



SENADO FEDERAL
CONSULTORIA LEGISLATIVA

NOTA TÉCNICA Nº 1.851, DE 2003

Referente à STC nº 200306361, da Senadora LÚCIA VÂNIA, que solicita elaboração de Sumário Executivo da audiência pública promovida pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2003.

No dia 17 de setembro de 2003 realizou-se na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) audiência pública sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2003, para a qual foram convidadas as seguintes autoridades:

- Deputado Federal Ricardo Berzoini: Ministro de Estado da Previdência Social;
- Governador do Estado do Amazonas: Carlos Eduardo de Souza Braga;

- Governador do Estado de Goiás: Marconi Ferreira Perillo Júnior;
- Governadora do Estado do Rio Grande do Norte: Wilma Maria de Faria;
- Governador do Estado de Sergipe: João Alves Filho;
- Governador do Estado do Rio Grande do Sul: Germano Rigotto;
- Governador do Estado de São Paulo: Geraldo Alckmin Filho.

A reunião foi aberta pela Senadora Lúcia Vânia, Presidente da CAS, que salientou que, devido ao adiantado da hora que foram expedidos os convites, não havia confirmação de presença por parte dos governadores. A Senadora saudou a disponibilidade do Ministro da Previdência Social em estar presente na reunião, ressaltando o reconhecimento da casa pelo seu esforço e disposição para debater a reforma da previdência. Frisou que o tema é de profunda relevância, especialmente no que importa aos milhões de brasileiros que estão atualmente excluídos de qualquer sistema previdenciário; à taxaçoão dos servidores inativos e pensionistas; às questões relativas a aposentadoria das donas de casa e domésticas. Salientou ainda a necessidade de humanização das normas de transição, para que não penalizem tanto os servidores.

Senadora Heloísa Helena fez uso da palavra para indagar se os governadores convidados para a audiência pública estariam ou não presentes. Foi esclarecido pela Presidente da CAS, Senadora Lúcia Vânia, que o convite foi feito ontem as três da tarde e os governadores, devido a problemas de agenda, não puderam comparecer, mas que a Comissão optou por manter o cronograma em virtude da urgência da matéria e da importância de realizar mais uma rodada de debates sobre a reforma.

Concedida a palavra ao Ministro Berzoini este aduziu que a reforma da previdência tem forte alcance social e fiscal e merece ser amplamente debatida. Frisou a necessidade da discussão sobre qual é o custo previdenciário para o país. Salientou que no Brasil, desde 1988, passaram a coexistir dois grandes sistemas de previdência, quais sejam, o RGPS e o sistema específico para os servidores da União, Estados e Municípios que não preferiram permanecer no regime geral.

Segundo o Ministro, o INSS é o sistema previdenciário dos brasileiros por excelência e tem como premissa fundamental a existência de teto para os benefícios; nele, os benefícios são concedidos pela média de remunerações e não com base na última remuneração; há nele também a previdência rural, que tem forte caráter social.

Explicitou que o RGPS é um sistema que conta hoje com 28 milhões de contribuintes e 19 milhões de beneficiários, sendo que destes, mais 2 milhões não são previdenciários, mas assistenciais, mantidos pelo INSS.

Afirmou que o desequilíbrio desse sistema é normal, desde que ele esteja fortemente controlado; que o subsídio destinado a esse sistema deve ter por objetivo financiar os trabalhadores de mais baixa renda e as parcelas da população que tem dificuldade de se manter no mercado de trabalho pelo tempo de contribuição exigido para aposentadoria. Salientou que 70% dos segurados do Regime Geral aposentam-se por idade e não por tempo de contribuição, disso decorrendo a conclusão de que o INSS é o sistema que tem uma preocupação e papel social claro e atende um enorme percentual da população brasileira.

De outro lado, continuou o Ministro, temos o sistema dos servidores públicos que prevê normas muito diferentes das do INSS, exemplificativamente, a aposentadoria e pensão integrais. Benefícios que, com esse desenho, não existem em nenhum país do mundo e que não encontram fundamento nem justificativa previdenciária, não tendo

sustentação atuarial e gerando um desequilíbrio brutal. Na maioria dos países, a reposição salarial fica sempre em torno de 60% a 80% da renda do trabalhador na ativa. A reforma proposta busca eliminar essa regra para os futuros servidores e estabelecer pré-requisitos para os atuais, realizando assim a superação de um dos grandes equívocos desse sistema específico.

Outro mecanismo equivocados, segundo a análise do Ministro, seria a paridade. A proposta inicial era de garantir a regra do INSS, que é o critério mais justo. O compromisso deve ser com a preservação do valor real do benefício, esse tem que ser o objetivo. Vincular ativos e inativos é engessar a política de recursos humanos, pois muitas vezes são efetivadas mudanças para os servidores da ativa, porque mudou a estratégia do Estado, inaplicáveis aos inativos. A preservação do benefício por um índice de preços é estratégia mais adequada para preservar o valor real dos benefícios.

Abordou ainda a questão da contribuição dos inativos e pensionistas, ressaltando que esse é um ponto defendido pelos governadores, inclusive por governadores que integram os partidos da oposição, que foi amplamente discutida com eles, havendo sido matéria de consenso.

Sobre a regra de transição afirmou que ela tem por objetivo tornar mais favorável ao atual servidor, não para o futuro, o cumprimento da idade mínima que já havia sido estabelecida pela EC 20/98. O objetivo seria tornar mais atrativa a permanência em serviço que a aposentadoria. A grande questão que se tem levantado é que a regra é muito dura. Mas é preciso questionar para quem ela é severa. Por um lado há o interesse da sociedade e do outro está o do servidor público considerado isoladamente. A sociedade vem sendo penalizada por ter que subsidiar em 40 milhões de reais o sistema de uma parcela da população que é incluída, que tem emprego e emprego garantido. Têm os funcionários públicos situação melhor que os demais trabalhadores brasileiros. A aposentadoria precoce do servidor é extremamente onerosa para o Estado.

Relativamente aos fundos de pensão, salientou que previdência complementar aberta já existe há muito tempo no país. Para os servidores se discute atualmente a instituição de fundos de pensão fechada, patrocinados pela União, Estados e Municípios. O sistema de teto e complementação será exclusivamente para os que ingressarem após a aprovação e vigência da PEC.

A questão da inclusão previdenciária, asseverou, é muito relevante dado os 40 milhões de brasileiros que participam da PEA mas não estão incluídos no sistema previdenciário. Desses, 22 milhões auferem renda inferior a um salário mínimo para esses é preciso desenvolver políticas públicas para que passem a ter uma renda mais elevada, permitindo que adquiram um patamar mínimo de contribuição.

A PEC, explicitou o Ministro, prevê a criação, por lei, de normas diferenciadas de acesso para os trabalhadores urbanos de baixa renda. A grande política é encontrar uma série de ações que possibilitem a inclusão. O ministério tem buscado um entendimento com os setores organizados da sociedade para acordarem juntos, quais as medidas seria as mais necessárias e eficazes.

Ressaltou ainda que a proposta de emenda foi discutida junto com os governadores e prefeitos e que ela toca a uma parcela específica da população socialmente incluída, que tem condição, junto com seu empregador, de financiar sua previdência, sem subsídios.

O nosso objetivo, concluiu o Ministro, é finalizar a tramitação da reforma democraticamente mas com a consciência que não se trata de um interesse temporário nem do governo federal nem dos governadores mas do orçamento público, garantindo que no futuro não seja necessário o aporte de grandes subsídios.

Aberta a fase dos debates, manifestaram-se os seguintes parlamentares:

- a Senadora Fátima Cleide que indagou ao Ministro, ressaltando a questão da inclusão social e expressando sua preocupação com as mulheres, sobre como, a partir da reforma que tramita hoje, será garantida a inclusão previdenciária das domésticas; além disso solicitou explicações acerca das regras que vão reger os professores, se está garantida aposentaria especial dos professores do ensino fundamental ou não? Quanto aos fundos de pensão perguntou se eles participarão do orçamento?
- o Senador Mão Santa, cumprimentou o Ministro pelo esforço e resistência física para atender a tantas solicitações perante o Congresso Nacional. Afirmou que se dirigia mais ao relator, Senador Tião Viana, salientando a importância do debate democrático e qualificado acerca da matéria, advertindo que não se deve ter pressa no encaminhamento da matéria que é complexa e difícil;
- a Senadora Ana Julia Carepa, que afirmou sua preocupação com as professoras do ensino fundamental e médio, salientando que, segundo vem sendo divulgado na mídia, não está garantida claramente a aposentadoria especial dos professores. Questionou sobre qual a razão de o programa de inclusão dos trabalhadores de baixa renda já não vir discriminado na PEC, em vez de ficar só na previsão, tendo que aguardar regulamentação posterior, ou, ainda, porque não se encaminha, desde já, o projeto de lei para que se possa indicar para sociedade a seriedade desse compromisso. Outra preocupação que manifestou foi com o subteto, vez que seria muito fácil para o governador reduzir seus salários, deixando o servidor desprotegido. Afirmou a necessidade de fazer uma correção para que não se dê margem à criação de distorções em virtude da vinculação ao salário do executivo. Salientou

que apresentou emendas relativas à paridade e à transição, entendendo que as regras relativas a essas matérias podem sim ser melhoradas;

- o Senador Garibaldi Alves Filho, louvando a disposição para o diálogo que o Ministro tem, ressaltou que essa disposição não alcança a negociação; questionou sobre a mudança do subteto e sobre a contribuição dos inativos com mais de 70 anos e portadores de doenças graves, se eles não poderiam ser isentos de contribuição;
- o Senador Eduardo Suplicy também louvou o Ministro pela disponibilidade. Apontou que é objetivo do governo Lula a inclusão social, então seria importante fazer mais por programas dessa natureza social, a exemplo do que se faz com a previdência rural, vez que se trata de programa de transferência de renda e justiça social. Outra questão levantada relacionava-se com a folha de salário, se não seria melhor desonerar a folha para possibilitar um estímulo a formalização das pessoas no mercado de trabalho do que mudar as regras previdenciárias. Outra questão referia-se a fundos de pensão, que nem sempre tem administração transparente, qual seria a garantia que esses fundos de pensão previstos na PEC defenderão de fato o interesse público, o interesse dos servidores. Questionou ao Ministro, com base em documento da lavra de um docente da USP, lido em plenário, se a instituição de fundos de pensão representa alguma economia para o governo; se fixar como parâmetro o benefício de contribuição definida não seria trair os servidores; se não seria suspeito o envolvimento de membros de governo com fundos de pensão privados, havendo eles promovido até seminário para a sociedade civil sobre como instituir tais fundos? Salientou que as perguntas se destinam a

proporcionar a possibilidade do Ministro se manifestar sobre os temas, reafirmando sua total confiança nele;

- o Senador Arthur Virgílio que saudou a Senadora Lucia Vânia pela realização dessa audiência na CAS, que só engrandece o debate pela abordagem social que se dá ao tema nessa comissão, que é o fórum adequado para isso;
- o Senador Eduardo Azeredo que indagou o Ministro, afirmando o viés social que pertine a essa comissão temática, sobre a viabilidade da redução em cinco anos do tempo para aposentadoria dos portadores de deficiência, informando que apresentou emenda nesse sentido, afirmando o caráter positivo da discriminação, harmonizada com o tratamento dado à questão pela Constituição;
- o Senador Romeu Tuma, que parabenizou ao Ministro pela postura amável, respeitosa e paciente com que atendeu aos diversos chamados para estar no Congresso discutindo a reforma. Defendeu a aposentadoria especial dos deficientes;
- o Senador Demóstenes Torres que considerou que o sistema previdenciário é absolutamente lucrativo. Afirmou que o Governo tenta tratar o servidor público como se da iniciativa privada fosse, o que não é possível. O que o governo deseja, segundo o parlamentar, é que o sistema passe a se auto gerir, para que não tenha que aportar nenhum recurso na previdência e assim gerar superávit. É necessário que se garanta que os que já estão aposentados não tenham que contribuir, porque o contrário significaria trair a esse servidor e ofender a segurança jurídica. Relativamente ao subteto afirmou que a regra é injusta porque cria um servidor de segunda categoria, além do que coloca o servidor num panorama de insegurança, pois, o seu salário pode reduzido

por razões políticas. Se for haver vinculação o parâmetro tem que ser, para todos os servidores, o salário do Ministro do Supremo. Em relação à paridade, quando se referencia que será regulamentada “na forma da lei”, se desconstitucionaliza a questão fazendo com que fique mais fácil promover qualquer alteração posterior à aprovação da reforma;

- a Senadora Maria do Carmo Alves, que, parabenizando o ministro pela exposição detalhada e disposição para o debate, afirmou que os Governadores não apoiaram a reforma, somente foram convidados para exposição das medidas e, após, acompanharam o presidente na entrega do documento, mas os governadores não apoiaram a reforma, não participaram da sua formulação, especialmente os pequenos Estados, os grandes talvez tenham tido seus interesses atendidos, mas os pequenos não, esses vão opinar agora;
- o Senador Eurípedes Camargo que abordou a questão dos trabalhadores excluídos do sistema, indagando sobre como serão atendidos e incluídos em nível nacional, como será feito e qual o impacto econômico que essas ações terão;
- a Senadora Serys Slhessarenko, que retoma a questão da mulher, porque havia sido tratada sob a pressão do tempo na audiência realizada no dia anterior, na CCJ. Insiste na discussão acerca da aposentadoria das donas de casa, das domésticas e das professoras. Cita reportagem da revista Veja que apontava as mulheres como responsáveis pelo déficit previdenciário, lamentando a falácia da informação. Retoma a questão da diferença de contribuição, a maior, que será exigida das mulheres que tiverem que contribuir para previdência complementar. Abordou ainda a questão do subteto, afirmando que ele deverá mudado, passando a ser o

dos tribunais de justiça, indagando a posição do Ministro sobre o tema;

- o Senador César Borges que parabenizou o Ministro pela determinação e preparo para ocupar o cargo, bem como pela disposição para o debate. Lamentou a mudança tardia do discurso do PT, que aconteceu somente com a chegada ao governo. A reforma que se discute hoje, asseverou, não é a melhor para o país, é a reforma possível. Estamos no momento, continuou, com grandes expectativas, aguardando o posicionamento do Senador Tião Viana, para saber se haverá ou não mudanças na PEC 67, de 2003. Apelou para que o governo federal não transfira para os governadores a responsabilidade pela cobrança de contribuição dos inativos, que assuma que essa é uma vontade do governo federal e pediu a atenção do relator para a emenda que apresentou que isenta os inativos que sofrem de moléstia grave e tenham mais de 70 anos;
- o Senador Paulo Paim, que afirmando sua preocupação com o servidor que ganha pouco, informou que apresentou 21 emendas que tratam de quatro ou cinco temas, quais sejam: regra de transição, sobre a qual apresentou emenda com a chamada “regra 95”, que combina idade com tempo de contribuição, que traz parâmetro mais justo que o consignado no texto atual; subteto, afirmando a inviabilidade de prevalecer a vinculação ao salário do executivo, ficando o servidor sujeito ao critério político nos estados, lembrado que no âmbito federal o parâmetro é o ministro do STF e não o do presidente, sendo preciso, por questão de justiça, tratar com igualdade todos dos servidores; contribuição dos inativos, afirmando que ela derivaria de um consenso alcançado em razão da vontade dos governadores, apresentamos emenda

para que o texto constitucional somente preveja autorização para que os governadores e prefeitos encaminhem propostas nesse sentido às suas câmaras legislativas e assembleias municipais, assumindo o ônus e o desgaste decorrente de tomarem essa iniciativa; finalmente, questionou que já que à polícia militar foi assegurado o mesmo tratamento dos militares, porque não estender esse tratamento à polícia civil?

Dos esclarecimentos adicionais, prestados pelo Ministro em resposta às questões formuladas pelos senadores, foram extraídos os seguintes registros:

- ao responder a Senadora Fátima Cleide: as questões relacionadas com as mulheres e o mercado de trabalho são extremamente relevantes e os debates devem ser travados em duas vertentes: previdência e assistência, pois na primeira temos como premissa o caráter contributivo, ainda que relativizada essa necessidade, e na outra cuida-se da proteção social. Ponderou que há que haver uma proteção ao trabalho doméstico, não havendo possibilidade de incluí-las sem contribuição sem estudar meios de financiar isso, para não comprometer o sistema, mas afirmou que partilha do entendimento da relevância da tese crendo na necessidade de discussão do modelo adequado para um benefício como esse. Expressou a disposição de criar um grupo de trabalho para discutir a questão. Sobre a questão do ensino fundamental o pressuposto, asseverou, é manter na regra de transição a redução de cinco anos para os professores do ensino fundamental e médio e isso está claro na PEC 67, de 2003. Sobre os fundos de pensão, salientou não se trata de privatizar a previdência dos servidores;
- ao Senador Mão Santa, esclareceu que não houve aqodamento, que nunca se debateu tanto um tema no Brasil,

só no Congresso compareceu em 18 oportunidades para tratar do tema. Foram dedicados ao debate do tema oito meses e meio;

- à Senadora Ana Julia, afirmou que o projeto de lei para regulamentar a inclusão já está bem adiantado e será remetido muito brevemente ao Congresso, mas a efetividade da inclusão depende muito mais de ação institucional do que de iniciativas legais, depende de ações a serem desenvolvidas pelo Executivo nos próximos anos;
- ao Senador Garibaldi, sobre a isenção de contribuição do aposentado de mais de setenta anos, ressaltou, mais uma vez, que a isenção é somente para a faixa de renda que se encontra na linha de sobrevivência e foi isso que se buscou garantir com o texto da PEC 67, de 2003, que isenções além dessas não se justificam;
- ao Senador Suplicy, sobre o risco do fundo de pensão, explicitou que esse risco é um risco de gestão, mas que acomete também a previdência pública. Sobre o documento da USP, afirmou só posso lamentar, principalmente no que importava a acusação de suposto envolvimento com fundos de pensão, o que não passaria de uma acusação leviana e lamentou o fato o Senador Suplicy, pela postura ética que tem, tenha reverberado esse posicionamento antiético. A referida carta tentaria criar algum tipo de contradição onde ela não existe;
- ao senador Demóstenes Torres, afirma que haveria objetivo de o governo zerar sua participação no sistema previdenciário, esclareceu que isso não seria verdadeiro, nem seria possível, somente quer-se reduzir o subsídio que hoje existe;
- quanto às polícias, entendemos que a polícia civil deve receber tratamento no âmbito civil e que a polícia militar

recebeu tratamento equiparado ao dos militares em razão das semelhanças que apresenta com a carreira militar;

- à Senadora Maria do Cargo que afirmou que a reforma penaliza os mais pobres, salientou que essa informação não procede e se declarou surpreendido com a afirmativa de que os governadores não participaram da discussão e elaboração da reforçam, pois isso não coaduna com a verdade;
- quanto à afirmativa da Senadora Serys sobre a diferenciação da mulher no caso da previdência complementar, reafirmou que os dados apresentados são equivocados e não foi consultado o ministério para fazer essa projeção que não é correta;
- o governo federal, afirmou, não quer se eximir da responsabilidade da contribuição dos inativos, mas ela foi um consenso sim com os governadores, não se pode agora querer fazer a sociedade acreditar que foi diferente;
- ao Senador Paulo Paim, no que importa as chamadas regras de transição esclareceu que não estamos tratando de transição estritamente falando, apenas estamos garantindo a aposentadoria precoce para aqueles que assim o desejarem, mas incentivando a permanência na ativa; sobre a questão da contribuição de inativos, disse que, se houver acordo acerca da emenda proposta por V. Exa, manifestado pelos governadores, não há qualquer objeção relativamente à mudanças por parte do ministério;
- sobre subteto afirmou que a sua preocupação é com a efetivação e eficácia da proposta, muito mais que com a aprovação, sugeriu ao relator que consulte aos governadores, não há porque não fazê-lo e, havendo consenso, seja dado tratamento diferente do da proposta inicial, de modo que tenhamos um subteto que seja bom para o país.

Aberto o momento da réplica, o Senador Eduardo Suplicy fez uso da palavra:

- assinalou que quando da leitura da referida carta já havia assinalado sua confiança no procedimento e lisura do Ministro, afirmou que leu a carta somente em atenção a Adusp, mas que não partilhava do entendimento ali exposto, no que importa à conduta de autoridades do governo;

O Senador Papaléo Paes, vice presidente da CAS, ressaltou a participação de 37 Senadores na reunião, o que só confirmava denota a importância e relevância da matéria, saudou, em especial ao Ministro pela disponibilidade e salientou a importância da realização dessas audiências para o debate democrático da matéria, dando por encerrada a sessão.

Sendo essas as informações que tínhamos a prestar no momento, renovamos a nossa disponibilidade para esclarecimentos adicionais, se necessários.

Consultoria Legislativa, 19 de setembro de 2003.

Roberta Maria Corrêa de Assis
Consultora Legislativa