

O fluxo de caixa da previdência social

Por Paulo César Régis de Souza (*)

Há 12 meses que se fala na provável eliminação do déficit contábil, ou de caixa, da Previdência Social. Déficit apurado mediante a redução das despesas de pagamentos de benefícios da receita líquida. O modelo não é novo. É antiquíssimo, vem desde 1970, quando ocorreu a fusão dos institutos de previdência no INPS.

Voltemos no tempo: foi JK quem acabou com a contribuição tripartite na previdência, quando fulminou a contribuição do governo, alterando radicalmente a tese que ainda hoje domina a Europa onde, na maioria dos países, a previdência é financiada por 38% da contribuição dos empregadores, 22% pela contribuição dos empregados e 36% pela contribuição do governo (impostos) e 4% por outras fontes. Desde então, o financiamento ficou restrito a contribuições de empregadores e empregados.

Explica-se: a Previdência era nova, as entradas eram maiores que as saídas. Era tanto o dinheiro que JK usou uma parte em Brasília, como Getúlio já o usara em Volta Redonda, em programas habitacionais, de saúde e alimentação.

Tivemos portanto, por um largo período de 1956 a 2003, 47 anos, de JK a Lula, uma previdência pública com financiamento privado. Esta é uma constatação, pouco lembrada pelos estudiosos da previdência.

De 1956 até 1992, 36 anos, os governos torraram a sobra de caixa da previdência. Não foi sem razão que, entre 85 e 92, foram para o lixo mais de US\$ 20 bilhões, através de um Sistema Único e Descentralizado de Saúde-SUDS, que teve o mesmo custo do Programa Nuclear, sem qualquer resultado. Mais ainda: a assistência social pública, criada em 1974, e a Previdência Rural, criada em 1976, foram bancadas com recursos contributivos sem impactos negativos no déficit de caixa do INPS, de 70 a 91, e do INSS, de 91 a 03.

Na segunda metade das décadas de 70 e 80, as dificuldades de caixa da previdência foram corrigidas pelo aumento da contribuição. Não pelo descasamento do sistema, mas pelo saque no seu caixa.

Malgrado tudo, os gestores da previdência pública traziam na ponta do lápis um certo controle orçamentário (a Previdência tinha orçamento próprio) acompanhado de perto pelo TCU.

Não havia renúncias contributivas e os caloteiros, públicos e privados, não tinham vida mansa e os que praticavam a apropriação indébita acabavam presos.

Uma situação aparentemente tão calma que mesmo a mudança radical do conceito de previdência social para seguridade social, na Constituição de 1988, não produziu mudanças significativas na receita e na despesa previdenciária. Ficou apenas no princípio constitucional.

Se em 1988, tivéssemos alterado os usos e fontes do orçamento da previdência social para seguridade social, teriam sobrado recursos desde então. Sim, porque o conceito caixa, mencionado no início, teria sumido, e no lugar da fonte dupla, contribuições de empregadores e trabalhadores, teríamos incorporado Cofins, CSLL e CPMF, mais tarde.

A desagregação começou, em 1992, quando a saúde e assistência social passaram a ser financiadas com recursos fiscais.

A partir de 1994, o déficit da previdência pública tornou-se emblemático, bandeira de todos os SUS inimigos.

Ensejaram os estudos e análises do FMI que exigiram a criação do fator previdenciário, em 1996, para retardar e achatar benefícios, na concessão, incorporação da receita previdenciária pela receita federal, em 2006, bem como as reformas previdenciárias de FHC e Lula sobre os direitos sociais e conquistas constitucionais de trabalhadores privados e servidores públicos, com as excrescências da taxa de inativos e descolamento do salário mínimo dos benefícios previdenciários, acima do mínimo.

Curiosamente, omitiram-se, em todos estes anos, os velhos e os novos pelegos, partidos dito socialistas e de esquerda, por desconhecimento olímpico e ignorância siderúrgica do que seja a Previdência Social. No primeiro governo Lula, não ficou claro – o que só ficaria em 2007 – que a intenção de Lula seria restabelecer a contribuição de governo (impostos), voltando o regime a ser tripartite, a previdência pública com financiamento público/privado. Foi esta razão pela qual ele, bem como seus dois ministros da Fazenda (ao contrário de seus cinco ministros da Previdên-

cia) não deram a menor importância ao déficit de caixa da Previdência, que atingiu proporções que descabelaram os fiscalistas, globalistas, especuladores, investidores e privatistas. Estes só apontavam para a preocupante e aterrorizadora relação do déficit ao PIB. Escreveram ensaios, papers, estudos, teses de mestrado, doutorado e pós-pós, etc. dizendo que a previdência estava inviabilizada e que sua imploração seria iminente, seu equilíbrio estava sendo rompido.

Deram-se conta que venderam 7 milhões de planos privados de previdência, mas queriam ter chegado a 15 milhões. Botaram a mão em R\$ 120 bilhões (mais de U\$ 50 bilhões), sem qualquer risco ou blindagem.

Não se deram conta de que no mesmo período ampliaram-se, igualmente de forma crescente, as transferências de recursos fiscais (de impostos) da Cofins, CSLL e CPMF para cobrir o déficit.

O Presidente Lula, em qualquer momento, se preocupou com o déficit, mas nem ele ainda teve forças para determinar que haja uma forma mais adequada para se apresentar o novo conceito de seguridade.

Entendemos nós que se o ministério da Fazenda abandonasse a fórmula tradicional do conceito de caixa da previdência e adotasse o conceito de caixa da seguridade social, o setor teria um superávit e tornaria difícil ao governo, mesmo com a Descentralização da Receita da União-DRU na mão, dispor dos recursos da Cofins, da CSLL e da CPMF.

Isto não impede porém que a previdência social siga com uma baita crise estrutural, motivada pela baixíssima qualidade de sua receita de contribuições, com sonegação, evasão, Elisão, brechas legais, não cobrança de dívidas e duvidosa recuperação de créditos, de um lado, pelas renúncias fiscais consentidas, benefícios ampliados para os caloteiros, públicos e privados, por outro, por descontrole na despesa de benefícios, como criação de benefícios sem financiamento e manutenção dos benefícios rurais que há muito deveriam ter sido transformados em benefícios assistenciais, já que a contribuição só financia 3% da despesa.

Infelizmente, estas questões passaram ao largo do Fórum de Previdência Social que deveria aprovar uma nova reforma da previdência, com o enfoque fiscalista, na mão do mercado e na contramão de Lula. Sempre desejei apresentar propostas para aperfeiçoar a previdência social pública, especialmente no campo da melhoria da sua governança gerencial e na qualidade de sua receita, modernizando-a e trazendo a padrões universais de transparência e qualidade. Os terceiros do Ministério não me deixaram.

(*) Paulo César Régis de Souza, presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social-ANASPS.

Falácias sobre o “déficit” da Previdência

Eduardo Fagnani e José Celso Cardoso Jr. (*)

“Os setores conservadores não aceitaram as conquistas do movimento social em 88. Eis por que alardeiam que o suposto déficit é “explosivo”

A seguridade social, um dos avanços da Constituição de 1988, compreende os setores da Previdência (urbana e rural), saúde, assistência social e seguro-desemprego.

Para financiá-la, foi instituído o orçamento da seguridade social. Ao fazê-lo, os constituintes não inventaram a roda. Seguiram o padrão clássico baseado na contribuição tripartite (empregados, empregadores e governo). Note-se que, num conjunto de países europeus, a seguridade é financiada, em média, da seguinte forma: 38% pela contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; 36% pela contribuição do governo (impostos); e 4% por outras fontes

Desde 1934, o Brasil segue esse padrão. O orçamento da seguridade apenas o aperfeiçoou, vinculando constitucionalmente impostos e contribuições sociais. Portanto, quando o governo aporta recursos para a seguridade, não está cobrindo o “déficit”, mas fazendo o que é de sua responsabilidade, nos termos da Constituição.

Todavia, os setores conservadores jamais aceitaram as conquistas do movimento social em 1988 e, desde então, para justificar a “urgente” necessidade de reformas visando enterrar inovações trazidas pela seguridade, alardeiam que o suposto déficit é “explosivo” e levará o país à “catástrofe” fiscal. Ao fazê-lo, cometem pecado capital: renegam a existência da Constituição e os fundamentos do Estado democrático de Direito.

Na atual conjuntura, portanto, não há nada de novo no “front” conservador. A instituição do Fórum Nacional da Previdência Social tem apenas proporcionado uma nova onda de revelações equivocadas e apocalípticas.

Um dos expoentes desse matiz, porta-voz de setores conservadores organizados da sociedade, é o sr. Fabio Giambiagi, que tem ocupado espaço de destaque na mídia para alardear o terror.

Agora, no jornal “Valor Econômico”, promete combater “mitos ainda enraizados no debate sobre o tema”, supostamente defendido por “aqueles personagens que ficam defendendo a tese de que o homem não foi à Lua e que tudo não passa de uma invenção, de tão surrealista que é a conversa” (sic) (“Valor Econômico”, 4/7).

Um dos supostos “mitos” é o de que “a Previdência não tem déficit”. E assim conclui essa “argumentação”: “Saber se a receita do imposto X deve ser do INSS ou do Tesouro não tem importância nenhuma para efeito do que estamos tratando. O problema é real, não contábil!”. Ora, ao contrário, essa questão é de importância capital.

Em primeiro lugar, trata-se de cumprir a Constituição, especialmente os artigos 165, 194, 195 e 239, que versam sobre a seguridade social e o orçamento da seguridade social. Em segundo lugar, é justamente esse conceito de déficit que precisa ser melhor debatido (e rebatido) dentro da lógica fiscalista.

O autor sempre lança mão desse raciocínio meramente contábil, para apresentar o que lhe parece ser o fim do mundo e dos tempos. Ora, por que será que ele não fala em déficit do SUS ou da educação? Ou déficit das Forças Armadas ou do projeto espacial brasileiro? Ou déficit do Pan no Brasil?

Simplemente porque, nesses casos, ele não identifica nenhum descompasso entre estrutura de financiamento e estrutura de despesas.

Já no caso da Previdência, que, para ele, deveria ser algo totalmente autofinanciável pelos próprios segurados, ele vê um descasamento contábil entre arrecadação estrita ao INSS e o conjunto das despesas previdenciárias, incluindo a Previdência rural, o BPC/Loas e os regimes próprios do setor público.

Há dois problemas nítidos nessa argumentação: 1) aplica o raciocínio da capitalização atuarial individual a um modelo que é na verdade de repartição simples; e 2) compara alhos com bugalhos.

Assim, em suma, “surrealista” é o debate proposto por Giambiagi.

Em última instância, o que sempre esteve por detrás da reforma da seguridade é a disputa por recursos públicos. A Previdência é o segundo maior item de gasto corren-

te. Daí a fome do mercado pela reforma e captura desses recursos. As perguntas que na verdade precisariam ser respondidas neste debate são: Que tipo de sistema de proteção social é o mais adequado a um país com as heterogeneidades e desigualdades do Brasil? Qual a estrutura de benefícios desse sistema, quais os critérios de acesso e como se financiará? Infelizmente, é improvável que respostas para essas questões venham da mágica série de artigos prometidos por nosso especialista.

(*)Eduardo Fagnani, 51, economista, é professor doutor do Instituto de Economia da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) e pesquisador do Cesit (Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho).

(*)José Celso Cardoso Jr., economista, doutorando pelo Instituto de Economia da Unicamp, é técnico de pesquisa do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Artigo publicado no Jornal “FOLHA DE SÃO PAULO” em 02 de agosto de 2007.

A novela pode afetar a credibilidade dos fundos de pensão?

Paulo César Chagas (*)

As brigas e tramóias de Olavo (Wagner Moura) e Taís (Alessandra Negrini) versus Daniel (Fábio Assunção) e Paula (Alessandra Negrini) - Taís e Paula são gêmeas -, além de afetar o Grupo Cavalcante, tem respingado nos fundos de pensão brasileiros. A novela Paraíso Tropical exibida pela TV Globo tem como um de seus núcleos a trama entre Olavo e Daniel, onde o primeiro tenta de todas as formas galgar o primeiro escalão do grupo, ocupado pelo segundo.

Na busca incessante pelo poder, Olavo arquitetou e concretizou a transferência de parte dos recursos financeiros do fundo de pensão criado pelo Grupo Cavalcante para uma conta no exterior, cujo titular é o Daniel. A transferência de recursos de empresa para pessoa física no exterior não é nenhuma novidade, seja em nossos telejornais, seja em nossas telenovelas.

Na vida real, no entanto, Olavo teria sucesso nesta tramóia? Conseguiria transferir recursos financeiros de um fundo de pensão brasileiro para uma pessoa física no exterior? A resposta é não.

O entendimento desta afirmativa passa por algumas explicações relativas à estruturação da informação contábil dos fundos de pensão. Também é necessário abordar a importância da qualidade e veracidade das informações disponibilizadas aos participantes dessas entidades.

A qualidade da informação contábil nasce no desenho organizacional do Ministério da Previdência Social (MPS), onde o Conselho de Gestão de Previdência Complementar (CGPC), órgão legislador do segmento de fundos de pensão, tem em seu colegiado, presidido pelo ministro da Previdência, integrantes da esfera pública e privada, onde se destacaria o assento destinado a Associação Brasileira das Entidades de Previdência Privada (Abrapp). Ainda olhando a estrutura organizacional do MPS, percebe-se a existência da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), órgão fiscalizador do segmento.

O desenho organizacional dos fundos também exige obediência a conceitos de governança corporativa, risco operacional, conselho fiscal, “compliance”, risco de crédito, risco de mercado, planejamento de investimento, planejamento atuarial, entre outros fatores.

Na ficção escrita por Gilberto Braga, Daniel, após examinar os relatórios financeiros de seu fundo de pensão, confirma o desfalque e é informado pelo advogado do Grupo Cavalcante da possibilidade de ser punido pela fraude. Esta cena nos permite alegar por hipótese que Daniel é o responsável máximo pelo fundo de pensão e o que acontece é função direta de sua gestão, de sua vontade.

Na vida real dessas entidades, no entanto, esta cena teria dificuldade de ser filmada. Primeiro pela concepção do conceito de patrimônio dos fundos de pensão, isto é, o “dinheiro” pertencente ao fundo de pensão não guarda qualquer vínculo com o patrimônio da empresa patrocinadora - no caso, o Grupo Cavalcante - e sim com os empregados desta empresa empregadora. Entretanto, cabe examinar outro fator que também vem demonstrar as diferenças entre a vida real daquela proposta pelo autor da novela. Na vida real, os fundos de pensão têm, por força de lei, uma estrutura organizacional que permite a participação tanto do patrocinador como do participante na gestão estratégica da entidade, inviabilizando, portanto, que a informação da fraude chegasse em primeira mão ao presidente do Grupo Cavalcante e não ao Conselho Deliberativo do fundo.

A luz da legislação vigente, o Conselho Deliberativo é o órgão máximo de um fundo de pensão, e caberá a este órgão definir, registrar e enviar ao órgão fiscalizador e a seus participantes a estratégia e aderência ao planejado, com os recursos financeiros para um período máximo de 12 meses. Ou seja, mesmo considerando que o Daniel fosse o diretor-presidente do fundo de pensão, seus atos estariam limitados à estratégia proposta pelo Conselho Deliberativo.

Como na vida real, os recursos financeiros de uma entidade fechada de previdência complementar são aplicados no mercado financeiro, renda fixa, variável, etc. Por força legal, esses recursos estariam custodiados em um agente credenciado pelo mercado. O ato de transformar ativos financeiros em espécie, por si só, afetaria o planejamento, acendendo, portanto, para todo o primeiro escalão do fundo uma luz, no mínimo amarela, de que não existe aderência entre o planejado e o realizado.

A qualidade da estrutura de informação contábil do segmento fechado de previdência complementar brasileiro não se esgota com estes exemplos. Na verdade, a preocupação foi de demonstrar que, como brasileiros, somos proprietários de um dos sistemas de previdência complementar mais seguro e transparente do mundo.

(*) Paulo César Chagas é professor de Contabilidade de Previdência Complementar da Universidade Católica de Brasília. Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÔMICO” em 11 de setembro de 2007.

Saúde sem governo samaritano

Roberto Macedo (*)

Os jornais sempre têm notícias do mau atendimento de hospitais a serviço do Sistema Único de Saúde (SUS), agora complicado por movimentos grevistas no Nordeste. Isso integra uma questão mais ampla, as políticas públicas em que gastos governamentais são ditados por interesses políticos, inclusive eleitoreiros, em prejuízo de dispêndios efetivamente voltados para o crescimento econômico e o desenvolvimento humano.

Mais enfatizada pelos economistas é a carência de investimentos públicos em obras de infra-estrutura, como portos, aeroportos, estradas, hidrelétricas e outros. A sua ampliação traria serviços de melhor qualidade e/ou reduziria custos para o usuário. Como, por exemplo, os de estradas não asfaltadas e/ou esburacadas e de atrasos no embarque de mercadorias em portos. Mais serviços e a maior produtividade decorrente contribuiriam para um crescimento mais forte do PIB brasileiro.

Há economistas que também enfatizam o chamado investimento em capital humano, em particular a educação, pois, além de seu valor em si mesma, ela desenvolve competências, tornando as pessoas mais produtivas e capazes de gerar maior valor adicionado no trabalho. No Brasil há vários especialistas em Economia da Educação e a imprensa frequentemente recorre a eles para opinarem sobre o assunto e questões ligadas, como a importância dos investimentos educacionais e seus efeitos nas remunerações e na distribuição de renda.

Há também a área de Economia da Saúde, esta um investimento do mesmo tipo, mas ainda carente de análises que contribuam para melhores políticas para o setor, analisando os seus recursos, mostrando as suas carências e investigando custos e benefícios de medidas alternativas.

Assim, foi com satisfação que assisti na segunda-feira, na Faap, a uma exposição do economista José Cechin, que foi ministro da Previdência Social no governo FHC e atualmente é superintendente do Instituto de Estudos de Saúde Suplementar (IESS). Ao debater a Previdência Social com o professor Áquilas Mendes, da Faap, Cechin mostrou dados sobre financiamento e gastos da seguridade social pelo governo federal. Recorde-se que ela inclui programas de previdência social (do INSS), de saúde e de assistência social (como os benefícios dos INSS a esse título e o Bolsa-Família).

Ao longo dos anos, a forte expansão das despesas desse conjunto exigiu um acelerado crescimento da receita, esta proveniente de várias fontes (em particular, contribuições sobre a folha de salários, Cofins, CSLL e CPMF). Os últimos dados anuais, por exemplo, revelam que essas despesas subiram de R\$ 266 bilhões em 2005 para R\$ 304 bilhões em 2006, um crescimento de 14,3%, bem acima da inflação média entre esses dois anos (3,14%, segundo o IPCA).

Observando os componentes das despesas e num período mais longo, de 1995 a 2006 as do INSS (inclusive a renda mensal vitalícia) passaram de 4,7% a 7,2% do PIB, impulsionadas principalmente pelo crescimento do valor real do salário mínimo, mais forte no governo Lula. As despesas com assistência social (as da Lei Orgânica da Assistência Social e o programa Bolsa-Família), subiram de 0,1% para 0,7% do PIB nesse período, e o impulso mais vigoroso também veio no governo Lula. Entretanto, as despesas com saúde revelaram pequena queda, pois passaram de 1,9% a 1,7% do PIB nesse período.

Ora, é sabido que a tendência universal dos gastos públicos e privados de saúde é de crescimento, ampliadas que são pelo envelhecimento da população e pelos novos e caros procedimentos e medicamentos trazidos pelos avanços da medicina. A contenção dos gastos públicos em saúde equivale, para o ser humano, à que o governo federal faz na infra-estrutura da economia. A degeneração é inevitável.

E mais: apesar dos maiores recursos do governo federal, dado o monopólio que tem de contribuições sociais que não compartilha com os Estados e municípios, a participação dele nos gastos públicos em saúde também vem caindo, e em velocidade muito maior. Assim, a partir de dados quinquenais se verifica que, depois de subir levemente entre 1985 e 1990, de 73,2% do total para 74,6%, ela caiu para 63,8% em 1995, 59,7% em 2000 e 50,6% em 2005. Com orçamentos muito mais apertados que os da União, os Estados ampliaram sua participação de 17,5% do total em 1985 para 24,5% em 2005, e os municípios aumentaram a sua de 9,3% para 24,9% no mesmo período.

Em síntese, como participação do PIB os gastos públicos de saúde da seguridade social estão praticamente estagnados há muito tempo, e o governo federal vem tirando o corpo fora dos

gastos públicos totais em saúde, o que é particularmente grave em face da sua maior disponibilidade de recursos.

Seja estável, evoluindo para o bem ou para um mal maior, a doença é detestável, e é difícil que um agrupamento de doentes se constitua para pressionar politicamente por recursos. Do lado do governo federal, a preferência tem sido por eleitores que apreciam remédios líquidos, no sentido monetário, como o Bolsa-Família e os benefícios do INSS ligados ao salário mínimo.

Assim, doentes não recebem atenção e recursos mais adequados, em contradição com o que seria de esperar de um país que se diz cristão. Na realidade, falta alguém aqui em baixo, e particularmente em Brasília, para cuidar dos muitos que estão em filas, em macas improvisadas como leitos ou mesmo morrendo por falta de cuidados.

Não é a primeira vez que no Brasil surge um “pai dos pobres”, de quem desconfio como dos fariseus de que falam os Evangelhos. Nestes despontam as virtudes do bom samaritano, mas em Brasília ele ainda não pauta os investimentos públicos em saúde.

(*) Roberto Macedo, economista (USP), com doutorado pela Universidade Harvard (EUA), pesquisador da Fipe-USP e professor associado à Faap, foi secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Artigo publicado no Jornal “O ESTADO DE SÃO PAULO” em 30 de agosto de 2007.

A desoneração da folha

José Pastore (*)

O governo sempre promete desonerar a folha de pagamentos quando precisa dos congressistas para aumentar impostos. Agora é a CPMF.

A redução da tributação do trabalho é urgente. Só de contribuições sociais as empresas arcam com 35,80% de despesas (ver tabela). Há outras despesas que chegam a 102,76% do salário

Mas a dificuldade para se mexer em qualquer item indicado na tabela é colossal, porque todos eles financiam importantes políticas públicas: aposentadoria, habitação, segurança do trabalhador, formação de capital humano e até reforma agrária.

Na propalada desoneração, a mudança mais cogitada é a de transferir a contribuição previdenciária da folha de pagamentos para o faturamento das empresas. A lógica é a seguinte: não é justo que uma empresa que fatura muito e emprega pouco contribua menos do que a que fatura pouco e emprega muito.

Mas essa inversão não é fácil. Em 22 de fevereiro de 2003, os 27 governadores e o presidente da República selaram na Carta de Brasília o seu acordo em fazer a referida transferência, e até hoje nada aconteceu porque o assunto é realmente complicado e requer cautela como se verá abaixo.

Levando-se em conta que a contribuição ao INSS (20%) incide sobre várias despesas da folha de pagamentos (13º salário, férias, abono de férias, repouso remunerado, etc.), como encontrar a alíquota ideal sobre o faturamento que garanta a receita que o INSS precisa? Se for para manter as incidências atuais, garanto que será alta, o que vai aumentar o custo Brasil e não reduzi-lo.

A discussão sobre a alíquota ideal para fazer a migração da folha para o faturamento dividirá o empresariado. As empresas que são intensivas em mão-de-obra aplaudirão. As que são intensivas em capital condenarão. Será um jogo muito desigual. Será que a Petrobrás, a Vale do Rio Doce, a Embraer e outras megaempresas altamente tecnificadas aceitarão pacificamente quadruplicar ou quintuplicar suas despesas com a Previdência Social?

Para todas as empresas a mudança proposta aumentará a tributação sobre o faturamento, que já está bastante onerado e prejudicado com vários impostos e contribuições que têm efeitos em cascata. Isso não vai contra o espírito da reforma tributária?

Quais seriam os reflexos da aludida migração sobre o custo unitário do trabalho? Se for reduzido, haverá estímulo aos investimentos e ao emprego. Se for aumentado, dar-se-á o inverso.

Considerando que o faturamento é mais sensível aos ciclos da economia do que a folha de pagamentos, a receita do INSS seguiria o mesmo passo. Na aceleração econômica, aumentaria, mas no desaquecimento, cairia instantaneamente. Será que essa instabilidade é tolerável pela Previdência Social?

Tudo indica ser mais fácil esconder receita de faturamento do que empregados que estão na folha de pagamentos. Qual seria o reflexo disso nas contribuições ao INSS?

Ademais, a idéia de punir quem usa muita tecnologia carrega um certo viés contra a modernização, desconsiderando que o uso de tecnologia está muito mais ligado à natureza dos processos do que à vontade dos empregadores. Convém lembrar que é o aumento da produtividade decorrente da modernização tecnológica que garante mais empregos.

Como se vê, a aludida migração enfrentará um verdadeiro cipóal de problemas. Quando se desce aos detalhes, tem-se a impressão de que vamos despir um santo para vestir outro. Essa não é uma mudança simples. Os congressistas terão de estudar muito bem os seus reflexos. É possível que o governo os conheça e pode ser blefe para aprovar a CPMF.

(*) José Pastore é professor da FEA-USP. Artigo publicado no Jornal "O ESTADO DE SÃO PAULO" em 04 de setembro de 2007.

As elites necessárias

Mauro Santayana (*)

A palavra elite é francesa, mas o dicionário etimológico de Jacqueline Picoche não registra sua origem arcaica. Provavelmente proceda da mesma raiz de *eleger*, *eligo*, vocábulo latino que significa colher, extrair, escolher; ou de *elicio*, que também significa trazer à superfície. Elite é aquilo que se aceita como elite. Cada um escolhe a sua, como escolhe seus amigos, seus dirigentes políticos - e seus inimigos. Os romanos dividiam a sociedade entre plebeus e *optimates*, a classe social que produzia os guerreiros, os políticos e os ricos. Mas tinham a cautela de permitir aos plebeus as glórias militares e o exercício do poder executivo, como *cônsules*: enfim, sua ascensão, pelo mérito.

Pesquisa recente conclui que as elites são o que salva o Brasil. O problema está no critério usado para identificá-las, o da instrução escolar. Quanto mais escolaridade, mais elite. O conhecido pesquisador Marcos Coimbra acha que o critério não é correto.

Se examinarmos o patriotismo dos brasileiros, veremos que se igualam homens ricos e pobres, ilustrados e analfabetos - embora, nas guerras, o sangue escorra mais das veias plebéias. Os melhores são os melhores, não importa a procedência social, a renda, os títulos universitários, ou os conhecimentos adquiridos. Os melhores são necessários às comunidades em que vivem.

Há elites, mas há também bandos de exploradores e dominadores, que se identificam como a aristocracia dos meios a que pertencem. Pelo comportamento de grande parcela das personalidades que mandam no país, quase todas letradas, o critério da pesquisa não procede. Os maiores ladrões do erário - desde que o Padre Vieira e o poeta Gregório de Matos os lanharam - têm sido senhores de excelente escolaridade em cada tempo. Não se pode admitir que tais larâpios tenham pertencido ou pertençam hoje aos "melhores da sociedade", como os dicionários, seguindo o francês, definem o vocábulo elite. Em uma prisão, dada a natureza de seus moradores e a violência como razão de ser da comunidade, os mais valentes e os mais espertos constituem a elite imposta. E o que dizer das oligarquias e dos criminosos de colarinho branco?

Ao contestar, como técnico no assunto, os métodos usados na pesquisa, Marcos Coimbra coloca em dúvida os resultados. Pela sondagem, os pobres são os conservadores mais reacionários, defendem a violência, a tortura e a corrupção e são indiferentes à política. Que haja, entre os pobres e ignorantes, os que pensem assim não é novidade. Marx já os identificou, há quase 160 anos, definindo essa camada social como *lumpen proletariat*. São os indivíduos incapazes de participar solidariamente de seu meio, e que reagem contra a situação mediante a violência do crime ou o conformismo com a opressão. São os egoístas da ralé, ou sabujos dos poderosos. É certo que, ao assim qualificá-los, Marx age também com o preconceito de intelectual que não identifica a maldição das circunstâncias. Os grupos de poder procuram mantê-los sob a canga da exploração, da ignorância e da miséria.

Se a escolaridade não confere honradez e patriotismo, a ignorância retira dos pobres os instrumentos de sua realização, mas não os priva especialmente da ética. A devolução de dinheiro achado pelos que ganham salário mínimo demonstra sua conduta, essa sim, de verdadeira elite.

Por último, uma constatação histórica: as revoluções não se fazem contra a existência das elites, sempre necessárias, mas sim para criá-las, quando não existem, ou trocá-las, quando apodrecem.

(*) Mauro Santayana é colunista do Jornal do Brasil. Artigo publicado no Jornal "JORNAL DO BRASIL" em 27 de agosto de 2007.

Os aposentados na OEA

Benedito Wilson Sá (*)

O presidente Lula dedica um especial despreço aos servidores públicos, em particular ao pessoal inativo e aos pensionistas. No seu 1º mandato, acumpliciando-se com os governadores estaduais, promoveu uma reforma previdenciária marcada pelo timbre do desrespeito completo ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito. O Estado brasileiro estava, assim, promovendo uma violação das garantias constitucionais e dos direitos humanos dos servidores aposentados, conseqüentemente ferindo cláusula pétrea do Estatuto Fundamental.

Por emenda constitucional, os funcionários públicos em gozo de aposentadoria passaram a contribuir com 11% de taxa previdenciária. Fato relevante é que a votação desse famigerado diploma, instituindo a contribuição sobre proventos de aposentadoria, ocorreu no período em que estava em curso na atividade parlamentar o esquema da corrupção montado na Câmara dos Deputados mediante suborno. O mensalão funcionava com muita praticidade e dele se aproveitavam muitos dos que pouco se importam, ainda hoje, em defender os legítimos interesses do povo.

A insurreição não tardaria. Desde 2 de junho do ano passado, a Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) examina denúncia contra o Estado brasileiro, apresentada por várias entidades, considerando que a exigência de contribuição previdenciária dos aposentados e inativos do serviço público ofendeu direitos consolidados e a ordem jurídica, por haver restabelecido pagamento de prêmio com base em seguro social já resgatado. O julgamento da denúncia foi levado àquela instância internacional em busca da reparação de direitos, negados pelo STF, à época presidido pelo governista Nelson Jobim. A votação contra os direitos dos inativos e pensionistas foi estranha e surpreendentemente em desfavor da categoria, dada a mudança de composição de nossa Corte Maior, que lançou sobre a proposta o timbre da constitucionalidade.

Desde então, os aposentados e pensionistas do serviço público têm sido obrigados a pagar essa famigerada taxa previdenciária, no momento em que mais precisam de recurso financeiro.

Após marchas e contramarchas, em fevereiro deste ano, o governo brasileiro foi citado para se defender nas ações impostas. O presidente Lula pediu mais 30 dias de prazo. Foi-lhe concedida a dilação pleiteada. Em abril, as entidades recorrentes à OEA (Conamp, Unafisco e Mosasp) enviaram à CIDH/OEA a réplica à defesa apresentada pelo governo brasileiro, mostrando sobejamente a prova da ilegalidade da cobrança. O processo já se encontra com o relator, pronto para entrar em pauta ainda, desejo, neste ano de 2007.

Julgada procedente, como tudo faz crer, não haverá hipótese de reforma de sentença por meio de recurso, uma vez que ela é definitiva e inapelável (art. 67 da CADH). Funda-se no princípio de denegação da Justiça em razão de erro judiciário e na obrigação de indenizar com base em dispositivo da convenção, que atende, portanto, aos pressupostos da agressão aos direitos humanos. E o cumprimento dos tratados internacionais de que o País seja parte é garantido por disposição constitucional pétrea, inscrito no artigo 5º, parágrafo 2º, da Lei Magna de 1988.

Em julgamento recente, a OEA condenou o Peru a suspender a incidência de contribuição previdenciária sobre proventos de inativos e devolver com as respectivas correções as parcelas cobradas, uma vez que a mesma foi instituída após o deferimento da pensão, ou seja, feriu o direito adquirido. O que a Corte firmou foi a verdade de que o direito dos inativos foi estabelecido pela lei do tempo, e não pela lei do interesse governamental. Os benefícios previdenciários são patrimônios que não podem ser alterados.

A caixa de maldade endereçada àqueles que deram não só o suor, mas a sua juventude para que pudéssemos chegar ao atual estágio de desenvolvimento aos quais sociólogo Fernando Henrique Cardoso, devoto discípulo de um neoliberalismo de nenhum conteúdo social - mesmo possuindo quatro aposentadorias públicas -, os nominou de vagabundos e ociosos, terá o destino das coisas putrefactas e inservíveis: a lixeira.

(*) Benedito Wilson Sá é Promotor de Justiça e professor de Direito. Artigo publicado no Jornal "O LIBERAL-PA" em 31 de agosto de 2007.

Choque de gestão para a Previdência

José Ronoel Piccin (*)

O governo se recusa a encarar frontalmente a maior fonte do déficit público. Sim, a previdência pública brasileira é ineficiente ao extremo. Já há bastante tempo se gasta muito mais com o funcionalismo público, prestigiando essa categoria de maneira inexplicável. Os gastos per capita da Previdência são de R\$ 25.300 para cada funcionário público e somente R\$ 5.660 para cada funcionário privado. A grande maioria do déficit previdenciário, que é a maior parte do déficit público, decorre dos altíssimos dispêndios do funcionalismo público. E, para o indivíduo privado, também é demasiadamente ineficiente. O funcionário público recebe uma média de R\$ 2.792 mensais de aposentadoria e o privado, R\$ 469,89. As empresas já perceberam que não dá para se ter uma vida decente quando o aposentado recebe somente aquela média.

Um executivo, o mais discriminado, ganha R\$ 30 mil/40 mil mensais e, no máximo, se aposenta com apenas R\$ 2.668,15. Então, para encarar este problema, as empresas privadas começaram a constituir fundos de pensão para complementar a minúscula renda de aposentadoria, como já faziam as grandes empresas estatais.

Hoje, a maioria das grandes empresas privadas já tem fundos de pensão, pelos quais o funcionário contribui e o empregador complementa a maior parte. Na área estatal, temos e gigantes como o Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) e o Fundo de Pensão dos Funcionários da Petrobras (Petros), entre outras entidades fechadas de previdência complementar.

Aqueles que não têm a sorte de trabalhar em uma empresa que tenha um plano podem tê-lo com a enorme gama de planos de aposentadoria abertos, hoje oferecidos no mercado. Este é um dos setores que mais cresce no Brasil. E são sérios, sem problemas de crises financeiras e falências, pois são fiscalizados por órgãos governamentais.

Há cerca de 25 anos, muitos fundos de pensão fecharam, pois não corrigiam monetariamente os planos e não eram fiscalizados, como deveriam, e acabaram virando pó. Se um plano de previdência complementar for bem planejado, um indivíduo pode começar a pagar aos 30 anos de idade uma importância até módica e, na idade de se aposentar, conforme o plano traçado, terá um bom rendimento. É só respeitar o plano traçado que ela vingará. Não falhará.

Assim sendo, o papel da previdência complementar privada no Brasil é de suma importância diante da ineficiência da previdência pública.

E aí vem a questão: se a previdência governamental é tão ineficiente, é importantíssimo fazer uma reforma. E, embora seja sobejamente sabido que a Previdência Social é uma das maiores fontes do déficit do setor público brasileiro, o presidente Lula, aparentemente, não quer se aprofundar muito neste assunto em seu segundo mandato. Ele acha que não é necessário, que já foi feita uma no primeiro mandato (muito pobre por sinal) e agora prevê simplesmente um “choque”.

Em linha com o pretendido “choque de gestão”, medidas de caráter administrativo e de custo político e social mais baixo, a exemplo da ampliação do quadro dos médicos peritos do INSS, para se tentar diminuir as fraudes bilionárias na concessão de auxílio-doença, um dos desvios mais comuns. Outra é a realização do censo entre trabalhadores rurais. E não é à toa. As despesas do INSS com a aposentadoria rural respondem por 64% do rombo da Previdência. Outro rombo é o auxílio-desemprego. Alguém sai do emprego e recebe o benefício, emprega-se e pede para não ter a carteira assinada por três meses, recebendo o novo salário por fora. Desvirtua-se o conceito e nós, empregadores, contribuimos com o crime.

Mesmo que a ampla reforma seja deixada de lado, há possibilidade de adoção de pelo menos um remédio amargo aos olhos da população: o aumento gradativo da idade mínima para se aposentar (o que está acontecendo muito na Europa; lá se menciona 75 anos como idade mínima). Também a desvinculação entre o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários, o que reduziria o impacto do reajuste dos trabalhadores da ativa nas contas do INSS.

De novo, é importante que se faça a reforma da Previdência, mas o presidente Lula quer evitar a qualquer custo cortes de direitos e benefícios. Topa só um choque de gestão (tomara que dê certo!). E continua tudo na mesma.

(*) José Ronoel Piccin é Presidente do Conselho Administrativo da Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (Anefac). Artigo publicado no Jornal “GAZETA MERCANTIL” em 25 de janeiro de 2007.

Déficit não é mais de 5,21% do PIB

Ribamar Oliveira (*)

Esqueçam a trajetória para o déficit do INSS até 2049, elaborada pelo governo e recentemente apresentada no Fórum Nacional da Previdência Social. Ela foi feita para mostrar aos integrantes do Fórum, principalmente às lideranças sindicais, a necessidade de reforma das regras de aposentadoria. Naquela projeção, o déficit chegaria a 5,21% do Produto Interno Bruto (PIB) na metade deste século. Era uma trajetória explosiva, pois hoje o déficit está em torno de 1,8% do PIB. Mas a projeção não vale mais.

A razão para o abandono daquela estimativa é que o governo considerou, no cálculo do déficit, todos os benefícios pagos pela Previdência, sem compensar as renúncias de receitas, de acordo com a metodologia adotada desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa metodologia foi condenada na última reunião do Fórum, que decidiu adotar uma nova contabilidade para a Previdência.

Por essa nova contabilidade, o déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mais conhecido como INSS, será a diferença entre a receita dos contribuintes da área urbana e os benefícios previdenciários a eles concedidos. Além disso, a Previdência passará a ser compensada pelo Tesouro Nacional por todas as renúncias de receitas feitas a entidades filantrópicas, ao sistema de tributação da pequena e média empresa (Simples) e à exportação da produção rural. O principal argumento para esta mudança é que o conjunto da sociedade deve arcar com as decisões que toma e que implicam em redução de receita da Previdência, deixando de repassar esse ônus unicamente aos contribuintes do sistema.

Não entrarão no cálculo do déficit do RGPS os benefícios previdenciários pagos aos trabalhadores rurais, que passam a ser considerados como gastos assistenciais. A proposta aprovada pelo Fórum prevê o uso dos tributos criados para o financiamento da seguridade social - a Cofins, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a CPMF - para arcar com essas despesas. As duas primeiras contribuições foram criadas pelos constituintes de 1988 para arcar, entre outras coisas, com o custo do subsídio aos aposentados da área rural, que passaram a ter direito aos benefícios previdenciários, mas nunca haviam contribuído para o sistema.

O objetivo dessa nova contabilidade, criada pelo ex-ministro da Previdência Nelson Machado, atual secretário-executivo do Ministério da Fazenda, é separar o sistema previdenciário de repartição simples da área urbana, que os atuais trabalhadores ativos financiam com suas contribuições, do sistema altamente subsidiado, criado pelos constituintes de 1988, que beneficia os trabalhadores rurais.

Os trabalhadores urbanos que recebem benefícios previdenciários contribuíram no passado para o sistema. O mesmo não ocorre na área rural. Em 2006, a Previdência pagou 7,3 milhões de benefícios na área rural, com um gasto de R\$ 32,4 bilhões. A receita obtida foi de apenas R\$ 3,8 bilhões - houve, portanto, um subsídio de R\$ 28,6 bilhões.

Se o déficit da Previdência for calculado apenas pela diferença entre as receitas e as despesas da área urbana e se o Tesouro ressarcir os cofres previdenciários pela renúncia de receita, a situação muda de figura. Em junho último, o déficit foi de apenas R\$ 20 milhões e em fevereiro, houve um superávit de R\$ 402 milhões. De janeiro a julho, o déficit da Previdência pelo novo critério ficou em R\$ 7,07 bilhões. Se for utilizada a metodologia anterior, o buraco aumenta para R\$ 23,99 bilhões.

Em conversa com este colunista, o ministro da Previdência, Luiz Marinho, defendeu a nova contabilidade com o argumento de que a mudança é indispensável para que a sociedade saiba exatamente o tamanho do problema previdenciário que vai enfrentar e possa, desta forma, discutir a reforma em termos adequados. "É injusto querer estabelecer regras para que os trabalhadores da área urbana financiem a parcela dos trabalhadores da área rural", disse. Em outras palavras: a reforma da Previdência não será feita para resolver o problema fiscal causado pelas aposentadorias e pensões da área rural, que são, em todos os países do mundo, altamente subsidiadas.

Para Marinho, o déficit da área urbana poderá ser resolvido com a maior contratação de trabalhadores com carteira assinada. "Não há porque falar em desequilíbrio da Previdência", afirmou. O ministro considera que é necessário alterar as regras de aposentadoria somente no longo prazo, por causa das mudanças demográficas da população brasileira, que está em processo de envelhecimento.

O governo vai, agora, estimar o déficit do RGPS até 2049, calculado de acordo com a nova contabilidade. Esta projeção começou a ser feita pelo Ministério da Previdência, em parceria com outras entidades da sociedade civil, como é o caso do DIEESE, que é assessorado pelo economista Amir Khair. Depois de concluída, a nova estimativa será apresentada no Fórum e servirá de parâmetro para a discussão da reforma nas regras das aposentadorias e pensões.

Com a nova contabilidade do RGPS, o problema passa a ser o crescimento dos gastos assistenciais, neles incluídos as despesas com benefícios previdenciários da área rural. Esses gastos estão crescendo em ritmo acelerado, por causa da universalização da cobertura e porque os valores dos benefícios estão vinculados ao salário mínimo.

(*) Ribamar Oliveira é jornalista. Artigo publicado no Jornal “O ESTADO DE SÃO PAULO” em 03 de setembro de 2007.

Propostas para a Previdência (II): aumento da idade mínima

Fábio Giambiagi (*)

No artigo anterior, defendi a adoção de uma idade mínima para aqueles que se aposentam por tempo de contribuição pelo INSS, entre outras razões por analogia com aquilo que já vale para os funcionários públicos desde 2003. A segunda proposta do “decálogo” previdenciário deveria ser a elevação progressiva dessa idade mínima, a partir da idade inicial proposta, de 60 anos para os homens e 55 ou 56 anos para as mulheres, a vigorar 5 anos depois da aprovação da proposta.

Alguém poderia alegar que a idade mínima proposta seria razoável e que a sua aprovação geraria um desgaste político ao governo, que inibiria adotar providências adicionais. O raciocínio é válido quando se pensa no Brasil dos próximos 10 anos, mas não para o Brasil em que vão viver os nossos filhos. Ou seja, uma idade mínima como a sugerida faz sentido para o Brasil atual, mas não para o Brasil de 2030. E uma das funções dos governantes é ter a capacidade de pensar o longo prazo. O país estará sendo irresponsável se esperar 20 anos para decidir as regras de aposentadoria que vão vigorar daqui a duas ou três décadas.

Na década de 70, no Brasil, a esperança de sobrevivência de um homem que chegasse vivo aos 60 anos era de viver mais 16 anos e a de uma mulher, 17 anos. Hoje, no Brasil, aos 60 anos, em média, pelas indicações da tábua de mortalidade do IBGE, um homem espera viver mais 19 anos e uma mulher mais 22 (a esperança de vida das mulheres aumentou mais pela melhora dos mecanismos de identificação de tipos de câncer tipicamente femininos nos estágios iniciais da doença). Tudo indica que essa tendência irá se manter nos próximos 20 a 30 anos.

Quando se analisam os casos melhor sucedidos de reformas previdenciárias em outros países, observa-se que as situações que causaram menor transtorno foram justamente aquelas em que as mudanças foram planejadas e ocorreram suavemente ao longo do tempo. Previdência Social está ligada ao longo prazo e, portanto, não há razões para que as mudanças sejam abruptas. A maior longevidade da população é um processo lento, sendo então razoável que as modificações da legislação também ocorram de forma gradual.

Na definição de uma estratégia que vise lidar com a economia política da reforma previdenciária, temos que dividir a sociedade em três grupos. O primeiro é o daqueles que já estão aposentados. Curiosamente, embora estes sejam os que têm a reação mais visceral contra qualquer reforma, trata-se de indivíduos que não seriam atingidos por ela, o que deveria ser a primeira mensagem que o governo deveria transmitir na tentativa de “vender” a reforma a ser proposta. Direitos adquiridos devem ser respeitados e quem está aposentado continuará na mesma situação de hoje, sem qualquer mudança.

O segundo grupo é o dos chamados “novos entrantes”, ou seja, os jovens e os futuros nascidos. Este grupo não é um fator de pressão no debate sobre a reforma. Um, porque muitos dos afetados ainda não nasceram. Dois, porque os que nasceram, ainda não votam. E três, porque aos 15 ou 20 anos, o ser humano se julga imortal e acha que conversar sobre aposentadoria “é coisa de velho” (falo como pai de um adolescente), razão pela qual, apresentado à opção de se aposentar aos 65 ou aos 70 anos, qualquer jovem irá encarar o interlocutor com um indisfarçável ar de tédio. Portanto, para os novos entrantes pode-se adotar uma regra rígida, por exemplo uma idade mínima de 65 anos, sem maiores problemas. Os benefícios fiscais disso só afetarão as contas daqui a algumas décadas, mas pode ser conveniente já ir pensando nisso.

O terceiro grupo é o mais complicado do ponto de vista político e social e é composto por aqueles que não se aposentaram ainda, mas já estão no mercado de trabalho. É um grupo que vai, “grosso modo”, dos 20 aos 55/60 anos. E aqui o segredo consiste em tratar desigualmente as situações desiguais. Não se pode adotar para quem tem 50 anos e já vê a aposentadoria no horizonte, a mesma regra adotada para um jovem de 20 cheio de gás e com disposição para trabalhar por muito tempo. Por isso, a sugestão é que se adote a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 ou 56 anos para as mulheres, para aqueles que se aposentam por tempo de contribuição, daqui a 5 anos e que a partir disso o parâmetro seja elevado em 1 ano a cada 3 ou 4 anos, até, sugere-se, 64 anos para os homens. Nesse caso, se o período for de 3 anos, a idade mínima seria de 60 anos em 2012; 61 em 2015; e assim sucessivamente. A transição até a idade mínima de 64 anos se completaria em 2024 ou em 2028, dependendo do intervalo adotado para as mudanças futuras.

Um homem que hoje tenha 33 anos de contribuição e 54 anos, por exemplo, não seria afetado pela mudança, pois seria favorecido pela carência de 5 anos. Já um homem com 50 anos

e 29 de contribuição, teria que esperar até os 61 anos para se aposentar, uma vez que em 2017, quando fizer 60 anos, a idade mínima já teria sido elevada em 1 ano. Os muitos jovens, por sua vez, saberiam que só poderiam se aposentar aos 64 anos. Isso, porém, ocorreria perto de 2025 ou 2030, quando os brasileiros estarão vivendo mais do que hoje. As regras adotadas no resto do mundo dão pleno amparo a esta proposta.

(*) Fábio Giambiagi, economista, co-organizador do livro “Economia Brasileira Contemporânea: 1945/2004” (Editora Campus). Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÔMICO” em 27 de agosto de 2007.

Idéias sobre Previdência Social

Celso Barroso Leite (*)

Embora casos mais palpitantes de corrupção e escândalos oficiais continuem a atrair a opinião pública, a previdência social e, principalmente, usa eventual reforma também permanecem na ordem do dia.

Além do muito que tenho ouvido e lido a esse respeito, não consigo deixar de acompanhar com interesse e expectativa o que se passa ou pode vir a ocorrer nessa crucial área. Tenho publicado artigos e estudos sobre a nova reforma de que se cogita, na esperança de que possa chegar ao conhecimento do Fórum Nacional de Previdência Social, como possível subsídio para os meus trabalhos.

Procuo lembrar, entre outras considerações, que, tendo em vista seu longo tempo de existência e as novas realidades sociais e econômicas, sem falar em outros setores, compreende-se que a previdência social necessite de alterações substanciais, inclusive em pontos básicos como seu plano de benefícios e suas fontes de custeio. Tenho mencionado, por exemplo, a conveniência de verificar se do ângulo tanto social quanto atuarial, benefícios como as nossas aposentadorias por tempo de contribuição e especial ainda se justificam. Seu eventual desaparecimento teria a vantagem adicional de possibilitar o reforço de aposentadoria por idade, esta, sim, o mais importante dos benefícios previdenciários. E também a aposentadoria por invalidez, menos essencial, porém, igualmente importante.

A idéia não é minha e nem sei de quem é. Provavelmente, seu autor não pretende assumir a paternidade dela, por se tratar de medida restritiva e por conseguinte antipática. Entretanto, precisamos nos acostumar a ela, como para um esquema previdenciário equilibrado e racional.

Também têm surgido sugestões menos radicais. Por exemplo: redução percentual do valor dos benefícios mais elevados, mediante um critério de cálculo menos favorável que o dos benefícios em geral. Seria uma espécie de cálculo ponderado, em que se levaria em conta, sobretudo, o lado social do seguro que a previdência social constitui.

Nesse sentido, houve até que, indo mais longe, propusesse verdadeira revolução: todo mundo contribuiria, na mesma base ou não, porém, a partir de determinada remuneração não haveria direito a benefício. Em termos de equilíbrio social não chegaria a ser um absurdo, porém temos de reconhecer que estamos muito longe ainda da compreensão da razão de ser da medida e, principalmente, do seu alcance.

A elevação substancial da base de cálculo da contribuição previdenciária e eventualmente sua eliminação, com aumento ou eliminação correspondente ou proporcional do valor dos benefícios, é outra questão que com freqüência volta à baila, aqui e em outros países. Sem falar na complexibilidade dos aspectos envolvidos, no Brasil a medida deveria ter escasso número de pessoas com remuneração acima dos tetos em vigor.

Esses pontos específicos e outros de que quem é do ramo tem conhecimento, são extremamente complexos e o mesmo se pode dizer de certos aspectos genéricos, em face da estreita relação entre a previdência social e programas de natureza análoga com áreas como demografia, legislação trabalhista e economia como um todo.

Os estudiosos e especialistas, repita-se, conhecem bem tudo isso, porém, o mesmo não acontece com a opinião pública que, normalmente, tem a respeito noções incompletas e equivocadas. Daí a crescente importância do tema, inclusive para compreensão e aceitação das medidas corretivas necessárias. Dentro das minhas reduzidas possibilidades, procuro concorrer para isso. Não é outro o objetivo deste breve artigo.

(*) Celso Barroso Leite é jornalista. Artigo publicado no Jornal "TERCEIRO TEMPO" em 1º de setembro de 2007.

Sobre o papel do Estado

Márcio Pochmann (*)

A análise de um conjunto significativo de informações oficiais sobre o emprego público e o seu comportamento no longo prazo permite melhor compreender o papel do Estado na economia brasileira.

Da Revolução de 30 aos dias de hoje, o Estado cumpriu duas fases bem distintas.

A primeira, até a década de 1980, correspondeu à fase de ouro do desenvolvimento nacional, quando a elevação do emprego público foi compatível com a evolução da população, da ocupação total e da receita disponível governamental.

A segunda fase, que se inicia a partir de 1990, contradiz o desenvolvimento do país, sendo acompanhada pela regressão do emprego público em relação à população total, à ocupação e à receita disponível.

Simultaneamente, por força da descentralização de responsabilidades impulsionada pela Constituição de 1988, ocorreu mudança na composição do emprego público entre as distintas esferas de governo, com maior importância relativa do conjunto de municípios em detrimento da União.

Em comparação com diversos países desenvolvidos, o Estado brasileiro demonstra potencial de ampliar a quantidade e sobretudo a qualidade de seus funcionários, tendo em vista as necessidades nacionais e sua baixa relação com o total da ocupação e da população.

Mas como não há um modelo ideal de Estado (tamanho ótimo), por conta de sua determinação histórica e politicamente condicionada, permanece em aberto o futuro do emprego no setor público do país.

Certamente, não se pode afirmar que nos dias de hoje o Estado brasileiro encontra-se inchado de pessoal.

Para que possa diminuir as diferenças em relação às economias ricas, os países não desenvolvidos, sem condição de depender exclusivamente do setor privado, terminam utilizando-se do aparato estatal no esforço de expansão do sistema produtivo e do bem-estar social.

Esse parece ter sido o caso do Brasil no passado, cujo Estado correspondeu a duas ações estratégicas.

A primeira refere-se à administração direta em todos os níveis, adicionada às autarquias e demais atividades que dependem exclusivamente do orçamento público, enquanto a segunda diz respeito às empresas públicas.

Estas se dividem em dois segmentos principais: o setor produtivo estatal constituído pela grande empresa e subsidiária pertencente à base econômica, e as empresas e organismos desvinculados das atividades produtivas, especialmente nas áreas de serviços e transportes.

Nas duas últimas décadas, com a mudança no papel do Estado, anteriormente envolvido com a defesa da produção e do emprego nacional, passou a prevalecer o estímulo à competitividade e à integração do sistema produtivo à economia mundial.

Para isso, o ajuste no setor público perseguiu duas orientações principais.

A primeira foi a conformação de um novo modelo econômico, cujo papel do Estado se mostraria residual na atividade econômica, enquanto o setor privado deveria exercer as funções de carro-chefe da dinâmica econômica.

Simultaneamente, essa orientação encontrou-se alinhada à estratégia de estabilidade monetária, que tinha na adoção de uma âncora cambial o pressuposto da elevada taxa de juros reais para atrair e manter o ingresso de recursos em moedas fortes.

Por conseqüência do crescente endividamento público, a desmobilização do setor produtivo estatal e a degradação dos serviços públicos tornaram-se funcionais ao propósito de abatimento do endividamento público e do combate à inflação.

A segunda orientação apontou para a transformação do Estado no exercício focalizado nas funções de regulação da concorrência intercapitalista e de atenção às áreas sociais, como educação, saúde e assistência.

A realização de reformas administrativa, previdenciária e tributária buscou moldar a nova configuração do setor público no Brasil.

Por conta disso, as atividades estatais comprometidas com o setor produtivo foram radi-

calmente contidas, assim como a administração pública foi alterada sem paralelo histórico anterior, enquanto outros segmentos do setor público foram privatizados, simplesmente desapareceram ou foram terceirizados.

Com a aprovação do Programa Nacional de Desestatização, em 1990, tomou corpo o maior processo de desmobilização de ativos do setor público, que equivaleu a 15% do PIB transferidos ao setor privado (nacional e estrangeiro).

Ao todo foram 166 empresas privatizadas, que geraram próximos de US\$ 100 bilhões entre receitas e redução de dívidas.

Em consequência, houve a diminuição de quase 550 mil empregos no setor produtivo estatal e de quase dois milhões de vagas no restante da administração.

Em 2005, por exemplo, o país tinha 4,5 funcionários públicos para cada grupo de 100 brasileiros, enquanto em 1990 chegou a ter de quase cinco e, em 1950, era de somente dois.

Por isso, quando se relaciona a evolução do emprego público como proporção da população total e com o dispêndio de todo o setor público relativo ao PIB, chega-se à conclusão precisa sobre o menor peso da ocupação na atualidade.

Apesar da queda relativa do emprego público no total da ocupação, estimada em 14,7% entre 1990 e 2005, o gasto com pessoal no governo central aumentou em relação ao Produto Interno Bruto em 23,9%.

Em grande medida, essa discrepância encontra-se associada à expansão absoluta dos inativos (2,2% ao ano), uma vez que o emprego ativo na União decresceu 0,2% ao ano, em média, no mesmo período de tempo.

Em resumo, a elevação relativa do gasto com pessoal encontra-se mais relacionada ao crescimento dos inativos que a elevação do salário dos empregados ativos do governo federal.

Se considerada ainda a evolução do conjunto da despesa pública em relação ao comportamento do PIB, nota-se que outras despesas passaram a ter maior importância relativa que o gasto com o pessoal, uma vez que entre 1991 e 2005, por exemplo, a despesa total do governo federal em relação ao PIB subiu 82,1%, enquanto o gasto com pessoal aumentou 23,6%.

Em grande medida, a elevação dos gastos públicos encontra-se influenciada pela despesa com juros da dívida pública, que em relação ao PIB foi multiplicada por 2,9 vezes, tendo os gastos com a Previdência Social subido 2,2 vezes e as demais despesas não-financeiras aumentado 59,5% entre 1991 e 2005.

(*) Márcio Pochmann é professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade de Campinas. Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÔMICO” em 06 de setembro de 2007.

Os trabalhadores e o projeto de fundação estatal

Roberto Passos Nogueira (*)

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) manifestou recentemente posição contrária ao projeto de lei que autoriza o funcionamento das fundações estatais em saúde e em outras áreas de governo. O projeto é acusado de ser intento para privatizar serviços atualmente prestados diretamente pelo Estado e de contrariar o direito à estabilidade dos trabalhadores do setor público. O alvo principal do protesto é o ministro da Saúde, José Temporão, aguerrido defensor do projeto em sua aplicabilidade aos hospitais do SUS. O ministro preconiza que a fundação estatal é a solução institucional adequada para conferir autonomia financeira e gerencial aos hospitais, de tal modo a garantir que seus serviços tenham qualidade, continuidade e satisfação por parte dos usuários. Segundo o ministro, os trabalhadores desse novo tipo de entidade, colocados sob regime jurídico da CLT, deveriam ser responsabilizados no exercício de suas atribuições assistenciais e não gozariam de estabilidade, sendo eventualmente demitidos por desempenho insuficiente.

Diante da polêmica, uma questão deve ser respondida pelo pesquisador de gestão pública: como o projeto efetivamente se configura face à relação entre o interesse público e a iniciativa privada? É preciso sublinhar inicialmente que a figura da fundação estatal não é exatamente uma novidade. Seus contornos jurídicos são apenas atualização da fundação pública de direito privado, um componente da administração pública indireta que tem história anterior à Constituição de 1988. O que o governo federal pretende fazer agora é implementar uma previsão constitucional (dada pelo inciso XIX do artigo 37), definindo as áreas de atuação das fundações estatais, que passam a ser autarquias dedicadas à realização de serviços, tais como saúde, cultura, desporto e assistência social.

Trata-se de áreas de ação não exclusivas do Estado, onde o poder público precisa de maior agilidade, qualidade e atualização tecnológica na prestação de serviços, a fim de estabelecer certo grau de concorrência com a iniciativa privada. A autonomia na execução de orçamentos e na realização de contratos obedece, contudo, a algumas normas essenciais que se aplicam a outros órgãos da administração pública. Por outro lado, a fundação manterá contrato de gestão com o pertinente órgão diretivo de governo, no qual são especificadas metas de desempenho a serem alcançadas. Tanto as normas públicas gerais quanto o contrato de gestão restringem a autonomia do gestor da fundação estatal, no sentido de favorecer e incentivar o alcance de uma missão de caráter público. A fundação estatal é, portanto, um modelo de administração pública com autonomia regulada.

Para entender melhor as possibilidades e os limites dessa autonomia regulada, pode ser considerado o exemplo de um grande hospital especializado, que mantém centro avançado de pesquisas. Quando funcionar como uma fundação estatal, será facultada a esse hospital a liberdade para captar junto a qualquer financiador, público ou privado, recursos a serem aplicados em suas pesquisas. Mas não lhe é permitido aumentar receitas atendendo aos pacientes de plano de saúde, pois isso conflita com sua missão principal, que é a de atender aos pacientes do SUS. O contrato de gestão determinará as dimensões qualitativas e quantitativas desse vínculo obrigatório com o SUS, mas não deverá regular uma série de funções complementares ou de apoio, entre as quais consta a operação do centro avançado de pesquisa.

Contudo, o gestor desse hospital de fundação estatal não está autorizado a contratar um único médico ou outro profissional sem que realize concurso público. Isso está regulamentado na lei do emprego público (contratação celetista) que obriga a realização de prova escrita, com ou sem avaliação de títulos, em conformidade com a complexidade do emprego a ser exercido. Ademais, o fato de os trabalhadores serem admitidos sob vínculo celetista, não vai conferir ao gestor da unidade o direito de demitir sumariamente qualquer um deles, como pode acontecer numa empresa privada. É preciso que seja aberto processo administrativo de modo a avaliar se há justa causa para a demissão. No que diz respeito essa questão, que concerne à falta de estabilidade do trabalhador da fundação estatal, é importante que se tenha em conta que, desde a Emenda Constitucional nº. 19, o servidor estatutário é igualmente suscetível de demissão por insuficiência de desempenho.

O gestor da fundação estatal está obrigado a obedecer a amplo conjunto de regras do Direito Administrativo brasileiro, entre elas o dever de realizar licitação pública na aquisição de materiais e equipamentos. A imposição desse tipo de regra deixa claro que a implementação do

projeto de fundação estatal não é fruto de intento de colocar os serviços públicos do SUS na órbita privada. Se assim fosse, mais fácil seria para as autoridades federais dar início a uma transformação maciça dos hospitais do SUS em organizações sociais (OS), conforme está facultado na lei pertinente ainda em vigor, que vem do processo de reforma administrativa do Estado ocorrido na década passada. Em comparação com as organizações sociais, o modelo de fundação estatal é muito mais limitado em suas possibilidades de relação com o mercado de trabalho e com o mercado em geral, no sentido de que está obrigado a aplicar determinados princípios de justiça e medidas de controle que são peculiares a toda a administração pública. A única garantia de que uma OS funcione de acordo com o interesse público está configurada no cumprimento dos acertos que constam do contrato de gestão. De sua parte, a fundação estatal dará essa garantia em dobro, porque, a par da consonância prévia com certas normas públicas, manterá, também, contrato de gestão com o órgão diretivo respectivo. Ademais, será supervisionada por um conselho curador, do qual participam representantes dos trabalhadores e da sociedade civil.

Sabe-se que, atualmente, muitos dos hospitais públicos adotam práticas de recursos humanos que contrariam integralmente o princípio da legalidade da ação do Estado. Há proliferação de contratos espúrios, celebrados com cooperativas e outras entidades, que suprem força de trabalho em áreas assistenciais e administrativas. O princípio de equidade inerente ao concurso público não costuma ser contemplado na admissão dos novos trabalhadores. Isso quer dizer que, a despeito de conservarem fachada de órgão público com formato tradicional, esses hospitais, por falta de autonomia legalmente favorecida, operam de acordo com a lógica privada na busca de certas flexibilidades de gestão. Mas, ao assim procederem, incidem em práticas incompatíveis com as normas públicas vigentes. Nesse sentido, a fundação estatal é essencialmente preservadora da legalidade do Estado, visto que todas suas possíveis medidas administrativas já estão previamente conformadas às flexibilidades e às limitações que a própria lei prevê.

As entidades dos trabalhadores da saúde conhecem bem essas irregularidades, as dificuldades e, em algumas situações, o caos instalado na administração de muitos dos hospitais públicos do país. Sabem da importância da constituição de canais permanentes de negociação dos trabalhadores com os gestores públicos. Por outro lado, tem havido algumas experiências relativamente bem-sucedidas de mesas de negociação instaladas em hospitais públicos. Contudo, a amplitude daquilo que pode ou não ser negociado pelo gestor nessas mesas é limitada pelo seu grau de autonomia financeira e administrativa na gestão da unidade. Em geral, quase tudo o que prometem em negociação com os trabalhadores está na dependência de ser alcançado por decisão de alguma instância ou autoridade que lhe é superior. Por isso, as entidades dos trabalhadores deveriam ponderar cuidadosamente não só sobre o caráter de autonomia regulada, conforme aqui descrito, mas, também, sobre o quanto o modelo das fundações estatais poderá favorecer a generalização dos processos de negociação permanente entre trabalhadores e gestores, no SUS e outras áreas da administração pública.

(*) Roberto Passos Nogueira, médico, doutor em saúde coletiva, pesquisador do Ipea e do Observatório de Recursos Humanos em Saúde da Universidade de Brasília. Artigo publicado no Jornal "CORREIO BRAZILIENSE" em 10 de setembro de 2007.

Desonerar a folha de salários via CPMF

Marcos Cintra (*)

Os encargos sociais para as empresas são de cerca de 17% da carga tributária. Em recente reunião do Conselho Político do governo, convocada para apresentação da proposta de reforma tributária, líderes e presidentes de partidos aliados sugeriram medidas tributárias de efeito imediato como forma de compensar a sociedade pela decisão de prorrogar a CPMF. O principal ponto da discussão foi a necessidade de se desonerar a folha de salários das empresas, começando pelos 20% da contribuição patronal ao INSS.

Foi extremamente oportuna a abordagem pelo Conselho Político do problema da elevada carga de tributos incidente sobre a folha de salários das empresas no Brasil. Essa é a segunda base de incidência tributária mais fortemente onerada, o que causa impactos negativos na competitividade da produção nacional e na formalização de postos de trabalho. Os encargos sociais sobre a folha de pagamentos das empresas representam cerca de 17% da carga tributária, ficando atrás apenas dos tributos sobre a produção.

Os gastos patronais com INSS, FGTS, salário-educação, seguro de acidentes do trabalho e o Sistema "S" representam cerca de 36% dos salários pagos aos trabalhadores no Brasil. Segundo José Pastore, da USP, a inclusão nesses encargos de custos relacionados ao tempo não trabalhado (férias, 13 salário, aviso prévio, etc.) faz a despesa de contratação de um funcionário ultrapassar 100% do salário nominal. Segundo ele, na Inglaterra essa despesa é de 59%, na Itália de 51% e nos países conhecidos como tigres asiáticos a média é de 11%.

O problema da elevada carga de impostos sobre a folha de pagamentos está se mostrando dramático em função do grande diferencial existente entre o custo com mão-de-obra na economia brasileira comparativamente com outros países emergentes, sobretudo quando o referencial é a China, economia onde, segundo a Confederação Nacional da Indústria, um funcionário custa para as empresas quase a metade do que no Brasil.

Como os custos tributários trabalhistas são elevados, a saída é a informalidade. Por outro lado, funcionário sem carteira assinada significa para o governo que tributos compensatórios terão de ser extraídos de outros contribuintes para não comprometer o equilíbrio orçamentário público.

Para se ter uma idéia da dimensão do trabalho informal no País, o Pnad do IBGE mostra que 63% da população economicamente ativa são empregados (o restante refere-se a empregadores, trabalhadores por conta própria e não-remunerados) e, desse contingente, 37% não têm carteira assinada.

A necessidade de desonerar a folha de salários está se tornando uma unanimidade no País. Empresários, políticos e sindicalistas têm se manifestado nesse sentido. Porém, a base de incidência alternativa que se tem aventado, uma nova contribuição sobre faturamento, não equaciona o problema da competitividade das empresas e da informalidade.

Trocar os 20% de contribuição patronal ao INSS por uma contribuição sobre receita bruta irá impor maior custo sobre essa base declaratória, que já é fortemente tributada, e torna o sistema ainda mais complexo, caro e indutor da sonegação.

Os encargos sociais trabalhistas devem ser custeados por toda a sociedade. Não deveria ser suportado prioritariamente pelo setor produtivo, como ocorre hoje com as contribuições sobre a folha salarial (e continuaria ocorrendo caso a base fosse substituída para o faturamento).

A base alternativa viável para a desoneração da folha de salários é a movimentação financeira. É a única forma de cobrança que simplifica o sistema, uma vez que torna desnecessária a apresentação de guias e declarações; combate a sonegação, já que não dá para esconder a base de incidência como ocorre com o faturamento; e reduz o custo empresarial, tanto em termos de desembolso do imposto como em relação aos gastos administrativos.

Um recente estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com base na nova metodologia das contas nacionais promovida pelo IBGE, revela que a substituição do INSS patronal por um adicional de 0,5% na CPMF reduziria o custo de produção das empresas. O PIB teria um crescimento adicional de 1,1%, o nível de emprego aumentaria 1% e a demanda total cresceria 1,2%. Ou seja, a redução de mais da metade dos encargos sociais arrecadados sobre a folha de salários e a sua substituição por um acréscimo na CPMF teria impacto positivo sobre o mercado de trabalho, o consumo e a atividade empresarial.

A movimentação financeira como base de incidência tributária revelou qualidades com a experiência da CPMF. Quando se compara essa contribuição com os outros impostos incidentes sobre faturamento, lucro ou folha de pagamentos, ela se revela vantajosa em termos de custo e simplicidade.

Estranhamente tenta-se mostrar para a opinião pública que a CPMF é a vilã do sistema tributário brasileiro, quando os verdadeiros alvos de críticas deveriam ser os impostos caros e sonegáveis como a Cofins, o INSS e o ICMS, por exemplo. No entanto, ela deveria ser vista como um embrião para a racionalização da caótica estrutura de impostos e o ponto de partida seria sua utilização como forma de aliviar custos para o setor produtivo e de formalizar e gerar postos de trabalho.

(*) Marcos Cintra - Doutor em economia pela Universidade Harvard (EUA), professor titular e vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Artigo publicado no Jornal "GAZETA MERCANTIL" em 05 de setembro de 2007.

Execução: crônica de um desastre anunciado

José Carlos Garcia e Fernanda Duarte (*)

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) patrocina um anteprojeto de lei que cria a execução fiscal administrativa, pretendendo aumentar a arrecadação da dívida fiscal e desafogar o Poder Judiciário de demandas e procedimentos inúteis, sem impedir que os prejudicados recorram à Justiça. A idéia tem recebido apoio e muitas críticas, dentre as quais a mais severa é a de inconstitucionalidade da proposta. Porém, o debate doutrinário não é o que mais nos preocupa no momento. A proposta não deve ser adotada por três outros motivos fundamentais: não desafoga o Judiciário, não implica aumento de arrecadação e cria mais um mecanismo possível de corrupção no país.

A execução da dívida fiscal se faz hoje por meio de um processo judicial. Ela é conduzida por um juiz e a maioria dos incidentes processuais ocorre nos próprios autos da execução, o que permite a sistematização da defesa da parte e o conhecimento, pelo juiz, da relação jurídica subjacente ao processo. A cada ato que o devedor considere ilegal, o juiz pode julgar o incidente tendo uma visão mais abrangente da questão.

Pelo anteprojeto, que retira do Judiciário o processamento da execução fiscal, são previstos vários incidentes processuais, pois sempre que o executado se sentir prejudicado, poderá mover o Judiciário com um processo para cada problema, em até sete processos distintos sobre a mesma execução, fora os embargos do devedor. Esses muitos processos implicam uma série de atos cartorários que precisam ser realizados antes de o juiz poder decidi-los: ao chegar na Justiça, cada processo é cadastrado, lança-se no sistema os nomes das partes, seu CPF/CNPJ, classe e objeto e mais uma série de dados.

Depois, o processo é distribuído aleatoriamente pelo programa de computador e enviado para a vara, onde recebe uma folha de rosto de autuação, é furado, encapado, grampeado, suas folhas são carimbadas, numeradas e rubricadas uma a uma, servidores verificam se não há nenhuma exigência legal desatendida, ele recebe no sistema um comando de conclusão ao juiz, e então é encaminhado para decisão. Para isso, o processo precisa ainda ser transportado entre cada um dos três setores diferentes da Justiça envolvidos: distribuição, secretaria e juiz.

A média de distribuição de uma vara federal de execuções no Rio de Janeiro é de cerca de 150 processos novos por mês, todos precisando passar por estes procedimentos. Multiplique-se isso por sete e se terá o número possível de crescimento da distribuição, sendo fácil perceber que o juiz terá um número maior de processos a despachar, e que isso levará mais - e não menos - tempo do que hoje. Enquanto o juiz decide, a execução fiscal administrativa terá de ficar parada, aguardando a decisão, o que quer dizer que a demora será a mesma.

A qualidade das decisões judiciais igualmente tende a piorar, porque o conhecimento do juiz sobre a discussão jurídica será fragmentado nos diversos incidentes, sem lhe permitir ter uma visão panorâmica da controvérsia, como é hoje. É falso, portanto, dizer que a execução fiscal administrativa irá diminuir o número de processos na Justiça, como também é falso dizer que melhorará o funcionamento do Judiciário.

Quanto ao aumento de arrecadação, pressupõe-se que a Fazenda Nacional tenha uma estrutura mais eficiente. Porém, ao menos no Estado do Rio de Janeiro, o mínimo que se pode dizer é que a estrutura da Fazenda é bastante precária. As varas federais de execução fiscal têm quase dois terços de seu acervo suspenso. O insucesso na localização do devedor ou de bens pelo exequente - uma obrigação legal do credor, e não da Justiça - está dentre as várias causas de suspensão. Cerca de metade dos processos suspensos está nesta situação. Ora, como pode a Fazenda, que hoje sequer consegue encontrar os bens do devedor, pretender abarcar todo o procedimento de execução fiscal, incluindo aí a penhora dos bens e os leilões? E como a assunção destas atribuições sem a estrutura necessária poderia representar aumento de arrecadação?

Há ainda um sério risco na proposta. Hoje há um certo controle na moralidade da cobrança da dívida fiscal decorrente do fato de que o poder que cobra e executa (Judiciário) não é o dono do crédito (Executivo), em uma aplicação básica do sistema de "checks and balances" próprio do Estado democrático de direito. Se houver a transferência de todos os atos de cobrança, constrição patrimonial e execução diretamente ao Executivo, criaremos mais um mecanismo que pode dar margem à corrupção, especialmente em um sistema eleitoral em que o financiamento das campa-

nhas é privado.

Como o anteprojeto prevê que a execução fiscal administrativa seria obrigatória para a União, os Estados e o Distrito Federal, e opcional para os municípios, seria possível a qualquer governo “negociar” a cobrança da dívida dos grandes devedores fiscais por financiamentos de campanha para os candidatos e partidos por ele apoiados. Em uma democracia, a segurança dos cidadãos em face do governo não reside na crença cega na retidão de caráter dos governantes, mas sim na existência de mecanismos políticos e administrativos que dificultem a corrupção e de mecanismos de fiscalização e repressão que a punam quando ela ocorra. A forma prevista no anteprojeto cria uma possibilidade a mais para os corruptos, ao invés de acentuar os mecanismos de controle disponíveis para dificultar sua ação.

É certo que o Judiciário não funciona às mil maravilhas e que estamos longe de prestar jurisdição na velocidade e com a efetividade que gostaríamos. Entretanto, a Justiça federal vem investindo no aperfeiçoamento da cobrança da dívida fiscal nos últimos dez anos. A existência das varas especializadas - que agilizaram as execuções fiscais e aumentaram a arrecadação - é uma boa prova disso, tanto que a arrecadação fiscal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pela via judicial teve um incremento de 73,8% em apenas dois anos.

Se realmente se quer desafogar o Judiciário, dar maior rapidez aos processos e aumentar arrecadação sem comprometer as garantias constitucionais e legais dos devedores e sem criar novas oportunidades de corrupção, talvez o melhor caminho não seja a execução fiscal administrativa, mas a unificação do procedimento de execução de títulos executivos extrajudiciais públicos e privados, o que simplificaria o processo e a adoção dos autos virtuais na execução fiscal - como já vem sendo feito pela Justiça federal do Rio de Janeiro em uma experiência inédita no país.

(*) José Carlos Garcia e Fernanda Duarte são, respectivamente, juiz titular da 5ª Vara Federal de Niterói, especializada em execuções fiscais; e juíza da 3ª Vara de Execuções Fiscais do Rio de Janeiro. Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÔMICO” em 14 de setembro de 2007.

Fundos de pensão e infra-estrutura

Leonardo Paixão e Ricardo Pena (*)

O crescimento econômico é atualmente uma das preocupações centrais do Brasil. Para que seja possível uma expansão a taxas mais elevadas é fundamental o aumento do investimento. Supondo-se que o crescimento baseado em poupança externa não seja prioritário e tenha impacto apenas residual, deverá haver necessariamente a ampliação da poupança interna.

A poupança interna pública (investimento público) gira hoje em torno de 2% do PIB. Sua ampliação exigiria uma forte redução dos gastos públicos, juridicamente limitada pela existência de despesas obrigatórias (previdência, transferência a Estados e Municípios, pagamento de juros, remuneração do funcionalismo público), ou um aumento expressivo de tributos, economicamente indesejável e politicamente inviável.

A poupança interna privada (investimento privado), por sua vez, está hoje em torno de 16% do PIB, perfazendo um investimento total anual da ordem de 18% do PIB. Para comparar, a China tem investido anualmente montante equivalente a mais de 40% do PIB. O melhor mecanismo para a formação de uma expressiva poupança interna privada é a previdência complementar, que tem a vantagem adicional de ter vocação para investimento de longo prazo.

O regime de previdência complementar tem caráter privado e é de filiação facultativa. Está subdividido em dois segmentos: a previdência aberta, fiscalizada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) do Ministério da Fazenda, que tem como principais produtos os conhecidos PGBL e VGBL, com reservas acumuladas de cerca de R\$ 100 bilhões; e a previdência complementar fechada, fiscalizada pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC) do Ministério da Previdência Social, operada pelos fundos de pensão, com recursos acumulados de cerca de R\$ 400 bilhões.

Na previdência complementar, os recursos acumulados (ativos) correspondem às obrigações de pagar benefícios (passivos). A aplicação de recursos é a atividade-meio; o pagamento de benefícios é a atividade-fim. Por isso, os recursos devem ser aplicados de forma transparente levando em conta a segurança, rentabilidade, solvência e liquidez necessárias para fazer frente, agora e no futuro, ao pagamento das prestações previdenciárias prometidas aos participantes dos planos de benefícios.

Por acumularem poupança de longo prazo, em princípio os fundos de pensão têm perfil para investimentos em infra-estrutura. Inclusive, a norma que disciplina a aplicação de seus recursos (Resolução CMN n.º 3.456/07) já permite essa modalidade de aplicação na carteira de participações do segmento de renda variável, com limite de alocação de até 20% do plano de benefícios, o que atualmente significa um montante geral de até R\$ 80 bilhões.

O modelo mais comum é a aquisição de cotas de fundos de investimentos em participação, pelo quais vários fundos de pensão interessados participam como cotistas e podem investir, por meio de instrumentos de dívida (debêntures, certificados) ou de participação (ações), em setores econômicos como logística, rodovias, ferrovias, energia, saneamento, energia e distribuição de gás.

A idéia é buscar fundos de investimento que aloquem recursos em vários projetos, sem que haja comprometimento de parcela expressiva do patrimônio do fundo em um único projeto. Além da mitigação dos riscos pela diversificação, inclusive setorial, é importante que a natureza dos projetos escolhidos permita a amortização periódica do investimento dos cotistas, gerando fluxos financeiros suficientes para o pagamento das aposentadorias e pensões.

Porém, apesar de sua vocação natural para aplicações de longo prazo, os fundos de pensão devem levar em conta também o contexto macroeconômico, atualmente marcado pela perspectiva de uma taxa real de juros, nos próximos anos, finalmente situada em patamar abaixo dos 5% ao ano. Nesse cenário, os fundos de pensão certamente buscarão alternativas mais rentáveis, sendo que os investimentos em infra-estrutura podem ser uma boa opção.

Por outro lado, em 2006 os fundos de pensão arrecadaram cerca de R\$ 20 bilhões em contribuições e pagaram cerca de R\$ 34 bilhões em benefícios. Isso indica que muitos dos atuais planos de previdência complementar estão maduros, com vários participantes já em gozo de benefícios. Sendo assim, os investimentos devem privilegiar aspectos de segurança e liquidez, eventualmente em detrimento de projetos rentáveis cujo retorno seja de longuíssimo prazo.

Deste modo, para que o interesse dos fundos de pensão por investimentos em infra-estrutura seja ampliado, é importante que o Estado continue fomentando a previdência complementar fechada. Novos planos de benefícios formam poupanças previdenciárias para novos grupos de participantes. Como o tempo médio para entrada em gozo de benefícios destes participantes é de vários anos, os recursos acumulados nos novos planos podem ser investidos em setores cujo retorno se dá no longo prazo, como infra-estrutura.

Desde 2003 o governo tem adotado várias medidas para incentivar a previdência complementar fechada, dentre as quais se destacam a criação da previdência associativa, a instituição do novo regime tributário e a eficiência de gestão alcançada pela SPC. Como resultado, dezenas de novos planos de benefícios foram criadas nos últimos anos. Após longo período de estagnação, causado por inexplicável desinteresse governamental, a partir de 2003 o segmento voltou a crescer. O desafio, contudo, continua enorme, pois apesar da previdência complementar brasileira estar entre as dez maiores do mundo, a cobertura previdenciária pelos fundos de pensão ainda é pequena (menos de 3% da população economicamente ativa), havendo, portanto, muito espaço para o crescimento da previdência complementar.

Concretizada a ampliação da cobertura previdenciária complementar e mantido o ambiente econômico de baixas taxas de juros, basta que haja a oferta de bons projetos de infra-estrutura para que aumente, de forma natural e constante, a participação dos fundos de pensão neste setor.

(*) Leonardo Paixão é advogado e doutor em Direito do Estado pela USP, gestor governamental do Ministério do Planejamento e Secretário de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social; Ricardo Pena é economista e doutor em Demografia pela UFMG, auditor-fiscal do Ministério da Fazenda e Secretário-Adjunto de Previdência Complementar. Artigo publicado no Jornal “GAZETA MERCANTIL” em 14 de setembro de 2007.

Percepção da corrupção no Brasil segue alta

Bruno Wilhelm Speck (*)

Em sua 12ª edição, o Índice de Percepções da Corrupção apresenta o Brasil em 72º lugar num total de 180 países avaliados. Na escala entre zero e dez, o país recebeu a nota 3,5, invertendo a queda que vinha sofrendo nos últimos anos. A coleta de dados para a nota deste ano se refere ao período entre janeiro de 2006 e julho de 2007. Desde o ano 2000, as notas vinham caindo de 3,9 para 3,3, no ano passado. Ainda é cedo para festejar a recuperação deste ano, pois ela está dentro da margem de erro da pesquisa.

Os resultados do IPCorr confirmam o retrato dos anos anteriores, em que o Brasil ocupava posição intermediária similar. Nessa mesma faixa estão outros países importantes, como a China, a Índia e o México.

Dentro da América Latina, destacam-se positivamente o Chile e o Uruguai (7,0 e 6,7, respectivamente). A Venezuela (2,0) e o Equador (2,1) receberam as piores avaliações na região.

Um olhar sobre os países que lideram a lista -como Suécia, Canadá e Suíça- e o grupo dos lanterninhas -incluindo Sudão, Afeganistão e Iraque- deixa bem claras as implicações da corrupção para o desenvolvimento político, econômico e social de qualquer país.

Percepções realmente são bastante subjetivas e podem distorcer a realidade. Mesmo assim, parece pouco aconselhável classificá-las como irrelevantes. O IPCorr revela um fator importante que influencia o comportamento dos agentes econômicos, nacionais e internacionais.

A avaliação de que num determinado país os negócios funcionam à base da propina tende a afastar investidores. Para ser mais exato: aqueles que apostam na competitividade se afastam, ao mesmo tempo em que outros, acostumados a trabalhar olhando a mão do poder público, são atraídos.

A atribuição de uma única nota a um país para descrever um fenômeno tão complexo como a corrupção - que envolve desde a propina ao guarda de trânsito até grandes escândalos envolvendo ministros e deputados - é um exercício simplificador.

E subsumir na mesma cifra as diferentes esferas de poder no Brasil, bem como realidades tão discrepantes entre União, Estados e mais de 5.000 municípios, parece ousadia demais.

Disso resulta que o índice não pode orientar sobre possíveis caminhos para reformas. Para fazer esses diagnósticos, temos à disposição levantamentos mais específicos. Medições da corrupção servem a diferentes propósitos. O Índice de Percepções da Corrupção tem cumprido o seu papel de mobilizar a atenção internacional em torno de um tema relevante na atualidade. O lançamento do IPCorr acrescenta o tema da corrupção à agenda da mídia internacional e instiga a reflexão nacional sobre o tema.

A medição como instrumento de gestão requer ferramentas mais específicas. As experiências das organizações vinculadas à rede da Transparência Internacional abrangem pesquisas sobre a corrupção na prestação de serviços públicos, aplicadas em grande escala em países como Bangladesh, Quênia, Bulgária ou México.

Neste último, levantamentos entre cidadãos avaliam desde 2001 o pagamento de propina em relação a 35 serviços públicos prestados nos 32 Estados daquele país, acompanhando então a sua evolução a cada dois anos.

Levantamentos dessa envergadura servem tanto para diagnosticar problemas de corrupção em áreas específicas como para acompanhar sucessos e fracassos das políticas de combate à corrupção.

A estagnação do Brasil no IPCorr somente poderá ser revertida com políticas específicas de combate à corrupção, no âmbito de cada Poder, nos diferentes entes federativos.

Avanços em áreas específicas requerem uma forte atuação concentrada do poder público, do setor privado e da sociedade.

Pesa sobre o poder público a responsabilidade de tornar a engrenagem burocrática mais transparente e mais ágil, ao mesmo tempo em que deve fortalecer os processos de revisão e fiscalização.

O setor privado e a sociedade civil têm, além da obrigação de não recorrer ao suborno nos seus negócios com o Estado, um papel importante a cumprir. Devem apoiar aqueles setores da administração pública engajados em projetos de reforma e pressionar os representantes políticos

a aprovar os projetos de reforma engavetados.

(*) Bruno Wilhelm Speck, 46, doutor em ciência política pela Universidade de Freiburg (Alemanha), é professor da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) e assessor sênior da Transparência Internacional (organização internacional da sociedade civil de combate à corrupção) para a América Latina. Artigo publicado no Jornal “FOLHA DE SÃO PAULO” em 26 de setembro de 2007.

O envelhecimento da força de trabalho

Juarez Rizzieri (*)

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou, em 2006, o excelente livro “Brasil: o estado de uma nação”, que todo brasileiro deveria conhecer. Muito rico em informações, faz uma análise técnica sobre a política monetária de estabilização, adentra sobre a dinâmica populacional, vasculha sobre as conquistas e os atrasos na educação, envereda pelo mercado de trabalho e as políticas de emprego e renda, trata da previdência e da assistência social e termina nos meandros da tecnologia, emprego e competitividade externa. Trata-se de uma boa radiografia das várias dimensões que envolvem o mercado de trabalho, escrita com um rigor técnico. Do ponto de vista econômico, o Brasil é um emergente de renda média de US\$ 6 mil, ainda em fase de transição para atingir a média de US\$ 30 mil dos países ricos. Entretanto, o processo de transição populacional de alta para baixa taxa de crescimento parece que ocorrerá em menos de um século. Do pós-guerra entre 1950 e 1970, a taxa média de crescimento populacional foi de 3,0%, passando para 1,5% na década de 90, para 1,3% no ano 2000, para 1,2% em 2010, para finalmente chegar a 0,5% em 2030, quando a população total começar a estabilizar-se com 225 milhões de pessoas, a uma taxa de crescimento de 0,5% a.a. e uma taxa de urbanização de 83,4%. A taxa de fecundidade iniciou um processo de redução a partir dos anos 60, pois a média de filhos tidos por mulher reprodutiva passou de 6,2 filhos nos anos 30 para 2,1 filhos no início dos anos 2000, atingindo com isso o nível apenas de reposição. Por conta da rápida queda na taxa de mortalidade, a esperança de vida ao nascer do brasileiro já atinge os 71,3 anos de idade. A dinâmica do crescimento da população em idade ativa (PIA), isto é, pessoas com 16 anos ou mais, reflete o número de nascimento com defasagem de 16 anos, subtraindo-se daí a mortalidade, que é mais alta para as faixas de idade mais avançada.

O menor crescimento dos grupos mais jovens relativamente aos mais idosos leva a um empobrecimento da PIA. Esse processo é mais rápido no meio rural devido à migração dos jovens para as áreas urbanas. Dessa estatística chega-se à força de trabalho, ou seja, a população economicamente ativa (PEA), constituída por pessoas ocupadas ou desocupadas que estão procurando emprego. Esta, que era de 76 milhões em 2000 e 87 milhões em 2005, tem uma projeção para 115 milhões em 2030, com taxa de crescimento esperada de 1%. A PEA segue o mesmo padrão de envelhecimento da PIA, onde deverão predominar os grupos de mais idade e avanço na proporção das mulheres. Esse envelhecimento da PEA exigirá indispensáveis ajustes tanto na flexibilidade como na qualificação e no custo dos encargos sociais hoje existentes no mercado de trabalho, principalmente devido à crescente pressão competitiva exercida pela globalização. Como reagirá a sociedade a esse desafio e em particular o governo? A solução virá pela geração de renda e empregos competitivos ou por meio da absorção pelo setor público ou pela criação de um novo programa de proteção ou de justiça social.

Uma análise mais geral sobre o comportamento do governo encontra-se no livro “Raízes do Atraso: Paternalismo versus Produtividade”, de Fábio Giambiagi, onde a maior trava a um crescimento mais acelerado tem tido um único foco - o setor público que gasta demais e mal. O governo, ao pretender distribuir renda, pratica um assistencialismo viciado, fazendo escolhas erradas e onerosas para a parcela da nação que trabalha e produz, reproduzindo Vargas. Sob o pretexto de garantir justiça social, numa economia de mercado consentida e gananciosa, o governo não tem medido esforços políticos para assegurar receitas tributárias que o fortaleçam nessa aventura de controlar, e não coordenar, a economia de mercado.

Nessa direção pode ser focado o caso da CPMF, que em 1997 gerou uma arrecadação de R\$ 6,9 bilhões, em 2002 chegou a R\$ 20,4 bilhões e, em 2006, a R\$ 32,1 bilhões, podendo chegar a R\$ 40 bilhões em 2008. É evidente que um governo austero e pró-mercado poderia abrir mão dessa contribuição, se tivesse planejado uma soma substituta de receita, ou que fosse realizado um corte equivalente de despesas. Poderia ter feito o primeiro, isto é, substituir a CPMF pelo crescimento de 9% das receitas de todas as demais fontes de arrecadação, da ordem de R\$ 35 bilhões. Não preferiu aumentar os gastos de custeio com funcionalismo, previdência, programas sociais e regionais e pouco para investimentos, basta ver a baixa liberação de apenas 10% dos recursos do PAC.

A opção de cortar despesas públicas passou a ser uma missão impossível, até mesmo irresponsável por quem advoga, pois é sempre colocada como uma ameaça restritiva aos gastos sociais destinados à parcela menos favorecida. Com relação a esses assuntos, a nação acabou de

assistir passivamente ao episódio da renovação da CPMF e da DRU até 2011, usadas como moedas de troca para superar a crise política que se abateu sobre o Senado.

Práticas políticas dessa natureza apenas deixarão a lembrança de um governo que será louvado pelas “bobagens radicais que poderia tentar fazer e não fez”, ao mesmo tempo que será execrado por tudo aquilo “que poderia fazer e não fará” (reformas estruturais). A falta de ousadia e coragem política para reduzir o custo-Brasil e projetar o País numa visão de futuro baseada na eficiência produtiva, geração de emprego e competitividade foi substituída por uma olímpica “visão de pobreza” a ser resolvida com políticas sociais de distribuição de renda e dependência. Por que mudar, se afinal de contas, os programas sociais efetivados reduziram em 27% o nível de pobreza, nem que para isso a atual carga tributária de 35% do PIB chegue aos 37% nos próximos três anos.

(*) Juarez Rizzieri - Professor da FEA/USP. Artigo publicado no Jornal “GAZETA MERCANTIL” em 24 de setembro de 2007.

Privacidade do STF ou liberdade de imprensa

Joaquim Falcão (*)

As opiniões se dividiram: a reportagem de “O Globo” sobre os laptops dos ministros do Supremo Tribunal Federal foi legal? Foi constitucional?

Alguns juízes e advogados acreditam ter havido invasão de privacidade e até crime de violação de correspondência. Já outros juízes, advogados e jornalistas acreditam que foi legítimo exercício da liberdade de imprensa. O leitor precisaria ser informado da realidade das instituições. Inclusive do lado humano dos ministros. Às vezes, demasiadamente humano. Liberdade x privacidade, o conflito mais previsível deste século 21. A sociedade se divide. Há saída para essa divergência fundamental? Tem que haver.

Se o foco da pergunta mudar da constitucionalidade ou não da reportagem para o aperfeiçoamento institucional do STF, a divergência tende a desaparecer. Se a questão for: “O atual processo decisório do Supremo protege sua necessária privacidade, sem a qual inexistiria independência do julgar, garantia fundamental dos cidadãos?”, novos caminhos se abrem.

Hoje, o plenário do STF decide assim: o processo judicial entra e é distribuído aleatoriamente a um ministro chamado “relator”, que o estuda e trabalha sozinho com sua equipe elaborando o voto. Nenhum mecanismo, costumeiro ou formal, de troca de informações e idéias entre os ministros é previsto. Nelson Jobim estimulou essa prática, mas não a formalizou. Quando pronto o voto, pede-se à presidência que o processo vá à sessão.

Somente então os demais ministros tomam conhecimento. O voto do relator muita vez chega à sessão como mistério a ser desvendado na hora e publicamente. Salvo por informações fragmentadas entre os gabinetes e, eventualmente, pela coerência com a jurisprudência, o voto de um é novidade para o outro. Com a TV gravando a eventual surpresa. O resultado é claro: a natural incerteza judicial acaba aumentando a indesejável insegurança jurídica. Se aquela é estruturadora da democracia, esta é sua patologia.

Parece óbvio que há a necessidade de um momento coletivo no processo decisório do Supremo, com toda privacidade possível, em que o livre debate entre seus membros possa ocorrer. Uma saudável troca de idéias e doutrinas. Discordâncias e busca de consensos. Tentativas de conciliação.

Discussões político-jurídicas. Cara a cara. Um momento de solidões francas e convergentes. Sem a presença de ninguém. Sem público, jornalistas ou assessores. No caso, o direito à privacidade não é direito à solidão. É direito à institucionalização de um processo decisório coletivo, sem nenhuma interferência, a não ser a participação igualitária dos julgadores.

A Suprema Corte americana assim já procede. Decidido que o processo será julgado, os advogados enviam por escrito suas razões. Todos os ministros recebem informações ao mesmo tempo. No Brasil, o relator é privilegiado. Sabe tudo antes. Lá, a primeira sessão pública é uma arguição, pelos ministros, dos advogados que fazem sustentação oral. Pode até haver alguma discussão entre eles. Mas o objetivo principal é a uniformização pública de informações, para posterior reflexão privada. Depois, se recolhem, trocam memorandos internos, fixam posições, tentam convencer os colegas. Reúnem-se privadamente.

Ninguém tem acesso a essas conferências privadas. Só os ministros. Aí decidem posições e votam. Voltam a público para comunicar a decisão: um relator para o voto do grupo vencedor e relatores para os votos divergentes.

Nas sessões públicas, os ministros se colocam mais alto, num estrado, em que a imprensa, mesmo com as tecnologias de hoje, dificilmente os alcança. A não ser de maneira predeterminada: de frente e de baixo.

A sala do Supremo brasileiro foi feita décadas atrás, quando as atuais e legítimas tecnologias de captura de informações inexistiam. Ficou vulnerável. Tem forma de arena de debatedores, e não de “locus” para o alinhamento de julgadores supremos.

Antes, pois, de consumir o país em discussão fratricida, opondo a indispensável privacidade dos membros do STF à também indispensável liberdade de imprensa, talvez seja o momento de aperfeiçoar o próprio processo decisório do tribunal. Trocar um monólogo de solidões potencialmente conflitantes pelo diálogo incansável de busca de consensos.

Quanto mais não seja, por simples motivo. Se perguntarmos aos juízes, advogados e jornalistas que hoje debatem entre si se preferem a independência e a privacidade do

Supremo ou a liberdade de imprensa, a resposta é clara: os dois. Devemos ser, pois, pragmáticos. Há meios gerenciais de ambos conciliar. O momento é este. Judiciário ágil e legítimo e imprensa livre e responsável são faces da mesma moeda. A moeda da democracia.

(*) Joaquim Falcão é diretor da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (RJ) e membro do Conselho Nacional de Justiça. Artigo publicado no Jornal “FOLHA DE SÃO PAULO” em 28 de agosto de 2007.

Desigualdades digitais = desigualdades sociais

Jorge Werten (*)

Santa Cecília do Pavão, município a 362 quilômetros ao norte de Curitiba, tem apenas cinco mil habitantes. Com renda per capita de R\$ 162, a cidade, de economia agrícola, está incrustada entre montanhas, longe de grandes centros, em uma área em que os cabos de telefonia não oferecem banda larga. Não há provedor local de Internet. Nada disso, porém, impediu a cidade de conectar-se ao resto do mundo.

A entrada de Santa Cecília do Pavão na era da comunicação digital mereceu agradável relato em matéria veiculada no Valor do dia 2 de agosto. Segundo a notícia, a prefeitura da cidade concluiu, dois meses antes, projeto para cobrir a cidade com uma rede sem fio. Participaram da iniciativa a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e uma fabricante de equipamentos de rede.

Agora o projeto será estendido. Uma torre de vidro será instalada no meio da praça central de Santa Cecília. Dentro dela, uma rede de computadores estará à disposição da população mais carente, que poderá, finalmente, navegar na Internet. Além de incentivar a inclusão digital, a prefeitura tem reduzido custos. Informa o prefeito que a conta telefônica municipal chegava a R\$ 27 mil por mês. Com o uso da web para trafegar voz, a despesa caiu para cerca de R\$ 2 mil.

A solução encontrada em Santa Cecília do Pavão é um exemplo de êxito e mais um indício de que outras localidades podem estar carentes de iniciativas semelhantes. É o que confirma, com dados, o Mapa das Desigualdades Digitais no Brasil, que a Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana lançou no dia 7 de agosto, em parceria com o Instituto Sangari e o Ministério da Educação.

Segundo o mapa, baseado em dados de 2005 do IBGE, em dois dos indicadores utilizados (Internet domiciliar e uso de Internet) 14,7% da população brasileira de 10 anos de idade e mais morava, no ano de 2005, em domicílios com acesso à Internet. Em Alagoas e no Maranhão, contudo, esses índices foram 4,5% e 2,1% respectivamente, enquanto o DF ostentava uma taxa de 31,1%. O mapa também informa que, embora tenha sido de 21,1% a média nacional da população brasileira de 10 anos de idade e mais que acessou a Internet nos três meses anteriores à pesquisa, Estados como Alagoas e Maranhão possuem média de acesso de 7,6% e 7,7% respectivamente e, no outro extremo, o DF, tem 41,1%.

Também saltam à vista desigualdades socioeconômicas. No nível nacional, quando se trata de renda familiar per capita, nos 40% da população mais pobre só 5,7% conseguiam acessar a rede, enquanto nos 10% mais ricos esse índice era de 58,7%, isto é, 10,3 vezes superior. Mas há Estados que se destacam por estar bem acima dessa média nacional, como Alagoas, onde esse diferencial é de 35,6 vezes. Tratando-se de desigualdades raciais, 28,3% da população branca de 10 anos de idade e mais utilizou Internet nos últimos três meses anteriores à pesquisa, mas só 13,3% dos negros fizeram o mesmo.

Programas de inserção digital são mais eficientes quando acompanhados de estratégias para chegar a setores de menor renda. Tais dados podem levar à conclusão apressada de que nada está sendo feito para melhorar esse quadro. Não é bem assim. O Brasil acaba de dar um passo importante ao concentrar em uma mesma coordenação todas as ações do governo na área de inclusão digital. O Ministério da Educação, por sua vez, está concentrando seus esforços de inclusão digital nos dois mil municípios de pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Não há, portanto, braços cruzados. O problema é outro. Seria de esperar que os locais estruturados sob uma ótica universalista, como o sistema educacional e os centros públicos gratuitos de acesso à Internet, se guiassem por critérios mais democráticos, dando condições de acesso equivalentes a todos os grupos ao adotar estratégias de inclusão social para privilegiar os setores de menor renda. Mas os dados não confirmam isso.

De acordo com o mapa, no caso dos centros gratuitos, só 2,1% da população de 10 anos de idade e mais manifestou ter freqüentado um desses centros, contra 10,5% que usaram a rede em casa, 8,3% no trabalho, 5,4% na escola e 4,6% em centros pagos. Além disso, apenas 0,9% da população do grupo de menor renda utilizou-os, contra 4,5% da população mais rica. Nos estabelecimentos escolares a situação se agrava. Entre os estudantes que freqüentam o ensino fundamental, só 5,4% utilizam Internet na escola. Essa proporção eleva-se para 37,7% quando se trata dos 10%

de estudantes mais ricos. Fica evidente, assim, que as diversas desigualdades socioeconômicas que caracterizam o Brasil determinam fortemente as condições de acesso aos benefícios das modernas tecnologias da informação.

Da análise das estatísticas aliada à realidade do conjunto de iniciativas de inclusão, é possível verificar questões relevantes. Em primeiro lugar, a fragmentação e setorização das estratégias de inclusão decorrente da ausência de uma política de Estado, que estabeleça metas, estratégias, investimentos necessários e papéis institucionais com vistas a diminuir as desigualdades. Em segundo, a urgente necessidade de se revisarem as atuais estratégias de expansão dos espaços coletivos de acesso, para intensificar drasticamente o ritmo de sua expansão e reverter o atual processo de concentração do acesso. Finalmente, o processo de informatização das escolas. É preciso que, além de universalizar a distribuição de máquinas, estudantes e professores aprendam a maximizar o uso delas, sempre com objetivos educacionais, de forma a tirar o melhor proveito possível dos recursos que o computador e a Internet oferecem.

Evidentemente, as conclusões do mapa não representam crítica aos programas de inclusão já implantados, muitos deles de relevância e mérito indiscutíveis, nem às realizações que eles evidenciam. O que o estudo aponta, e que todos já sabem, é que tais esforços ainda são insuficientes para superar as desigualdades. No ritmo atual, o Brasil levará décadas para atingir o nível que países avançados apresentam hoje. E, no futuro, tais países já deverão estar em patamar bem superior. Com os devidos cuidados que o mapa sugere, Santa Cecília do Pavão pode ser um bom exemplo para o resto do país.

(*) Jorge Werthein, doutor em Educação e mestre em Comunicação pela Universidade Stanford (EUA), é diretor executivo da Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla). Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÔMICO” em 01 de outubro de 2007.

A necessária distinção entre crime tributário e formação de quadrilha

Ernestina Rodrigues Pinto e José Oswaldo Corrêa (*)

A constante e elevada carga tributária praticada em nosso país obrigou o legislador a criar normas coercitivas que integrassem o sistema tributário, mas que fossem independentes à legislação penal já existente.

O principal objetivo dessa separação sempre foi o de evitar os constantes equívocos na interpretação da lei. E foi essa necessidade a mola propulsora para a promulgação da Lei 8.137/90, que define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.

Dessa forma, foi possível afastar do âmbito do direito penal as questões de caráter tributário, ressaltando-se, por oportuno, que a lei é muito clara ao permitir a ingerência das normas criminais previstas no Código Penal quando necessário, sendo certo que a lei supra citada foi o marco inicial dessa distinção.

O crime tributário, via de regra, tem como cenário a empresa, evidentemente com a imputação dos mesmos aos seus integrantes, na maioria três ou mais pessoas. Está capitulado no artigo 1º da Lei 8.137, que assim dispõe em seu caput:

“Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório (...)”

Os crimes tributários são classificados em vários tipos, e essa variação dependerá dos critérios de classificação dos delitos, como, por exemplo, o momento da ocorrência, ou, ainda, a intenção dos praticantes e a duração da prática da conduta delituosa.

No entanto, como já explanado, na grande parte das vezes o crime tributário será cometido por três ou mais pessoas, sem que disso reste configurada a formação de quadrilha.

A confusão ocorre porque a formação de quadrilha, tipificada no artigo 228, do Código Penal, está assim disposta, senão vejamos:

“Art. 288 - Associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes: Pena - reclusão, de um a três anos”.

A referida prática vem sendo imputada aos acusados de crimes tributários reunidos em uma pessoa jurídica, mas se mostram como delitos bastante distintos.

O Supremo Tribunal Federal decidiu, nos casos de crime tributário, pelo prévio exaurimento da via administrativa e pela extinção da punibilidade com o pagamento da dívida tributária – prerrogativas não emcampadas pela formação de quadrilha ou bando. Dita decisão está normatizada na lei 9.249/95, que no seu artigo 34 prevê a já mencionada extinção.

Verificamos, pois, que os crimes tributários são regidos por leis próprias, não podendo ser julgados com base no Código Penal – cuja atuação está expressamente prevista, de forma acessória, para as situações necessárias.

No caso da formação de quadrilha ou bando, como tipo autônomo que é, a denúncia pode se antecipar ao esgotamento da via administrativa e o cumprimento da obrigação tributária principal ou acessória (pagamento de tributo ou multa) não extingue a punibilidade.

O enquadramento de cada caso na condição de crime tributário ou formação de quadrilha comporta a análise de três importantes questões. Vejamos: UMA, saber se a denúncia por crime de quadrilha ou bando é em virtude de associação formada para a prática de crimes tributários, o que dependeria do prévio exaurimento da via administrativa; DUAS, apurar se a extinção da punibilidade, pelo pagamento, alcançaria também o crime descrito no artigo 288 do CP; e, TRÊS, verificar se o crime de quadrilha ou bando ocorre quando se constitui sociedade para o desempenho de atividade empresarial, considerando-se que no âmbito podem ser praticados crimes tributáveis.

Vemos, então, que o artifício de imputar o crime de quadrilha ou bando não pode ser acolhido, mesmo porque a própria Constituição estimula a reunião de pessoas para o exercício de atividades econômicas, e se alguma delas incorre em crime tributário essa reunião não pressupõe a formação de bando ou quadrilha, desde que o objetivo societário seja lícito.

Temos que, apesar da confusão que pode advir dos delitos ora debatidos, o número de pessoas não é fator definitivo ou decisivo para configuração do delito definido no art. 288 da Lei Penal, posição confirmada pelo STF. Na ocasião do julgamento, o relator da Suprema Corte afirmou

que se a sociedade se constituiu para fins lícitos e a eventual prática de ilicitude fiscal é crime tributário, não sendo tipificada a conduta como formação de quadrilha.

Verifica-se, portanto, a exacerbada imputação do delito de formação de quadrilha a membros de empresa que incorreram tão somente na eventual prática de crime tributário, em claro desprezo à Constituição Federal e às leis ordinárias que tratam dessa matéria.

Tal prática é deveras perigosa, pois que a punibilidade do crime tributário se afasta com o pagamento e sua denúncia independe do encerramento da via administrativa – prerrogativas que, obviamente, não se estendem ao caso da formação de quadrilha - sendo certo que em tais circunstâncias a sua prevalência em favor dos indiciados dependerá da formulação de defesa prática e eficiente, para evitar os efeitos da tentativa de interpretação e aplicação distorcida das normas pertinentes ao direito penal tributário.

(*) Ernestina Rodrigues Pinto, advogada especialista em Direito Tributário e José Oswaldo Corrêa, conselheiro da OAB-RJ e titular do Escritório de Assessoria Jurídica José Oswaldo Corrêa. Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÔMICO” em 28 de setembro de 2007.

Os proventos dos aposentados

José Luiz Bittencourt (*)

Não há indício, até agora, de uma providência do governo no sentido de promover uma política de reajuste dos proventos de aposentados e pensionistas, principalmente os do serviço público. Todos pedem imediata correção dos benefícios da Previdência, assunto recentemente debatido em reunião da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara Federal, tendo como principal tema o reajuste de 2006. Os aposentados que recebem um salário mínimo tiveram reajuste de 16,6% e os que recebem acima dessa quantia tiveram reajuste de 5,01%. Já neste ano, os que recebem um salário mínimo tiveram correção de 8,6%, e, os que recebem mais, de 3,3%.

O presidente da Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos, Benedito Marcílio Alves, tem afirmado que o governo vem achatando o benefício dos aposentados que ganham um pouco mais e aproximando-se ao salário mínimo.

Os dados apresentados por essa entidade e pela Associação Nacional dos Fiscais da Previdência indicam que a seguridade social, em 2006, acrescentou mais de R\$ 47 bilhões de superávit e entre 2000 e 2007 mais de R\$ 270 bilhões. Esses recursos teriam sido utilizados no reajuste dos aposentados que recebem mais de um salário mínimo.

Em audiência pública, realizada na Câmara Federal, o deputado Cléber Verde concordou com a idéia e disse que “se continuarmos usando o mesmo método, não vai demorar muito e todos receberão apenas um salário mínimo”. Entretanto, o Ministério da Previdência não aceita a sugestão, sob o fundamento de que o reajuste sugerido transferiria apenas recursos dos trabalhadores da ativa para o pessoal inativo. Para o governo promover aumentos iguais, informam os técnicos terceirizados que seria necessário aumentar impostos, pois, segundo eles, 9 milhões de segurados recebem benefícios superiores ao piso salarial nacional, enquanto 16 milhões ganham aposentadorias e pensões no valor do salário mínimo.

Ainda mais sustentar que um reajuste acima da inflação, medida pelo INPC, resultaria no repasse dos custos para as gerações mais jovens, elas que são elas que pagam as aposentadorias autais. Um raciocínio maquiavélico que não explica coisa alguma.

Faço aqui uma referência especial ao deputado Arnaldo de Faria e Sá, que tem se empenhado no Congresso Nacional em derrubar a Lei do Fator Previdenciário, lembrando que já tramitam na Câmara e no Senado propostas com esse teor. O cálculo do fator previdenciário considera o tempo de contribuição e a idade do segurado à época da aposentadoria, além da expectativa de sobrevida calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Quanto menor o tempo de serviço, a contribuição e a idade, menor valor da aposentadoria, o que constitui uma desigualdade de natureza injustificável diante dos tempos atuais. Por outro lado, quanto maiores o tempo de contribuição e a idade do segurado é menor a expectativa de sobrevida e o valor do salário na aposentadoria.

Cálculos seguros e fundamentados em dados estatísticos fez Rodrigo Bittar, jornalista especializado no tema, sempre indicando que o governo tem de corrigir e com urgência essa injusta e desumana política previdenciária do Brasil. Desde Fernando Collor, falso caçador de marajás, e Fernando Henrique, algo dos aposentados e pensionistas, sobretudo os do serviço público, o País vem tratando do assunto com asoluto descaso. E o presidente Lula, impulsionado pelo dslumbramento da vitória eleitoral do primeiro mandato, logo se aproveitou dos meses iniciais das sessões do Congresso Nacional e retirou dos minguados proventos de aposentados e pensionistas 11%. Um desconto obrigatório injustificável que sacrifica milhões de brasileiros inativos e idosos pelos que já não podem melhor tratar a respectiva família. São os avós que hoje sofrem mais desumanos artifícios legislativos dos Poderes da República e indiferentes do que ocorre no mundo da pobreza.

(*) José Luiz Bittencourt é escritor, Jornalista, Membro da Academia Goiana de Letras e ex-Vice-Governador de Goiás. Artigo publicado no Jornal “DIÁRIO DA MANHÃ-GO” em 08 de setembro de 2007.

DOCUMENTOS

EMI nº 00097/2007/MP/MPS/MF

Brasília, 16 de maio de 2007.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submetemos à superior deliberação de Vossa Excelência a anexa minuta de Projeto de Lei, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP e dá outras providências.

2. O objetivo básico do Projeto de Lei é implementar o regime de previdência complementar para o servidor público federal, dando seqüência à reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, viabilizando a recomposição do equilíbrio da previdência pública e garantindo sua solvência no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios pactuados.

3. É certo supor que seu efeito reduzirá a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à previdência, permitindo recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais.

4. A minuta de Projeto de Lei ora apresentada viabiliza uma nova configuração dos dispêndios e obrigações futuras da União para com seus servidores e permite a construção de um modelo de previdência sustentável.

5. O Projeto está dividido em cinco capítulos, intitulados: “Capítulo I - Do Regime de Previdência Complementar”, “Capítulo II - Da Entidade Fechada de Previdência Complementar”, “Capítulo III - Dos Planos de Benefícios”, “Capítulo IV - Do Controle e da Fiscalização” e “Capítulo V - Das Disposições Finais e Transitórias”.

6. No Capítulo I, além da instituição do regime de previdência complementar, são estabelecidas algumas definições básicas, como as de patrocinador, participante e assistido. São enquadrados como patrocinadores a União, suas autarquias e suas fundações públicas. Como participantes, são enquadrados os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações públicas, inclusive os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, que aderirem expressamente ao regime de previdência complementar, o que reflete a preferência pela criação de um fundo de pensão único para todos os servidores federais estatutários.

7. Nesse sentido, cabe destacar a previsão de que a governança da entidade será compartilhada com os demais Poderes. Tal previsão encontra-se expressa no art. 5º, que estabelece que os membros representantes dos patrocinadores nos conselhos deliberativo e fiscal serão indicados pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Congresso Nacional, pelo Ministério Público da União e pelo Tribunal de Contas da União.

8. Ainda no Capítulo I, fica autorizado, de acordo com o art. 3º, a aplicação do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS às aposentadorias e pensões concedidas pelo Regime de Previdência Próprio dos Servidores Públicos - RPPS, previsto no art. 40 da Constituição. O limite apenas se aplica aos servidores que ingressarem no serviço público após início do funcionamento do fundo de pensão previsto no 4º do Projeto de Lei. Aos demais servidores, conforme determina o § 16 do art. 40 da Constituição, fica aberta a possibilidade de aderirem a qualquer tempo ao regime de previdência complementar, submetendo-se, assim, ao referido limite.

9. A nova situação estabelece, portanto, um tratamento isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada.

10. A implantação do regime de previdência complementar dos servidores permitirá uma desoneração de obrigações da União de modo gradual, visto que os valores dos benefícios superiores ao teto do RGPS deverão advir do sistema complementar, e não mais do Tesouro.

11. Isoladamente, a mudança de regime terá um impacto negativo nas contas públicas no curto prazo, na medida em que o governo deixará de receber a contribuição sobre a parcela da remuneração do servidor entrante que ultrapassar o teto, e terá um gasto adicional, na medida em que passará a contribuir para o regime complementar, capitalizando reservas individuais para os servidores.

12. No longo prazo, contudo, haverá uma redução nas despesas públicas, pois o Poder Público ficará responsável apenas pelo pagamento do valor dos benefícios até o teto estabelecido para o regime, o que contribuirá para a manutenção do equilíbrio atuarial no regime próprio de previdência dos servidores públicos.

13. O Capítulo II trata especificamente da criação da entidade fechada de previdência complementar “Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP”. A forma jurídica assumida pela entidade constitui certamente um dos pontos essenciais de todo o Projeto de Lei, pois o § 15 do art. 40 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, determina que a entidade deve possuir natureza pública.

14. Contudo, a previsão constitucional dessa natureza pública não significa, necessariamente, que a entidade deve ser estruturada na forma de uma autarquia ou mesmo de uma fundação com personalidade jurídica de direito público (fundação pública), equiparada às autarquias para todos os efeitos legais, mas sim que ela não deve estar sujeita às mesmas normas aplicáveis à generalidade dos fundos de pensão então existentes. Como será patrocinada por entes públicos, a entidade deverá se submeter a alguns limites e controles específicos.

15. A opção do Projeto de Lei foi pela constituição de uma fundação com personalidade jurídica de direito privado, conforme previsto no parágrafo único do art. 4º. Como pessoa jurídica de direito privado, a FUNPRESP estará sujeita a um regime jurídico similar ao das empresas estatais.

16. O art. 8º do Projeto de Lei prevê algumas medidas que refletem a natureza pública da FUNPRESP, como a submissão à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos e a obrigatoriedade de realização de concurso público para a contratação de pessoal, que estará sujeito ao regime jurídico previsto na legislação trabalhista, conforme dispõe o art. 7º.

17. Devido a sua personalidade jurídica de direito privado, a FUNPRESP não gozará das prerrogativas típicas das autarquias e fundações públicas, como privilégios processuais, juízo privativo e imunidade tributária. Suas receitas e despesas também não integrarão a lei orçamentária anual, com exceção das contribuições que a União, e as suas autarquias e fundações públicas deverão pagar à entidade na qualidade de patrocinadoras.

18. Trata-se de uma entidade que irá dispor de autonomia administrativa, financeira e gerencial, terá patrimônio próprio e será mantida por suas próprias receitas, oriundas, principalmente, das contribuições pagas por seus patrocinadores e participantes.

19. Os planos de benefícios a serem oferecido aos servidores, conforme as disposições estabelecidas no Capítulo III do Projeto, serão estruturados de modo a manter características de contribuição definida nas fases de acumulação de recursos e de percepção dos benefícios. Tal desenho apresenta vantagens do ponto de vista fiscal, pois elimina a possibilidade de geração de eventuais déficits.

20. O Projeto de Lei, no seu art. 23, faculta aos Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas a adesão à FUNPRESP. Tal possibilidade cria condições de obtenção de economias de escala por parte desses entes públicos. A maior parte dos servidores dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados tem suas carreiras estruturadas com salários inferiores ao teto do regime geral de previdência social. Nesse sentido, a iniciativa individual de criação de entidade fechada de previdência complementar para esses entes não seria eficiente e tenderia a originar riscos e custos adicionais decorrentes da necessidade de supervisão e controle.

21. Cumpre observar que a implantação da FUNPRESP implica em custos iniciais significativos decorrentes da contratação de pessoal, aquisição de softwares, hardwares, consultorias contábeis e atuariais, etc. Na criação de entidades fechadas de previdência complementar, o usual é que a patrocinadora efetue transferência de recursos para a cobertura dos custos iniciais ou

suporte o custo administrativo até que a massa de participantes atinja montante suficiente para que haja viabilidade da sustentabilidade econômico-financeira e atuarial da entidade. A assunção desses custos é essencial para criar atratividade na adesão ao plano de benefícios. O Projeto de Lei autoriza, então, no seu art. 26, que a União realize um aporte inicial de recursos no montante de até 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) a título de adiantamento de contribuições futuras.

22. Para finalizar, vale destacar que a FUNPRESP tende a ser a maior entidade fechada de previdência complementar presente no mercado brasileiro, tanto em quantitativo de participantes como em volume de recursos administrados. O porte e o elevado potencial de acumulação de recursos deste novo investidor institucional poderá estimular a demanda por ativos no mercado financeiro e de capitais, viabilizando o fortalecimento do mercado secundário de títulos e promovendo maior liquidez, requisito essencial para o desenvolvimento desses mercados.

23. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a propor a Vossa Excelência o encaminhamento do Projeto de Lei em questão.

Respeitosamente,

Paulo Bernardo Silva
Luiz Marinho
Guido Mantega

PROJETO DE LEI

Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Lei, o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. Os atuais servidores e os membros referidos no caput deste artigo que tenham ingressado no serviço público até o dia anterior ao início do funcionamento da entidade a que se refere o art. 4º desta Lei poderão, mediante prévia e expressa opção, aderir ao regime de que trata este artigo, observado o disposto no art. 3º desta Lei.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - patrocinador: a União, suas autarquias e fundações, em decorrência da aplicação desta Lei, bem como os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, suas autarquias e fundações, que aderirem a plano de benefícios nos termos do art. 23 desta Lei;

II - participante: o servidor público titular de cargo efetivo, inclusive o membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, dos patrocinadores elencados no inciso I, que aderir ao plano de benefícios administrado pela entidade a que se refere o art. 4º desta Lei;

III - assistido: o participante ou o seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada.

Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição, observado o disposto na Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no caput do art. 1º desta Lei que:

I - ingressarem no serviço público a partir da data do início do funcionamento da entidade a que se refere o art. 4º desta Lei, independentemente de sua adesão ao plano de benefícios;

II - tenham ingressado no serviço público até o dia anterior à data do início do funcionamento da entidade a que se refere o art. 4º desta Lei e que exerçam a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição.

§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do caput deste artigo o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2º e 3º deste artigo.

§ 2º O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data da opção, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência da União, atualizadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput deste artigo, na forma regulamentada pelo Poder Executivo, multiplicada pelo fator de conversão.

§ 3º O fator de conversão de que trata o § 2º deste artigo, cujo resultado é limitado ao máximo de um, será calculado mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$FC = Tc/Tt$$

Onde: FC = fator de conversão;

Tc = quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União até a data de opção;

Tt = 455, quando servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União do sexo masculino, ou 390, quando servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União do sexo feminino.

§ 4o O benefício especial será pago pelo órgão competente da União quando da concessão de aposentadoria, inclusive por invalidez, ou pensão por morte pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição, enquanto perdurar o benefício pago por esse regime.

§ 5o O benefício especial calculado será atualizado pelo IPCA.

§ 6o O prazo para a opção de que trata o inciso II do caput deste artigo será de cento e oitenta dias, contados a partir da data do início do funcionamento da entidade de que trata o art. 4o desta Lei.

§ 7o A opção a que se refere o inciso II deste artigo implica renúncia irrevogável e irretratável aos direitos decorrentes das regras previdenciárias anteriores, não sendo devida pela União, suas autarquias e fundações qualquer contrapartida referente ao valor dos descontos já efetuados sobre base de contribuição acima do limite previsto no caput deste artigo.

CAPÍTULO II

DA ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Seção I

Da Criação da Entidade

Art. 4o Fica a União autorizada a criar, em ato do Poder Executivo, a entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP, com a finalidade de administrar e executar plano de benefícios de caráter previdenciário, nos termos das Leis Complementares nos 108 e 109, de 29 de maio de 2001.

Parágrafo único. A FUNPRESP será estruturada na forma de fundação com personalidade jurídica de direito privado, gozará de autonomia administrativa, financeira e gerencial e terá sede e foro no Distrito Federal.

Seção II

Da Organização da FUNPRESP

rt. 5o A estrutura organizacional da FUNPRESP será constituída de conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva, observadas as disposições da Lei Complementar no 108, de 2001.

§ 1o Os membros do conselho deliberativo e do conselho fiscal, representantes dos patrocinadores, serão nomeados pelo Presidente da República, observado o seguinte:

I - a Presidência da República, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal indicarão, cada qual, um membro para compor o conselho deliberativo;

II - o Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União indicarão, cada qual, um membro para compor o conselho fiscal.

§ 2o A presidência do conselho deliberativo será exercida de forma rotativa pelos membros indicados pelos patrocinadores, na forma prevista no estatuto da FUNPRESP.

§ 3o A diretoria-executiva será composta, no máximo, por quatro membros nomeados pelo presidente do conselho deliberativo, por indicação deste colegiado.

§ 4o A remuneração e as vantagens de qualquer natureza dos membros da diretoria executiva da FUNPRESP serão fixadas pelo seu conselho deliberativo em valores compatíveis com os níveis prevalecentes no mercado de trabalho para profissionais de graus equivalentes de formação profissional e de especialização, observado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição.

§ 5o A remuneração dos membros dos conselhos deliberativo e fiscal é limitada a dez por

cento do valor da remuneração dos membros da diretoria-executiva.

§ 6º Os requisitos previstos nos incisos I a IV do art. 20 da Lei Complementar no 108, de 2001, estendem-se aos membros dos conselhos deliberativo e fiscal da FUNPRESP.

Seção III

Das Disposições Gerais

Art. 6º Fica exigida a instituição de código de ética e de conduta, inclusive com regras para prevenir conflito de interesse e proibição de operações dos dirigentes com partes relacionadas, que terá ampla divulgação, especialmente entre os participantes e assistidos e as partes relacionadas, cabendo ao conselho fiscal assegurar o seu cumprimento.

Parágrafo único. Compete ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar definir o universo das partes relacionadas a que se refere o caput deste artigo.

Art. 7º O regime jurídico de pessoal da FUNPRESP será o previsto na legislação trabalhista. **Art. 8º** A natureza pública das entidades fechadas a que se refere o § 15 do art. 40 da Constituição consistirá na:

I - submissão à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos;

II - realização de concurso público para a contratação de pessoal;

III - publicação anual, na imprensa oficial ou em sítio oficial da administração pública certificado digitalmente por autoridade para esse fim credenciada no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, de seus demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios, sem prejuízo do fornecimento de informações aos participantes e assistidos do plano de benefícios e ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar, na forma das Leis Complementares nos 108 e 109, de 2001.

Art. 9º A administração da FUNPRESP observará os princípios da eficiência e da economicidade, devendo adotar mecanismos de gestão operacional que maximizem a utilização de recursos de forma a otimizar o atendimento aos participantes e assistidos e diminuir as despesas administrativas.

§ 1º As despesas administrativas referidas no caput deste artigo serão custeadas na forma do regulamento do plano de benefícios, observado o disposto no caput do art. 7º da Lei Complementar no 108, de 2001, e ficarão limitadas aos valores estritamente necessários à sustentabilidade do funcionamento da FUNPRESP.

§ 2º O montante de recursos destinados à cobertura das despesas administrativas será revisado ao final de cada ano, com vistas ao atendimento do disposto neste artigo.

Art. 10. A FUNPRESP será mantida integralmente por suas receitas, oriundas das contribuições dos participantes, assistidos e patrocinadores, dos resultados financeiros de suas aplicações e de doações e legados de qualquer natureza, observado o disposto no § 3º do art. 202 da Constituição.

Art. 11. A União, suas autarquias e fundações, são responsáveis, na qualidade de patrocinadores, pelo pagamento de contribuições e pela transferência à FUNPRESP das contribuições descontadas dos seus servidores, observado o disposto nesta Lei e no estatuto da entidade.

Parágrafo único. As contribuições devidas pelos patrocinadores deverão ser pagas de forma centralizada pelos respectivos Poderes da União e pelo Ministério Público da União.

CAPÍTULO III

DOS PLANOS DE BENEFÍCIOS

Seção I

Das Linhas Gerais dos Planos de Benefícios

Art. 12. Os planos de benefícios da FUNPRESP serão estruturados na modalidade de contribuição definida, nos termos da regulamentação estabelecida pelo órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar, e financiados de acordo com os planos de custeio definidos nos termos do art. 18 da Lei Complementar no 109, de 2001, observadas as de-

mais disposições da Lei Complementar no 108, de 2001.

§ 1o A distribuição das contribuições nos planos de benefícios e nos planos de custeio será revista sempre que necessário, para manter o equilíbrio permanente dos planos de benefícios.

§ 2o Sem prejuízo do disposto no § 3o do art. 18 da Lei Complementar no 109, de 2001, o valor do benefício programado será calculado de acordo com o montante do saldo da conta acumulado pelo participante, devendo o valor do benefício estar permanentemente ajustado ao referido saldo.

§ 3o Os benefícios não-programados serão definidos no regulamento do respectivo plano, devendo ser assegurados, pelo menos, os benefícios decorrentes dos eventos invalidez e morte.

Art. 13. Os requisitos para aquisição, manutenção e perda da qualidade de participante, assim como os requisitos de elegibilidade, forma de concessão, cálculo e pagamento dos benefícios deverão constar do regulamento do plano de benefícios, observadas as disposições das Leis Complementares nos 108 e 109, de 2001, e a regulamentação do órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar.

Seção II

Da Manutenção da Filiação

Art. 14. Poderá permanecer filiado ao respectivo plano de benefícios o participante:

I - cedido a outro órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive suas empresas públicas e sociedades de economia mista;

II - afastado ou licenciado do cargo efetivo temporariamente, com ou sem recebimento de remuneração;

III - que optar pelo benefício proporcional diferido ou autopatrocínio, na forma do regulamento do plano de benefícios.

§ 1o O regulamento do plano de benefícios disciplinará as regras para a manutenção do custeio do plano de benefícios, observada a legislação aplicável.

§ 2o O patrocinador arcará com a sua contribuição somente quando a cessão, o afastamento ou a licença do cargo efetivo implicar ônus para a União, suas autarquias e fundações.

Seção III

Dos Recursos Garantidores

Art. 15. A administração dos recursos garantidores, provisões e fundos dos planos de benefícios, resultantes das receitas previstas no art. 10 desta Lei deverá ser realizada mediante a contratação de instituições autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM para o exercício da administração de carteira de valores mobiliários, observado o disposto no art. 10 e nos incisos I, III e IV do art. 13 da Lei Complementar no 108, de 2001.

§ 1o A aplicação dos recursos previstos no caput deste artigo será feita exclusivamente por meio de fundos de investimento atrelados a índices de referência de mercado, observadas as diretrizes e limites prudenciais estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional para as entidades fechadas de previdência complementar.

§ 2o Os fundos de investimento a que se refere o § 1o deste artigo deverão ser criados especificamente para remunerar os recursos garantidores, as provisões e os fundos do plano de benefícios e ser devidamente registrados na CVM.

§ 3o A contratação das instituições a que se refere o caput será feita mediante licitação, cujos contratos terão prazo total máximo de execução de cinco anos.

§ 4o O edital da licitação prevista no § 3o estabelecerá, entre outras, disposições relativas aos limites de taxa de administração e de custos que poderão ser imputados aos fundos, bem como, no que concerne aos administradores, a solidez, o porte e a experiência em gestão de recursos.

§ 5o Cada instituição contratada na forma do caput poderá administrar, no máximo, quarenta por cento dos recursos garantidores, provisões e fundos dos planos de benefícios da FUNPRESP.

Seção IV

Da Base de Cálculo

Art. 16. As contribuições do patrocinador e do participante incidirão sobre a parcela da remuneração que exceder o limite máximo a que se refere o art. 3o desta Lei, observado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição.

§ 1o Para efeitos desta Lei, considera-se remuneração:

I - o valor do subsídio do participante;

II - o valor do vencimento do cargo efetivo ocupado pelo participante, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, dos adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, e, mediante opção expressa do servidor, das parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou função de confiança, excluídas:

a) as diárias para viagens;

b) a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

c) a indenização de transporte;

d) o salário-família; 7

e) o auxílio-alimentação;

f) o auxílio-creche;

g) as parcelas indenizatórias pagas em decorrência de local de trabalho;

h) o abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição, o § 5o do art. 2o e o § 1o do art. 3o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003.

§ 2o A alíquota da contribuição do participante será por ele definida, observado o disposto no regulamento do plano de benefícios.

§ 3o A alíquota da contribuição do patrocinador será igual à do participante, observado o disposto no regulamento do plano de benefícios, e não poderá exceder o percentual de sete e meio por cento.

Seção V

Das Disposições Especiais

Art. 17. O plano de custeio previsto no art. 18 da Lei Complementar no 109, de 2001, discriminará o percentual da contribuição do participante e do patrocinador, conforme o caso, para cada um dos benefícios previstos no plano de benefícios, observado o disposto no art. 6o da Lei Complementar no 108, de 2001.

Art. 18. A FUNPRESP manterá controle das reservas constituídas em nome do participante, registrando contabilmente as contribuições deste e as do patrocinador.

Art. 19. Durante a fase de percepção de renda programada e atendidos os requisitos estabelecidos no plano de benefícios, o assistido poderá transferir as reservas constituídas em seu nome para entidade de previdência complementar ou companhia seguradora autorizada a operar planos de previdência complementar, com o objetivo específico de contratar plano de renda vitalícia, observado o disposto no § 2o do art. 33 da Lei Complementar no 109, de 2001.

CAPÍTULO IV

DO CONTROLE E DA FISCALIZAÇÃO

Art. 20. A constituição, o funcionamento e a extinção da FUNPRESP, a aplicação de seu estatuto, regulamentos dos planos de benefícios, convênios de adesão e suas respectivas alterações, assim como as retiradas de patrocínio, dependerão de prévia e expressa autorização do órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar.

Parágrafo único. Serão submetidas ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar, acompanhadas de manifestação favorável do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

I - as propostas de aprovação do estatuto e de instituição de plano de benefícios da FUNPRESP, bem como suas alterações;

II - a proposta de adesão de novos patrocinadores a planos de benefícios em operação na

FUNPRESP.

Art. 21. A supervisão e fiscalização da FUNPRESP e dos seus planos de benefícios compete ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar.

§ 1o A competência exercida pelo órgão referido no caput deste artigo não exime os patrocinadores da responsabilidade pela supervisão e fiscalização sistemática das atividades da FUNPRESP.

§ 2o Os resultados da supervisão e fiscalização exercidas pelos patrocinadores serão encaminhados ao órgão mencionado no caput deste artigo.

Art. 22. Aplica-se no âmbito da FUNPRESP o regime disciplinar previsto no Capítulo VII da Lei Complementar no 109, de 2001.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 23. É facultada aos Estados, Distrito Federal e Municípios, suas respectivas autarquias e fundações públicas, a adesão, na qualidade de patrocinadores, a planos de benefícios específicos da FUNPRESP que mantenham as mesmas características do plano de benefícios dos servidores da União, nos termos do estatuto da entidade, observado o disposto no art. 13 da Lei Complementar no 109, de 2001, desde que prestadas as garantias suficientes ao pagamento das contribuições.

Parágrafo único. A adesão prevista no caput deste artigo abrangerá necessariamente todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo do ente federativo e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Art. 24. Após a autorização de funcionamento da FUNPRESP, nos termos desta Lei, o Presidente da República nomeará os servidores que deverão compor provisoriamente o conselho deliberativo e o conselho fiscal da entidade, observado o seguinte:

I - o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Presidente do Supremo Tribunal Federal indicarão, cada um, dois membros, e os Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados indicarão, cada um, um membro para compor o Conselho Deliberativo;

II - o Procurador-Geral da República e o Presidente do Tribunal de Contas da União indicarão, cada um, dois membros para compor o conselho fiscal.

Parágrafo único. O mandato dos conselheiros de que trata o caput deste artigo será de dois anos, durante os quais será realizada eleição direta para que os participantes e assistidos elejam os seus representantes e os patrocinadores indiquem os seus representantes, nos termos da Lei Complementar no 108, de 2001.

Art. 25. Para fins de implantação, fica a FUNPRESP equiparada às pessoas jurídicas a que se refere o art. 1o da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, com vistas à contratação de pessoal técnico e administrativo por tempo determinado.

§ 1o Considera-se como necessidade temporária de excepcional interesse público, para os efeitos da Lei no 8.745, de 1993, a contratação de pessoal técnico e administrativo, por tempo determinado, imprescindível ao funcionamento inicial da FUNPRESP.

§ 2o As contratações observarão o disposto nos arts. 3o, caput, 6o, 7o, inciso II, 9o e 12 da Lei no 8.745, de 1993, e não poderão exceder o prazo de vinte e quatro meses.

Art. 26. Fica a União autorizada, em caráter excepcional, no ato de criação da FUNPRESP, a promover aporte no valor de até R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) a título de adiantamento de contribuições futuras, necessário ao regular funcionamento inicial da entidade.

Art. 27. Considera-se como o início do funcionamento da FUNPRESP a data correspondente a cento e vinte dias após a publicação da autorização de funcionamento concedida pelo órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 28. Aplicam-se ao regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição as disposições da Lei Complementar no 108, de 2001, e, no que com esta não colidir, da Lei Complementar no 109, de 2001.

Art. 29. Até que seja promovida a contratação na forma prevista no § 3o do art. 15 desta Lei, a totalidade dos recursos garantidores, provisões e fundos dos planos de benefícios da FUNPRESP será administrada, mediante remuneração compatível com os preços de mercado, por instituição financeira federal.

Art. 30. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.