que este Ministério sequer foi ouvido, faz-se necessário alterar a legislação aplicável ao setor rural, de forma a que retornem à regra original e passem a contribuir com base na folha de salários e não mais com base no valor das receitas decorrentes da comercialização da produção. Com essa medida, o setor passaria a contribuir de acordo com as regras aplicáveis às empresas em geral. Nesse caso, a contribuição patronal do segmento com base na folha de salários proporcionaria, também, a eliminação da perda atual de arrecadação decorrente da substituição da contribuição da folha pelo valor de comercialização, estimada em R\$ 932,1 milhões para 2003.

5.1.2.5.2. Outros tratamentos diferenciados.

a) Segurados Especiais¹

A categoria de segurado especial refere-se aos pequenos produtores rurais, inclusive os respectivos cônjuges, a quem a constituição determinou tratamento previdenciário diferenciado.

A regulamentação da matéria deu-se pelas Leis de Custeio e Benefícios da Previdência Social, ambas nomeando esses produtores de segurados especiais e incluindo, como tais, os filhos maiores de 16 anos de idade.

As referidas Leis instituíram sistemática de contribuição mediante percentual de 2,1% incidente sobre a receita bruta decorrente da comercialização dos produtos rurais, a ser recolhida pelo adquirente, e estabeleceram, como requisito para a concessão dos benefícios previdenciários, apenas a comprovação da atividade rural.

Trata-se de uma categoria de trabalhadores que sabidamente não tem capacidade contributiva como as demais. Se considerarmos somente a arrecadação e a despesa com os segurados especiais, aquela representa apenas cerca de 2% desta.

A sistemática de arrecadação adotada que não identifica o segurado produtor e nem o seu grupo familiar, aliada ao fato de a legislação não ter circunscrito, de forma clara e objetiva, quais produtores mereceriam o tratamento especial, tem gerado muitas dificuldades, tanto para o INSS como para os interessados. Dentre essas dificuldades, podem ser mencionadas as seguintes:

- i. o processo de reconhecimento do direito é obsoleto e subjetivo. Como basta ao segurado especial tão-somente comprovar o exercício da atividade rural, este somente se faz conhecido da Previdência Social nos momentos de requerimento de benefícios, quando então é informado da necessidade de apresentar documentos que comprovem o exercício da atividade. Não são raras as vezes em que o segurado não consegue. Gera-se, assim, enorme insegurança na concessão do benefício previdenciário, com indeferimento de benefícios a segurados que têm direito, mas que, na prática, não conseguem comprovar o cumprimento dos requisitos ou, contrariamente, no deferimento de benefícios a quem, de fato, não exerceu atividade rural, mas que consegue apresentar documentos indicando que exercera atividade rural;
- ii. sistemática de contribuição que não permite a identificação do segurado contribuinte;
- iii. identificação do trabalhador objeto do tratamento constitucional diferenciado dado pela Constituição Federal. O atual conceito permite que qualquer produtor rural, independentemente do tamanho da propriedade e do valor da produção comercializada, seja considerado segurado especial.

Para resolver esses problemas é necessária alteração legal dispondo, de forma clara e objetiva, quais são os produtores rurais a que se refere o dispositivo constitucional, como devem ser identificados e inscritos na Previdência Social e qual a sistemática mais adequada de contribuição.

¹ PL n.º. 7.073/2002, do Poder Executivo, em tramitação no Congresso Nacional, dispõe sobre a identificação, a inscrição e a contribuição do segurado especial.

Para tanto, já se propôs projeto de lei que atribui um número de inscrição pessoal e intransferível ao segurado especial, que o identificará, no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, para fins previdenciários, não somente para o recolhimento das contribuições, mas, sobretudo, para o reconhecimento automático dos direitos. Essa providência eliminará os onerosos processos burocráticos de comprovação de atividade rural.

O projeto propõe a individualização da contribuição para cada um dos membros do grupo familiar. Mantém-se a alíquota de 2,1%, incidente sobre a receita bruta da comercialização da produção no ano. O recolhimento é individualizado para cada segurado especial membro do grupo familiar e equivale à aplicação da alíquota de 2,1% sobre a receita *per capita*.

A medida proposta substitui a atual sistemática de sub-rogação da contribuição ao adquirente, que consiste na retenção, por parte do comprador, do valor correspondente a 2,1% do valor da comercialização da produção e o seu recolhimento ao INSS em nome dela. A grande vantagem da medida é que os novos documentos de arrecadação passam a constituir, a um só tempo, prova do exercício anual da atividade rural e de tempo de contribuição. Como, à exceção da aposentadoria, os demais benefícios exigem carência de até um ano, segue-se que as vantagens obtidas pelos segurados urbanos com a adoção do reconhecimento automático dos direitos, proporcionado pela Lei n.º 10.403, de 8 de janeiro de 2002, também serão usufruídas pelos segurados especiais.

A medida propiciará a consolidação e a ampliação da desoneração do trabalhador do ônus da prova junto ao Instituto Nacional do Seguro social quando do implemento de condições necessários à obtenção de seus direitos junto à Previdência Social. Embora extremamente relevante para a população rural, o atual processo de reconhecimento do direito a esta parcela de trabalhadores é obsoleto e subjetivo. O segurado somente se faz conhecido da Previdência Social no momento de requerimento do benefício, quando então é informado da necessidade de apresentar documentos que comprovem o exercício da atividade, o que muitas vezes não consegue. Ocorrências dessa natureza geram insatisfação aos segurados e insegurança na concessão dos benefícios previdenciários e, não raro, indeferimento de benefícios a parcela de segurados que, de direito, fariam jus ao benefício, mas que, na prática, não conseguem comprovar o cumprimento dos requisitos.

Esclareça-se que a medida não tem qualquer objetivo de aumentar a contribuição desses segurados, tanto que é mantida a mesma alíquota de 2,1% sobre a receita, unicamente calculando-a por segurado membro do grupo familiar. O grande ganho de qualidade para o segurado especial resultante desse projeto de lei é o estabelecimento de uma nova alternativa para a comprovação de seu tempo de contribuição para a Previdência Social. O que se quer é assegurar aos segurados que aderirem a essa nova sistemática de identificação o reconhecimento automático dos seus direitos, quando cumpridos os critérios de elegibilidade para qualquer benefício. No entanto, para aqueles segurados que por qualquer motivo não se habilitarem para utilização dessa nova sistemática será assegurado direito ao benefício previdenciário, quando devido, utilizando para comprovação da atividade rural a metodologia atual, que, como já referido, é bastante burocrática e burocrática e obsoleta. A diretriz da proposta é flexibilizar e não excluir.

Vale observar que a medida deve contribuir, também, para reduzir a sonegação do resultado da comercialização e a prática de crimes de apropriação indébita por parte dos adquirentes da produção desses segurados, bem como para melhorar a contribuição do meio rural, uma vez que se passa a exigir uma contribuição mínima de cada segurado especial.

É importante, na busca de melhor equilíbrio contributivo para esse contingente de segurados, desconstitucionalizar a regra

de contribuição, eliminando, da Constituição, a determinação da forma de contribuição do produtor rural em regime de economia familiar, deixando o legislador ordinário livre para disciplinar a matéria de forma mais justa e mais adequada, de acordo com as necessidades e as possibilidades desses produtores.

Da mesma forma, a alteração legislativa deve contemplar:

- i. permissão ao segurado especial para contratar empregados em épocas de plantio ou safra, até certo número máximo por ano, sem perder aquela qualidade, já que o texto constitucional veda a contratação de empregado permanente;
- ii. permissão para o segurado especial, sem perder essa qualidade, exercer atividade remunerada, nos períodos de entressafra ou de defeso e sem limite de prazo nos casos de calamidade pública ou de força maior, como forma de complementação da renda desse pequeno produtor;
- iii. possibilidade de o segurado especial também poder obter aposentadoria com valor superior ao do salário mínimo, desde que contribua adequadamente, tal como os demais contribuintes;
- iv. possibilidade de constituição de consórcio de segurados especiais para a contratação de trabalhadores para prestar serviços exclusivamente aos seus integrantes, com limite no número de contratos, de forma a não somente facilitar a vida do empregador, mas também garantir trabalho formalizado permanente ao trabalhador;
- v. permissão ao segurado especial da inclusão dos períodos de efetiva contribuição sob outras categorias para efeito de carência, para fins de aposentadoria por idade sem a redução constitucional.

b) Empregado Doméstico

O empregado doméstico contribui com os mesmos percentuais que o empregado das empresas em geral. Contudo, ao empregador doméstico é dado tratamento diferenciado em relação aos demais empregadores, contribuindo com apenas 12% do salário-de-contribuição do empregado doméstico a seu serviço.

A fixação dessa alíquota reduzida para o empregador faz parte da política de ampliação da cobertura previdenciária, já que, sem incentivo, dificilmente o patrão tomaria a iniciativa de formalizar a contratação do doméstico e este, dadas as condições especiais em que presta o serviço, dificilmente a faria de forma espontânea. Acrescente-se, também, que se trata de um “empregador” muito especial, já que a atividade desenvolvida pelo contratado não tem finalidade econômica e muito menos lucrativa. Por outro lado, a soma das contribuições do trabalhador e do empregador, cerca de 20%, é semelhante àquela exigida do contribuinte individual que não presta serviço à pessoa jurídica e do segurado facultativo.

Vale ressaltar que os empregados domésticos não são considerados contribuintes individuais, embora a soma das suas contribuições com as do seu empregador correspondam à contribuição daqueles.

O emprego doméstico tem características especiais e por esse motivo tem merecido tratamento diferenciado tanto pela

legislação trabalhista como previdenciária. Enquanto a empresa, que obedece a regras de constituição e é dotada de personalidade jurídica, mediante registro público de seus atos constitutivos, se obriga a uma série de obrigações em relação aos empregados –registro da CTPS, registro no Livro ou Ficha de Registro de Empregados, CAGED, registro no PIS, depósito mensal do FGTS, apresentação mensal da GFIP e anual da RAIS–, o empregador doméstico, que tanto pode ser a pessoa ou a família que o admite, só tem a obrigação de fazer o recolhimento mensal, ou trimestral, neste caso quando a remuneração mensal for igual a um salário mínimo.

A Previdência Social só toma conhecimento da filiação do empregado doméstico por meio do recebimento das contribuições, enquanto, relativamente aos demais empregados, ela toma conhecimento por meio de diversas fontes, algumas quase em tempo real, o que lhe dá, inclusive, possibilidade de cruzamento de informações e datas de registros para confirmação dos dados e temporaneidade dos fatos. Acrescente-se que a fiscalização não tem como realizar ações fiscais para verificação física de empregados em residências, pois que a elas não tem livre acesso, como ocorre nas empresas.

A falta de conhecimento prévio da relação de emprego fez que se adotasse a atual sistemática de contribuição, em que o empregador doméstico é obrigado a executar o desconto da contribuição do empregado e recolhê-la, juntamente com a contribuição por ele devida, mas em nome do empregado doméstico. Assim, não obstante a obrigação de recolher ser do empregador, é o trabalhador que tem que comprovar ao INSS o recolhimento de suas contribuições, e a legislação dispõe que só são consideradas para fins de carência as contribuições realizadas a contar da data do efetivo pagamento da primeira contribuição sem atraso.

Esse fato tem causado alguns problemas operacionais muito sérios e dificuldades para os segurados e precisa ser enfrentado.

Mesmo sem ter proposta elaborada, parece-nos que seria recomendável deixar de exigir do segurado a comprovação de que seu empregador recolheu as contribuições correspondentes e, como decorrência dessa medida, dilatar o prazo de decadência do direito do INSS exigir as contribuições do empregador para 30 ou 35 anos, como forma de assegurar-lhe a realização da receita. Também seria conveniente que fossem feitos alguns ajustes nas rotinas de preenchimento do contrato de trabalho na CTPS do trabalhador, de forma a garantir a identificação e a individualização do contratante, com indicação, inclusive, do respectivo número do Cadastro Pessoa Física – CPF.

5.1.2.6. A substituição da contratação do empregado pela contratação da pessoa jurídica caracterizadamente de natureza profissional

A Lei n.º 9.876/99 equalizou as contribuições patronais das empresas em relação às diferentes modalidades de contratações de pessoas físicas - empregados, autônomos e cooperados de cooperativas de trabalho. Essa providência visou adaptar as regras de contribuição previdenciária às mudanças no perfil das relações de trabalho praticadas pelas empresas para adaptarem-se às novas realidades do mercado, cada vez mais competitivo e globalizado. Não obstante esse importante passo, ainda existe a possibilidade legal de contratação de serviços profissionais sem a

incidência de cota patronal. Isso ocorre quando as empresas contratam profissionais constituídos em pessoas jurídicas. Essa forma de contratação é lícita. No entanto, faz com que o trabalhador, agora na qualidade de pessoa jurídica, passe a ser a um só tempo o profissional prestador dos serviços e o titular ou sócio da empresa contratada como prestadora dos serviços. Nessa situação, a empresa contratante nada tem que recolher à Previdência Social, enquanto o trabalhador, titular ou sócio da contratada tem que recolher a própria contribuição, como contribuinte individual, e as contribuições patronais em relação às retiradas *pro labore*.

O trabalhador contratado dessa forma, para reduzir seus encargos, normalmente contribui unicamente com base em um salário mínimo e declara proceder retirada mensal a título de *pro labore* de importância equivalente a esse valor (para não ter, por sua vez, que recolher a cota patronal sobre todo o valor recebido), enquanto o restante do faturamento declara retirar a título de “lucro distribuído”. Quando esse trabalhador perde a capacidade laborativa, temporária ou permanentemente, busca no INSS a reposição de sua renda, e então se depara a um benefício de valor mínimo. Só nesse momento percebe o desacerto de sua decisão.

Essa é uma questão que só diz respeito ao segurado, pois não interessa ao Estado tutelar suas ações, porém o que nos importa é que esse procedimento está provocando uma sensível redução na arrecadação das contribuições previdenciárias patronais.

Essa situação não causaria maiores preocupações à Administração do regime se a contribuição patronal não incidisse sobre a totalidade da remuneração dos trabalhadores. No item 5.1.1.1 mencionamos a conveniência de limitação da contribuição patronal ao teto previdenciário. Porém, se esse não for o caminho escolhido, haverá necessidade de buscar uma solução para essa questão, pois já é considerável o número de trabalhadores contratados dessa forma e poderá aumentar muito mais, pois a alternativa reduz consideravelmente os encargos trabalhistas e previdenciários das empresas às custas do próprio trabalhador e da Previdência Social.

5.1.2.7. Simplificação das contribuições para terceiros

As empresas contribuem para entidades privadas de serviço social e de aprendizagem profissional, vinculadas ao sistema sindical patronal. Essas entidades compõem o assim chamado sistema “S” ou ainda “os terceiros” (Senai, Senac, Sest, Sesi, Sebrae, Salário Educação, SESCOOP etc.). Cada empresa contribui para várias entidades desse sistema “S”, de acordo com o seu setor de atividade, com alíquotas incidentes sobre sua folha de pagamentos, específicas para cada entidade. O INSS arrecada e repassa as contribuições e presta todos os serviços de cobrança administrativa e judicial.

Para o bom funcionamento do sistema, faz-se necessário controlar a origem e o destino dessa arrecadação. Para tanto, é necessário manter um complexo sistema de trinta e dois códigos do FPAS para o controle de contribuição e uma matriz de mais de trezentos e cinquenta caminhos origem-destino para o correto repasse dos valores arrecadados.

Esse complexo sistema acarreta enormes custos – para as empresas cumprirem o dever de contribuir corretamente, para as entidades conhecerem os valores que lhe são devidos, para a Previdência que arrecada, fiscaliza, cobra e repassa.

O mesmo efeito pode ser conseguido de forma muito mais simples. Em vez de se manter a complexa estrutura existente, é possível simplificá-la, estabelecendo-se uma alíquota única incidente sobre a folha de salários para todas as empresas independentemente do setor de atividade em que atuassem. Os valores arrecadados seriam destinados a um fundo de participação para distribuição entre os destinatários de acordo com um critério a ser acordado entre as partes. Um critério inicial poderia ser a repartição conforme a participação média de cada entidade do sistema "S" em um período pretérito. O critério deveria ser revisto periodicamente de acordo com a evolução da composição setorial do PIB.

Com a implantação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP, a Previdência Social passou a dispor de informações completas sobre a folha salarial das empresas. O esforço de desenvolvimento de um sistema para apropriar corretamente as contribuições a cada destinatário é muito grande. Ademais, são inevitáveis os erros de enquadramento, o que gera inúmeros processos de acertos, restituições e deduções, comprometendo a correta prestação de contas.

Pelo proposto, bastaria aplicar a alíquota uniforme sobre a folha para predeterminar o montante de contribuição da empresa. A aplicação dos coeficientes de participação sobre o montante então arrecadado definiria os recursos cabíveis a cada entidade participante do sistema.

A simplificação proposta eliminaria as dificuldades de enquadramento das empresas para o recolhimento das contribuições e da destinação de recursos. A fiscalização do Instituto Nacional do Seguro Social seria simplificada, deixando de existir os processos de acertos decorrentes das dificuldades trazidas pela enorme quantidade de combinações de códigos.²

Para que o processo de simplificação seja completo e eficaz, é fundamental, também, que os convênios firmados com os contribuintes de maior expressão, objetivando a arrecadação direta por algumas entidades, sejam extintos.

5.1.3. SEGURO CONTRA ACIDENTES DO TRABALHO

O atual modelo de seguro contra acidentes de trabalho no Brasil apresenta deficiências estruturais, não contribuindo satisfatoriamente para a redução dos acidentes e para a melhoria da saúde do trabalhador. O número elevado de acidentes aumenta o custo da mão-de-obra e pressiona os gastos públicos em saúde, reabilitação profissional e previdência social. Somente com benefícios acidentários pagos pela Previdência Social, foram gastos R\$ 2,3 bilhões em 2001. Acrescentando-se os gastos com aposentadorias especiais e reabilitação profissional os valores chegam a R\$6,3 bilhões. Estima-se que a ausência de segurança nos ambientes de trabalho no Brasil gerou, no ano de 2001, um custo de cerca de R\$ 25,2 bilhões, incluindo-se, além dos gastos com benefícios previdenciários, os valores com indenizações, retraining, reinserção no mercado de trabalho e horas de trabalho perdidas.

Além do elevado custo, que reduz a competitividade das empresas, o atual sistema de seguro contra acidentes do trabalho apresenta graves deficiências, como a ausência de mecanismos que incentivem medidas de prevenção, a

² O art. 8º da MP 1.729, de 02/12/98 alterava a forma de contribuição e de arrecadação dos "Terceiros", porém não foi mantido no substitutivo que resultou na Lei n.º 9732, de 11/12/98.

dificuldade de responsabilização dos empregadores, a existência de conflitos institucionais, a tarifação inadequada, a deficiência do atendimento médico-hospitalar e a carência de equipamentos e centros especializados de reabilitação profissional.

Nos últimos sete anos, o número de acidentes do trabalho registrados oscilou entre 424,1 mil e 339,6 mil anuais, com tendência de diminuição desde 1997, conforme indica a tabela 12.

Ano	Trajetos	Típico	Doença Profissional	Total
1995	28.791	374.700	20.646	424.137
1996	34.696	325.870	34.889	395.455
1997	37.213	347.482	36.648	421.343
1998	36.114	347.738	30.489	414.341
1999	37.513	326.404	23.903	387.820
2000	39.300	304.963	19.605	363.868
2001	38.982	283.193	17.470	339.645

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 1997, 2000 e 2001.
Nota: Os dados relativos ao ano de 2001 são preliminares.

A tabela 13, ao lado, mostra a distribuição dos acidentes de trabalho liquidados, segundo a consequência, no período de 1999 a 2001. Chama a atenção a redução significativa que vem ocorrendo no número de óbitos, fruto de um trabalho conjunto e ordenado entre os diferentes órgãos do Governo, em especial dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência e Assistência Social, numa busca contínua de conscientização de trabalhadores e empresários e na fiscalização dos ambientes de trabalho.

TABELA 13
Quantidade de Acidentes do Trabalho Liquidados, por Conseqüência – 1999 a 2001

Conseqüências	Quantidade			Variação Percentual		
	1999	2000	2001	00/99	01/00	01/99
Assistência Médica	54.905	51.474	51.028	-6,25	-0,87	-7,06
Incapacidade Temporária	345.034	318.698	292.793	-7,63	-8,13	-15,14
Menos de 15 dias	204.832	172.077	152.258	-15,99	-11,52	-25,67
Mais de 15 dias	140.202	146.621	140.535	4,58	-4,15	0,24
Incapacidade Permanente	16.757	15.317	11.746	-8,59	-23,31	-29,90
Óbito	3.896	3.094	2.557	-20,59	-17,36	-34,37
TOTAL	420.592	388.583	358.124	-7,61	-7,84	-14,85

Fonte: DATAPREV, CAT
Elaboração: SPS/MPAS

Contudo, o número de acidentes ainda é elevado, mesmo sem contar a subnotificação prevalente entre os acidentes de menor gravidade. Segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social 2001, as lesões com maior incidência foram ferimento, fratura e traumatismo superficial do punho e da mão, com mais de um quarto do total (tabela 14). São acidentes na sua maioria provocados por máquinas, em grande parte notoriamente obsoletas, como demonstra o trabalho de René Mendes e colaboradores, elaborado por solicitação do Ministério da Previdência e Assistência Social. Segundo ele, máquinas e equipamentos obsoletos e inseguros são responsáveis por cerca de 25% dos acidentes do trabalho graves e incapacitantes registrados no País.

Dentre essas máquinas, destacam-se as prensas mecânicas e hidráulicas; as máquinas cilindros de massa, de trabalhar madeiras (tulipas e desempenadeiras) e as máquinas guilhotinas para papel; as impressoras *off-set* a folha; as injetoras de plástico; os cilindros misturadores para borracha; as motosserras; as máquinas de descorticar e desfibrar o sisal; as calandras para borracha.

Este trabalho pode ser considerado como a primeira tentativa abrangente e aprofundada que se faz, no Brasil, de ampliar a compreensão da complexa problemática provocada pela utilização e pela comercialização de máquinas inseguras ou obsoletas. A operação dessas máquinas está associada à incidência de acidentes do trabalho graves e incapacitantes, com óbvios impactos sobre a saúde e o bem-estar dos trabalhadores e sobre o seguro social. É mais grave ainda o problema, ao se considerar que a imensa maioria destes acidentes pode perfeitamente ser prevenido ou evitado.

TABELA 14
Brasil: Dez Principais Tipos de Acidentes de Trabalho Registrados, segundo a Classificação Internacional de Doenças – CID – 2001

Tipos de Acidentes do Trabalho	Quantidade	% Sobre o Total
Ferimento do punho e da mão	45.788	13,48
Fratura ao nível do punho e da mão	24.674	7,26
Traumatismo superficial do punho e da mão	14.722	4,33
Luxação, entorse e distensão das articulações	11.960	3,52
Fratura do pé (exceto do tornozelo)	11.113	3,27
Fratura da perna, incluindo tornozelo	10.400	3,06
Sinovite e tenossinovite	10.233	3,01
Dorsalgia	9.672	2,85
Fratura do antebraço	8.107	2,39
Ferimento da cabeça	7.057	2,08
Subtotal	153.726	45,26
Total	339.645	100,00

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS 2001. Dados Preliminares.

Essa perversa realidade tem custos para toda a sociedade: para a Previdência Social com benefícios previdenciários, sobretudo aposentadorias e pensões precoces; para o empresariado com indenizações e horas de trabalho perdidas. Mas, de todos, o mais importante, e não mensurável em dinheiro, é o custo social de pessoas mutiladas, a perda irreparável da vida ou da capacidade de trabalho e o sofrimento do trabalhador e de sua família.

É necessário, pois, adotar medidas que possam induzir as empresas a diminuir o número de acidentes e a melhorarem a qualidade das condições laborais. Dentre essas medidas, inclui-se a revisão de todo o modelo de seguro contra acidentes de trabalho, em obediência ao que dispõe a Constituição.¹ A proposta de novo modelo para o Brasil deve enfatizar a prevenção, ampliar a cobertura ao trabalhador, estabelecer estreita correlação entre os prêmios a serem pagos e a sinistralidade do ambiente de trabalho medida pela frequência e pela gravidade dos eventos e a gestão e administração do sistema, pautando-se na experiência acumulada e nas referências internacionais.

Cumpramos ressaltar que a decisão de se permitir a operação deste seguro por parte do setor privado foi tomada pelo legislador constituinte derivado. A regulamentação da matéria é, pois, decorrência do cumprimento de uma norma constitucional. O desafio é construir um modelo que, efetivamente, venha a contribuir para a redução dos acidentes de trabalho. A participação do setor privado não é garantia, a priori, de maior qualidade e eficiência. Há inúmeros exemplos comparados de modelos estatais, privados e mistos exitosos, assim como há experiências pouco exitosas em todos eles.

¹ O parágrafo 1º do art. 201 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, estabelece que lei disciplinará "a cobertura de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado".

Relevo especial há que ser dado à prevenção. O seguro contra acidentes do trabalho deve focar primordialmente a prevenção do dano e a promoção de condições saudáveis do ambiente do trabalho. Isso significa reorientar todo o processo, atualmente cristalizado na concessão de prestações substitutivas da renda ou compensatórias e em medidas punitivas em face do não-cumprimento de normas de proteção. A nova proposta deve prever mecanismos que efetivamente induzam a prevenção, que deve ser de responsabilidade de todos os envolvidos no processo: empresas, segurados e administradoras privadas ou públicas, em ação conjunta e integrada. Ao poder público cabe a indelegável atribuição de normatizar e fiscalizar segundo direitos e obrigações claramente estabelecidos para todas as partes.

O prêmio deve ser fixado mediante plano de custeio variável, de acordo com os riscos de cada empresa, mantendo correlação direta com os índices de acidentes. Quanto menor o número e a gravidade dos acidentes, menor o prêmio e vice-versa. Dessa forma, o empregador terá incentivo financeiro objetivo na melhoria das condições ambientais de trabalho, de forma a reduzir o número e a gravidade dos acidentes e, por consequência, o valor do prêmio.

Atualmente, para auxiliar no financiamento de benefícios acidentários, as empresas recolhem prêmios de 1%, 2% ou 3% da folha salarial, dependendo de ser a atividade econômica a que pertencam classificada como de baixo, médio ou alto risco. Por essa regra, empresas de um mesmo setor têm alíquotas idênticas mesmo que apresentem sinistralidades muito diferentes. O sistema atual não oferece às empresas estímulo à redução da sinistralidade. Dessa forma, ações preventivas serão motivadas apenas por um senso de responsabilidade social ou de solidariedade para com os empregados.

Para sanar parcialmente essa deficiência, foi proposto o Projeto de Lei n.º 7.334/02, que permite que as alíquotas do prêmio sejam reduzidas à metade ou dobradas em função da sinistralidade medida para cada empresa em relação à média do setor.

Questão relevante num novo modelo é estabelecer a forma de tarifação, que, em princípio, deve ser suficiente para pagar o custo das sinistralidades. De início convém adotar tarifas de referências indicadas por um órgão regulador do sistema, com possibilidade de variação limitada segundo os índices de sinistralidade de cada empresa. Depois de um tempo previamente fixado, no qual seria feito acompanhamento e supervisão dos resultados obtidos, seria realizada a transição para alíquotas de equilíbrio, fixadas unicamente com base nos índices de sinistralidade de cada empresa. Para algumas situações muito específicas poderiam ser estabelecidos limites máximo e mínimo de tarifação por atividade econômica.

É preciso estar atento à tendência de se criarem burocracias ineficazes. O desenho do sistema deve dispensar qualquer exigência formal de apresentação, aos órgãos normatizadores e aos fiscalizadores, de planos de redução dos riscos ou de programas de investimentos em prevenção. Tais planos e programas sempre requerem uma estrutura burocrática para examiná-los, aprová-los, acompanhar e fiscalizar sua implementação e avaliar resultados. Planos mal desenhados e investimentos mal direcionados podem não ter impacto nos resultados pretendidos.

Muito mais eficaz do que planos e programas é aperfeiçoar o sistema de mensuração da sinistralidade para que sirva de base para a fixação das tarifas. O relevante é o resultado, isto é, a redução dos sinistros, pouco importando a forma como esse resultado foi alcançado.

O trabalhador não deve ser onerado, embora precise ter ampliado o seu leque de benefícios, aumentando a cobertura ao acidentado. Os benefícios atuais são a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, o auxílio-acidente, a pensão por morte aos dependentes e a reabilitação profissional. A assistência médica está a cargo do Sistema Único de Saúde. No novo modelo, seria necessário acrescentar uma indenização que incorporasse o atual auxílio-acidente, em face do grau de incapacidade resultante do acidente.

No atual modelo, eventual reparação indenizatória ao acidentado só pode ser conseguida pela via judicial. Os que recorrem ao Poder Judiciário dificilmente conseguem um valor reparador, quer pela morosidade do processo, quer por sua excessiva formalidade. Essa reparação deveria ser pronta e imediata, como forma de amenizar o sofrimento e as despesas do trabalhador e de sua família.

Para tanto, a indenização deve ser administrativa, efetivada imediatamente após o acidente, independentemente da culpa ou do dolo do empregador, proporcionalmente ao grau de incapacidade, idade e remuneração do segurado. Tal medida, além de assegurar pronta reparação ao acidentado ou à sua família, desestimulará as medidas judiciais.

Entretanto, para evitar o acúmulo de indenizações pela mesma causa, pelas vias administrativa e judicial, o valor da indenização administrativa deve ser dedutível do valor da condenação judicial, como forma de desestimular medidas judiciais inconseqüentes.

Tema relevante é a definição de quais prestações devem caber ao regime geral e quais ao sistema segurador, ou seja, se ambos operariam as mesmas prestações, em regime de competição, ou se operariam prestações distintas, em regime de complementação. Há argumentos em um e em outro sentido.

Uma primeira opção seria manter os atuais benefícios previdenciários decorrentes da incapacidade laborativa motivada por acidentes do trabalho (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte) a cargo do RGPS. Seriam transferidos para o seguro o pagamento do atual auxílio-acidente, que seria incorporado à indenização por acidente do trabalho, devido na hipótese de redução da capacidade laborativa, e a responsabilidade pela assistência médica e pela reabilitação profissional. Justifica a manutenção desses benefícios previdenciários no âmbito da previdência social a própria natureza destes benefícios. Em geral benefícios substitutivos de renda ficam sob a responsabilidade da previdência, que tem como objetivo básico proteger o trabalhador contra riscos da atividade produtiva, independentemente de causa. Quando um acidente ou doença impede o trabalhador de exercer sua atividade, o sistema previdenciário deve prover e garantir os benefícios para o segurado e sua família, sejam ou não decorrentes do trabalho.

Adicionalmente parece ser o Estado o melhor garantidor, em longo prazo, da renda substitutiva do trabalho nos casos de infortúnios, dado que os riscos de insolvência das instituições privadas são maiores dos que os do Estado. A transferência da responsabilidade desses benefícios acidentários para sistema segurador ensejaria permanente contencioso entre a previdência social e as administradoras privadas na caracterização do acidente. Estas teriam interesse em descaracterizar o acidente como não sendo do trabalho, atribuindo-o a outras causas, de forma a evitar o ônus financeiro. A própria experiência brasileira atesta situações desse tipo.

Até 1995, os benefícios acidentários tinham valores diferenciados em relação aos benefícios não acidentários. As inúmeras contendas buscavam caracterizar o acidente como do trabalho. A partir de 1995, os benefícios acidentários e comuns passaram a ter o valor e foram substancialmente reduzidas as ações judiciais.

Subsistem, contudo, argumentos que desaconselham bipartir as prestações decorrentes de acidentes do trabalho entre os operadores e a Previdência Social. O ideal seria que quem operasse o seguro operasse-o por inteiro. Isso colocaria o acidentado no centro das atenções, pois ele seria beneficiado com a integralidade das prestações, o que induziria os empresários a, naturalmente, focar mais a prevenção. O procedimento seria menos burocrático e teria menor custo de administração. Caberiam ao sistema segurador todas as prestações decorrentes do acidente até que o acidentado completasse os requisitos para aposentadoria. Desse momento em diante, as prestações acidentárias continuadas seriam convertidas em aposentadoria ou em pensão para os dependentes. O sistema segurador deve arcar com todas as conseqüências do acidente até a data da aposentadoria. Tanto maior seria o estímulo à prevenção. O acidentado passaria a contar, após a conversão das prestações do segurado em benefício previdenciário, com a maior da previdência social pública.

A organização institucional do novo sistema é essencial para seu financiamento eficaz. Atualmente há grande dispersão de competências entre diversos órgãos de governo quanto a esta matéria. A esses se agregariam outros órgãos com novas competências, em face do novo desenho. Faz-se necessária uma divisão clara de competências para evitar superposições ou lacunas na gestão do modelo. Assim, há que se considerar a conveniência da criação de um órgão de regulação, normalização, controle e fiscalização das atividades pertinentes à matéria, com um conselho deliberativo e consultivo, tendo assento representantes do Governo, dos trabalhadores e empresários.

Poderiam operar o novo mercado de seguro de acidentes do trabalho, na qualidade de administradoras do sistema, uma seguradora pública, constituída para tal finalidade, seguradoras privadas com fins lucrativos ou mútuas. Essas seriam entidades fechadas, de direito privado, com ou sem fins lucrativos, constituídas com o objetivo de operar o seguro das empresas filiadas, com a participação de representantes destas e de trabalhadores em suas instâncias deliberativas. Poderiam ser constituídas por grupos de empresas ou por entidades representativas de classe. Poderiam, também, oferecer seguro para aqueles trabalhadores que não possuíssem relação de emprego – os contribuintes individuais.

Em síntese, a proposta deve estabelecer o âmbito de aplicação do seguro de acidentes do trabalho, seus beneficiários, a conceituação do que seja acidente do trabalho, as prestações pecuniárias e quando serão devidas, como será prestada a assistência médica e a reabilitação profissional aos acidentados, os órgãos de controle e de fiscalização e as sanções decorrentes do não-cumprimento da lei. Só assim o novo modelo estará contribuindo para a melhoria dos ambientes de trabalho, em benefício do trabalhador, da empresa, da Previdência Social e da sociedade. O novo regime deve representar um instrumento para a aplicação dos modernos enfoques de prevenção primária dos riscos laborais, isto é, deve atuar desde a própria concepção de instalações, maquinaria, equipamentos e ferramentas, a fim de eliminar o risco desde sua origem. Esta ação deve ocorrer independentemente do porte da empresa. Como prioridade, o regime deve tornar realidade medidas de promoção e prevenção, visando melhorar as condições ambientais de trabalho. Nesse sentido, a proposta deverá propiciar ações que levem à modificação sustentada de hábitos que permitam fortalecer a “cultura da segurança” ou implantar a “cultura da proteção aos trabalhadores”. Para alcançar estes objetivos e poder associar qualidade, produtividade e segurança em cada processo produtivo, a participação de todos os interessados é fundamental.

5.2 . REGIME DOS SERVIDORES PÚBLICOS

5.2.1. NOVOS PARÂMETROS PARA OS INATIVOS

Apesar das importantes modificações promovidas pela Reforma da Previdência e da efetivação de várias medidas em todas as esferas de governo, outros parâmetros ainda necessitam ser alterados com o propósito de aperfeiçoar o regime de previdência dos servidores públicos.

Essas alterações tem como escopo dar efetividade ao estabelecido na Constituição - que o regime seja contributivo e atuarialmente equilibrado – além de torná-los agentes formadores de poupança interna, colaborando para o crescimento econômico.

Basicamente, são as normas que regem os dois principais grupos de servidores, os inativos e os ativos, que necessitam ser alteradas com vistas à redução do desequilíbrio atuarial e, conseqüentemente, do déficit previdenciário.

5.2.1.1. Paridade de reajuste entre os servidores ativos e inativos e os pensionistas

O texto constitucional vigente, após a Emenda Constitucional n.º 20/98, manteve o preceito estabelecido no texto da Constituição de 1946, que concedeu isonomia às regras de reajuste da remuneração dos ativos e dos proventos dos inativos e dos pensionistas.

Por essa razão, há a garantia de que o reajuste dos benefícios seja feito nas mesmas épocas e nos mesmos percentuais dos reajustes dos servidores ativos. Este mecanismo tem onerado os cofres públicos e impedido a adoção de uma política salarial mais adequada. Um dos sintomas reveladores da dificuldade criada por esse conceito é a tentativa do legislador de criar “gratificações de produtividade”, não extensíveis aos inativos.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já definiu que apenas gratificações específicas para atender situações peculiares que não seriam inerentes ao cargo poderiam deixar de ser repassadas automaticamente aos proventos dos inativos, como por exemplo, as gratificações decorrentes do trabalho nas fronteiras brasileiras.

Ao contrário do que se tem hoje no setor público, o correto seria garantir aos servidores inativos e aos pensionistas a manutenção do valor real de seus benefícios, com mecanismos de reajustes periódicos, à semelhança do estabelecido constitucionalmente para os benefícios do RGPS. O reajuste dos benefícios pagos pelo RGPS não tem qualquer vínculo direto com os reajustes outorgados aos trabalhadores ativos e, sim, com a garantia de preservação do valor real do benefício. Tal procedimento ocorreria por meio da previsão legal de reajustes a partir de um índice de preços previamente definido.

No Direito comparado, há exemplos desse mecanismo. Nos Estados Unidos, os aposentados do serviço público têm a possibilidade de reposição da inflação em reajustes anuais em reconhecimento às mudanças no custo de vida. Estes reajustes - referidos como COLAs (*Cost of Living Adjustments*) - são geralmente fixos no ano da concessão do benefício e atrelados a um índice de preços ao consumidor nos anos seguintes.

Ainda cabe registrar que, com a aprovação do regime de previdência complementar, a garantia da paridade estará extinta para os servidores que ingressarem no serviço público após a sua instituição ou, quando já pertencentes ao serviço público, optarem por esse novo regime de previdência, desde que percebam remuneração superior ao teto estabelecido ao RGPS, pois a regra de reajuste da parcela dos proventos de aposentadoria e pensão que superar o teto do RGPS obedecerá aos critérios previstos no plano de benefícios contratado pelo servidor na entidade de previdência complementar respectiva.

5.2.1.2. Contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas

Os servidores públicos contribuem para o regime próprio de previdência dos servidores públicos com uma alíquota uniforme incidente sobre a totalidade da remuneração. Durante muito tempo, os servidores contribuíram com alíquotas módicas, incidentes sobre o vencimento e não sobre a totalidade da remuneração, e apenas para as pensões, e, em muitos casos, também para o custeio da assistência médica (que é um benefício da seguridade social e não previdenciário). Só recentemente, a contribuição passou a ter alíquotas mais elevadas e a incidir sobre a totalidade da remuneração, além de ser destinada apenas para custear os benefícios previdenciários.

Na maioria dos entes federados, o dever de contribuir cessa com a aposentadoria. Como esta se dá pela remuneração integral do cargo efetivo, o valor líquido recebido pelo aposentado supera o valor líquido recebido pelo último mês da atividade. É dizer, o servidor ao se aposentar tem um aumento líquido em sua remuneração correspondente à não-cobrança da contribuição, sendo importante incentivo à aposentadoria. Na União, atualmente, esse incremento remuneratório no ato da aposentação é de 11%. Isso ocorre a despeito de as regras atuais impedirem o pagamento de proventos superiores à remuneração da atividade.

No passado, a aposentadoria importava para o servidor uma promoção, de modo que até mesmo a remuneração bruta era aumentada.

Muitos servidores que se aposentaram logo após a instituição do Regime Jurídico Único, definido pela Constituição Federal de 1988, eram empregados públicos, portanto, contribuintes do RGPS, com contribuição limitada ao teto de benefícios daquele Regime. Poucos contribuíram para o regime de previdência que o aposentou, mesmo considerando-se a compensação financeira do INSS para com esse regime.

A grande maioria dos atuais servidores aposentados contribuiu, em geral, por pouco tempo, com alíquotas módicas, sobre parte da remuneração e sobre uma remuneração que foi variável durante suas vidas no serviço público. Isso porque há significativa diferença entre a remuneração na admissão e aquela em que se dá a aposentadoria.

Não se tem notícia de sistemas de aposentadoria no serviço público que estimulem tanto a aposentadoria de seus servidores. O que se observa, em regra, é diminuição do valor líquido do provento em relação à remuneração da atividade.

A título comparativo, nos Estados Unidos e na Austrália, o provento do servidor inativo representa, em média, 60% da última remuneração. Na maioria dos países da Europa, a média se situa entre 70 e 80%. No caso brasileiro, mesmo

cobrando uma alíquota previdenciária equivalente à cobrada, atualmente, do servidor ativo, os inativos e pensionistas teriam uma taxa de reposição superior à média internacional.

Essas são as razões que fundamentam a instituição de contribuição previdenciária sobre os proventos dos atuais aposentados e pensionistas ou ainda daqueles que vierem a se aposentar nas normas atualmente vigentes.

A única forma de se eliminar o atual incentivo às aposentadorias precoces e de se recompor a distorção criada pela não-contribuição dos servidores em época própria é a instituição da contribuição dos inativos, o que não ofenderia o direito adquirido ao benefício previdenciário.

Além de corrigir distorções históricas, as tentativas de saneamento do elevado e crescente déficit dos regimes próprios de previdência serão reforçadas com a contribuição dos inativos, proporcionando a igualdade não só em relação aos direitos dos atuais servidores, mas também em relação às obrigações.

5.2.2. NOVOS PARÂMETROS PARA OS ATIVOS

Em regra, reformas previdenciárias se baseiam na alteração de pelo menos um em quatro pilares. Pode-se promover modificações nas normas de acesso aos benefícios (condições de elegibilidade), no cálculo, na indexação dos benefícios ou na forma de financiamento.

Nos regimes próprios de previdência o pilar que teve alteração significativa na reforma de 1998 foi o relacionado às condições de elegibilidade dos benefícios programados de prestação continuada, isto é, a definição de limites de idade e de carências de 10 anos de tempo de contribuição no serviço público e 5 anos nos respectivos cargos ampliaram o número de exigências para o servidor se aposentar voluntariamente.

No outro extremo, o valor inicial do benefício continuou sendo a última remuneração, e a correção dos benefícios manteve a mesma regra, é dizer, os benefícios dos aposentados continuam a ser reajustados nos mesmos momento e percentual dos salários da ativa.

5.2.2.1. Alteração da fórmula de cálculo das aposentadorias

A base de cálculo dos benefícios é parâmetro fundamental em qualquer sistema previdenciário. Portanto, a definição precisa dos valores remuneratórios que servem de base para fixar os proventos torna-se relevante. Com a Reforma da Previdência, a remuneração do cargo efetivo tornou-se o referencial para cálculo da aposentadoria, embora as vantagens incorporadas àquele ainda devam ser consideradas, conforme já observado.

Todavia, o valor do provento, nas regras atuais, não guarda relação estreita com a contribuição realizada pelo servidor ao longo de sua carreira, permitindo que ocorram aposentadorias com valores superiores aos que justificariam o histórico de contribuição para o respectivo regime próprio de previdência.

A contagem de tempo recíproca, isto é, a garantia de que o tempo trabalhado em qualquer regime de previdência, inclusive o Regime Geral, é contado integralmente para efeito de cálculo do tempo de contribuição, acentua o

desequilíbrio entre as contribuições realizadas pelos servidores e o benefício que receberão, haja vista que no Regime Geral o empregado contribui até um teto definido, atualmente, de R\$1.561,65.

O tempo exigido para aposentadoria dos servidores que ingressaram no serviço público até a promulgação da Emenda n.º 20, de 15/12/1998, é de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Esta regra acarreta grandes distorções. Tome-se, como exemplo, um segurado que contribuiu durante a maior parte de sua vida laboral na condição de contribuinte individual vinculado ao RGPS, recolhendo sobre o valor mínimo de contribuição, que é o salário mínimo. Caso esse segurado tenha ingressado no serviço público antes da Emenda n.º 20, bastará completar o tempo exigido para a aposentadoria, cumprindo cinco anos no cargo efetivo, para que se aposente com proventos integrais.

As anomalias podem ocorrer também para os servidores que ingressaram após a Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, pois, segundo suas regras, cumpridos dez anos no serviço público e cinco no último cargo efetivo, é garantida a última remuneração, não importando a base de cálculo sobre a qual houve contribuição no tempo anterior.

Pode-se concluir que há imperfeição nesse sistema, situação essa que merece ser amplamente discutida, tanto em relação à injustiça, quanto em relação ao desequilíbrio que acarreta aos regimes previdenciários dos servidores públicos.

5.2.2.1.1. Os servidores ativos admitidos antes da instituição da Previdência Complementar

Inquestionável, portanto, a necessidade de alteração do texto constitucional no que se refere à base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos atuais servidores ativos que, atualmente, é a remuneração do último cargo efetivo.

Qualquer sugestão a ser proposta precisa considerar a existência de regimes diferenciados na previdência social brasileira: o Regime Geral - dos trabalhadores da iniciativa privada - e os regimes próprios - dos servidores públicos. Para a concessão de benefício no regime próprio, deve existir proporcionalidade em relação aos tempos prestados a cada um, considerando todas as contribuições, potenciais ou efetivas, de acordo com a remuneração do servidor.

Se for considerado fundamental que o cálculo do provento continue a ser feito sobre a última remuneração do servidor, que se utilize um percentual dessa última remuneração, que pode ser de 75%, a exemplo da França e da Alemanha, efetuando-se um cálculo proporcional que considere o tempo efetivamente prestado ao serviço público, em relação àquele exigido para a concessão do benefício. Dessa forma, o servidor que trabalhasse todo o tempo no serviço público se aposentaria com 75% de sua última remuneração.

Além de se considerar a fração da remuneração atual em relação ao tempo prestado ao regime próprio, as contribuições relativas ao tempo em que, eventualmente, o servidor tenha sido filiado ao Regime Geral, seriam atualizadas, por um índice oficial, até o momento em que o benefício foi solicitado ao Regime Próprio. Essa parcela do provento seria calculada segundo as regras do RGPS, considerando as contribuições prestadas desde julho de 1994, quando teve início a estabilidade da moeda brasileira. O valor final obtido seria o equivalente à soma dos resultados alcançados pelo cálculo em cada regime.

Outra hipótese seria o emprego de um critério que capitalizasse as contribuições vertidas aos regimes. No momento da aposentadoria, verificar-se-iam todos os valores das contribuições, tendo como base o valor efetivamente ou potencialmente contribuído com base na remuneração. O valor do benefício seria calculado, considerando o total contribuído, atualizado e remunerado até o momento da aposentadoria, e a expectativa de vida do servidor.

Nessa sistemática, todas as contribuições efetuadas, tanto para o RGPS, quanto para os regimes próprios, teriam tratamento idêntico, adotando-se um sistema de capitalização escritural. O benefício não poderia ser maior do que a última remuneração do cargo efetivo.

A adoção de qualquer dessas metodologias evidenciaria maior equidade no que se refere às contribuições dos servidores e ao respectivo benefício programado, atendendo, assim, à exigência constitucional dos equilíbrios financeiro e atuarial para os regimes próprios de previdência social.

5.2.2.1.2. Os futuros servidores

Para aqueles que serão admitidos após a aprovação da Lei Complementar que regulamenta a Previdência Complementar no serviço público, seria mantida a limitação do valor do provento ao teto do RGPS e, caso o servidor almeje um benefício superior a este teto, contribuiria, facultativamente, para a Previdência Complementar.

5.2.2.2. Limite de idade para a aposentadoria das mulheres

A idade mínima estabelecida para aposentadorias voluntárias por idade: 65 anos para homem e 60 para mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição é outro critério que merece ser rediscutido.

A expectativa de vida das mulheres, em qualquer tábua de mortalidade, é de seis a nove anos superior em relação aos homens. Essa realidade exige reexame das disposições vigentes que determinam que as servidoras contribuam por tempo inferior aos servidores e, ainda, possam aposentar-se com idade menor. Há um ônus para o sistema previdenciário que será repassado para os demais contribuintes e, havendo déficit, para toda a sociedade.

Novo debate sobre essa questão é oportuno, já que a participação das mulheres no serviço público tem crescido a cada dia, inexistindo qualquer tipo de diferenciação na atuação de servidoras e servidores.

5.2.2.3. Revisão dos critérios para aposentadorias especiais

Deve ser ressaltado, ainda, o tratamento diferenciado hoje dado aos professores do sistema público da educação infantil e dos ensinos médio e fundamental, em relação ao tempo de contribuição e à idade (cinco anos a menos). Esta distinção

entre os demais servidores não encontra respaldo previdenciário, pois os professores não têm uma jornada de trabalho mais exaustiva do que a das demais categorias profissionais. O freqüente reingresso destes profissionais no mercado de trabalho comprova que eles permanecem em plena posse de sua capacidade laborativa.

Quando do encaminhamento da proposta de emenda que resultou na Emenda Constitucional n.º 20/98, já se propusera tratamento igualitário de todos os professores aos demais trabalhadores. Contudo, na aprovação da Emenda, adotou-se a igualdade de tratamento apenas aos professores universitários. Os baixos salários auferidos pelos demais professores e as condições de trabalho foram utilizados como justificativa para a concessão da aposentadoria precoce. O resultado dessa política é que este 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, como benefício previdenciário, não pode ser oferecida ao professor como forma de compensação por outras circunstâncias desfavoráveis a que está submetido. Ao contrário, deve ser buscada a remuneração digna e o benefício devido. Precisa-se adotar medidas que valorizem sua carreira e assegurem condições adequadas de trabalho, mas sem perder de vista que, com o aumento da expectativa de vida do brasileiro, providências devem ser adotadas para garantir a solvência dos regimes próprios de previdência social.

5.2.2.4. Benefício de pensão por morte

Dentre os critérios diferenciados existentes na previdência dos servidores públicos, um causa grande desequilíbrio nos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos: a pensão com proventos integrais. Este critério não encontra equivalência em nenhum outro sistema previdenciário no mundo.

No próprio texto constitucional, alterado pela Emenda Constitucional n.º 20/98, já existe previsão para concessão de pensão com valor proporcional em algumas hipóteses, diferentemente do texto original, no qual estava expresso que o benefício da pensão por morte correspondia à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, independentemente da causa do óbito. Na nova redação, estabelece-se que lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento.

Apesar do avanço obtido pela Emenda Constitucional n.º 20/98 em relação ao benefício de pensão, ainda se faz necessária alteração nos critérios do cálculo do valor da pensão, estabelecendo um limite para este benefício que poderia situar-se entre 50% a 70% do valor da remuneração do servidor ativo e dos proventos do inativo, determinado por critérios atuariais.

Finalizando, resta claro que conceitos atualmente adotados ainda estão impregnados de valores e demandas do passado, motivo pelo qual os gestores previdenciários precisam nortear suas ações vinculando-as a novos paradigmas baseados na responsabilidade previdenciária.

A seguir é apresentado um resumo das propostas de reformas estruturais para o Regime Geral de Previdência Social e as respectivas justificativas:

1. CRIAÇÃO DO BENEFÍCIO UNIVERSAL BÁSICO

A fim de desburocratizar a concessão de benefícios assistenciais, seria criado novo benefício, a ser concedido a partir de determinada idade, sem a exigência de comprovação de estado de necessidade, não acumulável com qualquer outro benefício.

2. CRIAÇÃO DE PLANOS ALTERNATIVOS DE BENEFÍCIOS

Como forma de aumentar a cobertura previdenciária e diminuir o valor de contribuição à Previdência Social, seriam criados planos alternativos e flexíveis, adaptados ao perfil de camadas da sociedade, que cobririam eventos específicos.

3. ESTÍMULO PARA POSTERGAÇÃO DAS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Grande parte das aposentadorias por tempo de contribuição são concedidas a pessoas das classes sociais mais altas e com idade baixa, que permanecem no mercado de trabalho após a concessão do benefício. A fim de tornar o sistema previdenciário mais justo, é necessário o aumento da idade mínima de concessão deste benefício, estimulando a postergação voluntária pela alteração das regras do fator previdenciário.

4. SEPARAÇÃO DAS FONTES DE CUSTEIO

Permitiria maior transparência e melhor controle na gestão do sistema.

5. MUDANÇA DO LIMITE DE IDADE PARA A APOSENTADORIA DOS TRABALHADORES RURAIS

Hoje os trabalhadores rurais podem se aposentar com idade de 60 anos, se homem, e de 55 anos, se mulher. Essas idades são cinco anos inferiores às idades para a aposentadoria urbana, e não há argumento técnico que sustente essa diferenciação.

6. REVISÃO DAS APOSENTADORIAS ESPECIAIS DOS PROFESSORES

As atividades dos professores dos ensinos infantil, fundamental e médio não são mais penosas que as atividades dos demais trabalhadores, não justificando, portanto, a redução de cinco anos no tempo de contribuição e idade destes profissionais.

7. MUDANÇA DO LIMITE MÍNIMO DE IDADE PARA A APOSENTADORIA DAS MULHERES

As mulheres são elegíveis a um benefício previdenciário com cinco anos de idade a menos do que os homens, o que não é defensável, considerando que têm expectativa de vida superior à masculina.

8. FIM DA POSSIBILIDADE DE ACÚMULO DE BENEFÍCIOS COM OUTROS BENEFÍCIOS OU SALÁRIOS

Os benefícios previdenciários visam atender aquelas pessoas que perderam sua capacidade de trabalho ou seus dependentes em caso de falecimento. Assim, não é coerente com os objetivos da Previdência Social a permissão de que sejam acumulados benefícios com outros benefícios ou salários.

9. REVISÃO DE ALÍQUOTAS E CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS INCIDENTES SOBRE PARCELA REMUNERATÓRIA ACIMA DO TETO PREVIDENCIÁRIO

As altas contribuições das empresas à Previdência Social incidentes sobre a folha de salários vêm gerando perda da competitividade econômica e aumento da informalidade no mercado de trabalho, fazendo-se necessária a sua redução com a correspondente compensação com outros tributos.

10. COMPENSAÇÃO DE PARTE DA CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHADOR RURAL COM A CONTRIBUIÇÃO DO EMPREGADOR

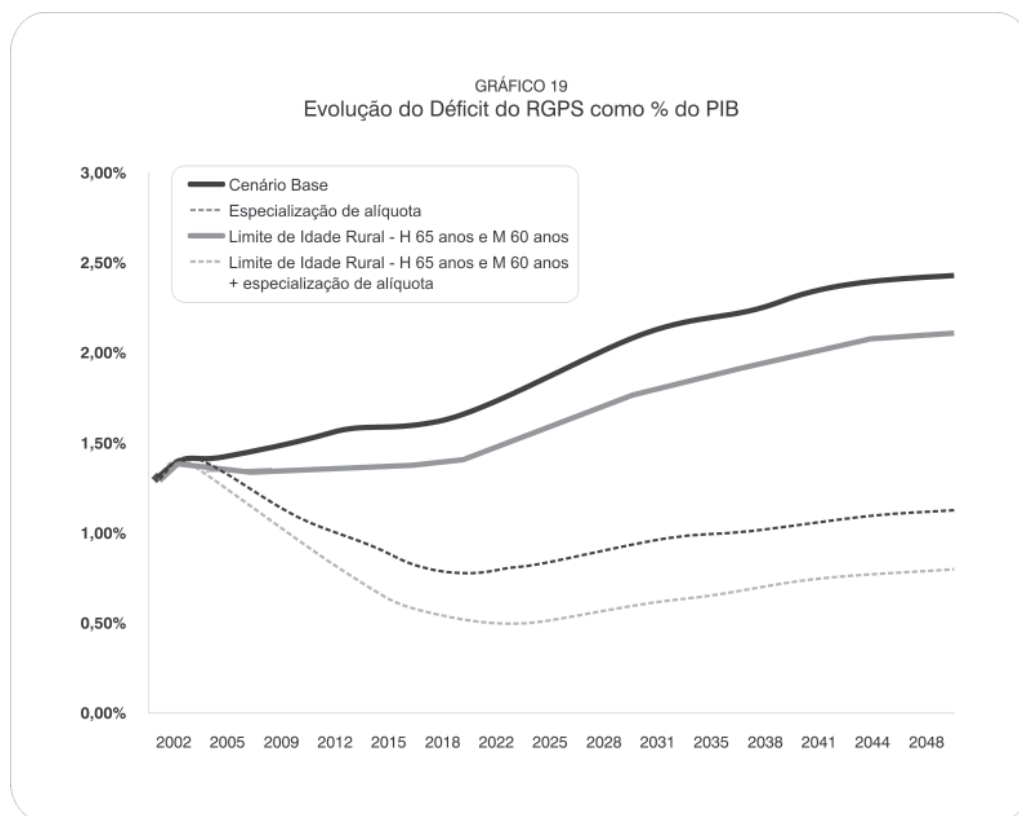
Incentivaria a formalização da mão-de-obra do setor rural.

11. MUDANÇA DE REGRAS DO SEGURO CONTRA ACIDENTES DO TRABALHO

O atual modelo de seguro contra acidentes de trabalho no Brasil apresenta deficiências estruturais, não contribuindo satisfatoriamente para a redução dos acidentes e para a melhoria da saúde do trabalhador.

RESUMO DOS IMPACTOS

As medidas apresentadas, de cunho estrutural, modificariam consideravelmente o cenário atuarial nos próximos anos. O gráfico 19 apresenta um exercício considerando o impacto de duas propostas descritas acima: *Mudança do Limite de Idade para a Aposentadoria dos Trabalhadores Rurais* e *Especialização de Alíquotas*. O gráfico mostra quatro cenários possíveis. Em primeiro lugar, o cenário-base mostra a evolução do déficit de acordo com as regras atuais e as hipóteses descritas no anexo I. O cenário *Especialização de Alíquotas* mostra a evolução do déficit com alíquotas específicas para o financiamento dos benefícios de risco e dos programáveis. O terceiro cenário projeta o déficit do RGPS, considerando que os limites etários para as aposentadorias rurais fiquem iguais às urbanas. Por fim, o último cenário apresenta a projeção considerando as duas medidas em conjunto.



Fonte e Elaboração: SPS/MPAS

A seguir são delineadas as propostas de ajustes específicos no RGPS e as justificativas para cada um delas:

1. AUMENTO DA COBERTURA

Cerca de 40,7 milhões de pessoas com alguma ocupação (53,9%) não estão protegidas por qualquer regime previdenciário, o que demonstra a urgência do aumento da cobertura.

- i. programa de Fidelidade ao Seguro da Previdência Social – PREV/prêmio;
- ii. desconto, por parte das empresas, das contribuições devidas pelos contribuintes que lhes prestem serviços;
- iii. instituição de comprovante de regularidade no INSS para o trabalhador por conta própria, exigido para obter licença, inscrição ou registro de atividade ou profissão de autônomo ou por conta própria;
- iv. condicionamento do incentivo fiscal à previdência privada à comprovação de filiação à previdência oficial;
- v. intercâmbio de dados e informações com outros órgãos do Governo, como a Secretaria da Receita Federal;
- vi. cruzamento de dados de autônomos constantes da GFIP com os dos contribuintes individuais;
- vii. fortalecimento do Programa de Estabilidade Social – PES;
- viii. constante melhoria gerencial.

2. REESTRUTURAÇÃO DA CARÊNCIA PARA AS APOSENTADORIAS

A aposentadoria por idade possui carência inferior ao tempo necessário para a obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição. Isso permite a concessão de benefícios por idade com apenas 10,5 anos de contribuição (tempo de carência em 2002 para quem era filiado ao RGPS até 24 de julho de 1991) ou 15 anos (para quem se filiou após essa data). É um período muito curto, situando-se muito abaixo do exigido na legislação comparada.

3. REVISÃO DE CRITÉRIOS PARA A PERDA DA QUALIDADE DE SEGURADO

Com a Lei 9.876/99, foi extinto o cálculo do benefício pela média dos últimos 36 salários de contribuição, estendendo esse prazo para todos os salários de contribuição a partir de julho de 1994. Com essa mudança, não faz mais sentido a perda da qualidade de segurado para a aposentadoria por tempo de contribuição e especial. Caso sejam estipuladas carências maiores para a aposentadoria por idade, tal perda de qualidade de segurado também poderia ser extinta em relação a esta aposentadoria. Quanto às outras espécies de benefícios, a perda da qualidade de segurado deve existir a fim de que não os transformem em benefícios de caráter assistencial.

4. REVISÃO DOS CRITÉRIOS PARA A CONCESSÃO DAS APOSENTADORIAS ESPECIAIS

A existência de adicionais salariais e de aposentadoria especial, com menor tempo de contribuição, não vem resultando, como esperado, na melhoria do ambiente de trabalho. A aposentadoria especial poderia ser substituída por regras mais flexíveis para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade. A se manter a aposentadoria especial, há que se adequarem os atuais adicionais de contribuição, insuficientes do ponto de vista atuarial, e eliminar-se a sua concessão em face da exposição aos agentes biológicos, que não possuem natureza cumulativa, diferentemente dos demais agentes nocivos que ensejam a concessão deste benefício.

5. REVISÃO DA IMUNIDADE DADA A ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As contribuições à Previdência Social são o prêmio do seguro social pago por empregados e trabalhadores para garantia de renda na falta temporária ou permanente de forças de trabalho. O custo desse seguro é similar para todos, devendo, portanto, haver igualdade de contribuições.

6. REDUÇÃO DA RENÚNCIA PREVIDENCIÁRIA DAS EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES

As alíquotas atuais não mantêm os equilíbrios atuarial e financeiro do Sistema.

7. REVISÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO A CLUBES DE FUTEBOL

Baixo índice de contribuição e uso de vários artifícios por parte dos clubes para reduzir a base de incidência.

8. REVISÃO DA NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A EXPORTAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS

Alto índice de renúncias não avaliado quando das discussões sobre a EC n.º 33/2001.

9. ADEQUAÇÃO DAS NORMAS DE CLASSIFICAÇÃO DOS SEGURADOS ESPECIAIS

Dificuldades de comprovação de atividade exercida na área rural, ou utilização dessa prerrogativa para o gozo de benefícios, sem o devido direito.

10. SIMPLIFICAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PARA TERCEIROS

O sistema atual é complexo e sujeito a erros de enquadramento, o que gera inúmeros processos de correção.

A seguir são apresentadas as propostas de reformas estruturais para os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores e as respectivas justificativas:

1. REVISÃO DA PARIDADE DE REAJUSTE ENTRE ATIVOS E INATIVOS

Fim da vinculação dos aumentos entre ativos e inativos, garantindo a estes a manutenção do poder aquisitivo dos benefícios com aumentos pelos índices de inflação ou por rendas médias.

2. CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES INATIVOS E DOS PENSIONISTAS

Forma de garantir o ingresso de recursos para a manutenção e a compensação ao Sistema em virtude da concessão de direitos que permitam benefícios de valores líquidos superiores à remuneração da ativa.

3. ALTERAÇÃO DA FÓRMULA DE CÁLCULO DAS APOSENTADORIAS

O recebimento de benefícios tendo como valor a última remuneração do servidor não guarda relação com as contribuições ao longo da vida laboral.

4. INSTITUIÇÃO DE VALOR MÁXIMO DE BENEFÍCIOS PARA O SERVIDOR PÚBLICO

A fim de criar parâmetros equivalentes ao RGPS, seria instituído teto de valor base de contribuição e de recebimento de benefícios, facultando ao servidor contribuir para fundo de Previdência Complementar.

5. MUDANÇA DO LIMITE DE IDADE PARA A APOSENTADORIA DAS MULHERES

As mulheres são elegíveis a um benefício previdenciário com cinco anos de idade a menos do que os homens, sem que tenham expectativa de vida superior à masculina.

6. REVISÃO DAS APOSENTADORIAS ESPECIAIS DOS PROFESSORES

As atividades dos professores dos ensinos públicos infantil, fundamental e médio não são mais penosas do que as atividades dos demais servidores, o que não justifica a redução de 5 anos no tempo de contribuição e idade destes profissionais.

7. REVISÃO DOS BENEFÍCIOS DE PENSÃO POR MORTE

O pagamento de pensão com valor igual ao valor da remuneração ou aposentadoria do servidor não encontra correspondência com outros sistemas previdenciários do mundo. O pagamento de percentuais, que poderiam ficar em torno de 50% a 70% dos valores atuais, são mais compatíveis com a realidade mundial.

ANEXOS