

ARQUIVO 2

SEGURIDADE SOCIAL: UMA PREOCUPAÇÃO MUNDIAL

IVO VILLANI MARQUES

I - INTRODUÇÃO

Em praticamente todas as Sociedades contemporâneas existe alguma forma de Seguridade Social, quer conquistadas pela reivindicação das classes trabalhadoras quer simplesmente outorgadas pelo Estado. Os sistemas de Proteção Social são hoje indissociáveis das relações do trabalho e integram os próprios direitos da cidadania.

É bom ter em mente que o amparo coletivo aos riscos individuais situa-se nas origens da própria organização da sociedade. Desde as primitivas formas de amparo através do grupo familiar até o status contemporâneo, a proteção social tem sido elemento decisivo para a manutenção das sociedades. Assim, não se discute a necessidade da existência de um Sistema de Seguridade Social, mas o grau de proteção a serem proporcionados, levando-se em conta as restrições de viabilidade econômico-financeira e a distribuição mais equânime dos ônus e dos benefícios.

II - DEFINIÇÃO E CONCEITO BÁSICO

Como em qualquer campo do conhecimento a fixação de conceitos básicos é vital à discussão dos problemas. Muito mais que um formalismo, a tentativa de explicitação do arcabouço conceitual sobre o qual se fundamenta a Seguridade Social pretende levar à reflexão sobre seus problemas estruturais. Em termos gerais, a Seguridade Social pode ser definida como o conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e seu grupo familiar ante os eventos decorrentes da morte, doença, invalidez, idade avançada e desemprego.

III - COMPONENTES DA SEGURIDADE SOCIAL

Mesmo levando-se em consideração a natural diversidade de modelos, a maioria dos programas de Seguridade Social existente é integrada por três componentes básicos:

a) O SEGURO SOCIAL - Conhecido como Previdência Social, constitui-se de um programa de pagamentos em espécie e serviços prestados ao segurado ou a seus dependentes, como compensação parcial ou total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo. A clientela é usualmente restrita aos segurados e os benefícios guardam alguma proporcionalidade com as contribuições.

b) A SAÚDE - Engloba o conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, que visa à cura dos agravos ao bem estar físico e mental do associado, de seus dependentes e da

comunidade em geral.

c) A ASSISTÊNCIA SOCIAL - Constitui-se de programas de pagamentos em espécie, distribuição de bens "in natura" e de prestação de serviços, dirigida a uma clientela de caráter residual especificamente selecionada em função de critérios de necessidade, sem que necessariamente incluam o vínculo contributivo.



Reprodução

IV - SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO MUNDO

a) ALEMANHA - Foi o país pioneiro na produção de um Sistema de Previdência Social. Sua primeira Lei data de 1889. Foi modificada após a Segunda Grande Guerra Mundial, em 1957. Adotou o princípio de Repartição, introduziu a indexação dos benefícios com base na variação dos salários e estabeleceu o nível de benefícios a 60% (sessenta por cento) do último salário, até um teto, para 40 (quarenta) anos de contribuição.

Atualmente o Sistema Alemão compõe-se de

três níveis: regime de base, obrigatório; regimes complementares facultativos e regimes privados *organizados por Seguradoras*. O regime de base é financiado por contribuições compulsórias do empregado e do empregador, na proporção de 50%, correspondentes a 9,25% (nove vírgula vinte e cinco por cento) do salário, totalizando 18,5% (dezoito vírgula cinco por cento). Há ainda uma contribuição complementar do governo em torno de 20% (vinte por cento) dos encargos totais de aposentadorias e pensões obrigatórios. O período mínimo de contribuição é de 60 (sessenta) meses. Os direitos ocorrem entre 63 e 65 anos de idade para ambos os sexos. Para um período de contribuição de 40 anos o Sistema obrigatório concede, em média, 63% (sessenta e três por cento) como relação entre o benefícios de aposentadoria e o salário médio.

Os sistemas complementares são organizados ao nível de empresas; atendem dois terços da população ativa e fornecem uma complementação que varia entre 10 (dez) e 20% (vinte por cento) do salário. Estruturam-se segundo o princípio de Capitalização e são facultativos. Podem, ainda, ser complementados por outros regimes facultativos junto a Sociedades Cooperativas de Seguros ou Caixa de Previdência Privada.

b) SUÉCIA - O Sistema Sueco

apresenta características muito peculiares: todo indivíduo com idade acima de 65 anos tem direito a pensão fixa de valor idêntico para todos, independentemente dos ganhos em atividade. O financiamento do regime é com recursos fiscais.

Em 1960 adotou um regime complementar com benefício relacionado ao salário ativo, com o objetivo de atingir 60% (sessenta por cento) do salário médio dos quinze melhores anos de salários do indivíduo. O período de contribuição é de 30 anos, mas, inicialmente, o período foi de 20 anos. O financiamento é feito pelo empregador com uma contribuição inicial de 3% (três por cento) do salário, que depois aumenta, progressivamente, até atingir 12% (doze por cento). Esta taxa é revista a cada 5 anos.

Até 1975, os rendimentos do Fundo de Reserva superaram o pagamento dos benefícios. A poupança anual capitalizada no Fundo de Reserva atingiu a 4% (quatro por cento) do Produto Nacional Bruto Sueco.

Na década de 70, a Suécia adotou um terceiro regime, voltado para os assalariados de maior renda. Bastante flexível a nível de empresa, embora obrigatório, os benefícios podem ser providos a partir de contratos com Seguradoras ou podem ser geridos pela empresa, via capitalização, sendo os benefícios ressegurados por duas instituições nacionais.

A Suécia foi o primeiro país a adotar um Sistema Previdenciário Universal, que funciona desde 1913. Em 1976 a idade limite diminuiu de 67 para 65 anos, admitindo-se a aposentadoria antecipada entre 60 e 65 anos ou postergada para idades entre 65 e 70 anos. No primeiro caso há redução do benefício; no segundo, um acréscimo de seu valor.

c) JAPÃO - A criação do Sistema Previdenciário Japonês data de 1942. Em 1954 passou por grande reorganização. O Sistema Japonês pode ser dividido em três regimes:

- 1) Previdência Nacional
- 2) Regime Geral dos Assalariados e
- 3) Regimes Complementares;

O regime de Previdência Nacional beneficia a todos os cidadãos japoneses não beneficiários de outros regimes. Para tornar-se seu beneficiário o indivíduo deve ter idade superior a 65 anos e um mínimo de 25 anos de contribuição.

As contribuições efetuam-se da seguinte forma: um terço é de responsabilidade do Estado e os dois terços restantes recaem sobre empregado/empregador. Este regime atinge principalmente os empregados de pequenas empresas. O Regime Geral dos Assalariados cobre os empregados regulares de empresas com mais de 5 funcionários assalariados. A aposentadoria é aos 65 anos para o homem e aos 55 para a mulher. O valor do benefício é calculado em duas parcelas, sendo uma fixa, em função do número de anos de contribuições entre 20 e 35 anos e outra proporcional, de 1% (um por cento) do salário médio por ano de contribuição. Neste regime em 1984, a taxa de contribuição, era de 5,3% (cinco vírgula três por cento) incidente sobre o salário para o empregado e para o empregador. O Estado entrava com 20% (vinte por cento) do financiamento e a taxa de compensação média atingia a 44% (quarenta e quatro por cento) do salário.



Arquivo Pessoal

Os Regimes Complementares são adotados apenas pelas grandes empresas e se constituem em Fundos de Pensão cujos benefícios variam conforme a empresa. São organizados em regime de capitalização. No Japão, face a prática do emprego vitalício, o Fundo de Pensão pode substituir integralmente o Regime Geral. Um assalariado pode estar coberto apenas pelo Fundo de sua empresa, não tendo que contribuir com o Regime Geral.

d) FRANÇA - O Sistema Previdenciário Francês teve origem, ainda no século XIX, com a instituição de vários regimes especiais voltados para certas categorias profissionais. Na passagem do século estima-se que 11,5% (Onze vírgula cinco por cento) do número total de pessoas empregadas tinham direitos estabelecidos em algum destes regimes. Em 1890 houve a criação de um Sistema de Aposentadoria obrigatório, administrado pelo governo federal para todos os assalariados que recebiam abaixo de um certo salário-teto, organizado segundo o princípio da capitalização individual. A Lei foi modificada em 1930, quando se estabeleceu uma renda mínima por unidade. Durante a Segunda Guerra Mundial, os ativos que lastreavam as aplicações dos vários regimes especiais e do regime obrigatório sofreram grande depreciação, fato que inviabilizou a saúde atuarial do sistema de capitalização.

Após a Guerra, tal sistema foi substituído pelo de repartição. Em seu estágio atual o modelo previdenciário francês engloba três sistemas superpostos. O primeiro, denominado Regime Básico

é regido pelo Governo, em regime de repartição e com participação obrigatória de todos os trabalhadores. Destina-se a assegurar um benefício básico a todos. O segundo, conhecido como Regime Complementar, é gerido por Caixas de Previdência independentes, em regime de repartição, com participação obrigatória. Provê benefícios de caráter complementar ao regime básico. O terceiro, denominado Regime Facultativo é administrado por companhias de Seguro ou diretamente por firmas patrocinadoras, em regime de capitalização. Destina-se aos trabalhadores de alta renda, para os quais os benefícios pagos pelos dois regimes anteriores são muito baixos, quando comparados com a remuneração pré-aposentadoria.

O Regime Básico se divide em quatro sub-regimes, que abrangem as seguintes categorias produtivas:

- Assalariados do setor privado;
- Assalariados agrícolas;
- Funcionários públicos civis e militares;
- Trabalhadores não assalariados (industriais, comerciantes e liberais).

O Regime Complementar é de adesão obrigatória a todos; mas cada empresa escolhe livremente a instituição de aposentadoria complementar à qual seus empregados se filiarão. Em resumo o modelo francês possui uma característica muito peculiar que o difere dos adotados em outros países do Primeiro Mundo: a esmagadora preponderância do regime de repartição sobre o de capitalização, mesmo nos planos administrados pelo setor privado. O rápido aumento da idade média da população tem gerado muita discussão sobre a conveniência de se manter o modelo atual, que requer para sua viabilização contribuições elevadas dos trabalhadores ativos e, possivelmente, elevação mínima de aposentadoria.

e) REINO UNIDO - A Inglaterra foi um dos últimos países europeus a adotar um Sistema de Previdência Social. Em 1908 - segundo uma ótica puramente assistencial -

adotou uma proteção não-contributiva, com recursos orçamentários, para ser concedido benefícios, no limite dos recursos disponíveis, a pessoas com mais de 70 anos. O regime contributivo foi criado em 1925. O Sistema atual formalizado em legislação de 1973/1975, vigora desde 1978. A aposentadoria é por idade: 65 anos para o homem e 60 para a mulher.

“O modelo francês possui uma característica muito peculiar que o difere dos adotados em outros países do Primeiro Mundo: a esmagadora preponderância do regime de repartição sobre o de capitalização, mesmo nos planos administrados pelo setor privado”.

Mas há regime especial para bancários e funcionários, que podem aposentar-se aos 60 anos. O regime de aposentadoria pública exige contribuição durante nove décimos da vida ativa. A participação no regime complementar é também obrigatória e pode ser efetuada junto à instituições públicas ou privadas, conhecidas como regimes de empresas, abrangendo principalmente os empregados de grandes empresas públicas e privadas. As pequenas empresas e algumas médias permanecem no regime público. Em 1985 havia cerca de 90.000 regimes empresariais de previdência, dos quais cerca de 50% (cinquenta por cento) substitutivos do regime público e os demais cumulativos a ele. Em sua maioria os Fundos são geridos por Companhias de Seguro. Em geral, ao fim de uma carreira de 40 anos, o segurado pode obter uma prestação com valor de cerca de dois terços

de seu salário final, como resultado da soma do que recebe do regime básico e no complementar.

f) CHILE - A partir de 1980 criou-se no Chile um Sistema de Previdência baseado na capitalização individual das contribuições previdenciárias, com indentificação das contas por participante e sem participação financeira dos empregadores. A lei que regulamenta o Sistema autoriza o filiado a realizar, inclusive, contribuições voluntárias em sua conta de previdência, além da taxa obrigatória de 10% de seu salário. Modificações introduzidas na legislação autorizam o trabalhador a efetuar depósitos em sua conta de poupança voluntária, cujo saldo pode ser transferido total ou parcialmente para a conta da capitalização individual com o objetivo de incrementar o nível da pensão. A Lei estabelece, ainda, que o Estado garante uma pensão mínima aos membros do novo Sistema. Desse modo, quem tiver acumulado em sua conta previdenciária individual um Fundo insuficiente para fazer jus à pensão mínima, será subsidiado pelo Estado em um montante igual à diferença registrada, de forma a garantir a obtenção do valor mínimo. Tem direito à pensão mínima o filiado do sexo masculino, ao atingir 65 anos de idade ou mais e a mulher aos 60 anos, desde que comprovem pelo menos 20 anos de contribuições. O novo regime concede uma ampla liberdade de escolha aos filiados em termos de selecionar ou permutar, a qualquer tempo, da Administradora do Fundo de Pensão, normalmente entidades privadas que gerenciam as contribuições previdenciárias individuais.

No momento de se aposentar, o filiado deve optar entre assumir ele próprio o risco de longevidade, mantendo a propriedade sobre o saldo do Fundo acumulado em uma conta individual (retirada programada mensal) ou transferir tal risco a uma Companhia de Seguros, perdendo, portanto, a propriedade sobre o Fundo (Renda Vitalícia).

No novo Sistema, no momento da ocorrência de invalidez ou morte do filiado, opera um mecanismo de seguro, financiado pelo próprio segurado durante sua vida ativa, pelo qual o Administrador se torna responsável para que seja transferido para uma conta individual de previdência um montante equivalente à diferença entre

o saldo acumulado na data da ocorrência do óbito e o capital necessário para financiar uma pensão equivalente a 70% (setenta por cento) ou 50% (cinquenta por cento) da renda base do segurado aos seus dependentes, dependendo de se no momento do sinistro, este se encontrar ou não empregado.

O financiamento do Sistema é supervisionado por uma Superintendência Pública.

A contribuição básica é de 10% (dez por cento) do salário e um adicional de 3,29% (três vírgula vinte e nove por cento) para cobertura do Seguro invalidez e morte prematura, além de uma taxa fixa mensal.

g) ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA - O nascimento do sistema público de seguridade social americano ocorreu em 1935, com a aprovação do Social Security (ACT). O Programa OLD AGE AND SURVIVORS INSURANCE destina-se a prover recursos financeiros aos trabalhadores que se aposentavam e pensões de seus dependentes em caso de morte. O Sistema de financiamento adotado foi o de repartição. Até 1949 as alíquotas de contribuição permaneceram em 1% (um por cento) da renda tributável dos trabalhadores. Até então o programa mostrou-se altamente superavitário, pois poucos recebiam seus benefícios, e os recursos excedentes eram canalizados para um Fundo de Provisão. Ao longo da década de 50, o programa foi gradualmente expandido de forma a aumentar o número de trabalhadores segurados. A ampliação do programa foi acompanhada de uma elevação da alíquota, que em 1955, atingiu 2% (dois por cento) da renda tributável, cujo valor então, era de USD 4.200,00. Os benefícios pagos aumentaram consideravelmente sem que o superávit do Programa fosse alterado.

Em 1956 criou-se um novo Programa atrelado ao anterior, destinado a prover um seguro invalidez para os afiliados que ficassem impedidos de trabalhar antes de se aposentarem. Tal programa, denominado SOCIAL SECURITY DISABILITY INSURANCE foi financiado com um acréscimo de 0,25% (zero vírgula vinte e cinco

por cento) na alíquota de contribuição dos afiliados, passando o programa conjunto, no final da década de 50 para uma alíquota de 3% (três por cento).

Em 1966 criou-se um seguro médico paralelo denominado MEDICARE, que se subdividia em dois tipos de seguros. O primeiro, conhecido como HOSPITAL INSURANCE, que abrangia os trabalhadores ativos e o segundo, SUPPLEMENTAR MEDICAL INSURANCE, voltado para os inválidos e idosos. Existem, ainda, outros planos previdenciários na esfera pública, destinados a funcionários públicos federais e estaduais, além de um Fundo Federal específico para atendimento dos Veteranos de Guerra.

Para se enquadrar como segurado pleno um associado necessita contribuir pelo menos por 40 trimestres. Até 1983 a idade mínima para a obtenção de aposentadorias era de 65 anos. De acordo com os estatutos atuais, os segurados nascidos antes de 1938 podem se aposentar com rendimentos totais aos 65 anos de idade. Para os segurados nascidos após 1938 a idade mínima para a aposentadoria é crescente, chegando aos 67 anos para os nascidos após 1960.

É ainda facultado aos Segurados uma aposentadoria precoce aos 62 anos de idade, com benefícios reduzidos. A redução para os que se aposentam aos 62 anos oscila, dependendo da data de nascimento do segurado - entre 20 (vinte) e 30% (trinta por cento). Para aqueles com idade acima de 62 anos a redução permanente dos benefícios é proporcional ao número de anos que faltam para o atingimento da idade de aposentadoria plena. Finalmente, o programa concede aos segurados que optam

pela aposentadoria tardia, acréscimos permanentes em seus benefícios. Cada ano adicional de trabalho proporciona um aumento de 3% (três por cento) no valor do benefício.

Existem, ainda, Programas Privados de Seguridade, com a finalidade de complementar os benefícios do Regime de Previdência Oficial.

h) CANADÁ - O Sistema de Previdência do Canadá foi instituído em 1952 com a criação do OLD AGE SECURITY (OAS). O Programa beneficia todo cidadão

canadense com idade acima de 65 anos, independentemente do nível de renda ou categoria profissional, com uma pensão mínima cotada em USD 274,00 em 1985. O financiamento deste programa vem de impostos indiretos e fazem parte do Orçamento Federal e da maioria dos Orçamentos Provinciais.

Ao lado do OLD AGE SECURITY funciona ainda o Guarantee Income System (GIS) e o SPOUSE ALLOWRANCWE (SA), ambos também previstos no Orçamento. O primeiro é concebido como um imposto de

renda negativo oficial. O segundo destina-se aos cônjuges sobreviventes dos beneficiários.

Em 1966 são instituídos o Canadá Pension Plan e o Quebec Pension Plan, como programas de Previdência Suplementares aos Programas Oficiais. São programas de participação compulsória, com contribuições de empregados e empregadores de 1,8% (um vírgula oito por cento) dos salários. Além da pensão de aposentadoria, o sistema tem cobertura para invalidez, morte e dependentes sobreviventes.

“(EUA) Até 1983 a idade mínima para a obtenção de aposentadorias era de 65 anos. De acordo com os estatutos atuais, os segurados nascidos antes de 1938 podem se aposentar com rendimentos totais aos 65 anos de idade. Para os segurados nascidos após 1938 a idade mínima para a aposentadoria é crescente, chegando aos 67 anos para os nascidos após 1960”.

V - UMA VISÃO RESTROSPECTIVA DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

O Sistema de Seguridade Social brasileiro, desde a sua fase embrionária até nossos dias, experimentou considerável evolução, ora fruto de conquistas políticas no contexto democrático, ora como fruto da ação paternalista e autoritária do Estado. As recentes crises pelas quais atravessa o Sistema Previdenciário-Assistencial, se por um lado intranquilizam a população, por outro, apresentam o aspecto extremamente positivo de ensejar o debate de algumas questões, antes mantidas dentro dos estreitos limites da burocracia estatal.

Sem dúvida, a época é própria para que, junto com os demais problemas nacionais, se leve à discussão a questão previdenciária e que se equacione, em moldes racionais, os possíveis caminhos alternativos.

Somente através deste processo e com a participação da sociedade haverá soluções que, sendo eficazes no campo econômico-financeiro, venham a atender também ao critério da equidade. As medidas mais antigas no campo da Previdência Social no Brasil remontam ao período colonial, quando foram criadas as primeiras instituições de caráter assistencial, como por exemplo, a Casa da Misericórdia de Santos (1543). Mais adiante, à época do Império, podem-se identificar mais alguns antecedentes do atual sistema nos Montepios civis e militares e outras sociedades beneficentes.

Em termos mais abrangentes a primeira medida de proteção social que se conhece é a Lei Nº 3.724 de 15 de janeiro de 1919, que estabeleceu o seguro de acidentes do trabalho, tornando obrigatória a indenização pelo empregador dos acidentes ocorridos na execução do trabalho. Todavia, o ponto de partida efetivo do Sistema Previdenciário Nacional é a chamada Lei Eloy Chaves - Decreto Lei nº 4.682 de 24 de Janeiro de 1923, que determinou a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões nas empresas ferroviárias existentes na época. Cada empresa possuía sua Caixa Destinada a amparar seus empregados, quando esses interrompessem suas atividades profissionais. A Lei Eloy Chaves marca o início da fase de vinculação por empresa, caracterizada pelo pequeno número de segurados e pela multiplicidade de instituições. A administração das Caixas era feita por colegiados compostos, em partes iguais, por representantes de empregados e empregadores, sem a participação do

Estado. No decorrer das décadas de 20 e 30, o Sistema foi estendido a empresas de diversas categorias profissionais chegando a existir 183 Caixas, em 1937.

A partir de 1930, as classes assalariadas urbanas passaram a ter maior peso no cenário político-econômico do país. Criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A Previdência Social passou a merecer maior atenção do Estado. Como o pequeno número de segurados

proporcionasse recursos insuficientes para o funcionamento das caixas em moldes estáveis, foi necessário imprimir uma mudança de orientação ao Sistema. Iniciou-se, então, uma nova fase, em que a vinculação passou a ser feita pela categoria profissional. Foram criados os Institutos

de Aposentadorias e Pensões e a cobertura previdenciária ampliou-se à virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e a boa parte dos trabalhadores autônomos.

O Estado - que até então mantivera-se afastado da administração dos sistemas - assumiu mais estritamente a gestão das novas instituições, escolhendo e nomeando seus gestores. A primeira instituição de âmbito nacional foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), criado em 29 de junho de 1933, que abrangia os trabalhadores de todas as empresas que exerciam atividades na marinha mercante do país. Em seguida, em 1934, foram criados os famosos IAP'S: IAPC - Comerciais - IAPB - Bancários e a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores.

Em 1936, criou-se o IAPI - Industriários e seguiu o IAPETEC - Transportes. Embora os Institutos proporcionassem cobertura a uma grande parcela de trabalhadores urbanos, existiam grandes disparidades entre os planos de benefícios oferecidos por cada um deles, motivados principalmente pelas diferenças na capacidade financeira de cada instituição. Como a contribuição e a base de cálculo feita com base no salário dos empregados, os Institutos que obtinham maiores recursos eram aqueles que representavam categorias profissionais mais abonadas. Em 1945 houve uma tentativa no sentido de se corrigir este tipo de distorção, com a criação do Instituto de Serviço

Sociais do Brasil, órgão que unificaria as instituições existentes e centralizaria o seguro social de toda a população ativa no país. No entanto, o governo empossado em 1946 tornou sem aplicação o crédito para a instalação e o Instituto não foi implementado.

Somente em 26 de agosto de 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional, é que se objetivou a correção das disparidades existentes. Decorridos 6 anos da Lei Orgânica da Previdência Social a unificação institucional foi efetivada através da criação do INPS - Instituto Nacional de Previdência Social, em 21 de novembro de 1966. O novo órgão instalado reuniu, em uma mesma estrutura, os seis IAP's existentes. Desta forma estava quase concluída a expansão da cobertura previdenciária aos trabalhadores urbanos e a única exceção eram os empregados domésticos. Faltava também estender o Sistema aos trabalhadores rurais. Após algumas iniciativas malfadadas, somente em 25 de maio de 1971 foi criado o Pró-Rural, concretizando a inclusão efetiva dos trabalhadores rurais no Sistema Previdenciário Nacional.

O processo de expansão da cobertura previdenciária às categorias que se encontravam à margem do sistema foi concluído durante a década de 70, com a inclusão dos empregados domésticos, com a regulamentação da inscrição dos autônomos em caráter compulsório, com a instituição do amparo aos maiores de 70 anos de idade e inválidos não segurados e com a extensão dos benefícios da previdência aos empregadores rurais e seus dependentes. Assim, a Previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exercem atividades remuneradas no país.

Em 1974, com o desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, que se tornou o responsável pela elaboração e execução das políticas de previdência, assistência-médica e assistência-social.

A criação do MPAS representou mais um significativo marco na evolução da previdência social brasileira, que prosseguiu com a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, em 1977. A partir daí, cada função do Sistema passou a ser exercida por um órgão determinado:

* INSS - Atribuições exclusivas a parte referente a manutenção e concessão de benefícios previdenciários.

* INAMPS - Prestação de assistência médica.

* IAPAS - Gestão administrativa, financeira e patrimonial do Sistema.

* LBA - Assistência Social as populações carentes.

* FUNABEM - Fundação Nacional do Bem Estar do Menor.

* DATAPREV - Empresas de Processamento de Dados da Previdência.

* CEME - Central de Medicamentos.

Em 1988, a nova Carta caracterizou a Seguridade Social como um conjunto de Ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade, destinados a assegurar o direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social e introduziu substanciais inovações. Estabeleceu como princípios a universalidade, a equivalência dos benefícios urbanos e rurais, a seletividade na concessão, a

irredutibilidade do valor das prestações, a equanimidade no custeio, a diversificação da base de financiamento, a descentralização, a participação de trabalhadores na gestão. Avançou no sentido de conceituar a Seguridade Social como um Contrato Coletivo, integrante do próprio direito de Cidadania. Permitiu, ainda, que Estados e Municípios criem seus Sistemas de Previdência próprios, desvinculando-se do Sistema Federal Oficial.



Reprodução

No Governo Collor, em março de 1991, o Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto e suas atribuições divididas. As áreas assistenciais e da saúde passaram respectivamente para os Ministérios da Ação Social e da Saúde; a Previdência foi incorporada, sob a forma de Secretaria Nacional, no então criado Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS). Foram extintos o INPS e o IAPAS e criado o INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, relocando-se o INAMPS no Ministério da Saúde. Com o Governo FHC, volta o Ministério da Previdência Social, separado do Ministério do Trabalho.

VI - RECEITA X DESPESA DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA OFICIAL

A receita previdenciária pode ser decomposta, para fins de análise, em três categorias principais: as Receitas de Contribuições, as Contribuições da União, outras fontes de renda.

*** Receitas de Contribuições.** Compreendem a contribuição compulsória incidente sobre a folha de pagamentos de salários das empresas urbanas (empregados e empregadores), inclusive a contribuição destinada ao custeio do seguro de acidente do trabalho, e as contribuições sobre o salário base de autônomos, avulsos, domésticos, temporários e empregadores urbanos e rurais. Incluem ainda, a alíquota de 2,5% (dois vírgula cinco por cento) incidente sobre o valor do produto rural em sua primeira comercialização e a do empregador rural incidente sobre terras de sua propriedade não cultivadas.

*** Contribuições da União.** São provenientes de várias fontes, tais como alíquotas sobre os preços de combustíveis automotivos, parcelas de rendas de loterias, recursos ordinários do Tesouro Nacional, etc.

*** Outras fontes de rendas diversas.** Originam-se de multiplicidade de geradores tais como rendimentos de aluguéis, de tributos, de aplicações financeiras, de multas, etc.

A receita de contribuições responde por cerca de 88% da receita total da Previdência, dos quais 98% de incidência sobre a folha de salários urbanos.

A participação da União tem oscilado e é sempre voltada para a cobertura de eventuais déficits do Sistema.

Operacionalmente, os sistemas de seguro social podem ser estruturados de inúmeras formas, variando entre o denominado regime de repartição simples até o de capitalização plena. O primeiro, fundamenta-se no fato de que toda a receita arrecadada em um dado exercício é utilizada para o pagamento dos benefícios dentro do mesmo exercício. O segundo, os recursos provenientes de contribuições e outras receitas são acumulados para o pagamento de benefícios futuros, ocorrendo a formação de fundos de reserva. No regime de repartição simples, o equilíbrio econômico-financeiro do sistema está

diretamente relacionado com o número de contribuintes e de beneficiários assistidos. A evolução institucional experimentada pelo Sistema Nacional caracterizou-se por uma progressiva incorporação de novos contingentes de segurados, dentro de um processo de universalização da cobertura que até hoje prossegue, como vem ocorrendo na maioria dos países do mundo.

Cabe salientar a vulnerabilidade da arrecadação em função das bolhas de crescimento econômico e dos acréscimos de salários, além das oscilações no nível de atividade econômica, sem que a contrapartida pelo lado dos benefícios seja afetada.

É ainda de capital importância ter-se em mente que não houve acumulação de recursos durante os períodos superavitários, o que dificulta a administração do caixa em épocas recessivas.

Sem discutir o mérito social das iniciativas governamentais, constata-se que, em épocas de crescimento da receita, induz-se a elevação do patamar de despesas do Sistema, que pelas implicações político-sociais associadas tende a apresentar uma completa rigidez a qualquer tentativa de posterior redução do nível de benefícios ofertados.

Quanto a projeção de despesas do Sistema, torna-se necessário considerar a efetiva e real inversão da pirâmide demográfica brasileira, onde se verifica um crescimento progressivo e geométrico da faixa etária dos contribuintes. Como o regime adotado é o de repartição simples, projeta-se um aumento mais que proporcional no número de beneficiários assistidos em futuro próximo, prejudicando significativamente o equilíbrio do sistema, que já apresenta, atualmente, a relação de 1,8 ativo para arcar com o benefício de 1 aposentado/pensionista.

As recentes estatísticas do IPEA* evidenciam o envelhecimento da população brasileira. A faixa etária de indivíduos com mais de 60 anos representava em 1980, 6,1% do total populacional, ampliando-se para 7,2% em 1990. Deverá atingir 8,3% no final da década e 15,0% no ano 2025. Os 10,5 milhões de brasileiros com mais de 60 anos atualmente deverão somar 14,5 milhões daqui a cinco anos e 35 milhões em 2025. O Grupo de pessoas com idade acima de 60 anos irá crescer a uma taxa de 5,0% ao ano, com velocidade oito vezes superior à do grupo de pessoas com idade entre zero e quatro anos.



As perspectivas criadas pelo rápido envelhecimento da população associados à evidente queda do número de nascimentos, provocada pela disseminação dos métodos anti-conceptivos e a elevação da expectativa de vida do indivíduo, devida à importação dos progressos da medicina, indicam a inviabilidade, a médio e longo prazos dos regimes previdenciários que adotam o critério de repartição simples. A tendência deste quadro é a de agravamento veloz e progressivo daqui por diante. Daí, a preocupação do Governo FHC, demonstrada pelo encaminhamento da Emenda Constitucional nº 21, de 1995, em tramitação no Congresso Nacional, em sua primeira tentativa de minimizar os efeitos e os impactos negativos previstos para o Sistema Previdenciário, além de se constituir em uma primeira tentativa de extinguir abusos e privilégios hoje existentes.

Em linhas gerais, esta Emenda apresenta as seguintes características:

- * Limita o salário-família ao trabalhador de baixa renda;
- * Veda a percepção simultânea de rendimentos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvadas situações específicas.
- * Proíbe a União, Estados, Municípios e Distrito Federal de instituir ou manter regimes previdenciários para os ocupantes de cargos de mandato eletivo, bem como de contribuir direta ou indiretamente para seu custeio.
- * Define que Lei Complementar unificará os critérios para o regime geral de previdência ao qual deverão se submeter todos os regimes próprios de previdência instituídos para atendimento dos servidores públicos.
- * Estabelece que o sistema de custeio destes sistemas será efetuado mediante contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas, além do ente estatal, observados os critérios de equilíbrio financeiro e atuarial.
- * Define que a Lei estabelecerá regra de reajustamento dos benefícios para preservação do seu valor real.
- * Proíbe a percepção de mais de uma aposentadoria, salvo para situações específicas.
- * Estende o disposto acima para membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União.
- * Estabelece que Lei Complementar definirá os critérios de aposentadoria dos integrantes das Forças Armadas, respeitado seu custeio através de contribuições dos ativos, inativos e pensionistas e observado o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema próprio que lhes é assegurado, o mesmo ocorrendo com os integrantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros.

- * Estipula que Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.
- * Assegura aos segurados do regime geral o direito de adesão a regimes de previdência complementar, organizados conforme critérios a serem fixados em Lei Complementar, no sentido de preservar-lhes a complementação das prestações do regime geral.
- * Institui que a participação da União, dos Estados, dos Municípios e o Distrito Federal, de suas Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, no custeio de planos de previdência complementar não poderá exceder a participação dos segurados.
- * Veda a subvenção ou auxílio do Poder Público a Entidades de Previdência Privada com fins lucrativos.
- * Extingue a Aposentadoria proporcional por Tempo de Serviço bem como a Aposentadoria Especial do Professor.
- * Acaba com a extensão de vantagens posteriormente concedidas aos ativos e aos inativos.
- * Estabelece normas para o período de transição.

Por envolver inúmeros interesses e particularidades, o tema promete muito debate e negociações antes de ser aprovado pelos parlamentares. Torna-se necessário e urgente o zelo e a cautela que o assunto requer, no sentido de que o regime que vier a ser aprovado não venha a se constituir em mais um instrumento de injustiça social, através de uma reforma que não tenha sido amplamente debatida e aceita pela sociedade. Parece que o Governo FHC tem a plena consciência da complexidade da questão ora colocada, mesmo porque acaba de promover uma elevação de alíquotas de contribuições para o Sistema Previdenciário,

incidentes sobre os salários, dando um maior fôlego tempo ao Congresso Nacional para debater, com profundidade, as reformas propostas, sem que o aumento do salário mínimo para R\$ 100,00 (Cem reais) a partir de 1º de maio de 1995 venha a inviabilizar o já combatido Caixa do INSS, prevenido para que o aumento concedido para o salário mínimo seja também estendido aos aposentados e pensionistas atuais do INSS, o que representa justo e irreversível.

Finalmente, nossa expectativa é que o Brasil não persista na contra-mão da história, passando a ser conduzido, como os demais países do Primeiro Mundo, onde o Poder Público garante uma aposentadoria/pensão mínima aos trabalhadores, incentiva a implantação de planos de previdência complementar com contribuição de empregados e empregadores e faculta ao indivíduo a adesão a um terceiro pilar de sustentação do processo que é o complemento do complemento, para atendimento de faixas de renda mais elevadas, mediante plano de poupança programada com vinculação ao regime previdenciário. Em todos estes aspectos, a poupança de longo prazo que estes procedimentos induzem através do regime de capitalização, são altamente saudáveis ao país podendo, em futuro próximo, se constituir em verdadeiros pilares de sustentação do desenvolvimento econômico social.

* Ministra as Cadeiras de Administração Financeira e Orçamento I e II no Curso de Ciências Contábeis da FCG/UNA. Atua ainda como Consultor Empresarial e Público pela Villani& Villani Consultoria S/C Ltda, da qual é Diretor.

Fonte Bibliográfica: Reflexões sobre Cenários da Seguridade Social EPEGE/FGV - Fevereiro, 1992. Publicação ABRAPP.