

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: A AMEAÇA DE POLÍTICAS POPULISTAS

Erica de Souza Santana
Nº. de matrícula: 0712530

Professor Orientador: Marina Figueira de Mello

Junho de 2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: A AMEAÇA DE POLÍTICAS POPULISTAS

“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”.

Erica de Souza Santana

Nº. de matrícula: 0712530

Professor Orientador: Marina Figueira de Mello

Junho de 2010

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

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, à minha mãe e meu pai pela dedicação e apoio para a conclusão de mais esta etapa em minha vida.

Em especial ao meu companheiro Dickson, à minha família e aos meus amigos que acreditam em mim e torcem para que eu alcance meus objetivos.

Mariano Lima, Rose Rocha e Frederiques Dias obrigada pela amizade e por terem tornado estes anos acadêmicos muito mais fáceis, prazerosos e felizes.

Agradeço carinhosamente também à minha amiga e orientadora, professora Marina Figueira de Mello, pela paciência, boa vontade e orientações inclusive além das questões acadêmicas.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 1 - Introdução..... | 6 |
| 1.1 – Considerações Gerais..... | 6 |
| 1.2 – Motivação do Trabalho..... | 7 |
| 1.3 – Estrutura do Trabalho..... | 9 |
| Capítulo 2 – A Previdência Social no Brasil – Breve histórico..... | 10 |
| 2.1 – A Formação do Sistema..... | 10 |
| 2.2 – A Lei Orgânica da Previdência Social..... | 11 |
| 2.3 – A nova Constituição de 1988..... | 11 |
| Capítulo 3 – O Sistema Previdenciário..... | 15 |
| 3.1 – O Regime Geral da Previdência Social (RGPS)..... | 16 |
| Capítulo 4 – As Reformas..... | 18 |
| 4.1 – Reforma Previdenciária no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)..... | 18 |
| 4.2 – Reforma Previdenciária no Governo Lula..... | 26 |
| Capítulo 5 – Quadro atual da Previdência Social do Brasil..... | 29 |
| 5.1 – As causas do desequilíbrio..... | 29 |
| 5.1.1 – A transformação demográfica..... | 31 |
| 5.1.2 – A causa feminina..... | 36 |
| 5.1.3 – Os aumentos reais do salário mínimo..... | 37 |
| Capítulo 6 – A nova legislação..... | 42 |
| 6.1 – Considerações a respeito do Projeto de Lei do Senado (PLS 56/09)..... | 43 |
| 6.2 – Impactos esperados..... | 45 |
| 6.3 – Outras Propostas..... | 51 |
| 6.4 – Conclusão..... | 54 |
| Referência Bibliográfica..... | 56 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

| | |
|---|-----------|
| Gráfico 3.1 - Regimes de Previdência Social do Funcionalismo Público e Complementar no Brasil..... | 16 |
| Gráfico 4.1 - Projeções de Déficit do RGPS com e sem Reforma – 2002/2021 - % PIB..... | 25 |
| Gráfico 5.1 – Participação relativa da população dos grandes grupos de idade na população total – Brasil – 1980/2050..... | 32 |
| Gráfico 5.2 - Idade Média de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (1992-2007)..... | 35 |
| Gráfico 5.3 - Déficit do RGPS realizado e sem reajuste real do Salário Mínimo a partir de 2000 (1995 a 2002) - % do PIB. | 38 |
| Gráfico 5.4 – Despesa do INSS (1988 – 2009) - % do PIB..... | 38 |
| Gráfico 5.5 - Brasil - Série temporal salário Mínimo* (jan/1988 - mar/2010)..... | 40 |
| Gráfico 6.1 – Participação do eleitorado idoso..... | 42 |
| Tabela 1.1 - Receita Tributária por Tributo e competência - 2004 a 2008 - em % do PIB..... | 8 |
| Tabela 4.1 – Fator Previdenciário para diversos tempos de contribuição e idades, baseado na tábua de mortalidade de 2008 | 22 |
| Tabela 4.2 - Expectativa de sobrevida por idade - 2007 | 23 |
| Tabela 5.1 - Fluxo de caixa Previdência Social (2004 – 2009) – R\$ milhões..... | 30 |
| Tabela 5.2 - Brasil: Participação relativa percentual da população por grupos de idade na população total: 1980/2050..... | 33 |
| Tabela 5.3 - Brasil - Evolução da expectativa de vida por faixa etária (anos) | 36 |
| Tabela 5.4 - Participação Feminina na população, segundo os grupos etários (%)..... | 37 |
| Tabela 6.1 - Composição do estoque de benefícios previdenciários – Dez 2009 (%)..... | 46 |
| Tabela 6.2 - Participação relativa dos grupos de idade na população ocupada (2007-2008) | 47 |
| Tabela 6.3 - Cobertura Previdenciária à população ocupada | 48 |
| Tabela 6.4 - Tabela de contribuição dos segurados..... | 48 |
| Tabela 6.5 - Variação estimada da receita da Previdência no caso de aprovação do PLS 56/09 | 49 |

Capítulo 1 - Introdução

1.1 Considerações Gerais

A questão previdenciária é bastante controversa, e não se trata de uma exclusividade do sistema brasileiro e sim da maioria dos países. Isto ocorre, pois a estrutura demográfica de qualquer sociedade não é algo permanente, está frequentemente se alterando conforme o tempo passa. A ciência se desenvolve e cria novas formas de prolongar a vida e, conseqüentemente, sua fase produtiva, fazendo com que ela possa ser aproveitada com muito mais qualidade.

Ao mesmo tempo, alguns conceitos e tabus da sociedade mudam constantemente. As mulheres passam a participar ativamente do mercado de trabalho e optam por ter cada vez menos filhos, com isso a taxa de renovação da sociedade se altera consideravelmente.

Entretanto apesar de estas alterações estruturais serem cada vez mais intensas e visíveis, a burocracia dos processos legislativos não se altera ou até mesmo se torna ainda mais rígida, e assim como a conscientização da própria sociedade a respeito de assuntos como o previdenciário, é muito difícil de ser alterada.

A questão previdenciária está geralmente relacionada à terceira idade e lidar com o assunto é algo bastante delicado, pois afeta intensamente as emoções e, conseqüentemente, as chances de um candidato vencer ou não a eleição.

No Brasil, ocorre uma incompreensão generalizada sobre qual é a real função da existência de um sistema de previdência social, tanto pela sociedade em si como pelos próprios políticos, que muitas vezes se aproveitam da emoção despertada pelo tema a fim de alcançar objetivos próprios. Mas, conforme será mostrado ao longo deste trabalho, em um sistema de previdência como o nosso, o ônus de politicagens e atitudes inconseqüentes aplicadas hoje recairão sobre as gerações futuras ou podem resultar na quebra do sistema.

Esta desinformação faz com que o sistema previdenciário do país seja permanentemente criticado. Cotidianamente lemos depoimentos enviados aos jornais ou até mesmo dentro de nossas casas podemos encontrar cidadãos que julgam o sistema injusto, e acham o tempo de contribuição exigido para adquirir o direito de receber um benefício muito elevado.

Entretanto, o nosso sistema previdenciário é regido por uma legislação bastante benevolente para com seus segurados, disponibilizando privilégios que não existem, nem mesmo nos sistemas de países desenvolvidos. Aqui é possível, por exemplo, receber o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição sem ter que se retirar de fato do mercado de trabalho e ocorrem fenômenos como a possibilidade de solicitar “desaposentação”, processo pelo qual o aposentado insatisfeito com seu benefício pode se desligar do sistema e retornar posteriormente com um benefício mais satisfatório.

As regras de aposentadoria do sistema previdenciário brasileiro, quando comparadas com outros países, se mostram bastante facilitadoras. E este é um dos motivos que fazem com que as estatísticas do nosso sistema se distanciem tanto das do resto do mundo e, o nosso déficit cresça continuamente.

Portanto quando observamos os dados com atenção, percebemos que a crença de que o sistema é explorador dos trabalhadores se mostra bastante falha. Eles mostram que o sistema possui regras muito frágeis e que alimentam seu constante desequilíbrio.

Este trabalho visa analisar os possíveis impactos de alguns dos projetos relacionados ao regime do INSS que estão sendo discutidos pelos legisladores em 2010.

São eles: o Projeto de Lei do Senado (PLS 56/09), que pretende isentar os aposentados do RGPS, que permanecem na ativa, de contribuírem para o INSS; a Medida Provisória 475 / 09, que propõe um aumento de 7,7% dos benefícios previdenciários de valor superior ao salário mínimo, e o Projeto de Lei (PL 3.299/08), que pretende eliminar o uso do fator previdenciário no cálculo do benefício de quem se aposenta por tempo de contribuição.

A aprovação destes projetos representa uma possível fonte de agravamento do desequilíbrio das contas da Previdência Social e conseqüentemente, um entrave ao desenvolvimento da economia do país.

1.2 Motivação do trabalho

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise da evolução das contas da Previdência Social no Brasil, das reformas do sistema, das regras de afiliação para os contribuintes e beneficiários e da trajetória do déficit do sistema previdenciário nos últimos anos. E ainda, estimar os possíveis impactos sobre estas contas das propostas de mudanças na legislação que estão sendo discutidas no ano de 2010.

A principal função da previdência social de um país é repor a renda dos cidadãos quando estes perdem sua capacidade de trabalho, especialmente em decorrência de idade avançada¹. Entretanto, no Brasil, existe uma concepção generalizada de que é obrigação do Estado atuar sempre de maneira paternalista e isto tem feito com que as contas da Previdência sejam um grande entrave ao nosso desenvolvimento econômico.

A relevância das discussões a respeito da questão previdenciárias pode ser sintetizada pela tabela abaixo.

Tabela 1.1 - Receita Tributária por Tributo e competência - 2004 a 2008 - em % do PIB

| Tributo | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Total da Receita Tributária | 32,23% | 33,33% | 33,55% | 34,72% | 35,80% |
| Tributos do Governo Federal | 22,25% | 23,20% | 23,26% | 24,33% | 24,92% |
| Orçamento Seguridade Social | 12,65% | 13,12% | 13,06% | 13,54% | 12,93% |
| Tributos do Governo Estadual | 8,60% | 8,74% | 8,78% | 8,80% | 9,23% |
| Tributos do Governo Municipal | 1,39% | 1,39% | 1,51% | 1,59% | 1,64% |

Fonte: Receita Federal / Relatório Carga Tributária no Brasil 2008.

A elevadíssima carga tributária do Brasil é permanentemente questionada em todos os setores da sociedade. De fato são poucas as justificativas visíveis na sociedade para que os cidadãos devam achar justo arcar com tamanha tributação. Os serviços de saúde e educação pública, por exemplo, são extremamente ineficientes.

Entretanto, o custo dos altos benefícios concedidos à classe dos aposentados também faz parte desta conta. Como podemos observar na tabela, dos 35,8% de tributação incidente sobre os contribuintes em 2008, quase 13% está associado à manutenção do Sistema Previdenciário, esta despesa é a principal rubrica de gasto do orçamento federal. Mas ainda assim, freqüentemente surgem novas propostas de alteração da legislação previdenciária favorecendo os beneficiários mas sem propostas de fonte de receita para compensar.

¹ Rocha e Caetano, 2008.

1.3 Estrutura do trabalho

A análise foi desenvolvida com base em dados e informações disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social e pelo Tesouro Nacional e mostrará a dimensão dos possíveis impactos que as citadas propostas de alteração da legislação previdenciária trarão para a economia do país.

Inicialmente será descrita a formação do sistema previdenciário brasileiro desde a constituição de 1988, passando pelas reformas implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que foram específicas em relação ao regime geral do INSS, até as reformas do governo Lula, concentradas nas aposentadorias dos servidores públicos.

Em seguida analisaremos o modelo utilizado pela Previdência Social no Brasil, conhecido como Sistema de Repartição Simples (*pay-as-you-go*) e a sua divisão em Regime Geral de Previdência Social (RGPS) constituído por trabalhadores do setor privado, tanto urbanos quanto rurais, e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos estatutários e militares.

O trabalho mostrará a situação atual da previdência social no Brasil e serão avaliados alguns dos motivos que fazem com que o déficit da previdência apresente uma trajetória permanentemente crescente, tais como:

- i. a flexibilidade das regras do sistema, mudanças no mercado de trabalho (aumento da participação das mulheres, por exemplo),
- ii. as modificações na estrutura demográfica,
- iii. o aumento das aposentadorias por tempo de contribuição,
- iv. os aumentos reais do salário mínimo e
- v. as distorções do sistema previdenciário.

Por fim mostraremos quais serão as possíveis implicações sobre as contas previdenciárias e o peso sobre os contribuintes caso as citadas alterações à legislação previdenciária sejam aprovadas.

Capítulo 2 – A previdência Social no Brasil - Breve histórico

2.1 A formação do Sistema

Segundo Oliveira *et al* (2007) as referências mais antigas a instituições ligadas ao setor previdenciário brasileiro são datadas do período colonial como a Casa de Misericórdia dos Santos e posteriormente encontramos evidências de mecanismos previdenciários durante o período do Império.

Entretanto o marco mais representativo do surgimento da Previdência Social no Brasil é o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Elói Chaves, o qual determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias do país.

As CAPs, como ficaram conhecidas, tinham a finalidade de amparar os funcionários dessas empresas na sua fase de inatividade, eram geridas por representantes dos empregados e dos empregadores e a vinculação dos funcionários se dava por empresa.

Nos anos seguintes foram criadas CAPs semelhantes para outras categorias de trabalhadores dos setores público e privado, ao ponto que já havia 183 instituições deste tipo instaladas no país em 1937.

No decorrer dos anos 30 foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que, diferentemente da maneira como ocorria nas CAPs, a vinculação dos filiados se dava por categoria profissional e tinham o Estado na gestão escolhendo e nomeando seus presidentes.

Desta forma os IAPs eram maiores que as CAPs em número de filiados e financeiramente. Mas a contribuição dos empregados, fonte de receita destes institutos, era função do salário deles e isso fazia com que os institutos de empregados de categorias com salários mais elevados fossem mais fortes que os demais e que a capacidade financeira deles fosse muito heterogênea. Ou seja, havia um problema de diferenciação entre as diferentes categorias profissionais por conta da sua importância econômica².

² Além e Giambiagi, 2000.

2.2 A Lei Orgânica da Previdência Social

Na intenção de diminuir tal distorção de representatividade entre as categorias profissionais, em 1960 a Lei nº 3.807, de 26 de agosto, criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

A LOPS uniformizou as contribuições e os planos de previdência dos diversos IAPs, estendeu a cobertura previdenciária aos empregadores e autônomos em geral. A única categoria de trabalhadores urbanos que permaneceu sem cobertura foi a dos empregados domésticos, que só foi incluída em 1972.

Em 21 de novembro de 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que no início do ano seguinte, reuniu em uma mesma estrutura os seis institutos de aposentadoria e pensões até então existentes, o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos industriários (IAPI), dos bancários (IAPB), dos comerciários (IAPC), dos marítimos (IAPM) e dos estivadores e transportadores de cargas (IAPTEC).

O marco seguinte na evolução do sistema previdenciário brasileiro foi a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social em 1974, a partir do desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e a divisão de suas funções entre os diferentes institutos.³

2.3 A nova Constituição de 1988

A Constituição de 1988 é resultado de um intenso movimento político-social contra a ditadura militar que culminou na redemocratização do Brasil e na qual havia o objetivo de estabelecer as bases de um novo regime, pois os constituintes consideravam que havia uma dívida social deixada pelo regime anterior.

Ela pode ser considerada o mais importante avanço no sentido de universalizar o acesso à seguridade social no país. Com ela vieram mudanças significativas para o sistema previdenciário. Mudanças tais que foram muito importantes do ponto de vista social, mas causaram uma elevação imediata dos gastos do governo.

³ Além e Giambiagi, 2000.

Segundo Oliveira *et al.* (1997), havia uma concepção paternalista, predominante na sociedade da época, de que o Estado deveria garantir o máximo de benefícios à população. Essa concepção refletiu-se na Constituição, que garantiu o acesso de diferentes grupos e categorias às transferências do governo sem prever qual seria a fonte de receitas para compensar tais recursos, e as reformas só vieram no final da década de 90 como veremos nos capítulos seguintes.

O conceito de Seguridade Social foi introduzido pela Constituição como "um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social".

Pela Constituição Federal, a Seguridade Social tornou-se um direito de cidadania englobando a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social e foram definidos os seguintes objetivos:

- i. universalidade da cobertura e do atendimento;
- ii. uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- iii. seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- iv. irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços;
- v. equidade na forma de participação no custeio;
- vi. diversidade da base de financiamento; e
- vii. gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados.

Cabe destacar as seguintes mudanças introduzidas pela nova Constituição e que deram origem a duas leis (nº 8.212 e 8.213), que tratam do Plano de Custeio e do Plano de Benefício da Previdência.

- i. Equiparação do benefício do trabalhador rural com o do trabalhador urbano;
- ii. Correção de todos os salários de contribuição para cômputo do salário de benefício;
- iii. Extensão da aposentadoria proporcional para as mulheres;
- iv. Redução de 5 anos da idade para a concessão de aposentadoria por velhice aos trabalhadores rurais;

- v. Indexação das contribuições à inflação, preservando seu valor real;
- vi. Valor mínimo do benefício pago passa a ser igual ao salário mínimo vigente além da universalidade da cobertura e do atendimento.

Como veremos essas medidas tiveram impactos consideráveis sobre as contas do sistema.

Anteriormente à determinação destas novas medidas o valor unitário prevalecente dos benefícios rurais era de meio salário mínimo. A partir de então se gerou uma duplicação das despesas com o estoque de benefícios rurais em manutenção.

Em situações de aumento acelerado do nível de preços, a corrosão do valor real da aposentadoria através da inflação era uma forma de “ajustar” o valor da despesa. A segunda medida, correção dos salários de contribuição, visou minimizar as possibilidades de ocorrência deste mecanismo.

A aposentadoria proporcional para as mulheres acelerou consideravelmente o aumento das despesas com as aposentadorias por tempo de serviço, que são as que mais crescem e apresentam o valor médio mais alto, no total de despesas previdenciárias.

A redução da idade para a aposentadoria no meio rural resultou num aumento considerável da despesa com inativos, pois todas as mulheres na faixa etária de 55-60 anos e homens entre 60-65 anos se tornaram imediatamente elegíveis para se aposentar.

Entretanto a fonte da incoerência da adoção dessas medidas se dá pelo fato de que não houve um movimento simultâneo com o intuito de aumentar as receitas para viabilizar o equilíbrio financeiro do sistema.⁴

Até então a previdência social era atuarialmente deficiente, mas era superavitária em termos de caixa, pois o volume de recursos arrecadados era superior ao valor de pagamento das aposentadorias e pensões. Entretanto a elevação de gastos trazida pelas medidas acima fez com que os recursos antes existentes deixassem de ser repassados ao financiamento da saúde. Como resultado surgiu a crise do sistema de saúde pública da primeira metade dos anos 1990.

A necessidade de financiamento desse déficit no setor da saúde pelo Tesouro Nacional fez com que este buscasse novas fontes para custeá-lo, uma delas foi a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), ou seja, elevação da carga tributária do país.

⁴ Giambiagi e Além, 2000.

Após um período crítico para a economia no início da década de 90, com cenário de crise econômica, com o baixo crescimento do produto interno e com a questão inflacionária não resolvida, em 1994 iniciou-se o processo de estabilização econômica e com isso, surgiram fortes questionamentos das alterações da Constituição de 1988, principalmente as do setor previdenciário, que não previam contrapartidas para a elevação de gastos.

Mas o governo vivia um momento de falta de credibilidade e, passada a fase crítica, o tempo para que fosse feita uma revisão da nova Constituição já havia se esgotado e então a Reforma da Previdência, que deveria desconstitucionalizar diversos aspectos previdenciários como a indexação dos benefícios ao salário mínimo, teve de seguir os trâmites normais de qualquer alteração na Constituição, em que se exige maioria de dois terços em duas votações na Câmara, bem como em outras duas votações no Senado.

Capítulo 3 – O Sistema Previdenciário

O Sistema de Previdência Social no Brasil é dividido entre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que atende ao setor privado e é gerido pela União através do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos estatutários da União, estados e municípios e militares, ligados ao Regime Jurídico Único.

Independentemente, no Brasil há também um Regime de Previdência Privada que possui caráter complementar, voluntário e é organizado de forma autônoma em relação à Previdência Social Pública. Este trabalho trata da parte da previdência relativa aos segurados do RGPS.

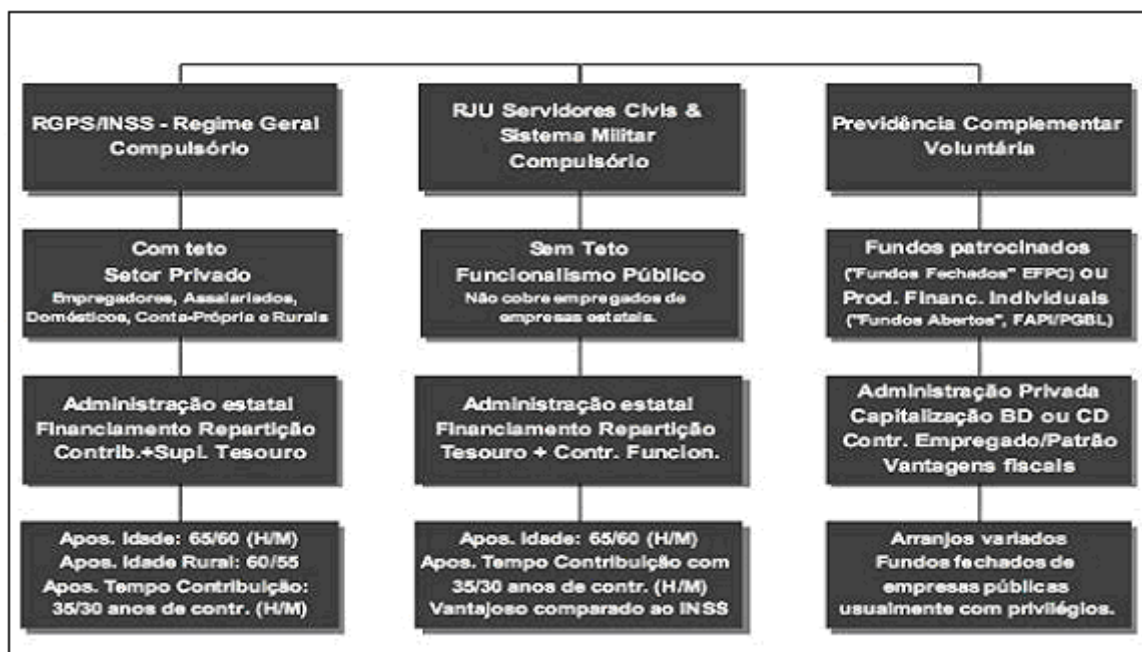
Os regimes previdenciários podem ser classificados como regimes de repartição ou de capitalização.

O modelo utilizado pela Previdência Social no Brasil é conhecido como Sistema de Repartição Simples (*pay-as-you-go*), no qual os benefícios dos trabalhadores inativos devem ser pagos com os recursos advindos das contribuições feitas pelos trabalhadores ativos. O regime de repartição é caracterizado por um mecanismo de solidariedade intergeracional - apesar desta designação cabe lembrar que a contribuição previdenciária é compulsória em todos os países.

Num regime de capitalização as contribuições da geração ativa são aplicadas e capitalizadas a cada período formando um fundo que será usado para custear a aposentadoria desta mesma geração quando esta se tornar inativa. Neste regime não há características distributivas.

O esquema a seguir apresenta as características principais de cada regime do Sistema previdenciário brasileiro:

Gráfico 3.1 - Regimes de Previdência Social do Funcionalismo Público e Complementar no Brasil



Fonte: Schwarzer, 2001.

3.1 O Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

O RGPS tem o objetivo de garantir aos segurados e seus dependentes meios indispensáveis de reposição de renda, no caso de aposentadoria, incapacidade de gerar renda, morte, prisão ou tempo de contribuição.

Ele foi criado para atender, em princípio, os trabalhadores do setor privado com carteira assinada, isto é, empregadores, assalariados, domésticos, os que trabalham por conta própria e trabalhadores rurais.

A manutenção do RGPS é feita através do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que foi criado em 1990 após a unificação do INPS e do Iapas e, tem as funções de arrecadação, concessão e pagamento dos benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes.

Os benefícios previdenciários podem ser de prestação continuada ou de prestação temporária. No caso dos primeiros o salário de benefício é pago mensalmente ao segurado enquanto este viver. No Regime Geral de Previdência Social, os benefícios de prestação continuada são os seguintes: Aposentadoria por Idade; Aposentadoria por Tempo de Contribuição; Pensão por Morte; e Aposentadoria por Invalidez.

Os benefícios temporários são limitados a um período de tempo, como, por exemplo, o auxílio-maternidade, que tem uma duração de seis meses. Entre os principais benefícios temporários destacam-se além do salário-maternidade, o salário-família, o auxílio-doença, o auxílio-acidente e o auxílio-reclusão.

As principais fontes de financiamento do RGPS são:

- i. contribuições pagas pelos empregados formais, incidentes sobre os salários;
- ii. contribuições pagas pelas empresas, incidentes sobre a folha de pagamento do total de seus empregados;
- iii. contribuições individuais sobre remunerações pagas a diversas categorias, como os empresários, os autônomos e os empregados domésticos;
- iv. contribuição do produtor rural sobre o valor da primeira comercialização da produção bruta.

Os constituintes definiram que as fontes do financiamento não se limitariam às contribuições dos empregados para que este não fosse vulnerável exclusivamente às variações cíclicas da economia em relação ao aquecimento do mercado formal de trabalho.

Os números deficitários do sistema ocorrem principalmente devido à combinação dos seguintes fatores: legislação benevolente do setor; indexação do piso previdenciário ao salário mínimo; elevação da expectativa de vida da população; queda da taxa de natalidade e baixo crescimento da economia nos últimos anos, que serão detalhados no capítulo 5 deste trabalho.

Capítulo 4 – As Reformas

Após a instituição da nova Constituição de 1988, só em 1998 foi aprovada uma emenda à esta que criou as condições para a realização da reforma na Previdência Social brasileira (Emenda Constitucional nº 20 – EC 20).

Entretanto, no Brasil, as mudanças tinham o objetivo de viabilizar financeiramente o regime de repartição simples vigente e não de realizar uma substituição deste sistema para o de capitalização, como ocorreu em outros países que também reformaram seu sistema de proteção social.

A percepção de que a Previdência é um dos pilares da estabilidade social do país levou à decisão de fortalecer o sistema público de repartição apesar de ter chegado a ser discutida a opção de introdução de um regime de capitalização individual obrigatório, mesmo que parcial, mas que foi logo considerado inviável devido aos altos custos de transição.

Segundo Pinheiro e Vieira (1999), no Brasil, descartou-se a transição para um sistema de capitalização no curto prazo por conta da existência de restrições fiscais e do elevadíssimo custo de transição para um “modelo chileno” com o financiamento dos benefícios em manutenção e a necessidade de indenização dos segurados pelas contribuições passadas.

4.1 Reforma previdenciária no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)

As duas reformas previdenciárias aprovadas nos dois governos FHC (1995-1998 e 1999-2002) tiveram efeitos diretos quase que exclusivamente sobre o RGPS e visavam a redução do déficit do sistema como principal objetivo.

O conjunto de reformas aplicadas ao sistema no período seguiu as seguintes estratégias para cada um dos regimes:

- i. Fortalecer o Regime Geral de Previdência Social com medidas para aumentar a vinculação entre as contribuições e benefícios e expandir a cobertura;

- ii. Desenvolver o regime privado de previdência complementar em capitalização, com medidas para facilitar o acesso de grupos excluídos;
- iii. Ajustar os Regimes Próprios dos atuais servidores e aplicar regras semelhantes às do RGPS aos futuros servidores.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 20 – EC 20 permitiu a alteração dos três regimes previdenciários e abriu a discussão no Congresso Nacional para diversos projetos de leis complementares e ordinárias regulamentando matérias específicas e teve como conseqüências a aprovação destes projetos e conversão de várias MPs em Lei, desenhando um novo arcabouço jurídico-institucional de organização do sistema previdenciário⁵.

Dentre as principais mudanças implantadas no período estão:

- i. eliminação gradual da aposentadoria proporcional
- ii. restrição à conversão de tempo de serviço especial em tempo de contribuição
- iii. restrição às aposentadorias especiais
- iv. introdução do fator previdenciário

Antes de dezembro de 1988, para aposentar-se com proventos proporcionais, exigia-se 30 e 25 anos de serviço para homens e mulheres respectivamente. A aposentadoria proporcional foi eliminada como regra permanente, mantendo-se apenas para os filiados ao RGPS até 15/12/98 e que tivessem 48 anos de idade (mulheres) e 53 anos (homens), sendo incluído um adicional de 40 % sobre o tempo que ainda faltava para o segurado se aposentar na época de promulgação da EC n20/98, vigente a partir de 16/12/98.

Em relação ao tempo de serviço especial, antes da reforma qualquer trabalhador que tivesse exercido, em algum momento, qualquer tipo de atividade em que tivesse exposto a ruídos excessivos ou agentes químicos nocivos a saúde, por exemplo, poderia contar cada ano trabalhado nestas condições como até 2,3 anos de serviço no computo final de anos para se aposentar. Com a reforma só poderia se utilizar deste mecanismo

⁵ Giambiagi, Reis e Urani, 2004

quem tivesse pelo menos 20 % do tempo necessário para a concessão da aposentadoria especial até a data de publicação da Lei.

Ainda em relação às aposentadorias especiais ficou definido que além da contribuição patronal de 20% e dos adicionais de 1%, 2% ou 3% de acordo com o risco ocupacional, passa a haver adicional de 12%, 10% ou 6%, de acordo com a exposição a agentes nocivos que impliquem aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos, respectivamente.

Também passou a ser exigido um laudo técnico e perfil profissiográfico para a comprovação da exposição danosa. Foi revogada a aposentadoria especial de jornalistas, jogadores de futebol profissional, juízes classistas do trabalho, telefonistas, aeronautas e professores universitários.

Ou seja, a EC n20/98 vedou, como regra geral, o estabelecimento de qualquer diferenciação de critérios de aposentadoria, exceto em casos de efetiva exposição a condições nocivas de saúde.

A aprovação do “fator previdenciário”, através da Lei 9.876/99, foi a mais relevante das alterações e foi possível devido à flexibilidade da Constituição, que criou condições para adoção de novas formas de determinação do valor do benefício.

Essa lei definiu que os novos beneficiários do INSS teriam suas aposentadorias calculadas em função da multiplicação de dois componentes. O primeiro componente é o “salário de referência”, que corresponde à média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994. Esse salário de referência deve ser multiplicado por um segundo componente chamado “fator previdenciário”.

O cálculo do fator considera os seguintes elementos: alíquota de contribuição, idade, expectativa de sobrevivência e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, além da tabela de mortalidade calculada pelo IBGE, e resultará em um coeficiente que será inferior (superior) à unidade para aqueles que se aposentam muito cedo (tarde) e/ou com poucos (muitos) anos de contribuição.

A utilização da expectativa de vida na data de aquisição do benefício no cálculo do benefício é uma experiência inovadora em termos de reforma previdenciária no mundo e inclusive tem sido estudada por outros países. A introdução desta variável tornou endógeno ao cálculo um ajuste parcial do sistema à dinâmica demográfica, gerando incentivos à postergação da aposentadoria.

Antes da criação do fator só os últimos salários serviam para o cálculo do benefício, o que fazia com que, no período anterior, as pessoas declarassem renda menor para reduzir o valor da contribuição. Além disso, com ele, criou-se pela primeira vez uma correlação entre as contribuições e a renda esperada.

O cálculo do benefício é feito pela média aritmética simples de 80% dos maiores salários contribuição desde julho de 1994, multiplicada pelo fator previdenciário, que é um desconto decrescente em função da idade de aposentadoria, dentre outros fatores. O fator previdenciário é calculado da seguinte forma:

$$f = \frac{T_c \times \alpha}{E_s} \left[1 + \frac{I_d + T_c \times \alpha}{100} \right]$$

Onde:

f = Fator Previdenciário

Tc = Tempo de contribuição até a data da aposentadoria

Id = Idade na data de aposentadoria

Es = Expectativa de sobrevivência de ambos os sexos na aposentadoria

α = Alíquota de contribuição dos segurados e dos empregadores, correspondente a 0,31 (sendo 20% a alíquota básica de contribuição patronal e 11% a alíquota máxima do empregado).

A primeira parte da fórmula faz a relação entre o quanto o indivíduo contribuiu e quando se espera que ele vá receber. Já a segunda parte ajusta a parcela para considerar a idade de aposentadoria.

Os valores do fator previdenciário são expostos por uma matriz de combinação como mostrada na tabela acima. Por exemplo, um homem que se aposente aos 54 anos com 36 anos de contribuição terá um fator de 0,717. Ou seja, o valor médio dos 80% maiores salários de contribuição será multiplicado por este fator, implicando numa redução de apenas 28% em relação ao valor médio das contribuições, vale ressaltar que um homem aos 54 anos está provavelmente em muito boas condições de se manter no

mercado de trabalho, dependendo do seu nível de instrução, pode estar no auge de sua carreira.

Tabela 4.1 - FATOR PREVIDENCIÁRIO 2010 (TABELA IBGE 2008)

| | | IDADE DA APOSENTADORIA | | | | | | | | | | |
|-----------------------|----|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 |
| TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO | 27 | 0,459 | 0,475 | 0,492 | 0,51 | 0,529 | 0,549 | 0,571 | 0,592 | 0,616 | 0,64 | 0,665 |
| | 28 | 0,477 | 0,493 | 0,511 | 0,53 | 0,549 | 0,571 | 0,593 | 0,615 | 0,64 | 0,665 | 0,691 |
| | 29 | 0,495 | 0,512 | 0,53 | 0,55 | 0,57 | 0,592 | 0,615 | 0,638 | 0,664 | 0,69 | 0,717 |
| | 30 | 0,513 | 0,531 | 0,549 | 0,57 | 0,591 | 0,614 | 0,638 | 0,661 | 0,688 | 0,715 | 0,743 |
| | 31 | 0,531 | 0,549 | 0,569 | 0,59 | 0,612 | 0,635 | 0,66 | 0,684 | 0,713 | 0,74 | 0,769 |
| | 32 | 0,549 | 0,568 | 0,588 | 0,61 | 0,633 | 0,657 | 0,683 | 0,708 | 0,737 | 0,765 | 0,795 |
| | 33 | 0,567 | 0,587 | 0,608 | 0,63 | 0,654 | 0,679 | 0,706 | 0,731 | 0,762 | 0,791 | 0,821 |
| | 34 | 0,585 | 0,606 | 0,628 | 0,65 | 0,675 | 0,701 | 0,728 | 0,755 | 0,786 | 0,816 | 0,848 |
| | 35 | 0,604 | 0,625 | 0,647 | 0,671 | 0,696 | 0,723 | 0,751 | 0,778 | 0,811 | 0,841 | 0,874 |
| | 36 | 0,622 | 0,644 | 0,667 | 0,691 | 0,717 | 0,745 | 0,774 | 0,802 | 0,835 | 0,867 | 0,901 |
| | 37 | 0,641 | 0,663 | 0,687 | 0,712 | 0,738 | 0,767 | 0,797 | 0,826 | 0,86 | 0,893 | 0,928 |
| | 38 | 0,659 | 0,682 | 0,707 | 0,732 | 0,76 | 0,789 | 0,82 | 0,85 | 0,885 | 0,919 | 0,955 |
| | 39 | 0,678 | 0,702 | 0,727 | 0,753 | 0,781 | 0,811 | 0,843 | 0,874 | 0,91 | 0,945 | 0,981 |
| | 40 | 0,697 | 0,721 | 0,747 | 0,774 | 0,803 | 0,834 | 0,866 | 0,898 | 0,935 | 0,97 | 1,008 |
| | 41 | 0,716 | 0,74 | 0,767 | 0,795 | 0,824 | 0,856 | 0,89 | 0,922 | 0,96 | 0,997 | 1,035 |
| | 42 | 0,734 | 0,76 | 0,787 | 0,816 | 0,846 | 0,879 | 0,913 | 0,946 | 0,985 | 1,023 | 1,063 |

Fonte: MPAS

No caso de uma mulher que se aposente aos 59 anos, tendo completado 37 anos de contribuição, esses são registrados na contagem de tempo como 42 anos! (37+5). Isso implica em um fator de 1,023 ou 102% da média dos salários de contribuição utilizados no cálculo, ou seja, o valor de sua aposentadoria será superior à média dos seus salários de contribuição.

Dada a expectativa de vida destas pessoas, o tempo que o sistema previdenciário deverá sustentá-las, não há como se falar em injustiça, principalmente porque ninguém é obrigado a se aposentar antes que o fator incidente sobre sua aposentadoria alcance a unidade.

A tabela a seguir mostra a expectativa de sobrevida por sexo para cada idade, ou seja, quantos anos a mais se esperam que uma pessoa em determinada idade vá viver. A mulher representante do segundo exemplo acima possui uma expectativa de sobrevida

de 23 anos, boa parte dos quais permanecerá trabalhando provavelmente e, portanto poderia deixar para se aposentar mais tarde.

Tabela 4.2 – Expectativa de sobrevida por idade em 2007

| Idade | Anos de sobrevida | | | Idade | Anos de sobrevida | | |
|-----------|-------------------|--------|----------|------------------|-------------------|--------|----------|
| | Média | Homens | Mulheres | | Média | Homens | Mulheres |
| 0 | 72,28 | 68,50 | 76,13 | 60 | 20,95 | 19,29 | 22,44 |
| 40 | 37,06 | 34,54 | 39,49 | 61 | 20,24 | 18,63 | 21,68 |
| 41 | 36,19 | 33,70 | 38,57 | 62 | 19,54 | 17,98 | 20,92 |
| 42 | 35,32 | 32,87 | 37,67 | 63 | 18,84 | 17,34 | 20,18 |
| 43 | 34,46 | 32,05 | 36,76 | 64 | 18,17 | 16,71 | 19,45 |
| 44 | 33,61 | 31,24 | 35,86 | 65 | 17,50 | 16,09 | 18,73 |
| 45 | 32,76 | 30,43 | 34,97 | 66 | 16,84 | 15,49 | 18,02 |
| 46 | 31,92 | 29,63 | 34,09 | 67 | 16,20 | 14,89 | 17,33 |
| 47 | 31,08 | 28,84 | 33,21 | 68 | 15,56 | 14,32 | 16,64 |
| 48 | 30,26 | 28,05 | 32,33 | 69 | 14,95 | 13,75 | 15,97 |
| 49 | 29,44 | 27,28 | 31,47 | 70 | 14,35 | 13,21 | 15,32 |
| 50 | 28,62 | 26,50 | 30,61 | 71 | 13,77 | 12,69 | 14,68 |
| 51 | 27,81 | 25,74 | 29,75 | 72 | 13,21 | 12,19 | 14,06 |
| 52 | 27,01 | 24,98 | 28,91 | 73 | 12,66 | 11,71 | 13,46 |
| 53 | 26,22 | 24,23 | 28,07 | 74 | 12,13 | 11,24 | 12,88 |
| 54 | 25,44 | 23,48 | 27,24 | 75 | 11,62 | 10,80 | 12,32 |
| 55 | 24,66 | 22,76 | 26,42 | 76 | 11,13 | 10,37 | 11,77 |
| 56 | 23,90 | 22,04 | 25,60 | 77 | 10,66 | 9,96 | 11,25 |
| 57 | 23,15 | 21,34 | 24,80 | 78 | 10,21 | 9,58 | 10,75 |
| 58 | 22,40 | 20,65 | 24,00 | 79 | 9,78 | 9,21 | 10,27 |
| 59 | 21,67 | 19,96 | 23,21 | 80 e mais | 9,40 | 8,87 | 9,81 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas (DPE), Departamento de população e Indicadores Sociais (DEPIS).

O efeito do fator é exclusivo sobre as aposentadorias por tempo de contribuição, um dos símbolos da benevolência das regras brasileiras no setor previdenciário e responsável por cerca de 40% do gasto total da Previdência do setor privado. Antes da sua aplicação a idade média de aposentadoria era de 48,9 anos, tendo sido elevada imediatamente após e atualmente estando em torno dos 54 anos, ainda muito baixa para um país com os conhecidos problemas sociais do Brasil. O medo de ser prejudicado pelas novas regras fez com que muitas pessoas que podiam solicitar a aposentadoria o fizessem naquele momento e isso causou uma acentuada queda da idade média de aquisição do benefício às vésperas da reforma.

Para solicitar este benefício não há limite de idade. Basta que se comprove 35 anos de contribuição (para os homens) e 30 anos (para as mulheres). A lei ainda concede um abono de 5 e 10 anos, respectivamente, para professores e professoras do ensino infantil, fundamental e médio, o que significa que estes têm o seu fator calculado além do período que efetivamente contribuíram.

A aplicação do fator previdenciário é facultativa sobre a aposentadoria por idade, sendo aplicada apenas se for vantajoso para o segurado. Ela pode ser solicitada pelo segurado que tenha 60 anos, se mulher, e 65 anos, se homem.

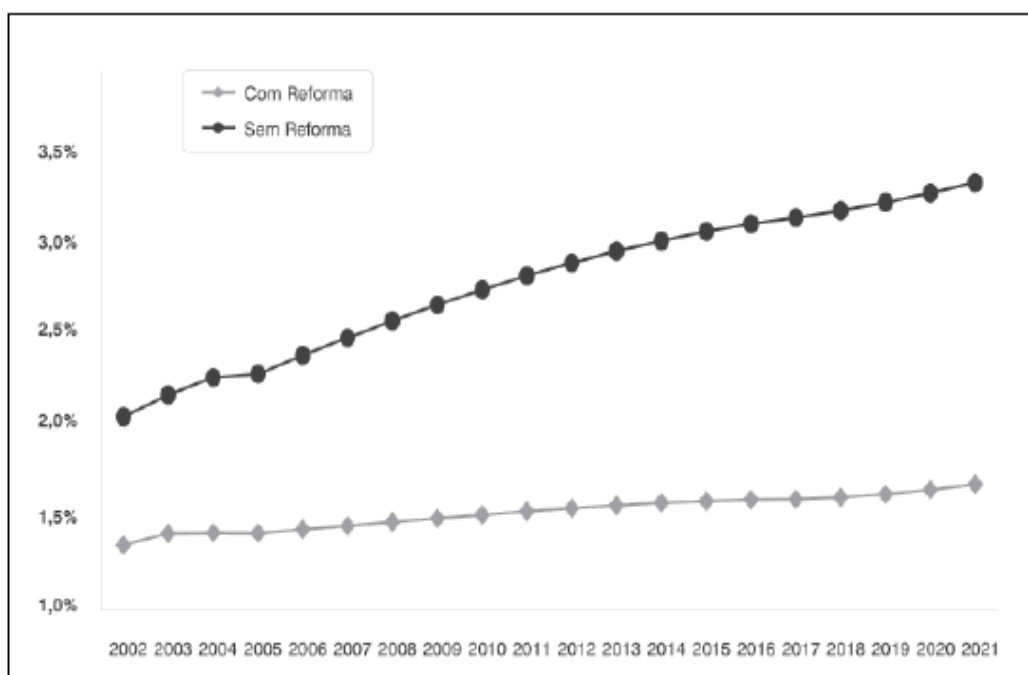
Segundo Giambiagi e Tafner (2007), o fator faz justiça distributiva ao permitir que o segurado possa escolher sua data de aposentadoria, reconhecendo e premiando as aposentadorias em idades mais elevadas ou com maiores tempos de contribuição.

Durante as discussões da EC 20 chegou a ser prevista uma reforma sobre o sistema dos servidores públicos propondo uma uniformização com as regras e aplicação do teto do RGPS e a instituição de fundos de previdência complementar, mas a resistência corporativa a estas alterações foi muito intensa.

A mudança da regra referente a que salários de contribuição seriam usados no cálculo do benefício causou um efeito interessante: a arrecadação líquida da previdência social aumentou em um ritmo bem mais elevado que a massa salarial dos trabalhadores com carteira assinada no período pós-reforma, pois o cálculo passou a utilizar a média dos 80% maiores salários de contribuição.

Os efeitos da reforma ficam ainda mais claros quando observamos o gráfico abaixo, que compara a evolução do déficit com ou sem o uso do fator previdenciário, a diferença entre as duas situações parece bastante relevante. Entretanto os dados mostram que mesmo após a reforma, o déficit do INSS continuou a crescer, provando a existência de outros fatores que contribuem para o aumento das despesas e que ainda precisavam ser controlados, como por exemplo, os repetidos aumentos reais do salário mínimo e sua vinculação ao piso previdenciário, e o número crescente de concessões de auxílios doença.

Gráfico 4.1 – Projeções de Déficit do RGPS com e sem Reforma – 2002/2021 - % PIB.



Fonte e elaboração: SPS/MPAS.

As reformas introduzidas em 1998 alteraram a trajetória de crescimento da necessidade de financiamento, mas não foram suficientes para reduzi-la a patamares desejáveis. Com isso, a discussão da reforma da Previdência entrou como prioridade na agenda política do novo governo em 2003,

As discussões de diversas propostas de Reforma da Previdência dos Servidores Públicos Civis realizadas neste período culminaram com a publicação da Emenda Constitucional nº41/03, que veremos a seguir.

Resumidamente podemos considerar que a reforma do governo FHC se dividiu em duas etapas. Na primeira delas a Emenda Constitucional retirou da Constituição a referência ao critério de cálculo da aposentadoria do RGPS e adotou o princípio da idade mínima – de 60 e 55 anos para homens e mulheres respectivamente – para os que ingressassem no serviço público a partir dali, utilizando uma regra de transição bastante suave para os servidores públicos já ativos. A segunda etapa caracteriza-se pela aprovação da Lei do fator previdenciário com suas regras apresentadas acima.

Essa mudança portanto, não afetou aqueles que já estavam aposentados, também não afetou os trabalhadores ativos do setor privado que se aposentariam por idade pelo

INSS e afetou muito pouco os servidores ativos que ainda iriam se aposentar, através do estabelecimento de um pedágio para a obtenção da aposentadoria. Os mais efetivamente afetados foram os futuros entrantes no setor público, através da idade mínima, e os futuros aposentados por tempo de contribuição no INSS, por conta do fator previdenciário.⁶

4.2 Reforma previdenciária no Governo Lula

No início do governo Lula foi implantada uma reforma paramétrica, ou seja, que não altera a forma de financiamento, sobre as aposentadorias dos servidores públicos (RPPS) visando diminuir o rombo do sistema e diminuir as disparidades entre estas e as aposentadorias do RGPS, referente aos trabalhadores do setor privado.

No dia 11 de dezembro de 2003, o Senado Federal votou e aprovou, em segundo turno, a proposta de Emenda Constitucional nº 67-SF, consolidada posteriormente na Emenda Constitucional nº 41/03.

Apesar da delicadeza do assunto proposto na Reforma, esta foi aprovada e concluída em tempo inferior a previsão dos analistas políticos e teve uma discussão bastante democrática e divulgada.

A reforma do governo Lula difere da reforma do governo anterior pelo fato de ter focado na eliminação de alguns privilégios dos servidores públicos. Pode ser vista como complementar àquela, pois em relação aos trabalhadores que estavam ativos, a reforma do governo FHC impactou essencialmente os do setor privado (RGPS) com reduzido impacto entre os servidores. Enquanto que a reforma do governo Lula atingiu essencialmente os servidores (RPPS) sem grandes efeitos para os aposentados pelo INSS, exceto pela elevação do teto.

Ou seja, nenhuma categoria foi fortemente afetada pelas duas reformas, quem foi afetado por uma não o foi pela outra.⁷

Ela buscou complementá-la através da equiparação dos deveres e direitos previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores privados, gerando justiça

⁶ GIAMBIAGI e TAFNER, 2010.

⁷ (Idem).

social no sistema, já que havia diversos desequilíbrios estruturais insustentáveis a médio e longo prazo.

Entretanto, as novas normas eram direcionadas apenas aos futuros ingressantes do sistema, ao ponto que os direitos adquiridos dos servidores já participantes do sistema foram mantidos, ou seja, sua extensão era bastante limitada também.

O sistema dos servidores necessitava de mudanças urgentemente, pois possuía características que o tornavam incompatível com a realidade social brasileira, tais como a idade mínima de aposentadoria para funcionários públicos de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres e a possibilidade de aposentadoria com integralidade do último salário recebido, ausência de teto de benefícios, promoção no momento da aposentadoria de algumas categorias, além do número crescente de benefícios a serem pagos.

Dentre as reformas paramétricas - aquelas que introduzem alterações no plano de benefícios previdenciários sem alterar sua forma de financiamento - realizadas pela EC 41 destacam-se:

- i. Modificação da fórmula de cálculo para os moldes da utilizada no INSS, de modo a acabar com a base no salário de final de carreira, mas com a criação de regras de transição para os atuais servidores. A partir de agora as aposentadorias e pensões dos servidores também terão como base a média dos salários de contribuição ao longo da sua fase contributiva;
- ii. Regras de Elegibilidade. A emenda Constitucional nº 20 havia previsto regras de transição, que permitiam às pessoas que se aposentassem antes de 16 de dezembro de 1998, uma idade de aposentadoria menor que aquelas que ingressassem após esta data, porém com o pagamento de um pedágio. A Emenda nº 41 acabou com a possibilidade de aposentadoria proporcional deste primeiro grupo. Para o segundo grupo, manteve as regras permanentes, mas desmembrou a aposentadoria integral pelo tempo de serviço do servidor público.
- iii. Idade mínima para aposentadoria dos atuais servidores públicos fixada em 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens), assim como ocorria para os participantes do INSS e respeitando a redução de cinco anos para professores;
- iv. Contribuição dos servidores públicos inativos com 11% do que exceder ao teto estabelecido para o INSS de R\$ 2.400,00 (atualmente R\$ 2.668,15);

- v. Fixou teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias do setor público;
- vi. Aplicação do Teto Remuneratório Geral (Federal, Estadual e Municipal), acabando com as superaposentadorias e os supersalários;
- vii. Instituição de alíquota de contribuição mínima em Estados e Municípios, igual à do governo federal;
- viii. Unificação dos órgãos gestores dos RPPS em cada ente federado;
- ix. Sistema especial de inclusão previdenciária de trabalhadores de baixa renda, com o objetivo de manter o princípio contributivo, mas com redução da alíquota de contribuição para contribuintes individuais (estudantes, donas de casa, trabalhadores por conta própria e avulsos) de 20% para 8%, sempre que a base de contribuição for o salário mínimo;
- x. Criação de incentivos à permanência em atividade dos servidores que completam as regras de acesso à aposentadoria;

A EC previa também alterações de caráter estrutural - que alteram as formas de financiamento - representadas pela possibilidade de previdência complementar para os futuros servidores públicos, que oferecerá aos participantes, planos de contribuição definida.

Faz parte da cultura brasileira defender uma atuação de caráter paternalista por parte do Estado e este fato constitui o principal obstáculo à adoção de alterações na previdência, pois nenhum político quer ser o responsável por “retirar” ou “diminuir” os benefícios da população, arriscando sua influência política. Os políticos defensores de mudanças no setor e de mais estabilidade nas contas do governo são sempre acusados de tentar prejudicar os trabalhadores e, este rótulo pode custar muito caro politicamente.

Portanto, mesmo tendo sido bastante importantes e relativamente efetivas, as reformas implementadas durante ambos os governos atingiram parcelas muito restritas dos associados dos dois regimes, e não foram suficientes para conter o ritmo de crescimento do déficit nas contas da previdência e o peso destas nos gastos totais do governo central.

Capítulo 5 – Quadro atual da Previdência Social do Brasil

5.1 As causas do desequilíbrio

A forma como os brasileiros lidam com a aposentadoria apresenta uma espécie de distorção comportamental. Segundo Pinheiro e Giambiagi, 2006, a aposentadoria é parte de um sistema de seguridade social e seu objetivo é reduzir a volatilidade da renda do trabalhador ao longo da vida e, evitar que haja perda integral de renda nos casos de desemprego ou incapacidade de trabalhar por invalidez ou velhice.

Ou seja, a aposentadoria, assim como ocorre na maioria dos países, serve para garantir uma remuneração aos indivíduos quando estes não têm mais condições de trabalhar. Mas no Brasil ela é vista por muitas pessoas como uma fonte de renda garantida para complementar a renda do trabalho.

Quando perguntadas se gostariam de se aposentar mais cedo ou mais tarde e se preferem receber benefícios maiores ou menores durante a inatividade, a maioria das pessoas sem dúvida escolhe os rendimentos maiores e quanto antes possível. Entretanto esta escolha pode ser a melhor para o indivíduo, mas certamente não é a melhor para a sociedade em que ele vive. Alguém tem que financiar essas escolhas, e neste caso é a Previdência Social, que no Brasil está se tornando um problema cada vez maior.

A dinâmica das despesas com benefícios no Brasil caminha no sentido de que uma reforma se faz cada vez mais necessária. O destino dado aos gastos faz com que o sistema não seja sustentável no longo prazo. Mesmo com o saldo negativo a cada ano, as despesas não param de aumentar. A concessão de benefícios previdenciários parece não ter controle nem perspectiva de redução e é o fator principal do déficit da conta.

Tabela 5.1 – Fluxo de caixa Previdência Social (2004 – 2009) – R\$ milhões

| Ano | Receitas | | Despesas | | Saldo Previdenciário ⁴ |
|-------------|--------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| | Arrecadação ¹ | Total ² | Benefícios previdenciários | Total ³ | |
| 2004 | 128.709 | 203.104 | 159.873 | 192.825 | -40.568 |
| 2005 | 139.706 | 208.111 | 175.919 | 207.011 | -45.281 |
| 2006 | 157.291 | 238.685 | 195.867 | 237.205 | -49.818 |
| 2007 | 172.792 | 243.639 | 208.257 | 249.499 | -50.535 |
| 2008 | 182.015 | 246.645 | 201.902 | 245.458 | -36.790 |
| 2009 | 199.389 | 271.896 | 223.897 | 271.999 | -42.653 |

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social

- (1) Inclui: arrecadação bancária, Simples, depósitos judiciais e restituições de arrecadação.
 (2) arrecadação + outras receitas + antecipação de receitas+ transferências da União.
 (3) benefícios + outras despesas + transferências a terceiros.
 (4) Inclui: arrecadação bancária + Simples + depósitos judiciais - transferências a terceiros - restituições de arrecadação - benefícios previdenciários.

O desequilíbrio estrutural existente entre as receitas e despesas do sistema tem um forte impacto na área fiscal dado que a escassez de receitas diante das despesas é coberta por recursos da União que poderiam estar sendo aplicados em outras áreas sociais que demandam atenção.

A despesa com aposentadoria de servidores inativos é julgada muitas vezes como grande vilã dos gastos previdenciários, mas deve-se considerar que a reforma das regras de aposentadoria dos servidores já foi feita (iniciada em 1998 e, mais efetivamente, em 2003), e agora resta esperar a regulamentação dos fundos de pensão e que ocorra a transição entre gerações já que as novas regras, definidas pelas reformas, são válidas apenas para os novos entrantes no sistema.

Portanto, mesmo que o regime dos servidores (RJU) seja o principal responsável pelo déficit da Previdência, a grande fonte de agravamento das contas é mesmo o próprio INSS, que teve seu peso na economia triplicado em pouco mais de 20 anos, passando de 2,5% do PIB em 1998 para uma despesa de 7,2% do PIB em 2009.⁸

Um ex-ministro da Previdência se referindo à proposta de reforma do setor afirmou que “o fato de uma pessoa ser prejudicada pela reforma não significa necessariamente que essa pessoa irá se opor a ela”. O que quer dizer que muitas pessoas já se conscientizaram da necessidade das alterações na legislação do setor, mas

⁸ Giambiagi e Tafner, 2010.

enquanto puderem ser deixadas para depois, de preferência para a geração seguinte, elas acham melhor que assim seja feito.

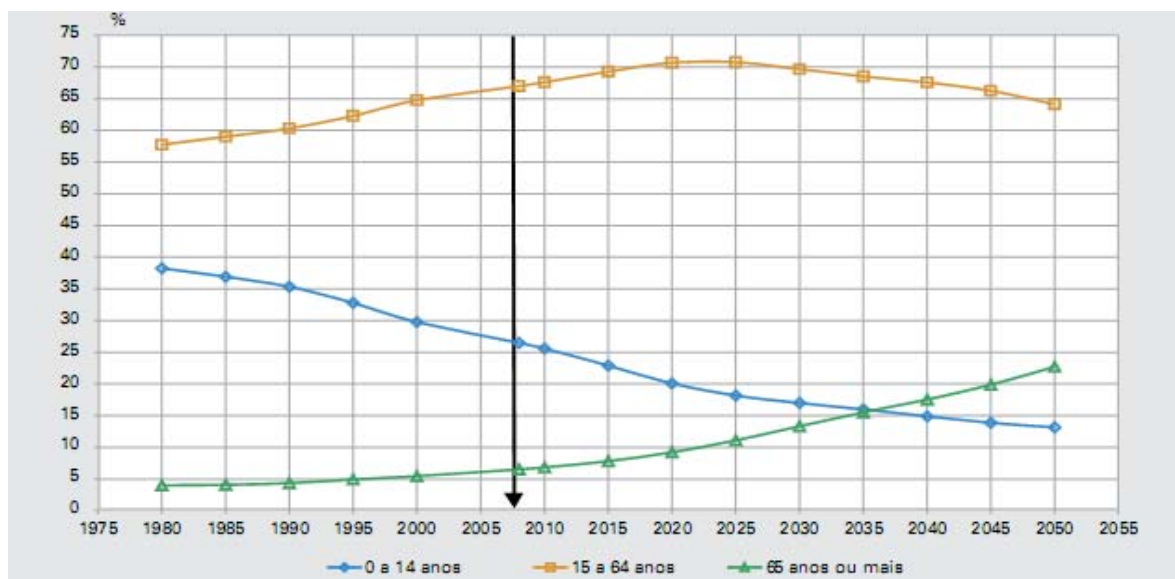
5.1.1 – A transformação demográfica

O envelhecimento da população não é um fenômeno exclusivo do Brasil, é uma realidade mundial, as mudanças demográficas são cada vez mais marcantes. Entretanto a peculiaridade brasileira está no fato de que o gasto de recursos com a Previdência não condiz com o perfil etário atual. Ou seja, apesar de o Brasil ser considerado um país ainda jovem a comparativamente alguns países desenvolvidos da Europa, onde a população idosa chega a superar a de jovens, a situação do sistema previdenciário precisa se ajustar a esta realidade.

Os principais motivos dessa transição demográfica são: a) elevação da taxa de fecundidade nas duas décadas após o fim da Segunda Guerra Mundial; b) desenvolvimeto científico e consequente redução da taxa de mortalidade entre os segmentos mais velhos da sociedade; e c) queda contínua da taxa de fecundidade a partir da segunda metade da década de 1970. Este conjunto de fatores tornou os segmentos mais velhos mais expressivos na população e, por outro lado, menor taxa de renovação da sociedade.

O gráfico abaixo mostra que a população idosa no Brasil é a que apresenta a maior taxa de crescimento relativo.

Gráfico 5.1– Participação relativa da população dos grandes grupos de idade na população total – Brasil – 1980/2050.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 - Revisão 2008.

Este gráfico nos mostra mais um agravante da situação previdenciária que muitas vezes é despercebido ou ignorado, a população de jovens será cada vez menor. Muitas pessoas buscam mascarar a questão do envelhecimento populacional contando com um suposto “bônus demográfico”, ou seja, a transformação dos jovens em adultos que passarão a compor a População Economicamente Ativa (PEA) contrabalançando a maior presença de idosos na população.

Entretanto as projeções do IBGE mostram que no futuro não haverá tantos jovens quanto se esperava e provavelmente não será possível superar o referido ônus demográfico. Algumas estimativas chegam a apontar que a estagnação do crescimento da população entre 15 e 59 anos fará com que em quatro décadas a população em idade de trabalhar seja igual à de hoje, para sustentar uma população de idosos bastante maior⁹.

A tabela abaixo reforça a visualização de que as faixas de idade acima de 55 anos são as que mais têm crescido no universo da população brasileira, enquanto que as faixas referentes às idades mais jovens se mostram em queda. Este fato representa uma grande ameaça à sustentabilidade do nosso sistema previdenciário de repartição, em que os mais jovens devem contribuir para a aposentadoria dos idosos.

⁹ Giambiagi e Tafner, 2010.

Tabela 5.2- Brasil: Participação relativa percentual da população por grupos de idade na população total: 1980/2050

| Grupos de idade | Participação relativa da População (%) | | | | | | | |
|------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1980 | 1990 | 2000 | 2008 | 2010 | 2020 | 2030 | 2050 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 0 a 24 | 59,35 | 54,86 | 49,52 | 44,57 | 42,99 | 36,41 | 30,25 | 23,6 |
| 0 a 14 anos | 38,24 | 35,33 | 29,78 | 26,47 | 25,58 | 20,07 | 16,99 | 13,15 |
| 15 a 24 anos | 21,11 | 19,53 | 19,74 | 18,11 | 17,41 | 16,34 | 13,27 | 10,45 |
| 15 a 64 anos | 57,75 | 60,31 | 64,78 | 67 | 67,59 | 70,7 | 69,68 | 64,14 |
| 55 anos ou mais | 8,71 | 9,58 | 11,29 | 13,36 | 14,1 | 19,24 | 24,6 | 36,73 |
| 60 anos ou mais | 6,07 | 6,75 | 8,12 | 9,49 | 9,98 | 13,67 | 18,7 | 29,75 |
| 65 anos ou mais | 4,01 | 4,36 | 5,44 | 6,53 | 6,83 | 9,23 | 13,33 | 22,71 |
| 70 anos ou mais | 2,31 | 2,65 | 3,45 | 4,22 | 4,46 | 5,9 | 8,63 | 15,95 |
| 75 anos ou mais | 1,2 | 1,45 | 1,9 | 2,46 | 2,6 | 3,53 | 5,11 | 10,53 |
| 80 anos ou mais | 0,5 | 0,63 | 0,93 | 1,27 | 1,37 | 1,93 | 2,73 | 6,39 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e indicadores sociais / Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050 – Revisão 2008.

Os dados da tabela permitem a observação de mais um agravante em termos previdenciários, o grupo denominado “superidoso” (75 anos ou mais) apresenta taxa de crescimento bastante considerável no longo prazo, mais que dobra entre 2040 e 2050, momento em que a taxa de crescimento do grupo de jovens já será negativa há muito tempo, representando um grande desafio ao financiamento do nosso sistema de previdência.

O fenômeno natural de envelhecimento da população é agravado pela manutenção das regras exageradamente benevolentes deste sistema, causando a existência de uma proporção anormal de aposentadorias muito precoces, dado que estas pessoas que ultrapassam os 75 anos provavelmente, apresentam excelentes condições de saúde aos 50 anos, quando o sistema permite que se aposentem.

É cada vez mais evidente o fato de que num futuro próximo haverá muitos idosos a serem sustentados e o número de pessoas para sustentar esses idosos segue uma trajetória de estagnação e posterior queda. Entretanto a sociedade e os políticos insistem em agir com egoísmo em relação a este fato, ou melhor, não agir. Defendem regras de

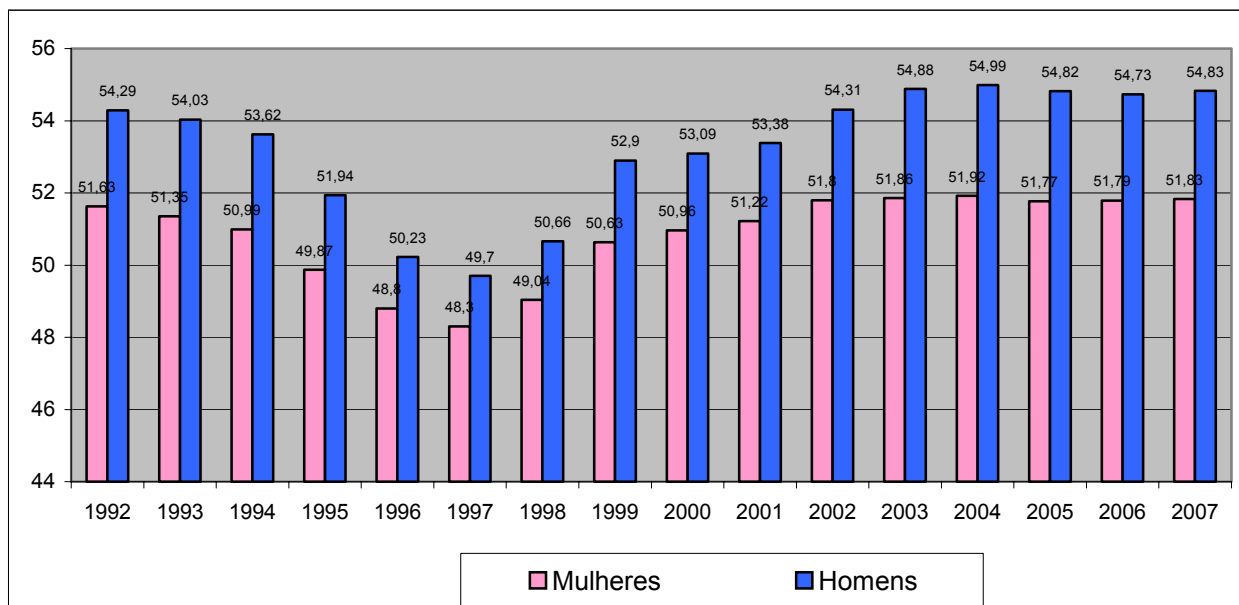
aposentadoria cada vez mais benevolentes e benefícios cada vez maiores sem se preocupar em como as gerações futuras irão arcar com os ônus dessas medidas.

A idade média de aposentadoria no Brasil é outro ponto considerado bastante responsável pela evolução do déficit público. Como mostra o gráfico a seguir, ela é de aproximadamente 54 anos no caso dos homens e 51 anos no caso das mulheres, uma média relativamente muito baixa se comparada com outros países da Europa e das Américas. Considerando a crescente expectativa de vida da população, é fácil concluir que a manutenção das regras atuais representa uma ameaça às contas públicas visto que o sistema previdenciário deverá sustentar essas pessoas que se aposentam tão precocemente por um período muito longo e, em alguns casos, superior ao período de contribuição delas.

O gráfico nos mostra também que a reforma implantada no sistema previdenciário durante o governo Fernando Henrique Cardoso gerou na verdade uma “bolha” momentânea na média de idade de aposentadoria já que a média anterior à reforma é bastante semelhante ao nível em que esta se estabilizou posteriormente.

Isso ocorreu porque as pessoas que tinham alguma possibilidade de se aposentar naquele momento, mesmo tendo que abrir mão de uma parcela do seu benefício como “pedágio” pela aquisição precoce, preferiram fazê-lo pois não havia nenhuma certeza sobre quão mais rígidas se tornariam as regras do sistema e sobre quantidade de anos a mais que teriam que trabalhar para adquirir o direito se não o fizessem naquele momento.

**Gráfico 5.2 – Idade média de aposentadoria por Tempo de Contribuição
(1992-2007)**



Fonte: Relatório da Comissão de Finanças e Tributação, Projeto de Lei nº 3.299 de 2008.

Vale destacar que, em 1997, pouco antes da aprovação da EC que marcou o início da reforma previdenciária urbana de FHC, 58% do fluxo de novas aposentadorias pelo INSS era concedido a pessoas com menos de 50 anos e 82% à pessoas com até 55 anos. Pessoas com 48 ou 49 anos tinham direito a receber o benefício da aposentadoria integral.

Muitas pessoas insistem em argumentar que não poderíamos adotar uma idade mínima de aposentadoria de 65 anos pois a expectativa de vida dos homens no Brasil é de 69 anos para os homens, mas este argumento é completamente falho.

A expectativa de vida é diferente em cada idade por isso, ao tratarmos de assuntos previdenciários não devemos considerar a expectativa de vida ao nascer (zero ano), pois esta sofre forte influência dos elevados níveis de mortalidade infantil e por outros fatores que a pessoa enfrenta na fase adulta. A tabela a seguir representa a transformação demográfica vivida pela sociedade brasileira nos últimos 70 anos.

Tabela 5.3 - Brasil - Evolução da expectativa de vida por faixa etária (anos)

| Idade (anos) | 1930/1940 | | 1970/1980 | | 2000 | | 2008 | |
|-----------------|-----------|--------|-----------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | Homem | Mulher | Homem | Mulher | Homem | Mulher | Homem | Mulher |
| 0 | 39 | 43 | 55 | 60 | 67 | 74 | 69 | 77 |
| 10 | 55 | 58 | 63 | 67 | 70 | 77 | 72 | 79 |
| 20 | 58 | 60 | 65 | 68 | 70 | 77 | 72 | 79 |
| 30 | 61 | 63 | 67 | 70 | 72 | 78 | 73 | 79 |
| 40 | 64 | 66 | 69 | 72 | 74 | 78 | 75 | 80 |
| 50 | 68 | 70 | 72 | 74 | 76 | 80 | 77 | 81 |
| 60 | 73 | 74 | 76 | 77 | 79 | 82 | 80 | 83 |
| 70 | 78 | 79 | 81 | 81 | 83 | 85 | 83 | 86 |

Fonte: Giambiagi e Tafner, 2010.

Ela nos mostra também que a expectativa de vida para todos os níveis de idade aumentou consideravelmente durante estes anos, ou seja, não apenas a população em média está ficando mais velha, como os idosos estão ficando mais velhos. Atualmente, uma mulher que se aposente aos 60 anos espera-se que ela viva até os 83 anos, ou seja, receberá benefícios da previdência por 23 anos em média. Dadas essas mudanças demográficas consideráveis torna-se cada vez mais necessário repensarmos nossas regras previdenciárias e principalmente a rigidez atribuída a estas a ponto de constarem na Constituição Federal.

A manutenção das regras atuais, que ignoram a transformação demográfica que estamos vivendo, gera aumento do passivo previdenciário e faz com sejam demandadas maiores parcelas da nossa produtividade, limita a capacidade de poupança e investimento que necessitamos e condena as gerações futuras a pagarem o ônus das medidas irresponsáveis como a aprovação de mais regras como as que estão sendo questionadas neste trabalho.

5.1.2 – A causa feminina

Ainda no âmbito das considerações a respeito das transformações demográficas, não podemos deixar de falar sobre a população feminina. As mulheres vivem mais que os homens e sua participação no mercado de trabalho é crescente e com ela o fluxo aposentadorias femininas.

Até alguns anos atrás, a diferenciação de 5 anos entre a idade exigida de homens e mulheres para se aposentar não representava ônus muito significativos para o sistema previdenciário mas a representatividade delas dentre os aposentados vem aumentando consideravelmente por conta da maior abrangência da legislação e da crescente inserção delas no mercado formal de trabalho.

Tabela 5.4 - Participação Feminina na população, segundo os grupos etários (%)

| Ano | 60 anos e mais | 80 anos e mais |
|-------------|-----------------------|-----------------------|
| 2010 | 55,7 | 59,2 |
| 2050 | 55,8 | 62,4 |

Fonte: IBGE (projeções demográficas 2008).

Isso representa um problema para a previdência, pois a legislação - inalterada desde a aprovação da Constituição de 1998 – se mantém alheia a esta tendência e define regras anacrônicas como, por exemplo, a diferença de requisito (de 5 anos) de idade e de tempo de contribuição entre homens e mulheres.

Portanto o peso das mulheres sobre as despesas da previdência se dá por dois motivos principais, primeiro tem a questão da demografia representada pela tabela acima, ou seja, a participação feminina na população idosa é preponderante.

Em segundo lugar, a legislação agrava essa tendência da demografia ao fazer com que na população ainda em idade de trabalhar, na faixa de 50 a 60 anos, muitas mulheres já estejam aptas para receber o benefício da aposentadoria, muitas vezes integralmente.

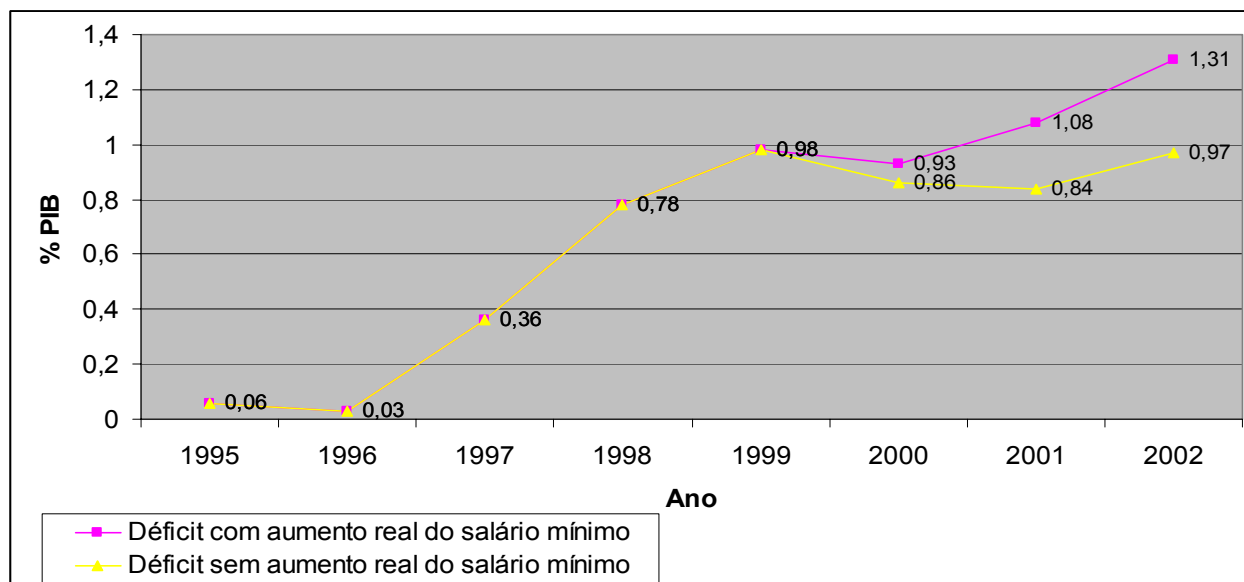
É chegado o momento de considerar que a demografia e com ela, a estrutura da sociedade mudam ao longo do tempo, portanto a legislação referente a setores como o previdenciário não deveria ser definida pela Constituição Federal.

5.1.3 – Os aumentos reais do salário mínimo

A indexação do benefício previdenciário básico ao salário mínimo é apontada como o mais relevante fator de degradação das contas da Previdência. O gráfico a seguir

destaca uma projeção da diferença no déficit do RGPS caso o Salário Mínimo não tivesse sofrido reajustes reais a partir de 2000.

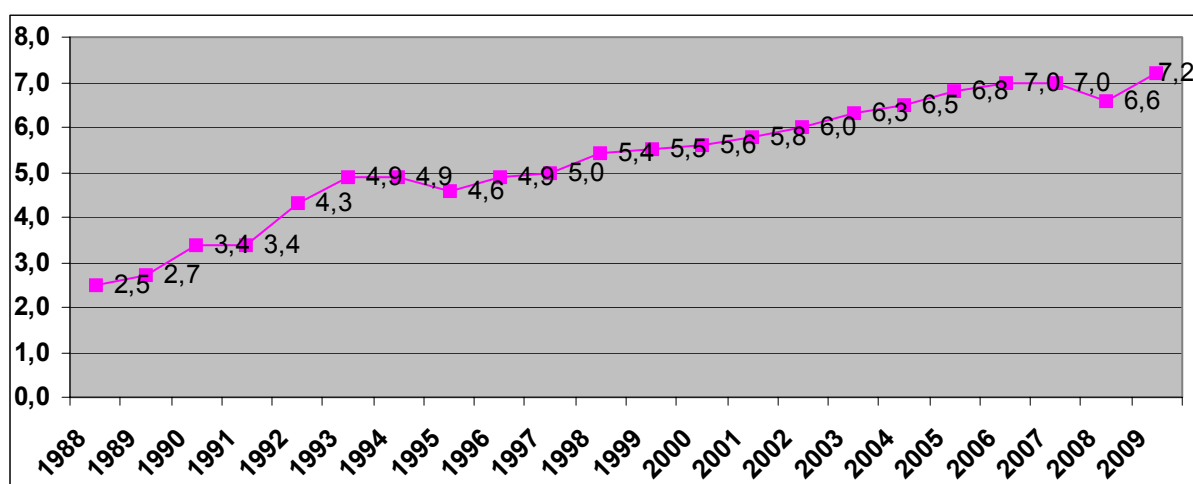
Gráfico 5.3– Déficit do RGPS realizado e sem reajuste real do Salário Mínimo a partir de 2000 (1995 a 2002) - % do PIB.



Fonte: MPAS e IBGE

Como este trabalho está buscando ressaltar, as contas do INSS estão seguindo uma trajetória bastante perigosa em relação à sustentabilidade do sistema. A tabela abaixo mostra a importância da despesa anual com o INSS em relação ao PIB desde a promulgação da Nova Constituição, uma evolução consideravelmente significativa.

Gráfico 5.4 – Despesa do INSS (% PIB)



Fonte: Ministério da Previdência Social, Secretaria do Tesouro Nacional.

Esta elevação dos gastos, entretanto não deve ser atribuída exclusivamente ao aumento da quantidade de benefícios concedidos, que inclusive não foi tão drasticamente elevado, apresentando uma média na ordem de 3,5% a.a. nos últimos 10 anos, conforme podemos ver na tabela 5.1.3.2, a seguir. Portanto a explicação mais relevante para a considerável evolução dos gastos com o INSS encontra-se na indexação do benefício básico ao Salário Mínimo, que na última década e meia teve um aumento do poder de compra de mais de 100%.

Tabela 5.5 - Benefícios Previdenciários do INSS - Média anual (milhares)

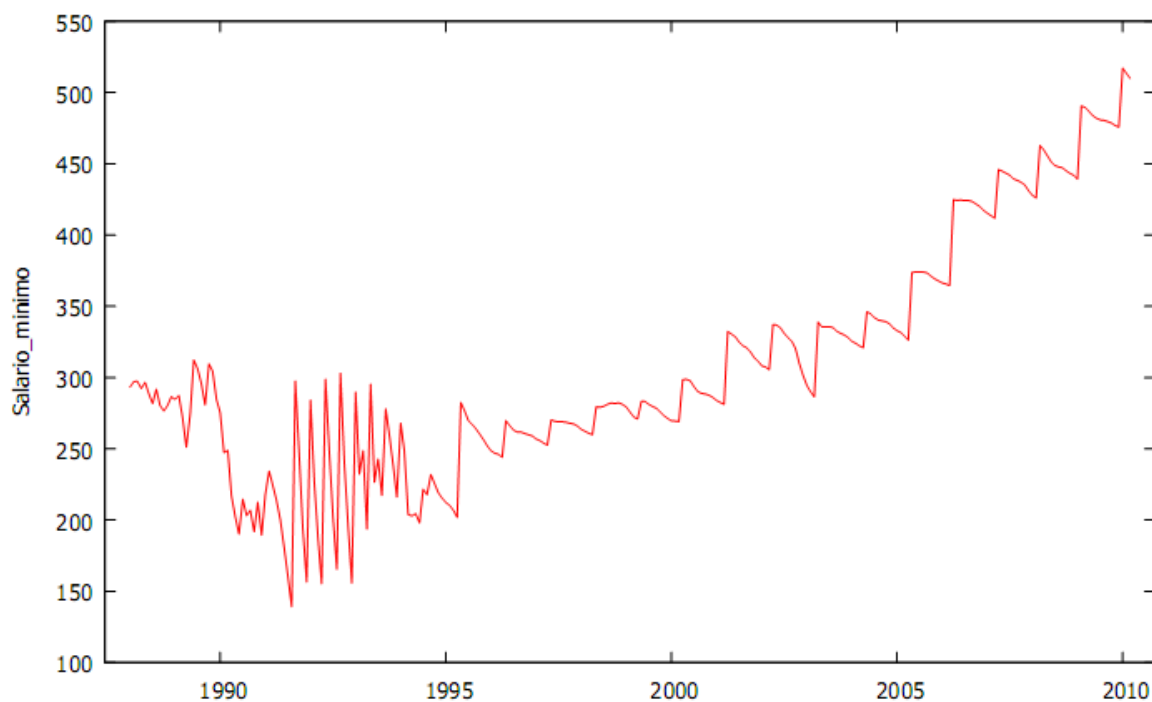
| Composição | 2000 | 2009 | Taxa de crescimento (% ao ano) |
|------------------------------|--------|--------|--------------------------------|
| Aposentadorias | 11.024 | 14.785 | 3,3 |
| Idade | 5.480 | 7.687 | 3,8 |
| Invalidez | 2.228 | 2.871 | 2,9 |
| Tempo de contribuição | 3.316 | 4.227 | 2,7 |
| Pensões | 4.953 | 6.368 | 2,8 |
| Auxílio-doença | 472 | 1.103 | 9,9 |
| Outros benefícios | 127 | 115 | -1,1 |
| Total | 16.576 | 22.371 | 3,4 |

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social / MPAS

O gráfico 5.5 mostra a trajetória do valor do salário mínimo desde 1988, nos últimos 15 anos, o salário mínimo teve aumentos reais em quase todos os anos. Os repetidos aumentos reais são evidentes, a série tem uma clara trajetória de crescimento e este é o principal motivo para o agravamento das contas do INSS. É também o motivo para uma série de questionamentos e alegações de injustiça por parte daqueles que recebem benefícios superiores ao salário mínimo e que, portanto são desvinculados a este, tendo seus reajustes feitos apenas em relação à inflação.

A variação real do salário mínimo de 1995 a 2010 foi de 121,8% se comparada à variação que teria se tivesse sido ajustado apenas pelo INPC, ou seja, seu poder de compra foi mais que dobrado. Se tivesse tido seu poder de compra preservado, sendo apenas ajustado pela inflação, o valor nominal atual do salário mínimo seria de R\$ 229,93, em vez de R\$510,00.¹⁰

¹⁰ Ver Giambiagi e Tafner, 2010.

Gráfico 5.5 – Brasil - Série temporal salário Mínimo* (jan/1988 - mar/2010)

Fonte: IPEADATA

*Série em reais (R\$) constantes do último mês, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

A definição constitucional de que nenhum benefício previdenciário pode ser inferior ao salário mínimo faz com que 2/3 dos benefícios de aposentadoria e pensão do INSS estejam diretamente relacionados a ele e seus repetidos aumentos reais exercem uma pressão considerável nas contas do INSS.

O valor do salário mínimo tem uma função importante de indexador e sinalizador na economia, e se não fosse esta indexação, seu aumento em si, não deveria provocar grandes impactos sobre as contas públicas. Entretanto, a existência desta relação faz com que os aumentos do salário mínimo impactem também os benefícios previdenciários e assistenciais, além do seguro-desemprego, o abono salarial e o benefício de prestação continuada (BPC), todos indexados.

A principal justificativa para os aumentos reais do salário mínimo é o longo período de inflação elevada vivido pela economia brasileira. De fato o salário mínimo teve perdas do poder de compra desde o final da década de 1970 até aproximadamente a metade da década de 1990. A partir de então foi estabelecida uma política de recuperação de seu valor real com reajustes superiores à inflação, política esta que ficou bastante visível durante os dois governos de FHC e de Lula.

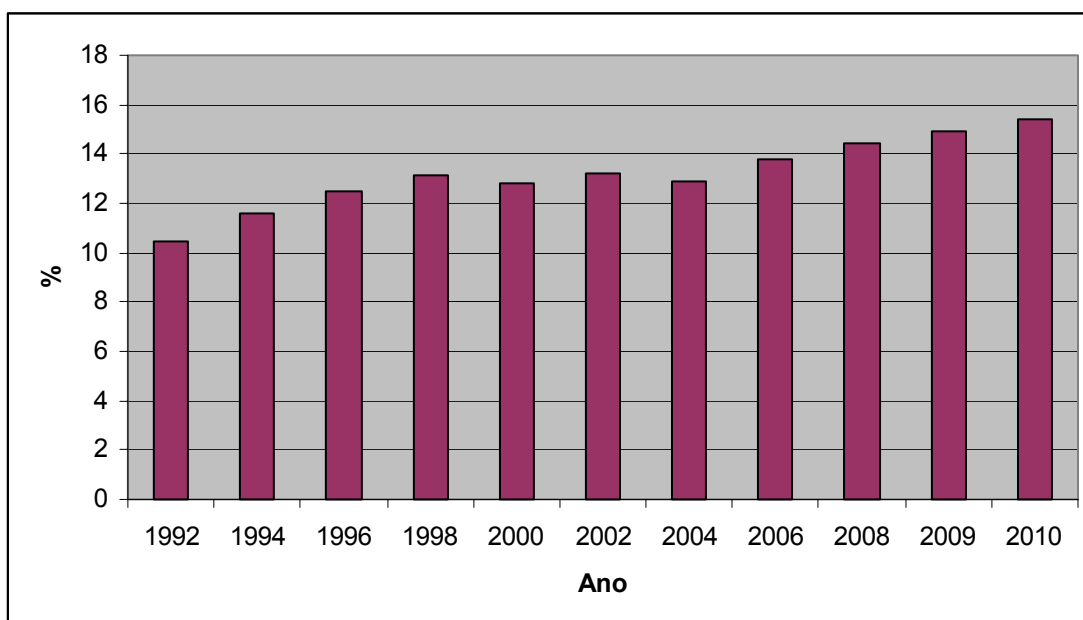
Contudo, assim como possui um importante papel na economia o salário mínimo tem um poderoso efeito político e eleitoral e por isso o fim da utilização desta política é sempre adiado sob a alegação de que os benefícios voltarão a perder seu valor. Logo, permanece o grande desafio de conciliar a preservação do valor real do benefício sem limitar o crescimento do salário mínimo e sem comprometer as contas públicas.

Capítulo 6 – A nova legislação

O fato de estarmos em um ano eleitoral faz com que a discussão a respeito da aprovação dos projetos citados se torne ainda mais intensa. Esta condição de transição no ambiente político tem despertado a manifestação de uma série de grupos de interesse em defesa dos aposentados.

Como mostra o gráfico a seguir os assuntos referentes à classe dos aposentados têm grande poder de despertar os ânimos de muitas e diferentes classes políticas, já que eles representam uma grande e crescente parcela do eleitorado.

Gráfico 6.1 – Participação dos maiores de 60 anos entre os eleitores (em %)



Fonte: TSE

Segundo o jornal Folha de S. Paulo¹¹, a soma de todos os interessados nos assuntos da previdência, ou seja, os que recebem benefícios vinculados ao salário mínimo ou superior a ele, representa um grupo de 20% dos brasileiros aptos a votar nas próximas eleições, o que é equivalente a quase todo o eleitorado paulista, daí a relevância do assunto neste momento.

Além das particularidades do caso brasileiro citadas acima, nos últimos anos ocorreram importantes mudanças na legislação previdenciária como, por exemplo, a

¹¹ Matéria publicada no dia 16/06/2010.

redução do salário máximo de contribuição para os trabalhadores da iniciativa privada, que passou de 20 salários mínimos para cerca de 10 salários mínimos no final dos anos oitenta e, que juntamente com as alterações da conjuntura econômica do país, podem ter resultado numa mudança de comportamento dos aposentados.

Outra mudança na legislação ainda não oficializada mas que tem sido aplicada em muitos casos é a referente ao mecanismo de “desaposentação” ou “desaposentadoria”. Após a criação do fator previdenciário os aposentados que continuam trabalhando – e sendo obrigados a contribuir – recorrem à justiça para poder desistir da aposentadoria que já recebem, pois de acordo com o Decreto 3048/99, a "aposentadoria é irreversível e irrenunciável". Eles desejam solicitar uma nova aposentadoria que considere os anos trabalhados a mais e a sua idade atual para reduzir a penalidade do fator. As estimativas indicam que existem cerca de 15 mil ações pedindo desaposentadoria só no Estado de São Paulo, e esse número continua crescendo.¹²

6.1 Considerações a respeito do Projeto de Lei do Senado (PLS 56/09)

O Projeto de Lei do Senado (PLS 56/09), cujo autor é o senador Raimundo Colombo (DEM-SC), foi aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado (CAS) na quarta-feira (07/04/10), tendo como relator da matéria, o senador Paulo Duque (PMDB-RJ). O governo já anunciou que irá recorrer no plenário do Senado da aprovação do projeto e estima que a proposta aumentaria o déficit na Previdência em até R\$ 14 bilhões por ano¹³.

O Projeto prevê que os cidadãos aposentados pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) que continuem ou voltem a exercer atividade abrangida por este sistema sejam isentos das contribuições previdenciárias.

Há também uma proposta de emenda ao projeto que prevê que os valores recolhidos indevidamente sejam devolvidos aos aposentados em parcela única (pecúlio). Os aposentados receberiam restituição das contribuições recolhidas desde 1995, quando a atual legislação entrou em vigor.

¹² Matéria publicada no jornal O Globo em 18/06/2010.

¹³ Declaração do deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP) segundo matéria publicada no jornal O Globo no dia 15 de Abril de 2010.

Não é a primeira vez que a contribuição ao INSS feita por aposentados que retornam ao mercado de trabalho é discutida, esta sempre foi uma questão polêmica.

Pela Lei nº 5.890 de 8 de junho de 1973 esses segurados tinham direito ao recebimento de pecúlio, que consistia na devolução do valor corrigido de suas contribuições no momento em que interrompessem definitivamente suas atividades. Esse direito foi mantido até o advento da Lei nº 8.213 de 24 de junho de 1991.

Em 1994 a Lei nº 8.870 extinguiu o benefício do pecúlio ao segurado aposentado por idade ou por tempo de serviço que voltasse a exercer atividade remunerada e, em contrapartida, estabeleceu no seu art. 24 a isenção da contribuição destes.

A Lei nº 9.129, de 20 de novembro de 1995 extinguiu o benefício do pecúlio também para os segurados incapacitados para o trabalho antes de cumprido o tempo de carência e para os segurados e seus dependentes invalidados ou mortos em virtude de acidente de trabalho.

Mas a isenção citada acima durou somente até 28 de Abril de 1995 quando a Lei nº 9.032 alterou o art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, tornando a contribuição destes trabalhadores obrigatória novamente. E esta mesma Lei, em seu art. 18 afirma que estes trabalhadores não fazem jus a nenhuma prestação da Previdência Social em decorrência do exercício desta atividade.

Com isso, a situação atual do trabalhador aposentado que permanece ou retorna à atividade é legalmente “segurado” obrigatório, sujeito à contribuição integral, embora não faça jus à prestação da Previdência Social, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional.

Faz parte da nossa rotina vermos pessoas que ao se aposentarem na idade média em que esta se dá no Brasil, em torno de 54 anos, continuarem ativas no mercado de trabalho e, geralmente em perfeitas condições de saúde não alterando em nada sua vida de antes da aposentadoria.

Os aposentados raramente param efetivamente de trabalhar e ficam em casa assistindo televisão. Pelo contrário, na maioria das vezes continuam fazendo biscates ou até mesmo permanecem na mesma função na qual se aposentaram no mercado formal sempre alegando que é impossível viver apenas com a renda da aposentadoria.

Entretanto, este comportamento gera uma distorção no mecanismo de transmissão de renda do restante da sociedade para quem usufrui desse benefício muito antes do que o faria se vivesse em outro país¹⁴.

Claramente, todos acham melhor se aposentar o quanto antes e ter uma fonte de renda fixa, mas como em muitas situações o que é melhor para o indivíduo não representa o melhor para a coletividade. É onde devemos considerar a questão dos incentivos, ou seja, que o comportamento do indivíduo depende da estrutura de incentivos e de punições a qual estiverem condicionadas suas ações.

Enquanto existir a possibilidade de se aposentar precocemente garantida pela legislação isso ocorrerá, mesmo que seja claramente muito pior para a sociedade, e principalmente para as gerações futuras, que arcarão com os prejuízos no caso de o sistema previdenciário falir, a carga tributária se tornar insustentável e o governo não ter condições de investir em outras áreas importantes para o desenvolvimento do país.

O custo-extra gerado para a sociedade como um todo no caso de um grupo específico se aposentar antes do que deveria é incomparável se comparado ao benefício arrecadado por tal grupo.

É justamente nesta configuração de alto benefício para um grupo pequeno e prejuízo muito elevado para um grupo maior que os grupos de interesse atuam mais fortemente e geralmente conseguem que a legislação seja mudada em seu favor. É o que podemos ver acontecer em relação às propostas de mudança da legislação que são objeto de análise deste trabalho.

6.2 – Os impactos esperados

Uma das características que fazem com que o Sistema Previdenciário brasileiro seja considerado tão peculiar é o fato de não haver restrições à continuidade do beneficiário no mercado de trabalho, diferentemente do que ocorre em outros países. Isso faz com que a obtenção do benefício de aposentadoria freqüentemente não coincida com a saída do trabalhador do mercado de trabalho. Nos Estados Unidos, por exemplo, para desincentivar a permanência do beneficiário no mercado, existem taxaões sobre o benefício do seguro social (“social security earnings test”), com o propósito de atenuar a concorrência entre jovens e profissionais mais experientes por postos de trabalho.

¹⁴ Castelar e Giambiagi, 2006.

Conforme detalhado no capítulo anterior as contas da Previdência Social pública do país seguem uma trajetória de déficit crescente e a situação do sistema se mostra insustentável no longo prazo. Dado isso, espera-se que a legislação que surge atualmente, assim como as propostas de reforma, tenham a intenção de reduzir essa tendência de evolução da dívida pública.

Neste contexto de ampla discussão sobre a reforma do Sistema de Previdência Social do país este trabalho busca destacar quais os resultados da adoção de uma medida como a proposta pelo PLS 56/09, que ao isentar uma parcela da população da obrigatoriedade da contribuição previdenciária, causa uma redução das receitas da previdência e, principalmente, sem prever uma fonte de recursos para compensá-la.

Tabela 6.1 Composição do estoque de benefícios previdenciários – Dez 2009 (%)

| Composição | % |
|-----------------------------------|----------|
| Aposentadorias | 66,3 |
| Idade | 34,5 |
| Invalidez | 12,8 |
| Tempo de contribuição (TC) | 19,0 |
| Pensão | 28,4 |
| Auxílio-doença | 4,7 |
| Outros benefícios | 0,6 |
| Total | 100,0 |

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social / MPAS.

O Sistema da Previdência Social prevê que as pessoas que se aposentam por invalidez devem passar por reavaliações médicas a cada dois anos para confirmar a condição de incapacidade de exercer alguma atividade que lhe garanta o sustento. Caso a perícia médica declare que o beneficiário já recuperou a capacidade de trabalhar este perderá o direito ao benefício¹⁵.

Entretanto não existe nenhuma forma de restrição correspondente no caso das pessoas que se aposentam por tempo de contribuição ou por idade, e que representam a maioria dos benefícios previdenciários, como mostra a tabela acima. Essa inexistência de restrições a estes beneficiários torna possível e crescente o número de aposentados

¹⁵ Site do Ministério da Previdência.

que permanecem no mercado de trabalho. Este tipo de comportamento é amplamente danoso para a sociedade como um todo em vários aspectos.

Tabela 6.2 – Participação relativa dos grupos de idade na população ocupada

| Grupos de idade | 2007 | 2008 |
|------------------------|-------------|-------------|
| 10 a 14 anos | 1,8 | 1,4 |
| 15 a 17 anos | 3,4 | 3,2 |
| 18 e 19 anos | 4,0 | 3,9 |
| 20 a 24 anos | 12,4 | 12,3 |
| 25 a 29 anos | 13,3 | 13,4 |
| 30 a 39 anos | 24,4 | 24,1 |
| 40 a 49 anos | 21,2 | 21,3 |
| 50 a 59 anos | 12,9 | 13,4 |
| 60 anos ou mais | 6,6 | 6,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 |

Fonte: PNAD / IBGE

Um destes aspectos é o fato de que esta parcela da população concorre de maneira desleal com os jovens que estão entrando no mercado, pois possuem características diferenciais que são amplamente consideradas pelos empregadores no momento da escolha de um funcionário sendo a principal delas a experiência. Dentre outros fatores devemos considerar que um candidato a um emprego que já possui uma estabilidade financeira mínima e renda garantida pela aposentadoria fará menos exigências e gerará menos custos ao empregador que um candidato jovem. Em algumas cidades do país os maiores de 65 anos, por exemplo, não precisam ter gastos com transporte. Os dados da PNAD apresentados na tabela acima mostram como é sensível a diferença na participação relativa entre esses grupos de idade.

A condição de insustentabilidade do Sistema Previdenciário no longo prazo é ruim para toda a sociedade, principalmente para os mais jovens e as gerações futuras que, mesmo tendo contribuído, poderão se ver desamparados pelo sistema de previdência pública por conta de todas estas brechas que o sistema apresenta atualmente.

A cobertura do Sistema Previdenciário é muito limitada, apenas pouco mais de 50% da população ocupada contribui para o sistema atualmente de acordo com os dados do IBGE resumidos na tabela abaixo.

Tabela 6.3 – Cobertura Previdenciária à população ocupada

| Situação* | 2007 | 2008 |
|--------------------------|-------------|-------------|
| Contribuintes | 50,6 | 52,1 |
| Não contribuintes | 49,4 | 47,9 |

*contribuição para o instituto de previdência em qualquer trabalho

Fonte: PNAD / IBGE.

Como mostra a tabela abaixo, atualmente a alíquota de contribuição vai de 8% a 11% para o trabalhador, dependendo da faixa salarial, até o máximo R\$ 3.416,54. O empregador complementa a contribuição, que em geral é de 31% no total.

Tabela 6.2.4 – Tabela de contribuição dos segurados

| Salário de contribuição (R\$) | Alíquota para fins de recolhimento ao INSS (%) |
|--------------------------------------|---|
| Até R\$ 1.024,97 | 8,0 |
| De R\$ 1.024,98 a R\$ 1.708,27 | 9,0 |
| De R\$ 1.708,28 até R\$ 3.416,54 | 11,0 |

*empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso, para pagamento de remuneração a partir de 1º de janeiro de 2010 *1ª Competência Jan/2010 Pagamento Fev/2010.

De acordo com o editorial “Especial Maioridade” publicado pelo jornal Folha de São Paulo no dia 15 de Março de 2009, pode-se afirmar que um terço dos aposentados brasileiros continua na ativa.

A matéria baseia-se em dados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha sobre idosos brasileiros que entrevistou 1.238 pessoas com 60 anos ou mais estrategicamente espalhadas em 140 municípios de 24 Estados e do Distrito Federal. O Instituto informa que tomou o conjunto da população de terceira idade como universo da pesquisa e dividiu-o em quatro sub-universos, representando as regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Norte/Centro-Oeste do Brasil.

Declara também que o levantamento foi realizado entre os dias 17 e 19 de novembro de 2008, por amostragem, utilizando abordagem em pontos de fluxo populacional, cotas de sexo e idade e sorteio aleatório dos entrevistados.

A margem de erro é de dois pontos percentuais, para mais ou para menos, para um nível de confiança de 95%. Isso significa que, se forem feitos 100 levantamentos com a mesma metodologia, em 95 os resultados estarão dentro da margem de erro prevista.

A partir dos resultados da pesquisa do Instituto Datafolha e de dados sobre características dos aposentados e de renda obtidos do Ministério da Previdência e do IBGE, a tabela abaixo consolida as informações a respeito do volume de receita que deixará de ser arrecadado pelo INSS caso o PLS 56/09 seja aprovado.

Tabela 6.2.5 - Variação estimada da receita da Previdência no caso de aprovação do projeto por grupos de idade

| Grupos de idade | Anos | Quantidade de aposentadorias urbanas | | Quantidade de aposentadorias rurais | | Resultado | | |
|-----------------|-------------|--------------------------------------|------------------|-------------------------------------|------------------|---|---------------------------------|---------------------------------|
| | | por Tempo de contribuição | por Idade | por Tempo de contribuição | por Idade | Quantidade estimada de atingidos ₁ | Renda mensal média ₂ | Receita Anual INSS ₃ |
| TOTAL | 2006 | 3.712.089 | 2.125.313 | 10.502 | 4.799.901 | 3.549.268 | 1.257,14 | 16.821.443.215 |
| | 2007 | 3.868.468 | 2.243.933 | 11.413 | 4.960.623 | 3.694.812 | 1.297,25 | 18.070.027.318 |
| | 2008 | 4.043.212 | 2.383.737 | 12.697 | 5.141.644 | 3.860.430 | 1.341,29 | 19.520.955.344 |
| Até 29 anos | 2006 | 1 | | – | – | 0 | 1.257,14 | 1.580 |
| | 2007 | 1 | | – | – | 0 | 1.297,25 | 1.630 |
| | 2008 | 10 | | – | – | 3 | 1.341,29 | 16.856 |
| 30 a 34 anos | 2006 | 16 | | – | – | 5 | 1.257,14 | 25.277 |
| | 2007 | 7 | | – | – | 2 | 1.297,25 | 11.412 |
| | 2008 | 2 | | – | – | 1 | 1.341,29 | 3.371 |
| 35 a 39 anos | 2006 | 129 | | – | – | 43 | 1.257,14 | 203.795 |
| | 2007 | 118 | | – | – | 39 | 1.297,25 | 192.365 |
| | 2008 | 104 | | – | – | 35 | 1.341,29 | 175.298 |
| 40 a 44 anos | 2006 | 4.234 | | 34 | – | 1.423 | 1.257,14 | 6.742.603 |
| | 2007 | 3.693 | | 23 | – | 1.239 | 1.297,25 | 6.057.883 |
| | 2008 | 4.092 | | 25 | – | 1.372 | 1.341,29 | 6.939.449 |
| 45 a 49 anos | 2006 | 116.644 | | 247 | – | 38.964 | 1.257,14 | 184.664.851 |
| | 2007 | 103.236 | | 235 | – | 34.490 | 1.297,25 | 168.680.087 |
| | 2008 | 97.361 | | 303 | – | 32.555 | 1.341,29 | 164.618.500 |
| 50 a 54 anos | 2006 | 513.382 | | 1.355 | – | 171.579 | 1.257,14 | 813.183.489 |
| | 2007 | 507.088 | | 1.302 | – | 169.463 | 1.297,25 | 828.785.548 |
| | 2008 | 503.024 | | 1.483 | – | 168.169 | 1.341,29 | 850.376.652 |
| 55 a 59 anos | 2006 | 828.583 | | 3.147 | 474.544 | 435.425 | 1.257,14 | 2.063.656.680 |
| | 2007 | 870.230 | | 3.401 | 495.628 | 456.420 | 1.297,25 | 2.232.188.025 |
| | 2008 | 907.334 | | 3.634 | 512.028 | 474.332 | 1.341,29 | 2.398.544.667 |
| | 2006 | 774.642 | 301.624 | 2.895 | 1.011.957 | 697.039 | 1.257,14 | 3.303.556.244 |

| | | | | | | | | |
|----------------|------|---------|---------|-------|-----------|---------|----------|----------------------|
| 60 a 64 anos | 2007 | 822.492 | 325.954 | 3.211 | 1.042.458 | 731.372 | 1.297,25 | 3.576.881.531 |
| | 2008 | 876.996 | 358.724 | 3.590 | 1.091.676 | 776.995 | 1.341,29 | 3.929.015.992 |
| 65 a 69 anos | 2006 | 602.655 | 556.387 | 1.843 | 1.030.089 | 730.325 | 1.257,14 | 3.461.309.136 |
| | 2007 | 635.516 | 588.885 | 2.003 | 1.065.247 | 763.884 | 1.297,25 | 3.735.886.286 |
| | 2008 | 664.624 | 624.738 | 2.137 | 1.087.231 | 792.910 | 1.341,29 | 4.009.491.352 |
| 70 a 74 anos | 2006 | 418.735 | 496.679 | 816 | 876.819 | 597.683 | 1.257,14 | 2.832.665.694 |
| | 2007 | 438.863 | 508.753 | 1.002 | 888.125 | 612.248 | 1.297,25 | 2.994.287.954 |
| | 2008 | 469.617 | 538.398 | 1.195 | 933.923 | 647.711 | 1.341,29 | 3.275.266.617 |
| 75 a 79 anos | 2006 | 258.795 | 409.443 | 149 | 621.227 | 429.871 | 1.257,14 | 2.037.337.148 |
| | 2007 | 275.649 | 420.799 | 213 | 663.499 | 453.387 | 1.297,25 | 2.217.354.689 |
| | 2008 | 288.750 | 423.542 | 301 | 675.825 | 462.806 | 1.341,29 | 2.340.261.385 |
| 80 a 84 anos | 2006 | 128.918 | 240.463 | 8 | 401.589 | 256.993 | 1.257,14 | 1.217.994.004 |
| | 2007 | 139.811 | 260.754 | 15 | 410.531 | 270.370 | 1.297,25 | 1.322.286.186 |
| | 2008 | 152.613 | 281.273 | 23 | 427.764 | 287.224 | 1.341,29 | 1.452.401.257 |
| 85 a 89 anos | 2006 | 47.130 | 92.530 | 5 | 231.627 | 123.764 | 1.257,14 | 586.568.527 |
| | 2007 | 52.606 | 105.230 | 4 | 233.068 | 130.303 | 1.297,25 | 637.264.503 |
| | 2008 | 58.461 | 117.636 | 2 | 237.620 | 137.906 | 1.341,29 | 697.348.061 |
| 90 anos e mais | 2006 | 16.582 | 26.191 | 2 | 151.476 | 64.750 | 1.257,14 | 306.878.476 |
| | 2007 | 17.811 | 31.041 | 3 | 161.391 | 70.082 | 1.297,25 | 342.746.408 |
| | 2008 | 19.875 | 37.633 | 4 | 174.862 | 77.458 | 1.341,29 | 391.680.243 |
| Ignorada | 2006 | 1.643 | 1.996 | 1 | 573 | 1.404 | 1.257,14 | 6.655.714 |
| | 2007 | 1.347 | 2.517 | 1 | 676 | 1.514 | 1.297,25 | 7.402.811 |
| | 2008 | 349 | 1.793 | – | 715 | 952 | 1.341,29 | 4.815.644 |

Fonte: DATAPREV, SUB, Plano Tabular da DIIE.

- (1) Um terço do total de aposentadorias por T.C ou por idade
- (2) Rendimento médio real habitual da população ocupada (a preços de março/2010) IBGE / PME
- (3) Total das 13 contribuições mensais considerando alíquota média de 0,29%.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) classifica como aposentada a pessoa que, na semana de referência, era jubilada, reformada ou aposentada pelo Plano de Seguridade Social da União ou por instituto de previdência social federal (INSS), estadual ou municipal, inclusive Funrural. Nesta parte do trabalho, onde estamos avaliando os impactos da aprovação do PLS 56/09, considerara-se como aposentado o indivíduo que recebe esse seguro/benefício de aposentadoria pública que são consideradas pelo projeto - por tempo de contribuição ou por idade - sem que isso necessariamente represente a sua saída da força de trabalho.

A tabela mostra as quantidades de aposentadorias por tempo de contribuição e por idade ativas urbanas e rurais nos anos de 2006 a 2008. De acordo com a pesquisa do Instituto Datafolha citada acima, um terço desta quantidade representa os aposentados

que permanecem no mercado de trabalho, aos quais o PLS 56/09 pretende isentar da contribuição ao INSS.

A penúltima coluna da tabela indica a renda média mensal da população ocupada para os referidos anos (a preços de março de 2010) segundo a Pesquisa Mensal do Emprego do IBGE, e é utilizada para calcular a receita anual advinda apenas pela contribuição destas pessoas, que deixará de ser arrecadada pelo INSS.

Os defensores da proposta afirmam que as contas da Previdência Social estão em um bom momento e que, por esta razão, é adequado implementar esta mudança. Entretanto, conforme mostram os dados do fluxo de caixa da Previdência Social no capítulo anterior, não podemos considerar que a Previdência está em uma situação de equilíbrio. Ainda é necessário que o governo invista altas quantias para cobrir o déficit e manter o setor previdenciário em equilíbrio.

6.3 – As outras propostas

Também este ano, foi discutida no plenário a aprovação da medida provisória nº 475, de 23 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social em 2010 e 2011 e propõe a extinção do uso do fator previdenciário no cálculo dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição.

Em dezembro de 2009, em decisão negociada com as centrais sindicais, o governo editou uma medida provisória concedendo reajuste de 6,14% para os segurados que ganham mais de um salário mínimo. Entretanto durante o processo de votação no Plenário, deputados federais e senadores aprovaram o fim do fator previdenciário e votaram pela elevação deste índice para 7,72%, que corresponde à inflação de 2009 mais 80% do crescimento do PIB. O governo chegou a propor às centrais sindicais a elevação do percentual para 7%, mas elas, com o apoio de partidos, insistiram num reajuste de 7,7%.

A liderança do governo tentou ainda propor um aumento escalonado: os aposentados com benefícios na faixa entre um e três salários mínimos receberiam os 7,7%, prevalecendo o índice original de 6,14% para a faixa acima de três mínimos, mas não houve acordo.

Depois de exaustivas tentativas de acordo, no último dia 15 de junho, o presidente Lula vetou a eliminação do uso do fator previdenciário mas, sancionou o reajuste de

7,7% retroativos a janeiro para os aposentados e pensionistas que ganham acima do mínimo, mesmo com o alerta da equipe econômica de que é um gasto elevado demais¹⁶.

A principal justificativa para que o Presidente tenha agido contrariamente ao conselho da área técnica do governo, é o fato de que, de acordo com os dados do Ministério da Previdência, cerca de 8,4 milhões de aposentados e pensionistas, ou aproximadamente 6% do eleitorado, são favorecidos pela medida, quantidade superior a soma de todos os eleitores do Rio Grande do Sul.

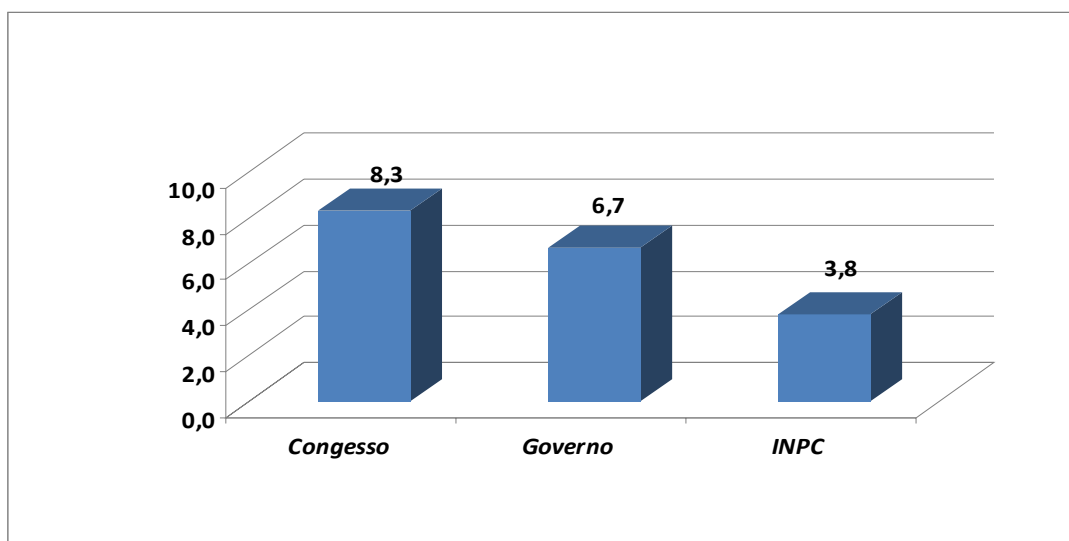
Ao observar toda esta movimentação fica clara a influência do momento político vivido pelo país no resultado das negociações. Estamos em um ano eleitoral e, como já foi visto ao longo deste trabalho os assuntos ligados aos aposentados despertam as emoções e podem decidir uma eleição.

O presidente Lula está se dedicando intensamente na campanha pela eleição de Dilma Rousseff, candidata à sua sucessão, e uma decisão pela não aprovação do aumento aos aposentados junto com o veto ao fim do fator previdenciário, poderia gerar resultados muito negativos sobre esta campanha. A medida foi aprovada mesmo sob a clara posição contrária da equipe econômica do governo, que chegou a afirmar que não haveria dinheiro para pagar o reajuste proposto pelos Congressistas.

De acordo com declaração¹⁷ do Ministro da Fazenda, Guido Mantega, para compensar a aprovação do reajuste, manter o equilíbrio fiscal e a solidez das contas públicas do país, será feito um corte no orçamento, inclusive de valores previstos para emendas dos congressistas, conforme já autorizado pelo presidente Lula. Ou seja, a sociedade deve esperar por prováveis perdas de investimento em outros setores.

¹⁶ Com a aprovação do aumento o teto dos benefícios da Previdência Social passa a ser de R\$ 3.467,40.

¹⁷ Em matéria publicada pelo jornal Folha de São Paulo em 16 de junho de 2010.

Gráfico 6.3.1 – Impacto do reajuste aprovado sobre as contas públicas

Fonte: Jornal Folha de S. Paulo 16/06/2010

Ainda de acordo com as declarações do ministro Mantega e conforme representado pelo gráfico acima, a diferença entre o reajuste de 6,14%, proposto pelo governo e em vigor desde o início do ano, e o reajuste de 7,72%, proposto pelo Congresso e agora sancionado pelo presidente Lula, irá gerar um gasto adicional de 1,6 bilhão de reais para o governo ainda neste ano. Podemos ver ainda que se fosse aplicado apenas o reajuste obrigatório determinado pela Constituição com base na inflação, de 3,45%, o impacto sobre as contas públicas seria de menos da metade do que ocorrerá por conta do reajuste aprovado, cerca de R\$3,8 bi.

Ou seja, só este ano, a medida irá gerar um gasto de R\$ 4,5 bi além do custo que teria o reajuste mínimo, com esta parcela da população que não é das mais vulneráveis. Em contraposição, o gasto extra que o governo terá este ano com os beneficiários do Bolsa Família será de R\$ 0,5 bi.

O superintendente executivo José Cechin previu que a sanção do reajuste vai aumentar o déficit da Previdência em cerca de 4%. Cechin foi ministro da Previdência Social durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e considera que o ato terá um impacto importante e que foi tomado com base no momento eleitoral, já que o veto causaria dificuldades para o governo do ponto de vista político¹⁸.

¹⁸ Matéria publicada no jornal O Globo em 16/06/2010.

6.4 – Conclusão

Em relação ao Projeto de Lei do Senado (56 / 09), é importante destacar que a situação dos aposentados que continuam contribuindo configura de fato uma inconstitucionalidade, conforme os defensores do projeto afirmam, pois a Constituição determina que, dada a característica contributiva do nosso sistema previdenciário, deve haver necessariamente uma vinculação causal entre a contribuição e o recebimento do benefício.

Entretanto o que devemos observar é exatamente a incoerência do fato das regras previdenciárias serem determinadas pela Constituição Federal, pois conforme foi mostrado ao longo deste trabalho a estrutura demográfica da sociedade não é permanente, mudou consideravelmente desde a promulgação da Constituição e continuará mudando. Logo, a alteração pontual dessas regras não irá solucionar a questão previdenciária do Brasil.

A sociedade se revela permanentemente inconformada com a evolução da carga tributária cobrada pelo governo, mas não percebe o peso de suas próprias escolhas sobre esta. Ao alcançar o equilíbrio das contas previdenciárias do país, uma parcela considerável da carga tributária poderá ser reduzida, entretanto para resolver a questão é necessário que toda a sociedade faça concessões, a começar por abrir mão de facilidades como a possibilidade de se aposentar tão cedo.

A solução mais plausível para a solução do dilema previdenciário é a determinação de uma idade mínima para o requerimento do benefício da aposentadoria, permitindo que esta seja usada para cumprir o propósito para o qual foi criada e dificultando sua utilização como fonte garantida de renda para trabalhadores ativos.

Outras questões que precisam ser revistas são os privilégios ainda maiores concedidos às mulheres, que participam cada vez mais ativamente do mercado de trabalho e a possibilidade de acúmulo de diferentes benefícios por um único cidadão.

A análise desenvolvida neste trabalho confirma que a aprovação do projeto e conseqüente isenção da contribuição da parcela dos aposentados que continua trabalhando causará uma redução de receita considerável da Previdência Social.

De acordo com ela, esta redução será de aproximadamente 18 bilhões de reais por ano. Este déficit provavelmente passará a ser coberto pelo governo e isto implicará necessariamente em uma redução ou não ampliação do investimento público em outros

setores da economia, assim como em projetos sociais que tem efeitos reais na redução dos níveis de pobreza da população, como o Bolsa Família.

Portanto, a partir desta análise e dos dados apresentados neste trabalho, podemos considerar que não seria razoável a aprovação de um projeto como o PLS 56/09 neste momento, sem que sejam tomadas outras medidas em busca de equilibrar o resultado da previdência.

Dada a situação complicada em se encontram as contas previdenciárias e o que esperamos dela, a contribuição destes aposentados deve ser mantida até que estas contas se encontrem realmente em uma situação confortável para que esta isenção possa ser novamente considerada.

Abandonar o uso do fator previdenciário no cálculo dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição pode ser considerado um retrocesso legislativo, pois a criação do fator é considerada um avanço por introduzir um conceito de justiça distributiva ao sistema e favorecer aos que trabalham e contribuem por mais tempo, reconhecido internacionalmente. Inclusive, sempre vale lembrar que o dilema previdenciário não é uma questão exclusiva do Brasil. Em todo o mundo a mudança da dinâmica demográfica tem obrigado os governos a repensar sua legislação.

O governo da França, por exemplo, anunciou recentemente um plano que prevê a mudança gradual da idade mínima de aposentadoria por idade de 65 para 67 anos e reconhece que “trabalhar mais é inevitável”.¹⁹ Portanto só será razoável eliminar o uso do fator quando for estabelecida a idade mínima de aposentadoria, e então todos deverão ser favorecidos sob os mesmos padrões de igualdade.

Quando tratamos de legislação previdenciária, devemos sempre lembrar que a Previdência Social já responde por mais de 40% das despesas Federais e se nossos legisladores forem incoseqüentes e continuarem propondo uma série de benesses aos aposentados o crescimento do déficit não cessará e outros setores da economia continuaram carentes de investimentos. A sociedade deve trabalhar em conjunto, reconhecendo o sentido real para o qual existe a previdência, para que nosso sistema previdenciário amadureça sem comprometer o desenvolvimento econômico do país.

¹⁹ Declaração do ministro do Trabalho francês, Eric Woerth publicada em matéria do jornal Valor Econômico em 17/06/2010.

Referência bibliográfica

AZEREDO, Beatriz. **A Previdência Privada Do Chile: Um Modelo Para A Reforma Do Sistema Brasileiro?** Indicadores Econômicos FEE, Vol. 22, nº 2, 1994.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Livro Branco da Previdência Social** – Brasília: MPAS/GM, 2002

CAMARANO, Ana Amélia. **O idoso brasileiro no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: IPEA http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_012h.pdf

ESTUDOS TRIBUTÁRIOS nº 21. **Carga Tributária no Brasil – 2008** (Análise por Tributo e Bases de Incidência)

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da Previdência: O encontro marcado**, 2º ed., Editora Campus, 2007

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**, Editora Campus, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio e TAFNER, Paulo, **Demografia: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar**. Elsevier – Rio de Janeiro, 2010.

INFORME DO MINISTÉRIO DA PERVIDÊNCIA SOCIAL, **Regime de Previdência Social: Balanço do Ano de 2008**, Vol. 21, nº 1, 2009.

INFORME DO MINISTÉRIO DA PERVIDÊNCIA SOCIAL, **Os impactos Distributivos do Projeto de Lei que elimina o fator previdenciário**, Vol. 20, nº 6, 2008.

INFORME DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, **Considerações sobre a Política de Reajuste de Benefícios da Previdência Social e Comparações com Índices de Inflação**, Vol. 21, nº 3, 2009.

IPEADATA, www.ipeadata.gov.br

LIBERATO, Vânia Cristina; **A oferta de trabalho masculina “pós-aposentadoria” no Brasil Urbano –1981/2001** Minas Gerais, 2003.

OLIVEIRA, Francisco E. B., BELTRÃO, Kaizô Iwakami e FERREIRA, Mônica Guerra. **Reforma Da Previdência**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Serviço Editorial, Texto para discussão nº 508, 1997.

PARECER DA COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, **Projeto de Lei do Senado nº 56, 2009**.

PINHEIRO, Armando Castelar e GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho e VIEIRA, Solange Pinheiro. **Reforma da Previdência no Brasil: A Nova Regra de Cálculo dos Benefícios**. Informe da Previdência Social - Artigo Número 11. Volume 11, Novembro de 1999.

ROCHA, Roberto de Rezende e CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **O Sistema Previdenciário Brasileiro: Uma Avaliação de Desempenho Comparada**. Texto para Discussão nº 1.331, IPEA, Brasília, março de 2008.

SILVA, Enid Rocha e SCHWARZER, Helmut. **Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil**. Instituto pesquisa Econômica Aplica – IPEA Texto para discussão nº 934, 2002.

Site do IBGE, www.ibge.gov.br

Site do Ministério da Previdência e Assistência Social, www.mpas.gov.br

Site do Banco Central do Brasil, www.bcb.gov.br

TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fábio (organizadores). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro, Ipea, 2007.

URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio e REIS, Guilherme [organizadores]. **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.