

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

André Senna Duarte

Número de matrícula: 0024026

Orientador: José Márcio Camargo

Junho de 2004

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo,  
a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

---

André Senna Duarte

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

## Índice

<b>1 – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 – EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 – Os Direitos do Cidadão .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 – Previdência Social no Brasil .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 – A Revolução de 1930 e O Estado Novo.....</b>	<b>14</b>
<b>2.4 – Guerra Fria e Democracia no Brasil .....</b>	<b>19</b>
<b>2.5 – A Ditadura Militar .....</b>	<b>23</b>
<b>3 – EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....</b>	<b>27</b>
<b>3.1 – Contribuição Definida X Benefício Definido .....</b>	<b>28</b>
<b>3.2 – Reformas .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3 – Sistema Previdenciário Chileno .....</b>	<b>34</b>
<b>3.4 – Comparação Com os Países Latino Americanos.....</b>	<b>38</b>
<b>3.5 – Contas Nacionais .....</b>	<b>39</b>
<b>4 – PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 – Regime Geral da Previdência Social.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1.2 – Benefícios.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1.2 – Fórmula de Cálculo do Salário de Benefício.....</b>	<b>47</b>
<b>4.1.3 – Financiamento .....</b>	<b>51</b>
<b>4.1.4 – Despesas.....</b>	<b>55</b>
<b>4.2 – Regime Próprio do Servidor Público.....</b>	<b>62</b>
<b>4.2.1 – Evolução das Contas da Previdência do Setor Público.....</b>	<b>65</b>
<b>4.3 – Consolidando ambos os Sistemas.....</b>	<b>70</b>

<b>5 – DESIGUALDADE SOCIAL E A PREVIDÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>71</b>
<b>6- CONCLUSÃO.....</b>	<b>75</b>
<b>7 – BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>77</b>

## Índice de Gráficos

Gráfico 2.1 – Percentagem da Despesa em Relação a Receita	20
Gráfico 2.2 – Percentagem da População Filiada ao Sistema Previdenciário (1923 a 2002)	23
Gráfico 3.1 – Taxas de Poupança e Crescimento da América Latina e do Chile (1981 a 1999)	39
Gráfico 4.1 – Número de Contribuintes por Faixa de Contribuição	51
Gráfico 4.2 – Taxa de Contribuição sobre o Salário do Empregador e do Trabalhador (1933 a 2002)	52
Gráfico 4.3 - -Receita Líquida/PIB (1986 a 2002)	54
Gráfico 4.4 – Déficit do INSS como Percentagem do PIB (1986 a 2002)	54
Gráfico 4.5 – Quantidade de Benefícios Mantidos por Idade de Início do Benefício	60
Gráfico 4.6 – Necessidade de Financiamento Rural e Urbana	62
Gráfico 4.7 – Razão Aposentado mais Pensionista por Funcionário Ativo da União (1995 a 2001)	67
Gráfico 5.1 – Percentual de Renda Oriunda de Gastos Previdenciários do Estado por Faixa de Renda	70
Gráfico 5.2 Variação na Renda Familiar per Capita com a Exclusão do Idoso -1988	73
Gráfico 5.3 Variação na Renda Familiar per Capita com a Exclusão do Idoso -1998	73

Índice de Tabelas

<b>Tabela 2.1 – Evolução da Receita e da Despesa das CAPs (1923 a 1930)</b>	<b>14</b>
<b>Tabela 2.2 – Serviços Prestados pelas Caps, IAPs em 1945 e LOPS</b>	<b>16</b>
<b>Tabela 3.1 – Sistema Previdenciário Chileno, 1981 a 1999</b>	<b>38</b>
<b>Tabela 4.1 – Fator Previdenciário</b>	<b>49</b>
<b>Tabela 4.2 – Tempo de Contribuição X Número de Salários Mínimos</b>	<b>50</b>
<b>Tabela 4.3 – Arrecadação Rural (2001 a 2003)</b>	<b>55</b>
<b>Tabela 4.4 – Benefício Médio pagos pelo INSS por Grupos</b>	<b>58</b>
<b>Tabela 4.5 – Taxa de Crescimento Real Médio de Benefícios por Grupo; Salário Mínimo e do PIB de 1995 a 2003</b>	<b>58</b>
<b>Tabela 4.6 – Expectativa de Sobrevida</b>	<b>59</b>
<b>Tabela 4.7 – Taxa de Fecundidade</b>	<b>59</b>
<b>Tabela 4.8 – Déficit em Relação ao PIB e Necessidade de Financiamento da União por poder (1995 a 2002)</b>	<b>66</b>
<b>Tabela 4.9 – Comparação entre Aposentadoria da União por Poder</b>	<b>68</b>
<b>Tabela 4.10 – Situação Financeira do Regime Previdenciário Militar</b>	<b>68</b>

## **1 – Introdução**

Embora a questão previdenciária tenha sido sempre considerada fundamental dado a relevância do assunto para a segurança dos brasileiros, nos últimos dez anos, o tema tomou contornos dramáticos diante dos vultosos e crescentes déficits enfrentados pelas contas da Previdência Social. De um lado, tais déficits afetavam a estabilidade macroeconômica, a capacidade de investimento do Estado e em última análise o crescimento econômico do país, por outro lado, segurados, juristas e políticos alegando o tão mistificado princípio dos direitos adquiridos, impossibilitavam qualquer mudança no “status quo”. A reforma da Previdência Social esteve no centro da agenda política desde o início do plano real, provocando discussões acaloradas tanto no Congresso Nacional quanto no seio das principais instituições da sociedade civil.

A importância do tema pode ser verificada facilmente analisando o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional para 2004. Com valores estimados para 2004 para o PIB pelo Tribunal de Contas da União de R\$ 1.730.979.458.217, para a arrecadação previdenciária de R\$ 92.575.108.632 e para as despesas previdenciárias de R\$ 145.272.427.819 chegamos a um déficit estimado da Previdência, sem incluir as contas dos inativos estaduais e municipais, de cerca de R\$ 52.697.319.187 ou 3% do PIB para este ano. Incluindo estados e municípios; passa-se da casa dos 5% do PIB

Contrastando com o Orçamento da Previdência Social, o Orçamento de Investimento do Governo Federal prevê inversões no valor de R\$ 33.041.605.959 (dos quais apenas R\$ 18.811.126.700 são oriundos de geração própria de caixa) sendo então igual a apenas 1% do PIB. Além disso, como certos tipos de despesa do governo são irreduzíveis: as relativas a dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para municípios e como também devem ser observados os limites constitucionais mínimos para educação e saúde, o engessamento do orçamento do governo impede qualquer tentativa do governo de elevar os gastos em investimento significativamente, pelos próximos anos.

Agravando ainda mais o cenário, não só o governo gasta muito com a Previdência mas também gasta mal. Pode-se citar inúmeros casos: O benefício médio, com dados de

2000, concedido pelo INSS foi de 1,8 salários mínimos enquanto os servidores civis do poder executivo receberam em média 13,7 salários mínimos; professores do ensino básico e médio com direito de trabalharem menos 5 anos do que as demais categorias e como um todo as elevadas aposentadorias do poder Judiciário e Legislativo. Exemplos como estes mostram como a Previdência Social brasileira está longe de alcançar seus objetivos constitucionais, o de não só garantir segurança ao povo mas também de contribuir para a justiça social.

Sendo assim, indubitavelmente, a situação da Previdência Social do país coloca em grave risco a possibilidade de um longo período de crescimento sustentável e a almejada redução da desigualdade social. As reformas realizadas até agora nos governos Fernando Henrique e Lula podem ser vistas como o mínimo para garantir a governabilidade do país pelos próximos anos. Entretanto, dado o contínuo agravamento da situação fiscal do governo e das claras distorções e diferenciações de direitos existentes entre trabalhadores, novas reformas deverão vir. O estudo da situação e evolução das contas da Previdência Social é então imperativo para a formulação de propostas que possam conciliar variáveis claramente antagônicas como a redução do déficit, manutenção de direitos, viabilidade política e justiça social.

Esta monografia pretende analisar a Previdência Social brasileira desde os seus primórdios. Todavia, com especial atenção a partir da Constituição de 1988 e com as expectativas para a evolução do quadro pelos próximos anos. A monografia abordará quatro tópicos considerados fundamentais para a compreensão da questão previdenciária no país.

O primeiro capítulo se destinará à história da Previdência no Brasil, dando ênfase às alterações jurídicas importantes, a incorporação das diferentes classes de trabalhadores ao sistema ao longo do tempo e a própria construção do Estado brasileiro e a evolução do seu papel dentro da sociedade brasileira.

O segundo capítulo tratará de fazer uma sinopse dos dois modelos clássicos de sistema previdenciário: o de contribuição definida e o de benefício definido. Ressaltando assim, suas diferenças, fraquezas e virtudes. Também se analisará o sistema previdenciário chileno e o sistema de contas nocionais; dois importantes paradigmas para o debate a cerca das reformas nos sistemas de Previdência no mundo todo.

Posteriormente, no terceiro capítulo, será feita uma análise detalhada do sistema previdenciário brasileiro após a Constituição de 1998 com seus respectivos gastos, receitas, distorções e expectativas.

Por último, no quarto capítulo; será realizada uma breve análise do impacto da Previdência brasileira sobre a desigualdade social.

## **2 – Evolução da Previdência Social Brasileira**

### **2.1 - Os Direitos do Cidadão.**

Em 1950, T.H. Marshall, publica em um livro chamado “Citizenship and Social Class” as bases para a compreensão da idéia do “homem-cidadão”. Segundo Marshall, o verdadeiro cidadão, seria aquele que gozasse, não só em termos teórico-jurídicos mas também em termos práticos, de um conjunto de direitos por ele definido. Direitos esses, agrupados em três subconjuntos de acordo com suas características e seqüência lógica. Destaca-se que a própria definição de cidadão seria aquela em que o homem possui todos os direitos e qualquer perda de um destes direitos tornaria o homem “menos” cidadão. Temos então uma espécie de “continuum” onde existem dois casos polares e teóricos: o de pleno gozo de todos os direitos e o de ausência completa dos direitos. Todos os homens estariam entre esses casos polares classificados em diferentes níveis de cidadania.

O primeiro subconjunto de direitos modernos surgiu com o intuito de proteger o homem das forças coercitivas da sociedade e em especial do Estado. Origina-se então baseado no Iluminismo, os direitos civis referentes a garantia das liberdades negativas, ou seja, garantias de livre ação individual na busca de seus interesses salvo situações excepcionais descritas em lei onde a consecução de objetivos pessoais afeta o objetivo de outros indivíduos negativamente.

Os direitos civis correspondem então, aos direitos fundamentais do homem a vida, liberdade, propriedade e a igualdade legal. Como colocado por Carvalho (1993) “Tais direitos se desdobram em garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência e de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis”.

Tais direitos são intimamente ligados as principais revoluções modernas, tendo avançado em cada uma delas em diferentes aspectos. Contudo, ao término do processo no final do século XVIII, são amplamente reconhecidos como direitos universais do homem,

embora a aplicação prática seja sempre mais complicada. Assim, não é por coincidência que o brado da revolução francesa, Liberdade, Igualdade e Fraternidade ecoou não só na França, como em todo o mundo ocidental.

Posteriormente, uma vez garantido os direitos civis, abre-se caminho para a busca de outro grupo de direitos. O indivíduo livre para expressar suas idéias e para organizar-se, passa a pressionar o aparelho estatal em busca do direito de fazer parte do processo decisório. Surge então, a partir do século XIX, uma forte pressão por parte de grupos democratas para a expansão dos direitos básicos do indivíduo em direção aos direitos políticos.

Entende-se por direitos políticos aqueles referentes a participação no governo da sociedade como um todo. Direitos esses o de votar e o de se candidatar e ser eleito. Como marcos históricos temos o fim da discriminação entre ricos e pobres em participar da arena política com o fim do voto censitário e o sufrágio universal, garantindo as mulheres os mesmos direitos que os homens.

A partir do início do século XX, tendo como ápice as três décadas depois do fim da Segunda Guerra Mundial; a garantia dos direitos civis e políticos por parte de grande número de Estados, permitiu a população em geral, ter maior participação sobre a máquina estatal e maior influência sobre seus recursos. Foi então consequência lógica que a população reivindicasse uma participação maior no produto social. Os direitos sociais incluem uma vasta gama de produtos e serviços que em última análise criam um novo Estado. Se os Direitos civis criam o Estado Liberal, se os direitos políticos criam o Estado Democrático, os direitos sociais recriam o Estado, em um Estado do Bem Estar Social onde a idéia central é a da justiça social. Assim, nas palavras de Marilena Chauí: "a luta democrática e republicana está demarcada agora pela luta pelo fundo público".

Como visto, a evolução do conceito de direitos do homem segue uma lógica cronológica e racional segundo Marshall que toma a Inglaterra como paradigma. A emergência da burguesia como uma antítese ao antigo regime, impõe a sociedade um Estado Liberal que garantisse a burguesia às liberdades necessárias para o seu próprio desenvolvimento. Entretanto, ao garantir tais liberdades, cria-se grupos de pressão dentro da sociedade civil que por sua vez contestavam tal Estado politicamente fechado,

exigindo a sua abertura. Assim, com os governantes representando melhor a população, esta exigiu sua participação na riqueza coletiva.

Entretanto, como será visto na seção seguinte, tal lógica histórica não imperou no Brasil.

## **2.2 - Previdência Social no Brasil**

Entre o final do século XIX, início do século XX, o processo de urbanização e industrialização no Brasil tinha a sua tímida alvorada. Embora ainda insipiente e insignificante perante o gigantismo do café, este binômio trazia consigo o germe para a mudança radical da sociedade brasileira. Enquanto no campo, o trabalhador poderia passar, ano após ano, sem que nada relevante tivesse acontecido, na cidade o ritmo já evidenciava o que seria visto como o longo século XX.

Os trabalhadores organizavam-se. Estavam em contato com o que ocorria com seus pares na Europa através dos imigrantes. Sabiam que estes quando não exigiam a derrubada do sistema, exigiam que o sistema funcionasse para eles também. Criavam sindicatos, muitas vezes ilegais e demandavam de seus patrões, ainda de forma muito assimétrica, melhorias nas condições de trabalho.

No meio de toda essa efervescência, realizam-se as primeiras conquistas para a classe trabalhadora. Ainda, em 1888 o decreto 9.912-A regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos correios. A partir de então, outros grupos de trabalhadores com forte capacidade de mobilização e pressão sobre o Estado, conseguem leis similares. Entretanto é em 1923, por força do decreto 4.682, conhecido como Lei Eloi Chaves, que tem-se o primeiro grande marco da Previdência Social no Brasil.

Entende-se a Previdência Social como uma parte fundamental dos direitos sociais e da proteção social do cidadão e elemento chave para a construção de um Estado de bem estar social; respondendo por garantir a subsistência do trabalhador e dependentes quando este não pode mais vender sua força de trabalho, devido a algum tipo de incapacidade orgânica como idade, maternidade ou acidente.

As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) surgem como o embrião da Previdência Social, garantindo segurança futura para seus trabalhadores e familiares.

Inicialmente, apenas os trabalhadores ferroviários foram contemplados, tendo cada empresa ferroviária a sua CAP; contudo rapidamente outras categorias receberam o direito de construir a sua própria CAP respeitando a determinação legal que obrigava aos contribuintes de uma CAP serem ou da mesma categoria profissional ou serem da mesma empresa e fossem autorizadas a funcionar pelo poder público.

Em 1926, a lei Elói Chaves foi estendida aos portuários e marítimos, em 1928 aos trabalhadores dos serviços dos telegráficos e radiotelegráficos, em 1930 aos trabalhadores dos serviços de força luz e bondes, em 1931, aos demais serviços públicos explorados ou concedidos pelo poder público, em 1932 aos trabalhadores de empresas de mineração, em 1934 aos bancários e assim por diante. Ao final de 1937, contavam-se 187 CAPs instaladas no Brasil. As CAPs eram financiadas por empregados, empresas e governos (no caso do empregador ser o governo) num regime de capitalização, com grande autonomia por parte dos conselhos administrativos formados por três representantes da empresa e dois representantes eleitos pelos empregados. O financiamento era feito através da contribuição proporcional dos vencimentos dos trabalhadores e da renda bruta das empresas. Ao Estado cabia o controle externo das CAPs. Sua função se restringia a fiscalização do sistema e a resolução de conflitos internos entre as CAPs e os segurados.

O primeiro modelo de Previdência Social no Brasil pode então ser caracterizado pelo grande número de serviços oferecidos em comparação com o modelo instituído pelo governo Vargas no período a seguir, natureza privada e civil das Caixas, os altos benefícios concedidos junto com a facilidade na concessão de tais benefícios e ainda, os crescentes custos dos outros serviços, em especial o farmacêutico-hospitalar. A prodigalidade nas despesas das Caps pode ser vista abaixo na tabela 1.1. De 1923 a 1930, a razão despesa/receita subiu de 12,5% para 65,33%; algo dramático para um sistema tão recente.

Em suma, é com a Lei Elói Chaves que segundo Andrade(2003) “inaugura-se em ato contínuo a indissociabilidade histórica entre a montagem de um Estado de bem-estar no Brasil e a realidade das instituições previdenciárias”.

**Tabela 2.1**  
**Evolução da Receita e da Despesa da Previdência Social Brasileira (1923 a 1930)**  
**(Valores Correntes, em Cr\$ 1.000,00)**

Ano	Receita Total	Despesa Total	Saldo	Despesa/Receita
1923	13,60	1,70	11,90	12,50%
1924	21,50	6,20	15,30	28,84%
1925	23,30	9,60	13,70	41,20%
1926	25,80	12,50	13,30	48,45%
1927	30,50	15,50	15,00	50,82%
1928	60,80	24,40	36,40	40,13%
1929	68,80	33,90	34,90	49,27%
1930	62,30	40,70	21,60	65,33%

Fonte: IBGE – Anuários Estatísticos do Brasil

### 2.3 – A Revolução de 1930 e o Estado Novo

Embora as teorias sociológicas sobre a evolução dos processos históricos muitas vezes apresentam um grande número de exceções e contra-exemplos, é impressionante como o conceito de Revolução Passiva de Gramsci se aplica de forma tão direta a realidade histórica brasileira.

Revolução passiva consiste “na expressão prática das necessidades da tese de se desenvolver integralmente até o ponto de conseguir incorporar uma parte da própria antítese, para não se deixar superar” (Gramsci 1923). Ou seja uma vez que a classe que controla o poder se sinta ameaçada por uma classe antagônica, antes que esta atue de forma a desestabilizar o sistema, a classe dominante age e satisfaz parte das demandas de forma suficiente apenas para acabar com o potencial revolucionário da classe subalterna. Desta forma, cedendo alguns benefícios, a classe dominante impede que a classe subalterna consiga todos os benefícios desejados e eventualmente desestabilize o sistema.

A ausência de revoluções do tipo jacobina é evidenciada pelos dois rompimentos do sistema republicano que o país experimentou. As elites brasileiras, sempre foram suficientemente ágeis para cooptar o novo e se adaptar as novas realidades. “O novo, surge na história em profunda conciliação com o velho” (Teixeira 2003). No Brasil, as transformações são feitas pelo alto com pouca ou nenhuma participação popular.

O ano de 1930 foi um grande marco histórico no Brasil. A partir de então, a história passou a andar mais rápida. O então presidente, Getúlio Vargas, em busca de apoio político e de forma a impedir eventuais movimentos contra-revolucionários expande os direitos sociais. O conceito de revolução passiva se aplica aqui. A fim de manter o poder político, Vargas cede a parte das demandas por direitos sociais de forma a manter a estabilidade do regime. Direitos estes, verdadeiramente privilégios uma vez que apenas uma parte dos trabalhadores passa a ter acesso a eles. Os trabalhadores urbanos de determinadas categorias. Não se reconhece o direito universal de todos os trabalhadores a terem um conjunto de direitos. Apenas usa-se os direitos sociais como moeda de troca pela estabilidade política.

Neste contexto, temos uma constante na história brasileira. Os trabalhadores são incorporados a sociedade brasileira através das leis sociais e não por sua ação politicamente independente. Tão pouco tais direitos são conseguidos através da organização voluntária dos trabalhadores, que conjuntamente reconhecem seus direitos e lutam por eles. Há uma inversão na ordem natural da conquista de direitos: os direitos sociais vem antes dos políticos e sendo assim dependentes da ação do governo. Vargas se antecipa a qualquer desses movimentos e o mérito que caberia aos trabalhadores, recai sobre ele. Inicia-se o populismo que caracteriza o cenário político até o golpe de 64 no Brasil.

A fim de organizar a nova política social, Vargas estabelece através do Decreto nº 19,433, de 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha como uma de suas funções orientar e supervisionar a Previdência Social. A criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), órgãos controlados pelo Governo Federal sob a supervisão do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; é um passo importante no sentido de se caminhar para um regime centralizado. As IAPs eram divididas por categoria profissional e alcançavam todo o território nacional. Até 1937 haviam sido criados os IAPs dos industriários, marítimos e transporte de cargas, comerciários; bancários; estivadores e servidores do Estado.

Quanto aos serviços prestados, os IAPs eram bastante mais restritivos em termos de serviços prestados do que as CAPs; contudo cada IAP diferente oferecia serviços diferentes. Os técnicos do governo, com o claro intuito de limitar as despesas,

consideravam que a função da Previdência Social se restringia a apenas conceder aposentadorias e pensões ficando a assistência ao segurado de fora segundo tal concepção. A tabela 1.2 abaixo mostra os serviços oferecidos inicialmente pelos IAPS no momento de sua criação. Nota-se que apesar de alguns IAPs incluírem serviços de assistência; fixa-se o dispêndio máximo nestes itens em patamares bastante baixos.

**Tabela 2.2**  
**Serviços Prestados pelas Caps, IAPs em 1945 e Lops (1960)**

Serviços	CAPs	IAPM	IAPB	IAPI	IAPETC	IPASE	IAPC	LOPS
Aposentadoria Ordinária	x		x		x	x	x	x
Aposentadoria por Invalidez	x	x	x	x	x	x	x	x
Pensão	x	x	x	x	x	x	x	x
Assistência Médico Hospitalar	x	x	x			x	x	x
Assistência Farmacêutica	x	x	x					x
Auxílio-Serviço Militar	x							
Auxílio-Funeral	x		x		x		x	x
Pecúlio	x					x	x	x
Auxílio- Doença			x				x	x
Auxílio-Maternidade			x	x			x	x
Auxílio-Detenção			x					x
Salário-Família								x
Assistência Alimentar								x
Contribuição de Segurados	3%	3%	4-7%	3-8%	3-8%	4-7 %	3-8%	8%

Fonte: Oliveira J. e Teixeira S. (1986)

O quadro mostra quão impressionante era a diferença nos serviços oferecidos pelos Institutos. Tal diferença baseava-se na capacidade que tinham os diferentes grupos de trabalhadores de pressionar o Estado a concederem benefícios. Um bom exemplo pode ser tomado comparando o IAPI e o IPASE, A lei 367/36 que criou IAPI (trabalhadores da indústria), o maior dos institutos que englobava mais da metade do total de segurados, estipulava em seu artigo sétimo que:

“O instituto concederá obrigatoriamente aos seus associados os seguintes benefícios:

- a) Aposentadoria por invalidez.
- b) Auxílio pecuniário aos associados incapacitados para o serviço por motivos de moléstias (...)
- c) Pensão (...)

Parágrafo único. Além desses benefícios, outros poderão ser concedidos nos termos do regulamento de que trata o art, 24, tais como assistência médica, cirúrgica e hospitalar, auxílio para a maternidade, pecúlio, auxílio-funeral, sujeitos ou não a contribuição suplementar”.

Contudo, não houve a criação dos serviços descritos sujeitos a contribuição suplementar antes de 1950, num contexto político muito diferente ao Estado Novo,

Em contraposição, o IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado), evidencia através do próprio nome que seus objetivos não se limitavam a concessão de pensões e aposentadorias. Segundo o artigo segundo do decreto lei 288/38 que estabelecia a sua criação: “O IPASE tem por objetivo realizar as funções de assistência aos servidores do Estado e praticar operações de previdência e assistência a favor de seus contribuintes”.

Os novos IAPs, apesar de possuírem despesas bastante distintas, faziam parte de um regime único no que se refere a arrecadação. O sistema era tripartite, onde o governo contribuía com recursos oriundos de uma taxa previdenciária de 2% cobrada sobre produtos importados e de uma quota arrecadada pelas próprias empresas, porém com nome de “contribuição do Estado” através de imposto sobre o valor do serviço ou bem em questão. A alíquota do imposto variava de acordo com o valor da quota estipulada pelo governo. A dita contribuição do governo era na verdade um subsídio que toda a sociedade pagava para beneficiar um grupo específico de trabalhadores. Os trabalhadores e empresários deveriam contribuir com parcelas iguais ao do governo.

As receitas foram ampliadas e vinculadas ao dispêndio total da Caixa ou Instituto, ou seja, se os gastos aumentassem, a contribuição aumentava, permanecendo em patamar mais elevado do que no período anterior a Revolução de 30. Do lado da despesa; uma série de mecanismos visavam reduzir os gastos; em especial com assistência; que ficava limitado a 10% da receita total dos Institutos ou Caixas e as aposentadorias que ficavam limitadas entre 70% a 100% do salário original, além de serem burocraticamente mais difíceis de serem concedidas.

Com a contribuição do governo, havia forte incentivo para a transformação das CAPs nos IAPs uma vez que recursos oriundos fora da esfera capital-trabalho eram incorporadas as contas da IAPS através da figura do governo. A respeito dos recursos;

todas as cotas de todos os institutos eram recolhidas a uma mesma conta do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Passa-se então a um sistema híbrido de repartição e capitalização. As despesas correntes eram financiadas com as receitas correntes advindas da União, dos empregadores, empregados e também com receitas de ativos previamente investidos. Os dispêndios eram feitos através desta mesma conta do MTIC às Caixas e Institutos. A diferença entre as receitas e as despesas passou a formar um “Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e IAPs” que seria usado com o intuito de provisão para perdas excepcionais.

Na prática, esse fundo ficava sobre controle da União e passou a ser o principal financiador dos projetos de investimentos governamentais. O governo intervinha diretamente sobre a aplicação das reservas. Obrigava a aplicação dos recursos em títulos da dívida pública ou em ações das empresas estatais em processo de formação (subscrição) como a Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Hidroelétrica do São Francisco e a Fabrica de Motores Nacionais. Também, através do decreto-lei 1834/39, autorizava aos IAPs a concessão de empréstimos a pessoas jurídicas e físicas em projetos de reflorestamento, papel e celulose e material bélico.

Entretanto; o principal destino dos recursos excedentes dos IAPs foi, através dos decretos-lei 574/38 e 3077/41, a carteira de crédito agrícola e industrial do Banco do Brasil, que tinha enorme importância na oferta de crédito no país. Também relevante, posteriormente, a lei 1628/52 que criava o BNDE tornava compulsório empréstimos a este de recursos dos IAPS em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda. É portanto, através do Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e IAPs, que a Previdência Social se torna o mais importante sócio do governo.

Desta forma, o sistema previdenciário brasileiro, montado por Vargas tinha a clara intenção de gerar superávits permanentes, mediante a limitação das despesas e ampliação das receitas, com fins de gerar fundos para o Estado brasileiro investir nos mais diferentes campos. Sistema este, mais restritivo que aquele do período anterior formado apenas pelas CAPs. Contudo, ao mesmo tempo, Vargas procurava ampliar suas bases de apoio entre as camadas urbanas que eram bastante sensíveis ao tema da previdência social. Como então explicar esta contradição que implicava aparentemente em restringir o papel da Previdência Social na legitimação de seu governo?

Primeiramente, é certo que os grupos de trabalhadores anteriores a Revolução de 1930 tiveram os seus direitos reduzidos; entretanto como em 1930 haviam 157,486 e em 1945 haviam 2,997,947 segurados uma quantidade muito maior de trabalhadores “ganharam” direitos em relação aos que “perderam” direitos; sendo então o resultado líquido favorável ao governo. Segundo, boa parte desses novos segurados ainda não representavam grupos politicamente fortes capazes de barganhar seus direitos junto ao Estado, sendo então os direitos recebidos considerados uma benção do governo, como já mencionado anteriormente. Desta forma, apesar da política contencionista previdenciária, a Previdência Social conseguiu ser usada como forma de legitimação do Governo frente as camadas urbanas.

#### **2.4 – Guerra Fria e Democracia no Brasil**

O Fim da Segunda Guerra Mundial é o ponto de partida de uma nova guerra. Não obstante, guerra essa travada sobretudo a partir de idéias. A polarização das camadas da sociedade em todos os países do globo, mudou a dinâmica entre governos e a população. O jogo era diferente. Os governos sabiam que para manter o “status quo” era necessário atender a população, que caso insatisfeita poderia apostar suas cartas em uma revolução com resultados tão imprevistos como a cambojana,.

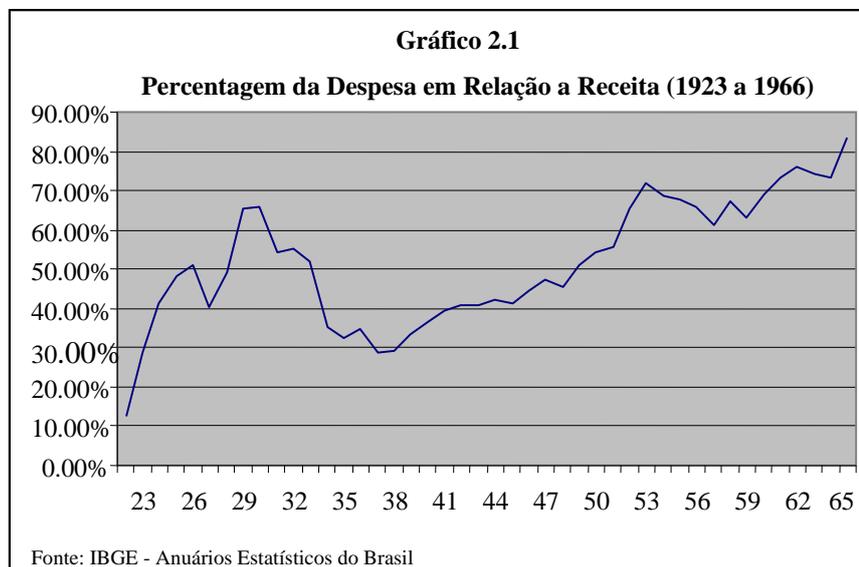
A construção do Estado do bem estar social, que tinha dado passos tímidos na primeira metade do século, acelera-se mediante a nova pressão ideológica. O socialismo prometia dar ao trabalhador tudo o que ele queria e que o Estado Liberal Democrático havia até então, em sua grande maioria renegado. O Estado Liberal cai para permanecer democrático. O pós-guerra nos países capitalistas, é um período de construção de um novo Estado que responda aos anseios da população através da ampliação dos direitos sociais a níveis jamais vistos,.

Naturalmente, a Previdência Social, junto com todas as outras instituições muda para atender as novas idéias. No período anterior; ficava claro que a função da Previdência Social não deveria incluir a assistência social; deveria apenas ser uma espécie de seguro para eventuais sinistros. Todavia, com o novo Estado de bem estar social surge o conceito da Seguridade Social. A Previdência Social incluiria nesta nova

concepção, uma série de instrumentos para a garantia de uma vida digna (uma espécie de bem estar mínimo) aos agora sim cidadãos. A Previdência Social torna-se o braço direito do Estado de bem estar social.

O Brasil não escapa desta nova dinâmica. Com o processo de redemocratização de 1945, as pressões por direitos sociais se intensificam no meio urbano. O novo sistema político, marcadamente populista, rapidamente procura satisfazer tais demandas em vista aos possíveis ganhos políticos. Neste período, as medidas contencionistas implementadas anteriormente, são desmontadas progressivamente, uma a uma e de Instituto e Caixa por vez, em uma série de leis pontuais entre 45 e 60 que termina na lei orgânica da Previdência Social em 1960 (LOPS). A LOPS significaria o fim do sistema contencionista montado anteriormente.

A grande quantidade de leis sobre o tema no período impede a descrição mais detalhada. Desta forma, uma análise dos gastos reflete em síntese as tendências gerais do período. O quadro abaixo mostra as receitas e as despesas consolidadas dos Institutos e Caixas no período que compreende 1923 a 1966.



O aumento dos gastos no período foi vertiginoso. De uma situação inicial em 45 de superávit do sistema de cerca de 58%, temos ao final de 66 um superávit de apenas 16,7% e em trajetória nitidamente declinante. As aposentadorias e pensões, especialmente entre 49 a 53, sofrem reajustes reais significativos; passando de um patamar de 12% a 22% da receita, embora se estabilizando ao final do período.

Dentro do novo conceito de Seguridade Social, a rubrica de despesas médico-hospitalares sofre o maior reajuste, passando de 2,3% para 14,9% da receita. Algumas medidas são importantes de serem citadas. Em março de 1945 ainda durante o governo Vargas, temos o decreto-lei 7,380 que estende aos aposentados e pensionistas o direito à assistência médica que antes estava restrito na maioria dos casos aos segurados e em poucas vezes a seus familiares. Ainda, temos um conjunto de leis que progressivamente aumenta os percentuais máximos que cada Instituto ou Caixa poderia investir em assistência médica, passando de cerca de 8% no começo do período em questão para 14% no final. Em 46 a nova Constituição, no art 157, 16 parágrafo garante “assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e a gestante”.

Vemos também no quadro um incremento nos gastos no item despesas diversas que incluem gastos administrativos, certas pensões especiais, programas de alimentação e em especial o programa de habitação, amplamente subsidiados no período. Entretanto, como há inúmeras variáveis incluídas nesta e não há dados desagregados a análise de seu crescimento no período se torna praticamente impossível. Contudo, sabe-se através das leis promulgadas no período que os programas de habitação foram ampliados e tiveram no período juros reais negativos.

Quanto a receita, a preocupação constante dos técnicos do governo com a possibilidade do sistema entrar em colapso levou a leis que paulatinamente aumentaram a contribuição ao sistema. De forma geral, a alíquota de contribuição do trabalhador subiu para 8% ao final do período com os mesmos reflexos para o empregador. O aumento da arrecadação através de maior alíquota não foi suficiente para fazer frente aos aumentos da despesa. Ainda, tanto o governo e as empresas encontravam artifícios ou simplesmente sonegavam os recursos que deveriam ir para os Institutos ou Caps. O governo realizava também investimentos que muitas vezes davam retornos aquém do esperado, os juros

reais dos títulos públicos comprados com o dinheiro dos IAPs eram baixos sendo por vezes negativos.

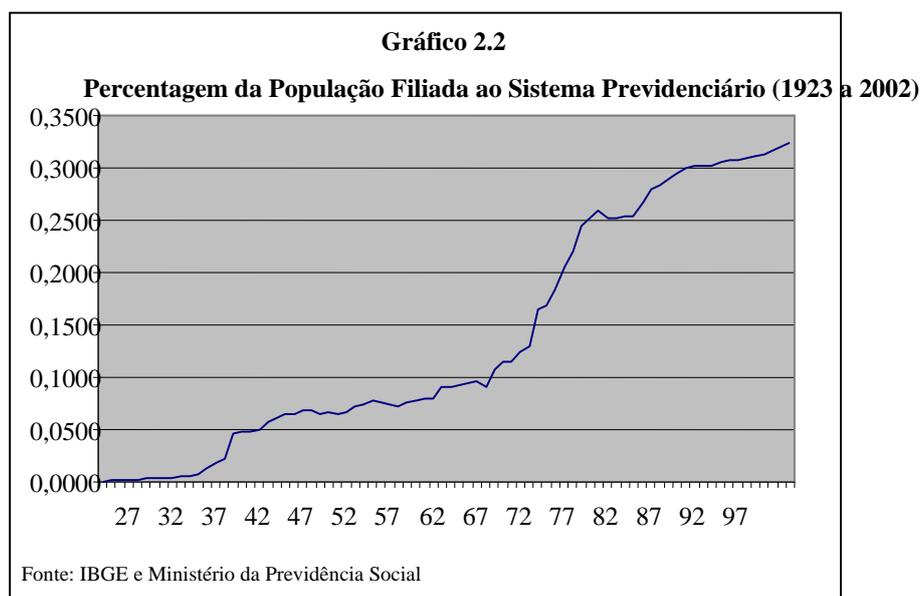
A deterioração do cenário fiscal, recebe novo impulso com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1966. Por esta lei, todos os benefícios e serviços previstos em cada um dos Institutos seriam difundidos aos outros; passando então a todos terem os mesmos direitos. Ao mesmo tempo, os benefícios seriam unificados através do maior benefício em cada categoria quando comparado entre os Institutos. Unificava-se também a alíquota de contribuição pelo valor de 8% do salário e ao mesmo tempo isentava a União de contribuir para o sistema, pondo um ponto final ao sistema de contribuição tripartite. A União só deveria arcar com os custos administrativos. A LOPS apresenta então, o ponto positivo de estender direitos sociais a todos os contribuintes, aposentados, pensionistas e familiares. Entretanto, a falta de preocupação fiscal na sua elaboração irá levar já no final da década de 60 aos primeiros déficits do sistema.

Por último, para finalizar a análise do período é importante levar em consideração a evolução dos direitos sociais. Tradicionalmente, considera-se que o período em questão representa a paralisação da evolução dos direitos sociais no Brasil como em Carvalho (1993): “O período de 1945-1964 se caracterizara pelo oposto (ao período 1930-45), ampliação dos direitos políticos e paralisação ou avanço lento, dos direitos sociais”, Entretanto temos que fazer uma maior reflexão a este respeito.

Primeiramente, os direitos sociais concedidos na era Vargas na questão da Previdência Social não eram amplos e em alguns casos até retrocederam. Cada categoria tinha um conjunto de direitos iniciais que só começou a ser ampliados a partir de 1945. O quadro 1 é bastante elucidativo quanto a isto. Vemos que existe grande diferença entre os direitos iniciais e os direitos consolidados com a LOPS em 1960. Os industriários que por exemplo não tinham direito a assistência médico-hospitalar representavam mais da metade dos segurados, desta forma, ao se conquistar tal direito posteriormente, estaria-se ampliando dramaticamente a cobertura médico-hospitalar previdenciária. Temos também, a evidencia da elevação dos gastos da Previdência no período, que como visto, foi sem dúvida significativa,

Ao analisarmos o gráfico 1.2, vemos que a cobertura de tais direitos previdenciários apresentou pequena elevação no período passando de 6,5% da população

para 9,3% da população, calculado através do número de ativos mais inativos divididos pela população total. Entretanto, neste período, a rede de serviço previdenciária se expandiu em direção a família do segurado, tornando-se cada vez menos restritiva, sendo então que o percentual de brasileiros com direito a usar a rede previdenciária devia ser significativamente maior do que a calculada acima, faltando então dados para o melhor cálculo desta.



Desta forma, a maior parte dos brasileiros continuava a estar fora do sistema de Seguridade Social e para estes nada foi acrescentado: ainda eram politicamente muito fracos para demandar algo do Estado. Contudo, para aqueles que estavam dentro do sistema; o período tratado aqui foi de grande expansão da quantidade e qualidade dos direitos sociais.

## 2.5 – A Ditadura Militar

O golpe de 64 inaugura uma nova dinâmica entre a sociedade civil e o Estado. O Estado, afim de garantir a pretensa “segurança nacional”, passa a regular as mais diversas atividades da sociedade. Em especial; em vista do modelo de crescimento que excluía a

classe trabalhadora de parte considerável dos ganhos e do potencial contra-revolucionário que esta classe representava, as atividades e organizações trabalhistas são então vigiadas com a intensidade que somente um sistema totalitário permitiria.

A criação em 1966 do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) marca a continuidade do processo de integração do sistema de Previdência Social no Brasil e pode ser visto como consequência natural da LOPS que unifica os direitos dos segurados em todos os IAPs pelos valores mais altos. O INPS incorporou todos os IAPs em um único instituto controlado pelo governo Federal. Nota-se que a organização do INPS é bastante simbólica dos novos tempos. O governo militar exclui qualquer participação civil, sejam dos trabalhadores, sejam a dos empregadores e assume de vez a administração do sistema previdenciário.

Ainda, dentro do novo contexto político do país e das correlações de forças integrantes a este, a estratégia do novo governo militar foi exatamente a mesma que levou Getulio Vargas a criar os Institutos de Aposentadoria e Pensões décadas antes. A Previdência Social era ampliada de forma a aliviar as tensões entre as classes sociais brasileiras ao mesmo tempo que contribui para o desenvolvimento do país. A partir de então, a expansão do INPS passa a ser uma constante ao longo da ditadura militar, tornando-se cada vez mais abrangente e oferecendo um número crescente de serviços. Apesar da elevação dos gastos, a questão do financiamento da Previdência Social é rapidamente resolvida com a elevação de alíquotas e posteriormente com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e com Programa de Integração Social (PIS). Além disso, a incorporação de novos grupos contribuintes ajuda a Previdência Social a atravessar o período da ditadura militar superavitária, auxiliando as altas taxas de investimento apresentadas pelo país. A questão da sustentabilidade do sistema só volta a ser assunto importante na agenda política no período da redemocratização no início da década de 80.

A Previdência Social mostra-se historicamente, como uma moeda de troca na dinâmica entre a sociedade brasileira e o Estado. Troca-se direitos políticos por direitos sociais. Troca-se a possibilidade da sociedade civil escolher os próprios caminhos por uma maior participação no produto social e através da construção de uma Seguridade

Social ampla. Novamente, temos uma revolução passiva. Compensa-se a liberdade política com o paternalismo social.

A expansão dos serviços da Previdência Social tem início nessa nova fase política do Brasil através da Lei nº 5.316/67 que integrou o seguro de acidentes do trabalho aos serviços concedidos pela Previdência Social. Tal serviço era uma antiga demanda dos trabalhadores e representou uma importante conquista na época.

Posteriormente, O Decreto-Lei nº 564/69, que inicialmente só contemplava os trabalhadores rurais da zona canavieira e a Lei Complementar nº 11/71 que criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, o Pró-Rural destinando recursos para a manutenção do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), estenderam a Previdência Social as zonas rurais, colocando um fim a diferenciação de direitos sociais entre trabalhadores urbanos e rurais. O piso do sistema rural era de 50% do salário mínimo e as formas de contribuição eram através de 2% da produção comercializada no campo e de um adicional de 2,4% sobre a folha dos empregadores urbanos, constituindo esta a principal fonte.

Em 1972 a Previdência Social é finalmente estendida as empregadas domésticas e em 1973 aos trabalhadores autônomos mediante contribuição própria. Desta forma, somente em 1973, quase 50 anos depois da Lei Elói Chaves que se reconhece o direito universal aos benefícios previdenciários aos trabalhadores do setor formal, ficando excluído os trabalhadores do setor informal que entretanto passam a ter em 1974 o direito a assistência médica previdenciária gratuita.

Em 1974, o sistema de previdência brasileiro reinicia nova reestruturação, Diante do modelo econômico exclusivo implementado anteriormente e o descontentamento gerado por este, o próprio Presidente Geisel através do II PND reconhece a necessidade de pelo menos atenuar tal modelo de crescimento econômico. É dentro deste contexto que a Previdência Social é elevada a Ministério da Previdência e Assistência Social (Lei 6036/74) e intensifica suas atividades de assistência social.

Em 1977 é criado o Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), sinalizando um modelo mais amplo de Seguridade Social. O SINPAS era subordinado ao MPAS e tinha como função a concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços e programas e ainda, gestão administrativa, financeira e patrimonial. Faziam

parte do SINPAS e do novo sistema de seguridade social as seguintes instituições: Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) que seria futuramente incorporado ao Ministério da Saúde, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), INPS, Fundação Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

A expansão dos serviços, do contingente de atendidos, dos problemas burocráticos, e das novas condições macroeconômicas de alta inflação e redução do ritmo de crescimento econômico, provocaram rápido agravamento das contas da Previdência como mostra a preocupação do governo explicitado através do decreto 92.654/86 que determina a criação de uma comissão para “realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da Previdência Social e para reformulação dos planos de benefícios previdenciários”. Contudo, o país vivia, em meados da década de 80, o processo de redemocratização onde todo o foco da sociedade e do governo está voltado para os direitos civis e políticos. A reforma da previdência deveria então esperar um momento mais propício politicamente para ser debatida.

### 3 - Experiência Internacional

A reforma da Previdência Social no Brasil e no mundo é atualmente um dos temas de maior urgência a serem enfrentados pelos governos. Indubitavelmente o debate a respeito das reformas origina-se dos sistemáticos e vultosos déficits enfrentados ou previstos pela maioria dos sistemas geridos pelo governo. Nas últimas décadas, em especial a partir de meados da década de 80, a crise global da Previdência Social coloca em “xeque” o próprio Estado de Bem Estar Social e levanta a questão se o nível de proteção social alcançado pelos países passou do patamar ótimo e está prejudicando o crescimento econômico mundial.

Apesar das muitas especificidades de cada país podemos citar três causas principais para a preocupante situação da Previdência Social global. Primeiramente, a questão demográfica. Entre 1940 e 1970; os países industrializados passaram pelo fenômeno do “baby-boom” ou seja; uma elevada taxa de natalidade que alterou as pirâmides etárias gerando nos anos subsequentes um aumento na razão entre a população economicamente ativa e a população total e permitiu a construção de sistemas atuarialmente deficitários mas que em termos de receitas líquidas das despesas correntes eram inicialmente superavitários. Entretanto esta geração está aposentada ou em vias de, ao mesmo tempo que as taxas de crescimento da população economicamente ativa dos principais países industrializados caíram drasticamente colocando então pressão no sistema previdenciário. Além disso, a queda na taxa de mortalidade, em especial nas faixas etárias mais elevadas contribuem a aumentar tal pressão.

Um segundo elemento, considerando o longo prazo, é a de que a relação entre o número de anos de vida não trabalhados e o de anos de vida é um bem normal, ou seja, sociedades mais ricas querem cada vez mais deste “bem” considerando tudo mais constante. Os anos que o indivíduo médio se dedica exclusivamente ao estudo cresce claramente no mundo. Este indivíduo médio vive mais e devido em grande parte aos incentivos dos sistemas de Seguridade Social, trabalha o mesmo número de anos; quando não menos.

Como resultado, dessas duas primeiras causas, temos a elevação da razão entre beneficiários/contribuintes. A terceira causa então para a desestabilização financeira dos

sistemas de Previdência Sociais atuais em sua grande maioria é a falta de mecanismos automáticos que elevem a contribuição, reduzam as despesas ou/e exijam maior tempo de contribuição conforme o equilíbrio do sistema se deteriore.

Os debates para a solução deste cenário rondam em torno de dois eixos. O primeiro de que o sistema não precisa mudar e que basta de tempos em tempos remendar a legislação e garantir um mínimo de estabilidade. Além do mais, muitos advogam que a estabilidade não seria algo desejado; uma vez que o governo deveria contribuir para o sistema ao cobrir os déficits, sendo assim, segundo esta visão o déficit seria desejado. E de outro que deveria haver completa reordenação dos sistemas atuais. Assim, é importante qualificar os dois principais modelos de Previdência Social.

### **3.1 - Contribuição Definida X Benefício Definido**

Um sistema de contribuição definida (CD) consiste na acumulação de recursos, geralmente numa conta individual, que são corrigidos pela taxa de retorno em que tais recursos são empregados. Ao se aposentar, o indivíduo possui um estoque final de ativos financeiros; que é transformado num fluxo de pagamentos por um período de tempo ou até o final da vida; dependendo de como o sistema é desenhado.

Um sistema de benefícios definidos (BD) relaciona a história de ganhos do indivíduo dentro do sistema de Previdência Social com uma fórmula que define seu benefício. O caso em que o indivíduo recebe uma aposentadoria mínima do Estado a partir de determinada idade independente de ter contribuído é apenas uma situação excepcional. A fórmula empregada varia muito entre os países e pode ser afetada por praticamente tudo.

De acordo com esta taxonomia um sistema de CD a aposentadoria é estritamente correlacionada com as contribuições feitas sobre o salário enquanto num sistema BD, a aposentadoria depende de uma fórmula sobre o salário efetivamente ganho. Em teoria; é possível desenhar dois sistemas um de CD e outro de BD que levem ao mesmo resultado tanto do lado do financiamento quanto do lado dos benefícios. Comparemos os dois sistemas em maior detalhe em relação a uma série de aspectos. Deve-se levar em conta

que a diversidade entre os sistemas montados nos países é enorme; e assim; a comparação se baseia nos estereótipos de ambos os sistemas.

#### a) Visibilidade do Sistema

O Sistema de CD deixa claro o sistema de financiamento para todos os agentes. Todos sabem quanto estão pagando e quanto conseguiram acumular em qualquer momento do tempo. As contas são individualizadas, bastando então o contribuinte acessar a conta e conferir o seu extrato. Contudo, como os recursos são capitalizados e dependem da taxa de retorno do portfólio, quanto mais distante estiver a aposentadoria, menos claro fica para o trabalhador quanto ele irá receber quando se aposentar

Quanto ao sistema de BD, este explicita os benefícios através de uma fórmula que vincula o salário ao benefício, sendo então mais claro para o contribuinte, quanto ele irá receber. A ligação entre o quanto o indivíduo contribuiu e os seus benefícios é entretanto bastante tênue e obscura. É difícil precisar se o segurado contribuiu mais ou menos para o sistema em comparação com o benefício recebido ao longo da sua vida. Para Sachs (1988) o sistema de BD resulta numa miopia para o trabalhador: a contribuição é vista como um imposto sobre o salário e a aposentadoria um direito.

#### b) Sistema Político

Numa democracia, a visibilidade do sistema afeta seus resultados. Num sistema de CD, onde cada contribuinte sabe o quanto tem, quaisquer medida que altere as regras do jogo são claramente identificadas pelos agentes. Todos sabem quem perde e quem ganha, o que facilita aos perdedores, quanto a determinada medida, de se organizarem e lutarem pela estabilidade do sistema. Além disso, o próprio sistema de CD é menos suscetível a alterações legislativas, dado que o sistema geralmente baseia-se em contratos entre particulares, que não podem ser alterados posteriormente pela ação legislativa após a sua assinatura.

No sistema de BD, a falta de visibilidade do sistema permite uma maior maleabilidade por parte do governo. A legislação deste sistema é análoga a um contrato

incompleto: não inclui todas as contingências, a fórmula de benefício é amplamente passível de sofrer alterações e visto a evidente assimetria de informação entre diferentes grupos de interesse, estes podem pressionar a realizações de mudanças que os favoreçam e que prejudiquem grupos que nem cientes estão de suas perdas.

Neste sistema, medidas redistributivas são então mais fáceis de serem aprovadas. Dada uma determinada inflação, um determinado governo poderá dar reajustes diferentes a grupos diferentes para compensar a inflação de acordo com as preferências deste governo pela redistribuição de renda e por determinados grupos. Sendo assim, os mecanismos de reajuste apresentam algum grau de aleatoriedade de acordo com quem ganha as eleições.

Outro ponto importante é que o sistema de CD responde instantaneamente a choques exógenos. Um aumento por exemplo na longevidade é automaticamente ajustada num sistema de CD através de menores pagamentos mensais. Contudo nos sistemas tradicionais de DB é necessária alteração legislativa o que não só pode ser demorada como julgada desnecessária, elevando o risco de desestabilização do sistema.

Ainda, como dito, o sistema de CD, depende de taxas que foram pagas sobre salários ao invés de salários sujeitos a contribuição. Caso o sistema político decida alterar o valor dos benefícios, através de uma elevação da alíquota, os aposentados não ganhariam nenhum reajuste.

### c) Estabilidade Macroeconômica

O valor das aposentadorias depende num sistema de CD das taxas de retorno dos diversos portifolios. No contexto deste sistema, uma queda da taxa de crescimento do PIB ou meramente a expectativa de tal queda leva a prejuízos nos portifolios que prejudicam as aposentadorias e os gastos de consumo dos indivíduos, prejudicando então ainda mais a economia.

Num sistema de BD, tal choque exógeno tem seu efeito “amortecido” pelo fato das aposentadorias não variarem com a renda no curto prazo. Assim; as aposentadorias neste sistema funcionam como um tradicional estabilizador automático keynesiano. Contudo vale salientar, que com isso, temos elevação do déficit do governo

#### d) Risco e taxa de Retorno

O sistema de CD apresenta grave risco em relação a taxa de retorno dos portfólios. Diferentes indivíduos fazem diferentes escolhas quanto a composição de seus portfólios de acordo com suas racionalidades e propensões ao risco. Entretanto tais escolhas intertemporais são bastante complexas para a maioria das pessoas. Muitos não escolherão habilmente portfólios que se adaptem as suas propensões ao risco. Princípios de finanças não são fáceis, especialmente para pessoas mais pobres com menores níveis de instrução. As vantagens em diversificação, o conceito de tradeoff entre risco e rentabilidade, as variações do mercado e o correto posicionamento quanto a mudanças nos mercados não são conceitos intuitivos simples. Estudos mostram que embora na média os investimentos são realizados de acordo com o que a teoria de finanças sugere, alguns investem exageradamente em ações e outros nada investem. Além disso, muitos investem pesadamente em ações da própria companhia onde trabalham e também se tornam muito ativos na compra e vendas de ações perdendo razoável soma com os custos de transação.

Num sistema de BD o problema existe não pelo lado do benefício do contribuinte que esta assegurado mas sim pela receita do sistema. Na fase inicial do sistema acumula-se recursos que então são investidos. Como a escolha dos portfólios depende do que o governo escolher, a ação política em muitos casos leva a escolhas não eficientes do ponto de vista econômico, prejudicando as taxas de retorno dos investimentos.

#### e) Custos Operacionais

O sistema de BD apresenta custo operacional menor que o sistema de CD. Os custos de manutenção de contas individuais e os custos transacionais dos investimentos elevam consideravelmente os custos totais do sistema. O sistema de BD que aglutina todos os recursos numa única conta, apresenta consideráveis ganhos de escala. Além do mais, como o sistema CD é geralmente gerido por fundos privados que apresentam uma

série de “gastos” como propaganda, lucros e prêmios por aberturas de novas contas que pressionam ainda mais os custos do sistema para o trabalhador.

#### f) Distribuição de Renda

Para muitos, uma das mais importantes funções da Previdência Social é a distribuição de renda. Independentemente do sistema pode-se montar mecanismos de transferência de renda em ambos, tendo então a questão um forte viés político. Mesmo no sistema de CD, que cria contas individuais e que aparentemente torna impossível a transferência de renda, isso pode ser feito. Neste sistema o valor da aposentadoria depende não só de quanto o indivíduo tiver contribuído e quando se aposentar mas também, quanto se espera que este venha a viver. Existem então tabelas de expectativas de vida de acordo com os diferentes grupos. Por exemplo; mulheres vivem mais que os homens no mundo inteiro. Assim, com tudo mais constante, as mulheres receberiam aposentadorias menores que os homens.

Desta forma, um sistema político preocupado com distribuição de renda pode estipular a adoção de uma única tabela ou algumas tabelas de acordo com suas preferências sobre a distribuição de renda. Os mecanismos de transferência de renda dependeriam de como o governo legislasse sobre a discriminação de determinados grupos nessas tabelas. Sem discriminação de grupos, uma pessoa rica que normalmente tende a viver mais que uma pessoa pobre em média viveria, receberia determinado subsídio da camada mais pobre, sendo então o uso de uma única tabela regressivo quanto a distribuição de renda.

Contudo, neste sistema, transferências de renda são mais difícil de serem implementadas uma vez que fica mais claro aos ganhadores e perdedores de alterações legislativas. Por sua vez, no sistema de BD, existe grande maleabilidade para garantir vultosa distribuição de renda. O próprio sistema, baseia-se em transferências intergeracionais. Os trabalhadores atuais pagam para os aposentados atuais. Neste sistema a substituição da ação privada pela ação pública afeta a ligação entre esforço e recompensa individuais. Em outras palavras, o indivíduo tem incentivos a minimizar o tempo de contribuição e a maximizar o benefício através do sistema político.

### 3.2 - Reformas

Antes da Segunda Guerra Mundial, poucos países tinham sistemas de Previdência Social e os que tinham concediam benefícios bem modestos a um número limitado de pessoas. Depois da Segunda Guerra Mundial, as condições econômicas e políticas permitiram a expansão e a introdução da Previdência Social na maioria dos países. A rápida expansão da população e dos salários contribuiu para a popularidade dos sistemas de BD. Inicialmente, a maioria dos sistemas tinham fundos que eram capitalizados (Williamson 2004) em contraposição aos sistemas puros de BD, embora com o tempo tenham perdido tal característica. Os benefícios concedidos eram de três tipos; um baseado em determinadas contingências individuais que afetavam a capacidade de trabalho, outro baseado nos salários ganhos e ainda um que consistia de um benefício fixo para todos. Em geral, os dois primeiros tipos de benefícios eram concedidos enquanto o terceiro era menos comum. Em alguns países africanos e asiáticos os sistemas de CD com administração por parte do governo foram instituídos, mas a popularidade de tais modelos vem diminuindo devido aos baixos retornos, muitas vezes substancialmente abaixo da inflação (World Bank 1994).

Os sistemas previdenciários mantiveram-se praticamente inalterados até a década de 80. No início desta década, o Chile tornou-se a primeira nação a mudar radicalmente seu sistema previdenciário para um sistema tipicamente de CD, obrigatório e gerido por instituições privadas. Durante os anos 90, outras nações européias e latino-americanas utilizaram como referencial o sistema chileno e alteraram também seus sistemas de Previdência Social para de CD ou para sistemas mistos de CD ou BD.

A transição do sistema de DB para o de CD, totalmente ou parcialmente, é visto para muitos como a única solução definitiva para o problema financeiro da Previdência Social. Entretanto, em meados da década de 90, um outro modelo emergiu baseado no conceito de contas nocionais e apresentou grande aceitação. Discutiremos a seguir a reforma chilena e o sistema de contas nocionais, os dois principais paradigmas para o enfrentamento da crise da Seguridade Social mundial.

### 3.3 – Sistema Previdenciário Chileno

Não foi por mera coincidência que o Chile foi o primeiro país a implementar uma reforma da Seguridade Social em larga extensão. Já Em 1968 o então presidente Eduardo Frei Montalva sintetiza a situação caótica em que se encontrava a Previdência Social no Chile:

“Existem duas mil leis sobre a Seguridade Social no Chile. Pense no que isso significa. Duas mil leis, junto com regulações e outros acordos entre os diferentes institutos de Seguridade Social, em outras palavras, uma crescente monstruosidade. Em 66, 46 novas regras foram instituídas, seguidas de 44 em 67 e 1.238 em 68. Entretanto o Executivo não tem meios de parar essa monstruosidade. Cada grupo que contribui para a Seguridade Social tem suas próprias regras....alguns muito pequenos... e o que é pior, o país está gastando 18,1% do PIB em Seguridade Social...Qual orçamento fiscal pode sobreviver a isso?”

No começo dos anos 70 o sistema tinha saído de controle. As alíquotas de contribuição sobre salários subiram de 16% para 26%, a contribuição do governo atingiu 38% das receitas totais e além disso a razão beneficiários/contribuintes atingia o valor em 80 de 2,2. A reforma era então urgente.

Em novembro de 1980 o governo chileno aprova a lei que estabelece um novo sistema de Previdência Social baseado na liberdade de escolha e claro direito a propriedade privada das contas. O sistema de CD era obrigatório para todos os trabalhadores e optativo para os autônomos; com administração privada por parte das “Administradoras de Fondos de Pensiones” (AFP). Comentemos as principais características do novo sistema.

#### Cobertura

O sistema é obrigatório para todos os trabalhadores que ingressaram no mercado de trabalho após primeiro de Janeiro de 1983 e é opcional para autônomos. Trabalhadores que estivessem na força de trabalho após essa data poderiam escolher o antigo ou o novo

sistema. Caso escolhessem o novo, o governo daria títulos do governo que recompensavam o indivíduo pelo que esse tivesse contribuído para o sistema antigo.

#### a) Alíquota de Contribuição

O trabalhador deposita 10% de seu salário em sua conta individual (somente o trabalhador é obrigado a contribuir uma vez que os técnicos chilenos consideraram que a oferta de trabalho no país é altamente inelástica e assim todo o peso das contribuições às contas individuais recairiam de qualquer forma sobre o trabalhador). As contribuições e o retorno ganho pertencem ao trabalhador e são dedutíveis do imposto de renda. Caso o trabalhador queira, ele pode contribuir mais que 10% até um patamar de 20% sobre seu salário que também pode ser deduzido. Ainda, em 1987 uma nova lei permitiu que o trabalhador também possa contribuir para uma conta voluntária administrada separadamente da conta obrigatória pelas AFPs. Empregadores também podem contribuir para contas de seus funcionários mediante acordo prévio e essas contribuições podem ser abatidas dos impostos pagos pelas firmas.

#### b) Liberdade de Escolha

Trabalhadores podem escolher qualquer AFPs autorizada e são livres para mover seus recursos de uma AFPs para outra sem nenhum custo de transição. Atualmente, devido ao excesso de transferências que elevava os custos administrativos, limitou-se a uma mudança de AFPs a cada seis meses.

#### c) Administração e Custos

Como dito, o sistema é administrado pelas AFPs que decide a alocação dos recursos em fundos. Um ponto interessante é que as AFPs e os fundos que estas administram são duas entidades legais separadas. Se uma AFP falir, o fundo não é afetado, não prejudicando os trabalhadores. Existe livre entrada e saída, inclusive para firmas estrangeiras, contando que um certo requerimento de capital mínimo é atingido.

As AFPs são obrigadas a manter uma determinada reserva de caixa e uma reserva de lucros para enfrentar eventuais contingências. Para prover informação suficiente, o governo obriga as firmas de quatro em quatro meses a enviar um relatório completo da situação das contas.

Pelo serviço, as AFPs cobram mensalmente uma comissão fixa sobre as contas e que atinge o valor máximo de \$2,11. Cobram também uma taxa variável de administração que é necessariamente expressa como percentual do salário total do trabalhador. Esta taxa varia entre 2,49% e 2,95% com média de 2,70%.

#### d) Planos de Benefício e Condições para a Aposentadoria

O trabalhador poderá aposentar-se com 65 (homens) 60 (mulheres) e não serão penalizados caso não se aposentem. Poderão continuar a contribuir e aumentar suas pensões futuras. O trabalhador também poderá aposentar-se mais cedo contanto que tenha acumulado capital o suficiente para que a pensão seja no mínimo igual a 50% da média salarial dos últimos 10 anos e que seja pelo menos de 110% da pensão mínima garantida pelo Estado. Quanto as pensões por invalidez, o trabalhador deverá provar que perdeu mais de dois terços da capacidade de trabalho para receber uma pensão completa por invalidez e metade da capacidade de trabalho para receber uma meia pensão.

No momento em que decide se aposentar o trabalhador deverá fazer uma escolha dentre três opções. Poderá escolher o recebimento de pensão para o resto da vida corrigida para manter o seu valor real constante; através de uma firma de seguro que lhe garante a pensão em troca do saldo da conta. Poderá escolher manter o dinheiro na conta e fazer retiradas programadas de acordo com a sua expectativa de vida. Se neste caso o trabalhador morrer e ainda houver saldo na conta; esta é transferida para algum de seus beneficiários. E ainda poderá escolher uma combinação entre as duas opções anteriormente descritas. Nestes três casos o trabalhador poderá ainda, retirar da conta em qualquer momento após a sua aposentadoria, qualquer valor contanto que se mantenha como saldo na conta o suficiente para manter o direito a ter uma aposentadoria de no mínimo 120% da pensão mínima concedida pelo Estado e que seja igual a pelo menos 70% do salário de seus últimos 10 anos de trabalho.

#### f) Papel do Governo

O Papel do governo é bastante limitado neste sistema e resume-se a regulação e a função de segurador de última instância. A reforma instituiu a Superintendência de Administradoras de Fondos de Pensiones, uma agência altamente técnica longe da influência política com intuito de regular as AFPs e garantir o bom funcionamento do sistema. O governo estipula que os fundos geridos pelas AFPs deverão ter uma rentabilidade mínima; que caso não atinjam, poderá resultar na liquidação da AFP.

O governo também garante uma pensão mínima para quem não consegue capitalizar o suficiente para atingir esta pensão mínima.

#### g) Resultado

O número de chilenos afiliados ao novo sistema subiu de 1,4 milhões para quase 6 milhões em 1998 e apenas 5% dos trabalhadores escolheram permanecer no antigo sistema. Os ativos totais do sistema alcançaram 40% do PIB, um patamar considerado altíssimo para padrões de países emergentes e que segundo previsões em 2020 atingira 134% do PIB. Mais impressionante o valor da aposentadorias médias variou desde a implementação do novo sistema de \$258 (1989) até \$318 (1994). Comparando com o sistema americano de Seguridade Social; um trabalhador americano se aposentando com 62 anos ganha entre \$506 e \$743. Desta forma, como o PIB per capita americano é cinco vezes o chileno; os benefícios chilenos são relativamente altos.

O retorno médio real do sistema de pensão chileno nos 18 primeiros anos de funcionamento foi de 11,3% ao ano como mostra a tabela abaixo. Podemos observar certa variância nas taxas de retorno anuais. Os dois anos com retornos negativos correspondem as crises mexicana (1995) e aos reflexos da crise asiática (1997) que impactaram posteriormente na economia chilena e que levaram a uma queda de 25% no preço das ações chilenas. A taxa de retorno negativa de apenas 1,1% mostra a solidez do sistema chileno. As taxas de retorno são bastante satisfatórias.

Tabela 3.1  
Sistema Previdenciário Chileno, 1981-99

Ano	Taxa de Retorno Anual	Valor dos Ativos em Milhões de Dólares	Taxa de crescimento Anual <sup>1</sup> do Valor dos Ativos	Ativos/PIB
1981	12,60%	305,74	-	0,84%
1982	28,80%	970,63	217,47%	3,29%
1983	21,30%	1757,02	81,02%	5,86%
1984	2,50%	2324,01	32,27%	7,73%
1985	13,40%	3200,60	37,72%	10,03%
1986	12,30%	4184,05	30,73%	12,67%
1987	5,40%	5129,52	22,60%	14,20%
1988	6,40%	6279,28	22,41%	14,97%
1989	6,90%	7742,67	23,31%	17,65%
1990	15,50%	10254,75	32,44%	24,21%
1991	29,70%	14503,29	41,43%	31,37%
1992	3,10%	16160,43	11,43%	30,56%
1993	16,20%	20770,47	28,53%	37,02%
1994	18,20%	25066,68	20,68%	40,99%
1995	-2,50%	26646,02	6,30%	38,76%
1996	3,50%	28235,8	5,97%	39,45%
1997	4,70%	30862,9	9,30%	40,60%
1998	-1,10%	31145,57	0,92%	42,00%
1999	9,70%	34192,93	9,78%	44,20%

Fonte: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

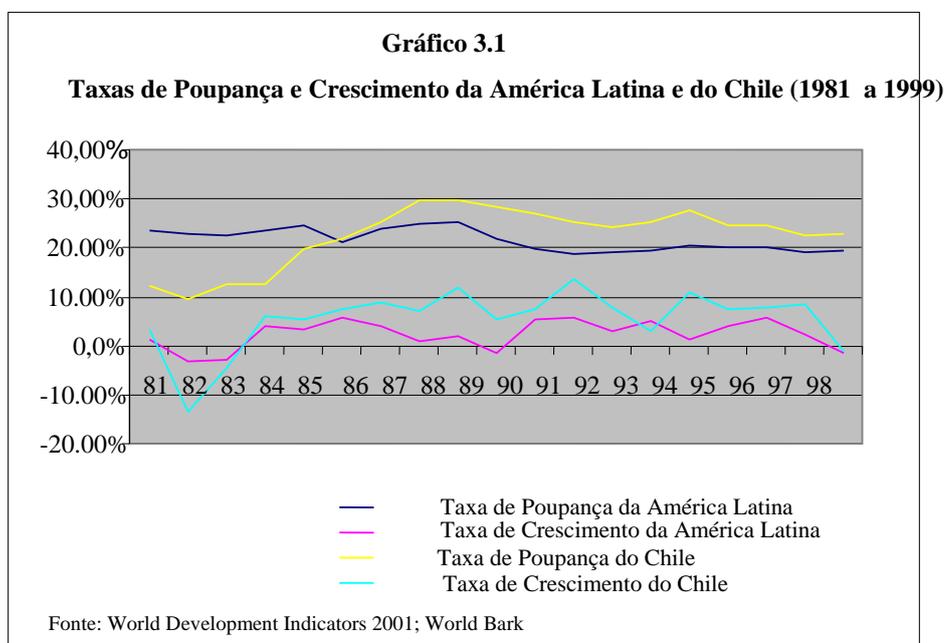
1- O novo sistema previdenciário começou a funcionar em 1981; desta forma não tem se a taxa de crescimento anual.

Quanto as variáveis macroeconômicas; embora seja difícil isolar o efeito do novo sistema temos que o resultado do Chile é brilhante se comparado as demais economias latino americanas.

### 3.4 - Comparação Com os Países Latino Americanos

Recentemente outros sete países latino-americanos; Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), México (1997) e El Salvador (1998) também privatizaram seus sistemas de Previdência Social em variantes do sistema chileno. Contudo, o mesmo desempenho macroeconômico chileno não foi atingido por estas economias, e em alguns casos, houve retração da poupança interna do país; um dos mais importantes argumentos dos defensores deste novo sistema. Entretanto como as

reformas são bastante recentes, e a última metade da década de 90 foi particularmente problemática para a região; ainda é muito cedo para se tirar qualquer conclusão.



### 3.5 - Contas Nacionais

Durante a década de 1990, Itália (1995), Letônia (1996), Quirguistão (1997), Suécia (1999), Polônia (1999) e Mongólia (2000) escolheram o modelo baseado em contas nacionais (NDC). O sistema de NDC é um modelo variante dos tradicionais sistemas de BD com uma série de mecanismos automáticos que garantem uma forte ligação entre contribuições e benefícios; um dos maiores problemas dos antigos sistemas de BD. Neste sistema, cada indivíduo contribui para uma conta nacional; entretanto tal conta é escritural, ou seja, ela é virtualmente creditada de acordo com a contribuição do indivíduo e da empresa ao longo dos anos de vida. Quando o indivíduo se aposenta o “saldo” da conta é então usado para o pagamento dos benefícios.

As contribuições nessas contas não são capitalizadas e sim indexadas. A forma que esta indexação é feita varia de país para país mas geralmente baseia-se num índice de preços ao consumidor e em alguma variável que expresse a elevação do padrão de vida

no país como o PIB per capita ou um índice que mensure a elevação real do salário na economia. É importante notar, que a rentabilidade dessas contas é consideravelmente mais baixa do que no sistema chileno, uma vez que a taxa de retorno nos mercados financeiros tende a ser maior que a elevação do PIB per capita por exemplo; contudo; neste sistema de NDC, a variância é menor de ano em ano.

Em todos os países, o benefício concedido quando o indivíduo se aposenta cai conforme a expectativa de vida sobe. A expectativa de vida é calcula baseando-se numa tabela única para ambos os sexos para garantir transferência de renda para as mulheres. Créditos extras podem ser concedidos às contas em situações previstas por lei; como o caso de mulheres em licença maternidade.

O sistema penaliza quem aposenta cedo e beneficia quanto mais tarde o trabalhador decide se aposentar. O sistema é desenhado para manter sempre o equilíbrio entre receitas e despesas e mantém reservas para desajustes momentâneos além de outros mecanismos automáticos.

Resumidamente, o sistema de contas nocionais é um aperfeiçoamento do sistema de BD corrigindo uma série de seus defeitos inerentes. Cria-se forte vínculo entre receita e despesa, aumenta-se a transparência do sistema uma vez que todo trabalhador poderá acessar quanto tem em cada conta a qualquer momento e concede os incentivos certos para evitar a aposentadoria precoce. O sistema passa a ser menos suscetível a humores políticos devido a seus mecanismos automáticos de ajuste embora ainda sofra do risco político. Como o sistema está na mão do Estado; este poderá alterar as regras a qualquer momento.

Comparando com o sistema de CD, o sistema de NDC ajuda a reduzir o impacto de transição de um sistema de BD já que no sistema de CD todo o peso da transição é colocado sobre uma geração. Ainda, permite maior flexibilidade para ação política na questão da distribuição de renda. Entretanto, não garante a liberdade individual de gerir os seus próprios recursos e garante uma taxa de retorno sobre o saldo acumulado menor. Os trabalhadores enfrentam um nível de risco menor, uma vez que o retorno de suas contas não depende da rentabilidade de ativos.

#### **4 – Previdência Social Brasileira Após a Constituição de 1988**

A Constituição de 1988 representa um importante marco para o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social no Brasil. O conceito da Seguridade Social é incorporado a nova Constituição como um conjunto integrado de ações sociais incluindo não só a Previdência Social mas também a Saúde e a Assistência Social. A importância da nova organização do sistema de Seguridade Social brasileira resulta na criação de um orçamento exclusivo; o Orçamento da Seguridade Social; separando seus gastos das demais despesas do Orçamento Federal. Este orçamento é então responsável pela implementação da maior parte dos direitos sociais no Brasil.

No título VIII; Da Ordem Social; no Capítulo II; Da Seguridade Social, a Constituição de 1988 apresenta quatro extensas seções que regulam a Seguridade Social no Brasil. Em particular a seção III; Da Previdência Social estabelece os direitos e serviços previdenciários prestados pelo Estado:

“Art. 201 A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei a:

- I-Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte avançada;
- II-Proteção a maternidade, especialmente a gestante;
- III-Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV-Salário Família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V-Pensão por morte do segurado, homem ou mulher; ao conjuge ou companheiro e dependentes.”

E na seção IV; Da assistência social, estabelece-se as diretrizes da Assistência Social.

“A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social, e tem por objetivos:

- I-A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II-O amparo às crianças e adolescentes carentes;

III-A promoção da integração ao mercado de trabalho

IV-A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiências e a promoção de sua integração à vida comunitária.

V-A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

A Constituição de 1988 reflete as preocupações com o conceito de justiça social depois de cerca de 20 anos de regime militar. De frente a forte pressão popular e fragilidade do poder executivo; tradicionalmente mais preocupado com o equilíbrio orçamentário do que o Congresso Nacional, uma série de novas medidas são aprovadas. As principais alterações ao novo Regime Geral Da Previdência Social (RGPS) são listados abaixo. Contudo, na prática, as alterações só tiveram total eficácia com a lei 8213/91.

a) O piso de todas os benefícios pagos pelo INSS passa a ser de um salário mínimo.

b) Universalização de benefícios entre a população urbana e rural.

c) Redução em 5 anos na idade limite para a concessão de aposentadoria por idade na zona rural.

d) Revisão de todos os benefícios de forma a igualarem o mesmo número de salários quando da ocasião de sua concessão.

e) Indexação de todas as contribuições salariais para fins de cálculo do benefício no momento de sua concessão e indexação dos benefícios de forma a garantir seu valor real.

As alterações levaram finalmente a igualdade plena de direitos entre a cidade e o campo, uma vez que este possuía um piso de meio salário mínimo. Garantiu a recomposição salarial para os aposentados e garantiu também que os benefícios mantivessem o seu valor real. Assegurou uma série de benefícios assistências e regras bastante generosas para a obtenção dos benefícios; especialmente na zona rural. Quanto aos servidores públicos, a nova Constituição garante aposentadorias com proventos iguais aos servidores da ativa, assegurando que os benefícios concedidos para servidores ativos serão repassados para os chamados inativos.

Uma questão que logo se faz notar nos artigos 194 a 203 que tratam da Seguridade Social é o número especialmente elevado de Emendas Constitucionais feitas em apenas 16 anos da promulgação da nova Constituição. A Previdência Social brasileira, nos seus diversos regimes, foi objeto de duas amplas reformas nos últimos cinco anos: a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, tendo como foco o regime geral da Previdência Social e a Emenda Constitucional nº 41 de 2003 com foco no regime próprio dos servidores civis.

Desta forma, ainda que tenha como mérito a universalização do sistema de proteção social, sobretudo num país tão desigual como o Brasil; a Constituição de 1988 deu maior atenção a concessão de direitos do que a forma apropriada para garantir os recursos para a estabilidade financeira do sistema. A instabilidade financeira reflete então, o numero excessivo de modificações constitucionais. Afim de garantir o mínimo de governabilidade, remenda-se a Constituição de tempos em tempos.

A nova Previdência Social no Brasil tem como características a gestão pública porém com a participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados. O financiamento é feito através do sistema de repartição com transferências inter e intrageracionais, possuindo então cinco pilares segundo o Ministério da Previdência Social MPS (2004):

“Pilar 1: Previdência Social Básica (RGPS): De caráter público, forte, quadripartite, financiamento misto, com solidariedade e inclusão.

Pilar 2: Previdência Complementar: Privado/Público, voluntário, capitalização, estreitamento entre contribuição e benefício.

Pilar 3: Regime Próprio dos Servidores Públicos e dos Militares, obrigatório, repartição, administrados pelos respectivos entes federados.

Pilar 4: Outras formas de poupança pessoal voluntária em complemento.

Pilar 5: Assistência Social: Para idosos e portadores de deficiência sob a linha da pobreza.”

A seguir, serão analisados separadamente o primeiro e o terceiro pilares. O quinto será incluído nas contas uma vez que caracterizam dispêndios da Previdência Social mas não será analisado em detalhe.

#### 4.1 - Regime Geral da Previdência Social

A política voltada ao Regime Geral da Previdência Social é formulada pelo Ministério da Previdência Social (MPS), sendo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) o órgão responsável pela sua gestão. O RGPS é de caráter contributivo, obrigatório e de amplitude nacional.

O Regime Geral da Previdência Social é o maior regime do país atendendo a todos os trabalhadores assalariados e formais do setor privado, tanto urbanos quanto rurais. Também atende ao produtor rural em situação especial definida em lei e cidadãos necessitando de assistência e possui atualmente cerca de 30 milhões de contribuintes. Constitui-se o mais importante mecanismo de proteção social no Brasil. Segundo cálculos do MPS e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o RGPS beneficia direta e indiretamente cerca de 45,1% da população brasileira, uma vez que em média existem 2,5 pessoas ligadas ao beneficiário que se beneficiam indiretamente (MPS 2003).

Ainda segundo o MPS, em 1999 e de acordo com critérios do MPS, 34% da população viviam abaixo da linha da pobreza. Caso não houvesse o RGPS este percentual seria de 45,3. Outro importante dado é que cerca de “70,8% da renda domiciliar nos municípios do interior do Nordeste (região mais pobre do país) tem origem no pagamento dos benefícios da Previdência Rural” (Najderg e Ikeda 2000).

Apesar dos seus efeitos positivos ao ampliar toda a rede de proteção social e reduzir a pobreza e a desigualdade social; o desequilíbrio das contas do RGPS, em muito fortalecido com as alterações das regras provocadas pela Constituição de 1988; provocou a urgente reforma de 1998 através da Emenda Constitucional nº 20. As principais medidas foram:

- a) Extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço.
- b) A mudança no texto constitucional de “anos de serviço” para “anos de contribuição” que afetou a concessão de aposentadoria por tempo de serviço; obrigando a contribuição efetiva para a Previdência e não apenas a prova de tempo de serviço prestado, independentemente da contribuição.
- c) Maior exigência para concessão de isenção de contribuição patronal à entidades filantrópicas

d) A mudança do método para calcular o valor da aposentadoria; através do fator previdenciário e de um salário referencia baseado em toda a vida contributiva.

e) O fim da aposentadoria especial para professores universitários

A seguir; temos os benefícios concedidos pelo INSS já considerando as novas regras aprovadas pela Emenda Constitucional n° 20.

#### **4.1.1 - Benefícios**

A Constituição de 1988 consolida os direitos previdenciários na própria carta magna da nação. A visão onde a Previdência Social é tida como um seguro social contratual; em que os segurados pagam para eventuais contingências como idade e doença dá lugar a visão da Previdência Social como parte integrante do sistema de Seguridade Social. Tal mudança de paradigma é importante uma vez que afeta a forma como a Previdência Social é financiada. Se antes, a condição de entrada no sistema é a contribuição, a partir de 1988, determinadas contingências individuais; independente de contribuições prévias, passam a serem novas formas de entrada no sistema. A Assistência Social é então incorporada as contas da Previdência Social. A seguir; temos os benefícios concedidos pelo INSS, os seus atuais requisitos para sua obtenção e a fórmula de cálculo para o seu benefício. O INSS possui piso de 1 salário mínimo e teto atual de R\$ 2.400,00

a) Aposentadorias: Por tempo de serviço: integral ou proporcional. Para ter direito a aposentadoria integral por tempo de serviço; o segurado deve provar que contribuiu 35/30 anos (H/M). Para ter direito a aposentadoria proporcional o segurado deve cumprir dois requisitos; idade 53/48 anos (H/M) e 30/25 anos (H/M) de contribuição mais um adicional de 40% sobre o tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar 30/25 anos (H/M) de contribuição. O salário de benefício será de 100% no caso da integral e 70% no caso da proporcional quando o segurado tiver a idade mínima mais 5% a cada ano que o trabalhador adiar a aposentadoria até 100%. Sobre o salário de benefício se aplica o fator previdenciário.

Por idade: Trabalhadores urbanos que completarem 65/60 anos (H/M) e trabalhadores rurais que completarem 60/55 anos (H/M). Para os Urbanos é necessário

que o trabalhador tenha contribuído 180 meses. Para os rurais é necessário provar com documentos; 180 meses de trabalho no campo. O valor do benefício será igual a 70% do salário benefício mais 1% a cada grupo de 12 contribuições até o máximo de 100%. O salário benefício para os trabalhadores inscritos até 28 de novembro de 1999 no sistema será a média dos 80% maiores salários desde junho de 1994. Esta medida tem como objetivo evitar eventuais problemas judiciais com a correção monetária. Para os que se inscreveram posteriormente vale a média dos 80% maiores salários durante toda a vida contributiva. É facultativa a aplicação do fator previdenciário.

**Invalidez:** Benefício concedido ao trabalhador que for considerada pela perícia médica da previdência incapacitado para trabalhar. O segurado deverá provar a incapacidade de 2 em 2 anos para continuar a receber o benefício. É preciso estar previamente inscrito na Previdência Social . Corresponde a 100% do valor do salário de benefício.

**Especial:** para aqueles que trabalham em condição nocivas a saúde passam a ter o tempo de contribuição necessária a aposentadoria, reduzida. O salário corresponde a 100% do salário de benefício sem incluir o fator previdenciário.

b) **Pensões por Morte:** Benefício concedido para os dependentes do segurado que dividem igualmente a pensão correspondente a 100% do benefício que o segurado recebia como aposentadoria ou receberia em caso de aposentadoria por invalidez

c) **Salário-Maternidade:** benefício de 100% do salário recebido no último mês; pelos próximos quatro meses. Mães que adotarem uma criança também possuem o mesmo direito.

d) **Salário-Família:** Auxílio pago para os trabalhadores de forma a ajudar o sustento da família. Para cada filho do trabalhador segurado com até 14 anos; R\$ 20,00 para trabalhadores que recebem até R\$ 390,00 e para quem ganha entre R\$ 390,01 e R\$ 586,19; benefício de R\$ 14,01 por filho.

e) Auxílios: Doença, reclusão; Acidente. Correspondente a 100% da aposentadoria que o segurado teria direito pelas regras de aposentadorias acima descrito.

f) Assistenciais: Rendas vitalícias por invalidez, idade e doença. Com benefícios e elegibilidade diferenciados.

#### 4.1.2 - Fórmula de Cálculo do Salário de Benefício

A Emenda Constitucional n° 20 sancionada em 1998, depois de debates que duraram cerca de 4 anos no Congresso, muito de longe reflete a proposta original; mais ousada e significativa para as contas públicas. Entretanto; possui o grande mérito de ter desconstitucionalizado a fórmula de cálculo do benefício para os trabalhadores do setor privado; o que facilita a sua modificação posterior por Lei Ordinária e que efetivamente resultou numa nova fórmula de cálculo com preocupações atuárias.

Assim, o salário de benefício do trabalhador é dado por uma nova fórmula instituída em lei ordinária a partir de 1999 e que possui dois componentes.

$$Sb = MxF$$

M = Salário de referência usado pelo INSS. Para se obter o salário de referência, utiliza-se a média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994; corrigidos monetariamente. A utilização dessa data visou não criar nenhum tipo de problema judicial referente a correção da inflação.

F = o fator previdenciário calculado da seguinte forma:

$$F = \left( \frac{TCxa}{Es} \right) \left( 1 + \frac{Id + TCxa}{Es} \right)$$

Nos quais; Tc=tempo de contribuição; a=alíquota de contribuição; Es= expectativa de vida a partir do dia da aposentadoria; Id=idade do segurado no dia que se aposenta.

O fator previdenciário funciona como um multiplicador sobre o salário de referência e foi dividido em duas partes. A primeira parte tenta captar a relação entre o quanto o indivíduo contribuiu e quando espera-se que ele receba. Supondo, por exemplo, que a alíquota de contribuição somada de empregado e empregador seja de 30% e que esse trabalhador tenha contribuído 30 anos. Assim; multiplicando; teremos o valor de 9; que significa que o trabalhador “poupou” o suficiente para 9 anos de aposentadoria. Ao dividirmos pela expectativa de vida; ajusta-se esse número. Se a expectativa de vida for de 9 anos; essa parcela do fator previdenciário será igual a 1.

A segunda parcela destacada é um multiplicador dentro do multiplicador. Ou seja; ajusta a primeira parcela de forma a considerar a idade quando o trabalhador se aposenta. Desta forma o fator previdenciário varia positivamente com relação ao tempo de contribuição; a alíquota de contribuição e a idade em que se dá a aposentadoria e varia negativamente em relação a expectativa de sobrevida após a aposentadoria do indivíduo (Nota-se que o fator previdenciário é reduzido de ano em ano devido ao aumento da sobrevida da população no momento da aposentadoria em tabela fornecida pelo IBGE). Ainda, as mulheres ao contarem o tempo de contribuição somam cinco anos e os professores com exceção dos universitários também mais cinco.

A nova fórmula de cálculo, estabelece pela primeira vez no sistema de Previdência Social brasileiro uma correlação entre quanto o trabalhador pagou e quanto este espera receber e contribui para a redução dos gastos de duas formas. Primeiramente o salário de referência deixa de ser o do final de carreira e passa a ser uma média das contribuições ao longo da vida, isso implica em redução dos benefícios porque o salário no final da vida contributiva tende a ser maior, e ainda, o fator previdenciário implica na redução do salário de benefício para quem se aposenta precocemente.

Desta forma, embora as mudanças aprovadas pelo governo FHC são relevantes; é muito difícil precisar o quanto a nova fórmula impactará nas contas públicas. Isso dependerá sobretudo; segundo o Banco Mundial (2001); da reação dos trabalhadores em relação a fórmula, em quanto a fórmula induzirá-los a se aposentar mais tarde e em quanto a fórmula incentivará a evasão do sistema dado que há redução dos benefícios. Para uma melhor análise vejamos o exemplo, utilizando a tabela 4.1. A alíquota de 0,31 foi estipulada para refletir o máximo que o trabalhador pode contribuir, 11%, mais 20%

da contribuição da empresa. A expectativa de sobrevida é dada pelo IBGE e está sendo correntemente usada pela Previdência Social.

**Tabela 4.1**  
**Fator Previdenciário**

Tempo de Contribuição		Idade da Aposentadoria <sup>1</sup>													
Homens	Mulheres	45	47	49	51	53	55	57	59	60	61	63	65	67	69
25	20	0.37	0.39	0.42	0.45	0.48	0.52	0.56	0.61	0.63	0.66	0.72	0.78	0.85	0.94
26	21	0.38	0.41	0.44	0.47	0.51	0.54	0.59	0.64	0.66	0.69	0.75	0.82	0.89	0.98
27	22	0.40	0.43	0.46	0.49	0.53	0.57	0.61	0.66	0.69	0.72	0.78	0.85	0.92	1.02
28	23	0.42	0.44	0.47	0.51	0.55	0.59	0.63	0.69	0.71	0.74	0.81	0.88	0.96	1.06
29	24	0.43	0.46	0.49	0.53	0.57	0.61	0.66	0.71	0.74	0.77	0.84	0.91	1.00	1.10
30	25	0.45	0.48	0.51	0.55	0.59	0.63	0.68	0.74	0.77	0.80	0.87	0.95	1.03	1.14
31	26	0.46	0.49	0.53	0.57	0.61	0.65	0.71	0.76	0.80	0.83	0.90	0.98	1.07	1.18
32	27	0.48	0.51	0.55	0.58	0.63	0.68	0.73	0.79	0.82	0.86	0.93	1.01	1.10	1.22
33	28	0.49	0.53	0.56	0.60	0.65	0.70	0.75	0.82	0.85	0.88	0.96	1.05	1.14	1.26
34	29	0.51	0.54	0.58	0.62	0.67	0.72	0.78	0.84	0.88	0.91	0.99	1.08	1.18	1.30
35	30	0.53	0.56	0.60	0.64	0.69	0.74	0.80	0.87	0.90	0.94	1.02	1.12	1.21	1.34
36	31	0.54	0.58	0.62	0.66	0.71	0.77	0.83	0.90	0.93	0.97	1.05	1.15	1.25	1.38
37	32	0.56	0.60	0.64	0.68	0.73	0.79	0.85	0.92	0.96	1.00	1.08	1.18	1.29	1.42
38	33	0.58	0.61	0.66	0.70	0.76	0.81	0.88	0.95	0.99	1.03	1.11	1.22	1.32	1.46
39	34	0.59	0.63	0.67	0.72	0.78	0.83	0.90	0.98	1.01	1.06	1.14	1.25	1.36	1.50
40	35	0.61	0.65	0.69	0.74	0.80	0.86	0.93	1.00	1.04	1.09	1.18	1.29	1.40	1.54
41	36	0.62	0.67	0.71	0.76	0.82	0.88	0.95	1.03	1.07	1.12	1.21	1.32	1.44	1.58
42	37	0.64	0.68	0.73	0.78	0.84	0.90	0.98	1.06	1.10	1.14	1.24	1.36	1.47	1.62
43	38	0.66	0.70	0.75	0.80	0.86	0.93	1.00	1.08	1.13	1.17	1.27	1.39	1.51	1.66
44	39	0.67	0.72	0.77	0.82	0.88	0.95	1.03	1.11	1.16	1.20	1.30	1.42	1.55	1.71
45	40	0.69	0.74	0.79	0.84	0.91	0.97	1.05	1.14	1.18	1.23	1.33	1.46	1.59	1.75

Fonte: Parametros usados pelo MPS

1 - Algumas combinacoes entre tempo de contribuicao e idade da aposentadoria nao sao claramente crivies

Por esta tabela, um trabalhador que ao se aposentar, com 35 de contribuição e 55 de idade terá um fator previdenciário de 0,74, ou seja uma considerável redução sobre o salário de benefício. Se este trabalhador adiar em 2 anos a aposentadoria terá fator previdenciário de 0,85 e se atrasar em 4 anos terá fator de praticamente 1. Desta forma a fórmula acima prejudica consideravelmente quem se aposenta cedo e beneficia quem o faz tarde. Prejudica então aqueles que se aposentarem por tempo de serviço; geralmente em idade precoce e ao mesmo tempo, devido ao fato que o fator previdenciário sobe rapidamente com mais anos de contribuição, representa um ganho para aqueles que se aposentarem mais tarde em relação a fórmula anterior.

A nova fórmula é um grande avanço pois evita subsídios indiretos para os trabalhadores com maior nível de renda. Segundo a PNAD 2002 quanto maior for o nível de escolaridade do trabalhador, maior será o crescimento da renda com o passar dos anos. A fórmula anterior que tomava como base apenas os últimos 3 anos de contribuição; fornecia aos trabalhadores com maior nível de escolaridade um benefício muito superior ao que autarialmente teriam direito; enquanto pouco afetava os trabalhadores de menor nível de escolaridade, que mantinham praticamente o mesmo nível de renda, independentemente da idade.

A nova fórmula entretanto não oferece significativos incentivos para filiação de novos contribuintes sem vínculo empregatício formal. Suponha o seguinte modelo em que o trabalhador contribuiu sempre sobre um salário mínimo (50% dos trabalhadores autônomos em 2002 contribuem sobre um salário mínimo como pode ser visto no gráfico abaixo). O trabalhador autônomo possui duas opções; não contribuir e receber a assistência ao idoso igual a um salário mínimo aos 65 anos de idade ou contribuir para o sistema e ficar sujeito às regras do INSS; para simplificar o trabalhador requerirá a aposentadoria aos 65 anos de idade. Suponha também que o trabalhador só extraia utilidade com o benefício da aposentadoria; não levando em conta outros benefícios. Com esses parâmetros podemos construir a tabela do fator previdenciário, observando as regras para aposentadoria por idade e que representa em última análise quantos salários mínimos o individuo receberá.

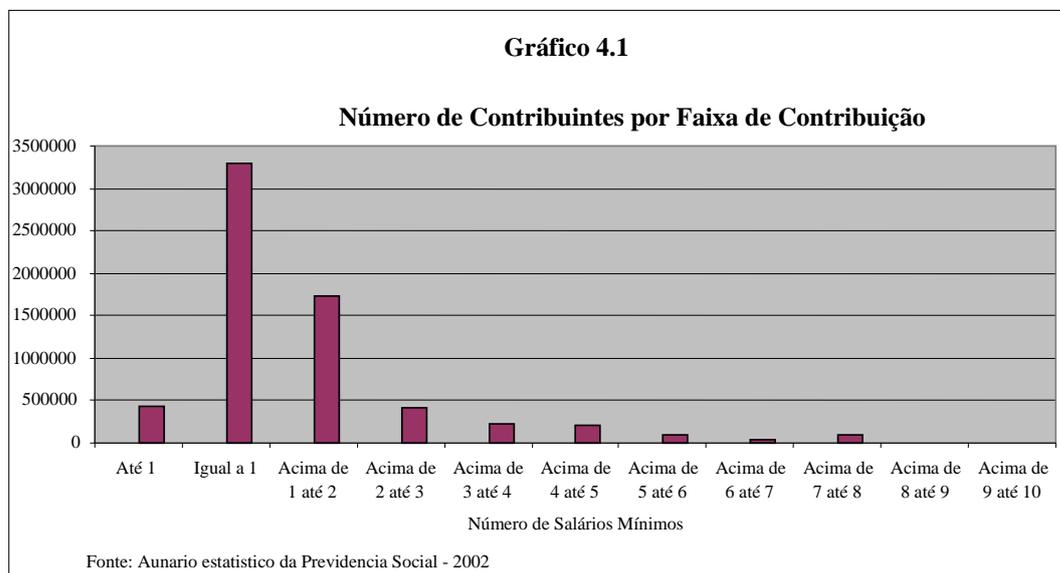
**Tabela 4.2**

Tempo de Contribuição <sup>1</sup> X Número de Salários Mínimos <sup>2</sup>															
25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
0.78	0.82	0.85	0.88	0.91	0.95	0.98	1.01	1.05	1.08	1.12	1.15	1.2	1.2	1.3	1.29

1 - Parâmetros estipulados pelo modelo

2- O Beneficiário não pode receber menos do que um salário mínimo

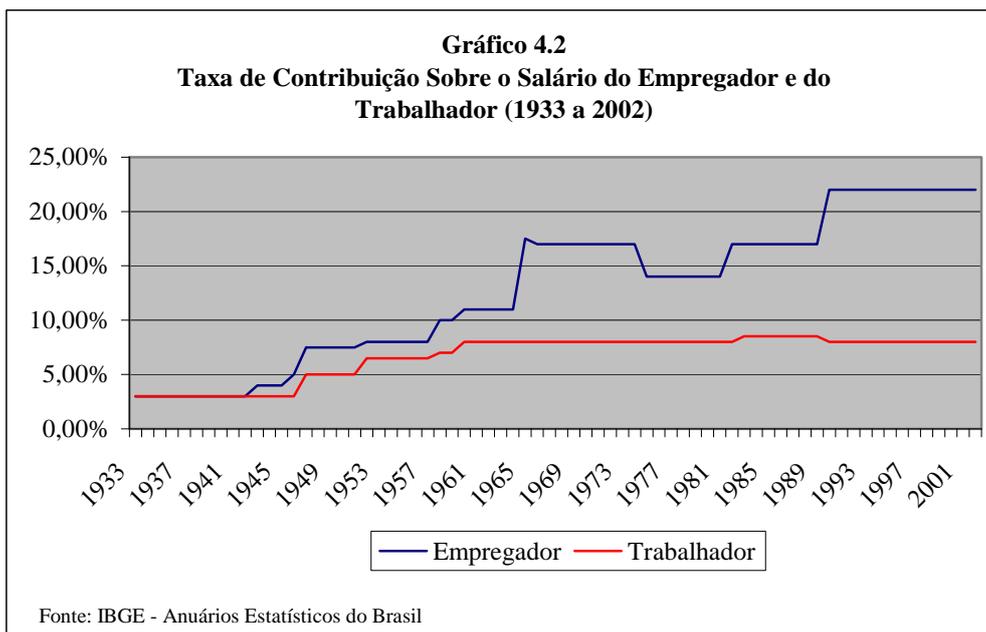
A partir da tabela 4.2 podemos notar que com o trabalhador autônomo decidindo-se aposentar com 65 anos de idade; caso tenha contribuído menos do que 32 anos o homem e 27 a mulher, receberá um salário mínimo (piso do sistema). Assim, neste caso o trabalhador periferia não contribuir. Ele só terá incentivos a contribuir caso sua contribuição passe de 32 anos para o homem e 27 para a mulher.



### 4.1.3 - Financiamento

Originalmente, a contribuição sobre a folha de pagamentos tanto por parte dos empregadores quanto por parte dos trabalhadores eram a única forma de financiamento do sistema de Previdência Social no Brasil. A contribuição dos empregados (até 3 salários mínimos) e empregadores (valor médio) vem subindo constantemente ao longo do tempo como mostra o gráfico 4.2.

Nota-se que em 1938 a contribuição média do empregador e trabalhador era de cerca de 3% enquanto que no final do século a alíquota já atingia em média 22% e 10% respectivamente. Os valores das alíquotas atuais dependem no caso do empregador da periculosidade da atividade exercida pela empresa, que podem ser de mais 1, 2 ou 3 pontos percentuais a mais sobre 20% Para o trabalhador; quanto maior o número de salários mínimos, maior a alíquota, sendo para a faixa de até 3 salários mínimos, de 7,65%. Atualmente, a contribuição dos empregadores não possui teto; enquanto a contribuição dos trabalhadores pode ser até no máximo sobre R\$ 2.400,00



Mesmo com as elevadas alíquotas de contribuição; os crescentes gastos do sistema de Previdência Social brasileira obrigaram a busca por novas fontes de financiamento do sistema. Politicamente impedido de elevar as alíquotas sobre a folha de pagamentos; dado a pressão dos trabalhadores e uma vez que acreditava-se que a elevação da alíquota poderia levar para “o lado errado da curva da Laffer”, reduzindo as receitas; novas formas de financiamento foram buscadas pelo governo. A Constituição de 1988 garante outras formas de financiamento ao sistema; ao “ligar o Tesouro Nacional a o INSS” assegurando a impossibilidade de déficit financeiro do INSS.

Devemos entretanto antes de continuarmos fazer uma ressalva sobre as receitas do sistema. Dentre a literatura a respeito da situação fiscal da Previdência Social brasileira existe uma clara divergência na consideração do que deve ser levado em conta como receita e daquilo que não deve ser levado em conta. A discórdia é causada pela forma que o orçamento é estruturado no país. Com a Constituição de 1988, surge a figura do orçamento da Seguridade Social; abrangendo Previdência Social; Saúde e Assistência Social. A inclusão de três importantes instituições dentro de um único orçamento dificulta a avaliação do “real” Orçamento da Previdência Social. Quanto as despesas do Orçamento; não há problemas. O Orçamento Federal considera toda as despesas

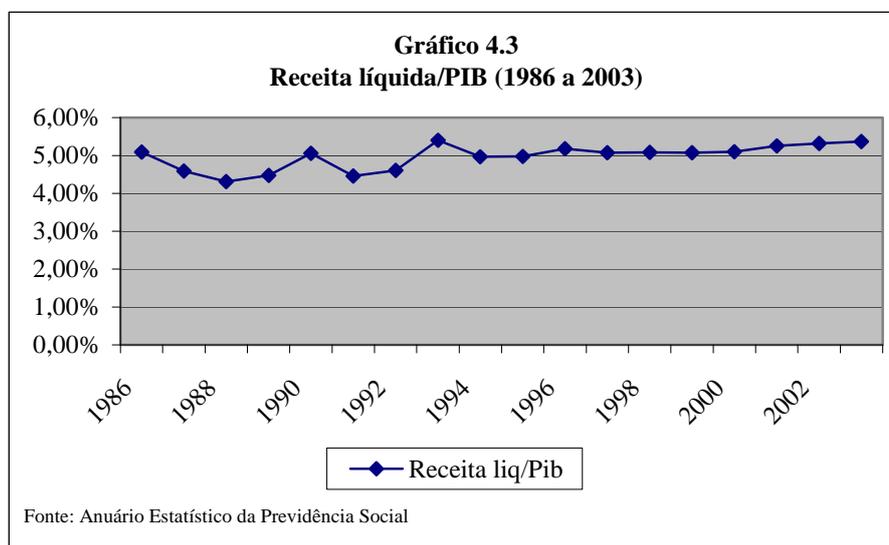
previdenciárias do INSS sobre uma única conta de forma clara e consolidada, não restando dúvidas sobre os gastos da Previdência Social em sua atividade fim.

Quanto a receita; não existe consenso. O Orçamento da Seguridade Social foi instituído com as seguintes principais fontes de receita: contribuição sobre a folha de salário, contribuição sobre o lucro líquido das empresas (CSLL), contribuição sobre o faturamento (Cofins) e outras contribuições de menor importância, além da contribuição previdenciária arrecadada pelo INSS. Posteriormente adicionou-se por Emenda Constitucional, a contribuição provisória sobre movimentação financeira (CMPF), que apesar do nome; aparentemente terá vigência permanente. Assim, que receitas considerar quando analisarmos a Previdência Social dado que não existe receita diretamente vinculado a Previdência Social, apenas a Seguridade Social?

Por um lado autores como Magalhães (2003) entendem que a Previdência Social “ não tem déficit porque está ancorada no conceito constitucional da Seguridade Social, que assegura recursos ilimitados para a manutenção de suas despesas”. Assim as receitas da Previdência Social estariam incluídas no todo da Seguridade Social, discutindo apenas a qualidade de tais gastos dentro do sistema de Seguridade Social. Por outro lado outros autores como Giambiagi consideram que “o argumento de não haver possibilidade de déficit financeiro seria válido apenas se não existissem vasos comunicantes entre o Tesouro Nacional e o INSS, que levam aquele a financiar o desequilíbrio deste.”. Neste caso o autor considera que as receitas “normais” do sistema de Previdência Social brasileiro baseiam-se unicamente na contribuição sobre a folha de pagamento. Sendo a diferença entre essa receita e a despesa, cobertas pelo Tesouro Nacional.

Esta monografia, tomará como base a concepção de receita descrita pelo último autor. O INSS recolhe apenas a contribuição sobre a folha de pagamentos enquanto o Tesouro Nacional recolhe todas as demais contribuições. Assim sendo, a receita do sistema será considerado como a diferença entre o que o INSS recolhe menos transferências a terceiros; resultando então no conceito de receita líquida. As outras contribuições mencionadas, embora sejam usadas constitucionalmente equivocadamente; são usadas em parte, fora do orçamento da Seguridade Social e financiam outras áreas do governo e na prática possuem todas as características de imposto; mas que são chamadas de contribuição afim de não serem repartidas com os demais entes federativos.

A receita líquida em relação ao PIB desde 1986 da contribuição sobre a folha de pagamentos pode ser vista no gráfico 4.3 abaixo.



Vemos que desde antes da Constituição de 1988 existe uma considerável estabilidade na receita do INSS se situando na casa dos 5% do PIB, com pequena elevação nos últimos anos. Desta forma a Constituição de 1988 não teve impactos sobre a receita desta forma de contribuição. Isso significa que as transformações do mercado brasileiro com o aumento da informalidade que ocorreu na economia brasileira na década de 90 e início desta, a tendência cada vez maior de remunerar o empregado com participação nos lucros, além do aumento da taxa de desemprego, está sendo compensada por outras receitas.

Outro fator importante sobre a receita é a sua composição espacial. A maior parte da receita da Previdência Social é obtida nas áreas urbanas. A receita da área rural é baixa quando comparada as despesas enfeitadas pelo subsistema da previdência na área rural.

**Tabela 4.3**  
**Arrecadação Rural (2001 a 2003)**

Ano	Arrecadação Rural Líquida (em Milhões de R\$)	Em Percentagem do PIB
2001	2.461	0,21%
2002	2.744	0,20%
2003	2.909	0,19%

---

Fonte: Delgado (2001)

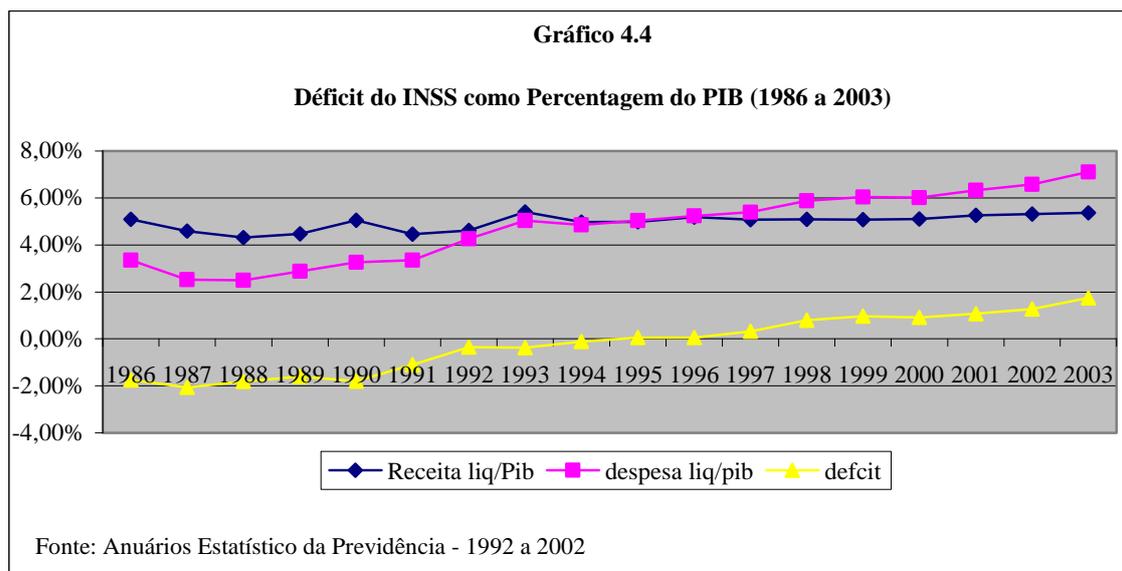
Isso ocorre porque segundo Delgado (2003) “Como consequência da nova disposição constitucional – regulamentada em lei desde 1991 – temos hoje dentro do Chamado Regime Geral da Previdência Social (RGPS) um sistema de Previdência urbana, vinculado ao contrato formal de trabalho, nos moldes de um seguro social contratual ; e uma Previdência rural, desvinculada do contrato de trabalho, mas ancorada no reconhecimento do trabalho informal em regime de economia familiar como fonte legitimador do direito previdenciário, na perspectiva da seguridade social”. Assim; existem duas regras de acesso ao sistema de Previdência Social brasileiro, uma para os trabalhadores urbanos e outra para os rurais especiais. Aos trabalhadores urbanos; é necessário a contribuição sobre a folha de pagamento; para os trabalhadores rurais especiais não é necessário.

Além disso, a de contribuição; descrita no próprio texto constitucional (art. 195), institui a aplicação de uma alíquota sobre a produção comercializada por esses trabalhadores (3% até 94 e a partir de então 2,2%) e posteriormente por pessoas físicas, empresas jurídicas rurais (alíquotas de 2,2% a 2,7%) e a agroindústria (2,5%); contudo a inexistência da produção comercializada, não exclui o trabalhador do sistema. Ainda, segundo o Censo Agropecuário Brasileiro de 1996 o valor bruto da produção para cerca de 78% dos estabelecimentos familiares era de até 2,5 salários mínimos. Assim; a contribuição deste público é bastante diminuta. Também são considerados recursos do subsistema rural da Previdência Social as contribuições dos empregados rurais formais, que não pertencem a categoria dos trabalhadores rurais especiais.

Ainda, a vinculação formal entre as contribuições dos trabalhadores urbanos para os rurais deixou de existir a partir de 1988. Entretanto como o subsistema rural é deficitário; os recursos dos trabalhadores urbanos, na prática, são dirigidos para o campo. Os trabalhadores urbanos subsidiam os trabalhadores rurais

#### **4.1.4 - Despesas**

As despesas com benefícios do INSS como percentual do PIB podem ser verificados na tabela abaixo, assim como novamente as receitas. As despesas do INSS aqui consideradas, não incluem os gastos administrativos com o sistema; nem os benefícios não-previdenciários.



Percebe-se que os gastos possuem trajetória crescente enquanto a receita mostra certa estabilidade nos últimos anos. O resultado, como não poderia de ser, é o crescente déficit da Previdência Social.

O processo de deterioração das contas da Previdência Social inicia-se com a Constituição de 1988 e seus generosos benefícios que elevam os gastos subsequentes já em 1990. Posteriormente em 1991, as novas regras para o cálculo do benefício são aprovadas, e os muitos que esperavam se beneficiar com as novas regras e postergaram a requisição da aposentadoria, o fizeram, o que explica a drástica elevação dos gastos. Em apenas 7 anos, o superávit do sistema de 1,8% do PIB em 1989 se transforma em um déficit de 0,06% do PIB em 1995.

Nota-se que o crescimento das despesas com relação ao PIB está correlacionada com a taxa de crescimento da economia. O valor da correlação linear da taxa de crescimento da razão despesa/PIB com a taxa de crescimento do PIB a partir de 1991

com todas as novas regras é de -0,41 indicando que a maior expansão do PIB está correlacionado com menor dispêndio em relação ao PIB. Por sua vez; ao calcularmos o valor da correlação linear da taxa de crescimento da receita com a taxa de crescimento do PIB temos 0,09; indicando não haver correlação. A receita previdenciária permanece constante com relação ao PIB.

Desta forma, apesar da pequena amostra que impede uma análise estatística mais apurada, o argumento de que, segundo Mgalhães (1993) “não há evidências de quaisquer problemas estruturais que justifiquem uma drástica revisão do esquema de financiamento dos benefícios da Seguridade Social que atravessa como tudo o mais no país, período de turbulência meramente conjuntural, fruto da perversa continuidade da recessão e da inflação” faz sentido, uma vez que o déficit da Previdência Social aumenta em períodos de baixo crescimento. Entretanto evidencia ao mesmo tempo a fragilidade do sistema brasileiro.

A falta de mecanismos automáticos para o ajuste da despesa em fases de baixo crescimento econômico, típico de um sistema de BD tradicional, é uma ameaça a estabilidade das contas públicas brasileiras. O sistema político, como se sabe, demora a fazer os ajustes necessários. Num contexto como o das últimas duas décadas onde o crescimento econômico foi muito inferior aos padrões históricos, eleva-se os esforços que o país faz para o pagamento dos benefícios gerando-se uma contradição fundamental. O sistema de DB pressupõe solidariedade inter e intrageracional; entretanto a falta deste mecanismo automático impede que o custo de uma eventual recessão seja socializada com os que recebem benefícios. Na própria Constituição fica claro que não pode haver redução real dos benefícios, e numa eventual depressão econômica, o valor de cada benefício em relação ao PIB aumenta.

Contudo, a indexação dos salários a inflação apesar de prejudicar as contas públicas em momentos de depressão, também beneficia em momentos de expansão. Com exceção do piso que varia de acordo com o mínimo, o sistema brasileiro não prevê nenhum repasse da “melhora do desempenho da economia” como por exemplo o uso do PIB per capita para reajustar os benefícios; de forma a manter o percentual dos benefícios com relação ao PIB constante, como ocorre em alguns países. Desta forma; não se explicaria uma elevação tão rápida das despesas previdenciárias somente devido a

questão conjuntural de crescimento econômico como Magalhães afirma, mas existe componente estrutural claro.

As tabelas 4.4 e 4.5 abaixo mostram a expansão real do valor médio dos benefícios nas principais categorias. Nota-se que nos últimos anos; a expansão real do valor dos benefícios tem sido ligeiramente superior a expansão do PIB e assim; não se pode culpar a elevação do valor dos benefícios como causa do desequilíbrio da Previdência Social . A questão demográfica tem maior relevância.

**Tabela 4.4**  
**Benefício Médio pago pelo INSS por Grupo de 1995 a 2002 (em Valores de 2002)**

Grupos Principais	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aposentadoria por Idade	190,77	198,45	203,97	215,41	207,66	213,98	228,53	225,99
Tempo de Serviço	655,31	701,00	730,99	760,78	732,68	735,43	738,85	719,24
Aposentadoria po Invalidez	205,30	217,66	227,59	242,20	241,14	251,12	264,70	270,62
Pensão	224,60	239,58	251,85	272,49	266,33	244,22	257,34	260,65
Auxílio Doença	269,29	300,29	330,92	375,61	405,52	432,75	449,44	451,14
Outros	185,74	193,33	199,30	211,54	204,27	218,15	233,16	234,06
<b>Total</b>	<b>268,64</b>	<b>289,49</b>	<b>307,59</b>	<b>328,51</b>	<b>318,60</b>	<b>317,32</b>	<b>329,64</b>	<b>327,63</b>

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência - 1992 a 2002

**Tabela 4.5**  
**Taxa de Crescimento Real Média dos Benefícios por Grupo; do Salário Mínimo e do PIB de 1995 a 2002**

Grupos Principais	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995-2002
Aposentadoria por Idade	4,0%	2,8%	5,6%	-3,6%	3,0%	6,8%	-1,1%	18,5%
Tempo de Serviço	7,0%	4,3%	4,1%	-3,7%	0,4%	0,5%	-2,7%	9,8%
Aposentadoria po Invalidez	6,0%	4,6%	6,4%	-0,4%	4,1%	5,4%	2,2%	31,8%
Pensão	6,7%	5,1%	8,2%	-2,3%	-8,3%	5,4%	1,3%	16,0%
Auxílio Doença	11,5%	10,2%	13,5%	8,0%	6,7%	3,9%	0,4%	67,5%
Outros	4,1%	3,1%	6,1%	-3,4%	6,8%	6,9%	0,4%	26,0%
<b>Total</b>	<b>7,8%</b>	<b>6,2%</b>	<b>6,8%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>3,9%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>22,0%</b>
Salário Mínimo	2,2%	1,8%	6,6%	-4,0%	4,8%	10,7%	-1,3%	22,0%
Taxa de Crescimento do PIB	2,7%	3,3%	0,1%	0,8%	4,4%	1,3%	1,9%	15,0%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência - 1992 a 2002

Segundo o IBGE em 1940 a expectativa de vida ao nascer do brasileiro era de 42 anos e em 2002 a expectativa de vida havia subido para 69. Mais relevante do que a expectativa de vida para a Previdência Social é a esperança de sobrevivência do cidadão após a sua data de aposentadoria que pode ser vista na tabela abaixo. Para a faixa dos que se aposentam com 50 anos de idade; a expectativa de sobrevivência subiu de 19 na década de 30 para 26 em 2001; ou seja quase 40%.

**Tabela 4.6**  
**Expectativa de Sobrevida**

Idade	1930-1940	1970-1980	2001
0	41	57	69
10	47	55	62
20	39	46	52
30	32	38	43
40	25	30	34
50	19	23	26
55	16	20	22
60	13	16	18
65	11	13	14
70	8	11	11

Fonte: IBGE - Anuários Estatísticos do Brasil

Ao mesmo tempo que a esperança de sobrevida aumentou consideravelmente, a taxa de fecundidade vem decrescendo continuamente; movimento este que vem se intensificando nas três últimas décadas como pode ser visto na tabela 4.7. A combinação desses dois efeitos demográficos resulta então, na alteração da pirâmide etária do Brasil, que deixa de ser gradativamente um país “jovem”. Para a Previdência Social o resultado é um crescimento menor dos contribuintes do que dos beneficiários. O brasileiro, cada vez mais trabalha uma parcela menor da vida e passa a ser por mais tempo dependente do Estado.

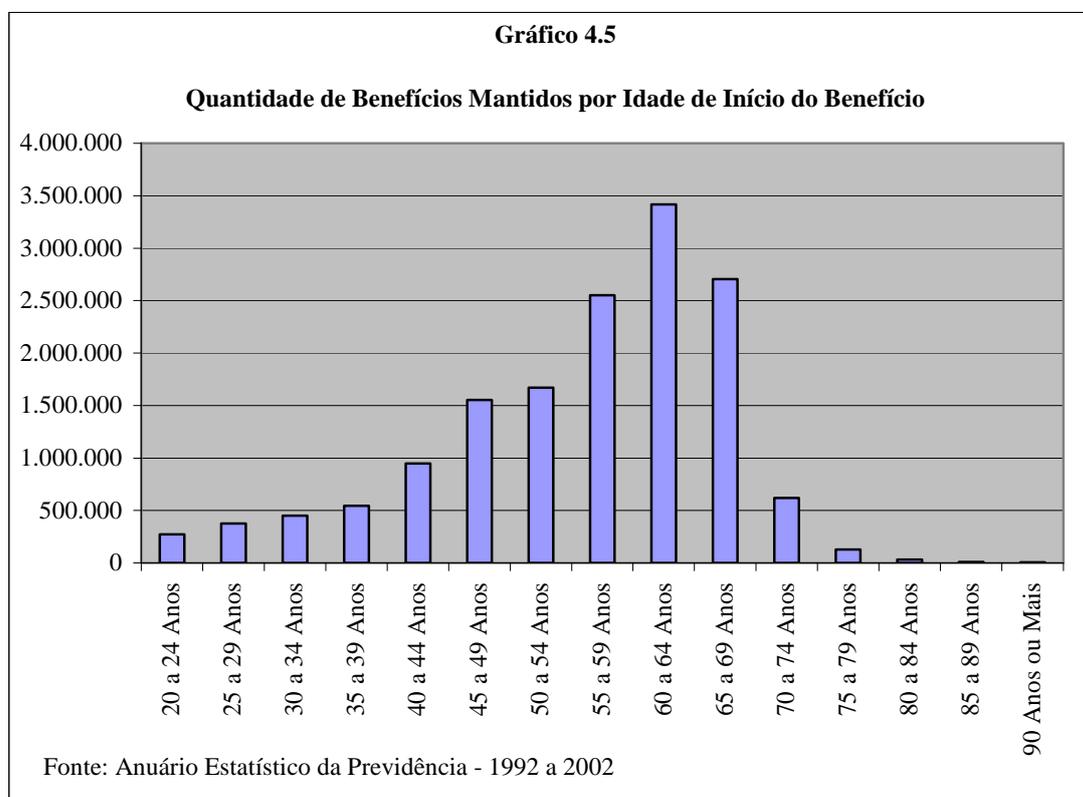
**Tabela 4.7**  
**Taxa de Fecundidade no Brasil**

Década	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-91
TFT-Brasil	6,2	6,16	6,28	5,76	4,35	2,6

Fonte: IBGE - Anuários Estatísticos do Brasil

A queda da relação beneficiário/contribuinte é uma tendência histórica não só no Brasil como também no resto do mundo e pressiona a maioria dos sistemas de

Previdência nacionais. Todavia, a velocidade na queda dessa relação é agravada no Brasil pela figura da aposentadoria por tempo de serviço, uma excepcionalidade brasileira visto que na quase totalidade dos outros países; este tipo de aposentadoira não existe ou deixou de existir. Esta modalidade tem um peso importante na explicação do crescente déficit do sistema previdenciário. Da forma como está estruturado tal benefício; existe um grande incentivo para a aposentadoria precoce no Brasil. No gráfico 4.5 abaixo, pode-se verificarr segundo dados de 2002 a idade de início dos benefícios mantidos pela Previdência.



Nota-se um número exagerado de benefícios na casa dos 45 a 55 anos, explicado pela concessão de aposentadoria por tempo de serviço. Pessoas estas que estão muitas vezes no seu ápice produtivo e que poderiam estar contribuindo com a nação. Além do mais a aposentadoria por tempo de contribuição é socialmente injusta uma vez que a idade de início do benefício é relativamente baixa e porque dentre os beneficiários não

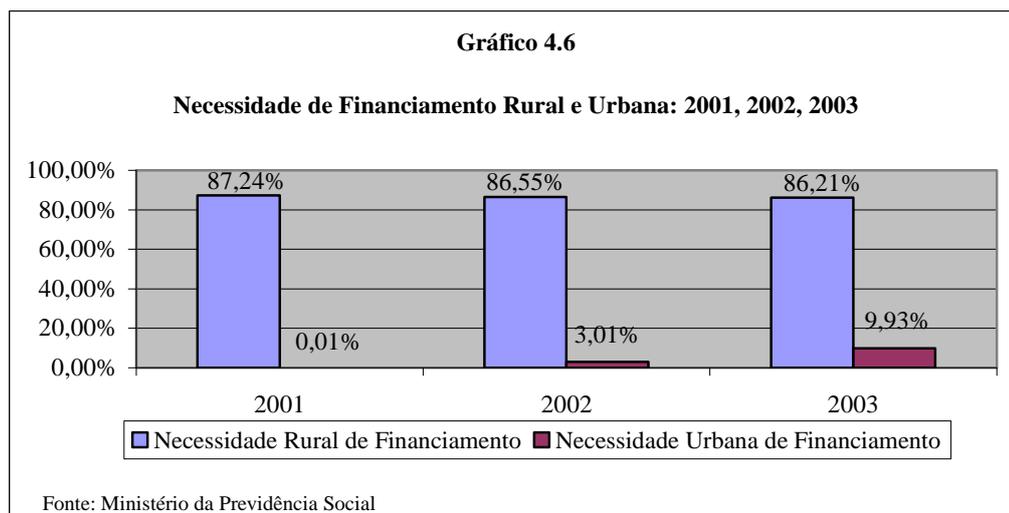
estão incluídos as camadas mais pobres da população. É justamente nesta categoria que se encontra o maior benefício médio.

Desta forma, segundo Teixeira (1990); “A única justificativa para a existência deste regime seria a de beneficiar as populações de baixa renda, em geral submetidas a condições de trabalho muito mais desgastantes. Tal, no entanto não se dá, o que implica em pagamento de uma renda pública a uma parcela da sociedade cuja força de trabalho e cuja capacidade intelectual não se esgotam e que, na maioria dos casos, continuará ativa”. Complementando, a população de baixa renda não se beneficia porque em grande maioria das vezes não consegue estabilidade num emprego formal, o que leva a esses trabalhadores deixar de contribuir vários anos e porque o ônus da prova recai sobre o trabalhador, sendo que o trabalhador de mais baixa renda não consegue na maioria das vezes guardar e atender a documentação pedida. Além disso, os trabalhadores da classe média e alta tendem a começar mais cedo a contribuir para o sistema, porque desde cedo são orientados e ajudados pelos próprios pais a fazê-lo.

A aposentadoria por tempo de serviço é particularmente danosa ao déficit da Previdência Social porque é a categoria com maior benefício médio e ao mesmo tempo, até 1998, a que apresentava maior taxa de expansão. Contudo, nota-se a partir de 1999, uma quebra de tendência da expansão dessa categoria de benefício; passando a ser a que cresce mais devagar. A nova fórmula de cálculo do benefício, que penaliza quem se aposenta cedo pode ser a causa; entretanto ainda é muito cedo para qualquer conclusão definitiva se essas novas regras vão ter relevante efeito no incentivo dos brasileiros a se aposentarem mais cedo.

Outra categoria que também se mostra bastante problemática é a aposentadoria na área rural. Enquanto na área urbana, a receita e a despesa apresentam-se em melhor situação; com quase toda a necessidade de financiamento sendo coberta pelas contribuições sobre a folha de salário; o sistema previdenciário na área rural encontra-se gravemente e estruturalmente em uma situação deficitária. O gráfico 4.6 mostra a necessidade de financiamento da Previdência Social desagregada entre a área rural e a urbana. A falta de fontes de receita apropriados no âmbito rural e a ação distributiva, assistencial promovida pelo Estado são as principais razões. Contudo, percebe-se nos últimos anos; razoável estabilidade na necessidade de financiamento no campo; enquanto

na zona urbana; a necessidade de financiamento expande-se rapidamente, atingindo em 2003, cerca de 10%



## 4.2 – Regime Próprio do Servidor Público

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é o regime especial assegurado aos servidores públicos civis e militares titulares (estatuários) de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e de 2207 municípios que aderiram a este regime, incluído suas autarquias e fundações. No RPPS o servidor recebe sua aposentadoria diretamente do Estado; alterando apenas a sua condição de ativo para inativo.

A Constituição de 1988 teve um grande impacto na Previdência no que se refere aos servidores públicos, discriminados no artigo 39 e no extenso artigo 40 que trata exclusivamente das suas aposentadorias e pensões. A partir dela ficava assegurado a União; os estados e os Municípios a possibilidade de instituir regimes jurídicos únicos para os servidores garantido os privilégios descritos na Constituição.

De imediato, houve grande incentivo aos estados e municípios para que criassem regimes próprios de Previdência; transformando funcionários celetistas em estatutários. Os estados e municípios que aderissem ao regime próprio não precisavam mais contribuir

para o INSS e nem para o FGTS; reduzindo em cerca de 30% os gastos com a folha de pagamento. Além do mais; recebiam compensação imediata do INSS pela transferência dos servidores ao novo regime e também recebiam novos recursos provenientes da contribuição dos servidores. A visão imediatista de alívio nas contas públicas deu lugar a preocupação de longo prazo da sustentabilidade deste novo regime. “Os regimes únicos” multiplicaram-se então. O resultado é que segundo Pinheiro (1999) para a maioria dos Estados e municípios, cerca de uma década depois, mais de 40% dos gastos com a folha de pagamentos é formado por aposentados e pensionistas.

Através da filiação ao RPPS ficava assegurado ao servidor público, entre outras medidas, a aposentadoria com proventos iguais a última remuneração e a paridade de benefícios e vantagens entre os servidores ativos e inativos; dois importantes privilégios do funcionalismo público.

Apesar das regras bastante generosas para o servidor público e os dispêndios que estas acarretam, foi tocante a falta de preocupação pelo equilíbrio financeiro dos regimes durante a elaboração da Constituição. Mesmo depois de elaborada a Constituição e anos depois de normalidade democrática, ainda não se sabia o tamanho do problema. Foi apenas em 1995, diante da necessidade de se realizar um ajuste fiscal no âmbito da União que finalmente os gastos com as aposentadorias e pensões foram devidamente mensurados e se chegou a conclusão da importância destes gastos nas despesas gerais da União. Seria então necessário reduzir tais gastos.

A Emenda Constitucional nº 20; depois de ser amplamente debatida por quase quatro anos pelo Congresso Nacional ficou muito aquém do esperado com relação a redução dos gastos previdenciários, especialmente em relação ao setor público. Para estes foi aprovado; o fim da aposentadoria especial para professores universitários; aeronautas entre outras e foi estabelecido requisitos para a aposentadoria integral; exigindo idade mínima de 60/55 (H/M) para os servidores, 10 anos como servidor, 5 anos no cargo efetivo; acabando com a “velha tradição” de promoção na véspera da aposentadoria e tenham contribuído por 35/30 (H/M) anos. Contudo, as mudanças mais importantes foram a unificação das regras aplicadas ao regime do servidor civil em nível federal, estadual e municipal, bem como a permissão para que a União; Estados, Distrito Federal e Municípios passassem a adotar teto para o pagamento dos proventos de aposentadoria e

pensões igual ao fixado pelo RGPS; desde que fosse implementada a previdência complementar para os servidores, criando então um sistema previdenciário com dois pilares. Tal modelo só será implementado uma vez que for aprovada lei complementar regulando este novo pilar e que ainda está em tramitação no Congresso. Com tal alteração, abre-se importante caminho em direção a unificação futura dos sistemas de Previdência .

Para os servidores públicos militares, que não foram incluídos na Emenda Constitucional n° 20; estes mantiveram seu regime próprio inalterado. No entanto; algumas mudanças foram posteriormente aprovadas sobre as regras relativas a sua contribuição; a suas aposentadorias e a pensões. A partir de 2001, esses servidores passaram a contribuir com alíquota de 7,5% para aposentadoria e de 3,5% para a assistência médica perfazendo um total de 11%. Para aqueles que quiserem deixar pensão para as filhas solteiras maiores de 21 anos; essa contribuição é elevada em 1,5 pontos percentuais. Anteriormente, os militares contribuía apenas com alíquota total de 4,1%. Também como determinado para os civis; acabou-se a possibilidade de promoção na passagem para inatividade bem como a contagem em dobro do tempo de serviço relativo a licenças e férias não gozadas. Aprovou-se também o fim do tempo de permanência na academia militar para o computo do tempo de serviço para a aposentadoria.

A pouca eficácia das novas medidas em reduzir o elevado déficit da RPPS levou a nova reforma concluída em dezembro de 2003 com a Emenda Constitucional n° 41 focando justamente os servidores públicos civis; ficando os militares novamente de fora. O sucesso político da aprovação da Emenda está estritamente ligado a aprovação anterior da Emenda n° 20. Como os contribuintes do INSS estavam de fora da nova Emenda tendo sido afetados pela anterior; estes foram sensibilizados pela imprensa e pelo governo da importância da reforma e apoiaram as novas regras. As principais medidas da Emenda Constitucional n° 40 encontra-se abaixo:

a) Passa a ser necessário 20 anos no serviço público; 10 anos na carreira em que se aposenta e 5 anos no cargo efetivo para a aposentadoria de integral além de respeitar a idade mínima. Quem se aposentar mais cedo sofre desconto de 3,5% cada ano com a regra de transição e para quem se aposentar a partir de 2006 o desconto é de 5% ao ano

b) Os atuais aposentados e pensionistas terão que contribuir para a previdência com 11% do valor dos benefícios que estiver acima de R\$ 1.440,00 para os servidores da União, e de R\$ 1.200,00 para os servidores estaduais e municipais. Para quem se aposentar após a promulgação da reforma, terá que contribuir com 11% sobre o exceder R\$ 2.400,00 independentemente da esfera de governo.

c) Após a promulgação da reforma, as pensões que forem concedidas serão equivalentes ao benefício que as gerou até o limite de R\$ 2.400,00. A partir daí, haverá desconto de 30% do valor excedente. As atuais pensões não sofrem redução no valor bruto, mas terão de contribuir para a Previdência.

d) Nenhum servidor poderá ganhar mais do que os valores estabelecidos na Constituição. Estabelece-se um teto para as aposentadorias de acordo com a esfera do governo. Para o governo Federal; o teto é equivalente aos salários dos ministros do Supremo Tribunal Federal, atualmente de R\$ 17 mil. Para os Estados; tem-se três subtetos: um para o Executivo, correspondente ao salário dos governadores; um para o Legislativo, que é equivalente ao salário dos deputados estaduais e outro para o Judiciário equivalente a 90,25% do valor dos ministros do STF. Para o município; o teto é o salário do prefeito.

e) A forma de reajuste das aposentadorias e pensões muda. Para os servidores que conquistarem o direito a aposentadoria integral, haverá paridade parcial que incidirá apenas sobre algumas parcelas da remuneração. Já para os demais servidores, incluído os futuros, o reajuste dos benefícios seguirá as mesmas regras do RGPS.

#### **4.2.1 – Evolução das Contas da Previdência do Setor Público**

Contrastando com o RGPS que engloba todos os contribuintes da iniciativa privada em um único regime controlado por um único instituto, os servidores públicos estão vinculados aos regimes dos entes federativos aos quais trabalharam. Embora tais regimes estejam submetidos as mesmas regras e por isso tem-se o RPPS; o fato de não ter um único órgão gerindo e unificando os dados de todos os servidores em muito dificulta uma precisa análise das contas previdenciárias.

No âmbito da União, os dados estão consolidados e não apresentam nenhum problema para a sua análise. Entretanto para os Estados e principalmente para os municípios a dificuldade em consolidar as contas impede a precisa averiguação do problema. No caso dos municípios, não existem dados consolidados para os mais de 2000 municípios que tem regimes próprios do número de servidores ativos e passivos e nem dos dispêndios totais; restando então apenas estimativas a respeito. Desta forma; a análise do setor público se baseará com maior detalhe nos dados da União.

A tabela 4.8 abaixo mostra o déficit da União em relação aos servidores civis; discriminada por poder e também a necessidade de financiamento por poder. A receita considerada neste quadro foi a receita potencial obtida através da incidência da alíquota de 11% sobre a massa salarial dos servidores ativos. Existe divergência se esta é a forma apropriada, uma vez que não considera a contribuição patronal do próprio Estado. Entretanto, considerando ou não a contribuição patronal, a necessidade de financiamento por parte do Tesouro Nacional não se altera.

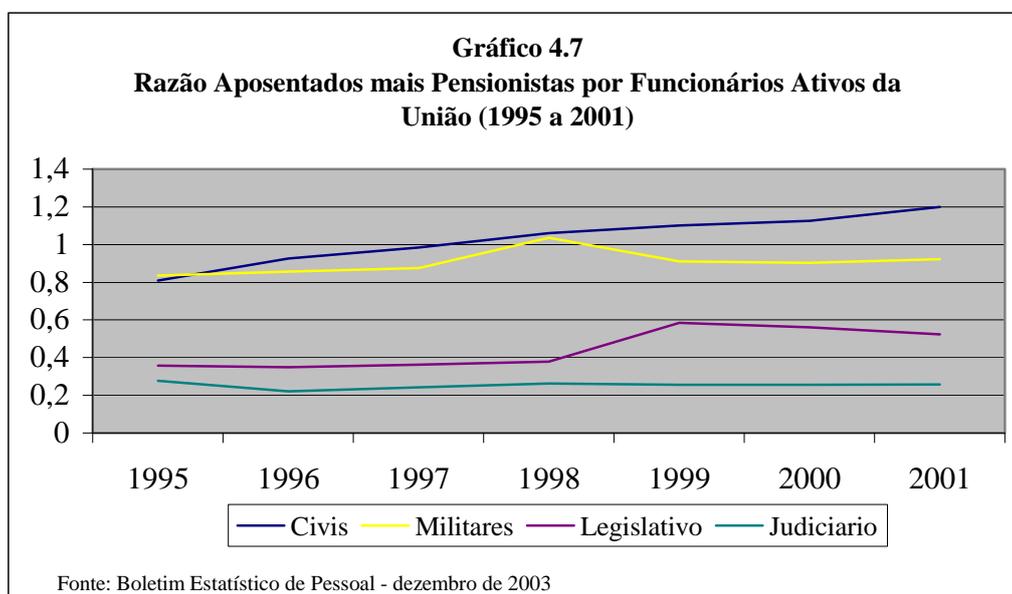
**Tabela 4.8**  
**Déficit em Relação ao PIB e Necessidade de Financiamento da União por Poder**

Déficit em Relação ao PIB					Necessidade de Financiamento				
Ano	Executivo	Legislativo	Judiciário	Total	Ano	Executivo	Legislativo	Judiciário	Total
1995	1,268%	0,035%	0,063%	1,367%	1995	84,76%	70,14%	65,59%	83,19%
1996	1,160%	0,036%	0,059%	1,254%	1996	84,96%	70,58%	62,97%	83,12%
1997	1,110%	0,039%	0,068%	1,217%	1997	85,11%	71,69%	61,95%	82,88%
1998	1,190%	0,045%	0,076%	1,311%	1998	87,54%	74,08%	58,88%	84,64%
1999	1,209%	0,049%	0,087%	1,345%	1999	86,77%	76,42%	62,82%	84,27%
2000	1,127%	0,046%	0,083%	1,255%	2000	85,86%	77,13%	60,22%	83,18%
2001	1,058%	0,044%	0,075%	1,177%	2001	85,27%	73,68%	54,78%	81,88%
2002	1,072%	0,058%	0,095%	1,225%	2002	85,28%	78,99%	61,93%	82,57%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - dezembro de 2003

Nota-se uma razoável estabilidade do déficit nos últimos anos. Durante o período; os servidores civis inativos e pensionistas tiveram sua participação no déficit reduzida enquanto os servidores dos outros poderes tiveram sua parcela ampliada. Apesar da participação dos servidores do Judiciário e do Legislativo ser pequena em relação ao déficit total; em apenas 8 anos; os déficits desses poderes subiram respectivamente em 50% e 66%. Também verifica-se que a necessidade de financiamento do poder executivo é mais alta que a dos outros poderes.

A estabilidade do déficit é explicada por uma conjunção de fatores. Primeiramente o quadro de funcionários civis da União mais os pensionistas apresenta extrema estabilidade. Em 1995 haviam 1.247.497 e em 2002 atingindo 1.243.889 entre ativos, inativos e pensionistas. Contudo a composição mudou bastante. Em 1995; a razão pensionistas mais aposentados dividido por ativos era de 0,75; e em 2002 chegou a 1,05. Nota-se que o número de aposentados apresenta pequena elevação no período de 6%; ao mesmo tempo que o número de pensionistas elevou-se em 35% e atualmente é praticamente igual ao número de aposentados. Quanto aos ativos, a situação fiscal impediu novas contratações; caindo de 712.726 em 1995 para 603.879 em 2002.



A redução do número de ativos durante o período teve pequeno efeito no déficit dado a pouca significância da receita da contribuição dos ativos; caindo no período analisado de 0,28% do PIB para 0,26% do PIB. Ao mesmo tempo, a despesa também apresentou estabilidade no período apesar do aumento relativo no número de aposentados e pensionistas. Isso se explica pelo fato que devido a situação precária das finanças públicas no período, os aumentos concedidos aos ativos foram localizados em apenas algumas carreiras e em grande parte não no salário bruto mas através de benefícios e auxílios dos mais diversos tipos. Desta forma; como a regra de reajuste das

aposentadorias e pensões é baseado na equivalência com os ativos; os inativos também não tiveram reajustes relevantes.

Verifica-se o valor real médio das aposentadorias na tabela 4.10. Nota-se que a evolução recente do valor real médio das aposentadorias mostra estabilidade para os servidores civis do poder Executivo. Em contraste; as demais categorias; politicamente mais fortes; conseguiram significativos ganhos reais neste período. O saldo desta forma é uma elevação do valor real médio das aposentadorias em apenas 11% no período. Além disso; o crescimento do PIB, relevante no acumulado do período atua num típico efeito “denominador”.

**Tabela 4.9**  
**Comparação entre Aposentadorias da União por Poder entre 1995 e 2002 (em valores de 2002)**

Poder	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Executivo (civis)	2.363,74	2.175,58	2.290,76	2.368,05	2.353,47	2.319,02	2.256,23	2.310,00
Militares	2.791,57	2.469,92	2.696,01	3.112,17	3.130,25	3.082,34	4.190,62	3.846,00
Legislativo	7.905,89	7.930,20	8.860,15	9.626,05	7.305,64	6.472,42	6.656,15	8.368,00
Judiciário	6.351,93	5.609,58	6.566,55	7.304,16	7.764,01	7.493,81	7.494,50	8.242,00
Total	2.628,16	2.367,08	2.561,01	2.736,10	2.762,80	2.701,20	2.923,81	2.927,96

Fonte:SRH/MP e STN/MF

A necessidade de financiamento dos servidores federais civis como visto é extremamente elevada e representa um importante ônus para os demais trabalhadores. Entretanto pior situação se encontra o regime próprio dos servidores militares. A tabela 4.10 mostra o déficit com relação ao PIB e a necessidade de financiamento do regime próprio dos servidores militares nos últimos anos.

**Tabela 4.10**  
**Situação Financeira do Regime Previdenciário Militar**

Ano	Necessidade de financiamento	Déficit
1995	96,51%	0,68%
1996	96,61%	0,62%
1997	96,89%	0,62%
1998	96,74%	0,70%
1999	97,70%	0,74%
2000	96,99%	0,69%
2001	93,55%	0,85%
2002	92,17%	0,80%

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - dezembro de 2003

O desequilíbrio do regime próprio dos militares é tamanho que em 1999 chega-se a uma necessidade de financiamento da ordem de 98%. Aposentadorias precoce; promoção no momento da passagem para a aposentadoria e pensões para filhas mulheres solteiras estão entre os principais motivos. Aliás, a questão das pensões para filhas mulheres solteiras acima dos 21 anos é uma das maiores distorções existentes e caracteriza uma típica atividade corporativista de “rent-seeking”. Para todos os demais trabalhadores, este tipo de pensão foi extinto há décadas atrás e existia porque acreditava-se que a mulher não poderia prover seu sustento se não tivesse um marido. Logicamente este argumento não faz mais sentido mas os militares conseguiram manter tal direito; constituindo assim num privilégio. O déficit atuarial deste privilegio é enorme. Antes da alteração em 2001 na alíquota, um militar que contribuía com 4,1% do seu salário e que se aposentava por exemplo com 55 anos de idade viveria em média até cerca de 80 anos, ou seja 35 anos de aposentadoria. Se tivesse uma filha solteira com digamos 40 anos; esta viveria em média mais cerca de 40 anos. Assim uma pequena alíquota sobre 35 anos de trabalho geraria o direito de receber uma aposentadoria mais uma pensão integral por cerca de 75 anos somados.

Verifica-se que as alterações implementadas em 2001, não contribuíram para a redução do déficit que ao contrário aumentou. Isso ocorreu porque simultaneamente a elevação da alíquota; o governo deu substancial aumento a categoria como compensação e embora percentualmente a necessidade de financiamento reduziu-se em relação a despesa total; em termos absolutos aumentou. Temos então; um quadro em que só o déficit da União incluindo servidores civis e militares atinge cerca de 2,0% do PIB.

Quantos aos Estados; o último dado oficial; de 2000 mostra que o déficit encontra-se em patamar parecido com o da União em 1,8% do PIB. Para os municípios; o MPS estimou o déficit em 0,3 % do PIB em 2000. Sendo assim; consolidando todas as esferas do governo tem-se um déficit global do setor público de 4,1% do PIB em 2000.

Apesar deste enorme déficit no sistema; indicações sobre o número de funcionários mostra que a situação financeira; especialmente da União deverá permanecer estável. A partir das mudanças aprovadas em 1998; o número de servidores aposentados começou a cair pela primeira vez e já encontra-se no quarto ano seguido de queda, ainda que tímida, como pode ser visto na tabela no apêndice. Por sua vez; o

número de pensionistas vem crescendo ano a ano; entretanto; o estabelecimento da redução para novas pensões concedidas com a emenda constitucional nº 41 deverá reduzir a pressão das pensões. Também verifica-se como um todo a redução do número de funcionários ativos. De um total de 1.033.548 ativos em 1995; em 2002 o número havia caído para 883.192. Ou seja em apenas 7 anos o número de funcionários da União ativos caiu em cerca de 150.000 e está claramente em trajetória declinante. Assim; deverão haver menos aposentados no futuro da União. Ainda; a contribuição dos inativos deverá só no primeiro ano representar uma receita adicional de R\$ 1,9 bilhões.

#### **4.3 – Consolidando ambos os sistemas**

Usando-se os dados referentes a 2000; com intuito de consolidar os gastos dos RPPS e do RGPS chega-se a um déficit global de 5,1% do PIB e uma despesa global de cerca de 10,8% do PIB; constituindo-se então o pagamento dos benefícios um enorme esforço para a nação e afetando sem sombras de dúvida a capacidade de crescimento econômico do país.

Observa-se que o déficit do setor público, é substancialmente mais alto que o déficit do RGPS. Sendo assim, o subsídio concedido pela sociedade aos funcionários públicos, em muito menor número; é significativamente maior do que para os trabalhadores privados.

Apesar desta distorção; a expectativa para os próximos anos é de certa alteração neste quadro. Como visto, o déficit do INSS apresenta continuo crescimento nos últimos anos enquanto o quadro no setor publico é de razoável estabilidade. Desta forma; deverá observar-se uma crescente participação no déficit do INSS no déficit global da Previdência.

## **5 – Desigualdade Social e a Previdência Social**

A importância da renda total recebida pelos brasileiros oriundas do INSS e das aposentadorias públicas vem crescendo rapidamente nos últimos anos e atinge atualmente cerca de 11% da renda nacional.

Este enorme montante de recursos foi sendo ao longo dos anos distribuído com pouca consideração atuarial e com forte influência do sistema político. Num país tão desigual como o Brasil onde os políticos da esquerda a direita defendem, com poucas exceções, a redução da desigualdade social é notável que o discurso não se torna prática e os gastos previdenciários do governo em nada contribuem para a redução da desigualdade social.

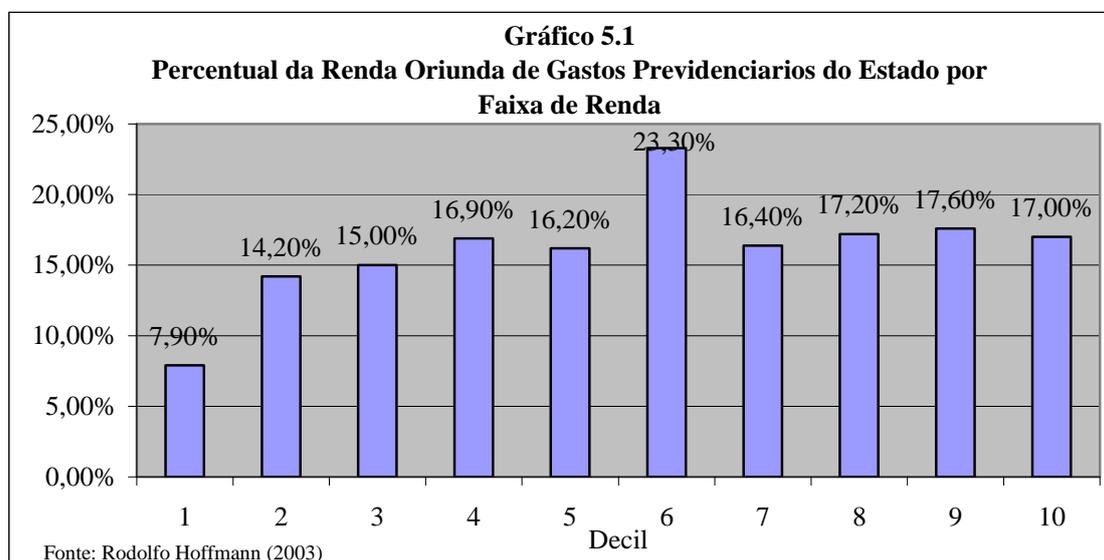
Utilizando-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002 pode-se analisar a importância das rendas previdenciárias oriundas do Estado na renda familiar. O rendimento domiciliar médio per capita segundo a pesquisa é de 327,50 reais nos quais ao desagregar-se por fonte de renda, 17,2% de todo o declarado provém de aposentadorias e pensões pagas pelo Estado.

Este valor contrasta com os dados do INSS e dos RPPS que indicam que 11% de toda a renda recebida no país origina-se destas fontes. Esta discrepância origina-se da metodologia da PNAD em que o próprio indivíduo declara quanto recebe e por diversos motivos tende a subestimar quando ganha. Contudo, como as rendas previdenciárias do Estado aparecem discriminadas para o indivíduo com exatidão, essas rendas tendem a ser menos subdeclaradas do que outras fontes de renda e por isso existe uma tendência a superestimar a parcela da renda correspondente a aposentadorias e pensões oriundas do Estado. Mesmo assim; apesar da imprecisão, é relevante a importância desta renda paga pelo Estado na determinação da renda per capita individual.

Segundo Hoffmann (2003) ao dividir-se as pessoas crescentemente de acordo com os seus rendimento domiciliar per capita de dez em dez decis chegamos ao gráfico abaixo que mostra a participação da renda da população oriunda das aposentadorias e pensões pagas pelo Estado.

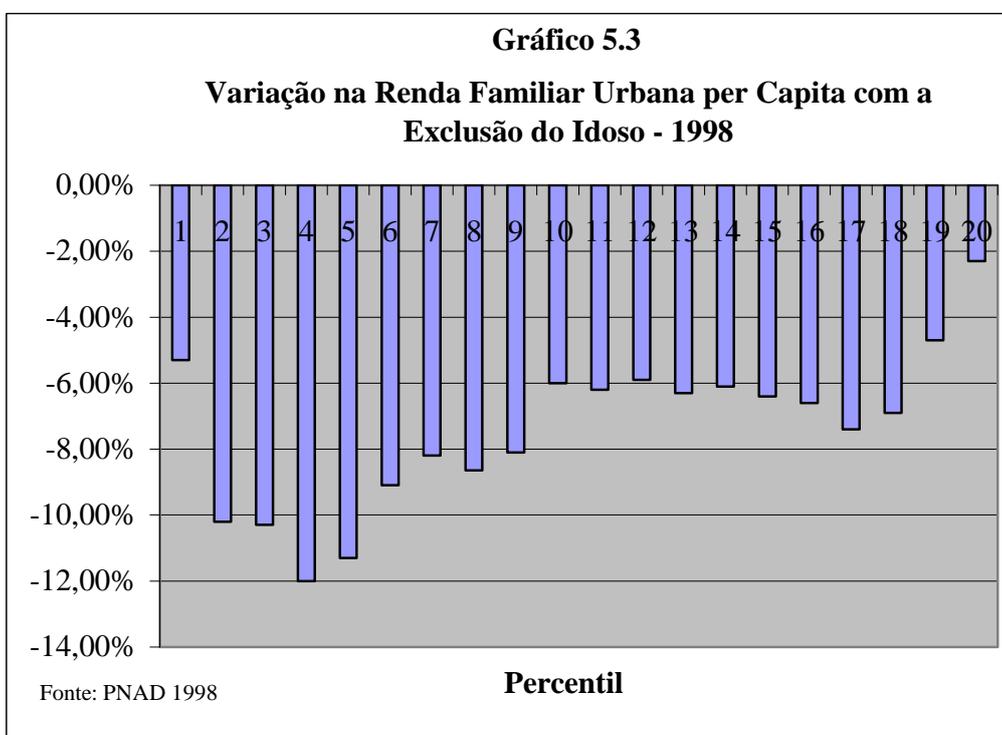
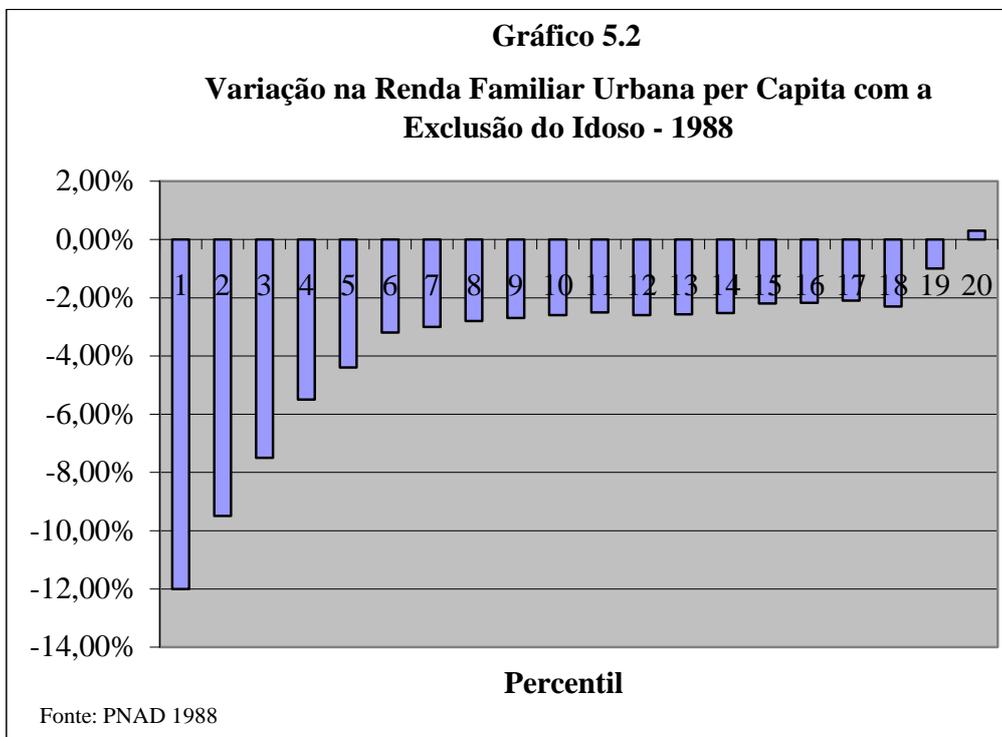
Nota-se através do gráfico 5.1 abaixo que quanto maior a renda maior a participação da renda previdenciária oriunda do Estado. O valor de 23,3% entre o

qüinquagésimo e sexagésimo decil corresponde a um valor excepcional e está associado ao fato que esse decil inclui pessoas com rendimento de exatamente um salário mínimo; ou seja um grande contingente correspondente aos qüinquagésimo sexto, sétimo e oitava percentis ganham exatamente um salário mínimo e em grande parte ligada as aposentadorias e pensões de um salário mínimo que são a grande maioria do INSS. Por este gráfico, a função constitucional da Previdência Social em promover a redução da desigualdade social está claramente sendo desrespeitada. Em especial, o Estado tem grande dificuldade de assistir o decil inferior.



A crescente importância desta fonte de renda para a composição do orçamento familiar pode ser verificada na comparação entre a PNAD de 1988 e a PNAD 1998 feita por Beltrão; Pinheiro e Oliveira (2002). Esta comparação é bastante elucidativa em relação aos impactos da renda do idoso, em grande parte oriunda de transferências do governo, na renda per capita das famílias e da Constituição de 1988 sobre a desigualdade social. Os gráficos 4.2 e 4.3 abaixo mostram a variação na renda per capita das famílias urbanas caso o idoso seja excluído. Em 1988; a redução em média foi de 2,6% enquanto em 1998 passou a ser de 8,6%; uma drástica alteração num período curto de tempo. Nota-se que para todas as faixas de renda com exceção dos primeiros cinco percentis; ocorre deterioração da renda mais acentuada em 1998 do que em 1988. Também verifica-se que

a variação do aumento entre 1988 e 1998 do peso da renda do idoso na renda per capita da família é maior nos percentis mais elevados.



Outra forma de analisar o efeito da Previdência Social na distribuição de renda; é verificar o subsídio pago pelo país a cada aposentado e pensionistas; fornecendo uma percepção de distribuição intergeracional. Claramente, uma pessoa que trabalha muitos anos e morre logo depois da aposentadoria, forneceu uma contribuição líquida a sociedade enquanto uma pessoa que trabalhou pouco tempo e viveu muito, drenou recursos da sociedade. Assim, pode-se dizer que a diferença entre o que o indivíduo contribuiu para a sociedade na sua vida e o que ele recebeu desta durante a aposentadoria é uma função do tempo de contribuição e da taxa de juros e inversa a sobrevivência após a aposentadoria.

Pastoriza, Além e Giambiagi (1998) calcularam utilizando as regras de aposentadoria estipuladas pela Constituição de 1988; o tamanho do subsídio que cada trabalhador em média recebe do Estado. Supõe-se que a aposentadoria é por tempo de contribuição e integral, que o salário real médio sobe 3% ao ano, que a alíquota de contribuição é de 28% do salário e que a taxa de juros real é de 4% ao ano. A expectativa de vida e de sobrevivência é a média para a população segundo dados do IBGE. Com esses parâmetros chega-se a conclusão de que as professoras mulheres recebem um subsídio de cerca de 57% do que recebem em média durante toda a vida da sociedade enquanto o homem recebe cerca de 42% de subsídio. Para as demais categorias este valor é para as mulheres de 44% e para os homens de 23,9%.

Desta forma; como as pessoas mais pobres estão em sua maioria distantes do mercado formal de trabalho e da Previdência Social, estes brasileiros através dos impostos indiretos pagos, financiam a aposentadoria de pessoas que em grande parte tem melhores condições do que a deles. A situação previdenciária brasileira tem duas faces; de um lado, enaltecido pelo governo, a Previdência Social efetivamente contribui para a redução da pobreza no país através de uma ampla gama de benefícios direcionado aos mais pobres. De outro, mais camuflado para a grande maioria dos brasileiros, a existência das regras especiais para o funcionalismo público e de determinadas regras como a aposentadoria por tempo de contribuição; atuam de forma regressiva e socialmente injusta; colocando um fardo a mais sobre a população.

## **6 – Conclusão**

As inúmeras reformas que a Previdência Social vêm sofrendo ao longo dos anos é a prova inequívoca da complexidade do tema. Toda a ação do governo provoca uma reação redistributiva e assim, ganhadores e perdedores. A Previdência Social não é exceção. Enquanto nos últimos anos o governo vem cortando todos os gastos em investimento e drenando cada vez mais recursos da sociedade através de aumentos sucessivos de impostos, os desembolsos relacionados à Previdência Social vêm aumentando e constitui junto com o pagamentos de juros, a mais importante rubrica do orçamento do governo. Os efeitos da expansão da Previdência Social vão muito além dos benefícios concedidos. Provocam uma alteração da distribuição da renda nacional tal que afetam o crescimento do país.

Muitos motivos levam a não aprovação de uma reforma definitiva pelo governo. O sistema previdenciário e tributário brasileiro são excepcionalmente ineficientes em termos de visibilidade para a população. Um trabalhador humilde não tem a percepção de como e quanto paga em impostos e para onde esses recursos vão. Para ele; a Previdência Social é vista como mais um imposto do que efetivamente uma contribuição para o seu futuro. A falta de incentivos previdenciários para permanecer no mercado de trabalho; coloca a data da aposentadoria como uma bandeirada final na qual a partir daquele momento o Estado tem a obrigação de sustentá-lo. O trabalhador não sabe quanto pagou, não sabe quanto deveria receber, não sabe quanto vai receber e não sabe se alguém está pagando para ele se aposentar ou se está pagando para alguém.

Embora provavelmente um trabalhador mais humilde não tenha capacidade de distinguir as perdas provocadas pelo sistema previdenciário brasileiro, com certeza os maiores beneficiários sabem de seus ganhos. São estes que a mais de uma década vêm impossibilitando uma reforma mais profunda. Conforme a situação das contas públicas vai piorando, o governo consegue apoio político para realizar mudanças que sejam suficientes apenas para aliviar o caixa momentaneamente e assim vai se prorrogando novamente uma reforma definitiva que atinja os maiores beneficiários do sistema.

A forma que o tema vem se desenvolvendo ao longo dos últimos anos indica que a Previdência sofrerá uma série de reformas. Da mesma forma que a LOPS de 1960

começou a tramitar no Congresso 15 anos antes da sua aprovação demorando esse tempo devido à dificuldade de unificar as regras; talvez a Previdência brasileira siga novamente o mesmo caminho e depois de uma série de reformas que convirjam às regras do setor público para o INSS; seja então possível unificar os sistemas.

Muitos advogam que a unificação do sistema não é de interesse da nação uma vez que não deveria haver um sistema de Previdência único para trabalhadores tão distintos como pedreiros e juízes. Contudo, é extremamente importante para a sociedade que todos tenham os mesmos direitos. Se a sociedade acha que deve remunerar bem um juiz; que o faça através de um maior salário, e não através de um subsídio tão difícil de ser quantificado.

Por fim, a luta por uma Previdência Social mais justa está em consonância com a história brasileira. Um país criado por desiguais, para desiguais. Sendo então a Previdência Social, mais uma forma de preservação do “status quo”.

## **7 - Bibliografia:**

ALÉM, A., GIAMBIAGI, F. *A Despesa Previdenciária no Brasil: Evolução, Diagnóstico e Perspectiva*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão n° 57 – BNDES, Maio de 1997

ALÉM, A., GIAMBIAGI, F. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ARBACHE, J. *Informalidade, Encargos Trabalhistas e Previdência Social*. Brasília: Documento Preparado para o Workshop do Ministério da Previdência Social, Março de 2003

BELTRÃO, K., OLIVEIRA, F. *The Brazilian Social Security System*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão n° 775 - IPEA, Dezembro de 2000.

BELTRÃO, K., PINHEIRO, S., OLIVEIRA, F. *Population and Social Security in Brazil: na Analysis With Emphasis on Constitutional Changes*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão n° 862 - IPEA, Março de 2002.

BERTRANOU, F. *Pension Reform and Gender Gaps in Latin America: What are the Policy Options?* World Development Vol. 29, 2001.

BERZOINI, R., DIRCEU, J., MARQUES, R., CHINAGLIA, A. *A Previdência Social no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

CARVALHO, J. *A Construção da Cidadania no Brasil*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1993.

CLARAMUNT, C. *Assessing Pension System Reforms in Latin America*. Valencia: International Social Security Review, Vol. 57, Fevereiro de 2004

DELGADO, G., CASTRO, J. *Financiamento da Previdência Rural: Situação Atual e Mudanças*. Brasília: Texto para Discussão n° 992 – IPEA, Outubro de 2003.

DELGADO, G., CARDOSO, J. *O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: A experiência Recente da Universalização*. Rio de Janeiro: Texto para Discussão n° 688, Dezembro de 1999.

DIAMOND, P. *Towards an Optimal Social Security Design*. Siena: Center for Reserch on Pensions and Welfare Policies Workshop, Junho de 2000.

DIAMOND, P. *Social Security Reform*. Oxford: The 1999 Lindahl Lectures; Outubro de 1999.

GIAMBIAGI, F. *Proposta para uma Agenda de Reformas da Previdência Social*. Rio de Janeiro: IPEA, Abril de 2002.

GIAMBIAGI, F., CASTRO, L. *Previdência Social: Diagnóstico e Propostas de Reforma*. Rio de Janeiro: Revista do BNDES V. 10, N.19, Junho de 2003.

JOHN, D.. *Providing Social Security Benefits in the Future: A Review of the Social Security System and Plans to Reform it*. Washington D.C.: The Heritage Foundation, Março de 2004.

MASCARENHAS, R., OLIVEIRA, A. CAETANO M. *Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público*. Ministério da Previdência Social, 2004.

NAJBERG, S., IKEDA, M. *Previdência no Brasil: Desafios e Limites*. Rio de Janeiro: BNDES; 2000.

PERSSON, M., LINDBECK, A. *What are the Gains from Pension Reform*. Stockholm: Institute for Economic Studies, Julho de 2000.

RIBEIRO, J. *A Previdência Social do Regime Geral na Constituição Brasileira*. São Paulo: LTr, 2001.

HOFFMANN, R. *Aposentadorias e Pensões e a Desigualdade da Distribuição da Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Econômica V.5 n°1, Junho de 2003.

RODRÍGEZ, L. *Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges*. Cato Institute SSP no. 17, Julho de 1999.

STIGLITZ, J., ORSZAG, P. *Rethinking Pension Reform: Tem Myths About Social Security Systems*. Washington D.C.: The World Bank, Setembro de 1999.

TEXEIRA, A. *Previdência Social, Revolução Passiva e Contra-Reforma*. Puebla, México: Texto Apresentado na III Conferencia Internacional de Estudos Gramscianos, 2002.

VERSANO, R. *Financiamento do Regime Geral de Previdência Social no Contexto do Processo de Reforma Tributária em Curso*. Rio de Janeiro: IPEA, Março de 2003.

VIEIRA, S., ORNÉLAS, W. *Novo Rumo para a Previdência Brasileira*. Rio de Janeiro: BNDES, dezembro de 1999.

WILLIAMSON, J. *Assessing the Pension Reform Potential of a Notional Defined Contribution Pillar*. Boston: International Social Security Review, Vol. 57, Janeiro de 2004.

