

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FIM DE CURSO

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DUALIDADE DO SISTEMA
O Regime Geral e o Regime Jurídico Único

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.

Marcela Villela de Souza
Nº de Matrícula: 0015904-0

Orientadora: Marina Figueira de Mello

DEZEMBRO DE 2003

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

AGRADECIMENTOS

A minha família pela oportunidade que me proporcionou de construir um novo projeto de vida profissional.

A Prof. Marina Figueira de Mello, pela orientação na elaboração desta monografia.

Ao Prof. Jorge Viana, pela colaboração na análise política

E aos demais que, de alguma forma, contribuíram na elaboração desta monografia.

Índice

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| CAPÍTULO UM - Teorias da Regulação Econômica | 11 |
| 1.1) Teoria Normativa (TN) | 12 |
| 1.2) A Teoria da Captura (TC) | 14 |
| 1.3) Teoria Positiva (TP) | 15 |
| 1.3.1) O Modelo Stigler/Peltzman | 15 |
| 1.3.2) Modelo de Becker | 19 |
| CAPÍTULO DOIS – O REGIME GERAL | 24 |
| 2.1) A Evolução Histórica da Legislação | 24 |
| 2.2) Funcionamento do Regime Geral no Brasil | 29 |
| 2.2.1) Aposentadoria por Idade | 31 |
| 2.2.2) Aposentadoria por Invalidez | 32 |
| 2.2.3) Aposentadoria por Tempo de Contribuição | 32 |
| 2.2.4) Aposentadoria Especial | 34 |
| 2.2.5) Auxílio-Doença | 34 |
| 2.2.6) Auxílio-Acidente | 35 |
| 2.2.7) Auxílio-Reclusão | 35 |
| 2.2.8) Pensão por Morte | 36 |
| 2.2.9) Salário-Maternidade | 36 |
| 2.2.10) Salário-Família | 37 |
| CAPÍTULO TRÊS – REFORMAS NO REGIME GERAL | 40 |
| 3.1) O Debate sobre os Gastos Previdenciários | 40 |
| 3.1.1) O que é realmente a Necessidade de Financiamento do RGPS | 42 |
| 3.2) Os mitos sobre o sistema | 44 |
| 3.3) A Reforma do sistema de Repartição para Capitalização | 47 |
| 3.4) A Constituição de 1988 e o Salário Mínimo | 48 |
| CAPÍTULO QUATRO – O REGIME JURÍDICO ÚNICO | 51 |
| 4.1) As primeiras mudanças | 51 |
| 4.2) Funcionamento do regime de Previdência do setor público | 54 |

| | |
|--|----|
| 5.1) Os privilégios do setor público..... | 59 |
| 5.2) Comparando o RGPS e o RJU..... | 60 |
| 5.3) A Reforma do Setor Público | 63 |
| 5.4) O sistema previdenciário no mundo | 67 |
| 5.4.1) França..... | 68 |
| 5.4.2) Alemanha..... | 68 |
| 5.4.3) Holanda..... | 69 |
| 5.4.4) Reino Unido | 69 |
| 5.4.5) Países da América Latina | 70 |
| CONCLUSÃO..... | 72 |
| BIBLIOGRAFIA | 75 |

Índice de Tabelas e Gráficos

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1.1) Política regulatória ótima: Modelo de Peltzman..... | 17 |
| GRÁFICO 1.2) Equilíbrio potencial no Modelo de Becker..... | 20 |
| TABELA 2.1) Desconto de salário..... | 30 |
| TABELA 2.2) Distribuição de benefícios e serviços segundo a categoria dos segurados..... | 38 |
| GRÁFICO 3.1) Despesa com benefícios previdenciários no Regime Geral entre 1980 e 2002 | 42 |
| TABELA 3.1) Renúncia de arrecadação da Previdência Social (2001-2003) | 43 |
| TABELA 3.2) Arrecadação líquida, despesas com benefícios previdenciários e saldo previdenciário – urbano e rural (1997-2002) | 44 |
| TABELA 3.3) Expectativa de sobrevida | 46 |
| TABELA 4.1) Quantidade de servidores da União, estados e municípios | 55 |
| TABELA 5.1) Receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS e do RJU em 2001 e 2002 | 61 |
| TABELA 5.2) Valor médio dos benefícios previdenciários no setor público federal e no RGPS (média em 2002) | 62 |
| GRÁFICO 5.1) Necessidade de financiamento da previdência dos servidores da União e execução orçamentária de Ministérios (2002(..... | 63 |
| TABELA 5.3) Contribuição dos inativos | 67 |

INTRODUÇÃO

Desde antes do Plano Real um assunto vem sido pauta de muitas discussões, principalmente no âmbito econômico: o sistema de previdência social no Brasil. Mas com a entrada de um novo governo, em janeiro de 2003, este tema se tornou ainda mais presente, inclusive em noticiários e jornais de grande circulação.

Uma das propostas do novo governo é a Reforma do Regime Previdenciário do Setor Público. Este projeto já está em votação no Congresso e é alvo de muitas manobras políticas. A sua principal importância é a tentativa de equilíbrio entre o setor privado e o público.

Primeiramente, para que se possa entender as atuais discussões sobre a reforma da previdência, é preciso entender o conceito de previdência. Previdência Social é o seguro social para quem contribui e é a instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A previdência garante a reposição de renda dos seus segurados contribuintes quando não mais puderem trabalhar e evita pobreza entre as pessoas, que por contingências demográficas, biológicas ou por acidente não podem participar, por meio do mercado de trabalho, do processo de produção da riqueza nacional.

Juntamente com a saúde e a assistência social, a Previdência Social compõe a Seguridade Social, que é a política pública de proteção integrada da cidadania.

Com frequência, os conceitos de previdência social e o de seguridade social são misturados. De acordo com a Constituição de 1988, no seu art. 194: "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". Porém, parte da população considera que certas obrigações assumidas pelo governo, que são claramente assistenciais, fazem parte da previdência social. O sistema previdenciário deveria ser encarado como um seguro no qual há contrapartida de contribuição para que haja o recebimento posterior do benefício. O que não tem contribuição de nenhuma espécie deve ser considerado assistência social, já que o governo financiará esses benefícios por meio de outros tributos pagos por toda a sociedade. Portanto, os indivíduos que

contribuem para a previdência e pagam seus impostos estão financiando a aposentadoria ou a pensão de quem não contribui.

As diferenças entre previdência social e assistência social podem ser constatadas na própria Constituição Federal:

Da Previdência Social:

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

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ou cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.”

Da Assistência Social:

Art. 203. “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, *independentemente de contribuição à seguridade social*, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser em lei.”

Há uma distinção clara entre os benefícios previdenciários propriamente ditos e os assistenciais. Os previdenciários equivalem a pagamentos que se restringem aos segurados ou a seus dependentes como compensação da perda da capacidade laboral e, normalmente, há um vínculo contributivo dos indivíduos com o sistema. Ou seja, a aposentadoria é o seguro contra a perda da capacidade laboral e, como todo seguro, o benefício dependerá de montante acumulado durante os anos de contribuição. Já os benefícios assistenciais são desvinculados de qualquer tipo de contribuição, sendo estes destinados a uma clientela residual composta por pessoas carentes.

No Brasil existem diferentes estruturas no sistema previdenciário: a dos trabalhadores do setor privado; dos funcionários públicos; a dos militares federais; e a previdência complementar. Este trabalho tem o objetivo de fazer uma comparação

entre as principais estruturas, que são o Regime Geral de Previdência Social, dos trabalhadores do setor privado, e o Regime Jurídico Único, do funcionalismo público, para que se possa entender as suas principais semelhanças e principalmente suas diferenças. A observação dessas diferenças será importante para analisar o projeto de Reforma da Previdência que transita no Congresso Nacional.

O Regime Geral é obrigatório, nacional, um sistema de repartição, e tem seus benefícios definidos, com um teto de R\$ 1869,34. O Regime Jurídico Único também é obrigatório, um sistema de repartição, e tem seus benefícios definidos com base na última remuneração do segurado, não havendo um valor máximo.

A grande disparidade entre as contribuições e os benefícios pagos em cada regime de previdência vem gerando um déficit fiscal, o que pode levar, a longo prazo, à insolvência do sistema.

Em 2002, a necessidade de financiamento da Previdência foi de R\$ 56,8 bilhões, sendo R\$ 17,0 bilhões do RGPS e R\$ 39,8 bilhões da Previdência dos servidores públicos, e o valor real médio dos benefícios concedidos ao RGPS foi de R\$ 399,14, enquanto que no RJU a média é aproximadamente quatro vezes este valor.

Para se ter uma boa idéia das distorções entre os dois regimes basta analisarmos alguns números. O INSS possui 17,5 milhões de aposentados e pensionistas, o que custou para a Previdência R\$ 88 bilhões em 2002. Já no caso do setor público, são 3,2 milhões de aposentados e pensionistas, o que custou aos cofres públicos, também em 2002, cerca de R\$ 61 bilhões. No entanto, os trabalhadores e empregadores do setor privado contribuíram com R\$ 71 bilhões (81% do total), deixando ao Poder Público um gasto de R\$ 17 bilhões (19% do total) para complementar o pagamento dos benefícios; enquanto que os trabalhadores e empregadores do setor público contribuem com R\$ 22 bilhões (36% do total), deixando o gasto complementar de R\$ 39 bilhões (64% do total) para o governo.

Essas distorções e a busca de um equilíbrio levaram à intervenção do governo no sistema, através da Proposta de Emenda Constitucional sobre a Reforma da Previdência, como uma forma de regulação do mercado, já que os mercados devem ser regulados em busca de um ganho de bem estar.

No entanto, esta não é a primeira proposta de reforma do sistema previdenciário que transita no Congresso Nacional. Em 1995 foi enviado ao Congresso uma proposta de reforma do modelo previdenciário no Brasil, que foi drasticamente modificado na Câmara dos Deputados, mas mesmo antes das alterações, esse projeto não significava grandes mudanças para o modelo.

O sistema previdenciário dos servidores públicos está profundamente desequilibrado, em razão de regras inadequadas de acesso à aposentadoria e cálculo dos benefícios. O conjunto de mudanças do sistema previdenciário proposto pelo governo busca reverter o crescimento desse grave desequilíbrio e garantir que as aposentadorias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios continuem a ser honradas. A mudança de regras tem como objetivo fazer com que os trabalhadores do setor público recebam benefícios equivalentes ao seu esforço contributivo, como já ocorre no INSS.

Para realizar os objetivos propostos por esta monografia, o trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro tratará da teoria da regulação, que será a teoria econômica utilizada para as conclusões acerca da reforma previdenciária. O segundo e o terceiro capítulo tratam do Regime Geral de Previdência Social, especificando sua evolução histórica, seu funcionamento e algumas implicações decorrentes do sistema. O quarto capítulo abrangerá o Regime Jurídico Único, através da análise de seu funcionamento baseado nas regras atuais. O quinto capítulo fará a comparação entre os dois regimes previdenciários e analisará suas conseqüências, e explicará os principais pontos da atual reforma proposta pelo governo, além de citar a previdência social em outros países. A última seção desta monografia será a conclusão, que buscará unir os temas tratados ao longo dos capítulos e fazer uma análise política, baseado na proposta de reforma, no programa de governo 2002 do PT, e nas teorias da regulação econômica.

CAPÍTULO UM - Teorias da Regulação Econômica

Consumidores e trabalhadores tomam decisões individualmente, sem necessidade de intervenção, como por exemplo, o quanto de seu salário consumir e quantas horas trabalhar. Firms também podem decidir individualmente que bens produzir e que serviços prestar. Mas em alguns mercados existe uma limitação a essa liberdade dos agentes econômicos, por parte do Estado, por meio da Regulação Econômica. A regulação pode ser feita através do preço, da quantidade produzida ou da entrada e saída de firmas desse mercado.

Existem dois passos básicos no processo de regulação. O primeiro é a sua legislação, onde se basearão o processo e a forma da regulação. O segundo estágio é a implementação desta legislação. Mesmo que a implementação esteja sujeita a legislação, a sua responsabilidade é da Agência Reguladora.

No entanto é preciso saber quando a regulação econômica deve ocorrer e entender porque o governo impõe restrições as decisões dos agentes, e para isso estudamos as Teorias da Regulação. Através dessas teorias, podemos analisar quais os setores a serem regulados e qual forma a regulação econômica deve tomar.

Nesta seção iremos definir a evolução do pensamento sobre os motivos da regulação. Existem três estágios nessa evolução. A primeira hipótese é que a regulação ocorre em indústrias que apresentam falhas de mercado. Inicialmente chamada de *Teoria do Interesse Público*, é recentemente conhecida como *Teoria Normativa* (TN). De acordo com a evidência empírica, existe uma inconsistência entre TN, economistas e cientistas políticos, o que levou ao desenvolvimento da *Teoria da Captura* (TC), onde a agência responsável pela regulação de uma determinada indústria é “capturada” por esta indústria. Sua implicação é que a regulação promove benefícios para a indústria mais do que bem-estar social. Atualmente tanto a TN como a TC não são consideradas exatamente como teorias, e sim como hipóteses e conclusões sobre as regularidades empíricas. Isso se contrasta ao terceiro estágio da evolução do pensamento sobre regulação, que é conhecida como *Teoria Positiva* (TP).

1.1) Teoria Normativa (TN)

Há um consenso sobre a intervenção governamental na qual, sob certas condições, a competição imperfeita não funciona muito bem, ou porque o mercado apresenta condições para o monopólio natural, externalidades ou mercado incompleto.

Um mercado é considerado um monopólio natural se, na quantidade social ótima, o custo da indústria é minimizado quando existe apenas uma firma na produção. No caso de firma monoprodutora, se a curva de custo médio é decrescente em qualquer ponto, então o custo da produção será minimizado quando houver apenas uma firma. Monopólios naturais geralmente ocorrem quando a parcela do custo fixo é muito grande em relação ao custo total.

O problema do monopólio natural é que existe um conflito entre eficiência alocativa e eficiência produtiva. A eficiência requer que apenas uma firma produza. No entanto uma firma única na produção irá aumentar o preço para cima do custo, com o objetivo de maximizar seu lucro. Mas nesse ponto a eficiência alocativa não é alcançada. Para tal, é necessário um número suficiente de firmas que baixe o preço até o custo marginal de produção. Nesse ponto haverá ineficiência produtiva porque existirá um excesso de firmas produzindo nesse mercado. Então vem o argumento para a intervenção governamental quando o Mercado é um monopólio natural.

A externalidade existe quando a ação de um agente (agente A) afeta a utilidade ou função de produção de um outro agente (agente B), sem que o agente A se preocupe como seu comportamento afeta o bem-estar do agente B. Na presença de externalidade a competição perfeita não representa uma alocação ótima dos recursos.

Uma outra falha de mercado é a presença de mercados incompletos, ou seja, em determinadas situações, mesmo com os benefícios maiores que os custos, o mercado não opera. Exemplos dessa falha são os seguros, os financiamentos de longo prazo e o setor de infra-estrutura.

Quando ocorre uma falha de mercado, seja o monopólio natural, a presença de

externalidades ou mercado incompleto, há uma potencial racionalidade para a intervenção governamental. A regulação através do preço, controle de entrada e saída, e imposição de taxas, permite a eficiência alocativa e a produtiva e um ótimo social preferível.

Entender onde a regulação deve ocorrer é a análise normativa. Ela se contrasta a teoria positiva, que explica quando a regulação realmente ocorre. A TN usa a análise normativa para afirmar que a regulação é ofertada como resposta à demanda pública por correção das falhas de mercado ou por correção das altas iniquidades praticadas (por exemplo, discriminação de preços ou alguns benefícios recebidos por certas firmas decorrentes de mudanças no mercado). De acordo com esta teoria, se um mercado é monopólio natural, então há demanda pela regulação da indústria, porque a solução de *first-best* não é alcançada na ausência de regulação. O que gera esta demanda são os ganhos do bem-estar social. Desse modo, a Teoria do Interesse Público usa a análise normativa para produzir uma teoria positiva.

Existem pelo menos dois grandes problemas com esta teoria. Primeiramente, porque é uma teoria, no mínimo, incompleta, por causa da hipótese de que a regulação ocorre quando deve ocorrer por causa de uma política por ganhos sociais gerando uma demanda pública por regulação. A regulação ocorre de acordo com a legislação e o comportamento da agência regulatória. A TN não mostra como o potencial ganho no bem-estar social induz a legislação. Além disso, a TN não dá explicações razoáveis sobre como a regulação corrige as falhas de mercado, mas apenas assume isso.

A segunda crítica à TN é a grande quantidade de evidências que a contrariam. Muitas indústrias foram reguladas, apesar de não apresentarem nem monopólio natural e nem externalidades.

Sob a luz de suas evidências contraditórias, a TN foi reformulada. Essa reformulação diz que a regulação é usada originalmente para corrigir a falha de mercado, mas que deve ser controlada pelas agências regulatórias. No entanto a hipótese regulatória é insatisfatória: ela é sujeita às mesmas críticas da formulação

original, pelo fato de que ela também só assume suas hipóteses, sem explicar exatamente como chega a suas conclusões; a hipótese reformulada é ainda inconsistente com a evidência de que as indústrias reguladas não são sujeitas a falhas de mercado. A hipótese reformulada da TN não aparece como um substancial melhoramento da hipótese original.

1.2) A Teoria da Captura (TC)

Analisando a história da regulação nos EUA, desde o fim do século XIX, percebe-se que a regulação não é fortemente correlacionada com a existência de falhas de mercado. Em indústrias potencialmente competitivas a regulação sustenta o preço acima do custo. Já nas indústrias que apresentam monopólio natural, existem algumas evidências que mostraram que a regulação teve pouco efeito sobre o preço.

A evidência empírica resulta no desenvolvimento da Teoria da Captura (TC). Ao contrário da TN, a TC afirma que, além da oferta de regulação ser uma resposta à demanda da indústria por regulação, ou seja, os legisladores são “capturados” pela indústria, as agências regulatórias tendem a ser controladas pela indústria com o passar do tempo, isto é, os reguladores são “capturados” pela indústria.

É de consenso comum que a TC não é tão melhor que a TN. Esta teoria também é sujeita às mesmas críticas levantadas contra a TN. Ela também não tem embasamento teórico porque não explica como a regulação passa a ser controlada pela indústria. Ela não é clara porque, se existem outros grupos de interesse, como os consumidores e trabalhadores, a regulação só é controlada pela indústria, e não por esses outros grupos de interesse. Ela só assume, como hipótese, que a regulação é favorável ao setor produtivo, pois apenas os produtores são capazes de capturar os reguladores.

Também existem algumas evidências empíricas contrárias a TC. Duas propriedades básicas da regulação são o subsídio cruzado e o viés dos pequenos produtores. O subsídio cruzado ocorre quando uma firma (que produza mais de um

produto) cobra o preço de alguns bens abaixo do custo médio, sendo compensado pela “perda” auferida nos bens cujos preços são cobrados acima do custo médio. Já a propriedade do viés dos pequenos produtores diz respeito ao fato de os pequenos produtores terem maiores lucros, relativamente aos grandes produtores, em mercados regulados do que em mercados não regulados.

Provavelmente a maior evidência contra a TC é a longa lista de regulações que não foram apoiadas pela indústria e resultaram em lucros menores. Esta lista inclui a regulação de preço no Mercado de gás natural e petróleo, e regulação social sobre o meio ambiente e segurança do trabalho. E uma última crítica é que a Teoria da Captura não explica porque algumas indústrias são reguladas, e posteriormente desreguladas.

1.3) Teoria Positiva (TP)

De uma maneira geral a evidência mostra que a regulação não é necessariamente relacionada à presença de falhas de mercado (contrariando a TN) e também não é exclusivamente favorável aos produtores (contrariando a TC). Uma teoria deve mostrar claramente o porquê de um mercado ser regulado, e em algumas circunstâncias, ser desregulado.

1.3.1) O Modelo Stigler/Peltzman

Em 1971 George Stigler fez um importante estudo sobre a regulação econômica: "*The Theory of Economic Regulation*". Sua principal contribuição não foi tanto pelas suas previsões, mas sim em como responder a seguinte pergunta: Por que há regulação? Diferentemente da TN e da TC, Stigler usou de algumas premissas e explicações gerais sobre quais indústrias devem ser reguladas e qual a melhor forma de regulação teria uma implicação lógica para suas premissas.

A premissa inicial da análise de Stigler é o poder de coerção do Estado. Um grupo de interesse que consiga convencer o Estado a usar esse poder em seu

benefício é capaz de aumentar seu bem-estar. Uma outra premissa é que os indivíduos são racionais no que diz respeito a maximização de sua utilidade. Essas duas premissas resultam na hipótese de que a oferta de regulação é uma resposta a demanda de grupos de interesse, agindo de modo a maximizar sua renda. A regulação é uma via na qual os grupos de interesse podem aumentar sua renda, tendo uma redistribuição da riqueza de uma parte da sociedade para si próprio.

Através dessas constatações pode-se formular uma teoria que explique quais indústrias devem ser reguladas e qual a forma essa regulação deve tomar.

A contribuição de Stigler não parou nesta análise, continuando na discussão dos diferentes fatores que determinam que grupo(s) de interesse controlam a regulação. Mais tarde Sam Peltzman, em seu paper, formalizou a teoria de Stigler.

O modelo Stigler/Peltzman tem três elementos cruciais. Primeiramente, a legislação regulatória redistribui a riqueza. A regulação também tem outros papéis, mas Segundo Stigler e Peltzman, o principal determinante da forma da regulação é como ela transfere renda entre os membros da sociedade. Em segundo lugar, o comportamento do legislador é designado para maximizar o apoio político. E por último, os grupos de interesse competem oferecendo apoio político em troca de legislações favoráveis.

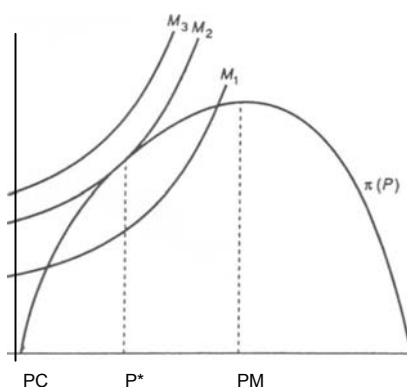
O resultado que se segue é que a regulação é tendenciosa a beneficiar grupos de interesse que se organizem melhor, que sejam mais eficientes em seu apoio político. Mais especificamente, a regulação beneficia mais os pequenos grupos de interesse com fortes preferências aos grandes grupos de interesse com fracas preferências. O comportamento dos grupos de interesse é guiado pelos desejos de seus membros individualmente. O que é importante é que cada indivíduo do grupo de interesse deve ganhar muito com a regulação, de modo a incentivá-lo a buscar novas legislações. Isso significa que grupos, nos quais o benefício per capita da regulação é relativamente mais alto, são capazes de reconhecer a melhor forma da legislação atender a seus interesses. Mas para se obter o benefício a legislação deve ser implementada, e essa implementação requer apoio político, tanto do ponto de vista de votos como de dinheiro para os legisladores. Nesse caso os grandes grupos estão em desvantagem por causa do efeito do carona, por meio de custos

concentrados e benefícios difusos. A tendência a não contribuição dos grupos é diretamente proporcional a seu tamanho, porque o impacto marginal da contribuição de uma pessoa é menor, apesar do custo ser independente do tamanho do grupo. Quanto menor o tamanho do grupo de interesse, menor é a presença da carona, pois a contribuição de cada membro tem um efeito maior proporcionalmente ao grupo.

Esse argumento nos levar a entender porque muitas das regulações observadas favorecem os produtores, que formam geralmente um grupo pequeno, mas com cada firma se beneficiando muito da regulação. Seu principal grupo de oposição são os consumidores, que é formado por um grande número de pessoas, fazendo com que, mesmo que os benefícios da regulação sejam grandes, individualmente se tornam pequenos.

A principal premissa do modelo Stigler/Peltzman é que os indivíduos que controlam a política regulatória (a princípio, os legisladores) a escolhem de forma a maximizar o apoio político. Embora esta não seja a única premissa, ela é plausível do ponto de vista que os legisladores desejam se reeleger, e para tal precisam maximizar o apoio político. O legislador decide o tamanho do grupo que será beneficiado pela política regulatória e o montante da riqueza que será transferida para ele. Por exemplo, o legislador decide a estrutura de preços, quais consumidores são beneficiados (preço abaixo do custo) e quais serão prejudicados (preço acima do custo), e quantas firmas serão beneficiadas (em termos do seu nível de lucros).

GRÁFICO 1.1: Política regulatória ótima: Modelo de Peltzman



Peltzman desenvolveu um modelo especificamente designado para a regulação de preço e entrada. O legislador/regulador escolhe um preço tal que maximize o apoio político. Seja sua função de utilidade (apoio político) representada por $M(P, \pi)$, onde P é o preço, e $\pi(P)$ é a função de lucro da indústria. Em particular, $\pi(P)$ cresce para todo P abaixo de P^M (preço do monopolista) e decresce para todo P acima de P^M . Para $P < P^M$, o legislador aumenta o preço, aumentando a oposição dos consumidores quando $M(P, \pi)$ é decrescente em P , mas aumenta o apoio das indústrias, quando π é crescente em P .

Caracterizemos o preço que maximiza a função de apoio político $M(P, \pi)$. A curva $M1$ representa todos os pares de P e π que geram o nível $M1$ de apoio político. A inclinação da curva de indiferença é positiva devido ao fato de que se o preço é maior (o apoio do consumidor é reduzido), então o lucro também deve ser maior (o que aumenta o apoio da indústria), já que o nível de apoio político ao longo da curva de indiferença é constante. Quanto mais alta a curva de indiferença, maior será o nível de utilidade ($M3 > M2 > M1$). O preço ótimo para o legislador é denotado por p^* e é alcançado no nível mais alto de apoio político sujeito a restrição do lucro $\pi(P)$. Esse preço ótimo está entre o preço competitivo (PC), onde o lucro econômico é zero, e o preço do monopolista (PM), onde o lucro da indústria é maximizado. Dessa forma, derivamos formalmente o resultado de que o legislador/regulador não irá escolher o preço de forma a maximizar o lucro da indústria.

A caracterização do preço regulado ótimo leva a conclusões sobre qual indústria ganha mais no caso de regulação. Na ausência da regulação, se o preço de equilíbrio é próximo a P^* , então a regulação não é necessária. O grupo de interesse que se beneficiaria com a regulação não espera ganhar uma grande quantia porque o preço não é, relativamente, afetado. Como o preço está entre o preço competitivo e o de monopólio, percebemos que o produtor prefere estar em um Mercado regulado ao competitivo, já que o preço por ele cobrado é maior. Algum grupo de interesse será beneficiado com a regulação: os consumidores, se comparado ao Mercado monopolista não regulado, ou a indústria, se comparado com o mercado competitivo.

Logo, essas constatações sugerem que os pontos que tendem aos dois extremos (competição e monopólio) são sujeitos a regulação econômica, o que levará o preço a um ponto intermediário.

1.3.2) Modelo de Becker

A modelagem da teoria econômica da regulação de Stigler/Peltzman se baseia na escolha do legislador/regulador da política regulatória de modo a maximizar o apoio político. Diferentemente deste modelo, Gary Becker, em vez de focalizar-se na competição entre os grupos de interesse, analisou o papel do legislador-regulador, assumindo que "Políticos, Partidos Políticos e Eleitores transmitem a pressão dos grupos mais ativos". Desse modo, de acordo com a Teoria Econômica da Regulação, Becker assume que a regulação tende a aumentar o bem-estar dos grupos de interesse mais influentes.

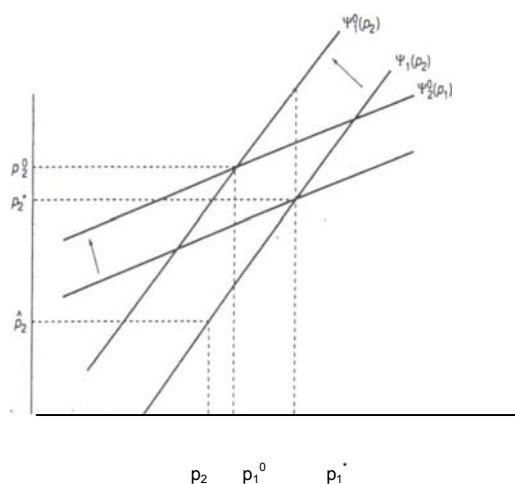
Para simplificar, suponha que existam apenas dois grupos de interesse, o grupo 1 e o grupo 2. Um grupo de interesse pode aumentar seu bem estar influenciando na política regulatória. A transferência de riqueza depende da pressão do grupo 1 (P_1) e da pressão do grupo 2 (P_2). Uma maior pressão do grupo 1, em relação ao grupo 2, significa que o grupo 1 tem maior influência no processo político, o que significa que o grupo 1 receberá uma parcela maior da riqueza distribuída. Assim, se denotarmos T como o aumento da riqueza do grupo 1 decorrente da regulação, então $T = I(P_1, P_2)$, onde $I(P_1, P_2)$ é chamada de função de influência (que aumenta com P_1 e diminui com P_2). Para compensar a transferência de riqueza (T) para o grupo 1, assume-se que a riqueza do grupo 2 deve ser reduzida em $(1 + x)T$, com x tendendo a zero. Se $x > 0$, a riqueza "tirada" do grupo 2 é maior que a transferida ao grupo 1. Essa diferença é medida por xT e é a perda de bem-estar decorrente da regulação.

Uma propriedade do modelo de Becker é que o total da influência agregada é fixo. A implicação dessa hipótese é importante para determinar a atividade regulatória (medida pela transferência de riqueza), comparando a influência de um

grupo relativamente a do outro. Cada grupo escolhe seu nível de pressão de modo a maximizar seu bem-estar, dado o nível de pressão escolhido pelo outro grupo. Como esta pressão depende do esforço do grupo, ele não vai querer dispendir muita pressão, mas por outro lado, quanto menor esta pressão, maior será a influência do outro grupo (função de influência). O nível ótimo de pressão do grupo 1 é denotado por $\psi_1^0(P_2)$, na figura 2, e $\psi_1^1(P_2)$ é a “função de melhor resposta” do grupo 1 ao nível de pressão escolhido pelo grupo 2.

O equilíbrio potencial é o ponto de pressão onde nenhum dos dois grupos tem incentivos a mudar suas escolhas. Em outras palavras, um ponto (P_1^*, P_2^*) é um *equilíbrio político* se, dada a escolha P_2^* do grupo 2, P_1^* é a melhor opção do grupo 1, e dada a escolha P_1^* do grupo 1, P_2^* é a melhor opção do grupo 2. Logo, o equilíbrio político será a interseção entre as duas melhores funções de resposta $\psi_1^*(P_2)$ e $\psi_2^*(P_1)$ (P1).

GRÁFICO 1.2: Equilíbrio Potencial no Modelo de Becker



Para se obter o equilíbrio político é preciso que ambos os grupos exerçam pressão, para que possam ter influência no processo. O nível ótimo de pressão de cada grupo depende muito do nível de pressão exercido pelo outro grupo porque o que determina a política regulatória é a influência relativa. Assim o problema do *free-rider* não é muito importante, já que todos os grupos estão sujeitos a *free-riders*,

assim sendo importante a relativa relevância do fenômeno do *free-rider*. Se o problema do *free-rider* é maior no grupo 1 do que no grupo 2 (por exemplo pelo fato do grupo 1 ser menor), o grupo 1 tem uma vantagem relativa sobre o grupo 2.

Uma outra propriedade deste equilíbrio é que ele não é Pareto Eficiente, pois ambos os grupos poderiam investir menos esforço e alcançar o mesmo nível relativo de influência, ou seja alcançar o mesmo nível relativo de benefício com o menor custo para ambos os grupos. Isto é representado na Figura 2 pelo ponto (p_1, p_2)

Dada a teoria de um equilíbrio político, cabe agora usá-la para gerar hipóteses acerca de propriedades da regulação. Um importante resultado é que, se a perda marginal do peso morto da regulação x aumenta, então o total da atividade regulatória diminui (medido pelo total da riqueza transferida T).¹ Isso leva ao grupo 2 exercer uma maior pressão, independentemente do nível de pressão escolhido pelo grupo 1 (deslocamento para cima de ψ_2).

Um maior valor de x também implica que o grupo 1 receberá uma menor transferência de riqueza para qualquer T do grupo 2. O grupo 1 tem perda de incentivos em investir esforços para aumentar a atividade regulatória, significando menos pressão (deslocamento para cima de ψ_1 decorrente do aumento da perda do peso morto gerado pela regulação). O resultado disso é um novo equilíbrio político (P_1^0, P_2^0) , com maior pressão do grupo 2 e menor do grupo 1. Há uma redução na regulação decorrente do aumento da perda do peso morto associado a ela.

Uma importante conclusão desses resultados é que uma política regulatória que visa aumentar o bem-estar é preferível para ser implementada do que uma política que não vise o bem-estar. Suponha que a indústria A seja um monopólio natural e que a indústria B seja competitiva. *Ceteris Paribus*, a perda de bem-estar da regulação da indústria B é melhor para a indústria A, pois a indústria B já atinge um ótimo de bem-estar, enquanto que a indústria A não. A implicação desta análise é que uma maior perda marginal do peso morto associado a regulação da indústria B significa que a pressão aplicada na regulação da indústria A será maior do que a aplicada na indústria B. O modelo de Becker afirma que indústrias que apresentem

¹ Um aumento marginal na perda do peso morto significa que o grupo 2 incorre numa maior perda dada a transferência recebida pelo grupo 1.

falhas de mercado estão mais sujeitas a regulação do que as outras, pois a perda marginal do peso morto decorrente da regulação é relativamente pequena ou até negativa.

Contrastando com o modelo Stigler/Peltzman da Teoria Da Regulação, o modelo de Becker dá algumas justificativas para a NPT: quando há falhas de mercado há um potencial ganho com a regulação deste mercado. Alguns grupos de interesse podem ganhar muito com a regulação, enquanto que outros podem perder um pouco, relativamente ao grupo de interesse que não está sujeito a falha de Mercado por causa da perda de bem-estar do peso morto. Como resultado, há uma maior pressão relativa para a regulação de indústrias sujeitas a falhas de mercado. No entanto, o modelo de Becker se distingue da NPT, pois não afirma que a regulação só ocorre em indústrias com falhas de mercado. Para Becker, o que determina a atividade regulatória é a influência relativa entre os grupos de interesse, e essa influência é determinada não só pelos efeitos sobre o bem-estar da deregulação, mas também pela eficiência relativa dos grupos de interesse em pressionar os legisladores e reguladores.

Usando a abordagem de Stigler, chega-se a quatro principais resultados sobre a teoria da regulação, que estudam a forma da regulação e que indústrias devem ser reguladas. O primeiro é que existe uma tendência de que a regulação privilegie pequenos grupos tendo, em muitos casos, implicações de que a regulação favorece os produtores. Em segundo lugar, mesmo que a regulação seja favorável aos produtores, ela não leva à maximização de lucros. Devido a restrição dos consumidores e sua influência, o preço será escolhido abaixo do ponto de maximização de lucro (mercado monopolista). Um terceiro resultado é que a regulação é preferível em um Mercado relativamente competitivo ou relativamente monopolista, pois são os mercados onde a regulação terão maior impacto, em termos de bem-estar. Finalmente, a presença de falha de mercado torna a regulação mais desejável, pois o ganho de um grupo de interesse é maior relativamente à perda de outro grupo.

Uma importante premissa do modelo de Stigler, Peltzman e Becker é que grupos de interesse têm influência direta sobre a política regulatória. Eleitores e

grupos de interesses especiais escolhem quem serão os legisladores, que determinam parte da legislação regulatória, juntamente com o Poder Executivo, e reguladores influenciam a atual política regulatória implementada. Os grupos de interesse têm grande influência sobre a política regulatória. Primeiramente, eles têm grande poder no resultado das eleições. Em segundo lugar, os legisladores estão, de certa forma, sujeitos aos grupos de interesses especiais que os colocaram no poder (e são potencialmente necessários no caso de reeleição). Uma importante crítica à Teoria Econômica da Regulação é que ela ignora alguns elementos do processo regulatório, assumindo que os grupos de interesse controlam adequadamente os legisladores e que os legisladores controlam adequadamente os reguladores. Os reguladores são dificilmente controláveis pois têm acesso a informações que os legisladores não têm.

CAPÍTULO DOIS – O REGIME GERAL

A trajetória do sistema previdenciário brasileiro seguiu a trajetória dos países desenvolvidos, principalmente os europeus, que se caracterizam por um modelo amplo de proteção social, organizado pelo Estado e com acesso do conjunto da população. O processo de universalização significou a superação da concepção de proteção dirigida somente a trabalhadores assalariados e sua substituição por uma outra, baseada no conceito de cidadania.

Até a Segunda Guerra Mundial, o financiamento da Previdência foi o de capitalização coletiva, ou seja, o fundo acumulado pelas contribuições servia para arcar com o pagamento de pensões e aposentadorias – baseado em contribuições definidas e sem benefícios definidos –, a partir das disponibilidades propiciadas pela rentabilidade de seus ativos.

Nas décadas de 50 e 60, caracterizou-se o progressivo fortalecimento do *Welfare State*, e os sistemas de Previdência abandonaram o regime de capitalização coletiva para ingressar numa nova lógica: a de repartição simples. Esse tipo de regime caracteriza-se pelo sistema ou seja, os trabalhadores de hoje financiam as aposentadorias e pensões dos atuais aposentados, com a expectativa de que, posteriormente, os futuros jovens entrantes do mercado de trabalho possam fazer o mesmo por eles.

Assim, no início, o sistema baseava-se em contribuição e benefício proporcionais. Com o passar do tempo, passou a ter um caráter de sistema redistributivo e assistencial, mudando o regime de capitalização para o de repartição simples.

2.1) A Evolução Histórica da Legislação

Apesar de já ter mecanismos semelhantes ao sistema previdenciário durante o Império, foi só em 1923 que o sistema tornou-se legal, por meio da Lei Eloi Chaves, que iniciou o Regime Geral de Previdência no Brasil, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), por categoria profissional ou empresa. Essa lei

era específica para os trabalhadores das empresas ferroviárias, e buscava ampará-los durante sua fase inativa, conforme o Decreto 4.682. No rastro dos ferroviários, nos 15 anos seguintes, surgiram novas CAPs. Em 1926, foi a vez dos portuários e, em 1928, dos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos. Em 1930, dos serviços de força, luz e bondes, em 1931, dos demais serviços públicos explorados ou concedidos pelo poder público e, entre 1932 e 1934, dos trabalhadores das empresas de mineração e transporte aéreo.

Nessa época, o sistema se caracterizava pela existência de um pequeno número de segurados, pela multiplicação de instituições e, pela relativa modéstia financeira dos valores envolvidos, devido à própria pulverização da capitalização de recursos.

O financiamento do sistema era feito pelos empregados, empresas e governo. E mesmo com a regulação feita pelo Estado, seu poder de fiscalização era muito restrito. Nessa época, o regime era o de capitalização – previdência como seguro.

No decorrer dos anos 30, paralelamente à formação das CAPs e no contexto do fortalecimento dos sindicatos e da classe média urbana, foi se dando uma tendência de que a vinculação dos filiados do esquema previdenciário se desse por categoria profissional, formando instituições mais fortes financeiramente. O Estado assumiu a gestão dessas instituições, formando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), centralizados pelo governo federal e supervisionados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Entre os anos de 1933 e 1945 foram criados seis IAPs: industriários; marítimos e transportes de carga; bancários; comerciários; estiva; e servidores do Estado. Uma inovação desses institutos, comparando-se às CAPs, foi a assistência médica a seus filiados e dependentes, além das aposentadorias e pensões.

A criação dos IAPs foi um passo importante para a ampliação do sistema previdenciário, mas ele não incluía os trabalhadores rurais, do setor informal e os autônomos. Já o seu financiamento era feito pelo regime de repartição simples, devido à pressão dos gastos públicos crescentes. De acordo com o regime de repartição simples, no início do sistema, como havia poucos beneficiários, foram concedidas aposentadorias generosas, além do uso do dinheiro superavitário para

outros fins que não a acumulação para uso futuro. É nessa época que surgem as primeiras causas para a situação deficitária atual das contas da Previdência.

Foi só em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que se uniformizou as contribuições e os planos de previdência dos diversos institutos.² Com a aprovação da lei, a cobertura previdenciária foi estendida aos empregadores e autônomos em geral.

Mas essa uniformização só foi possível com a criação, através do Decreto-Lei de 21/11/1966 do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 1967, finalmente o INPS foi instalado, unificando em uma só estrutura os seis IAPs. Os serviços foram estendidos a categorias ainda não cobertas, como os trabalhadores rurais por exemplo. O INPS passou a ser responsável pelos serviços de aposentadorias, pensões e assistência médica a todos os empregados formais e seus dependentes.

Os anos 60 e primeira metade dos anos 70 foram caracterizados pela ampliação da abrangência da cobertura previdenciária.

Com o passar do tempo, a ampliação do universo de pessoas que passaram a receber os benefícios decorrentes do sistema, decorrência natural do envelhecimento gradativo da população, e as primeiras preocupações acerca das conseqüências fiscais desse processo, somados ao conceito de “seguridade social”, como algo abrangente que deveria incorporar as ações do governo na área de saúde, motivaram, em 1974, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (de acordo com a Lei 6.036, de 01/05/74), que passou a responder pela elaboração e execução das políticas de previdência e assistência médica e social. A criação deste ministério foi um marco na evolução da previdência social brasileira.

Em 1975, foi feita a Consolidação das Leis da Previdência Social. Em 1977, a Lei 6.439 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), tendo sido o INPS desmembrado em três órgãos: o Instituto de Administração da

² A LOPS representou, na prática, a cobertura potencial de todos os trabalhadores urbanos, com exceção dos empregados domésticos e ministros religiosos – ambos incluídos somente em 1972, sendo os primeiros de forma compulsória e os outros de forma facultativa.

Previdência e Assistência social (Iapas), destinado a administrar e recolher os recursos do INPS; o INPS propriamente dito, que ficou com a responsabilidade exclusiva do pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), destinado a administrar o sistema de saúde.

A constituição de 1988 cristalizou uma série de regras gerais bem generosas de aposentadoria. Em termos específicos cabe enfatizar, entre outras, as seguintes mudanças, constantes da regulamentação das mudanças constitucionais referentes à previdência social, feita por meio de algumas disposições normativas adotadas em 1990 e, posteriormente, das leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991:

- Definição de um piso de um salário mínimo para todos os benefícios, desaparecendo assim a discriminação entre o piso da população urbana, de um lado, e rural de outro
- Correção de todos os salários de contribuição para cômputo do salário de benefício
- Extensão da aposentadoria proporcional para as mulheres
- Redução de 5 anos da idade para concessão de aposentadoria por velhice aos trabalhadores rurais

A primeira dessas 4 medidas implicou a duplicação das despesas com estoques de benefícios rurais em manutenção, tendo em vista que o valor unitário desses benefícios prevalecente até então era de meio salário mínimo³. As demais medidas também tiveram impacto considerável. A correção dos salários de contribuição minimizou as possibilidades de corrosão do valor real da aposentadoria através da inflação, que era uma forma de “ajustar” o valor da despesa, em condições de aumento acelerado do nível de preços. A aposentadoria proporcional para as mulheres agravou a tendência de aumento das despesas com aposentadoria por tempo de serviço no total da despesa previdenciária. Por último, a redução da idade para aposentadoria no meio rural implicou um aumento acentuado da despesa com

³ Com exceção dos benefícios rurais concedidos em virtude de acidente de trabalho cujo valor era de 75% do salário mínimo.

inativos, já que todos aqueles nas faixas etárias de 55 a 60 (mulheres) e 60 a 65 (homens) desse meio tornaram-se imediatamente elegíveis para se aposentar.

Em que pese o mérito social de cada uma dessas mudanças, o problema é que a ampliação dos direitos não foi acompanhada de um esforço simultâneo de aumento da receita, de modo a viabilizar o equilíbrio financeiro do sistema. O resultado disso foi que a previdência social – até então atuarialmente deficiente, mas superavitária em termos de caixa, por arrecadar um volume de recursos superior ao pagamento de aposentadorias e pensões –, tendo que arcar com o volume crescente de gastos, deixou paulatinamente de financiar a saúde, que até então era boa parte custeada pelo repasse da diferença entre as receitas e as despesas da previdência oficial. Essa diferença foi gradualmente desaparecendo, o que provocou uma crise do sistema de saúde pública, na primeira metade dos anos 1990s.

As fontes de financiamento do sistema são: a Contribuição sobre a Folha de Salários (empregados, empregadores e trabalhadores autônomos); a Contribuição sobre o Lucro Líquido; e o Finsocial, posteriormente transformado em Contribuição para o Financiamento da Seguridade (Cofins), além do PIS/Pasep, voltado para compor o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), gerido pelo Ministério do Trabalho, e destinado para financiar o seguro-desemprego. O sistema previdenciário no Brasil foi sempre financiado essencialmente pelas contribuições calculadas sobre a folha de salários, tal como ocorre nos regimes públicos de repartição simples.

Os novos direitos promulgados pela Constituição de 1988 foram consolidados nas Leis 8.212 (Lei Orgânica da Seguridade Social) e 8.213 (Plano de Custeio da Seguridade Social), ambas de 1991, regulamentadas, respectivamente, pelos Decretos 611 e 612, de 1992. Em 1990, o INPS passou a se denominar Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tendo sido refundido com o IAPAS.

2.2) Funcionamento do Regime Geral no Brasil⁴

A Previdência Social é a instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados, quando eles perdem a capacidade de trabalho, ou seja, quando eles são atingidos pelos chamados riscos sociais: doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário. Além destes, também há a maternidade e a reclusão.

Os segurados da Previdência Social são: empregados, empregados domésticos, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais (autônomos e empresários, entre outros), especiais e facultativos. E seus benefícios são: aposentadoria por idade; aposentadoria por invalidez; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-doença; auxílio-reclusão; auxílio-acidente; pensão por morte; salário-maternidade; e salário-família. A Previdência Social é responsável pelos seguintes serviços: serviço social, perícia médica, e reabilitação profissional.

Atualmente a Previdência Social é composta pelos seguintes órgãos: Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), responsável pela formulação política e normatização das ações; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), encarregado da execução das ações; e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), responsável pela operação.

Para poder participar da Previdência Social os cidadãos têm alguns deveres. A partir dos 16 anos, os que puderem contribuir devem inscrever-se na Previdência Social, e manter-se em dia com as contribuições para assegurar os seus direitos e proteção à sua família. Os empregados e trabalhadores avulsos com carteira assinada já estão automaticamente inscritos no programa. Estes trabalhadores, assim como os domésticos, descontam o seu salário da seguinte forma:

⁴ Leis nº 8.212/91 e 8.213/91

TABELA 2.1: Desconto de Salário

| Salário-de-contriuição empregado (R\$) | Alíquota (em %) |
|---|------------------------|
| Até 468,47 | 7,65 |
| De 468,48 até 600,00 | 8,65 |
| De 600,01 até 780,78 | 9,00 |
| De 780,79 até 1.561,56 | 11,00 |

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social

O produtor rural, pessoa física, contribui com 2,1% sobre a receita bruta da comercialização da produção rural.⁵

O empregador doméstico, além de descontar e recolher a contribuição de seu empregado, contribui com 12% do salário de seu empregado.

Os cidadãos individuais contribuem com 20% do valor efetivamente percebido, assim como os facultativos, que também contribuem com 20% sobre qual valor desejam. Em qualquer situação deverão ser respeitados o valor mínimo (piso) de um salário mínimo e o valor máximo (teto) de R\$ 1.561,56.

Além dos benefícios pagos, a Previdência Social é responsável pela Assistência Social, que é a garantia de proteção aos cidadãos que necessitam de amparo do Estado para sobreviver; pela saúde, que é direito de todos e dever do Estado, garantida por ações preventivas e curativas; e pelo Programa de Estabilidade Social (PES), que é um programa que visa conscientizar os cidadãos sobre seus direitos e deveres para com a Previdência Social e Assistência Social.

⁵ Para a sua própria aposentadoria, o produtor rural (pessoa física ou jurídica) deve contribuir como contribuinte individual (empresário), ou seja, 20% sobre o valor que deseja contribuir ou que tenha recebido.

2.2.1) Aposentadoria por Idade⁶

O trabalhador urbano se aposenta por idade aos 65 anos, no caso dos homens, e aos 60 anos, no caso das mulheres, observando a carência exigida, que é de: 132 contribuições mensais em 2003, para os segurados inscritos até 24/07/1991 (138 contribuições em 2004, 144 contribuições em 2005, e assim por diante); 180 contribuições mensais para os segurados inscritos a partir de 25/07/1991; e os segurados especiais que não comercializam a sua produção ou não possam contribuir, poderão comprovar apenas que efetivamente exercem a atividade rural, mesmo que de forma descontínua, em número de meses idêntico à carência exigida.

Já os rurais exceto os empresários, têm direito a receber seus benefícios previdenciários aos 60 anos, no caso de homens, e 55 anos, no caso de mulheres, também observando a carência.

O valor da aposentadoria por idade é resultante do seguinte processo:

- 1) Calcula-se o salário-de-benefício, que é a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, todos atualizados monetariamente, correspondentes a 80% de todo período contributivo, a partir de julho/1994.
- 2) Para se calcular a renda mensal da aposentadoria, aplica-se sobre o salário-de-benefício o percentual de 70%, mais 1% para cada grupo de 12 contribuições mensais, até o máximo de 30%.⁷
- 3) No caso de aposentadoria por idade, a Previdência Social deverá também efetuar o cálculo da renda mensal, considerando o fator previdenciário⁸, concedendo o benefício de maior valor.
- 4) Para o segurado especial, que não optar pela contribuição na condição de facultativo, o valor da aposentadoria é de um salário mínimo.

⁶ As características da aposentadoria por idade e dos demais benefícios foram retirados de informações disponíveis no endereço eletrônico do Ministério do Planejamento.

⁷ Exemplo: Para um segurado, que tenha 65 anos de idade e 15 anos de contribuição, o percentual aplicado sobre o salário-de-benefício será de 85% (70 + 15). Se o segurado tiver 30 anos de contribuição o percentual será de 100% (70 + 30).

⁸ Fator previdenciário é uma fórmula (que está no apêndice deste capítulo) que considera os seguintes elementos: tempo de contribuição do segurado, alíquota de contribuição (0,31), idade e expectativa de vida do segurado na data de sua aposentadoria.

O cidadão perde de deixar de ser segurado se deixar de contribuir, entre outros casos, nos seguintes intervalos de tempo: mais de 12 meses ou se estiver suspenso ou licenciado, sem remuneração, nesse período; mais de 24 meses, se já tiver contribuído por mais de 120 meses.⁹

2.2.2) Aposentadoria por Invalidez

O segurado que for considerado incapaz total e definitivamente para o trabalho e não tiver de condições de ser reabilitado para o exercício que lhe garanta o seu sustento pode se aposentar por invalidez, observando também a carência exigida, que é de 12 meses de contribuições; sem exigência de carência, quando a invalidez resulta de acidente de qualquer natureza ou causa; e sem exigência para os segurados especiais, desde que comprovem a atividade rural no período de doze meses.

E o valor da sua aposentadoria será o resultado do seguinte processo:

- 1) Calcula-se o salário-de-benefício da mesma formada aposentadoria por idade.
- 2) Para se calcular a renda mensal da aposentadoria, aplica-se ao salário-de-benefício o percentual de 100%.

O trabalhador perde a qualidade de segurado nas mesmas condições da aposentadoria por idade.

2.2.3) Aposentadoria por Tempo de Contribuição

Já a aposentadoria por tempo de contribuição é concedida ao cidadão que contribuir por 35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher; ao cidadão que, até 16/12/1998, tenha contribuído por 30 anos, se homem, ou 25 anos, se mulher; ao segurado professor, que comprove 30 anos, e à professora, 25 anos, exclusivamente, de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil

⁹ Em ambos os casos será acrescido 12 meses se estiver desempregado, desde que a situação seja comprovada na Agência Pública do Emprego e Cidadania (APEC) no Ministério do Trabalho e Emprego.

e no ensino fundamental e médio, assim entendido a atividade docente, exclusivamente sala de aula; ao segurado, inscrito na Previdência Social até 16/12/1998, que atenda às seguintes exigências cumulativas:

- Completar 53 anos ou mais de idade, no caso de homens, e 48 anos ou mais de idade, no caso de mulheres;
- Contar tempo de contribuição, no mínimo, igual à soma de: 30 anos, se homem, e 25 se mulher, e um período adicional de contribuição (pedágio) equivalente a, no mínimo, a 40% do tempo que, em 16/12/1998, faltava para atingir o limite de tempo previsto no primeiro item.¹⁰

A carência exigida é de 132 contribuições mensais, para os segurados inscritos até 24/07/1991 (138 contribuições em 2004, 144 contribuições em 2005 e assim por diante); e 180 contribuições mensais, para os segurados inscritos a partir do dia 25/07/1991.

O valor da aposentadoria por tempo de serviço é resultado do seguinte processo:

- 1) Calcula-se o salário-de-benefício, da mesma forma da aposentadoria por idade e invalidez.
- 2) Aplica-se o fator previdenciário, obtendo-se a renda mensal.
- 3) Calcula-se a renda mensal inicial, que, nesse caso, é igual ao salário-de-benefício, exceto as aposentadorias proporcionais, que serão equivalentes a 70% do valor da renda mensal mais 5% por ano de contribuição que supere a soma do tempo de contribuição para a obtenção do benefício mais o “pedágio”, até o limite de 100%.

O trabalhador também perde a sua qualidade de segurado da mesma forma que na aposentadoria por invalidez.

¹⁰ Exemplo: Uma mulher que, em 16/12/1998, possuía 20 anos de contribuição. Para a aposentadoria proporcional estavam faltando 5 anos. 40% do tempo que faltava representa mais 2 anos (5 X 0,4). Assim, essa mulher, em vez de trabalhar 5 anos, trabalhará 7 anos, obedecendo também o limite de idade, que é de 48 anos para a mulher.

2.2.4) Aposentadoria Especial

A aposentadoria especial é concedida ao segurado empregado, exclusive o doméstico, e o trabalhador avulso, que trabalham 15, 20 ou 25 anos, sujeitos a condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

A carência exigida é a mesma da aposentadoria por tempo de contribuição, e o valor da aposentadoria especial é resultado do seguinte processo:

- 1) Calcula-se o salário-de-benefício, da mesma forma das demais aposentadorias.
- 2) Para calcular a renda mensal da aposentadoria, aplica-se sobre o salário-de-benefício o percentual de 100%.

O trabalhador perde a qualidade de segurado sob as mesmas condições das demais aposentadorias.

2.2.5) Auxílio-Doença

O cidadão empregado que ficar incapacitado para o trabalho por mais de 15 dias consecutivos, observando a carência quando for o caso (que é a mesma exigida pela aposentadoria por invalidez), e os segurados empregados domésticos, trabalhador avulso, contribuinte individual, especial e facultativo que ficarem incapacitados para suas atividades individuais, têm direito a receber o auxílio-doença.

O valor do auxílio-doença é resultado do seguinte processo:

- 1) Calcula-se o salário-de-benefício.
- 2) Para se calcular a renda mensal do auxílio-doença, aplica-se sobre o salário-de-benefício o percentual de 91%.

O auxílio-doença é cancelado quando o segurado recupera a capacidade de trabalho; transformando-se em aposentadoria por invalidez, no caso de não recuperação da capacidade de trabalho; e ficando alguma seqüela, decorrente de acidente, que reduza a capacidade de trabalho que o segurado exercia habitualmente, o auxílio-doença se transforma em auxílio-acidente.

2.2.6) Auxílio-Acidente

É o benefício que indeniza o segurado da Previdência Social quando, após a consolidação de lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar seqüelas definitivas que:

- Reduzam a capacidade para o trabalho que o segurado habitualmente exercia e se enquadre nas situações discriminadas no anexo III do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048 de 06/05/1999;
- Reduza a capacidade para o trabalho que o segurado habitualmente exercia e exija maior esforço para desempenho da mesma atividade que o segurado exercia à época do acidente;
- Impossibilite o desempenho da atividade que o segurado exercia à época do acidente, mas permita o desempenho de outra atividade, após processo de reabilitação profissional, nos casos indicados pela Perícia Médica da Previdência Social.

O valor do auxílio-acidente corresponde a 50% do salário-de-benefício, que deu origem ao auxílio-doença do segurado, corrigido até o mês anterior ao auxílio-acidente.

2.2.7) Auxílio-Reclusão

É o benefício previdenciário concedido aos cidadãos de baixa renda, recolhido à prisão, desde que o segurado não receba nenhuma remuneração da empresa, no caso de segurado empregado, não esteja em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, e que seu último salário-de-contribuição seja menor ou igual a R\$ 468,47.

Têm direito a esse auxílio os dependentes de segurados recolhidos à prisão, na seguinte ordem: cônjuge, companheiro ou companheiro, filho não emancipado

(menos de 21 anos) ou inválido (de qualquer idade); pais; e irmão não emancipado (menos de 21 anos) ou inválido (de qualquer idade).

O valor do auxílio-reclusão é igual ao valor da aposentadoria por invalidez. E se o segurado já estiver aposentado, os dependentes não terão direito ao auxílio-reclusão, podendo receber a aposentadoria por meio de procuração.

2.2.8) Pensão por Morte

É o benefício pago aos dependentes dos segurados que morrem. A ordem dos dependentes que têm direito a receber a pensão por morte é a mesma do auxílio-reclusão. Ela deve ser requerido até 30 dias após o falecimento do segurado.

Se o segurado falecido estava trabalhando, o valor da pensão será igual ao valor da aposentadoria por invalidez. E se o segurado já era aposentado, o valor da pensão é igual ao da aposentadoria.

2.2.9) Salário-Maternidade

Todas as asseguradas da Previdência Social: empregadas, empregadas-domésticas, trabalhadoras avulsas, contribuinte individual (autônoma, empresária, etc), seguradas especiais e facultativas, obedecendo a carência exigida quando for o caso, têm direito a receber o salário-maternidade quando gestantes.¹¹

O período de duração do salário-maternidade é de 120 dias, com início 28 dias antes e término 91 dias após o parto. Esse período pode ser prorrogado em 14 dias antes ou depois do parto, mediante atestado médico específico.

Se a segurada estiver empregada, o valor de seu salário-maternidade é igual a sua remuneração integral. E se a segurada for trabalhadora avulsa, seu salário-maternidade será igual a sua remuneração integral, equivalente a um mês de

¹¹ Não há carências exigidas para as seguradas empregadas, empregadas-doméstica e trabalhadora avulsa; 10 contribuições mensais para as seguradas contribuinte individual e facultativa; e 10 contribuições mensais ou comprovação de efetivo exercício de atividade rural nos últimos 10 meses anteriores ao requerimento do salário-maternidade, mesmo que de forma descontínua, para a segurada especial.

trabalho. Para a empregada-doméstica, o valor será igual a seu último salário-de-contribuição, para a segurada especial será igual a um salário mínimo, e para as seguradas contribuinte individual e facultativa, será igual a um doze avos da soma dos últimos salários-de-contribuição, apurados em período não superior a 15 meses.

2.2.10) Salário-Família

O segurado empregado, exceto o doméstico e o trabalhador avulso, em relação a cada um de seus filhos ou equiparados, até 14 anos de idade ou indivíduos de qualquer idade têm direito a receber o salário-família, para ajuda-lo na criação de seus filhos.

O valor do salário-família é de R\$ 11,26 para cada filho ou equiparado menor de 14 anos ou inválido de qualquer idade.

O direito a esse benefício é cessado quando o filho ou equiparado completar 14 anos de idade, ao contar do mês seguinte à data do aniversário (para o filho ou equiparado inválido não há limites para a concessão), no caso do filho ou equiparado recuperar a capacidade, ao contar do mês seguinte da cessação da incapacidade, pelo desemprego do segurado e, por morte do filho ou equiparado, a contar do mês seguinte ao do óbito.

TABELA 2.2: Distribuição, de Benefícios e Serviços, segundo a categoria dos segurados

| Benefícios e Serviços | Empregado/Trabalhador | Individual/Facultativo/Dom | Especial |
|------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| | Avulso | éstico | |
| Após. por idade | Sim | Sim | Sim |
| Ap. invalidez | Sim | Sim | Sim |
| Ap tempo cont.. | Sim | Sim | Sim |
| Após. especial | Sim | Não | Não |
| Auxílio-doença | Sim | Sim | Sim |
| Aux.-acidente | Sim | Não | Sim |
| Aux.-reclusão | Sim | Sim | Sim |
| Pensão p. morte | Sim | Sim | Sim |
| Salário-matern. | Sim | Sim | Sim |
| Salário-família | Sim | Não | Não |
| Serviço Social | Sim | Sim | Sim |
| Perícia medica | Sim | Sim | Sim |
| Reab. Profiss. | Sim | Sim | Sim |

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social

APÊNDICE: Cálculo do Fator Previdenciário

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

Onde:

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

Exemplos:

1) Homens com 35 anos de contribuição real:

| | | | | | | | | | | |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| IDADE | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 |
| FATOR | 0,70 | 0,73 | 0,76 | 0,79 | 0,82 | 0,86 | 0,90 | 0,94 | 0,98 | 1,02 |

2) Mulher com 30 anos de contribuição real:

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| IDADE | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 |
| FATOR | 0,58 | 0,61 | 0,63 | 0,65 | 0,68 | 0,70 | 0,73 | 0,76 | 0,79 | 0,82 | 0,86 | 0,90 | 0,94 | 0,98 | 1,02 |

CAPÍTULO TRÊS – REFORMAS NO REGIME GERAL

3.1) O Debate sobre os Gastos Previdenciários

A partir da Constituição de 1988 a situação previdenciária no Brasil começou a se agravar, já que as despesas aumentaram muito, sem o devido acréscimo nas fontes de financiamento.

O problema é que com a ampliação dos direitos não houve um aumento substancial no volume de dinheiro que financiasse o sistema da Previdência Social. Esta situação torna-se ainda mais preocupante quando se consideram características próprias do sistema, como a manutenção da possibilidade de aposentadorias precoces por tempo de serviço, e fatores exógenos/ estruturais, como a mudança nas relações de trabalho – seja pela introdução de novas técnicas organizacionais, seja pelo aumento da informalização do mercado de trabalho, em ambos os casos afetando negativamente a receita previdenciária – e o perfil demográfico da população.¹²

Uma importante causa dessa situação fiscal é a proporção da população ativa (contribuintes) em relação à inativa (beneficiários), pois as menores taxas de natalidade e maior longevidade fazem com que os encargos com idosos, aposentados e doentes crônicos se tornem pesados. A queda dessa proporção é um fenômeno mundial¹³, que decorre do: envelhecimento gradativo das sociedades, e conseqüente aumento do tempo de sobrevivência das pessoas que se aposentam, ao longo do tempo; ¹⁴ queda do crescimento da população, e conseqüentemente queda

¹² Alguns dos problemas do sistema no Brasil são comuns à maioria dos países. Muitos sistemas previdenciários existentes no mundo enfrenta atualmente graves crises financeiras e experimenta uma tendência crônica ao déficit. A partir da segunda metade dos anos 70, tendo em vista as crescentes dificuldades financeiras vivenciadas pela economia, pelo setor público e pelos sistemas de proteção social, começou a se manifestar a preocupação em conter o crescimento dos gastos sociais.

¹³ Além do Brasil, países como Equador, Egito, Irã, Iraque e Kuwait adotaram a aposentadoria por tempo de serviço.

¹⁴ “De fato, um dos fatores que mais têm pesado na baixa relação entre os números de contribuintes beneficiários existentes no Brasil é o aumento da esperança de vida da população, particularmente daqueles que se aposentam. Dados de diversos países demonstram que os diferenciais de esperança de sobrevivência entre nações de maior e menor nível de desenvolvimento reduz-se significativamente à medida que aumenta a idade. A comparação da esperança de sobrevivência aos 65 anos de idade de um brasileiro com a de um indivíduo de outro país mostra que são bastante modestas as diferenças entre os mesmos: 11 anos para o brasileiro contra 12 e 14

do número de ativos, com uma defasagem de tempo e; dificuldade de mudanças nas regras da aposentadoria. Essas dificuldades ocorreram a partir dos anos 70, em meio ao arrefecimento do crescimento econômico e ao registro de taxas de desemprego nunca vistas.

Os idosos no Brasil representam 8,6% da população, o que equivale a um contingente de 14,5 milhões de pessoas. Em relação a 1991, houve um crescimento de 35,6% na quantidade total de pessoas idosas.

Os efeitos do aumento dos anos de sobrevida sobre as finanças da Previdência são agravados pela possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço, que da forma como está estruturada permite que pessoas ainda jovens se aposentem, reduzindo, dessa forma, o número de contribuintes e aumentando o montante de beneficiários do sistema, tendo em vista que, de uma maneira geral, as pessoas, ao se aposentarem muito cedo, permanecem por mais tempo como beneficiárias do sistema. As regras vigentes permitem que parte da população se aposente por tempo de serviço, com períodos de contribuição entre 25 e 35 anos e uma idade média significativamente inferior a 60 anos.

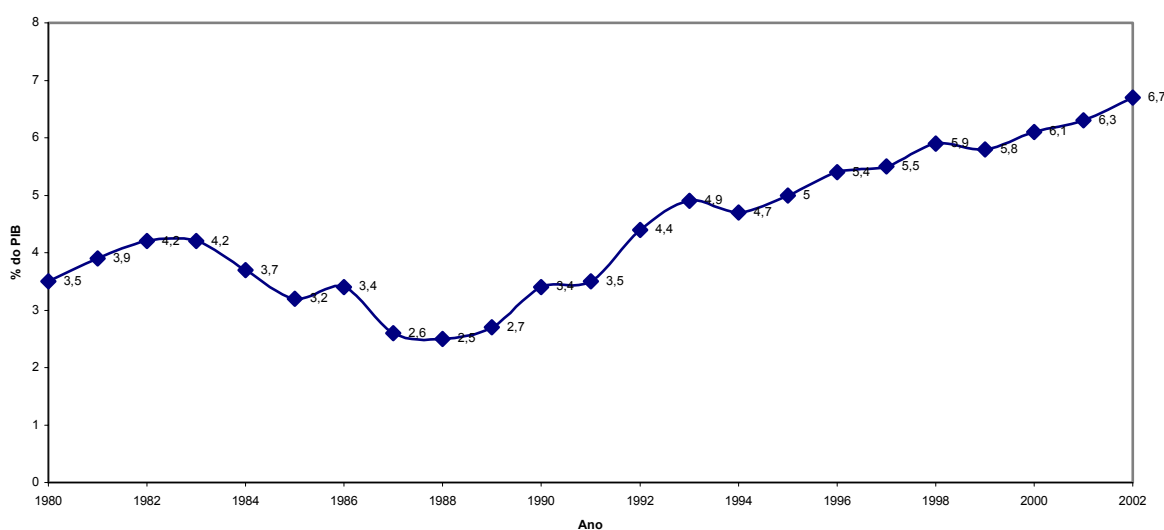
Assim, os benefícios do sistema dividem-se, basicamente, em: previdenciários propriamente ditos e assistenciais. Os primeiros equivalem a pagamentos em dinheiro ao indivíduo ou a seus dependentes como compensação da perda de capacidade de trabalho. Neste caso, os beneficiários restringem-se aos segurados, e em geral há um vínculo contributivo dos indivíduos com o sistema, sendo que os benefícios são proporcionais, em alguma medida, às contribuições prévias feitas pelos beneficiários. Neste grupo encontram-se as aposentadorias – por idade, tempo de serviço e invalidez –, as pensões e os auxílios diversos.

O segundo tipo de benefícios, composto pelos assistenciais, tem como principal característica o fato de ser desvinculado das contribuições. Os benefícios

anos para um belga e um sueco, respectivamente. Além do fato da expectativa de sobrevida aumentar conforme vão passando os primeiros anos de vida, existe uma tendência estatística elevação da expectativa de vida e à redução da fecundidade a longo prazo, seja como efeito da melhoria das condições sanitárias das populações, seja como resultado da sofisticação de seus padrões culturais. Com isso, há uma clara tendência ao envelhecimento da população, e a proporção inativos/ativos aumenta devido ao aumento de duração dos benefícios.” (Giambiagi e Além, maio/1997)

deste grupo dirigem-se a uma clientela composta, em sua maioria, por pessoas carentes.

GRÁFICO 3.1: Despesa com Benefícios Previdenciários no Regime Geral entre 1980 e 2002



Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social

Este expressivo crescimento decorreu de três fatores principais: a) crescimento do número de benefícios; b) crescimento da participação relativa de alguns componentes dos gastos previdenciários; e c) evolução do valor real do salário mínimo, especificamente em 1995 e 1996.

3.1.1) O que é realmente a Necessidade de Financiamento do RGPS

O primeiro fator que explica as Necessidades de Financiamento do RGPS é a política de fomento a vários segmentos: existem subsídios legais concedidos a alguns setores que não contribuem pela regra geral, e sim por regras diferenciadas. Em 2002, as chamadas “renúncias previdenciárias”, ou seja, o que deixa-se de receber de algumas entidades, foram estimadas em R\$ 12,32 bilhões. Para 2003, as

renúncias devem chegar a R\$ 14,14 bilhões.

TABELA 3.1: Renúncia de arrecadação da Previdência Social (2001-2003)

| Segmento | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|-------------|--------------|--------------|
| Segurado especial | 2,54 | 2,75 | 3,16 |
| SIMPLES | 3,56 | 4,05 | 4,64 |
| Entidades Filantrópicas | 2,09 | 2,38 | 2,73 |
| Empregador rural – PF e PJ | 0,73 | 0,83 | 0,95 |
| Empregador doméstico | 0,28 | 0,31 | 0,36 |
| Clube de Futebol profissional | 0,03 | 0,03 | 0,04 |
| Exportações – Emenda nº 33 | - | 1,40 | 1,61 |
| CPMF (renúncia de receita e aumento de despesa) | 0,47 | 0,55 | 0,65 |
| CDP | 0,03 | 0,02 | - |
| Total das Renúncias | 9,72 | 12,32 | 14,14 |

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social

Valores em R\$ bilhões correntes

Obs: os valores referentes a 2003 são valores estimados

O segundo fator é a política de distribuição de renda via aumento real do salário mínimo. Entre os 21,1 milhões de benefícios pagos em 2002, 65,9% possuíam o valor de um salário mínimo, o que representa um contingente de 13,9 milhões de beneficiários. Com os reajustes reais no valor do salário mínimo, milhões de beneficiários têm o seu poder aquisitivo elevado, o que impacta significativamente na redução da pobreza.

E por último, a política de transferência de renda da área urbana para a área rural. Em 2002, a necessidade de financiamento da área rural representou 86,9% da necessidade total. Nos anos anteriores, a necessidade de financiamento foi essencialmente rural.

TABELA 3.2: Arrecadação Líquida, Despesas com Benefícios Previdenciários e Saldo Previdenciário – Urbano e Rural (1997 – 2002)

| Ano | Clientela | Arrecadação | | Benefícios | |
|------------|------------------|--------------------|------------------------|-------------------|--|
| | | Líquida | Previdenciários | Saldo | |
| 1997 | TOTAL | 44148 | 47249 | -3101,00 | |
| | Urbano | 42670 | 38182 | 4488,00 | |
| | Rural | 1478 | 9,06 | 1468,94 | |
| 1998 | TOTAL | 46641 | 53743 | -7102,00 | |
| | Urbano | 45301 | 43872 | 1429,00 | |
| | Rural | 1340 | 9870 | -8530,00 | |
| 1999 | TOTAL | 49128 | 50540 | -1412,00 | |
| | Urbano | 47801 | 47886 | -85,00 | |
| | Rural | 1327 | 10654 | -9327,00 | |
| 2000 | TOTAL | 55715 | 65787 | -10072,00 | |
| | Urbano | 54172 | 53614 | 558,00 | |
| | Rural | 1543 | 12173 | -10630,00 | |
| 2001 | TOTAL | 32492 | 75328 | -42836,00 | |
| | Urbano | 60651 | 60711 | -60,00 | |
| | Rural | 1841 | 14617 | -12776,00 | |
| 2002 | TOTAL | 71026 | 88027 | -17001,00 | |
| | Urbano | 68726 | 70954 | -2228,00 | |
| | Rural | 2302 | 17072 | -14770,00 | |

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social

Valores em R\$ milhões correntes

3.2) Os mitos sobre o sistema

No debate entre forças políticas a respeito das questões previdenciárias, é muito comum apelar para a emoção, com argumentos aparentemente bem simples de ser compreendidos por boa parte do grande público, e que muitas vezes são teoricamente questionáveis. No entanto, é papel da economia distinguir entre os

argumentos que têm fundamento e os que obedecem apenas a uma lógica partidária.

Uma das críticas mais comuns que são feitas às propostas de eliminar a aposentadoria por tempo de serviço ou condicioná-la a um certo limite mínimo de idade baseia-se na expectativa de vida da população, que é de 69 anos, e no pensamento de que quem se aposenta aos 65 anos então vai viver apenas mais 4 anos. Esse é um argumento que é compreensível que seja repetida por um leigo, mas é inaceitável em um debate entre especialistas.

Há dois elementos que devem ser levados em consideração e que desmentem este pensamento. O primeiro é que a expectativa de vida corrente não é relevante quando se discute regras previdenciárias para o futuro. Por exemplo, quem está ingressando no mercado de trabalho no fim dos anos 1990 só vai se aposentar por volta de 2035, quando a expectativa de vida deverá ser pelo menos 10 anos superior a atual, mantendo-se a tendência de evolução.

O segundo elemento é que o que se deve levar em conta, em termos previdenciários, não é a expectativa de vida ao nascer, e sim a expectativa de sobrevivência de quem se aposenta aos 55, 60 ou 65 anos.

Um outro grande mito do sistema é o direito das mulheres. A defesa de regras de aposentadoria diferenciadas para as mulheres após a Constituição de 1988 se baseia no pensamento de que “a mulher deve ter uma compensação pelo ônus da maternidade”. O argumento é até compreensível, mas é contrário às estatísticas, que mostram que a mulher vive mais do que o homem.

“No início da existência, a expectativa de vida da mulher, assim como a do homem, é muito afetada pela mortalidade infantil. Mas depois do primeiro ano de vida, o homem enfrenta dois fatores de mortalidade mais importantes que a mulher: violência¹⁵ e problemas cardíacos¹⁶” (Fábio Giambiagi).

¹⁵ Sob a forma de assassinatos, que atinge, em sua maior parte, homens entre 15 e 30 anos.

¹⁶ Que atingem principalmente homens entre 40 e 60 anos.

TABELA 3.3: Expectativa de sobrevida por idade

| <i>Idade</i> | <i>1900 - 1940</i> | | <i>1970 - 1980</i> | | <i>2000</i> | |
|--------------|--------------------|--------|--------------------|--------|-------------|--------|
| | Homem | Mulher | Homem | Mulher | Homem | Mulher |
| 0 | 49 | 43 | 55 | 60 | 65 | 71 |
| 10 | 45 | 48 | 53 | 57 | 56 | 65 |
| 20 | 38 | 40 | 45 | 48 | 49 | 55 |
| 30 | 31 | 33 | 37 | 40 | 40 | 49 |
| 40 | 24 | 25 | 29 | 32 | 32 | 39 |
| 50 | 18 | 20 | 22 | 24 | 24 | 29 |
| 55 | 16 | 17 | 19 | 21 | 20 | 24 |
| 60 | 13 | 14 | 16 | 17 | 17 | 20 |
| 65 | 11 | 11 | 13 | 14 | 14 | 16 |
| 70 | 8 | 9 | 11 | 11 | 11 | 13 |

Fonte: IBGE

De forma análoga a que é feita com os direitos das mulheres, também há uma diferença nos direitos dos professores e trabalhadores de outras profissões, baseando-se em critérios de justiça.

Esta comparação é mais difícil de ser feita, por falta de parâmetros a serem comparados. Mas não é claro porque, mesmo sabendo o “sacrifício do exercício” da profissão, os professores se aposentam 5 anos mais cedo que os demais profissionais.

Um outro argumento freqüentemente mencionado no debate a respeito da eventual mudança das regras de aposentadoria, no sentido de aumentar a idade mínima para que a pessoa possa pleitear o direito à aposentadoria por tempo de serviço, é o de que isso prejudicaria as classes de menor renda, que costumam começar a trabalhar mais cedo do que os filhos da classe média e alta, que tendo melhores condições de ingressar na universidade, geralmente só tem o primeiro emprego formal, depois de 20 anos. Em relação às regras da Constituição de 1988, para os indivíduos com maior renda, portanto nada mudaria, mas os com menor renda teriam que trabalhar mais tempo. Como, sociologicamente, ele poderia ser rotulado de “pobre” – contrariamente ao doutor -, um aumento da exigência de idade da aposentadoria por tempo de serviço, teria – a argumenta-se – um caráter regressivo, ao penalizar mais quem ganha menos.

A realidade indica, que embora a proposta de ajudar as pessoas de menor renda a terem alguma compensação pelas suas condições de trabalho seja louvável, o fato é que a aposentadoria por tempo de serviço acaba beneficiando justamente as classes de maior renda, que em geral começam a trabalhar mais tarde e se aposentam mais cedo. Se a aposentadoria por tempo de serviço acabasse ou fosse condicionada a uma exigência de certa idade e essas pessoas de maior renda se aposentassem mais tarde – em relação à idade com a qual se aposentam hoje -, teriam, então, na prática, um efeito distributivo duplamente favorável. Primeiro, porque esses indivíduos teriam que contribuir por mais tempo e, portanto uma maior porcentagem da renda do INSS seria custeada pelos contribuintes de maior renda. E segundo, porque do gasto total com a previdência, a porcentagem da despesa comprometida com o pagamento das aposentadorias mais elevadas seria menor – já que os trabalhadores receberiam aposentadoria por menos tempo, ao se aposentar mais tarde.

3.3) A Reforma do sistema de Repartição para Capitalização

Em um certo sentido é razoável que se considere que o sistema de capitalização é mais “justo” que o sistema de repartição, já que o que a pessoa recebe de aposentadoria é proporcional ao tamanho de sua contribuição, quem paga mais e/ou trabalha mais tempo recebe mais. Mas nem todos os países adotam esse sistema, e os motivos estão contextualizados na evolução da Previdência.

Em geral, sistemas de aposentadoria costumam surgir, basicamente, como esquema de capitalização, porém, sem regras muito rigorosas. Com o passar do tempo, a combinação de um pequeno número de aposentados e a acumulação de saldos nas contas previdenciárias foi gerando o surgimento de dois tipos de vício. O primeiro foi a adoção de regras generosas para aposentadorias, não acompanhadas de uma reavaliação atuarial dos planos. Se o desequilíbrio for mantido, no longo prazo, o sistema passa a funcionar como repartição, já que os aposentados teriam seus benefícios pagos pelos trabalhadores ativos.

O segundo tipo é o desvio de recursos. Como grande parte das caixas de previdência era controlada pelo Estado, é grande a tendência dos administradores públicos desviarem recursos para cobrir deficiências do Tesouro. Com isso, o capital inicialmente acumulado se perdeu entre as contas públicas do Estado. Depois de atingido tal desequilíbrio é praticamente impossível retornar ao ponto ótimo inicial.

Um país que conseguiu realizar uma reforma drástica no seu sistema de previdência social foi o Chile, em 1981. Os chilenos passaram a contribuir para as “Administradoras de Fundo de Pensões” (AFP) em vez de contribuírem para o Estado. Este manteve em aberto duas contas. A primeira, referente às previdências de até 1981, que continuavam sob sua responsabilidade. E a segunda com os chamados “bônus-de-recolhimento”, uma espécie de capitalização inicial, meramente contábil, de indivíduos que já estavam no mercado de trabalho em 1981, mas não tinham idade para se aposentar. Ou seja, os bônus representavam o recolhimento dos direitos em aquisição dos contribuintes ainda em atividade na data da reforma. A capitalização era obviamente proporcional ao tempo de contribuição prévio de cada indivíduo e era depositada na AFP de sua escolha, só implicando em desembolso efetivo por parte do Estado quando a AFP começasse a pagar as aposentadorias, após o indivíduo sair da vida ativa.¹⁷

Para o Brasil, uma reforma neste porte não é possível, por causa da situação deficitária das contas públicas. Esse déficit poderia aumentar ainda mais durante o a transição do sistema de repartição para o de capitalização.

3.4) A Constituição de 1988 e o Salário Mínimo

A Constituição, em seu artigo 201, diz que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” Isto significa que o reajuste no SM é repassado para as contas previdenciárias, fazendo com que a Constituição funcione como um limitador de aumento do SM. Um corolário importante dessa análise é que *a idéia de que a*

¹⁷ A reforma chilena está inserida em um contexto com características significativas: o o regime político militar de Pinochet e a forte austeridade fiscal.

reforma da previdência criaria condições para o aumento do SM é incorreta. De fato, o que impede o aumento do SM não são as regras de aposentadoria que se pretende mudar, mas sim a vinculação estabelecida pelo artigo 201 da Constituição. Uma solução para esse impasse seria romper esse vínculo, o que não é bom sob o ponto de vista da imagem do governo, que seria acusado de prejudicar os aposentados. No entanto existem três argumentos contra esse tipo de crítica:

- nas condições fiscais atuais, não há como aprovar aumentos reais significativos para os benefícios previdenciários, além daqueles concedidos depois de 1994, sem prejudicar o ajuste fiscal; portanto, o argumento de que a desvinculação “impediria o aumento das aposentadorias” é falso, pois o que está em jogo não é o dilema aumento *versus* não aumento das aposentadorias, mas sim saber se a legislação previdenciária vai continuar a impedir que se adote uma política distributiva mais ativa em favor de quem está trabalhando;
- embora o número de pessoas que recebem mensalmente do INSS seja expressivo, é preciso contrabalançar isso com o universo de trabalhadores da ativa cujas exonerações, direta ou indiretamente, estão ligadas ao SM; e
- mesmo admitindo, para efeitos de raciocínio, a hipótese de que exista margem para aumentos reais das aposentadorias e estabelecido o pressuposto de que o seu valor real deve ser preservado, o país deveria fazer uma escolha entre destinar esses recursos *adicionais* ao setor inativo da sociedade ou usá-los para investir na formação do capital humano que vai determinar o seu futuro, seja investindo mais na saúde e na educação e/ou aumentando os salários de base.

Em maio de 1995 foi concedido um reajuste nominal de 43% ao salário mínimo (de R\$ 70,00 para R\$ 100,00), quando a inflação já estava em torno de 1% ao mês, o que provocou efeitos até agora persistentes sobre *medidas de pobreza baseadas em renda do trabalho*. No conjunto das seis principais regiões metropolitanas, o índice de proporção de pobres caiu aproximadamente 10,52% durante o mês de maio de

1995, isto sem considerar efeitos antecipados ou defasados do reajuste do salário mínimo sobre a renda do trabalho.

Agregando os efeitos da extensão do reajuste do salário mínimo aos benefícios previdenciários, o impacto social do reajuste cresce. Em 1995, optou-se por um reajuste generalizado aos benefícios do INSS e do funcionalismo público ativo e, conseqüentemente, nos inativos.

CAPÍTULO QUATRO – O REGIME JURÍDICO ÚNICO

Atualmente no Brasil existem dois sistemas previdenciários distintos no Brasil: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o regime de previdência dos servidores públicos, sendo grande parte pertencente ao Regime Jurídico Único (RJU), criado pela Constituição de 1988 para dar regras aos servidores públicos, havendo ainda possibilidade de regimes de previdência próprios no âmbito federal (União), estadual e municipal. É importante ressaltar, que no início da vigência do RJU, os servidores não contribuía para suas previdências, sendo isso considerado como encargo da sociedade como um todo, em contrapartida aos serviços prestados à população. Só a partir de 1993 os servidores começaram a contribuir, sem que houvesse nenhum vínculo entre suas contribuições e seus benefícios previdenciários.

Ainda existe a previdência militar, que é considerada encargo do Estado. Os militares jamais contribuíram para sua previdência e também não possuem lei de previdência social. O que existe é a Lei de Pensão, na qual são consideradas contribuições com o intuito de melhorar o futuro através da existência de uma pensão para a família dos militares. Atualmente eles contribuem com 6,6% de suas remunerações brutas para a seguridade social, sendo 3,5% destinados à assistência a saúde, 1,5% a assistência social e 1,6% a pensões militares.

4.1) As primeiras mudanças

Enquanto os trabalhadores da iniciativa privada são vinculados obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), os servidores titulares de cargos efetivos filiam-se aos regimes próprios de previdência, instituídos e organizados pelos respectivos entes federativos. Os preceitos legais que regem esses regimes possuem fundamento no Art. 40 da Constituição Federal e são diferentes daqueles aplicados ao Regime Geral.

Em 1995 foi encaminhada à Câmara dos Deputados a proposta de Emenda à

Constituição nº 33 (PEC nº 33, do Poder Executivo), com uma proposta de reforma da previdência. Desde então, o governo tenta minimizar os déficits apresentados pelas contas previdenciárias e mostrar o problema potencial que estas representam para as contas públicas.

No entanto, a evolução histórica, no caso dos servidores públicos, tem seu principal marco na Lei Geral de Previdência Pública (Lei nº 9.717), de novembro de 1998, que estabeleceu normas gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência, assegurando o equilíbrio financeiro e atuarial, sendo as suas principais medidas:

- o estabelecimento de condições básicas para que um ente estatal tenha regime próprio, consistindo de um número mínimo de segurados (somente entes estatais com mais de 1000 segurados poderão ter regime próprio) e exigindo que a receita arrecadada ampliada seja maior que a proveniente de transferências do estado e da União;
- a extinção dos regimes próprios de previdência já constituídos que não possuírem os critérios mencionados no item anterior;
- a unificação de regimes no âmbito de cada esfera de governo, incluindo todos os funcionários do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, das autarquias e das fundações. Esta medida visa permitir uma maior transparência, uma gerência mais eficiente e o melhor controle dos recursos, assim como uma redução considerável dos custos administrativos;
- os regimes próprios de previdência da União, dos estados e dos municípios não podem conceder benefícios distintos dos previstos pelo RGPS.¹⁸

Em dezembro de 1998, com a promulgação da Emenda nº 20, as linhas gerais de um novo modelo foram incorporadas à Constituição Federal, dentro da ótica de uma previdência contributiva, em que benefício e contribuição devem estar correlacionados de modo que permitam o equilíbrio financeiro do sistema. As principais medidas dessa Emenda, com o intuito de diminuir o déficit previdenciário foram:

¹⁸Os benefícios são aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão.

- a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço. Com a nova regra, o tempo de serviço, que é de 35 anos no caso de homens e 30 anos para mulheres, é definido como limite mínimo para a aposentadoria, estimulando o prolongamento da vida ativa dos trabalhadores;
- restrição às aposentadorias especiais: inclui-se a extinção da aposentadoria especial dos professores universitários e dos aeronautas, assim como a proibição de que se estabeleçam critérios diferenciados de aposentadoria, exceto em casos de efetiva exposição a condições nocivas à saúde. O professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio tem direito à aposentar-se a partir de 30 anos de contribuição se homem, e 25, se mulher;
- a mudança no texto constitucional de "anos de serviço" para "anos de contribuição" como critério de concessão de aposentadoria por tempo de serviço. Com isso, fica vinculado o recebimento do benefício à efetiva realização das contribuições¹⁹;
- limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de serviço dos servidores públicos em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres;
- a seletividade na concessão do salário-família e do auxílio-reclusão, sendo recebido apenas por famílias com renda mensal inferior a R\$ 360,00;
- a criação de fundos de previdência complementar de caráter voluntário para os servidores públicos;
- restrição à isenção da contribuição patronal das entidades filantrópicas. Com essa medida, somente ficam isentas as entidades sem fins lucrativos assistenciais e as que atendam ao Sistema Único de Saúde (SUS), respeitando a oferta mínima de 60% de prestação de serviço. Para as demais entidades educacionais e de saúde, a isenção será na proporção do valor das vagas cedidas, integral e gratuitamente, a carentes e do valor do atendimento

¹⁹ Lembrando, que no início da vigência da Constituição de 1988 a contribuição dos servidores públicos não era obrigatória, sendo o benefício encargo da sociedade, como "pagamento" aos serviços prestados por esses trabalhadores.

à saúde de caráter assistencial, desde que satisfaçam determinados parâmetros legais;

4.2) Funcionamento do regime de Previdência do setor público

A Constituição de 1988 e o Regime Jurídico Único²⁰ propiciaram o regime de Previdência do funcionalismo público, através de Regimes Próprios da União (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Militares), todos os 27 estados e o Distrito Federal, e 2140 municípios²¹ (38,5% do total dos municípios).

A Emenda Constitucional nº 20/98 introduziu várias modificações no anterior texto constitucional, atingindo tanto os servidores públicos, regidos pelos respectivos estatutos funcionais, quanto os empregados da iniciativa privada, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e leis trabalhistas complementares. Esta seção estuda como está delineado o regime da aposentadoria para os servidores públicos.

O primeiro ponto a considerar é que o benefício da aposentadoria, como decorrente do regime previdenciário, varia conforme a categoria funcional do servidor.

Assim, as regras sobre aposentadoria constantes do art. 40 e seus parágrafos da Constituição incidem especificamente sobre os *servidores públicos estatutários titulares de cargos efetivos*, e isso porque eles são enquadrados no regime previdenciário especial. Em consequência, estará regulada pelas regras dos arts. 201 e 202, da CF., que constituem o regime geral de previdência social, a aposentadoria dos servidores *trabalhistas*, dos servidores *temporários* e dos servidores estatutários ocupantes *exclusivamente de cargos em comissão*.²²

Mas vale a pena consignar que algumas categorias funcionais específicas, que anteriormente tinham regras próprias para a aposentadoria, passaram a enquadrar-se nas regras do regime previdenciário especial previsto no art. 40 e parágrafos. É o caso dos magistrados e dos Ministros dos Tribunais de Contas e os membros do

²⁰ Lei 8112 de 1990

²¹ Os demais 3419 municípios estão vinculados ao RGPS/INSS

²² O presente capítulo desta monografia se restringirá ao estudo da aposentadoria estatutária dos servidores efetivos, pois é esta que está sendo modificada pela presente Reforma da Previdência.

Ministério Público.

TABELA 4.1: Quantidade de servidores da União, estados e municípios

| Ente | Ativos | Inativos | Pensionistas |
|---------------|------------------|------------------|---------------------|
| União* | 883.192 | 538.537 | 405.237 |
| Estados** | 2.904.566 | 991.013 | 542.895 |
| Municípios*** | 1.361.114 | 255.160 | 93.345 |
| TOTAL | 5.148.872 | 1.784.710 | 1.041.077 |

Fonte: Secretaria da Previdência Social / MPAS

* Posição em dez/02, excluindo-se os servidores de empresas públicas e sociedades de economia mista.

** Dados de todos os estados, com exceção de Roraima.

*** Refere-se a 1.477 Municípios com RPPS que preencheram o Demonstrativo Previdenciário até 18/06/2003.

Apesar dos benefícios concedidos serem os mesmos no RGPS e no RJU (aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez, aposentadoria especial²³, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão e pensão por morte), as regras de concessão e valor destes benefícios são distintas. A aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) requer um mínimo de 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, sendo que, no caso do indivíduo ser professor, o tempo de contribuição mínima cai para 30 anos para homens e 25 anos para mulheres.

A aposentadoria por tempo de contribuição ainda está sujeita a algumas características especiais no regime de Previdência do setor público. O tempo mínimo de contribuição e permanência para acesso de benefícios é de 10 anos no setor público, sendo 5 anos no cargo em que se dá a aposentadoria e o tempo de faltante para completar 35 anos, para homens, e 30 anos, para mulheres, de tempo de contribuição pode ser averbado com tempo de contribuição do RGPS.

A idade mínima para aposentadoria, no caso de homens é de 53 anos, e no caso de mulheres, é de 48 anos. O valor do benefício é equivalente à última remuneração do trabalhador, e não existe um teto para esse valor. E as regras de

²³ Por exemplo, para ex-combatentes

reajuste dos benefícios se baseiam na vinculação entre ativos e inativos (“paridade”), enquanto que no Regime Geral busca-se a preservação do valor real dos benefícios (indexado, nos últimos anos, ao INPC).

Originariamente, a aposentadoria dos professores ocorria com o período de 30 anos *de serviço*, se homem, e 25 anos, se mulher, devendo ainda ter exercido efetivamente funções de magistério. A Emenda Constitucional 20/98 manteve a redução do tempo, mas introduziu duas alterações. A primeira consiste na substituição do *tempo de serviço* pelo *tempo de contribuição*, critério, aliás, também adotado nas demais modalidades. Além dessa, a Constituição restringiu essa aposentadoria diferenciada apenas ao professor *“que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio”*. Portanto, descartados do benefício especial, os professores de ensino superior, mesmo que tenham exercido efetivamente o magistério; a partir da reforma da previdência, passaram a submeter-se ao regime normal da aposentadoria. Não obstante, os professores que completaram o prazo reduzido antes da E.C. nº 20 terão o direito à aposentadoria nas condições fixadas anteriormente.

Os proventos devem ser calculados com base na remuneração que o servidor auferia pelo exercício do cargo efetivo de que era titular ao momento em que se aposentou (os proventos podem ser *integrais* ou *proporcionais*. São *integrais* quando o valor dos proventos se iguala ao da remuneração auferida na atividade; são *proporcionais* quando o valor é inferior ao da remuneração).

Os proventos são *integrais* nas seguintes hipóteses:

- aposentadoria *por tempo de contribuição* (35 anos se homem e 30 se mulher);
- aposentadoria do professor nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio;
- aposentadoria por invalidez, quando houver acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei.

Os proventos serão *proporcionais* quando o benefício decorrer de:

- aposentadoria *por idade*, quando o servidor alcançar a idade de 65 anos, se homem, e 60, se mulher;

- aposentadoria por invalidez, quando a incapacidade sobrevier por circunstâncias diversas das mencionadas acima;

Os proventos da aposentadoria também se sujeitam a limite. De acordo com o art. 40, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da E.C. nº 20/98, os proventos, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração auferida pelo servidor quando estava em atividade ocupando seu cargo efetivo.

Uma outra inovação da E. C. nº 20/98 é a "*vedar a percepção de mais de uma aposentadoria*" (*cumulação de pensões*: proventos provenientes de mais de uma aposentadoria)²⁴. Isto Significa que o servidor só poderá receber proventos de *uma* aposentadoria.

O serviço público se estende em todas as esferas federativas - a federal, as estaduais, a distrital e as municipais. É viável, portanto, que um servidor ocupe cargo numa unidade federativa e sucessivamente titularize outro (ou exerça emprego) em entidade federativa diversa. O servidor não *ficará* prejudicado se esse fato acontecer, pois conforme o disposto no art. 40, § 9º, da Constituição Federal, também introduzido pela E.C. nº 20/98, o tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para efeito de aposentadoria.

Para regulamentar o dispositivo constitucional, no caso dos trabalhadores que exercem funções na iniciativa privada (RGPS) por um tempo e no setor público posteriormente, foi editada a lei nº 9.796, de 05/05/1999, que dispõe exatamente *sobre* a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para fins de aposentadoria. O sistema visa atribuir, a cada regime o encargo financeiro do pagamento do benefício de *forma proporcional* ao tempo em que o segurado contribuiu para o regime, evitando que um deles pague sozinho o benefício.

Instituto também de caráter previdenciário, a pensão é o pagamento efetuado pelo Estado à família do servidor em virtude de seu falecimento.

Assim como a aposentadoria, a pensão tem a natureza de benefício

²⁴ Art. 40, § 6º da Constituição Federal.

previdenciário e, da mesma forma que aquela, resulta do caráter de contributividade, vale dizer, os pagamentos devidos pelo Estado decorrem das contribuições efetuadas pelo servidor ao longo do tempo em que exerceu função pública ou até mesmo durante o tempo em que permaneceu na inatividade remunerada.

O valor do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento.

A análise das inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/98, relativas à reforma previdenciária, deixa claro que o tratamento dispensado às pensões é praticamente o mesmo que regula a aposentadoria. O direito à revisão das pensões é assegurado nas mesmas condições que o de revisão dos proventos, ou seja, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade ou houver reclassificação ou transformação de cargos que serviram de base ao valor da aposentadoria ou da pensão. Por outro lado, o valor das pensões não poderá exceder o valor da remuneração do respectivo cargo.

Se o servidor cumpriu os requisitos para adquirir o direito à pensão previstos na legislação anterior antes da data da publicação da E.C. 20/98 (16/12/1998), a concessão do benefício será assegurada nas condições anteriormente estabelecidas. Outro preceito importante, que, aliás, incide também sobre as aposentadorias, é que ficaram mantidos todos os direitos e garantias assegurados a pensionistas por disposições constitucionais anteriores, resguardando-se, por conseguinte, a inaplicabilidade retroativa dos dispositivos instituídos pela reforma previdenciária de 1998/99.

Assim, de uma forma geral, as principais características do RJU de previdência são: obrigatoriedade de participação no sistema; trabalhadores do setor público; abrange os níveis federal, estadual e municipal; sistema de repartição; admite fundo de previdência complementar; e é administrado pelos respectivos governos. No caso dos militares a previdência também é obrigatória, pública, mas apenas de âmbito federal.

.CAPÍTULO CINCO – A REFORMA PREVIDENCIÁRIA

5.1) Os privilégios do setor público

Os servidores públicos têm tido, ao longo de muitos anos, quatro tipos de privilégio em relação aos trabalhadores do setor privado. O primeiro é a possibilidade, de em alguns casos, ter um aumento de remuneração no momento da aposentadoria, mecanismo que embora tenha sido virtualmente eliminado em 1998 com a Lei nº 9.717, ainda afeta o estoque de aposentadorias em manutenção, pela preservação do direito adquirido.

O segundo privilégio, no caso de categorias específicas, é a existência de alguns regimes favorecidos, em que o valor presente das aposentadorias e pensões associadas a cada indivíduo é especialmente maior que o valor presente de suas contribuições. Um exemplo disso são as pensões concedidas a filhas solteiras dos militares. Toma-se, por exemplo, o caso de um servidor militar, que contribuindo, hipoteticamente, desde os 20 anos de idade, tenha se aposentado aos 55, morre aos 75 anos, e na ocasião, deixa uma filha solteira com 45 anos, que venha também a falecer aos 75. Isso significa que sua contribuição ao longo de 35 anos terá sustentado o pagamento de benefícios durante 50 anos (20 + 30).

A terceira forma de privilégio é a possibilidade de aposentadoria com base no último salário, sem uma exigência prévia de uma carência minimamente longa. No setor privado o indivíduo pode ter seu salário elevado, mas suas contribuições e sua aposentadoria estão limitados ao teto do benefício, de R\$ 1869,34. Já no setor público, a referência é o último salário, não importando seu valor.

Por último, no conjunto das três esferas do governo, saindo do âmbito exclusivo da União, está o fato de que o contingente de professores, em relação ao total de servidores, é significativo, especialmente nos estados e municípios. Como os professores se aposentam mais cedo que os demais trabalhadores, esse fato piora particularmente as contas do setor público. Nesse caso, o benefício não é exclusivo do setor público – já que também há professores trabalhando sobre o regime do INSS -, mas, estatisticamente, é mais representativo no universo dos funcionários

públicos do que no universo dos trabalhadores da iniciativa privada.

5.2) Comparando o RGPS e o RJU

Existem muitas diferenças entre os regimes que constituem a estrutura previdenciária no Brasil. Os trabalhadores do setor privado fazem parte do Regime Geral, que é caracterizado pela obrigatoriedade, é um sistema nacional, público, de repartição, que gera subsídios sociais e tem bem definido o valor de seus benefícios²⁵, que não ultrapassam o teto de R\$ 1869,34. O RGPS é administrado pelo INSS.

A previdência dos servidores públicos é regida pelo Regime Jurídico Único, que também se caracteriza pela obrigatoriedade, sendo um sistema público e de repartição. Ele está presente nos níveis federal, estadual e municipal, e o valor de seu benefício é bem diferente do benefício concedido pelo RGPS, pois é definido como a última remuneração do servidor. O RJU é administrado pelos respectivos governos.

Dentro da categoria dos funcionários públicos, existem os militares federais, cujo regime de previdência também é obrigatório, público, de repartição e o valor do benefício é igual a última remuneração, assim como os demais servidores públicos. Por abranger apenas o nível federal, a previdência dos militares é administrada pelo governo federal.

Não é de hoje que a situação fiscal das contas previdenciárias no Brasil é deficitária, sendo seu maior causador o RJU. Em 2002, a necessidade de financiamento da Previdência foi de R\$ 56,8 bilhões, sendo R\$ 17,0 bilhões do RGPS e R\$ 39,8 bilhões da Previdência dos servidores públicos.

²⁵ O cálculo do valor de cada benefício é explicado no Capítulo Um desta monografia

TABELA 5.1: Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS e do RJU em 2001 e 2002

| | 2001 (R\$ bi) | % do PIB | 2002 (R\$ bi) | % do PIB |
|------------------------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|
| RGPS | (12,8) | (1,1) | (17,0) | (1,3) |
| Contribuições | 62,5 | 5,2 | 71,0 | 5,4 |
| Benefícios | 75,3 | 6,3 | 88,0 | 6,7 |
| RJU | (37,0) | (3,1) | (38,8) | (3,0) |
| Contribuições | 19,4 | 1,6 | 21,8 | 1,6 |
| Despesas c/ inativos e pens. | 56,4 | 4,7 | 61,6 | 4,7 |
| União | (21,1) | (1,8) | (22,9) | (1,7) |
| Contribuições | 7,0 | 0,6 | 9,4 | 0,7 |
| Despesas c/ inativos e pens. | 28,1 | 2,4 | 3,2 | 2,4 |
| Estados | (13,7) | (1,1) | (14,5) | (1,1) |
| Contribuições | 10,8 | 0,9 | 11,0 | 0,8 |
| Despesas c/ inativos e pens. | 24,6 | 2,1 | 25,5 | 1,9 |
| Municípios | (2,3) | (0,2) | (2,4) | (0,2) |
| Contribuições | 1,4 | 0,1 | 1,4 | 0,1 |
| Despesas c/ inativos e pens. | 3,7 | 0,3 | 3,8 | 0,3 |
| TOTAL | (49,8) | (4,2) | (56,8) | (4,3) |

Fonte: MPAS

Como pode se observar na tabela abaixo existe também uma grande diferença no valor real dos benefícios concedidos no Regime Geral de Previdência Social e no Regime de Previdência dos Servidores Públicos. Em 2002, o valor real médio dos benefícios concedidos ao RGPS foi de R\$ 399,14 (aumento de 27% desde o Plano Real em 1994), enquanto que no RJU a média é aproximadamente quatro vezes este valor. A tabela mostra o valor médio, em R\$ correntes, destes benefícios para determinadas categorias.

TABELA 5.2: Valor médio dos benefícios previdenciários no setor público federal e no RGPS (média em 2002)

| <i>Serviço público Federal</i> | |
|--|---------------|
| Executivos (civis)* | 2.310,00 |
| Ministério Público da União | 13.511,00 |
| Banco Central do Brasil | 7.106,00 |
| Militares | 3.846,00 |
| Legislativo | 8.368,00 |
| Judiciário | 8.242,00 |
| <i>Regime Geral da Previdência Social</i> | |
| Aposentadoria por Tempo de Contribuição | 749,32 |
| Aposentadoria por Idade | 244,99 |
| TOTAL DOS BENEFÍCIOS** | 377,98 |

Fontes: Boletim Estatístico da Previdência Social; Boletim Estatístico de Pessoal – jan-03 / SRH/MPOG; STN/MF

* Exclui Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista; inclui Administração Direta, Autarquias, Fundações, Ministério Público da União e Banco Central do Brasil

** Inclui benefícios previdenciários e acidentários, e exclui benefícios assistenciais

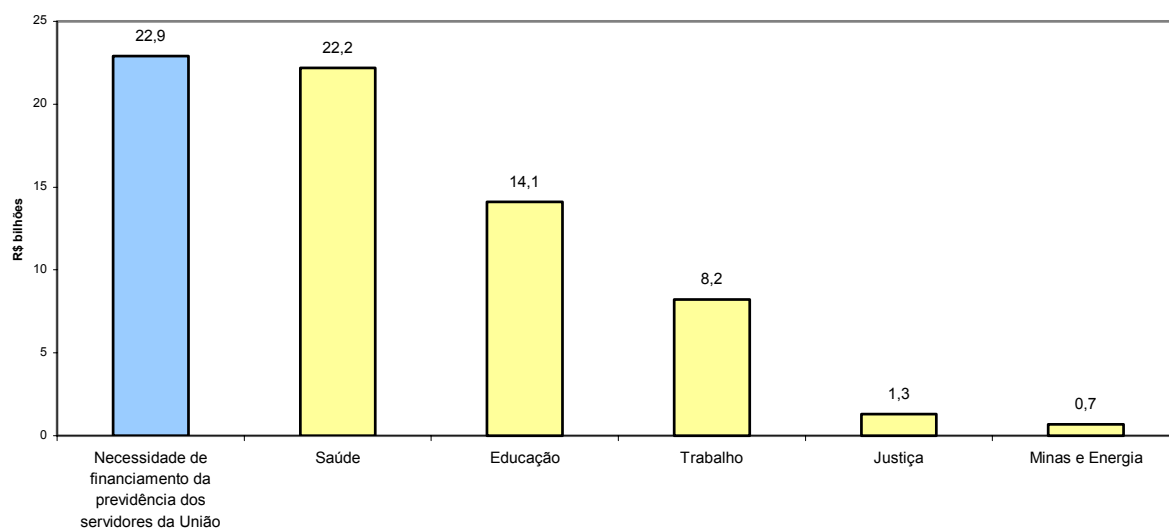
Para se ter uma boa idéia das distorções entre os dois regimes basta analisarmos alguns números. O INSS possui 17,5 milhões de aposentados e pensionistas, o que custou para a Previdência R\$ 88 bilhões em 2002. Já no caso do setor público, são 3,2 milhões de aposentados e pensionistas, o que custou aos cofres públicos, em 2002, cerca de R\$ 61 bilhões. No entanto, os trabalhadores e empregadores do setor privado contribuíram com R\$ 71 bilhões (81% do total), deixando ao Poder Público um gasto de R\$ 17 bilhões (19% do total) para complementar o pagamento dos benefícios; enquanto que os trabalhadores e empregadores do setor público contribuem com R\$ 22 bilhões (36% do total), deixando o gasto complementar de R\$ 39 bilhões (64% do total) para o governo.

Isto significa que o gasto médio mensal do governo por trabalhador da iniciativa privada é de R\$ 69, enquanto que no setor público é de R\$ 938.

No Regime Geral os empregadores contribuem, em média, com 22% da folha de salários de seus trabalhadores, enquanto que no setor público, a contribuição do empregador (o próprio governo) é de R\$ 2 para cada R\$ dado pelo servidor.

5.3) A Reforma do Setor Público

GRÁFICO 5.1: Necessidade de financiamento da previdência dos servidores da União e execução orçamentária de Ministérios* (2002)



Fonte: SPS/MPAS

* São considerados os 10 programas com maior orçamento autorizado

A atual situação fiscal do regime previdenciário do funcionalismo público, demonstrada no gráfico acima, e a constatação de uma tendência crescente para esse déficit criou subsídios para uma proposta de reforma da previdência do setor público, que atualmente está sendo discutida e votada no Congresso Nacional.

A justificativa básica para a reforma é que o regime é estruturalmente deficitário, pois de acordo com o Artigo 40 da Constituição de 1988, não existe teto no Regime de Repartição dos servidores públicos; o benefício é definido como a última remuneração do servidor; idades mínimas para aposentadoria; pensões altas com longa duração; e, permitem averbação de tempo do Regime Geral.

A Proposta de Emenda Constitucional enviada ao Congresso Nacional traz modificações nos artigos 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

A PEC 40 visa reverter o quadro de comprometimento do orçamento, respeitando os direitos adquiridos²⁶. Para os servidores da atual geração a aposentadoria não muda, devido aos direitos adquiridos. No caso dos inativos, a ausência de um teto do sistema é preservada. Já para as gerações futuras haverá a introdução de um teto de R\$ 2,4 mil para o sistema básico.

As primeiras mudanças trazidas pela proposta de Reforma estão presentes na base de cálculo dos benefícios. De acordo com as regras atuais, os valores das aposentadorias e das pensões têm como base de cálculo a última remuneração dos servidores. Mas pela regra proposta esses valores terão como base de cálculo os salários de contribuição, atualizados na forma de lei, tanto para os trabalhadores do INSS como para os servidores públicos.

Para os servidores atuais, com direito adquirido²⁷, a base de cálculo não muda, sendo portanto a sua última remuneração. Já para os servidores atuais sem direito adquirido²⁸ e para os futuros servidores, a Reforma traz mudanças.

Atualmente o valor máximo das aposentadorias e das pensões não pode exceder a remuneração do servidor no cargo referencial para a concessão do benefício, não importando qual seja esse valor. Mas na nova regra proposta, para os atuais servidores mantêm-se as regras atuais, e para os futuros servidores, o valor máximo das aposentadorias e das pensões não pode exceder a remuneração do

²⁶ Direito adquirido é todo direito fundado sobre um fato jurídico que já sucedeu, mas que ainda não foi feito valer. Assim, tem direito adquirido a um benefício previdenciário toda pessoa que já completou os pré-requisitos para gozar de uma aposentadoria ou pensão, mas que ainda não veio requerer-la. Assim sendo, qualquer pessoa que tiver completado os pré-requisitos para requerer uma aposentadoria ou pensão antes da publicação da Emenda Constitucional proposta, usufruirá o benefício a que tem direito valendo as regras hoje vigentes, mesmo que seu requerimento seja feito após a aprovação da Reforma da Previdência.

²⁷ Engloba os dependentes do segurado que preencherem os pré-requisitos para pensão até a data de publicação da Emenda Constitucional proposta. Também vale a regra para os futuros pensionistas dos atuais aposentados.

²⁸ Vale a regra para os dependentes do segurado que não completarem os pré-requisitos para pensão até a data de publicação da Emenda Constitucional proposta.

servidor no cargo da referência ou o teto do Regime Geral de Previdência Social, que aumentará de R\$ 1869,34 para R\$ 2400,00.

Por exemplo, um servidor atual ou um servidor que ingressar antes da instituição das novas regras, se receber R\$ 5.000,00 antes de aposentar-se, terá este valor como limite de seu benefício; e um servidor que ingressar depois da instituição das novas regras, se receber R\$ 5.000,00 antes de aposentar-se, terá como limite de seu benefício o valor de R\$ 2.400,00. Se receber R\$ 1.200,00, seu limite será este valor, ou seja, sua última remuneração.

O valor das pensões é igual aos proventos do servidor falecido ou igual ao provento a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento. A Reforma da Previdência impões um limite para o valor deste benefício, que será de até 70% dos proventos do servidor falecido ou do valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento. Uma lei disporá sobre os critérios de concessão do benefício, e até a publicação de tal lei o valor da pensão fica estabelecido em 70%.

Por exemplo, se, após o falecimento de um servidor ativo, for calculado um valor de referência de R\$ 2000,00, a pensão máxima será de R\$ 1400,00. No caso do falecimento de um servidor aposentado, o valor máximo da pensão gerada será de 70% do seu último provento.

Conforme a atual legislação da Previdência do setor público, a aposentadoria por tempo de contribuição pode ser requerido pelos servidores que ingressaram no serviço público antes de 16/12/1998, e será integral, desde que o servidor tenha 53 anos de idade no mínimo, se for homem, e 35 anos de contribuição, ou 48 anos de idade e 30 de contribuição, se for mulher. A Emenda Constitucional nº 20 de 1998 determina um acréscimo de 20% no tempo de contribuição que falta para a aposentadoria a partir de 16/12/1998, no caso dos trabalhadores que ingressarem no serviço público a partir desta data. De acordo com a proposta da Reforma, a elegibilidade permanece a mesma. Contudo, haverá um abatimento de 5% por ano de antecipação em relação às idades de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres.

Portanto, para os servidores ativos atuais (pós 16/12/1998) e futuros servidores, não havendo regras de transição, vale a regra geral para a aposentadoria voluntária:

- 60 anos de idade e 35 de contribuição, no caso de homens, ou 55 anos de idade ou 30 de contribuição, no caso de mulher;
- 65 anos de idade para homens ou 60 anos para mulheres, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; ou
- aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade.

Tomemos como exemplo uma servidora com 48 anos, elegível ao benefício, não mais receberia 100% de sua última remuneração, mas sim 65% ($100\% - 5\% \times (55 - 48)$) do valor de referência do benefício, calculado por meio de seus salários de contribuição no Regime de Previdência do setor público e no Regime Geral.

Um aspecto proposto pela Reforma da Previdência que vem gerando muita discussão é a contribuição dos inativos, porque, pelas regras atuais, não há incidência de contribuição previdenciária sobre os benefícios. Segundo a PEC haverá contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadorias e pensões. Para os ativos, aposentados, pensionistas e pessoas que já têm as condições de elegibilidade para a aposentadoria/pensão, o limite de isenção será a mesma parcela utilizada para o imposto de renda e proventos de qualquer natureza, hoje estabelecido em R\$ 1058,00. Para os futuros aposentados e pensionistas, haverá limite de isenção igual ao teto do Regime Geral (R\$ 2400,00).

Assim, uma aposentadoria ou pensão que seja igual a R\$ 2058,00 terá como base de cálculo para a contribuição o valor de R\$ 1000,00 ($R\$ 2058,00 - R\$ 1058,00$). Nesse caso, em se tratando de um servidor civil da União, sua contribuição será de $11\% \times R\$ 1000,00$, ou seja, R\$ 110,00. Já no caso de uma aposentadoria ou pensão que seja igual a R\$ 3400,00, terá como base de cálculo para contribuição o valor de R\$ 1000,00 ($R\$ 3400,00 - R\$ 2400,00$). Nesse caso, em se tratando de um servidor civil da União, sua contribuição também será de $11\% \times R\$ 1000,00$, ou seja, R\$ 110,00.

Nenhum aposentado ou pensionista irá pagar 11% sobre o valor total de seu benefício. A tabela abaixo mostra alguns exemplos:

TABELA 5.3: Contribuição dos inativos

| <i>Valor do benefício</i> | <i>Parcela de isenção</i> | <i>Contribuição será calculada sobre</i> | <i>Percentual final da contribuição</i> |
|---------------------------|---------------------------|--|---|
| R\$ 900,00 | R\$ 1058,00 | Zero | Zero |
| R\$ 1500,00 | R\$ 1058,00 | R\$ 442,00 | 3,24% |
| R\$ 2400,00 | R\$ 1058,00 | R\$ 1342,00 | 6,15% |
| R\$ 4000,00 | R\$ 1058,00 | R\$ 2942,00 | 8,09% |
| R\$ 4800,00 | R\$ 1058,00 | R\$ 3742,00 | 8,58% |

Os valores recebidos pelos servidores públicos, inclusive aposentadorias e pensões, não poderão exercer, no âmbito da União, o subsídio mensal do Ministro do STF, limitando-se no caso dos Estados, ao subsídio mensal do governador (Executivo), do Deputado Estadual (Legislativo) ou do Desembargador do TJ (Poder Judiciário), e nos Municípios, ao do Prefeito.

Além de todas essas mudanças, a Reforma da Previdência traz novas propostas, como:

- Criação de abono de permanência;
- Instituição de percentual mínimo de contribuição para estados e municípios;
- Limitação do número de regimes próprios e unidades gestoras; e
- Mudança na paridade entre servidor ativo e inativo.

Os principais fins da Reforma da Previdência são: justiça orçamentária, sustentabilidade, concepção orçamentária e preservação da Previdência Pública.

5.4) O sistema previdenciário no mundo

Não é apenas no Brasil onde a questão da Previdência Social e seus gastos vem sendo discutida. Países desenvolvidos da Europa também apresentam

problemas em seu sistema algumas falhas, e a tendência mundial é de reformas. E não é só no Brasil em que esse tipo de reforma vem gerando grandes discussões. Esta seção apresenta as principais características dos regimes de Previdência de alguns países.

5.4.1) França

Na França também há um regime especial dos servidores públicos, e que está sendo sofrendo pressões para ser reformado, o que vem gerando muitas manifestações contrárias à Reforma, por parte dos servidores.

Não há diferença entre homens e mulheres no caso da idade mínima para a aposentadoria: 60 anos, tendo uma carência de 15 anos.

Assim como no Brasil, o valor dos benefícios pagos na França é equivalente à última remuneração dos servidores, recebido por pelo menos 6 meses. E o seu valor máximo é de 75% da base (2% por ano trabalhado x 37,5 anos). A aposentadoria por invalidez funciona do mesmo modo que a aposentadoria por idade, e não há possibilidade de aproveitamento de tempo fora do serviço público. O reajuste do valor dos benefícios é feito pela variação dos salários dos ativos.

No caso de pensão por morte, a viúva, com mais de 60 anos, recebe 50% do valor do benefício do servidor falecido, e o órfão, com menos de 21 anos, recebe 10% desse valor.

O sistema francês é de regime de repartição, e é financiado através de contribuições (7,85% do salário bruto) e dos gastos correntes do governo.

5.4.2) Alemanha

O regime alemão também é diferenciado para os servidores públicos, e possui uma carência de 5 anos. O alemão só pode se aposentar a partir dos 65 anos, seja homem ou mulher, e seu benefício terá o valor de sua última remuneração (recebida

por pelo menos dois anos), tendo um valor máximo de 75% da base, ou seja, 1,875% por ano trabalhado x 40 anos.

Diferentemente da França, na Alemanha existe a possibilidade de aproveitamento do tempo de trabalho fora do setor público.

A aposentadoria por invalidez é calculada com base em 1,875% por ano trabalhado mais 2/3 dos anos restantes para completar o tempo de aposentadoria. E a pensão por morte tem valor de 60% do último salário do servidor falecido para a viúva e de 12% a 20% para o órfão.

5.4.3) Holanda

O sistema de previdência na Holanda é diferente dos já citados, pois possui um regime geral acrescido de um sistema complementar, não havendo carência.

Assim como na Alemanha, a idade mínima para a aposentadoria na Holanda é de 65 anos, não havendo distinção entre homens e mulheres. Mas o valor do benefício é calculado com base no salário do ano anterior ao da aposentadoria, chegando a um valor máximo de 70% da base, ou seja, 1,75% por ano trabalhado x 40 anos.

O regime holandês também admite a possibilidade de aproveitamento de tempo trabalhado fora do setor público, e a aposentadoria por invalidez tem como base o salário final e o grau de invalidez, independentemente dos anos de contribuição. Já no caso de pensão por morte, a viúva tem direito a 5/7 da aposentadoria do falecido e o órfão tem direito de 1/7 a 2/7 desta aposentadoria.

5.4.4) Reino Unido

O regime previdenciário do Reino Unido é igual ao holandês, sob o ponto de vista que também possui um regime geral, acrescido de uma aposentadoria complementar. No entanto, a idade mínima é de 60 anos para ambos os sexos, no sistema complementar, e 65 anos para homens e 60 para mulheres, no regime geral.

O valor dos benefícios é calculado, diferentemente dos demais países, com base nos 12 melhores salários dos 3 últimos anos de trabalho, e é equivalente a 66% desta base ($1/60 \times 40$ anos + pecúlio no valor de 3 vezes a aposentadoria anual). O reajuste do valor dos benefícios é feito com indexação à inflação.

Também há a possibilidade de aproveitamento de tempo fora do serviço público, pois é possível a transferência de contribuições a outra previdência complementar. E a pensão por morte é de 50% da aposentadoria para a viúva.

O regime é de repartição e é financiado por meio do orçamento público e de contribuições, que são de 3,5% do salário usado como base para o cálculo da aposentadoria.

5.4.5) Países da América Latina²⁹

Na Argentina a idade mínima para a aposentadoria é de 65 anos, no caso de homens, e 60 anos, no caso de mulheres, tendo um mínimo de 30 anos de contribuição.

Em Cuba, o regime de previdência é geral, havendo uma idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres para aposentadoria, após 25 anos de trabalho. O valor do benefício pago é calculado com base na média dos 5 melhores anos nos últimos 10 anos, e é equivalente a 50% desta base (mais incentivos ganhos pela permanência no emprego³⁰).

Na Colômbia a idade mínima para aposentadoria é de 60 anos para homens e 55 para mulheres, com mínimo de 1000 semanas (19,2 anos) de contribuição para o sistema público. O valor do benefício no serviço público é de 65% do rendimento médio dos 10 últimos anos. O sistema público apresenta incentivos à permanência no emprego, de 2% do rendimento médio para cada 50 semanas de trabalho acima de 1000 (até 1200, ou 23 anos) e 3% de rendimento para cada 50 semanas entre

²⁹ O Chile não foi citado nesta seção pois seu sistema de previdência foi reformulado e privatizado.

³⁰ Ganho de 1% do salário a cada ano trabalhado após os 25 anos; incremento de 1,5% a 4% para cada ano de trabalho dos 60 aos 65 anos (homens) ou 55 a 60 (mulheres)

1200 e 1400 semanas (26,8 anos). O teto dos benefícios é de 85% do salário mensal básico, no sistema público.

No México a aposentadoria por idade é de 65 anos e 1250 semanas (ou quase 24 anos) de contribuição.

No Peru existem dois sistemas básicos de previdência. O primeiro é o Sistema Nacional de Pensiones SNP, que é público e é um regime de repartição. Para os homens nascidos antes de dez/1932 são necessários apenas 15 anos de contribuição, e para as mulheres nascidas antes de dez/1937 são necessárias 13 anos. E para os nascido após estas datas, a idade mínima para aposentadoria é de 65 anos e 20 anos de contribuição.

O segundo sistema é o Sistema Privado de Pensiones SPP, que é privado e possui regime de capitalização individual. A idade mínima nesse sistema é de 65 anos. Mas benefício pode ser pago a qualquer idade desde que o acumulado na conta pague pelo menos 50% do rendimento real médio dos últimos 10 anos.

CONCLUSÃO

Esta monografia procurou fazer uma comparação entre os dois regimes de previdência social vigentes no Brasil, o Regime Geral e o Regime Jurídico Único. Esta comparação é essencial para entender os pontos propostos pela Reforma da Previdência.

No ano passado, a Previdência Social pagou R\$ 88 bilhões a 19 milhões de beneficiários do INSS e arrecadou R\$ 71 bilhões das contribuições de empresas e trabalhadores da iniciativa privada. No serviço público, foram pagos R\$ 61 bilhões a 3,2 milhões de servidores inativos e pensionistas e arrecadou R\$ 22 bilhões. Assim, o governo complementou a diferença de R\$ 39 bilhões para o serviço público e de R\$ 17 bilhões para a iniciativa privada.

Essa disparidade entre arrecadação e despesas da previdência é a base para a proposta de Reforma do governo. A reforma pode ser entendida como uma forma de regulação do governo no sistema previdenciário. De acordo com o modelo de Stigler e Peltzman a regulação busca maximizar o apoio político do regulador, buscando aumentar o bem estar social.

Em seu programa de governo, durante o período das eleições de 2002, o Partido dos Trabalhadores buscou maximizar seu apoio político para conseguir a eleição do atual Presidente da República, Lula. Conforme este programa de governo:

“Em relação a previdência do setor público, o desequilíbrio apontado é três vezes maior que no Regime Geral, ou seja, próximo de R\$ 50 bilhões, o que representa 4,1% do PIB, conforme dados do Ministério da Previdência e Assistência Social/SPC para o ano de 2000. A falta de empenho e a falta de sensibilidade, por parte do atual governo, na negociação da Reforma da Previdência ocorrida em 1997 e 1998, em grande parte, explicam como se chegou a esta dramática situação previdenciária no setor público.”

Com esta afirmação, e com a garantia de manutenção do direito adquirido dos servidores públicos, o partido buscou maximizar o apoio dos servidores a favor de sua campanha. Em seu programa de governo, o PT não foi explícito sobre as

mudanças que a Reforma da Previdência traria para os servidores públicos. Mas atualmente é mais significativo para o governo buscar o apoio político da sociedade civil, através da realização da reforma, que busca reduzir o déficit previdenciário.

É claro que, sob o ponto de vista macroeconômico, fiscal e social, a reforma é muito importante e extremamente necessária. Mas para conseguir se eleger o partido procurou apoio político com os servidores públicos, alegando que uma das principais causas do déficit previdenciário do setor público estava na “incapacidade” do governo vigente.

Esta monografia mostrou que o problema do déficit é histórico, já que antes da Constituição de 1988 os servidores públicos não contribuíam para a previdência, pois pensava-se que a aposentadoria era encargo da sociedade, por meio do Estado, como contrapartida aos serviços prestados pelos trabalhadores do setor público. Mesmo depois da promulgação da Constituição Federal a situação fiscal continuou sua tendência de piora. Isto por causa das pequenas contribuições dos servidores públicos, dos altos benefícios pagos aos aposentados, baseados na última remuneração dos servidores, da falta de um teto para o valor desses benefícios, além dos aposentados remanescentes do sistema vigorado até a Constituição, pois suas aposentadorias e pensões não poderiam ser modificadas por causa do direito adquirido.

Os principais pontos da Reforma proposta pelo governo, apresentados nesta monografia, basearam-se no texto aprovado pela Câmara dos Deputados. No dia 26/11/2003 o governo conseguiu expressiva vitória no Senado Federal ao aprovar em primeiro turno, no plenário, o texto principal da reforma da Previdência com 55 votos a favor e 25 contra. Mas, assim como na Câmara, precisou dos votos da oposição, pois os 42 votos garantidos pelos aliados seriam insuficientes para a aprovação da emenda constitucional, que exige 49 votos. A proposta, que entre outras medidas prevê a cobrança de contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e estabelece um teto salarial para o funcionalismo, ainda terá de ser votada em segundo turno no Senado para ser promulgada e entrar em vigor.

O texto básico aprovado define a contribuição dos servidores em 11%, com isenção para o valor máximo de R\$ 1440,00, e o tempo de contribuição e idade

mínimos para homens e mulheres. Os homens devem contribuir por 35 anos e ter uma idade mínima de 60 anos, enquanto que as mulheres devem contribuir para a previdência por um período mínimo de 30 anos, tendo a idade mínima de 55 anos.

A Reforma da Previdência foi aprovada da forma que o governo propôs. Ainda este ano, espera-se a votação do 2º turno no Senado Federal, para que ela possa ser sancionada pelo Presidente da República.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL, **A Economia Pública da Reforma da Previdência**, Coleção da Previdência Social, vol. 09, Ministério da Previdência e Assistência Social.

BRASIL, **Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil**, Partido dos Trabalhadores, 2002

BRASIL, **Diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro**, Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Política Social, 2003

BRASIL, **Gasto social do governo central: 2001 e 2002**, Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica, 2003

BRASIL, **Mudar a previdência: uma questão de justiça**, Ministério da Previdência e Assistência Social/ Gabinete do Ministro/Acessoria de Comunicação Social, Brasília-DF, Maio de 2003

BRASIL, **Previdência do serviço público: A mudança com justiça e respeito**, Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Previdência Social, Brasília-DF, Junho de 2003

BRASIL, **Previdência no Serviço Público: Consolidação da Legislação Federal**, Coleção Previdência Social, Vol. 01, Ministério da Previdência e Assistência Social

BRASIL, **Programa de Governo: Subsídio para Debate**, Partido dos Trabalhadores, 2002

BRASIL, **Proposta de Emenda Constitucional – Reforma da Previdência Social**

BRASIL, **Regime Geral da Previdência Social: Consolidação da Legislação Federal**, Coleção Previdência Social, vol. 15, Ministério da Previdência e Assistência Social

BRASIL, **Tudo o que Você quer saber sobre a Previdência Social**, 2ª ed., Brasília/DF, Julho/2002, Ministério da Previdência e Assistência Social

BULOS, Uadi Lammêgo, **Constituição Federal anotada**, 4ª ed. Editora Saraiva, 2002

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

FERREIRA, Sérgio G. : **Transition and Long Run Effects of Reforming Social Security in Brazil**, BNDES, 2002

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia, **A evolução Previdenciária no Brasil: Evolução, Diagnóstico e Perspectivas**; Texto para Discussão nº 57 do BNDES, 1997

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia, **Finanças Públicas: Teoria e Prática**, 2ª ed., Editora Campus

MAGALHÃES, Paula de Castro: **Simulações da Previdência Social brasileira: estudo de caso do RJU**, Tópicos Especiais de Finanças Públicas,

NERI, Marcelo e GIAMBIAGI, Fábio: **Previdência Social e Salário Mínimo: o que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária?** ; Texto para Discussão nº 78 do BNDES, 2000

STIGLITZ, Joseph: **Economics of public Sector**, 3ª ed., W. W. Norton & Company, Nova Iorque, 1999.

Thompson, Lawrence, **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários**, Coleção Previdência Social, vol. 04, Ministério da Previdência e Assistência Social

VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M.; HARRINGTON JR., Joseph E.: **Economics of Regulation and Antitrust** MIT Massachusetts Institute of Technology, EUA, 3ª ed.