



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O PROJETO PAIM E O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Isabella Bedante do Nascimento
Nº matrícula: 0611210

Orientador: **Prof. Rogério Werneck**

Dezembro de 2009



MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O PROJETO PAIM E O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Isabella Bedante do Nascimento
0611210

Orientador: **Prof. Rogério Werneck**

Dezembro de 2009

“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”.

X

Isabella Bedante do Nascimento

Termo de Responsabilidade

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

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Rogério Werneck, pelo incentivo, paciência e dedicação no auxílio da elaboração desta Monografia.

Aos meus pais, pessoas que mais amo nesse mundo, pela educação, carinho, amor e, principalmente, apoio em todas as horas que precisei.

À minha avó que me incentiva todo dia, mesmo não estando por perto, a superar os obstáculos da vida.

A todos os meus familiares pela ajuda e suporte em todas as etapas da minha vida.

Aos meus amigos pela compreensão, força e por sempre desejarem o melhor pra mim.

Resumo:

Este trabalho tem por objetivo analisar as propostas para solução do déficit da Previdência Social nos últimos anos. Mais especificamente, de 2003 para cá. O ponto de partida é a descrição histórica da Previdência Social no Brasil para que se entendam as origens do sistema até se chegar à forma como ele é nos dias atuais. A seção dedicada à Evolução do déficit mostra as causas estruturais do aparecimento das discrepâncias e suas controvérsias como observadas hoje. Especial atenção foi dada ao que se convencionou chamar de Projeto Paim, por representar um movimento persistente no sentido de aprovação de projetos que impactam profundamente a situação das contas da Previdência. A necessidade de reforma, seu conteúdo e forma de fazê-la são itens discutidos na seção dedicada à análise prospectiva, onde também se discutem algumas soluções sugeridas. Na conclusão do trabalho evidencia-se a necessidade da reforma previdenciária, tendo em vista a forte mobilidade demográfica da população brasileira nos próximos anos.

Palavras-chave:

Déficit, Previdência Social e Reforma.

Sumário

1. Introdução	8
2. Histórico da Previdência Social	10
3. Evolução do déficit: causas estruturais	15
4. O projeto Paim e suas consequências	22
4.1. Caracterização do projeto Paim.....	22
4.2. Projeto de lei 01/2007.....	22
4.3. Projeto de lei 4434/2008.....	24
4.4. Projeto de lei 3299/2008.....	27
5. Análise prospectiva	33
6. Conclusão	42
7. Bibliografia.....	44

Lista de gráficos e tabelas

Gráfico 1: Gasto previdenciário (% PIB) e população com mais de 65 (%) anos.....	15
---	----

Gráfico 2: Despesa do INSS (% PIB).....	17
---	----

Gráfico 3: Média da idade de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – homens.....	31
---	----

Gráfico 4: Média do tempo de contribuição da aposentadoria calculada mensalmente – homens.....	31
---	----

Tabela 1: Composição total de pessoas aposentadas e/ou pensionistas que fazem parte da população economicamente ativa (%).....	16
---	----

Tabela 2: Despesa previdenciária e assistencial: INSS + LOAS/RMV (% PIB).....	39
---	----

1. Introdução

De tempos em tempos a discussão sobre o déficit da Previdência Social, suas origens, sua dimensão e seu futuro vem à tona. Há opiniões diferentes acerca do tema, até mesmo questionamentos sobre a existência ou não do déficit na Previdência Social, suas origens, suas causas e o que cada governo fez ou fará para resolver o problema e a grande pergunta é sempre o que será da Previdência Social? As opiniões são divergentes e muito há que se analisar para que se tenha uma luz sobre o tema. Na verdade, este é um assunto que durante longo tempo tem sido discutido em todos os segmentos da sociedade e não há sinal de que venha a ser diferente daqui para frente, ainda por muitos anos. As respostas não são fáceis e o caminho para a solução é longo.

O tema requer reflexão com isenção de ânimo e com critério, para que se entenda corretamente o problema e se busquem as soluções. Todos os argumentos têm que ser ouvidos, para que não se percam as visões das partes interessadas, sob pena de não termos uma solução definitiva. Deve-se começar pela busca das razões que justifiquem o pensamento de cada um e suas sustentações na prática. Levando em consideração as argumentações e anseios de todas as correntes, torna-se claro que a discussão só conseguirá chegar a bom termo, caso sejam buscadas outras fontes de informação para melhor entendimento do que se está analisando e propondo.

A partir da seção 2 sobre *O Histórico da Previdência no Brasil*, as respostas para a origem do sistema, suas transformações, a origem do déficit e a razão de sua manutenção nos dias de hoje poderão ser analisadas. A história poderá revelar de onde tudo surgiu e se não de forma direta, pelo menos dará indicativos importantes de como fazê-lo. Se a partir daí é possível tirar-se conclusões sobre a estrutura da Previdência e de seus problemas, principalmente sobre o déficit, cujo tamanho tende a aumentar ao longo dos próximos anos, também será necessário que se aprofunde, principalmente de 2003 para cá, nas causas que provocam esta constante evolução ao longo dos anos. Na seção 3 sobre a *Evolução do Déficit: causas estruturais* vários destes temas são visitados para que se forme uma opinião do que está por trás do descasamento entre receitas e despesas previdenciárias. Várias iniciativas têm sido tomadas no âmbito do Congresso Nacional, mais especificamente, proposições defendidas por alguns senadores vêm se caracterizando como aquelas que, ao mesmo tempo em que parecem oferecer conforto para os segurados já aposentados ou em vias de aposentadoria, representam impactos significativos no orçamento de despesas da Previdência. Especial

atenção é dada na seção 4 sobre *O projeto Paim e suas conseqüências*. O conjunto das atuais propostas do Senador Paulo Paim que geram impactos às despesas da Previdência é analisado, de forma separada por proposta, para melhor compreensão de suas conseqüências para o orçamento do INSS. Uma análise detalhada sobre onde e como se pode atuar para que se monte a pauta de uma reforma da Previdência é feita na seção 5 sobre a *Análise Prospectiva* com o intuito de analisar as possíveis soluções para que se diminua ou até mesmo se elimine o déficit previdenciário.

2. Histórico da Previdência Social

A história conhecida da Previdência Social no Brasil remonta ao ano de 1793. Nesta época, há registros somente de que havia um plano de proteção destinado aos Oficiais da Marinha, que concedia pensão às viúvas e seus filhos dependentes. Entretanto, o primeiro texto legal ao qual os registros oficiais atribuem o início da real organização de tal área no Brasil, foi um decreto do Príncipe Regente Pedro de Alcântara e data de 1821 ¹.

Muito embora tais registros expliquem as origens da preocupação com a proteção dos trabalhadores e seus dependentes após completarem um determinado tempo de trabalho, a história da Previdência como a conhecemos hoje, teve seu ponto de partida com a promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923. Tendo como tema central os trabalhadores da estrada de ferro, previa a criação de uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para tais trabalhadores. A partir dessa lei a proteção social no Brasil passou a contar com uma instituição que oferecia pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. Em 1926, esta lei foi estendida, abrangendo também os trabalhadores portuários e marítimos.

Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) no final dos anos 30 a Previdência Social passou a contar com um órgão cujas atribuições, eram orientá-la e supervisioná-la. O MTIC era o órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões. Nessa mesma década, com o início do processo de industrialização brasileiro, o presidente Getúlio Vargas promulgou várias normas para reestruturar a Previdência, incorporando a ela praticamente todas as categorias de trabalhadores urbanos. Apesar da profunda reestruturação empreendida, foram mantidas e aprofundadas as bases corporativas como resposta ao dinamismo político-econômico do processo de industrialização que se iniciava. Data dessa época, também, a criação dos grandes institutos de previdência, tais como: IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos, em 1933; IAPC – Instituto de Aposentadoria e

¹ Toda essa seção foi baseada em: Histórico da Previdência Social; na publicação: *Panorama da Previdência Social brasileira* (3ª Edição); e nas informações disponíveis nos seguintes sites:

<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=64>

http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf

http://www.renascebrasil.com.br/f_aposentadoria2.htm

<http://pessoas.hsw.uol.com.br/previdencia-social-brasil1.htm>

Pensão dos Comerciários, em 1934; IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários, em 1934; IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, em 1936; IPASE – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado, em 1938. O Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), cuja sigla abrigava empresas de atividades muito genéricas e abrangentes, foi considerado a primeira instituição brasileira de Previdência Social em âmbito nacional.

A grande característica desses institutos nacionais de previdência era a de que o financiamento dos benefícios era repartido entre trabalhadores, empregadores e o Governo Federal. Outra característica marcante desses institutos era a desigualdade em suas estruturas de contribuições e de concessão de benefícios que criava uma grande disparidade em termos qualitativos e quantitativos de proteção social. Nessa época, anos 30, a relação entre Estado e classe operária era sustentada pela interligação de três sistemas: Sindicatos, Justiça do Trabalho e Política Previdenciária. Com isso, no final da década de 40, o número de segurados da Previdência Social já era dez vezes maior que a existente em 1934.

Em 1943 foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) por iniciativa do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio que também elaborou o primeiro projeto de Consolidação das Leis da Previdência Social. Também na década de 40, foi autorizada a organização definitiva e o funcionamento da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha como objetivo ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Com o final da guerra tornou-se um órgão de assistência a famílias necessitadas em geral.

Na década de 50, a história da Previdência Social se liga ao projeto da construção da nova capital Federal, cuja decisão resultava na mudança do Rio de Janeiro para o Planalto Central. Considerada por muitos um grande avanço na história do país, tal projeto carecia de recursos para sua implantação. Dessa forma, a construção de Brasília tornou-se o maior investimento imobiliário dos Institutos de Aposentadoria durante toda sua existência, a despeito das críticas veementes daqueles que atribuem a esta causa o início do déficit da Previdência Social que se faz sentir até os dias de hoje. A utilização dos recursos da previdência para o financiamento desse projeto sem a conseqüente remuneração adequada e necessária poderá ter sido o início do grande descasamento entre receitas e despesas da previdência. Em 1953, o decreto número 34.586 unificou as cerca de 180 Caixas existentes, formando a Caixa de Aposentadorias

e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP), que passou, então, a ser a caixa única de aposentadoria nacional.

Posteriormente, em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), foi unificada a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões, passando a abranger a quase totalidade dos trabalhadores urbanos brasileiros, exceção feita aos trabalhadores rurais, somente contemplados em 1963. Em 1966, criou-se o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social que unificou todas as instituições previdenciárias existentes até então. Data dessa época, também, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma indenização paga pelo empregador para o trabalhador demitido, através de reserva formada por contribuições mensais, cujo montante, atualmente, também se destina ao financiamento da casa própria.

Em 1963 foi criado o FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), um sistema de previdência específico da área rural, com benefícios e formas próprias de custeio, e que era financiado pelos produtores rurais. Em 1969, através de decreto, a Previdência Social foi estendida ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor canavieiro, mediante um plano básico.

Em 1970, foram criados dois marcos importantes para atender às necessidades da classe trabalhadora: o PIS (Programa de Integração Social) e o PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público). Cinco anos mais tarde os dois foram unificados formando o PIS/PASEP. Em julho de 1970 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Em 1971 institui-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL), substituindo o plano básico de Previdência Social Rural. Em 1974, houve o desdobramento do MTPS (Ministério do Trabalho e Previdência Social) em dois ministérios distintos, ficando o MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social) como o responsável por todas as atribuições da Previdência Social. Ao INPS coube a responsabilidade pela concessão de benefícios, pela readaptação profissional e amparo aos idosos. Em 1977, surgiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), cuja missão principal foi a de integrar diversas funções, tais como: proposição das políticas de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, supervisão dos órgãos que lhe são subordinados e entidades a ele vinculadas.

Nos anos 80, a Assembléia Constituinte elaborou e aprovou a nova constituição brasileira, que introduziu um novo conceito de previdência, conhecido por *Seguridade Social*. O conceito de Seguridade Social muito mais que uma simples troca de nomes,

representava a integração dos segmentos de Previdência Social, Saúde e Assistência Social aos trabalhadores.

Nos anos 90 houve novas mudanças estruturais. O Ministério do Trabalho e Assistência Social (MTAS) foi novamente estabelecido com a extinção do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Surge, então, o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), criado pela união de vários outros órgãos, tais como: o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) e o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social). Surge, assim, de forma consolidada, a Previdência com foco na prestação de benefícios monetários e dos serviços a eles associados. Surge também o SUS (Sistema Único de Saúde) que herda as funções de assistência médica previdenciária do extinto INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social). Em 1998, foi feita uma mini-reforma da Previdência cujas bases principais residiam na determinação de limite de idade para aposentadoria dos servidores públicos, estabelecendo o mínimo de 53 anos para homens e 48 anos para as mulheres além de regras de transição para a aposentadoria integral do serviço público. Ao mesmo tempo, foram feitas novas exigências com relação às aposentadorias especiais, mudanças no cálculo dos benefícios, sendo introduzido o *Fator Previdenciário*. Havia já nessa época a preocupação clara do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso quanto ao desequilíbrio entre o custeio e os benefícios oferecidos pela Previdência Social. Por isso, além do *Fator Previdenciário*, foram introduzidas outras modificações com relação ao sistema, deixando de ser de repartição simples, passando para um sistema misto que incluía além desse, também a capitalização.

Uma nova reforma da Previdência Social foi proposta no início de 2003, tendo como foco a Previdência dos Servidores Federais, Estaduais e Municipais. Tal proposta tinha como motivações principais: aumentar a equidade social, criando uma convergência de longo prazo pela redução da distância de regras entre o Regime Próprio e o Regime Geral da Previdência; buscar maior sustentabilidade de longo prazo; ajustar o Regime Próprio às transformações demográficas e aos desejos da sociedade por mais solidariedade nos regimes, embora preservando suas autonomias.

Em 2007, com a criação da *Super Receita*, iniciou-se a busca de ganhos de eficiência e escala incorporando-se à Arrecadação Tributária do governo, também a arrecadação Previdenciária. Atualmente, existem três grandes regimes previdenciários no Brasil: o Regime Geral, administrado pelo INSS, os Regimes próprios dos

Servidores Públicos e Militares e a Previdência Complementar. O Regime Geral e o Regime dos Servidores Públicos são autônomos, paralelos, com orçamentos separados e legislação específica para cada um deles. A Previdência Complementar pode atender a qualquer desses regimes. Desde o ano de 2003 várias tentativas têm sido feitas no sentido de provocar reformas na Previdência, tendo em vista a percepção clara de que, sem uma reforma, dificilmente a Seguridade Social atenderá seus objetivos de garantir a aposentadoria e outros benefícios de seus segurados.

Além de podermos observar profundos desequilíbrios no Regime Geral da Previdência, também o Sistema Previdenciário dos Servidores Públicos no Brasil encontra-se profundamente desequilibrado, em função de regras inadequadas de acesso à aposentadoria e de seus cálculos. Com base nesse desequilíbrio, foi proposta e aprovada a reforma do Regime Próprio dos Servidores Públicos, por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Atualmente muito se fala da reforma da Previdência cujas justificativas tornam-se cada vez mais prementes, faltando, entretanto, vontade política para sua execução e aprovação. Aguarda-se o desfecho dos vários projetos que abordam o tema, inclusive aqueles que, de antemão já se sabe, aprofundarão os desequilíbrios e desigualdades da Previdência Social, distanciando-a cada vez mais de seus objetivos de se transformar em Seguridade Social de forma sustentável.

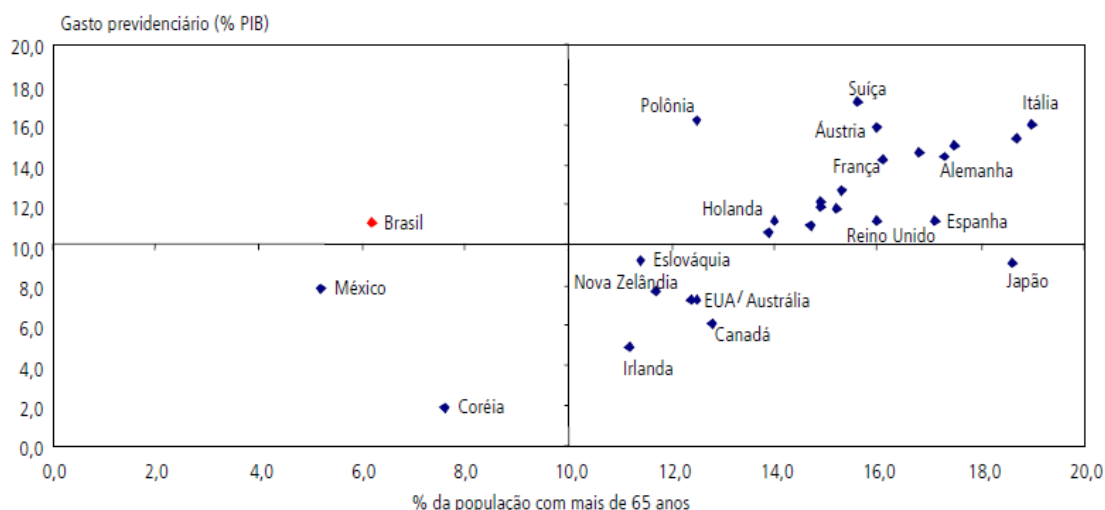
3. Evolução do Déficit: causas estruturais

A controvérsia sobre o déficit da Previdência Social tem muitas vertentes, dependendo de que ângulo se está olhando. Desta forma, não há como se analisar o tema sem uma criteriosa análise das razões da evolução crescente das despesas com a Previdência Social, o que tornaria a discussão inócua ².

Inicialmente, deve-se analisar a posição do Brasil em termos de gastos previdenciários em relação ao percentual da população com mais de 65 anos. Conforme o gráfico abaixo, é possível perceber-se o tamanho do absurdo e fica claro que algo deve estar errado.

Gráfico 1

Gasto previdenciário (% do PIB) *versus* % da população com mais de 65 anos



Fonte: Extraído de GIAMBIAGI, Fábio *et al*, *Impacto de reformas paramétricas na Previdência Social brasileira: Simulações alternativas*. Texto para discussão nº 1289, IPEA, 2007, Gráfico 2.

É normal, em países onde a população seja mais idosa, que sejam encontrados gastos elevados dos benefícios previdenciários com relação ao PIB. Quando se toma como exemplo países europeus, como França, Espanha e outros países com população mais envelhecida, os gastos se situam no quadrante superior direito. Isto significa que os gastos com a Previdência Social crescem em função do envelhecimento da população atendida. Na mesma comparação, o Brasil é o único país a situar-se no quadrante superior esquerdo. Isto confirma o paradoxo de que, mesmo considerado um país

² Toda essa seção foi fortemente baseada em GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. 2 ed. Elsevier, 2007.

“jovem”, os gastos da Previdência no Brasil equivalem aos daqueles países considerados “velhos”. Ao contrário, os países que estão no quadrante inferior direito possuem uma posição de destaque, pois seus gastos com a Previdência são relativamente pequenos, mesmo apresentando uma quantidade significativa de pessoas idosas.

Há que se destacar que o próprio conceito de Previdência Social no Brasil é muito distorcido. A aposentadoria, ao invés de ser vista como uma forma de pagamento a pessoas incapacitadas de exercer seu trabalho e, conseqüentemente, de prover os meios de sua subsistência, se transformou em uma fonte de renda garantida, uma espécie de poupança quase vitalícia. Ressalte-se que o agravante disto é que essa poupança vem, normalmente, acompanhada por outra renda, pois, é muito raro que as pessoas parem de trabalhar em definitivo quando de suas aposentadorias.

Tabela 1:

Composição do total de pessoas aposentadas e/ou pensionistas que fazem parte da população economicamente ativa (%)

Composição	Aposentados	Pensionistas	Aposentados e pensionistas	Total
Ocupadas	71,8	19,3	4,3	95,4
Não-ocupadas	2,4	2,2	0,0	4,6
Total	74,2	21,5	4,3	100,0

Fonte: Adaptado de GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. 2 ed. Tabela 6.3. Elsevier, 2007.

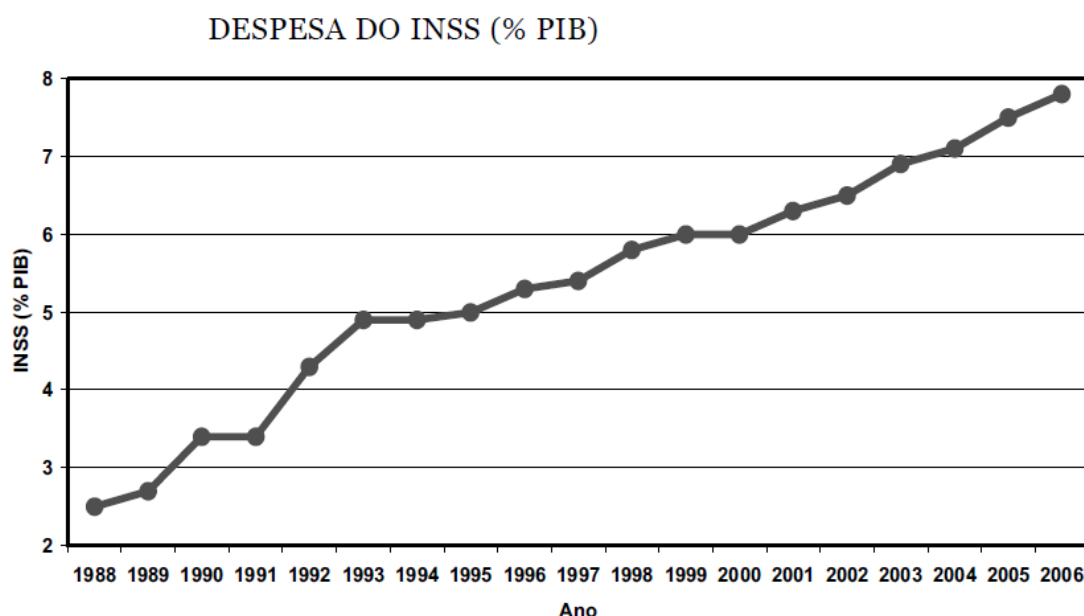
Conforme a tabela acima, dentre os aposentados que participam da população economicamente ativa (PEA), um montante extraordinário de 95% estava ocupado naquele momento. Isto vem demonstrar a benevolência da legislação brasileira quanto à permissão e tratamento das conhecidas aposentadorias precoces.

Há uma lista imensa de benefícios concedidos pelo INSS, por inúmeras razões, que acabam por contribuir com o crescimento da conta de pagamentos, tais como os mecanismos que beneficiam aqueles que pelos pressupostos normais não teriam direito à aposentadoria. Citem-se aqui aqueles resultantes da aplicação da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) que faz com que indivíduos portadores de deficiências, e que não conseguem gerar renda suficiente, possam receber um benefício assistencial equivalente a um salário mínimo. Até quem nunca contribuiu ou o fez por muito pouco tempo, quando chegar aos 65 anos, pode requerer esse benefício desde que comprovada a

insuficiência de renda. Nesta mesma linha devem ser adicionados os pagamentos feitos para aqueles provenientes de setores com menor formalidade, caso dos trabalhadores agrícolas, que, independente do valor que tenham contribuído, conseguem obter os benefícios de uma aposentadoria rural por idade.

As despesas com o pagamento do INSS, LOAS e as Rendas Mensais Vitalícias têm impacto significativo nas despesas primárias do governo federal. Nos últimos 10 anos os gastos com aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais de prestação continuada (as que somente cessam com a morte do beneficiário) passaram de uma representatividade de 34% para 45% da despesa (transferências a estados e municípios foram excluídas). Levando em consideração somente as despesas com o INSS, podemos observar, pelo **Gráfico 2**, que o montante das despesas como percentual do PIB quase que triplicou nos últimos 20 anos.

Gráfico 2:



Fonte: Adaptado de GIAMBIAGI, Fábio; ESTERMÍNIO, Isabela. *Reforma Previdenciário no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos*. Gráfico 1, 2006.

No gráfico acima, se observa um crescimento da despesa do INSS em relação ao PIB pelos seguintes fatores: nas últimas décadas o crescimento médio anual da economia foi da ordem de 2,1%, significativamente menor que o crescimento dos benefícios da previdência no mesmo período. Outro fator importante é que desde o advento do Plano Real, o salário mínimo vem recebendo aumentos reais em comparação

com os índices de inflação. Como a cada três benefícios, dois são corrigidos diretamente pelo salário mínimo pode-se definir, com pouca margem de erro, o tamanho dos efeitos desses aumentos ao longo dos anos, o que contribui, decisivamente, para o déficit da Previdência Social. É de se destacar, também, que com a Constituição de 1988 foram introduzidos dois elementos novos: o aumento do *Piso Previdenciário* do setor rural e a criação da *Aposentadoria por Tempo de Contribuição*. A mudança do piso da aposentadoria rural tornou tal benefício mais atraente, gerando aumento do número de aposentadorias neste setor, além de um grande aumento dos gastos com aqueles que já se encontravam aposentados. Para este grupo de trabalhadores, a Previdência concede tratamento diferenciado com relação às regras de contribuição, tendo em vista que, por não terem situação financeira condizente, os trabalhadores rurais fazem contribuições ocasionais, mas recebem, regularmente, um benefício mensal equivalente a um salário mínimo, como se tivessem efetuado contribuições contínuas como todos os demais trabalhadores. Eles ainda possuem o privilégio de poder se aposentar, por idade, cinco anos mais cedo que o resto dos trabalhadores urbanos. O surgimento da aposentadoria por tempo de contribuição, fez com que houvesse no Brasil aposentadorias precoces, comparativamente com outros países.

Tanto quanto os trabalhadores rurais, o grupo das mulheres também merece destaque. A existência de diferenciação nas regras de aposentadorias dos diferentes gêneros pode ser justificada pela chamada dupla jornada de trabalho feminino. As mulheres brasileiras têm a possibilidade de se aposentar cinco anos mais cedo que os homens que, como dito anteriormente, vêm, em muitos casos, obtendo aposentadorias precoces em relação ao resto do mundo. Dessa forma, a aposentadoria das mulheres no Brasil acaba sendo especialmente precoce se adotados parâmetros internacionais. Essa situação ainda tem um agravante quando se trata da mulher professora, o que lhe garante mais cinco anos de vantagem. Some-se a isso o fato de que a expectativa de vida das mulheres é maior que a dos homens, ou seja, a mulher se aposenta mais cedo e recebe benefícios por muito mais tempo. Por esta razão, em diversos países, começam os movimentos para unificação das regras de aposentadoria de homens e mulheres. Este assunto toma especial dimensão quando são analisadas as mudanças do mercado de trabalho ao longo dos tempos. Se observadas há algumas décadas atrás, quando as mulheres não eram nem contadas nos números de aposentados e agora, quando já representam quase o mesmo número que o dos homens, pode-se verificar o tamanho da discrepância em termos de benefícios previdenciários.

Merece destaque também o salário mínimo, que muito tem sido usado, erroneamente, como instrumento de combate à pobreza extrema e como instrumento indexador de muitos dos benefícios da Previdência Social. Conforme palavras de Giambiagi, “quando o salário mínimo aumenta e carrega com ele o piso previdenciário, é como se mudasse a linha do termômetro: 100 vira 120, depois 140 e dez anos depois quase 200. Já quem contribuiu sobre 1000 continua ganhando 1000. É justo?”³. Este, na verdade, é mais um dos resultados da Constituição de 1988 que teve como objetivo proteger as aposentadorias inferiores das perdas reais associadas aos índices inflacionários. Entretanto, o cenário de alta inflação daquela época não se repete hoje, tornando a indexação do *piso previdenciário* ao salário mínimo um agravante para as contas da Previdência.

Não se pode deixar de comentar sobre o *auxílio-doença* que, analisado criteriosamente, pode ser o grande responsável pelo aumento no número de benefícios nos últimos anos. Ele se constitui em um direito extra que protege os indivíduos de situações temporárias em que os mesmos ficam impossibilitados de trabalhar. Ele faz parte dos “*benefícios de risco*”, ou seja, o contribuinte do INSS que paga pela aposentadoria, além de ter direito de recebê-la também tem o direito de receber o benefício do auxílio-doença nas situações previstas em lei. Um ponto importante a ser destacado a respeito desse assunto é que a fórmula do *Fator Previdenciário* não leva em consideração a porcentagem de pessoas que recebem tais benefícios antes da data de aposentadoria (casos de invalidez ou do auxílio-doença). Podemos ter uma idéia da extensão do problema quando observamos que, em 2005, o número de auxílios-doença já constituía 40% do total de aposentadorias por tempo de contribuição. Outro problema associado ao auxílio-doença é que ele é de custo elevado, sendo o mais caro dentre todos os benefícios, levando em consideração que, no total das aposentadorias, o custo médio se dissolve por causa do peso das aposentadorias rurais por idade, normalmente equivalentes a um salário mínimo. Uma das possíveis explicações para o aumento acelerado desse benefício é a introdução do *Fator Previdenciário* a partir da reforma no governo de Fernando Henrique Cardoso. Como a partir daí observou-se maior rigidez na concessão das aposentadorias, houve uma corrida em busca de outras brechas que propiciassem o recebimento de benefícios equivalentes. A modernização operacional e administrativa pela qual a Previdência vem passando também se constitui em uma

³ Extraído de GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. 2 ed. Pag. 60. Elsevier, 2007.

possível explicação, pois tornou mais fácil e ágil a comprovação e divulgação dos direitos dos segurados. Dessa forma, práticas mais modernas que foram adotadas com o objetivo de agilizar o processo e simplificar o reconhecimento de direitos dos contribuintes, se transformaram, para o segurado, em uma alternativa muito interessante de conseguir benefícios que em grande parte são indevidos.

Por outro lado há um movimento mundial pelo aumento da qualidade de vida dos cidadãos que faz com que a expectativa de vida venha aumentando consideravelmente. Os avanços da medicina têm feito com que doenças que outrora eram consideradas as responsáveis por grande índice de mortalidade já estejam, hoje, sob controle, podendo ser diagnosticadas precocemente, propiciando maior longevidade aos segurados. Contudo, ao mesmo tempo em que se analisa o aumento da expectativa de vida dos idosos, deve-se analisar, em contrapartida, o declínio da taxa de fertilidade, resultado de uma maior conscientização das famílias modernas sobre o desafio de conciliação das atividades do dia a dia com as dificuldades e o custo de manutenção de uma prole mais numerosa. Desnecessário dizer que esta boa notícia em termos de expectativa de vida cria, no futuro, um descompasso entre aqueles que usufruem dos benefícios (mais longevos) e os que contribuem com o sistema (em menor número). Neste ponto há uma constatação de difícil aceitação por parte da maioria dos brasileiros, com relação à idade mínima para aposentadoria. A grande maioria reluta em aceitar 65 anos como idade de corte para aposentadoria, tendo em vista que gostariam de se aposentar mais cedo e ter mais tempo para gozar de seus benefícios. Entretanto, aí reside um dos dilemas cruciais da Previdência, tendo em vista que para a aposentadoria, em termos de desembolso, o que conta é o tempo de sobrevivência do aposentado. É durante este tempo que a Previdência Social terá que arcar com os benefícios para remunerá-los. Há uma divergência entre as expectativas dos contribuintes, para quem os parâmetros são os de agora e a Previdência, cujos parâmetros no futuro são a grande preocupação. Citando as palavras do próprio Giambiagi, “o que é relevante é como estarão os parâmetros demográficos no futuro e não o seu valor hoje”⁴. No momento, são três as maiores causas de mortalidade antes de se completar 60 anos: *mortalidade infantil*, *violência* e algumas *doenças comuns na vida adulta*, como cardiopatias e problemas relacionados ao câncer. Isso significa que pessoas que conseguiram chegar aos 60 anos

⁴ Extraído de GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. 2 ed. Pag. 35. Elsevier, 2007.

e passar por todos esses obstáculos, têm uma probabilidade muito grande de viver mais do que deles era esperado quando de seus nascimentos. Segundo estatísticas do IBGE, ao nascer, o brasileiro médio tem uma expectativa de vida de 72 anos, estendendo-se para os 81 anos se a pessoa conseguir viver até os 60.

Há outros fatores que parecem contribuir com o aumento do déficit da Previdência. Dentre eles devem-se destacar as fraudes contra o sistema da Previdência Social. Tal fato, de forma e propósitos totalmente condenáveis do ponto de vista ético e de legalidade, não chega a representar volume que abale as finanças previdenciárias. Os valores, vistos sob a ótica individual são vultosos, mas sob o ponto de vista do orçamento de despesas da Previdência Social na casa de R\$ 165 bilhões, são menos importantes. Para estes casos é que faz sentido todo o investimento do governo na modernização da gestão da Previdência.

Outro tema de relevância para o debate sobre o déficit é o montante de dívidas acumuladas junto à Previdência. Não se pode negar a responsabilidade e o empenho do governo na cobrança de tais dívidas, razão pela qual vários esforços têm sido feitos nos últimos anos neste sentido. A incorporação da área de arrecadação do INSS pela Super Receita é um exemplo disto. Entretanto, há vários constrangimentos para o cumprimento do objetivo de aumento da arrecadação no momento em que se verifica que grande parte da dívida é proveniente do próprio setor público. Outro entrave à arrecadação diz respeito à legitimidade da dívida. O fato de a mesma ter sido lançada na contabilidade do governo não significa que ela realmente exista e que será paga. As vitórias dos segurados nas várias esferas judiciais podem obrigar a Previdência às indenizações de praxe, além de não receber as dívidas apontadas. Os grandes devedores da Previdência, que normalmente se valem de tais recursos, o fazem, na maioria das vezes, por motivos que vão desde uma difícil situação econômico-financeira que coloca em processo falimentar ou quase, até sua pré-disposição de não pagá-las, o que torna grande parte de tais dívidas incobráveis.

4. O projeto Paim e suas consequências

4.1. Caracterização do Projeto Paim

Com o objetivo de facilitar a compreensão do texto e da própria situação, torna-se necessário situar o que se agrega sob o título de *Projeto Paim*, tendo em vista que há inúmeras iniciativas de autoria do senador. Contudo, para este estudo, somente aquelas que se referem e/ou causam impacto no déficit da Previdência Social são de real interesse. Dessa forma, somente serão feitas referências, doravante, às seguintes proposições ⁵:

a) Projeto de Lei 01/2007 – é um projeto de autoria do governo federal que recebeu uma emenda do Senador Paulo Paim, cujo objetivo é estender às aposentadorias e pensões o mesmo índice de reajuste concedido ao Salário Mínimo.

b) Projeto de Lei 4434/2008 – cujo objetivo é recompor o valor de compra dos benefícios recebidos por aposentados e pensionistas nos próximos cinco anos.

c) Projeto de Lei 3299/2008 – que sem dúvida é o de maior destaque, tendo em vista que sua proposta é a de extinção total do *Fator Previdenciário* que reduz em até 40% o valor das aposentadorias por tempo de serviço, conforme a justificativa do projeto.

4.2. Projeto de Lei 01/2007

Por esse projeto, o Senador Paulo Paim propõe que se estendam a todos os aposentados e pensionistas do INSS, os reajustes hoje já concedidos ao Salário Mínimo. Tal proposta, aprovada de surpresa no Senado, causou polêmica até entre os governistas e houve várias manifestações contrárias incluindo, principalmente, a manifestação pública do Presidente Lula, tendo em vista seu impacto nas contas do governo. O projeto aprovado em uma comissão especial cria uma enorme despesa adicional para o governo, que afeta diretamente a Previdência Social, sem, contudo, criar as fontes de financiamento de onde serão originadas as receitas para equilibrá-la. Em termos atuais, isto significa que se já estivesse em vigor tal projeto, os aposentados teriam recebido em

⁵ Informações desta seção extraídas de:
<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/621434.pdf>

2009, um reajuste da ordem de 9,2%, semelhante ao que foi concedido ao Salário Mínimo. Na verdade, a todos os aposentados que ganham hoje acima do Salário Mínimo já foi concedido, esse ano, um reajuste de 5% pelo governo. A equiparação ao índice de reajuste do Salário Mínimo significaria quase o dobro do gasto que efetivamente a Previdência teria de arcar com o reajuste dos benefícios previdenciários. A dificuldade de financiamento de tamanha despesa foi claramente assinalada pelo próprio Presidente Lula: “O Congresso precisa ter a mesma responsabilidade que tem o Executivo. O presidente da República não gera recursos. O governo federal colhe os tributos que a sociedade paga e faz a distribuição em função das necessidades da própria sociedade. Uma delas é pagar benefícios previdenciários. Se o aumento concedido é maior do que a capacidade de arrecadação do próprio sistema, não tem como pagar. Eu gostaria que toda vez que as pessoas aprovassem uma despesa, aprovassem uma receita. Porque é assim na minha casa. No Congresso, na hora que aprovam uma despesa para a previdência social, é preciso dizer de onde virá o dinheiro. Não tem ninguém que mais goste de dar aumento para trabalhador do que eu. Agora só posso dar aquilo que tenho”⁶.

Às palavras do Presidente Lula somam-se outras, igualmente importantes, como as do Líder do Governo na Câmara, deputado Henrique Fontana (PT-RS), que reafirma a preocupação do governo com a melhoria da renda dos aposentados do INSS, mas negando que isto precise ser feito utilizando-se de mecanismos como os propostos pelo Senador Paulo Paim para aumento dos aposentados e pensionistas. Independentemente da ideologia, o volume e a natureza das polêmicas que tal proposição vem suscitando dá a exata dimensão do impacto das medidas sobre o orçamento da Previdência Social. O ponto principal das discussões reside no fato de que, observado o contexto onde variáveis importantes atuam de maneira independente, como aumento da expectativa de vida do trabalhador, dificuldade da criação de empregos em número suficiente para abrigar toda a nova força de trabalho e aumento dos benefícios concedidos, é de se esperar grandes dificuldades quanto à sustentabilidade da Seguridade Social em um futuro próximo. Na realidade, caminha-se para ter um número maior de aposentados (pelo aumento da expectativa de vida), com benefícios cada vez maiores, com a arrecadação natural em baixa (seja pela insuficiente

⁶ Disponível em:

<http://portal.pps.org.br/portal/showData/97687>

geração de empregos, seja pela redução dos mecanismos de proteção das despesas). Ou seja, não se pode falar em aumento de renda de aposentados e pensionistas sem antes serem criadas as formas de remunerá-las.

Ao longo do desenvolvimento desse trabalho vários fatos marcaram essa discussão com movimentos de idas e vindas no congresso, na câmara, na base governista e na oposição. Dentre esses fatos, cabe ressaltar aqui que foi decidido, pelo Presidente Lula, que vai ser dada continuação à proposta de reajuste dos aposentados, igual à inflação mais metade do crescimento do PIB de dois anos antes. Segundo essa proposta, no ano que vem os aposentados que recebem mais de um salário mínimo terão um reajuste nominal de 6,19% e um ganho real de 2,55%. Só não foi dado um aumento maior, pois Lula foi convencido pelos argumentos de sua equipe econômica, que estava preocupada com a queda na arrecadação. Dessa forma, o projeto 01/2007, em discussão no Congresso, foi engavetado pelo Governo. Alexandre Padilha, ministro das Relações Institucionais, disse dar prioridade aos projetos de exploração do pré-sal antes do reajuste dos aposentados ⁷. Já há negociações para que tal projeto volte à pauta, sem o que seus defensores mais a oposição não estariam dispostos a aprovar nenhum projeto do pré-sal.

4.3. Projeto de Lei 4434/2008

A proposição deste projeto prende-se ao fato de que no entender do Senador Paulo Paim a sociedade anseia que seja dada uma resposta à defasagem dos salários pagos aos pensionistas e aposentados do INSS, tendo em vista que os servidores públicos já têm tal discrepância resolvida, através de seu regime próprio de Previdência. Conforme o Senador, trata-se de dar aos aposentados do *Regime Geral da Previdência Social* o princípio da integralidade dos salários já conquistada pelos servidores públicos. Desta forma, introduz-se o *Índice de Correção Previdenciária* (ICP) para o cálculo do reajuste de todos os benefícios mantidos pelo Regime Geral da Previdência Social, conforme os seguintes princípios, estabelecidos no Projeto de Lei 4434/2008, enviado ao Senado Federal em 02/12/2008 ⁸:

⁷ Jornal Destak, *Reajuste de aposentado será de 6%, decide Lula*, dia 13 de Novembro de 2009, página 8.

⁸ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/621434.pdf>

a) “O índice de correção previdenciária corresponde ao resultado da divisão do salário de benefício pelo salário de benefício mínimo pago pelo regime geral de previdência social, na data da concessão do benefício, de forma individualizada para cada segurado, segundo a seguinte fórmula”:

Cálculo do índice de correção previdenciária (ICP):

$$ICP = \frac{SB_0}{MSB_0}$$

Onde:

ICP = índice de correção previdenciário;

SBo = salário de benefício do segurado na data de sua concessão;

MSBo = menor salário de benefício pago pelo RGPS na data da concessão de SB0.

b) “O salário de benefício atualizado de cada segurado será o produto do salário mínimo de benefício, reajustado com base nos percentuais definidos pelo regime geral de previdência social, pelo índice de correção previdenciária, conforme a fórmula abaixo”:

Cálculo do Salário de Benefício Atualizado (SB):

$$SB = MSB \times ICP$$

Onde:

SB = salário de benefício atualizado;

MSB = menor salário de benefício reajustado conforme percentual definido pelo

Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

ICP = índice de correção previdenciária.

c) “A forma de reajuste preconizada no item “b” será aplicada de forma progressiva, incidindo, inicialmente, sobre um cinco avos da diferença entre o índice de correção previdenciária e o resultado da divisão do salário de benefício do segurado pelo salário de benefício mínimo pago na data de publicação da Lei. A sistemática aqui

referida será aplicada anualmente, cumulativa e sucessivamente, até completar cinco avos da mencionada diferença, segundo as seguintes fórmulas”:

1) Atualização do benefício durante o período de transição:

$$SB = MSB \times ICP_n$$

Onde:

SB = salário de benefício atualizado;

MSB = menor salário de benefício reajustado conforme percentual definido pelo RGPS;

ICP_n = índice de correção previdenciária do respectivo ano de transição.

2) Cálculo do índice de correção previdenciária no período de transição:

$$ICP_n = ICP_0 + \left(n \times \frac{ICP - ICP_0}{5} \right)$$

Onde:

ICP_n = índice de correção previdenciária do respectivo ano da transição;

ICP₀ = resultado da divisão do salário de benefício do segurado pelo salário de benefício mínimo pago pelo RGPS, cujos valores correspondam aos pagos na data da publicação da lei;

n = número de anos decorridos após a entrada em vigor da lei, até completar cinco períodos.

Nota: A aplicação deste conjunto de fórmulas faz com que após um período de cinco anos (período de transição), o salário de benefício tenha sua base devidamente corrigida conforme proposto.

3) “Após o período de transição de que trata o item “c”, a cada reajuste anual concedido pela Previdência Social, o resultado da divisão do novo salário de benefício do segurado pelo novo salário de benefício mínimo não poderá ser inferior ao valor correspondente ao índice de correção previdenciária.”

4) “A aplicação do índice de correção previdenciária estará condicionada à previsão e à estimativa de recursos constantes na lei de diretrizes orçamentárias e às respectivas dotações de recursos na lei orçamentária anual”.

4.4. Projeto de Lei 3299/2008

De todos os projetos do Senador Paulo Paim, este é, sem dúvida, o mais polêmico, embora na prática este item, isoladamente, possa não representar impacto tão grande para o orçamento da Previdência, conforme estimam alguns críticos. Com este Projeto de Lei, propõe-se a extinção do chamado Fator Previdenciário, que restringe o valor da aposentadoria dos trabalhadores brasileiros regidos pelo Regime Geral da Previdência Social.

Para melhor entendimento do tema, é necessário que o assunto seja situado no tempo. Em 2003, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se um movimento para a esperada reforma da previdência (que não houve). Tal reforma se fazia necessária tendo em vista o desacerto das contas da Previdência, principalmente tomando-se como base as projeções futuras e seus impactos nas contas públicas. Assim sendo, como iniciativa do Executivo, iniciou-se uma cruzada para a implantação da idade mínima para a aposentadoria, procurando-se, dessa forma, reduzir o número de trabalhadores que deveria ingressar no Regime Geral da Previdência Social dali para frente.

O tema da idade mínima tem despertado acaloradas e apaixonadas discussões na sociedade brasileira, onde há abrigo para todo e qualquer tipo de ideologia, contra ou a favor, mas, geralmente, sem levar em conta as variáveis técnicas que definem e norteiam o assunto. Com exceção dos servidores públicos, todas as propostas feitas até hoje e que traziam em seu bojo o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria, foram derrotadas. E desta vez não foi diferente, tendo o governo sofrido uma derrota substantiva no seu intuito de aprovar a idade mínima.

A despeito das posições ideológicas e dos discursos inflamados, o problema da Previdência persiste, colocando em risco as futuras aposentadorias. Desta forma o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso com o objetivo de estancar a sangria da Previdência Social, criou o Fator Previdenciário que tanta polêmica causa desde sua criação. Ele leva em consideração a idade do trabalhador, o volume de contribuição e a expectativa de vida do brasileiro para as aposentadorias concedidas pelo INSS, conforme a seguinte fórmula:

$$f = \frac{T_c \times a}{E_s} \times \left(1 + \frac{Id + T_c \times a}{100} \right)$$

Onde:

f = Fator Previdenciário;

Tc = tempo de contribuição de cada segurado;

a = alíquota de contribuição do segurado;

Es = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria;

Id = idade do segurado na data da aposentadoria

Ou seja, quanto mais tempo o trabalhador levar para solicitar sua aposentadoria, mais alto será o valor do benefício recebido (quanto maiores forem o Tempo de Contribuição “Tc” e a Idade do Segurado “Id”, menor será o Fator Previdenciário “f”, que reduz o benefício). Criou-se, então, uma extensa discussão pela qual os críticos do Fator Previdenciário defendem a posição de que como o governo não conseguiu estabelecer uma idade mínima, impôs severas perdas nos benefícios concedidos aos trabalhadores quando da aposentadoria. Segundo tais críticos, o discurso de que o Fator Previdenciário motivaria o trabalhador a permanecer mais tempo no mercado de trabalho, camuflou a realidade de que muitas das profissões que exigem maior esforço físico não devem ultrapassar determinado tempo para a aposentadoria.

Desta forma, o projeto de Paulo Paim ganhou adeptos dentre todas as classes trabalhadoras, e está sendo defendido em todos os fóruns de discussão do tema, incluindo audiências públicas, onde diversas entidades sindicais se posicionam tendo como ponto principal que “o Fator Previdenciário surgiu devido à impossibilidade do governo federal de exigir idade mínima para aposentadoria”⁹. Contra o Fator Previdenciário também pesa o fato da imprevisibilidade, tendo em vista que a fórmula da expectativa de vida do brasileiro calculada pelo IBGE muda todos os anos, gerando incerteza, conforme cita Floriano José Martins, presidente da Fundação da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. O efeito disto sobre as expectativas do trabalhador é que, como o fator é diferente de ano para ano, ele nunca

⁹ Disponível em:

<http://www.servidorpublico.net/noticias/2006/07/07/entidades-sindicais-apoiam-projeto-de-paim-que-acaba-com-fator-previdenciario/>

saberá quanto vai receber ao se aposentar. Toda vez que o Fator Previdenciário for menor que um o trabalhador terá sua aposentadoria reduzida, conforme Martins. Ele também pondera que o Fator Previdenciário é algo muito próximo da idade mínima para a aposentadoria, tendo em vista que o trabalhador deverá comprovar pelo menos 35 anos de contribuição e ter, no mínimo, 63 anos de idade para obter um benefício equivalente à média do que recebeu em todo seu período de trabalho.

Para o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), um dos objetivos do Fator Previdenciário é a diminuição da pressão sobre as despesas da Previdência, já que além de retardar a aposentadoria, reduz significativamente o valor dos benefícios para quem quer se aposentar mais cedo.

Segundo Paulo Paim, é preciso retornar ao princípio da aposentadoria integral quando a contribuição era feita pelo teto e o benefício recebido, também. Mesmo reconhecendo que o mecanismo foi criado para re-equilibrar as contas da Previdência e evitar a aposentadoria precoce, alega que tem o grave defeito de fazer com que o trabalhador passe mais tempo como contribuinte e muito menos como beneficiário. "O Fator Previdenciário é o pior inimigo do trabalhador, porque, em média, reduz o benefício da mulher no ato da aposentadoria em 41,5% e do homem, em 35%" ¹⁰, disse ele em entrevista à Agência Brasil, sem, contudo, explicar a origem de seus cálculos. Para ele é importante que se equipare o trabalhador regido pelo Regime Geral da Previdência Social, o futuro aposentado do INSS, com o servidor público, cujo regime incorpora o princípio da integralidade que lhes garante ter o mesmo salário quando da aposentadoria. Assim, estaria sendo implantado no Brasil o princípio da universalidade da Previdência Social e evitando a utilização da Previdência como instrumento de ajuste das contas públicas em detrimento das conquistas dos seus beneficiários. Para Paulo Paim, a sociedade brasileira almeja que seja corrigida tal distorção tendo em vista que o Fator Previdenciário não é usado em nenhum país e nem por nenhuma entidade de Previdência no mundo inteiro.

Entretanto, ao Senador Paim contrapõe-se o Secretário da Previdência Social, Helmut Schwarzer. Para este, só é possível substituir-se o Fator Previdenciário caso se encontre outro mecanismo que possibilite a transição de forma adequada para um novo regime, dotado de caráter sustentável. Segundo ele, hoje é tecnicamente inviável para as

¹⁰ Disponível em:

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/07/06/materia.2006-07-06.3399930451/view>

contas da Previdência a extinção deste fator. Lembrou que o fator se aplica somente para aqueles que querem se aposentar por tempo de contribuição e não por idade. Desta forma, a maioria das aposentadorias passa longe desta discussão sendo aplicada aos que se aposentam por idade de forma opcional e somente se for de seu interesse, por auferir vantagens com o benefício.

Quando se fala de alternativas para aposentadoria antecipada, devemos comparar as regras vigentes aqui com as adotadas internacionalmente. São duas as grandes diferenças: primeiro, em outros países quando a aposentadoria é antecipada, ela sofre uma grande taxação; segundo, por esta razão elas só acontecem em situações de exceção. Dessa forma, o que o Brasil deve fazer é se aceitar como igual aos outros e impor regras parecidas com as adotadas no resto dos países. O argumento, normalmente utilizado pelos opositores do Fator Previdenciário, de que os brasileiros vão morrer trabalhando não faz sentido. Se tomarmos como exemplo um homem com 40 anos de contribuição que tenha começado a trabalhar aos 18 anos e aposenta-se aos 58 anos, terá um Fator Previdenciário de 95%. Se este mesmo homem decidisse se aposentar sete anos antes, aos 51 anos, sofreria uma redução em sua aposentadoria devida ao Fator Previdenciário de apenas 5% em relação ao valor original, da onde se conclui que a crítica é, no mínimo, exagerada ¹¹.

Outro aspecto importante do Fator Previdenciário é a justiça distributiva presente em sua fórmula. Vê-se isso através de outro exemplo com relação à aposentadoria. Se uma idade mínima de 60 anos fosse implantada, um homem com 35 anos de contribuição teria um fator de 0,90 e outro homem com 45 anos de contribuição teria um fator de 1,17. O primeiro homem receberá 10% a menos que o seu salário de contribuição e o segundo receberá 17% a mais. Isso significa que, com o fator, é possível defender medidas que diminuam as consequências ruins da aposentadoria por tempo de contribuição (como as aposentadorias precoces) e, ainda por cima, não prejudica as pessoas que começaram a trabalhar mais cedo.

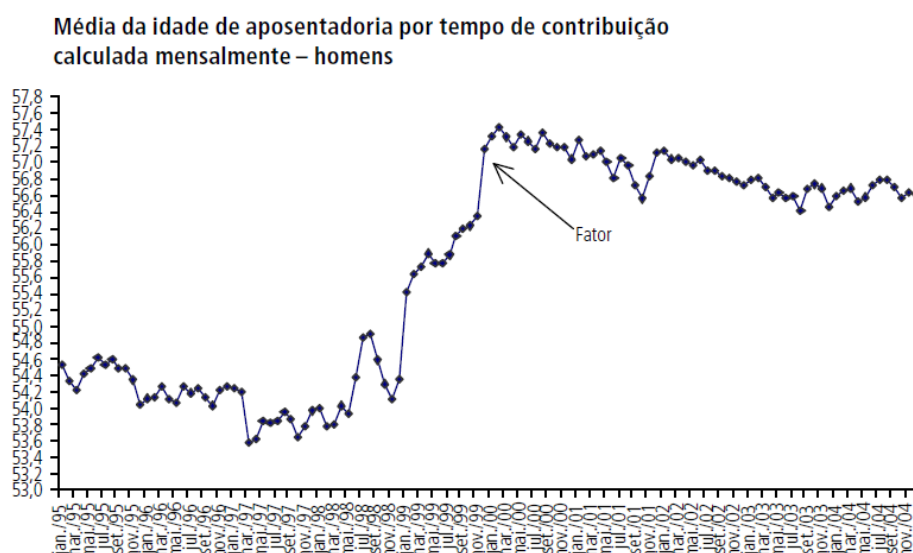
Uma consequência inesperada e negativa advinda da introdução do Fator Previdenciário foi a busca por outros mecanismos de aposentadoria. O número de aposentadorias por invalidez aumentou consideravelmente e problemas que antigamente

¹¹ Informações baseadas em GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. 2 ed. Cap. 9. Elsevier, 2007, 2ª Edição.

não eram um impedimento para o trabalho, hoje são considerados motivos de aposentadoria, tendo em vista que o fator não recai sobre esse tipo de benefício.

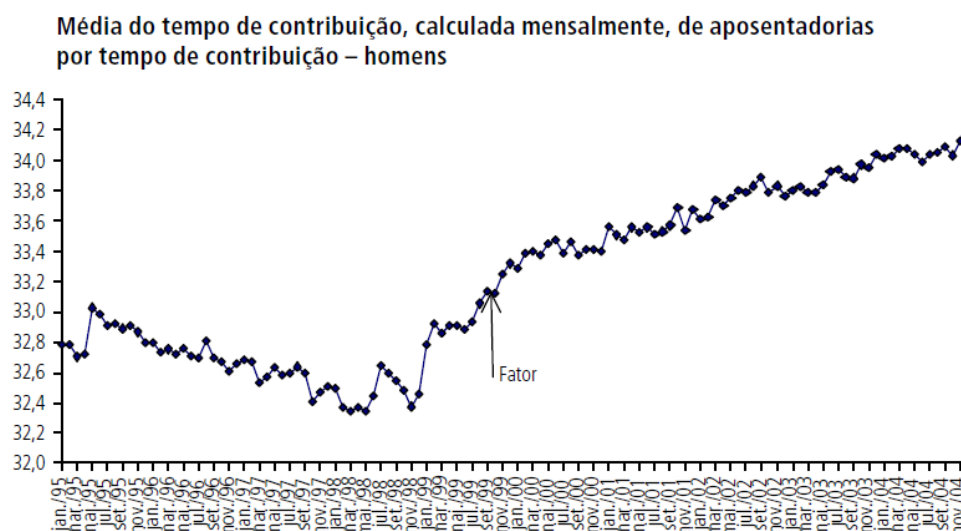
O fato é que, após a implantação do Fator Previdenciário, pode-se observar impactos positivos em duas variáveis, quando analisados os dados disponíveis no INSS: a idade de aposentadoria e o tempo de contribuição. Quanto à idade de aposentadoria houve um aumento nas médias mensais de idade tanto de homens quanto de mulheres, com relação às médias observadas no período anterior à sua implantação. Com relação ao tempo de contribuição pode-se observar um aumento, embora menor que o da idade, mas que permite que se conclua que o Fator Previdenciário cumpre exatamente o que se propôs a resolver. Vide gráficos 3 e 4.

Gráfico 3:



Fonte: Extraído de DELGADO, Guilherme C. *et al.* *Avaliação de resultados da lei do Fator Previdenciário (1999-2004)*. Texto para discussão nº 1161, IPEA, 2006, Gráfico 1.

Gráfico 4:



Fonte: Extraído de DELGADO, Guilherme C. *et al. Avaliação de resultados da lei do Fator Previdenciário (1999-2004)*. Texto para discussão nº 1161, IPEA, 2006, Gráfico 3.

Como resultado da diminuição do valor dos benefícios (efeito direto do fator) e da redução do ritmo de concessões de aposentadorias por tempo de contribuição (efeito da elevação da idade de aposentadoria e tempo de contribuição), os gastos com aposentadorias também diminuíram. Em outras palavras, a implantação do Fator Previdenciário gerou uma suave economia nas contas do INSS, em comparação com os gastos de antes ¹².

¹² Análise baseada em DELGADO, Guilherme C. *et al. Avaliação de resultados da lei do Fator Previdenciário (1999-2004)*. Texto para discussão nº 1161, IPEA, 2006.

5. Análise prospectiva

Há vinte anos a despesa previdenciária como proporção do PIB vem aumentando e hoje já se gasta 14% dele com a Previdência Social. A população brasileira está envelhecendo em velocidade mais acelerada que os países europeus, tendo aumentado de 8,8% para 11,1% do total da população na última década e é bem possível que a partir de 2030 a população comece a diminuir. Em nome do assistencialismo, o Brasil vem eternizando problemas com o gasto previdenciário. Paralelamente, outros países estão conseguindo crescer e, com isso, investir em setores fundamentais como infra-estrutura, educação e tecnologia. Conforme o Prof. José Márcio Camargo, do Departamento de Economia da PUC-Rio, o “Estado brasileiro gasta 15,6 vezes mais com os idosos do que na educação de suas crianças”¹³. No Brasil, o déficit da Previdência tem raízes históricas e, se há alguma iniciativa sendo feita, a mesma deve estar muito aquém daquilo que se demanda, tendo em vista os requisitos da sociedade moderna, principalmente em se tratando de um país que desponta no cenário internacional como uma das grandes promessas entre os países emergentes. O Brasil já não é tão somente um país grande ao sul do Equador. Por isso tem seus problemas que requerem discernimento para resolver, dada a diversidade de suas necessidades. Mas, além disto, passa a fazer parte, devido a seu posicionamento como uma economia em acelerado crescimento, dos países que têm sobre suas costas a responsabilidade de buscar a solução para os problemas de seus cidadãos.

A crise que abalou o mundo no final de 2008 deixou o país em uma situação menos desconfortável se comparado com outras economias fortemente abaladas por tal fenômeno. Entretanto, as soluções para nossos problemas previdenciários parecem se mover no sentido do agravamento, tendo em vista que pouco se faz para resolvê-los e a maioria das iniciativas se concentra em decisões cujos resultados só tendem a agravá-los. Iniciativas de caráter assistencialista ou programas político-partidários não são o caminho mais eficaz para resolver problemas de tão grande envergadura, cuja implantação não é de curto prazo, nem tão pouco de fácil entendimento por parte das partes interessadas.

O histórico da Previdência no Brasil mostra a forma errática através da qual a Previdência Social tem sido tratada ao longo dos tempos. Entra governo, sai governo, a

¹³ Dados extraídos de reportagem do jornal O GLOBO. *O Brasil que envelhece: A geração do idoso brasileiro*. Publicada dia 6 de Dezembro de 2009, página 27.

esperança daqueles já em vias de aposentadoria e que contribuem de forma obrigatória não encontra nenhum alento. A população jovem começa a se preocupar, seja por se projetar pessoalmente no futuro previsível, seja por acompanhar as discussões daqueles que lhe são mais próximos. Embora não haja consenso sobre a melhor forma para solução do déficit, urge uma reforma previdenciária já de algum tempo e não há expectativas que ela aconteça no atual governo. As tentativas de resolver o problema, pelo menos de forma mais duradoura, dão lugar a iniciativas do tipo daquelas propostas no Senado nos últimos tempos que, se aprovadas, no mínimo causarão um agravamento do desequilíbrio entre receitas e despesas da Previdência, subtraindo de outras áreas o montante necessário para reequilibrar a equação. O assunto não deve ser tratado com visão político-ideológica. Por se tratar de um orçamento de longo prazo cujos efeitos não são imediatos e que tem um forte cunho atuarial, merece um tratamento técnico que deverá conter uma projeção realista daquilo que se prevê para a sociedade brasileira nas próximas décadas ¹⁴. Hoje são 21 milhões de idosos, em 2050 prevê-se que sejam 60 milhões conforme dados do IBGE, do IPEA e da OMS (Organização Mundial da Saúde) ¹⁵.

Sob a ótica do futuro deve-se mirar nos exemplos hoje existentes com relação aos modelos conhecidos de regimes previdenciários para que se defina com clareza o caminho que o país deve seguir. Atualmente, pelo menos dois regimes são conhecidos e praticados em vários países do mundo, cada qual com seus prós e contras: o de repartição e o de capitalização. A diferença entre eles é o modo de administração dos recursos. No primeiro, as contribuições dos trabalhadores ativos em certo período são usadas para pagar as aposentadorias dos inativos no mesmo período. Alguns autores dizem haver, nesse caso, um mecanismo de solidariedade intergeracional porque os trabalhadores na ativa financiam a aposentadoria daqueles aposentados que foram também trabalhadores na geração anterior. Já no segundo tipo de regime, o de capitalização, as contribuições de um trabalhador são aplicadas e capitalizadas em

¹⁴ Baseado nos seguintes Livros:

BIDERMAN, Ciro; ARYATE, Paulo. *Economia do Setor Público no Brasil*. 6. Ed. Campus/Elsevier, 2005.

PINHEIRO, Armando C. ; GIAMBIAGI, Fábio. *Rompendo o marasmo: A retomada do desenvolvimento no Brasil*. Campus/Elsevier, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. 2. Ed. Elsevier, 2007.

¹⁵ Dados extraídos de reportagem do jornal O GLOBO. *O Brasil que envelhece: A geração do idoso brasileiro*. Publicada dia 6 de Dezembro de 2009, página 27.

determinado período, com o objetivo de que seja formado um fundo para custeamento de sua aposentadoria quando o mesmo se tornar inativo. Nesse caso, cada geração é a responsável por cuidar de sua própria aposentadoria, que é função direta da quantia que foi capitalizada pelo indivíduo em forma de contribuição enquanto estava no período de atividade e da taxa de juros que remunera esse estoque de ativos.

Por outro lado, as reformas podem ser classificadas quanto ao tipo de recolhimento das contribuições e pagamento dos benefícios em *paramétricas* e *não paramétricas*. Nas paramétricas o modelo de regime previdenciário não importa, pois, o que varia são os parâmetros econômicos para determinação das contribuições e recebimento de benefícios, com o objetivo de assegurar a justiça atuarial, a existência de progressividade do regime e a distribuição correta no sentido de equilíbrio de receitas e despesas da Previdência. Porém, ele não é obrigatório em um regime de repartição, desde que sejam fornecidos meios de financiar a insuficiência de recursos, caso haja um déficit. Já o segundo tipo, a não paramétrica, significa o mesmo que trocarmos de regime previdenciário, normalmente de repartição para capitalização. O problema reside no fato de que há um longo período de transição de um regime para outro, com um custo alto, pois, mesmo durante o período de transição os benefícios dos já aposentados continuam sendo pagos. Enquanto isto o trabalhador ativo forma seu montante de capitalização para financiar suas próprias aposentadorias. Assim sendo, uma das decisões importantes a serem tomadas em direção à solução definitiva do problema e redução dos custos de transição pelo governo, é a aplicação de um sistema misto que faça a combinação de componentes dos dois regimes, variando o peso de cada componente, em função da situação política e fiscal do país à época das decisões.

É bem provável que a pouca disposição do governo em promover tais mudanças seja o fato de que, independente do tipo de reforma, terá que ser profunda e cujo processo tem características marcantes, não alinhadas com nenhum dos movimentos de visão estritamente política. Fazer reformas é um processo de mudanças que toma tempo substancial e deve ser precedido por um amplo debate na sociedade para formação do consenso sobre a necessidade e as razões da mudança (é a fase da formação do compromisso). O governo poderá não querer gastar tal tempo, principalmente porque as mudanças não podem ser de aplicação imediata e tanto mais gradativa deverá ser quanto mais radical forem seus conceitos. Há necessidade de um grande investimento de tempo e recursos em campanhas de esclarecimento e divulgação

para que a sociedade como um todo entenda e aceite as propostas de mudanças (é a fase da coalizão de objetivos). As várias gerações que constituem as verdadeiras partes interessadas do sistema devem estar lado a lado no debate, pois, o benefício de uma poderá significar, em muitos casos, o sacrifício da outra. Deverá vir por último, após a aprovação no Parlamento, a colocação das mudanças em marcha, alinhadas com o anseio da maioria da sociedade e com os reais objetivos da mudança como reza o processo democrático.

No histórico de tentativas de reforma que se tem notícia desde os primórdios não se pode dizer que algo semelhante tenha sido pelo menos tentado, desta forma. Se focarmos o governo atual, desde 2003, as poucas tentativas feitas no sentido de melhorar o equilíbrio entre receitas e despesas da Previdência ficaram longe de tal critério metodológico e focaram muito mais o reforço do caixa da Previdência no curto prazo, sem a visão de longo prazo. Nesta linha os pontos mais importantes da reforma do governo Lula foram: adoção imediata da idade mínima para todos os funcionários da ativa, de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens; elevação do teto de contribuição do INSS; taxaço dos servidores inativos em 11% do valor excedente ao piso de isenção previsto na tabela progressiva do IRPF, que foi definido a partir de então, como o teto de contribuição do INSS. A fixação de idade mínima teve como objetivo postergar as despesas com o pagamento de benefícios para aqueles que estavam prestes a se aposentar por tempo de contribuição, embora ainda fossem jovens em termos de idade. Não se pode esquecer que, por características sócio-econômicas regionais, alguns trabalhadores iniciaram-se no trabalho muito cedo, estando, naquela época, aptos a requererem suas aposentadorias por tempo de contribuição, muito embora em termos de idade se situassem ao redor dos 50 anos. Quanto à elevação do teto de contribuição, no curto prazo aumenta a arrecadação da Previdência, mas no longo prazo, e sem resolver outros itens de igual importância para o sistema, isto somente aumentará o pagamento do INSS com aposentadorias maiores. Já a taxaço de 11% somente incidiu sobre uma pequena parcela dos altos salários dos servidores públicos aposentados, ou seja, a minoria de uma minoria. Isto significa que de maneira geral as mudanças foram superficiais sem terem atingido o ponto crucial da Previdência que é a solução do déficit para a sustentabilidade no médio e longo prazo.

Há um caminho longo que deve ser trilhado para a solução definitiva dos problemas da Previdência Social, no sentido de assegurar que sejam garantidos, além do

equilíbrio entre receitas e despesas, também o bem estar da população que contribuiu ao longo dos anos para uma aposentadoria digna. No primeiro momento, um grande desafio dos governos é a busca da garantia da fidelidade às propostas e objetivos quando da tramitação dos projetos nas esferas legislativas. Hoje, é muito comum, durante a tramitação para aprovação, que os projetos sejam desfigurados a tal ponto que chegam ao final com resultados totalmente diferentes dos originalmente propostos. Como exemplo, podemos tomar todas as medidas que foram propostas pelo governo em 2003. Inicialmente, elas aliviariam o déficit da Previdência com uma redução de 43% tomando-se como base o PIB. Ao chegar ao final da tramitação na Câmara dos Deputados essa redução já havia sido baixada para 33% pelo número de emendas e negociações para aprovação. Ao passar pelo Senado e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) houve um novo conjunto de emendas e negociações que fez com que a redução se situasse na casa de 24% do PIB. No final da tramitação, considerados outros itens, como taxa de desconto e novas negociações, o resultado líquido das reduções foi de apenas 21% do PIB.

Faz parte da opinião de muitas pessoas que, antes de fazer uma reforma na Previdência, é necessário que o Governo aprimore sua gestão. Medidas gerenciais devem ser implantadas na administração do INSS, para impedir desperdícios, bloquear as fraudes e reduzir alguns componentes da despesa que influenciam o déficit do INSS. Em uma entrevista com o jornal estrangeiro *Financial Times*, o ministro da Fazenda Guido Mantega afirmou:

“Junto com a reforma, o que nós temos é a ação gerencial no âmbito previdenciário. O novo ministro da Previdência, que trabalhou comigo no Ministério do Planejamento, é um gerente experiente. Ele está implementando um recadastramento como meio de combater as fraudes. E nós estamos unificando as receitas do Tesouro e da Previdência. Além disso, estamos centralizando a máquina de fiscalização, o que também vai melhorar a eficiência. Portanto, a despesa vai cair ou crescer menos, e o déficit vai diminuir. O sistema de aposentadorias do INSS mudou no governo anterior, portanto essa mudança já ocorreu. Eu não acredito que precisemos de mais reformas. O que é necessário é uma melhora de gestão.”¹⁶

Para não continuarmos a sacrificar o crescimento do País, algumas medidas devem ser tomadas. Levando em consideração todos os argumentos mostrados nesse

¹⁶ Disponível em GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. 2. ed, página 192-193. Elsevier, 2007.

trabalho, uma das medidas possíveis para melhorar a situação previdenciária, seria acabar com a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo. Como já foi visto anteriormente, essa vinculação aumenta a remuneração média que é paga pelo INSS, fazendo com que o desequilíbrio com as despesas aumente também. Não é normal que se tenha aumento real quando não se contribuiu para isto. Como o atual regime é de repartição, não se justifica que a produtividade da geração atual reverta em benefício da geração inativa, pois os gastos aumentarão, prejudicando, no futuro, a aposentadoria da mesma geração contemporânea cuja produtividade propiciou tal aumento real. No futuro, haverá necessidade de reposição de tal desequilíbrio que fará novamente crescerem os gastos. Quando os gastos com a Previdência se desequilibram em relação às Receitas, é preciso que se busque um modo de financiá-los, o que ocorre, normalmente, através de mais tributos. Isso significa uma transferência de renda do contribuinte aos aposentados que não tem justificativa e o crescimento diminui. Em outras palavras, perdemos chances de investir no crescimento futuro e de fazer uma utilização de recursos destinada a programas sociais que realmente atacarão a questão da pobreza.

Outra medida que deveria ser levada em consideração é a correta definição de uma idade mínima para o INSS, que pode ser a regra dos 95/85 atualmente em discussão no âmbito do governo. Por ela, a aposentadoria integral será devida quando a soma da idade e do tempo de contribuição atingir 95 para os homens e 85 para as mulheres, mesmo que implantada de forma gradativa como sugerem alguns representantes sindicais. Mas, o governo Lula terá que resistir às investidas dos representantes das entidades sindicais que são contrários ao estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria. Os prováveis resultados dessa medida seriam a redução da razão de dependência entre trabalhadores ativos e aposentados e, pelos padrões internacionais, o Brasil ainda ficaria em uma posição vantajosa (para os outros países a idade mínima fixada é de 65 anos).

Pode ser destacada também outra medida importante que é a redução da diferença de parâmetros entre homens e mulheres nas regras de aposentadorias, fazendo uma diminuição, de forma progressiva, de cinco para dois anos ou até mesmo fazendo sua total eliminação, como já ocorreu em outros países. Dessa forma, os privilégios das mulheres em forma de “subsídios”, tanto por elas se aposentarem mais cedo quanto por terem uma maior expectativa de vida, diminuiriam. Na média, elas ainda continuarão a

receber benefícios por mais tempo que os homens. Outro argumento a favor dessa medida é que o valor desse subsídio está se tornando muito caro, pois o número de mulheres no mercado de trabalho tem aumentado substancialmente nos últimos anos.

Nesta cruzada contra o déficit da Previdência o auxílio-doença não pode ficar esquecido. Uma possível solução para o problema é a implantação de uma estrutura de incentivos e punições, conscientizando a sociedade de que há um custo a ser pago se houver a tentativa de fraude, ressaltados, naturalmente, os direitos de defesa daqueles que por ventura forem indiciados injustamente.

Da mesma forma, os benefícios assistenciais deveriam seguir duas regras básicas: 1) a não competição com o benefício previdenciário básico, para evitar que os segurados deixem de contribuir por saber que mesmo se não o fizerem receberão um salário mínimo garantido; 2) representarem somente uma ajuda modesta, para não incentivar que o segurado troque os benefícios previdenciários devidos por esse tipo de auxílio.

De qualquer forma, é pouco provável que se tenha algum resultado sustentável caso seja continuado o expediente de provocar mudanças pontuais, quando a situação apertada, sem que se olhe para os possíveis cenários futuros e que se tome como referência aquele no qual se deseja inserir o Brasil. Para ilustrar tal afirmação e para que se testem os resultados de tais análises tome-se como exemplo a tabela dos gastos previdenciários e assistenciais para os próximos 25 anos:

Tabela 2:

Despesa previdenciária e assistencial: INSS + LOAS/RMV (% PIB)						
Ano	Cenários					
	A	B	C	D	E	F
Cresc. PIB	3%	3%	3%	4%	4%	4%
Cresc. Piso prev. (%)	Renda per capita	0	0	Renda per capita	0	0
Reforma	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
2020	8,7	8,3	7,2	7,8	7,3	6,3
2030	10	9,2	6,9	8,4	7,4	5,6

Fonte: Adaptado de PINHEIRO, Armando C. ; GIAMBIAGI, Fábio. *Rompendo o marasmo: A retomada do desenvolvimento no Brasil*. Campus/Elsevier, 2006, Tabela 6.8.

Nessa tabela, supõe-se uma reforma começada em 2010 com seis cenários possíveis. No cenário “E”, a economia cresce a 4% ao ano e não são feitos aumentos reais no piso previdenciário, nem reformas. O resultado é aceitável, onde as contas da Previdência aumentarão discretamente (de 7,3 em 2020 para 7,4 em 2030). O desafio é a manutenção do crescimento da economia a uma taxa média de 4% ao ano no período considerado, sem uma reforma da Previdência que reduza o peso das despesas e da carga tributária, permitindo que os recursos sejam usados para investimento. O cenário “D” mostra que os gastos previdenciários podem ser contidos com ou sem Reformas Previdenciárias. Neste caso, o que não se pode permitir é que sejam concedidos aumentos reais do salário mínimo, pois, as despesas da Previdência aumentarão mesmo se houver crescimento da economia. O cenário “B” mostra que mesmo que não sejam concedidos aumentos reais para o salário mínimo, nem seja aumentado o piso previdenciário, as contas da Previdência podem ficar insuportáveis, caso o ritmo do crescimento do PIB se reduza para 3% ao ano. O cenário “C” mostra que mesmo mantendo o crescimento do PIB em 3% ao ano, há uma diminuição das contas da Previdência com relação ao PIB, caso haja a reforma, devido à diminuição do número de aposentadorias nos próximos anos. Comparando-se os dois casos extremos (cenários A e F), observa-se uma diferença de 4,4% ao ano do PIB quando a projeção da tabela termina, em 2030. Observa-se, nesta comparação, que ao final do período há uma redução significativa dos gastos previdenciários em relação ao PIB, o que gera um alívio para as contas da Previdência (de 6,3 em 2020 para 5,6 em 2030). Com a sobra de recursos poderia ser feito uma redução da carga tributária, uma ampliação de outros gastos sociais ou um aumento nos investimentos públicos. Pode-se notar uma contradição entre esses dois cenários: no cenário A as aposentadorias ocorrerão cedo, mas o contribuinte será muito taxado e terá um baixo crescimento em sua renda, enquanto que no cenário F a aposentadoria ocorre mais tarde, mas os tributos poderão diminuir, o Governo terá mais recursos para investir em outros setores necessitados e os salários crescerão a taxas maiores.

A conclusão importante é que o déficit da Previdência não será resolvido com atitudes imediatistas, de curto-prazo e pontuais. Nem o será com viés ideológico ou intervenções de caráter político-partidárias. Não se podem fechar os olhos para o problema, pois, ele não se resolverá sozinho. Somente serão conseguidos resultados

realmente significativos e definitivos através de reformas profundas no sistema Previdenciário.

6. Conclusão

Ao longo do presente trabalho o que se procurou fazer foi de uma forma sequencial, discorrer sobre os argumentos que pudessem ser esclarecedores sobre as razões de tamanhas controvérsias e polêmicas sobre tão importante tema para a vida de todos os brasileiros. Principalmente nos dias de hoje, a cada nova descoberta da medicina, a cada novo avanço da ciência que tenha como objetivo aumentar a expectativa de vida do cidadão há sempre uma boa e, em seguida, uma má notícia. As boas notícias são sempre relacionadas ao fato de que já é possível que se viva mais, o cidadão pode ser mais longo, uma grande conquista da sociedade. Conforme recente divulgação dos dados do IBGE a expectativa de vida dos brasileiros, homens, já chega próximo dos 73 anos. As mulheres, pela mesma fonte, vivem sete anos mais. As más notícias são que, para muitos, viver mais poderá significar viver pior. Aqueles para os quais somente restará a Previdência Social, quando de suas aposentadorias, têm que se preocupar caso não haja nenhum esforço definitivo que busque uma solução eficaz para o déficit da Previdência. Para todos, independentemente, haverá sempre uma preocupação seja como segurados, seja como cidadãos que contribuem e como tal têm direitos.

Ficou claro no desenvolvimento do trabalho que as mazelas são muitas e as iniciativas são poucas e quando existem, na maioria das vezes, não reduzem o déficit. O ritmo de crescimento dos problemas não permite que não se busquem soluções definitivas e sustentáveis. Os governos, em que pesem as dificuldades, sejam técnicas sejam políticas, pouco tem feito para resolvê-lo e a cada dia mais se agrava, dado que não há soluções de curto prazo. Não se pode, por nenhuma razão plausível, negligenciar o assunto nem tão pouco enfocá-lo sob a ótica populista, assistencialista ou político-partidário-ideológica. O problema do déficit, a despeito de várias visões ao contrário, já está aí e merece soluções que transcendem a todos estes quesitos. É um problema de previdência e como tal deve ser encarado. Se isto não bastasse, também é um problema social em um país multi cultural, multi racial e de economias diferenciadas, que constituem os vários “brasis”, unidos sob um mesmo guarda chuva federativo. Por isso, de difícil solução que, certamente, consumirá tempo, dinheiro e disposição. Disposição para o processo de mudanças, que é longo. Disposição para o convencimento de toda a sociedade sobre as necessidades de sacrifícios que todos deverão fazer. E,

principalmente, disposição política para empreender as reformas necessárias, sem o que qualquer solução não passará de simples paliativo.

Se por um lado a necessidade de reforma da Previdência Social é um fato, por outro a forma de realizá-la também não pode ser esquecida. Os objetivos não podem ser diferentes de torná-la sustentável para garantir o bem estar da sociedade. Obviamente, isto não significa concessões a qualquer custo e nem que seja baseada na assunção de que sempre haverá uma medida paliativa para um incêndio emergencial. Assim, não parece ser prudente, sob o ponto de vista da redução do déficit da Previdência, a proposta contida no projeto Paim, mesmo se entendermos os bons propósitos da aparente recomposição do poder de compra dos aposentados. Deve-se olhar para frente, de posse dos dados já disponíveis (eles são abundantes na Previdência Social, no IBGE, no Ministério do Planejamento, no BNDES, só para citar alguns) e verificar como se desloca a população brasileira em direção ao futuro. Para tanto se deve romper com realidades que têm o único mérito de terem sido verdadeiras no passado, mas que foram mudando ao longo do tempo e que nos últimos seis anos parecem ter parado no tempo. A última tentativa de reforma, tímida e pouco eficaz, foi em 2003. De lá para cá o déficit tem flutuado ao sabor da taxa de crescimento do PIB com boas notícias quando o PIB cresce e com más quando é o contrário. Isto significa que nada está sendo feito diretamente sobre a Previdência Social e que ela não pode ser tratada somente como percentual de referência do PIB. Dados oficiais dão conta que hoje o déficit se situa na casa dos R\$ 41,9 bilhões ¹⁷.

Atuais dados demográficos indicam que em 2050 os inativos serão em maior número que os contribuintes ativos. Os idosos serão 60 milhões contra os atuais 21 milhões. A expectativa de vida do brasileiro na mesma data é projetada para mais de 80 anos. A carga tributária hoje já atinge a casa dos 38% do PIB, sendo muito difícil pensar-se em qualquer acréscimo significativo a partir de agora. Com tudo isto, é fácil perceber que o déficit previdenciário é uma certeza. Não dá para pensar o futuro do Brasil sem que nele se inclua uma reforma profunda da Previdência Social. Já está atrasada, mas ainda há tempo.

¹⁷ Dados extraídos de reportagem do jornal O GLOBO. *O Brasil que envelhece: A geração do idoso brasileiro*. Publicada dia 6 de Dezembro de 2009, página 27.

7. Bibliografia

BIDERMAN, Ciro; ARYATE, Paulo. *Economia do Setor Público no Brasil*. 6. ed. Campus/Elsevier, 2005.

DELGADO, Guilherme C. *et al.* *Avaliação de resultados da lei do Fator Previdenciário (1999-2004)*. Texto para discussão nº 1161. IPEA, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio; ESTERMÍNIO, Isabela. *Reforma Previdenciário no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos*. 2006.

GIAMBIAGI, Fábio *et al.* *Impacto de reformas paramétricas na Previdência Social brasileira: Simulações alternativas*. Texto para discussão nº 1289. IPEA, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado*. 2. ed. Elsevier, 2007.

DIEESE, A *Previdência Social brasileira tem déficit?*. Nota Técnica nº 52, 2007.

PINHEIRO, Armando C. ; GIAMBIAGI, Fábio. *Rompendo o marasmo: A retomada do desenvolvimento no Brasil*. Campus/Elsevier, 2006.

Periódicos:

Jornal O GLOBO. *O Brasil que envelhece: A geração do idoso brasileiro*. Publicada dia 6 de Dezembro de 2009, página 27.

Jornal DESTAK. *Reajuste de aposentado será de 6%, decide Lula*. Publicada dia 13 de Novembro de 2009, página 8.

Sites:

<http://aposentadobeminformado.wordpress.com/2009/08/28/paim-camara-deve-resolver-impasse-para-fator-previdenciario/>

<http://pessoas.hsw.uol.com.br/previdencia-social-brasil1.htm>

<http://portal.pps.org.br/portal/showData/97687>

<http://verbeat.org/blogs/sergioleo/2008/11/paulo-paim-o-inimigo-do-aposentado-mais-pobre.html>

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/07/06/materia.2006-07-06.3399930451/view>

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/621434.pdf>

http://www.fundacaoanfp.org.br/arquivos/publicacoes/artigos/Fabio_Giambiagi_05FEV09.pdf

<http://www.imil.org.br/artigos/o-fim-do-fator-previdenciario/>

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/990774/orcamento-pode-absorver-mudanca-no-fator-previdenciario>

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/989779/fator-previdenciario-extincao-resultara-em-deficit-de-11-09-do-pib>

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/990157/pimentel-diz-que-sociedade-e-contra-projeto-que-acaba-com-fator-previdenciario>

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/989517/ministro-defende-fator-previdenciario-sem-descartar-alternativa>

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/989217/ministro-fim-de-fator-eleva-proporcao-de-gastos-da-previdencia>

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/989105/ministro-avalia-que-media-curta-quebra-a-previdencia>

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/989425/fim-do-fator-antecipa-reforma-da-previdencia-diz-ministro>

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/981683/especialistas-questionam-economia-com-o-fator-previdenciario>

http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104855-285.pdf

http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf

<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=64>

http://www.renascebrasil.com.br/f_aposentadoria2.htm

<http://www.servidorpublico.net/noticias/2006/07/07/entidades-sindicais-apoiam-projeto-de-paim-que-acaba-com-fator-previdenciario/>