

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A Evolução das Contas da Previdência Social e a Reforma Necessária.

Renata Machado Fiuza Lima

Nº de matrícula: 0311461

Orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck

Novembro de 2006

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A Evolução das Contas da Previdência Social e a Reforma Necessária.

Renata Machado Fiuza Lima

Nº de matrícula: 0311461

Orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck

Novembro de 2006

“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”.

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

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e a minha avó, que sempre acreditaram em mim e me deram força para que eu atingisse meus objetivos.

RESUMO

Um tema muito importante e que precisa ser tratado de perto, é a questão fiscal no Brasil. Apesar de ser um tema amplo, as discussões atuais estão focadas em torno da questão previdenciária e seu impacto negativo nas contas públicas. O déficit da Previdência Social é o principal problema fiscal e precisa ser resolvido com urgência.

O trabalho apresenta um panorama da evolução das contas da Previdência Social durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e do governo Lula, atentando para o grande déficit encontrado hoje. Além disso, busca-se discutir as variáveis que afetaram esta evolução bem como tratar das reformas proposta atualmente pelos especialistas.

INDICE

1. Introdução	8
2. A Questão Fiscal no Brasil	10
2.1.Evolução e Composição da Dívida Pública.....	10
2.2. A Importância da Previdência Social	13
3. História da Previdência Social no Brasil	16
3.1. As Primeiras Décadas: anos 20 aos anos 40.....	16
3.2.A Lei Orgânica da Previdência Social.....	17
3.3.As Décadas de 60 e 70.....	17
3.4.As Mudanças trazidas pela Constituição de 1988	18
4. Sistema Previdenciário.....	20
4.1.Regime Geral da Previdência Social (RGPS).....	21
4.2.Regime Jurídico Único (RJU)	23
4.3.Regime de Previdência Privada	24
5. As Reformas Previdenciárias	26
5.1.Governo FHC	26
5.2.Governo Lula.....	30
6. Os Números da Previdência Social	34
6.1.Benefícios	34
6.2.Arrecadação	40
6.3.Contribuintes	42
6.4.Setor Privado - INSS	43
6.5.Setor Público (RJU).....	50
7. Pontos Relevantes na Evolução das Contas da Previdência	55
7.1.Salário Mínimo	55
7.2.Despesas Assistenciais	61
7.3.Expectativa de Vida e Envelhecimento da População.....	64
8. Análise das Propostas de Reforma.....	69
8.1.Reforma Paramétrica	71
8.2.Reforma Estrutural	74
8.3.Implementação de um Sistema de Capitalização	76
8.4.Reforma Administrativa	77
9. Conclusão	79
10. Bibliografia.....	81

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1 – Despesas Previdenciárias.

Tabela 5.1 – Fator Previdenciário.

Tabela 6.1 – Variação da quantidade de benefícios.

Tabela 6.2 – Quantidade de benefícios concedidos (Milhões).

Tabela 6.3 – Valor dos benefícios concedidos (R\$ Bilhões).

Tabela 6.4 – Quantidade de benefícios ativos.

Tabela 6.5 – Valor total dos benefícios ativos (R\$ Bilhões).

Tabela 6.6 – Quantidade de benefícios cessados.

Tabela 6.7 – Quantidade de benefícios emitidos (Milhões).

Tabela 6.8 – Valor Mensal Arrecadado (R\$ Mil).

Tabela 6.9 – Nº de contribuintes pessoas físicas, por sexo, segundo os grupos de idade.

Tabela 6.10 – Déficit Previdenciário – INSS (% PIB).

Tabela 6.11 – Valor médio dos benefícios mantidos pelo INSS em 2005.

Tabela 6.12 – Quantidade de aposentadorias urbanas concedidas.

Tabela 6.13 – Participação do piso previdenciário no tipo de aposentadoria urbana (%).

Tabela 6.14– Proporção de contribuintes, de todos os trabalhos, com mais de 10 anos, por faixa de rendimento mensal (% do total de pessoas).

Tabela 6.15– Déficit Previdenciário – Servidores Públicos (% PIB).

Tabela 6.16– Gastos com Aposentadorias e pensões.

Tabela 6.17– Quantidade de servidores estatutários por faixa de idade – Brasil.

Tabela 6.18– Quantidade de servidores, por faixa de remuneração (pisos previdenciários) – Brasil.

Tabela 6.20– Distribuição da quantidade de servidores pelas faixas de remuneração, em pisos previdenciários (%).

Tabela 7.1 – Benefícios previdenciários (em salários mínimos).

Tabela 7.2 – Salário Mínimo, 1994 a 2006.

Tabela 7.3 – Variação real do salário mínimo (entre datas de reajuste).

Tabela 7.4 – Inflação IGP (médias anuais por período).

Tabela 7.5 – Quantidade de Benefícios ativos – por grupo de idade.

Tabela 7.6 – Valor dos benefícios ativos – por grupo de espécie.

Tabela 7.7 – Expectativa total de vida.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 – Dívida Líquida do Setor Público (% PIB).

Gráfico 2.2 – Composição das Despesas Totais do Governo Central.

Gráfico 6.1 – Valor Arrecadado (Anual).

Gráfico 6.2 – Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que contribuem para algum regime previdenciário – 1992 a 2004 (Em%).

Gráfico 6.3 – Evolução do nível da proteção e desproteção social da população ocupada (entre 16 e 59 anos) – 1992 a 2004.

Gráfico 6.4 – Evolução dos Gastos com aposentadorias e pensões.

Gráfico 7.1 – Variação real do salário mínimo.

Gráfico 7.2 – Taxa de crescimento Populacional – média anual por década, 1936/2020.

Gráfico 7.3 – Pirâmide etária brasileira, 1990.

Gráfico 7.4 – Pirâmide etária brasileira 2006.

Gráfico 7.5 – Pirâmide etária brasileira, 2024.

Gráfico 7.6 – Evolução da taxa de fecundidade.

1. Introdução

A Previdência Social tornou-se motivo de preocupação dos governos do mundo todo nos últimos anos devido ao aumento no ritmo de envelhecimento da população, aumento da expectativa de vida, aumento da participação feminina no mercado de trabalho e melhorias nas condições de vida. Tudo isso deixou as leis de contribuição e recebimento de benefícios defasadas em relação a esta nova realidade.

No caso brasileiro, o problema mais grave não é apenas o envelhecimento da população e sim as regras institucionais adotadas, principalmente o regime de repartição adotado, no qual o montante gerado pelos atuais contribuintes custeia as aposentadorias dos atuais inativos. Este sistema, agravado pela adoção de regras benevolentes de aposentadoria, tornou-se insustentável no médio prazo.

A Constituição de 1988 fez uma reestruturação institucional da proteção social, ampliação da cobertura e diversificação do financiamento. Desde então, duas reformas na previdência já foram realizadas. A primeira ocorreu no segundo mandato do Fernando Henrique Cardoso, tornando o regime viável financeiramente, já que havia restrições fiscais no curto prazo que impossibilitavam a transição. A segunda reforma, feita no governo Lula, foi uma tentativa de complementar a reforma anterior, atingindo basicamente o funcionalismo público, podendo ser considerada um avanço em relação a outra pelo fato de ter atacado o privilégio deste grupo.

As reformas implementadas trouxeram avanços para o sistema, como a extinção de aposentadorias extremamente precoces, através da introdução do fator previdenciário e estabelecimento de uma idade mínima de aposentadoria. Porém, o Brasil está longe de ter um equilíbrio nas contas da Previdência. A previsão para 2006 é de que o gasto com benefícios previdenciários atinja 7,9% do PIB, o maior patamar histórico já observado, e chegue a 41,28% do total das despesas do Governo Central. Desse modo, a questão da Previdência social é hoje o centro do problema do déficit público brasileiro, podendo ser considerada o principal problema fiscal a ser resolvido no momento.

Entretanto, fazer os reajustes necessários não é tarefa tão simples, pois envolve questões políticas e sociais. A cultura brasileira de um Estado benevolente, que deve ser o provedor de boas condições para a população impede uma atitude mais radical dos políticos, já que ninguém quer ser o responsável por reduzir ou eliminar alguns benefícios adquiridos pela população para equilibrar o orçamento público. Os debates existentes e as reformas propostas muitas vezes também sofrem pressões sociais, com o

argumento de que o governo não se preocupa com a sociedade e quer piorar a qualidade de vida de muitos.

O que deve se ter em mente é que as reformas e como consequência, a estabilidade do orçamento como um todo, são necessários para possibilitar o crescimento e desenvolvimento do país no médio e longo prazo. Assim, sem maiores alterações continuaremos com um crescimento do PIB inferior aos dos demais países emergentes e sem nenhuma melhora significativa nos indicadores sociais.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo tentar entender e organizar a evolução das contas da Previdência Social, tanto no que diz respeito aos gastos com funcionalismo público como os gastos do INSS. Para isso, será feita uma breve análise da importância da Previdência Social no Brasil e uma retrospectiva histórica da sua implementação e posteriores transformações.

Posteriormente a descrição dos dois sistemas presentes no Brasil e suas principais características. O capítulo 6 mostra os números da previdência, visando quantificar o descrito no texto. Já o capítulo 7 trata dos fatores que afetam as receitas e despesas da previdência e que devem, por isso, ser considerados em qualquer debate sobre o tema.

O último capítulo descreve as propostas de reformas que vêm sendo debatidas ao longo dos anos e suas principais características. Cada uma tem diferentes soluções para o problema. Tais propostas vão desde a mudança do regime de repartição simples atual para o regime de capitalização a reformas paramétricas e administrativas.

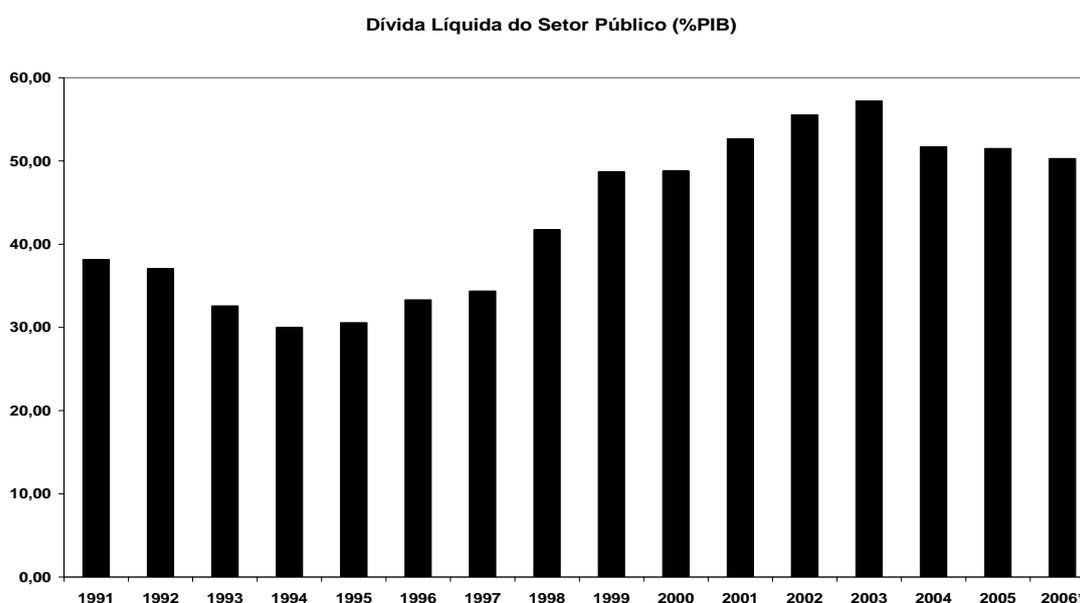
2. A Questão Fiscal no Brasil

2.1. Evolução e Composição da Dívida Pública

Este capítulo tem como objetivo possibilitar uma visão panorâmica da situação fiscal atual e dos principais fatos relevantes dos últimos anos que contribuíram para sua dinâmica. Houve no período uma evolução gradativa da dívida pública e concentração dos gastos do governo central em algumas rubricas, como pagamento de benefícios previdenciários e gastos com pessoal e encargos. As receitas também cresceram, porém, devido principalmente ao aumento das alíquotas dos impostos. A situação começou a melhorar nos últimos dois anos com o início da trajetória de queda da relação dívida/PIB.

Começando a análise pelos últimos governos, notamos dois momentos distintos na evolução da política fiscal: o primeiro em 1995, com a piora notável dos resultados primários e o outro a partir de 2004, com a queda da relação dívida/PIB. Para entender estes ciclos distintos é preciso especificar o que ocorreu na economia brasileira desde o início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e as atitudes tomadas pelo governo para tentar reverter a situação.

Gráfico 2.1:



Conforme mostrado no *Gráfico 2.1*, desde 1991, a relação dívida/PIB encontrava-se em queda, saindo de 38,14% para atingir 30% do PIB em 1994, seu menor patamar histórico. Porém, a situação começou a se inverter a partir de então. A relação passa a crescer durante todos os anos seguintes, atingindo seu pico em 2003, quando chega a 57,18% do PIB, por sua vez o maior patamar histórico. Após atingir este patamar, a relação dívida/PIB entra numa trajetória de queda, observada até agosto de 2006, atingindo 50,28% do PIB e com fortes tendências de continuar caindo ou manter-se estável em torno de 50% do PIB.

O ano de 1994 é marcado pelo início do Plano Real e o conseqüente controle da inflação. Isso em parte explica a deterioração das contas públicas a partir deste ano, já que a queda da inflação fez a receita do governo com senhoriagem se reduzir drasticamente. E perdeu importância o efeito Tanzi “às avessas”, à medida em que a inflação deixou de corroer o valor real das despesas.

Os ajustes patrimoniais feitos durante o governo também contribuíram de forma significativa para a expansão da dívida. Os ajustes foram baseados em transferência das dívidas de estados e municípios para a União e reconhecimento de dívidas antigas por parte do governo central.

Este reconhecimento passou a ser especificado pelo Banco Central nas suas estatísticas na segunda metade da década de 90, porém isolado dos componentes de fluxo fiscal, isto é, que afetam o estoque da dívida.

Durante o primeiro governo FHC foi realizada a federalização das dívidas dos estados e municípios, isto é, o governo federal através de contratos bilaterais assumiu as dívidas frente aos credores. A federalização foi extremamente importante, pois alguns estados e municípios encontravam-se em estado de insolvência financeira e o sistema que os financiava sob risco de crise séria. A situação chegou a este ponto, pois tanto os credores quanto os governos subnacionais sabiam que, na falta de recursos para quitar a dívida, o Tesouro iria socorrer os devedores, temendo uma crise generalizada no sistema financeiro e perda da credibilidade dos estados e municípios.

A federalização consistiu em contratos firmados bilateralmente, os quais previam um pagamento mensal ao longo de 30 anos à União, limitado a 13% das receitas dos estados e municípios e com juros reais de 6% a.a. atualizados pela Tabela Price. Ficam então proibidos de refinanciar as suas dívidas no mercado com objetivo de prolongar o prazo de pagamento ou até mesmo de contrair novas dívidas que pudessem comprometer o pagamento. E, além disso, não tinham mais a ajuda do Tesouro

Nacional em caso de inadimplência. O não pagamento dessas parcelas mensais tinha como punição o bloqueio das transferências do governo federal para os fundos de participação de cada estado e município.

O segundo ajuste que contribuiu para o aumento da dívida do governo foi o reconhecimento de dívidas antigas anteriormente não registradas, os chamados “esqueletos”. Este reconhecimento vinha ocorrendo desde o governo Collor e apesar de não influenciar o fluxo da necessidade de financiamento do setor público, alterou o estoque da dívida. Os “esqueletos” totalizaram 4,8% do PIB. Os principais reconhecimentos foram os relativos ao Banco Nacional de Habitação (BNH), ao crédito agrícola e aos setores elétrico e de siderurgia.

Em contraste com esses aumentos de despesas, as privatizações realizadas no período contribuíram para redução da dívida, já que as empresas estatais que estavam em situação deficitária saíram da contabilidade do governo e este não precisava mais realizar pesados investimentos. E algumas empresas estatais remanescentes puderam receber melhoria na sua administração. O governo diminuiu a dívida em 5,8% do PIB com as privatizações. Entretanto, apesar do ganho trazido pelas privatizações ter sido maior que o aumento das despesas com o reconhecimento dos “esqueletos”, o saldo total para dívida pública foi negativo, fato explicado pela grande desvalorização cambial ocorrida no período, que impactou a dívida interna em títulos cambiais

Analisando o segundo ciclo, no qual há uma redução da relação dívida/PIB, destaca-se como um dos fatores responsáveis pela queda, a redução da exposição cambial da dívida. Hoje, esta participação é ínfima, cerca de -3,4%, e praticamente sem nenhum impacto significativo na dívida líquida do setor público. Porém, apesar deste lado positivo, houve um aumento dos títulos fixados a índices de preços e prefixados na composição da dívida total, o que a deixa mais vulnerável.

A preocupação com a dívida pública passa pelo fato dela não estar baseada nem em muitos investimentos públicos nem investimentos com bons retornos, além de pouca capacidade de arrecadação com os impostos (sonegação grande). Assim, ela se baseia em alta carga tributária, crescente desde 1998, quando sai de 17% do PIB para 37,77% do PIB em 2005. Os gastos públicos são mal utilizados, concentrando-se em componentes permanentes, como gastos previdenciários e despesas com pessoal e encargos, que além de não deixarem margem de manobra, não incentivam o crescimento econômico.

O governo vem estabelecendo metas de superávit primário para tentar estabilizar e manter uma trajetória de queda da relação dívida/PIB. Tanto o governo federal como os

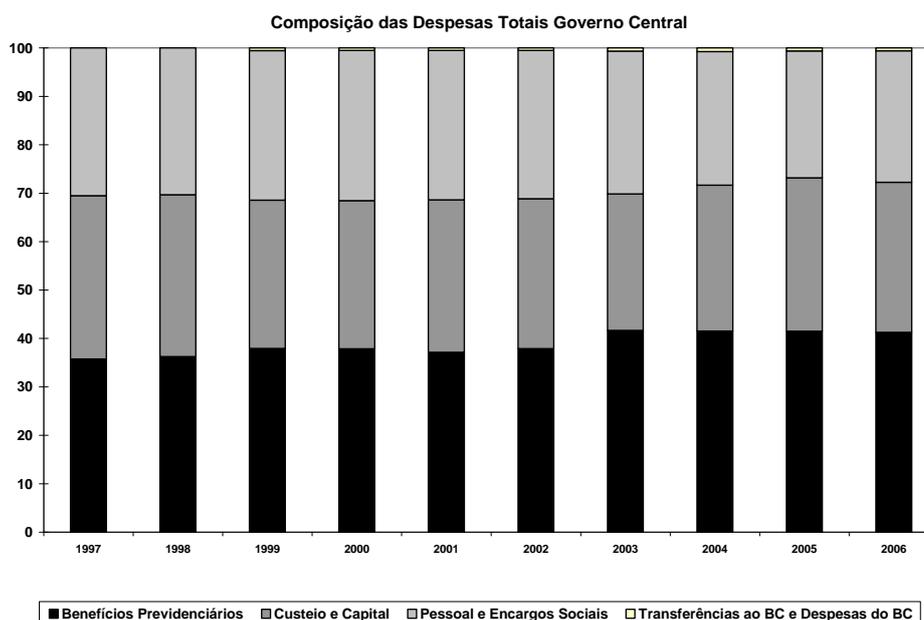
governos regionais têm metas de superávits a serem cumpridas anualmente, dessa forma todos buscam um melhor aproveitamento das suas receitas e aumento da responsabilidade nos gastos. As metas para 2006 e 2007 são de 4,25% do PIB, ambas vistas como plausíveis e críveis.

Visto que para o governo estabilização da dívida é importante para garantir a credibilidade em honrar seus compromissos e que vêm sendo dados vários passos importantes para atingir este objetivo, é necessário entender a relevância da Previdência Social neste processo.

2.2. A Importância da Previdência Social

Devemos analisar a questão da dívida mais a fundo e avaliar o gasto do governo central, que inclui o governo federal, o Banco Central e a Previdência Social. Dentre eles destacamos os pagamentos de benefícios previdenciários; gastos com pessoal e encargos, despesas de custeio e capital (envolvem subsídios, subvenções, gastos sociais, gastos dos Ministérios, etc) e transferências do Tesouro ao Banco Central, bem como as despesas desse último.

Através do *Gráfico 2.2*, percebemos que os gastos com benefícios previdenciários são o componente com maior peso, representando, em agosto de 2006, 41,28% das despesas totais do governo central. O aumento da participação de 2002 para 2003 pode ser explicado pela queda na participação dos gastos com “Custeio e Capital” e “Pessoal e Encargos”. Além disso, apesar da proporção ter se mantido mais ou menos constante nos últimos quatro anos, isso não significou uma redução ou estabilização do déficit.

Gráfico 2.2:

Além de ter mais de 40% na participação dos gastos do governo central, a previdência é considerada também a principal responsável pela deterioração destes gastos, já que seu déficit tem aumentado sistematicamente ao longo dos anos, sem nenhuma perspectiva de melhora futura. A não ser que seja feita uma reforma. De 1997 até a terceira revisão do Projeto de Lei do Orçamento de 2006, a relação dos gastos previdenciários com o PIB aumentou 2,5% e está previsto para terminar este ano em 7,9% do PIB (*Tabela 1*).

Tabela 1:

Despesas Previdenciárias	
	1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006
% Despesas totais do Governo Central	35,77 36,25 37,93 37,86 37,17 37,91 41,66 41,54 41,50 41,28
% PIB	5,40 5,84 6,01 5,97 6,28 6,54 6,88 7,12 7,54 7,9

Pode-se argumentar que o governo ainda teria mais da metade de suas despesas como margem de manobra para controlar o déficit, porém ao analisar mais profundamente as rubricas, percebemos que a margem de manobra é na verdade inferior a 1% do PIB. Isto porque os gastos que poderiam ser alterados são os incluídos em “outras despesas de custeio e capital”, que incluem despesas com o LOAS, Renda

Mensal Vitalícia (RMV), outros gastos sociais, investimentos e gastos com Ministérios e outros. O item “outros”, que representa em torno de 0,8% do PIB seria onde o governo pode mexer nas despesas, ou seja, praticamente nada dentro do universo de 7,9% do PIB representado pela Previdência.

O Brasil está longe de ter um equilíbrio nas contas da Previdência e a tendência é de aumento na relação entre despesas previdenciárias/PIB, caso nada seja feito. Soma-se a esta característica, a forte vinculação das receitas do governo e a pouca margem de manobra no item “outras despesas de custeio e capital”, que aumentam a importância da Previdência Social dentro do contexto fiscal brasileiro. Podendo ser considerada hoje como o principal problema fiscal a ser combatido dentro dos próximos anos para garantir uma estabilidade da relação dívida/PIB.

Explicitada a relevância da previdência social no cenário fiscal, a atenção deste estudo estará concentrada no detalhamento na evolução das contas previdenciárias ao longo dos últimos dois governos, os principais fatores que a impactaram e a análise das principais reformas propostas para conter o desequilíbrio crescente.

3. História da Previdência Social no Brasil

Este capítulo pretende fazer uma rápida retrospectiva das principais leis e modificações relevantes ocorridas no sistema previdenciário desde a sua criação em 1923, para desse modo dar uma base histórica ao cenário que encontramos hoje.

3.1. As Primeiras Décadas: anos 20 aos anos 40

Podemos começar a história da previdência no Brasil em 1923 quando foi implantada a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682) para os empregados das empresas ferroviárias. Foram criadas assim Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) para cada empresa, que garantiam aposentadorias por invalidez e ordinária (chamada de aposentadoria por contribuição hoje em dia), pensão por morte e assistência médica. Mesmo não tendo a participação do Estado, estas Caixas se expandiram para outras empresas, como as portuárias, de água, de energia, de transporte aéreo, de serviços telegráficos, de gás, de mineração, entre outras, chegando a um total de 183 Caixas de Aposentadorias e Pensões.

Em 1933, por iniciativa do governo sugeriram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), que reuniam categorias profissionais (bancários, comerciários, ferroviários, etc.) ao invés de empresas, dando um caráter mais abrangente. Através do Decreto nº 22.812, de junho de 1933, foi criado o primeiro instituto, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM). Em 1934, surgiram os IAP's dos comerciários (IAPC) e dos bancários (IAPB), em maio e julho respectivamente. Em dezembro de 1936, surge o IAP dos Industriários (IAPI). E apenas em novembro de 1953 é criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e empregados do Serviço Público (IAPFESP).

Desta forma, o sistema previdenciário começou a sua formação de forma fragmentada, já que cada instituto possuía regras de contribuição e benefícios próprias. A proteção das categorias profissionais era diferente, influenciada também pelos salários pagos aos trabalhadores em cada setor. Para facilitar a administração era necessária unificação da legislação e criação de um único Instituto. Apenas em 1945 ocorre a primeira tentativa de unificação da previdência brasileira, através do Decreto Lei nº 6.526 que criava os Institutos Sociais do Brasil (ISSB) e o plano de contribuições e benefícios único. Porém, não foi implantado.

3.2. A Lei Orgânica da Previdência Social

Com a Lei nº 3.807, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a uniformização da legislação das IAP's foi obtida. Os empregadores e trabalhadores liberais foram incluídos nos sistema, mas a unificação administrativa só foi ocorrer em 1966 com o Decreto nº72, que criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INSP).

A LOPS garantia benefícios para os segurados e também para seus dependentes. Dentre as garantias oferecidas aos segurados, podemos destacar: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, por velhice, especial e por tempo de serviço, pecúlio, auxílio natalidade, assistências financeira, médica, alimentar, habitacional, complementar e reeducativa. Além de garantir aos dependentes, pensão, auxílio reclusão, auxílio funeral e pecúlio.

Com relação ao valor do benefício, o cálculo “far-se-á tomando-se por base o ‘salário de benefício’, assim denominada a média dos salários sobre os quais o segurado haja realizado as últimas 12 (doze) contribuições mensais, contadas até o mês anterior ao da morte do segurado no caso de pensão, ou ao início do benefício nos demais casos” (Art. 23 da Lei 3.807/60).

Outra formalização diz respeito à aposentadoria por idade. A partir de então, a idade mínima para aposentadoria foi estabelecida em 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, respeitando o mínimo de 60 contribuições mensais ao sistema. Já para a aposentadoria por contribuição e com recebimento total do benefício, deveria ser respeitado um mínimo de 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, sem limite mínimo de idade.

Desta forma, a LOPS determinou as principais características do sistema previdenciário brasileiro em formação.

3.3. As Décadas de 60 e 70

Os trabalhadores rurais não estavam incluídos no sistema previdenciário até então, porém em 1963 (Lei nº 4.214), foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). A partir de então ficava garantido o benefício de 50% do valor do salário mínimo para trabalhadores rurais acima de 65 anos de idade.

Outra importante criação ocorrida na década de 60, mais especificamente em 1966, foi a aprovação da Lei 5.107 que estabelecia a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS é um fundo unificado de reservas, com um sistema

de contas individualizadas em nome de cada trabalhador, onde o saldo fica disponível apenas em casos de aposentadoria, morte, demissão imotivada do trabalhador e construção ou compra da casa própria. O saldo é constituído por depósitos mensais feitos tanto pelas empresas quanto pelos trabalhadores, no valor de 8% sobre as remunerações pagas ou devidas, respectivamente.

Outra concessão criada e incluída como benefício na previdência nos anos 70 veio com a aprovação da Lei 6.179/74. Através dela, foi instituído o amparo aos maiores de 70 anos ou inválidos que estivessem incapacitados de trabalhar e desse modo, prover o próprio sustento, com um benefício no valor de metade do salário mínimo.

Em 1977, instituiu-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (surgido após o desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social em 1974). O sistema era composto por seis órgãos básicos: Inamps (assistência médica); Iapas (administração previdenciária); INPS (benefícios previdenciários e reabilitação profissional); LBA (assistência social); Funabem (assistência ao menor); e Dataprev (processamento de dados). Sendo então, responsável pela “concessão e manutenção de benefícios, e prestação de serviços; custeio de atividades e programas; gestão administrativa, financeira e patrimonial”.

Até o final da década de 70, a previdência atingia mais de 50% dos trabalhadores, incluindo os trabalhadores rurais e empregados domésticos. O que pode ser percebido desde os anos 20 é o aumento da preocupação com a previdência por parte da população, apesar de termos uma sociedade com pouco número de aposentados até então. Com o passar do tempo a preocupação vai deixando de ser pautada na ampliação das coberturas para as diversas classes trabalhistas e passa a ser focada na sustentação do regime no médio e longo prazo. Dentro das discussões sobre as questões previdenciárias havia também aquela relacionada com o maior papel do Estado, que na visão paternalista deveria ser o maior provedor de benefícios e garantias para a sociedade.

3.4. As Mudanças trazidas pela Constituição de 1988

Com o fim regime militar em 1984, teve início o processo de redemocratização. Um momento importante dessa nova etapa da nossa sociedade foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe uma reestruturação institucional da proteção

social, ampliação da cobertura e diversificação da forma de financiamento. A Constituição unificou os regimes urbano e rural e criou uma nova dimensão para os direitos previdenciários: a Seguridade Social. Esta incluía a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social.

Algumas modificações introduzidas pela Constituição no que diz respeito a previdência social foram: a equiparação do benefício do trabalhador rural com o trabalhador urbano e diminuição do seu tempo de contribuição em cinco anos; indexação das contribuições a inflação, preservando assim o seu valor real; valor mínimo do benefício pago passa a ser igual ao salário mínimo vigente além da universalidade da cobertura e do atendimento. Estas modificações posteriormente, deram origem a duas leis (nº 8.212 e 8.213), que tratam do Plano de Custeio e do Plano de Benefício da Previdência.

As modificações trazidas pela Constituição apesar de serem de extrema importância do ponto de vista social, aumentaram instantaneamente os gastos do governo. A principal razão disso foi a equiparação do benefício entre trabalhadores rurais e urbanos, que aumentou os gastos de forma permanente em 50%. Além disso, o fato dos trabalhadores rurais poderem se aposentar cinco anos antes que os demais aumentou o número de elegíveis de uma hora pra outra, contribuindo para a desestabilização do sistema como um todo.

Desse modo, era preciso um aumento significativo das receitas de forma compensar esta expansão súbita de gastos e viabilizar a manutenção do equilíbrio até então existente das contas da Previdência Social. Porém, as reformas no sistema só ocorreram no final da década de 90, no governo Fernando Henrique, como se verá no capítulo 5.

4. Sistema Previdenciário

Atualmente, o sistema previdenciário público está dividido de acordo com os setores público e privado. Em paralelo, há o Regime de Previdência Privada, que não tem vinculação com a Previdência Pública Social e possui caráter complementar.

O primeiro segmento do sistema previdenciário público é administrado pelo Regime Jurídico Único (RJU), no qual contempla os trabalhadores da União, estados e municípios. Já o segundo grupo está submetido ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), gerido pela União através do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

A estrutura do sistema é baseada no conceito de repartição simples, isto é, os trabalhadores ativos pagam pela aposentadoria dos inativos (“pay-as-you-go”), não havendo a formação de uma poupança individual. Podemos chamá-lo de um sistema solidário, no qual ocorre uma transferência de renda de uma parte da sociedade para outra. Na época das CAP’s, tínhamos um sistema de capitalização, no qual havia formação de uma poupança e cada indivíduo era responsável pela sua própria aposentadoria.

Esta passagem de um sistema para outro deve ser entendida dentro da nossa história, na qual sempre tivemos a presença de um Estado paternalista. A idéia de que o Estado deve prover estes benefícios para sociedade e a própria acomodação e exigência da população juntaram-se a deterioração das reservas das CAP’s ao longo do tempo, para culminar na adoção do sistema de repartição simples. Porém, dois fatores podem ser apontados como os principais colaboradores para a não sustentabilidade do sistema de repartição simples no longo prazo: o aumento da expectativa de vida e o envelhecimento da população.

Com relação ao primeiro fator, destaca-se a evolução da expectativa de vida da população, que passou de 42 anos, aproximadamente, nas décadas de 30 e 40 para 71,7 anos em 2004, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta evolução pode estar associada à manutenção da queda da taxa de mortalidade ao longo dos anos bem como a maior urbanização ocorrida.

Segundo dados do IBGE, tem havido um aumento da população acima de 60 anos desde a década de 80, proporção que se mantém em contínuo crescimento nas projeções para as próximas décadas. Este fato eleva o número de beneficiários e consequentemente, os gastos da previdência com aposentadorias. A parcela da população considerada em idade ativa também tem crescido, porém o contingente de

trabalhadores com carteira assinada, que contribuem para a previdência, não cresce na mesma proporção. Soma-se a isto a queda da taxa de fecundidade desde a década de 60. Assim, o resultado é a elevação da arrecadação numa proporção inferior ao crescimento dos gastos com pagamento de benefícios.

Desse modo, ambos os fatores contribuíram para reduzir a relação contribuinte/aposentado, relação extremamente importante dentro de um sistema de repartição simples como o Brasil. A relação passou de 8 na década de 60 para em torno de 1,2 no ano 2001. O progressivo declínio leva ao aumento das alíquotas pagas pelos contribuintes na tentativa de viabilizar o sistema, porém no longo prazo essa atitude não é sustentável.

Para estudar a evolução do déficit da previdência e avaliação das propostas para reformar e equilibrar as contas da previdência é necessário entender estas e outras questões. As mesmas serão tratadas com maiores detalhes nos capítulos seguintes. Passaremos agora para os regimes de previdência presentes no Brasil.

4.1. Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

O RGPS engloba, em princípio, quase todos os trabalhadores do setor privado com carteira assinada, isto é, empregadores, assalariados, domésticos, os que trabalham por conta própria e trabalhadores rurais. Estes trabalhadores não devem estar filiados a um regime próprio de previdência social no setor público. O RGPS tem por objetivo assegurar aos segurados e seus dependentes meios indispensáveis de reposição de renda, no caso de aposentadoria, incapacidade de gerar renda, morte, prisão ou tempo de contribuição.

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

Os benefícios garantidos pelo RGPS são classificados como os de prestação continuada e os temporários. O primeiro grupo engloba os benefícios recebidos de forma permanente enquanto o segurado viver. Dentre eles destacam-se a aposentadoria por tempo de contribuição, pensão por morte e aposentadoria por invalidez. Já o segundo grupo, como o próprio nome diz engloba os benefícios que não têm caráter permanente e são recebidos apenas por um período de tempo. Entre os benéficos

temporários, temos: salário-família, auxílio doença, auxílio acidente, auxílio reclusão e salário maternidade.

O financiamento da previdência no RGPS é feito de forma tripartite, com participação do trabalhador, do empregador e do governo. O trabalhador contribui proporcionalmente com o seu salário e as alíquotas variam até 11%, com limite máximo de dez salários mínimos, sendo o desconto realizado antes mesmo do recebimento do salário. Já o empregador recolhe segundo a sua folha de pagamento uma alíquota em média de 22%, que varia de acordo com o ramo de atividade, porém sem nenhum teto. A terceira ponta é garantida pelo governo federal e deverá cobrir eventuais insuficiências no sistema. No caso do produtor rural a contribuição incide sobre o valor da primeira comercialização da produção bruta.

O valor dos benefícios no caso de aposentadoria por idade e por tempo de contribuição consiste na média aritmética simples de 80% dos maiores salários-contribuição, corrigidos monetariamente, multiplicado pelo fator previdenciário, conforme a reforma de 1998. Para os inscritos até 28 de novembro de 1999, o período contributivo para cálculo é contado a partir de julho de 1994. Antes da reforma, o valor dos benefícios era calculado pela média dos últimos 36 salários de contribuição o que gerava incentivo a uma contribuição menor no período anterior a estes três anos. O valor dos benefícios é reajustado de acordo com a inflação, com exceção daqueles equivalentes ao piso previdenciário que variam de acordo com os reajustes no salário mínimo.

A maior preocupação desse regime é o crescimento dos gastos do INSS desde 1988, com maior destaque para os últimos quatro anos, e apesar do aumento também da receita, o déficit continua se expandindo, chegando a aproximadamente 2% do PIB em 2006. Este crescimento das despesas em relação ao PIB está associado ao efeito salário mínimo; legislação benevolente, permitindo a aposentadoria precoce, aumento da expectativa de vida e o PIB (“efeito denominador”), associado ao baixo crescimento da economia nos últimos anos.

4.2. Regime Jurídico Único (RJU)

Até a Constituição de 88 prevaleciam no setor público dois regimes jurídicos: o estatutário, que regulava a relação de trabalho dos servidores concursados e o celetista, que não possuía a vantagem de estabilidade. O RJU só foi instituído em dezembro de 1990 e a partir de então passou a englobar todos os servidores públicos. A contribuição para o Plano de Seguridade Social é obrigatória e custeada apenas pelos servidores públicos em atividade. A alíquota de contribuição é de 11% feita com base no salário recebido.

Durante anos os servidores públicos tiveram benefícios em relação aos demais trabalhadores, como por exemplo, possibilidade de aumento da remuneração no momento da aposentadoria e valor da aposentadoria com base no último salário, sem necessidade de uma carência de contribuição. Agrega-se a isto a proporção significativa de professores em relação ao total de servidores, o que contribuiu para deterioração das contas já que esta classe de trabalhadores se aposentava mais cedo do que as demais. Estas vantagens dos servidores públicos foram perdidas com a reforma de 1998 e a implementação das seguintes modificações: idade mínima para aposentadoria de 53 anos para homens e 48 para mulheres; benefício limitado a 10 salários mínimos e eliminação da aposentadoria especial para professores.

Dentre os benefícios oferecidos por este regime aos seus segurados podemos destacar a aposentadoria, auxílio natalidade; salário-família; licença para tratamento de saúde e licença à gestante, além de auxílio funeral; pensão e assistência saúde para os dependentes.

Os servidores públicos são obrigados a se aposentar aos setenta anos e caso queiram se aposentar antes e com proventos integrais, devem respeitar o mínimo de 35 anos de serviço para homens e 30 anos para mulheres. Já para receberem proventos proporcionais ao tempo de serviço, devem ter 65 anos de idade para homens e 60 para mulheres.

Desde 2001 está ocorrendo uma ligeira queda no déficit nas contas do RJU em decorrência da diminuição dos gastos dos servidores da União como proporção do PIB e da manutenção do percentual da receita como proporção do PIB ao longo do mesmo período.

Segundo dados preliminares, os gastos do INSS crescem num ritmo mais acelerado que as despesas do regime dos servidores públicos na última década, apesar

do segundo ser apontado como o principal responsável pelo déficit da previdência social atualmente. Um dos motivos para este fato é o valor das aposentadorias pagas para servidores públicos ser maior que as pagas no setor privado, apesar do número de beneficiários ser bem menor no primeiro grupo. O INSS cobre um universo de mais de 20 milhões de segurados enquanto o regime dos servidores engloba em torno de 1 milhão de pessoas. O déficit do segundo grupo, segundo levantamentos feitos até o momento, encontra-se próximo a 4% do PIB.

4.3. Regime de Previdência Privada

Como na previdência social existe um limite máximo para o valor do benefício recebido, o trabalhador que deseja se aposentar recebendo mais do que este teto, pode recorrer a Previdência Privada. Ela tem caráter exclusivamente complementar, não tendo nenhum tipo de apoio do governo e foi criada para garantir ao trabalhador na aposentadoria, o mesmo padrão de vida que ele possuía no período de atividade.

As entidades responsáveis pela previdência complementar são divididas em abertas e fechadas. As entidades fechadas surgidas no final da década de 70 foram instituídas por empresas estatais e privadas. Também conhecidas como fundos de pensão, elas não têm fins lucrativos e possuem regras rígidas de funcionamento, sendo o acesso restrito ao grupo de determinada empresa.

Os fundos são compostos por contribuições tanto dos trabalhadores como das empresas e as reservas são acumuladas durante o período chamado de capitalização e posteriormente são convertidas em benefícios de aposentadoria aos participantes do fundo. Estes fundos não são comercializados no mercado e são fiscalizados pela Secretaria de Previdência Complementar, órgão vinculado ao Ministério da Previdência Social e atendem às regulamentações do Banco Central no que se refere à política de investimentos do fundo.

Já as entidades abertas são responsáveis por planos comercializados no mercado, podendo ter ou não fins lucrativos, sendo reguladas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), vinculada ao Ministério da Fazenda. Estas entidades estão associadas tanto a planos individuais como coletivos. No segundo caso são criados para atender a demandas específicas de certa empresa. Ambos são comercializados através de bancos, seguradoras e entidades abertas de previdência privada e são personalizados de acordo com o perfil do participante.

A importância da previdência complementar vem crescendo além da função de garantir a complementação da aposentadoria dos trabalhadores, já que tanto as entidades abertas como os fundos de pensão possuem uma função econômica relevante. As primeiras são importante mecanismo de poupança interna e os fundos fazem aplicações em títulos públicos e ações de companhias.

Apesar da importância da Previdência Privada, a mesma não será abordada no presente trabalho, já que o foco do mesmo é a Previdência Social.

5. As Reformas Previdenciárias

Este capítulo pretende detalhar as reformas realizadas na Previdência Social. Com isso, pretende-se entender a situação política do momento, os principais impactos das alterações, as dificuldades para realizar tais mudanças e o que ainda não pôde ser feito.

Duas reformas já foram realizadas na Previdência Social. A primeira ocorreu no segundo mandato do Fernando Henrique Cardoso e não alterou o regime de repartição, apenas o tornou viável financeiramente, alegando restrições fiscais no curto prazo para possibilitar a transição para um regime de capitalização. A segunda reforma foi realizada no primeiro ano do governo Lula, em 2003, e foi uma tentativa de complementar a reforma anterior, só que desta vez atuando basicamente sobre o funcionalismo público.

5.1. Governo FHC

Foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso que a primeira decisão importante para enfrentar a deterioração das contas da Previdência Social foi tomada. A questão previdenciária passou a ser um dos principais temas dos debates políticos e econômicos, culminando na aprovação da Lei nº 9.717 em novembro de 1998, que modificou normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios. A Emenda Constitucional nº 20, aprovada em dezembro de 1998, deu continuidade a reforma iniciada, trazendo uma correlação do benefício e da contribuição de modo permitir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

As principais alterações da Emenda nº 20 foram:

- Estabelecimento de uma idade mínima de aposentadoria (60 anos para homens e 55 anos para mulheres) para os funcionários públicos que entrarem após a aprovação da Emenda;
- Substituição da aposentadoria por tempo de serviço (20/25 anos de serviço para mulheres e homens, respectivamente) pela aposentadoria por tempo de contribuição (mínimo de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres) para os futuros servidores.
- Para quem já era servidor, foi estabelecida uma transição. Aqueles que quisessem se aposentar por tempo de contribuição, deveriam pagar um pedágio de 20% sobre o tempo remanescente para completar a aposentadoria integral ou proporcional;

- Fórmula de cálculo para os contribuintes do INSS foi desconstitucionalizada, isto é, passou a ser definida por legislação ordinária;
- Manteve a aposentadoria integral para professores dos ensinos infantil, fundamental e médio, com a vantagem de cinco antes a menos, mas com exigência de idade mínima. Os professores universitários passaram a ter as mesmas regras que os outros servidores públicos civis;
- Foi estabelecido período mínimo de 10 anos de exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que a pessoa vier a se aposentar, com o fim da contagem do tempo de contribuição fictício (contagem de férias e licença-prêmio). Assim, a pessoa não podia mais mudar de cargo próximo a data de se aposentar ou então contribuir a maior parte da vida para o sistema RGPS e participar de um concurso público para se aposentar pelo RJU;
- Benefício recebido pelos servidores aposentados não podia mais ser maior que o valor do último salário recebido, mas tinham a vantagem de terem os benefícios reajustados na mesma data e proporção dos salários dos servidores ativos;
- Inclusão do fator previdenciário na nova forma de cálculo dos benefícios pagos pelo INSS.

A nova fórmula de cálculo tinha como função limitar o déficit do INSS, já que serve de desestímulo para aposentadorias precoces (devido ao fator previdenciário) e subdeclaração dos rendimentos (antes só os últimos salários serviam para o cálculo do benefício, logo no período anterior as pessoas tendiam a declarar renda menor para reduzir o valor da contribuição). Além disso, introduz pela primeira vez uma correlação entre quanto ele contribuiu e quanto ele espera receber.

A fórmula é calculada pela média aritmética simples de 80% dos maiores salários-contribuição desde julho de 1994, multiplicada pelo fator previdenciário, que é um desconto decrescente em função da idade de aposentadoria (quanto mais tarde uma pessoa se aposentar e mais tempo de contribuição, maior é o fator). O fator previdenciário é calculado da seguinte forma:

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

Onde:

f = fator previdenciário

Tc = tempo de contribuição

a = alíquota de contribuição

Es = expectativa de sobrevida ao se aposentar

Id = idade na data de aposentadoria

A primeira parte da fórmula é para captar a relação entre o quanto o indivíduo contribuiu e quando se espera que ele vá receber. Já a segunda parte ajusta a parcela para considerar a idade de aposentadoria. Dessa forma, o fator varia positivamente com relação ao tempo de contribuição; alíquota de contribuição e idade de aposentadoria e negativamente em relação a expectativa de sobrevida após a aposentadoria. O fator previdenciário é reduzido a cada ano devido ao aumento de sobrevida da população ao se aposentar, assim quanto maior a idade e o tempo de contribuição, maior será o benefício recebido. Lembrando que tanto as mulheres como os professores (exceção dos universitários) somam 5 anos ao tempo de contribuição.

Com a utilização da expectativa de sobrevida divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e considerando uma alíquota de contribuição de 31% (maior percentual a ser atingido, considerando 11% de contribuição do trabalhador e 20% do empregador), podemos elaborar a tabela do fator previdenciário, de acordo com a idade e tempo de contribuição (*Tabela 5.1*).

Vamos ao seguinte exemplo. Um trabalhador que queira se aposentar com 56 anos de idade e 35 anos de contribuição, de acordo com a tabela, terá um fator previdenciário de 0,76, ou seja, uma considerável redução sobre o valor da aposentadoria. Quanto mais tempo ele adiar a aposentadoria, menor será o desconto do fator maior o seu benefício. Neste caso, uma aposentadoria aos 63 anos seria suficiente para não ocorrer nenhuma perda, já que o fator ultrapassa a unidade.

Tabela 5.1:

Fator Previdenciário																						
Tempo de Contribuição	Idade de Aposentadoria																					
	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
25	0.42	0.43	0.45	0.46	0.48	0.50	0.52	0.54	0.56	0.58	0.61	0.63	0.66	0.68	0.72	0.74	0.78	0.81	0.85	0.88	0.94	0.97
26	0.44	0.45	0.47	0.48	0.51	0.52	0.54	0.56	0.59	0.60	0.64	0.66	0.69	0.71	0.75	0.77	0.82	0.84	0.89	0.92	0.98	1.01
27	0.46	0.47	0.49	0.50	0.53	0.54	0.57	0.58	0.61	0.63	0.66	0.69	0.72	0.74	0.78	0.80	0.85	0.87	0.92	0.96	1.02	1.05
28	0.47	0.49	0.50	0.52	0.55	0.56	0.59	0.60	0.63	0.65	0.69	0.71	0.74	0.77	0.81	0.83	0.88	0.91	0.96	1.00	1.06	1.09
29	0.49	0.51	0.52	0.54	0.57	0.58	0.61	0.63	0.66	0.68	0.71	0.74	0.77	0.80	0.84	0.86	0.91	0.94	1.00	1.03	1.10	1.13
30	0.51	0.52	0.54	0.56	0.59	0.60	0.63	0.65	0.68	0.70	0.74	0.77	0.80	0.83	0.87	0.90	0.95	0.98	1.03	1.07	1.14	1.17
31	0.53	0.54	0.56	0.58	0.61	0.62	0.65	0.67	0.71	0.73	0.76	0.80	0.83	0.85	0.90	0.93	0.98	1.01	1.07	1.11	1.18	1.22
32	0.55	0.56	0.58	0.60	0.63	0.65	0.68	0.69	0.73	0.75	0.79	0.82	0.86	0.88	0.93	0.96	1.01	1.04	1.10	1.15	1.22	1.26
33	0.56	0.58	0.60	0.62	0.65	0.67	0.70	0.72	0.75	0.78	0.82	0.85	0.88	0.91	0.96	0.99	1.05	1.08	1.14	1.18	1.26	1.30
34	0.58	0.60	0.62	0.64	0.67	0.69	0.72	0.74	0.78	0.80	0.84	0.88	0.91	0.94	0.99	1.02	1.08	1.11	1.18	1.22	1.30	1.34
35	0.60	0.62	0.64	0.66	0.69	0.71	0.74	0.76	0.80	0.83	0.87	0.90	0.94	0.97	1.02	1.05	1.12	1.15	1.21	1.26	1.34	1.38
36	0.62	0.64	0.66	0.68	0.71	0.73	0.77	0.79	0.83	0.85	0.90	0.93	0.97	1.00	1.05	1.09	1.15	1.18	1.25	1.30	1.38	1.42
37	0.64	0.65	0.68	0.70	0.73	0.75	0.79	0.81	0.85	0.88	0.92	0.96	1.00	1.03	1.08	1.12	1.18	1.22	1.29	1.34	1.42	1.47
38	0.66	0.67	0.70	0.72	0.76	0.77	0.81	0.83	0.88	0.90	0.95	0.99	1.03	1.06	1.11	1.15	1.22	1.25	1.32	1.38	1.46	1.51
39	0.67	0.69	0.72	0.74	0.78	0.80	0.83	0.86	0.90	0.93	0.98	1.01	1.06	1.09	1.14	1.18	1.25	1.29	1.36	1.41	1.50	1.55
40	0.69	0.71	0.74	0.76	0.80	0.82	0.86	0.88	0.93	0.95	1.00	1.04	1.09	1.12	1.18	1.22	1.29	1.32	1.40	1.45	1.54	1.59
41	0.71	0.73	0.76	0.78	0.82	0.84	0.88	0.90	0.95	0.98	1.03	1.07	1.12	1.15	1.21	1.25	1.32	1.36	1.44	1.49	1.58	1.64
42	0.73	0.75	0.78	0.80	0.84	0.86	0.90	0.93	0.98	1.00	1.06	1.10	1.14	1.18	1.24	1.28	1.36	1.40	1.47	1.53	1.62	1.68
43	0.75	0.77	0.80	0.83	0.86	0.89	0.93	0.95	1.00	1.03	1.08	1.13	1.17	1.21	1.27	1.31	1.39	1.43	1.51	1.57	1.66	1.72
44	0.77	0.79	0.82	0.85	0.88	0.91	0.95	0.98	1.03	1.05	1.11	1.16	1.20	1.24	1.30	1.35	1.42	1.47	1.55	1.61	1.71	1.76
45	0.79	0.81	0.84	0.87	0.91	0.93	0.97	1.00	1.05	1.08	1.14	1.18	1.23	1.27	1.33	1.38	1.46	1.50	1.59	1.65	1.75	1.81

Fonte: Ministério da Previdência Social

A reforma foi importante ao introduzir o fator previdenciário para acabar com a possibilidade de pessoas se aposentarem antes de 50 anos de idade com benefício integral, como acontecia graças à aposentadoria por tempo de contribuição. Basta olharmos para o resto do mundo e perceber que nenhum país com as mesmas condições econômicas que o Brasil concede este tipo de benefício, já que a situação não é sustentável no longo prazo.

O governo através do fator previdenciário, pretende desestimular as pessoas a obterem aposentadorias tão precoces. Muitas ao se depararem com a perda que teriam nos seus benefícios caso se aposentassem mais cedo, desistem da idéia e permanecem no sistema. Mas o fato dos contribuintes não perderem o direito adquirido antes da Emenda, faz com que o fator previdenciário só traga benefícios maiores nas próximas gerações, quando os trabalhadores de hoje começarem a se aposentar e desse modo, todos os trabalhadores do setor privado estejam enquadrados na nova legislação.

A contribuição que incidia também sobre os inativos foi extinta em outubro de 2000 pelo Supremo Tribunal Federal, por ser considerada inconstitucional, juntamente

com as diferentes alíquotas sobre os salários dos ativos. O que temos hoje é uma contribuição unificada dos ativos em 11% e nenhuma participação dos inativos na receita do sistema.

Esta primeira reforma ficou limitada a adequar a previdência a nova distribuição demográfica da população e a uma tentativa de contenção do déficit, atuando principalmente no regime dos trabalhadores privados (grupo no qual o fator previdenciário passou a incidir). Porém, ela atinge uma minoria dos indivíduos, já que incide apenas nas pessoas que tinham idade precoce para se aposentar e em quem se aposentar depois da Emenda. Os atuais aposentados não tiveram os direitos adquiridos perdidos.

Mas os dados mostram que o déficit do INSS continuou a crescer, ou seja, mesmo após a reforma há outros fatores que contribuem para o aumento das despesas e que precisam ser controlados. Podemos citar o aumento real do salário mínimo e sua vinculação com o piso previdenciário e aumento do número de auxílios doença pagos. Ambos serão temas nos capítulos seguintes.

As reformas introduzidas em 1998 modificaram a trajetória de crescimento da necessidade de financiamento, mas não foram suficientes para reduzi-la a patamares aceitáveis. Dessa forma, em 2003, a discussão da reforma da Previdência entrou como prioridade na agenda política do novo governo. Diversas propostas de Reforma da Previdência dos Servidores Públicos Cíveis foram discutidas e estudadas neste período, culminando com a publicação da Emenda Constitucional nº. 41/03.

5.2. Governo Lula

No dia 11 de dezembro de 2003, o Senado Federal votou e aprovou, em segundo turno, a proposta de Emenda Constitucional nº 67-SF, consolidada posteriormente na Emenda Constitucional nº 41/03. As discussões acerca do tema sempre estiveram presentes nos debates políticos, mas foi em outubro daquele ano que o governo promoveu o Seminário Internacional “Reforma da Previdência: O Brasil e a Experiência Internacional”, uma parceria do Ministério da Previdência Social e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE¹, que impulsionou a tomada de decisão. A Reforma aprovada foi concluída em tempo inferior a previsão dos analistas

¹ OCDE é uma instituição criada em 1961 e reúne 30 países-membro para discutir, desenvolver e conciliar políticas sociais e econômicas

políticos e teve uma discussão bastante democrática e divulgada, apesar de alterações nas leis previdenciárias sempre serem assuntos delicados.

A reforma do governo Lula buscou complementar a realizada pelo seu antecessor, porém, ela pode ser considerada um avanço em relação a outra reforma pelo fato de ter atacado alguns privilégios dos funcionários públicos. Buscou-se através da equiparação dos deveres e direitos previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores privados trazer mais justiça social, já que havia diversos desequilíbrios estruturais que não seriam sustentados no médio e longo prazo. É claro, que os servidores já participantes do sistema terão direitos adquiridos, sendo as novas normas vigentes apenas para os futuros ingressantes.

Dentre os desequilíbrios existentes podemos citar a idade mínima de aposentadoria para funcionários públicos 53 anos para homens e 48 anos para mulheres e a possibilidade de aposentadoria com integralidade do último salário recebido, sem teto de benefícios. Assim, estas características do sistema o deixavam incompatível com a realidade brasileira e com o número crescente de benefícios a serem pagos. Era preciso uma alteração urgente.

Podemos dizer que a Emenda nº 41 trouxe mudanças tanto paramétricas quanto estruturais para o sistema. As primeiras são aquelas que introduzem alterações no plano de benefícios previdenciários, sem, alterar sua forma de financiamento. Já as mudanças estruturais são as que alteram as formas de financiamento.

Dentre as reformas paramétricas, destacam-se:

- Modificação da fórmula de cálculo para os moldes da utilizada no INSS, de modo a acabar com a base no salário de final de carreira, mas com a criação de regras de transição para os atuais servidores. A partir de agora as aposentadorias e pensões dos servidores também tinham como base a média dos salários de contribuição ao longo da sua fase contributiva;

- Regras de Elegibilidade. A emenda Constitucional nº 20 havia previsto regras de transição, que permitiam as pessoas que se aposentasse antes de 16 de dezembro de 1998, uma idade de aposentadoria menor àqueles que ingressassem após a data, porém com o pagamento de um pedágio. A Emenda nº 41 acabou com a possibilidade de aposentadoria proporcional desde primeiro grupo. Para o segundo grupo, manteve as regras permanentes, mas desmembrou a aposentadoria integral pelo tempo de serviço do servidor público.

- Idade mínima para aposentadoria dos atuais servidores públicos fixada em 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens), assim como ocorria para os participantes do INSS e respeitando a redução de cinco anos para professores;
- Contribuição dos servidores públicos inativos com 11% do que exceder ao teto estabelecido para o INSS de R\$ 2.400,00 (atualmente R\$ 2.668,15);
- Fixou teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias do setor público;
- Aplicação do Teto Remuneratório Geral (Federal, Estadual e Municipal), acabando-se as superapostadorias e os supersalários;
- Instituição de alíquota de contribuição mínima em Estados e Municípios, igual à do governo federal;
- Unificação dos órgãos gestores dos RPPS em cada ente federado;
- Sistema especial de inclusão previdenciária de trabalhadores de baixa renda, com o objetivo de manter o princípio contributivo, mas com redução da alíquota de contribuição para contribuintes individuais (estudantes, donas de casa, trabalhadores por conta própria e avulsos) de 20% para 8%, sempre que a base de contribuição for o salário mínimo;
- Criação de incentivos à permanência em atividade dos servidores que completam as regras de acesso a aposentadoria;

Dentre as reformas estruturais, temos a possibilidade de previdência complementar para os futuros servidores públicos, que oferecerá aos participantes, planos de contribuição definida.

De acordo com o Ministério da Previdência Social em trabalho publicado em março de 2004, esta reforma do governo Lula teve como motivação estabelecer mais equidade social e sustentabilidade no longo prazo; ajustar-se as transformações demográficas e acabar com o tratamento diferenciado dos contribuintes do INSS e do RGPS, sempre respeitando os direitos adquiridos. Porém, a mesma forma que a primeira, a reforma também só atingiu uma pequena parcela de beneficiários do sistema de previdência, já que as propostas só valiam para os futuros servidores públicos, não alterando os direitos adquiridos dos participantes até então.

A reforma do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos era extremamente necessária, pois sua contribuição negativa para as contas do governo

havia atingido 4% do PIB no final de 2002, segundo dados do Ministério da Previdência Social.

As reformas devem ser entendidas dentro do contexto político da época, para dessa forma ser possível analisar as dificuldades encontradas para as suas aprovações. Modificações na previdência sempre sofrem oposição grande no Congresso, levando vários anos, vide a Emenda nº. 20 do governo FHC que ficou quatro anos para ser aprovada e bem diferente da proposta original, para serem instituídas.

O principal obstáculo à adoção de alterações na previdência, reside no fato de que nenhum político quer ser o responsável por “retirar” ou “diminuir” os benefícios da população. Dentro da cultura brasileira, onde prevalece o Estado paternalista, ir contra essa idéia de proteção social e a favor de uma estabilidade nas contas do governo pode custar caro, principalmente nas eleições seguintes, já que os políticos defensores das mudanças sempre serão acusados de terem prejudicado os trabalhadores.

Mesmo com as importantes mudanças trazidas pelos dois presidentes, muita coisa ainda precisa ser feita já que as reformas atingiram uma parcela pequena do total de participantes do INSS e dos servidores públicos. O ritmo de crescimento do déficit nas contas da previdência persiste e a proporção da previdência em relação aos gastos totais do governo central continua crescendo ao longo dos últimos anos, como foi tratado no segundo capítulo. Assim, a preocupação permanece já que são gastos permanentes e sem margem de manobra.

As reformas realizadas até o momento não trouxeram grandes modificações na estrutura previdenciária e afetaram uma parcela pequena dos contribuintes dos dois regimes, mas mesmo assim foram indispensáveis para o futuro equilíbrio do sistema.

6. Os Números da Previdência Social

O presente capítulo pretende fazer um panorama das contas da Previdência Social. Para isso, está dividido em uma análise do setor privado, gerido pelo INSS e do setor público, administrado pelo Regime Jurídico Único (RJU). Para entender como chegamos à situação tão preocupante que vivemos hoje, é preciso olhar o crescimento de beneficiários, contribuintes e as variáveis externas que impactaram negativamente o sistema (descritas detalhadamente no *Capítulo 7*). Porém para avaliação dos números devemos considerar também a composição de cada item dos gastos e seu ritmo de crescimento, isto é, avaliar se as despesas estão concentradas em benefícios de longo prazo (aposentadorias) ou de médio prazo (auxílios doença, maternidade).

A divisão entre os dois regimes para estudo tem como objetivo captar melhor as diferenças e proximidades entre eles. A análise restringe-se aos governos do FHC e do Lula, nos quais ocorreram as duas reformas previdenciárias já citadas.

6.1. Benefícios

A Previdência Social usa os benefícios para cobrir: doenças, invalidez, morte, idade avançada, além de auxílio-maternidade e salário-família, aposentadorias e pensões. Existem dois tipos de benefícios: de prestação continuada, que são aqueles pagos mensalmente até que alguma causa provoque sua cessação e os benefícios de prestação única, pagos, como o próprio nome diz, de uma só vez.

Na estrutura das contas da Previdência Social, o processo de entrada e saída dos benefícios é dividido em 3 etapas. A *Tabela 6.1* mostra a variação na quantidade de benefícios, de acordo com a sua classificação.

Tabela 6.1:

Variação da quantidade de benefícios

	Ativos	Concedidos	Emitidos	Cessados
1994-1995	-	-7,4	4,2	-9,3
1995-1996	-	13,1	3,9	1,9
1996-1997	-	8,1	5,6	7,2
1997-1998	-	-0,4	5,3	13,3
1998-1999	-	-4,1	3,6	-89,1
1999-2000	-	31,0	3,7	1181,9
2000-2001	-	-3,1	3,4	2,1
2001-2002	4,9	35,4	3,8	21,0
2002-2003	0,9	-8,3	4,0	4,6
2003-2004	5,5	12,6	4,8	-4,1
2004-2005	3,3	-0,9	4,7	12,1

Fonte: Dataprev e AEPS 2005

A primeira etapa é a Concessão, que corresponde ao fluxo de entrada de novos benefícios no sistema. A previdência social concedeu 4,0 milhões de benefícios (dos quais, 87,5% foram previdenciários), totalizando R\$ 2,1 bilhões em 2005. O valor foi 10,2% acima do total de 2004, porém, a quantidade teve recuo de 0,9%, com maior queda nos benefícios rurais, que representam 24,5% do total. O auxílio-doença previdenciário foi o benefício que teve a maior participação, tanto na quantidade quanto no valor, 47% e 52,7%, respectivamente. Já o valor médio dos benefícios concedidos aumentou em 11,3% de 2005 para 2004, atingindo R\$ 524,85, com destaque para o crescimento de 107% do valor médio dos benefícios urbanos com relação aos rurais. (Tabelas 6.2 e 6.3).

Tabela 6.2:

Quantidade de Benefícios Concedidos (Milhões)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BENEFÍCIOS DO RGPS	2,007	1,871	1,776	2,039	2,074	2,024	2,733	2,677	3,583	3,309	3,534	3,637
Previdenciários	1,831	1,673	1,588	1,848	1,898	1,860	2,563	2,526	3,379	3,144	3,349	3,460
Aposentadorias	0,895	0,679	0,651	0,846	0,834	0,726	0,671	0,560	0,763	0,757	0,849	0,871
Tempo de Contribuição	0,222	0,316	0,320	0,417	0,298	0,144	0,115	0,111	0,160	0,139	0,148	0,155
Idade	0,556	0,250	0,231	0,299	0,392	0,399	0,408	0,324	0,429	0,444	0,487	0,451
Invalidez	0,117	0,112	0,100	0,130	0,145	0,182	0,148	0,125	0,175	0,175	0,215	0,266
Pensões por Morte	0,318	0,329	0,276	0,280	0,283	0,278	0,292	0,272	0,326	0,302	0,328	0,320
Auxílios	0,577	0,587	0,577	0,611	0,635	0,657	0,771	0,797	1,295	1,379	1,735	1,872
Aux Doença	0,574	0,584	0,574	0,607	0,631	0,653	0,767	0,794	1,288	1,371	1,726	1,861
Aux Reclusão	0,003	0,003	0,003	0,004	0,003	0,003	0,003	0,003	0,005	0,006	0,008	0,008
Aux Acidente	0,000	0,000	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,002	0,002	0,002	0,003
Salário-Maternidade	0,040	0,077	0,084	0,110	0,145	0,199	0,829	0,896	0,995	0,705	0,436	0,397
Outros	0,002	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Acidentários	0,176	0,198	0,188	0,191	0,176	0,164	0,170	0,152	0,204	0,165	0,185	0,177
Aposentadoria por Invalidez	0,004	0,005	0,006	0,007	0,007	0,008	0,009	0,007	0,010	0,009	0,009	0,010
Pensão por Morte	0,005	0,005	0,004	0,004	0,003	0,003	0,003	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002
Auxílios Act	0,167	0,188	0,178	0,180	0,166	0,153	0,158	0,142	0,192	0,155	0,174	0,166
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	0,074	0,056	0,404	0,318	0,273	0,227	0,217	0,179	0,285	0,236	0,459	0,318
Amparos Assistenciais	0,000	0,000	0,385	0,310	0,268	0,225	0,215	0,178	0,284	0,236	0,458	0,318
Pensão Mensal Vitalícia	0,004	0,002	0,002	0,003	0,002	0,001	0,001	0,001	0,001	0,000	0,001	0,001
Rendas Mensais Vitalícias	0,071	0,053	0,017	0,005	0,003	0,001	0,001	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
TOTAL	2,081	1,927	2,180	2,357	2,347	2,251	2,949	2,856	3,868	3,545	3,994	3,956

Fonte: Dataprev e AEPS 2005.

Tabela 6.3:

Valor dos Benefícios Concedidos (R\$ Bilhões)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BENEFÍCIOS DO RGPS	0,215	0,425	0,493	0,633	0,620	0,583	0,865	0,940	1,413	1,544	1,768	1,985
Previdenciários	0,190	0,375	0,437	0,569	0,559	0,524	0,796	0,873	1,311	1,448	1,653	1,872
Aposentadorias	0,093	0,184	0,217	0,311	0,270	0,199	0,197	0,198	0,299	0,335	0,412	0,473
Tempo de Contribuição	0,052	0,135	0,165	0,236	0,173	0,085	0,075	0,080	0,117	0,116	0,129	0,142
Idade	0,032	0,032	0,034	0,047	0,063	0,067	0,075	0,070	0,107	0,130	0,157	0,163
Invalidez	0,009	0,016	0,018	0,027	0,034	0,047	0,047	0,047	0,075	0,089	0,126	0,168
Pensões por Morte	0,030	0,056	0,060	0,068	0,073	0,076	0,089	0,093	0,125	0,135	0,163	0,175
Auxílios	0,064	0,128	0,150	0,176	0,195	0,219	0,282	0,318	0,560	0,715	0,956	1,099
Doença	0,064	0,127	0,149	0,175	0,194	0,218	0,281	0,317	0,558	0,712	0,952	1,094
Reclusão	0,000	0,000	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,002	0,003	0,003	0,004
Acidente	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001
Salário-Maternidade	0,002	0,007	0,010	0,015	0,021	0,029	0,229	0,265	0,327	0,262	0,121	0,125
Outros	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Acidentários	0,025	0,049	0,056	0,063	0,061	0,059	0,068	0,067	0,101	0,097	0,115	0,113
Aposentadoria por Invalidez	0,001	0,001	0,002	0,003	0,003	0,003	0,004	0,004	0,006	0,006	0,008	0,009
Pensão por Morte	0,001	0,002	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
Auxílios	0,024	0,047	0,053	0,059	0,057	0,055	0,063	0,061	0,094	0,089	0,106	0,103
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	0,004	0,005	0,045	0,037	0,035	0,031	0,032	0,031	0,056	0,055	0,116	0,091
Total	0,219	0,430	0,538	0,670	0,655	0,614	0,897	0,971	1,468	1,599	1,884	2,076

Fonte: Dataprev e AEPS 2005.

A segunda etapa corresponde aos benefícios mantidos, isto é, benefícios ativos e suspensos constantes no cadastro. Ao tratar de benefícios ativos, consideram-se aqueles

que realmente geram pagamentos mensais e compõem, junto com os benefícios suspensos (temporariamente), o estoque total no sistema.

Os benefícios previdenciários responderam em 2005 por 85% dos 23,4 milhões de benefícios ativos, que teve aumento de 3,3% com relação a 2004. As aposentadorias por idade corresponderam a 28,4% deste total contra 15,4% das aposentadorias por tempo de contribuição. Quanto aos valores, houve um aumento de 13,6% com relação a 2004, atingindo R\$ 11,2 bilhões, sendo 80,6% destinado a clientela urbana. A aposentadoria por tempo de contribuição representou 31,9% do valor contra 19,9% das aposentadorias por idade. E o valor médio dos benefícios ativos aumentou em 10% (R\$ 477,19) com relação ao ano anterior (*Tabelas 6.4 e 6.5*).

Tabela 6.4:

Quantidade de Benefícios Ativos

	2001	2002	2003	2004	2005
BENEFÍCIOS DO RGPS	18.099.051	18.953.487	19.198.375	20.073.746	20.665.555
Previdenciários	17.431.361	18.254.224	18.482.780	19.341.644	19.941.696
Aposentadorias	11.618.556	11.982.475	11.999.381	12.438.019	12.893.801
Tempo de Contribuição	3.320.582	3.405.875	3.470.588	3.540.525	3.612.822
Idade	6.004.949	6.224.270	6.151.779	6.422.806	6.654.286
Invalidez	2.293.025	2.352.330	2.377.014	2.474.688	2.626.693
Pensões por Morte	5.231.740	5.412.042	5.456.123	5.614.904	5.765.181
Auxílios	523.974	767.472	999.014	1.257.467	1.255.719
Doença	510.592	751.283	978.607	1.232.583	1.225.043
Reclusão	8.836	10.241	12.941	15.891	19.484
Acidente	4.546	5.948	7.466	8.993	11.192
Salário-Maternidade	52.163	87.912	24.680	28.046	24.475
Outros	4.928	4.323	3.582	3.208	2.520
Acidentários	667.690	699.263	715.595	732.102	723.859
Aposentadoria por Invalidez	112.419	119.267	124.908	131.215	138.339
Pensão por Morte	129.142	129.971	129.943	130.033	129.847
Auxílios	426.129	450.025	460.744	470.854	455.673
Doença	73.870	94.870	106.400	118.035	104.365
Acidente	255.147	259.531	261.164	261.767	263.001
Suplementar	97.112	95.624	93.180	91.052	88.307
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	2.222.760	2.369.241	2.318.930	2.616.382	2.780.846
Amparos Assistenciais	1.333.552	1.553.847	1.691.314	2.049.644	2.268.485
Portador de Deficiência	866.463	971.452	1.029.084	1.121.275	1.207.318
Idoso	467.089	582.395	662.230	928.369	1.061.167
Pensões Mensais Vitalícias	18.556	18.056	17.634	17.496	17.093
Rendas Mensais Vitalícias	870.652	797.338	609.982	549.242	495.268
Rmv Invalidez	514.617	475.924	402.122	368.827	338.612
Rmv Idade	356.035	321.414	207.860	180.415	156.656
Total	20.321.811	21.322.728	21.517.305	22.690.128	23.446.401

Fonte: Dataprev e AEPS 2005

Tabela 6.5:

Valor total dos Benefícios Ativos (R\$ Bilhões)

	2002	2003	2004	2005
BENEFÍCIOS DO RGPS	6,87	8,66	9,84	10,35
Previdenciários	6,42	8,10	9,16	10,01
Aposentadorias	6,20	7,82	8,85	6,93
Tempo de Contribuição	4,42	5,50	6,12	3,57
Idade	2,45	3,00	3,26	2,23
Invalidez	1,35	1,69	1,91	1,14
Pensões por Morte	0,63	0,81	0,95	2,27
Auxílios	1,39	1,76	1,98	0,81
Doença	0,34	0,55	0,74	0,79
Reclusão	0,34	0,54	0,73	0,01
Acidente	0,00	0,01	0,01	0,00
Salário-Maternidade	0,00	0,00	0,00	0,01
Outros	0,04	0,01	0,01	0,00
Acidentários	0,00	0,00	0,00	0,33
Aposentadoria por Invalidez	0,22	0,28	0,31	0,09
Pensão por Morte	0,05	0,07	0,08	0,08
Auxílios	0,05	0,07	0,07	0,17
Doença	0,11	0,15	0,17	0,08
Acidente	0,05	0,07	0,09	0,08
Suplementar	0,05	0,07	0,07	0,01
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	0,01	0,01	0,01	0,84
Amparos Assistenciais	0,45	0,56	0,68	0,68
Portador de Deficiência	0,31	0,41	0,53	0,36
Idoso	0,19	0,25	0,29	0,32
Pensões Mensais Vitalícias	0,12	0,16	0,24	0,01
Rendas Mensais Vitalícias	0,01	0,01	0,01	0,15
Rmv Invalidez	0,13	0,15	0,14	0,10
Rmv Idade	0,09	0,10	0,10	0,05
Total	6,88	8,66	9,85	11,19

Fonte: Dataprev e AEPS 2005

Para contabilizar o fluxo de saída dos benefícios do sistema, utiliza-se o conceito de benefícios cessados, isto é, quando o segurado perde o direito de receber o benefício. Esta é a terceira etapa da estrutura (Tabela 6.6). A defasagem comumente ocorrida entre a comunicação e o efetivo cessamento do benefício, leva a revisões posteriores nos dados divulgados. Os dois motivos mais comuns para gerar a cessão de um benefício são a “volta ao trabalho” e a morte do segurado, 64,8% e 16,1%, respectivamente. A previdência aumentou em 12,1% o número de benefícios cessados em 2005, atingindo 2,9 milhões. A clientela urbana foi responsável por 76,9% deste total, além de 88,9% do total ser de benefícios previdenciários.

Tabela 6.6:

Quantidade de Benefícios Cessados (Milhões)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
BENEFÍCIOS DO RGPS	1,25	1,13	1,15	1,24	1,40	0,16	1,99	2,03	2,46	2,57	2,46	2,78
Previdenciários	1,10	0,97	1,00	1,08	1,25	0,16	1,83	1,89	2,29	2,41	2,29	2,58
Aposentadorias	0,28	0,27	0,28	0,28	0,29	0,16	0,33	0,34	0,37	0,37	0,38	0,37
Tempo de Contribuição	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07
Idade	0,14	0,14	0,14	0,14	0,15	0,04	0,17	0,18	0,20	0,20	0,20	0,19
Invalidez	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10
Pensões por Morte	0,18	0,10	0,09	0,10	0,10	0,00	0,13	0,14	0,16	0,16	0,17	0,16
Auxílios	0,58	0,52	0,54	0,59	0,64	0,00	0,74	0,70	1,01	1,16	1,38	1,76
Doença	0,58	0,52	0,54	0,59	0,64	0,00	0,74	0,70	1,01	1,16	1,38	1,76
Reclusão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Acidente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Salário-Maternidade	0,04	0,07	0,08	0,11	0,22	0,00	0,64	0,72	0,75	0,72	0,35	0,29
Outros	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Acidentários	0,15	0,16	0,15	0,15	0,16	0,00	0,16	0,14	0,17	0,16	0,17	0,19
Aposentadoria por Invalidez	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pensão por Morte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Auxílios	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,00	0,15	0,13	0,16	0,15	0,17	0,19
Doença	0,14	0,15	0,14	0,15	0,15	0,00	0,15	0,13	0,16	0,14	0,16	0,18
Acidente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Suplementar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	0,08	0,07	0,08	0,08	0,09	0,00	0,10	0,10	0,12	0,13	0,13	0,13
Amparos Assistenciais	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,00	0,04	0,04	0,06	0,07	0,08	0,08
Portador de Deficiência	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,00	0,02	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04
Idoso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04
Pensões Mensais Vitalícias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rendas Mensais Vitalícias	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05
Rmv Invalidez	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Rmv Idade	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Total	1,33	1,20	1,23	1,32	1,49	0,16	2,09	2,13	2,58	2,70	2,59	2,90

Fonte: Dataprev e AEPS 2005

Os benefícios emitidos são aqueles de prestação continuada ativos no sistema. Em 2005, tanto a quantidade quanto o valor destes benefícios aumentou, 4,7% e 12,4%, respectivamente, com relação a 2004. Os benefícios previdenciários representaram 90,3% do valor total, sendo 38% destinado a aposentadoria por tempo de contribuição da clientela urbana, e na clientela rural, 62% para aposentadoria por idade. Os créditos urbanos tiveram aumento de 12,1% em relação a 2004, atingindo 81,2% do valor total. O valor dos créditos urbanos está concentrado no valor de até um piso previdenciário (51% do total). Considerando a data de início do benefício, o valor médio emitido para os homens foi de R\$ 581,63 contra R\$ 414,64 para mulheres (Tabela 6.7).

Tabela 6.7:

Quantidade de Benefícios Emitidos (Milhões)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BENEFÍCIOS DO RGPS	163,08	170,88	177,37	184,22	193,64	199,92	206,84	213,48	221,37	229,86	239,80
Previdenciários	156,67	164,16	170,38	176,94	186,05	192,15	198,91	205,34	212,91	221,18	230,86
Aposentadorias	102,39	107,69	111,79	116,42	123,22	128,13	132,29	136,00	139,10	143,41	148,56
Tempo de Contribuição	23,63	26,29	29,61	33,20	37,58	38,98	39,79	40,51	41,30	42,26	43,31
Idade	54,68	57,11	57,81	58,66	60,52	63,18	65,76	68,16	70,06	72,54	75,71
Invalidez	24,09	24,28	24,37	24,56	25,11	25,96	26,74	27,33	27,75	28,61	29,54
Pensões por Morte	47,31	49,68	51,83	53,78	56,19	57,64	59,44	61,31	63,13	64,82	66,73
Auxílios	6,31	6,29	6,36	6,33	6,18	5,83	5,77	6,52	8,94	11,40	15,00
Doença	6,24	6,21	6,26	6,22	6,10	5,75	5,67	6,38	8,77	11,19	14,75
Reclusão	0,07	0,08	0,09	0,11	0,07	0,06	0,06	0,09	0,10	0,12	0,15
Acidente	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,08	0,10
Salário-Maternidade	0,07	0,15	0,21	0,28	0,36	0,47	1,35	1,44	1,68	1,51	0,52
Outros	0,59	0,34	0,20	0,13	0,10	0,08	0,07	0,06	0,06	0,05	0,04
Acidentários	6,40	6,73	6,98	7,28	7,59	7,77	7,92	8,14	8,47	8,68	8,95
Aposentadoria por Invalidez	0,97	1,00	1,04	1,10	1,16	1,22	1,29	1,37	1,44	1,52	1,59
Pensão por Morte	1,37	1,40	1,44	1,47	1,51	1,53	1,54	1,55	1,56	1,56	1,56
Auxílios	4,07	4,32	4,50	4,70	4,92	5,02	5,09	5,22	5,47	5,60	5,79
Doença	0,59	0,73	0,82	0,90	0,97	0,96	0,92	0,96	1,17	1,28	1,49
Acidente	2,19	2,32	2,44	2,62	2,77	2,88	2,99	3,09	3,14	3,17	3,19
Suplementar	1,29	1,28	1,23	1,19	1,19	1,18	1,18	1,18	1,16	1,14	1,11
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	15,30	14,97	15,72	19,68	21,10	22,63	23,89	25,05	26,16	27,47	29,94
Amparos Assistenciais	0,00	0,00	1,54	6,48	8,89	11,37	13,51	15,49	17,46	19,58	22,79
Portador de Deficiência	0,00	0,00	1,32	5,69	7,16	8,21	9,18	10,16	11,08	12,05	12,93
Idoso	0,00	0,00	0,22	0,80	1,73	3,16	4,33	5,33	6,38	7,53	9,86
Pensões Mensais Vitalícias	0,13	0,16	0,18	0,20	0,23	0,23	0,23	0,23	0,22	0,22	0,21
Rendas Mensais Vitalícias	15,17	14,80	14,00	12,99	11,98	11,03	10,15	9,34	8,47	7,68	6,94
Rmv Invalidez	8,70	8,57	8,23	7,75	7,25	6,78	6,32	5,90	5,44	5,02	4,62
Rmv Idade	6,47	6,24	5,77	5,24	4,73	4,25	3,83	3,44	3,03	2,66	2,32
Total	178,38	185,85	193,09	203,89	214,74	222,55	230,73	238,53	247,53	257,33	269,74

Fonte: Dataprev

* Os dados abertos para 2005 ainda não encontram-se no base de dados no MPAS, apenas os comentários a cerca dos mesmos.

6.2. Arrecadação

Segundo o Ministério da Previdência Social, arrecadação “compreende as atividades relacionadas com o recolhimento de receitas de contribuições sociais, patrimoniais e de outras importâncias devidas à Previdência Social, previstas na legislação”.

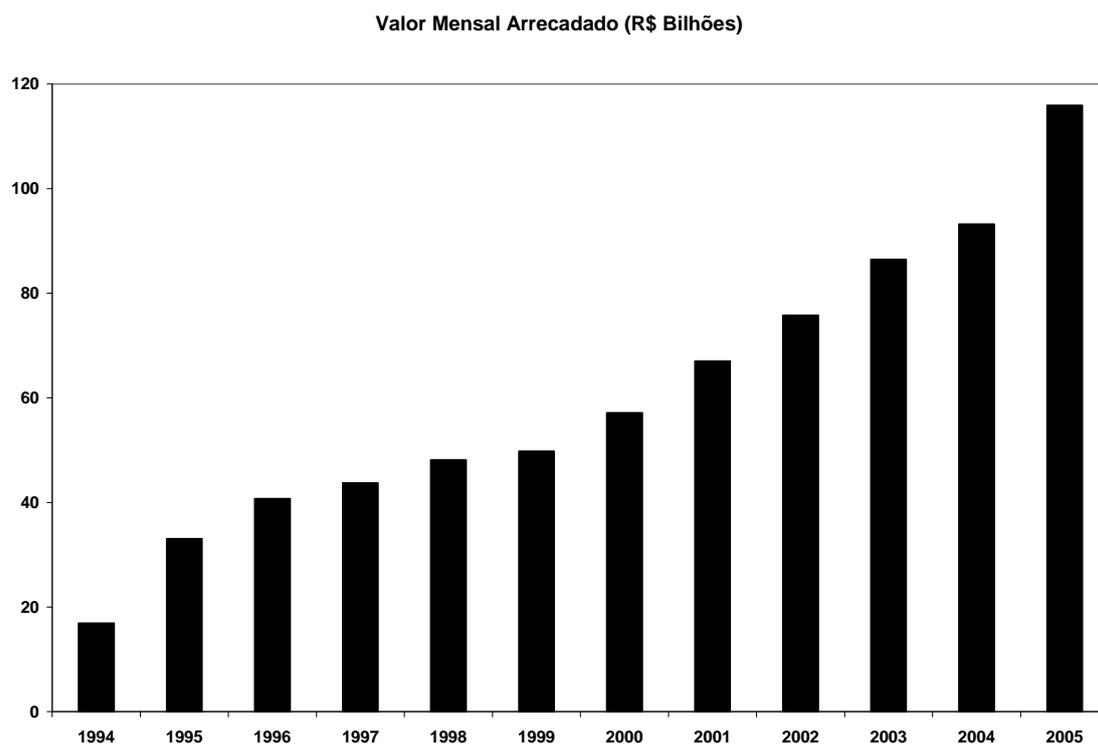
O valor arrecadado teve aumento de 24,3% em 2005 em relação a 2004, atingindo um total de R\$ 115,9 bilhões. Destaque para o aumento da arrecadação das empresas (85,8% do total, considerando a parcela do empregados e o seguro de acidente de trabalho) e dos contribuintes individuais, em 15,2% e 12,2%, respectivamente (*Tabela 6.8 e Gráfico 6.1*).

Tabela 6.8:

Valor Mensal Arrecadado (R\$ Bilhões)													
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
1994	0,26	0,31	0,42	0,35	0,77	1,16	1,51	1,86	1,69	2,17	2,19	4,22	16,92
1995	2,24	2,32	2,62	2,95	2,36	2,61	2,76	2,55	2,56	2,79	2,62	4,71	33,08
1996	3,08	3,04	2,81	2,69	2,98	3,13	3,31	3,63	3,17	3,79	3,21	5,87	40,71
1997	3,46	3,35	3,22	3,47	3,11	3,30	3,37	3,59	3,60	3,69	3,65	5,89	43,68
1998	6,03	3,93	3,72	3,83	3,81	3,84	3,83	3,89	3,82	3,79	3,76	3,88	48,13
1999	3,68	3,66	3,86	3,76	3,78	3,87	3,91	3,92	4,04	4,04	4,23	7,04	49,78
2000	4,15	4,23	4,19	4,28	4,50	4,42	4,71	4,74	4,57	4,86	4,80	7,69	57,16
2001	4,98	4,90	5,07	5,23	5,50	5,70	5,11	5,47	5,18	5,20	5,80	8,90	67,03
2002	5,58	5,32	5,66	5,77	5,91	5,67	6,45	6,08	6,25	6,39	6,63	10,11	75,80
2003	5,95	6,59	6,04	6,26	6,61	6,78	6,48	7,41	7,07	7,23	7,36	12,67	86,46
2004	6,37	0,80	7,65	7,40	8,11	7,80	7,91	8,55	8,02	8,07	8,63	13,92	93,22
2005	8,43	8,46	8,72	8,61	9,33	8,94	9,31	9,29	9,02	9,75	9,75	16,27	115,90

Fonte: Dataprev

Gráfico 6.1:



O aumento da receita pode ser explicado pela melhora nos mecanismos de arrecadação, mas também principalmente pelo aumento das alíquotas dos impostos cobrados, o que levou a carga tributária de 27,9% do PIB em 1994 para 37,7% em 2005. Os fatores que afetam a arrecadação são: comportamento do mercado de trabalho, já que mais trabalhadores com carteira assinada significa maior número de contribuintes;

empenho gerencial (como reconhecimento de créditos, por exemplo) e elevação do teto do INSS (R\$ 2.668,15 atualmente).

6.3. Contribuintes

Os contribuintes para o sistema da Previdência Social são: empresas, empregador doméstico e trabalhadores, além dos segurados facultativos, que se filiam ao sistema por vontade própria. Para cada um existe uma alíquota de contribuição específica. As informações sobre os contribuintes, tanto empregadores quanto trabalhadores, são obtidas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Dentro desta base de dados, o mais importante é a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), que deve ser entregue mensalmente por todos que estejam sujeitos ao recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

É preciso muito cuidado na contagem de contribuintes para o sistema, para que a mesma pessoa não seja contada duas ou mais vezes. Deve-se analisar como os contribuintes podem se cadastrar no sistema de acordo com o tipo de contribuição. Ocorre um cruzamento das informações vindas do GFIP com aquelas do GPS (Guia da Previdência Social). Em 2005, o número de contribuintes pessoas físicas atingiu 44,2 milhões, sendo 77,3% trabalhadores empregados (*Tabela 6.9*). Lembrando que o número de contribuintes está relacionado com o nível de emprego formal da economia.

Tabela 6.9:

Número de contribuintes pessoas físicas, por sexo, segundo os grupos de idade

	2003			2004			2005		
	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino
Até 19 anos	1.380.309	841.507	538.782	1.320.816	802.617	518.180	1.643.551	988.251	651.574
20 a 24 anos	6.247.243	3.763.630	2.483.053	6.304.948	3.794.124	2.510.570	6.863.412	4.089.420	2.744.997
25a 29 anos	6.630.114	3.986.190	2.640.561	7.051.540	4.222.609	2.826.257	7.582.624	4.504.671	3.066.946
30 a 34 anos	5.795.971	3.492.006	2.300.418	6.111.454	3.667.027	2.440.777	6.445.715	3.840.488	2.599.585
35 a 39 anos	5.276.779	3.156.631	2.117.382	5.455.808	3.249.103	2.203.902	5.658.567	3.347.364	2.307.532
40 a 44 anos	4.466.689	2.661.428	1.802.918	4.731.545	2.800.909	1.928.392	4.982.699	2.924.634	2.055.476
45 a 49 anos	3.507.627	2.101.181	1.404.299	3.721.755	2.215.770	1.503.944	3.945.472	2.329.603	1.613.651
50 a 54 anos	2.424.637	1.471.366	951.650	2.622.074	1.581.946	1.038.537	2.794.370	1.676.343	1.116.340
55 a 59 anos	1.488.081	866.915	619.955	1.591.204	929.455	660.508	1.720.817	1.005.146	714.432
60 a 64 anos	785.699	486.856	298.201	801.118	502.659	297.857	820.750	515.833	304.376
65 a 69 anos	304.945	205.844	98.835	305.041	203.046	101.754	308.607	204.625	103.769
70 anos ou mais	160.735	113.425	46.844	170.608	118.425	51.711	176.388	121.821	54.154
Ignorada	1.381.623	44.935	26.746	1.896.412	42.230	25.424	1.227.424	38.337	22.625
Total Anual	39.850.452			42.084.323			44.170.396		

Fonte: Dataprev

*Dados sobre o sexo "ignorado" estão considerados no total, porém não aparecem detalhadamente na tabela

6.4. Setor Privado - INSS

Como mencionado anteriormente, todos os trabalhadores privados com carteira assinada são segurados do Regime Geral da Previdência Social, gerido pelo INSS, que atualmente possui cerca de 23 milhões de segurados (3,5% a mais que em 2004), entre trabalhadores urbanos e rurais e déficit em torno de 2% do PIB. O desequilíbrio nas contas foi fortalecido pela Constituição de 1988 e sua ampliação do conceito de Seguridade Social. A despesa com INSS que representava 25% das despesas primária do Governo Central em 1991, chegou a 41% em 2005.

Tabela 6.10:

Déficit Previdenciário - INSS (%PIB)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Receita	5,0	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	5,2	5,3	5,2	5,3	5,6
Despesa	5,0	5,3	5,4	5,8	6,0	6,0	6,3	6,5	6,9	7,1	7,5
Resultado	0	-0,1	-0,3	-0,7	-1	-0,9	-1,1	-1,2	-1,7	-1,8	-1,9

Através da *Tabela 6.10*, percebe-se que o resultado do INSS passou de 0% do PIB para 1,9% do PIB em uma década. As despesas vêm aumentando sistematicamente desde 1995, com maior expansão principalmente a partir de 2001, até atingir 7,5% do PIB em 2005. O estimado para este ano é de 7,9% do PIB.

Na análise dos gastos do INSS, começaremos pela sua composição, pois desta forma será entendido por que as despesas passaram de 4,9% do PIB em 1994 para chegar a 7,5% do PIB em 2005. O primeiro fato relevante é o crescimento da participação das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATCs), concedidas aos trabalhadores que completem 35 anos de contribuição, no caso de homens e 30 anos no caso de mulheres.

Este tipo de aposentadoria teve uma taxa de crescimento médio de 11,5% ao ano no período de 1994 a 1998, ano em que representou 39% do total dos gastos e 16,84% do total de benefícios mantidos. Esse pico ocorrido em 1998 pode ser explicado em parte pela antecipação da condição de inativo por parte da população, que temia grandes perdas com a aprovação das medidas da reforma previdenciária discutida no governo. Até 1998, antes da aprovação da Emenda Constitucional nº20, quem completaria o tempo de contribuição não tinha nenhum incentivo a continuar contribuindo.

Outro fato importante é que o valor das ATC são superiores ao valor médio do total de benefícios do INSS, assim, um grande aumento na sua participação, tem grande

impacto nas despesas totais. O valor das ATCs representaram 31,9% do valor total dos gastos com benefícios previdenciários em 2005 (R\$11,2 bilhões). Este tipo especial de aposentadoria foi criado para proteger as pessoas que começam a trabalhar desde cedo, geralmente de baixa renda. Mas como estas pessoas têm dificuldade de comprovar o tempo de trabalho devido a perda de documentos, por exemplo, ou porque trabalham muito tempo no mercado informal, sem carteira assinada, as ATCs acabam indo para as pessoas da classe média (*Tabela 6.11*).

Tabela 6.11:

Valor médio dos benefícios mantidos pelo INSS em 2005

Tipo de Benefício	Valor Médio do benefício em número de SM
Total	1,6
Previdenciários	1,7
Aposentadorias	1,7
Idade	1,1
Tempo de Contribuição	3,1
Invalidez	1,4
Pensões	1,4
Outros	1,1
Acidentários	1,5
Assistenciais	1,1

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2005

Em 2005 o valor médio das ATCs foi de R\$ 915,11. O que contribui para a constatação de que é o benefício mais caro, é o fato de que mais de 30% das novas ATCs possuem valor acima de 4 salários mínimos, enquanto este percentual na aposentadoria por idade não chega nem a 10%. As *Tabelas 6.12 e 6.13* referem-se aos benefícios urbanos concedidos, isto é, ao fluxo de entrada de novos benefícios urbanos no sistema previdenciário. Para agravar a situação, a idade das pessoas que recebem a ATCs é menor, logo receberão uma aposentadoria mais cara e por mais tempo ao compararmos com quem recebe aposentadoria por idade.

Tabela 6.12:

Quantidade de aposentadorias urbanas concedidas		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
		414.563	481.527	459.534	545.655	502.319	629.187	520.075	391.726	331.049	293.097	413.254	468.754	550.747	555.648
Idade	1 SM	72.342	68.495	65.058	61.469	44.165	42.065	40.506	35.839	32.022	27.227	35.330	103.618	129.817	96.553
	Até 2 SM	36.477	50.475	36.961	34.051	24.877	25.196	23.612	20.358	25.033	21.411	30.193	39.267	43.020	36.147
	Até 3 SM	15.106	15.597	16.242	16.440	13.215	15.570	15.508	15.072	14.855	12.670	18.028	18.146	20.573	17.070
	Até 4 SM	6.930	6.989	7.453	7.346	6.207	7.693	7.855	7.377	7.245	6.043	8.757	8.558	9.778	8.806
	Acima de 4 SM	7.069	6.666	8.363	10.288	7.832	9.792	9.697	9.820	10.066	8.447	11.697	11.237	12.344	11.556
Total		137.924	148.222	134.077	129.594	96.296	100.316	97.178	88.466	89.221	75.798	104.005	180.826	215.532	170.132
Invalidez	1 SM	43.416	46.101	65.540	56.123	29.020	19.745	46.071	46.816	39.371	34.486	48.316	30.495	45.595	66.394
	Até 2 SM	6.650	23.479	20.090	24.754	38.101	63.982	44.492	63.507	39.552	29.042	40.938	56.976	60.608	70.019
	Até 3 SM	2.042	5.411	7.464	8.129	8.257	11.751	14.361	19.812	18.680	16.359	23.166	23.720	30.865	37.719
	Até 4 SM	959	2.646	3.991	4.119	3.986	5.784	7.375	10.163	10.066	8.880	12.614	12.935	17.247	20.669
	Acima de 4 SM	1.735	4.173	6.311	7.197	7.381	11.374	13.941	19.628	20.161	18.139	24.843	25.303	33.490	37.478
Total		54.802	81.810	103.396	100.322	86.745	112.636	126.240	159.926	127.830	106.906	149.877	149.429	187.805	232.279
Tempo de Contribuição	1 SM	18.155	23.151	20.183	20.060	18.424	22.052	20.896	13.195	10.050	10.567	17.127	16.665	19.763	22.051
	Até 2 SM	27.659	38.425	28.826	31.916	28.719	34.903	28.331	16.952	14.337	14.635	25.313	22.688	25.975	28.813
	Até 3 SM	31.214	37.621	30.196	35.804	35.444	46.919	34.763	18.597	15.731	15.883	26.127	22.707	24.902	27.408
	Até 4 SM	34.345	38.520	28.710	35.253	36.040	47.432	33.869	16.427	13.347	13.279	21.473	18.365	21.685	24.426
	Acima de 4 SM	110.464	113.778	114.146	192.706	200.651	264.929	178.798	78.163	60.533	56.029	69.332	58.074	55.085	50.539
Total		221.837	251.495	222.061	315.739	319.278	416.235	296.657	143.334	113.998	110.393	159.372	138.499	147.410	153.237

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos)

Tabela 6.13:

Participação do piso previdenciário no tipo de aposentadoria urbana (%)

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Idade	1 SM	52,5	46,2	48,5	47,4	45,9	41,9	41,7	40,5	35,9	35,9	34,0	57,3	60,2	56,8
	Até 2 SM	26,4	34,1	27,6	26,3	25,8	25,1	24,3	23,0	28,1	28,2	29,0	21,7	20,0	21,2
	Até 3 SM	11,0	10,5	12,1	12,7	13,7	15,5	16,0	17,0	16,6	16,7	17,3	10,0	9,5	10,0
	Até 4 SM	5,0	4,7	5,6	5,7	6,4	7,7	8,1	8,3	8,1	8,0	8,4	4,7	4,5	5,2
	Acima de 4 SM	5,1	4,5	6,2	7,9	8,1	9,8	10,0	11,1	11,3	11,1	11,2	6,2	5,7	6,8
Invalidez	1 SM	79,2	56,4	63,4	55,9	33,5	17,5	36,5	29,3	30,8	32,3	32,2	20,4	24,3	28,6
	Até 2 SM	12,1	28,7	19,4	24,7	43,9	56,8	35,2	39,7	30,9	27,2	27,3	38,1	32,3	30,1
	Até 3 SM	3,7	6,6	7,2	8,1	9,5	10,4	11,4	12,4	14,6	15,3	15,5	15,9	16,4	16,2
	Até 4 SM	1,7	3,2	3,9	4,1	4,6	5,1	5,8	6,4	7,9	8,3	8,4	8,7	9,2	8,9
	Acima de 4 SM	3,2	5,1	6,1	7,2	8,5	10,1	11,0	12,3	15,8	17,0	16,6	16,9	17,8	16,1
Tempo de Contribuição	1 SM	8,2	9,2	9,1	6,4	5,8	5,3	7,0	9,2	8,8	9,6	10,7	12,0	13,4	14,4
	Até 2 SM	12,5	15,3	13,0	10,1	9,0	8,4	9,6	11,8	12,6	13,3	15,9	16,4	17,6	18,8
	Até 3 SM	14,1	15,0	13,6	11,3	11,1	11,3	11,7	13,0	13,8	14,4	16,4	16,4	16,9	17,9
	Até 4 SM	15,5	15,3	12,9	11,2	11,3	11,4	11,4	11,5	11,7	12,0	13,5	13,3	14,7	15,9
	Acima de 4 SM	49,8	45,2	51,4	61,0	62,8	63,6	60,3	54,5	53,1	50,8	43,5	41,9	37,4	33,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos)

A queda da taxa de fecundidade, o aumento da expectativa de vida ao nascer e de sobrevida ao se aposentar vem alterando a distribuição demográfica do país e com isso impacta diretamente a relação beneficiários/contribuintes, que vem declinando ao longo dos anos com grande velocidade. A aposentadoria por tempo de contribuição acelera esta queda já que permite a aposentadoria precoce do indivíduo. Portanto, a análise da quantidade de benefícios por faixa de idade, mostra uma concentração no intervalo de 45 a 55 anos, que são pessoas que estão em plena capacidade produtiva. Mas se aposentam.

A reforma de 1998 e a introdução do fator previdenciário reduziu um pouco o crescimento das ATCs, já que as idades muito baixa tinham o valor do benefício reduzido por causa do fator. Porém, esta é uma explicação que só poderá ser comprovada no futuro, pois não se sabe ao certo o real impacto das reformas no longo prazo.

O fator responsável por desencadear um aumento crescente das despesas, foi a Constituição de 1988, com o aumento do benefício dos trabalhadores rurais (de meio para um salário mínimo, elevando as despesas imediatamente), possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço (por tempo de contribuição só posteriormente) e vínculo do piso previdenciário ao salário mínimo. Uma mostra clara do impacto foi a expansão das aposentadorias rurais por idade, que dobraram em 1991 quando as leis foram regulamentadas.

Não podemos esquecer que a expansão da relação despesas do INSS/PIB, ocorre devido ao baixo crescimento do PIB nos últimos anos. Como temos um sistema de benefício definido, não há reajustes automáticos das despesas em períodos de baixo crescimento da economia.

Com base nos dados, percebe-se que a idéia de um sistema previdenciário pouco abrangente e que dá pouca assistência a população idosa é errada. As despesas com aposentadorias aumentam todo ano, inclusive o valor real dos benefícios pagos, devido a relação do piso previdenciário com o salário mínimo, além do INSS representar uma parte significativa das despesas do Governo Central. O governo brasileiro dá grande importância a proteção social da população seja por meio das transferências diretas de renda (como o Bolsa Família), seja pelo sistema previdenciário. Desse modo, não é possível reclamar do INSS e criticar a falta de comprometimento do governo para com os idosos.

A *Tabela 6.14* mostra que a previdência social atinge 55,3% população, o que poderia ser um bom argumento para os defensores de que o governo não negligencia seus idosos. Mas este argumento não é plausível para comprovar a afirmação, já que apesar de quase metade da população não ter proteção previdenciária, ainda podem contar com os benefícios do LOAS, isto é, receber um salário mínimo em caso de insuficiência de renda, mesmo não tendo nunca contribuído para o sistema. Essa generosidade tem impacto direto e irreversível nas despesas do governo.

Tabela 6.14:

Proporção de contribuintes, de todos os trabalhos, com mais de 10 anos, por faixa de rendimento mensal (% do total de pessoas)

	2001	2002	2003	2004	2005
Até 1/2 SM	2,2	2,3	2,1	1,8	2,1
Mais de 1/2 a 1 SM	26,4	27,7	31,6	29,0	32,8
Mais de 1 a 2 SM	54,1	57,2	59,3	59,1	63,4
Mais de 2 a 3 SM	65,4	66,9	66,8	71,8	74,1
Mais de 3 a 5 SM	71,2	71,4	73,0	72,5	73,6
Mais de 5 a 10 SM	75,4	76,3	77,7	76,9	79,6
Mais de 10 a 20 SM	79,4	81,8	81,8	81,8	84,8
Mais de 20 SM	84,4	84,3	85,7	87,4	87,2
Sem rendimento	1,5	1,2	1,3	1,4	1,6
Sem declaração	47,8	46,4	52,0	53,7	54,0
Média Nacional	50,8	51,6	53,1	53,5	55,3

Exclui pessoas sem declaração.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

De acordo com o informe do Ministério da Previdência Social de março de 2006 (dados do PNAD do IBGE de 2004), 47,13 milhões de pessoas ocupadas entre 16 e 59 anos são protegidas socialmente, isto é, de cada 10 trabalhadores, 6 são protegidos, mas uma parcela significativa da população ocupada fica de fora dessa rede de proteção social. Analisando a parcela excluída, identifica-se que cerca de 55% (excluindo os que não declaram rendimento) possuem renda mensal igual ou superior ao salário mínimo, logo poderiam ser incluídos na Previdência Social. O restante, porém, não tem condições de contribuir.

A hipótese levantada de que os idosos são negligenciados no Brasil cai por terra quando os dados mostram que cerca de 81,2% das pessoas de mais de 60 anos em 2004 estão protegidas socialmente (contra 74% em 1992), com maior participação dos

homens (86,2% do total) apesar da proporção feminina ter se expandido. A expansão da cobertura rural a partir de 1991e o aumento dos benéficos do LOAS são os fatores ditos como responsáveis por esse aumento da inclusão social dos idosos (*Gráfico 6.2*).

Gráfico 6.2:

Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que contribuem para algum regime previdenciário - 1992 a 2004 (Em %)



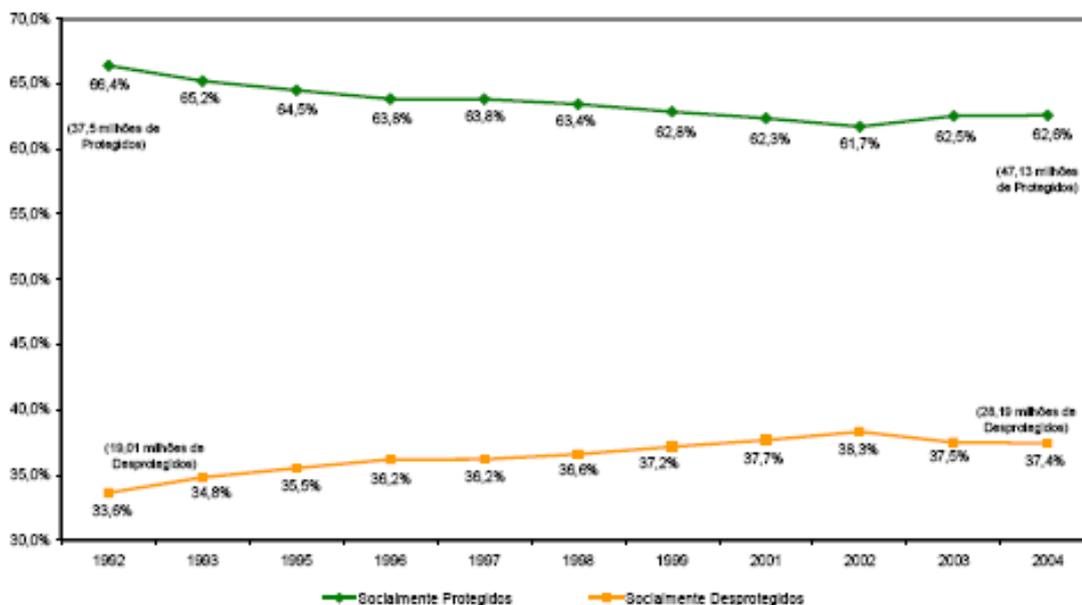
Fonte: PNAD/IBGE - 2004 - Elaboração: SPS/MPS.

Obs: a PNAD não cobre a área rural da Região Norte, exceto Tocantins.

O *Gráfico 6.3* mostra a evolução da parcela protegida e desprotegida no período de 1992 a 2004. Como resultado, o percentual de desprotegidos passou de 33,6% em 1992 para 38,3% em 2004, com uma redução entre 2002 e 2004, já neste período houve aumento da parcela protegida (61,7% para 62,6%).

Gráfico 6.3:

Evolução do Nível (%) da Proteção e Desproteção Social da População Ocupada (entre 16 e 59 anos) – 1992 a 2004



Fonte: PNAD/IBGE - 2004 - Elaboração: SPS/MPS.

Obs: a PNAD não cobre a área rural da Região Norte, exceto Tocantins.

As controvérsias existentes sobre o poder de redução significativa ou não da pobreza advinda dos benefícios previdenciários são importante pauta de discussão e será melhor abordada no capítulo seguinte.

Outro problema enfrentado pela população não é propriamente o da dificuldade de se comprovar e obter aposentadorias e auxílios pelo INSS, e sim, o de conseguir fazer isso de maneira eficiente e rápida. As más condições e demora no atendimento permanecem presentes mesmo após repetidos esforços de informatização e racionalização do sistema. Filas enormes e confusões são o dia-a-dia do INSS, o que é difícil de aceitar, deixando as pessoas descontentes com esse órgão

De 2004 para 2005, o valor médio real dos benefícios pagos, considerando apenas benefícios previdenciários e acidentários, cresceu 7,3% em termos nominais (passando de R\$ 496,11 para R\$ 532,20) e 1,5% em termos reais, deflacionados pelo INPC. Os valores dos benefícios rurais foram mais de 40% menores que os urbanos, já que a maioria recebe apenas um salário mínimo.

6.5. Setor Público (RJU)

Ao tratar de Previdência dos servidores públicos, consideram-se o governo federal, estadual e municipal. A partir de 1998, com a Emenda Constitucional nº 20, os servidores públicos passaram a ter que contribuir para o regime, o que não acontecia antes.

A *Tabela 6.15* retrata a evolução das receitas e despesas da Previdência do servidor público. Observa-se que as receitas e despesas encontram-se basicamente estáveis desde 1995. Apesar de ter déficit na casa de 3,4% do PIB, a situação está controlada e sem pressão no déficit.

Tabela 6.15:

Déficit Previdenciário - Servidores Públicos (%PIB)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Receita	1	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7
Despesa	3,8	4,4	4,1	4,4	4,3	4,4	4,5	4,5	4,2	4,1	4,1
Resultado	-2,8	-3,7	-3,4	-3,7	-3,6	-3,8	-3,9	-3,9	-3,7	-3,4	3,4

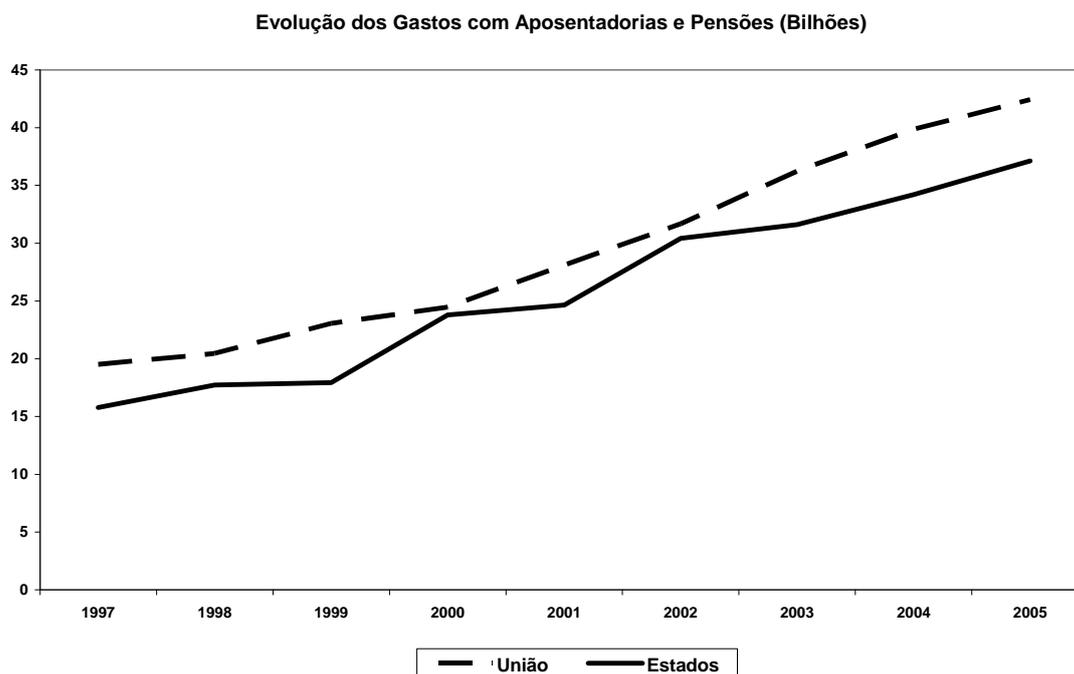
Comparando 2005 com o ano anterior (*Tabela 6.16*), observa-se um aumento de 6,5% nos gastos previdenciários da União, que atingiram R\$ 42,4 bilhões e aumento de 8,6% nos gastos estaduais, valor total de R\$37,1 bilhões. A tendência demonstrada pelos dados é de crescimento no futuro. A análise do *Gráfico 6.4* mostra que desde 1997, não ocorreu nenhuma pausa no crescimento dos gastos com aposentadorias e pensões.

Tabela 6.16:

Gastos com Aposentadorias e Pensões (Bilhões)										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
União	19,51	20,47	23,06	24,47	28,10	31,68	36,25	39,85	42,42	
Estados	15,79	17,71	17,94	23,79	24,64	30,42	31,60	34,20	37,12	
Norte	0,49	0,58	0,63	0,75	0,76	1,20	1,07	1,25	1,40	
Nordeste	1,91	2,13	2,15	3,05	3,56	4,08	4,51	5,65	6,19	
Sudeste	8,86	9,84	9,71	13,82	14,29	17,22	19,20	20,08	21,07	
Sul	3,05	3,49	3,59	4,17	3,90	5,21	5,12	4,35	4,44	
Centro-Oeste	1,47	1,68	1,86	2,00	2,14	2,71	1,70	2,87	4,03	
Total	35,30	38,18	41,00	48,26	52,75	62,10	67,85	74,04	79,54	

Fonte: Dataprev

Gráfico 6.4:



O número de servidores estatutários, isto é, aqueles que passaram em concurso público, aumentou 14% em 2004 com relação a 2003, sendo que 22,4% na faixa de mais de 50 anos. Quanto ao valor, 59,1% dos servidores receberam até 5 pisos previdenciários. Ao analisarmos o crescimento entre os anos, nota-se que não há uma tendência definida para ele. Entre 1997 e 1996 houve uma queda de 3,4% na quantidade de servidores, entre 1998 e 1997 ocorreu aumento de 22%, por exemplo. Assim as estimativas para os anos seguintes devem ser baseadas no número de vagas criadas e extintas pelo governo e concursos públicos programados e realizados (*Tabela 6.17*).

Tabela 6.17:

Quantidade de Servidores Estatutários por faixa de idade - Brasil

	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
18 a 24 Anos	256.617	262.369	282.046	222.350	143.410	254.511	252.234	264.898
25 a 29 Anos	442.053	435.912	444.337	417.943	345.227	474.977	480.755	531.060
30 a 39 Anos	1.275.910	1.253.513	1.453.845	1.426.512	1.273.702	1.545.465	1.564.882	1.743.269
40 a 49 Anos	1.108.195	1.067.193	1.388.101	1.392.533	1.387.750	1.627.429	1.708.384	1.989.069
50 a 64 Anos	596.401	543.622	763.108	783.356	834.392	1.002.085	1.059.366	1.246.743
65 Anos e Mais	61.867	48.880	69.457	67.582	65.461	74.640	78.933	90.265
Ignorado	190	2.599	9.967	104.999	76.568	100.473	95.253	108.418
Total	3.741.233	3.614.088	4.410.861	4.415.275	4.126.510	5.079.580	5.239.807	5.973.722

Tabela 6.18:

Quantidade de Servidores, por faixa de remuneração (pisos previdenciários) - Brasil

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Até 1	281.187	226.234	158.523	156.236	130.747	152.947	230.250	229.445	261.238
1,01 a 2,0	631.668	592.230	715.412	763.021	807.130	789.865	1.028.572	1.165.818	1.201.533
2,01 a 3,0	532.533	505.484	551.812	578.316	686.054	584.851	712.549	784.323	847.029
3,01 a 4,0	440.980	457.226	491.534	482.134	578.998	469.007	566.913	546.056	615.356
4,01 a 5,0	370.757	350.166	467.128	449.912	502.252	383.859	422.177	495.129	606.027
5,01 a 7,0	452.507	504.173	651.479	626.610	781.865	595.820	755.791	725.807	838.697
7,01 a 10,0	390.169	358.710	532.120	544.059	578.683	448.564	543.682	507.948	624.540
10,01 a 15,0	287.320	273.538	370.844	362.487	392.346	315.672	383.446	349.661	451.341
15,01 a 20,0	134.350	127.532	169.653	159.336	156.069	132.835	159.212	165.263	195.568
20 e mais	218.927	218.380	302.082	293.164	292.897	253.090	276.988	270.357	332.393
Ignorado	835	415	274	0	17.320	0	0	0	0
Total	3.741.233	3.614.088	4.410.861	4.415.275	4.924.361	4.126.510	5.079.580	5.239.807	5.973.722

Fonte: Dataprev

Tabela 6.19:

Distribuição da quantidade de servidores pelas faixas de remuneração em pisos previdenciários (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Até 2	24,4	22,6	19,8	20,8	19,0	22,8	24,8	26,6	24,5
De 2,01 a 5	35,9	36,3	34,2	34,2	35,9	34,8	33,5	34,8	34,6
De 5,01 a 15	30,2	31,4	35,2	34,7	35,6	33,0	33,1	30,2	32,1
Acima de 15,01	9,4	9,6	10,7	10,2	9,1	9,4	8,6	8,3	8,8

Fonte: Dataprev

*Servidores sem faixa de remuneração, foram deixados fora da conta

A Tabela 6.19, elaborada com os dados da Tabela 6.18, mostra a concentração da remuneração dos servidores públicos na faixa de 2 a 15 salários mínimos. A remuneração elevada aumenta os gastos com aposentadorias, já que o valor é calculado sobre a média aritmética simples de 80% dos maiores salários-contribuição.

Se fizermos esta análise para as regiões brasileiras, o Sudeste, o Sul e o Centro-oeste têm a mesma concentração que a nacional, porém o Nordeste tem concentração nas faixas de até 5 salários mínimos e o Norte é mais distribuído entre as faixas até 15 salários mínimos (Tabela 6.20).

Tabela 6.20:

Distribuição da quantidade de servidores pelas faixas de remuneração em pisos previdenciários (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Norte									
Até 2	30,9	29,1	26,7	26,2	26,3	29,0	29,6	31,3	28,6
De 2,01 a 5	32,9	34,0	33,8	37,1	38,0	35,7	34,0	34,4	35,1
De 5,01 a 15	28,3	28,3	30,7	28,5	27,9	28,0	29,3	27,9	28,6
Acima de 15,01	7,8	8,5	8,7	8,2	7,5	7,3	7,0	6,3	7,6
Nordeste									
Até 2	48,5	47,8	39,7	41,9	39,6	44,4	48,1	49,2	44,9
De 2,01 a 5	28,4	29,2	30,9	32,3	34,4	32,5	30,7	30,9	31,3
De 5,01 a 15	17,9	17,4	22,6	19,8	20,2	17,7	16,5	15,5	18,4
Acima de 15,01	5,2	3,8	4,6	4,2	3,9	3,7	3,1	2,8	3,7
Sudeste									
Até 2	14,9	13,5	11,6	12,3	9,7	13,6	14,8	16,0	13,3
De 2,01 a 5	38,6	38,3	34,8	35,0	36,0	36,1	33,0	36,5	35,9
De 5,01 a 15	35,6	37,2	41,1	41,1	43,7	39,5	42,2	37,5	39,9
Acima de 15,01	10,9	11,1	12,4	11,7	10,3	10,8	9,9	9,9	10,8
Sul									
Até 2	15,1	14,8	12,9	13,5	13,5	16,9	18,9	20,2	15,8
De 2,01 a 5	43,7	42,2	39,2	37,9	41,7	40,4	41,6	38,7	40,6
De 5,01 a 15	33,2	34,5	37,6	38,5	35,8	34,1	31,6	32,9	34,7
Acima de 15,01	8,0	8,5	10,4	10,1	8,9	8,6	7,9	8,2	8,8
Centro - Oeste									
Até 2	21,9	17,4	14,0	14,5	13,0	16,0	16,2	18,2	16,2
De 2,01 a 5	32,3	35,6	33,0	29,9	31,3	28,2	30,9	33,7	31,8
De 5,01 a 15	31,3	33,8	39,4	41,1	42,2	41,9	39,5	35,8	38,4
Acima de 15,01	14,6	13,1	13,7	14,5	12,9	13,9	13,4	12,3	13,5

Fonte: Dataprev

*Servidores sem faixa de remuneração, foram deixados fora da conta

Com base nos dados, é possível comprovar que o déficit do funcionalismo público vêm se mantendo em um patamar mais ou menos constante, enquanto o relativo ao INSS está em trajetória de expansão. No primeiro caso, ele sai de 2,8% do PIB em 1995 para 4% e no segundo sai de 0% do PIB para 1,7% no mesmo período. Além disso, quando analisamos as despesas dos grupos, percebemos que o gasto com inativos da União, variou em torno de 2% e 2,5% do PIB na última década, enquanto o gasto do INSS se expandiu em quase 2,5% do PIB.

Em 2006, com base nos dados, o déficit no INSS já atinge quase 2% do PIB em comparação com o déficit dos servidores que está em 3,5% do PIB. Os déficits apesar

de terem crescido no âmbito do INSS a uma taxa mais acelerada, devemos considerar que ele dá conta de mais de 20 milhões de contribuintes, enquanto o outro regime tem pouco mais de 1 milhão de segurados (déficit total maior).

7. Pontos Relevantes na Evolução das Contas da Previdência

Para entender a evolução das contas da previdência não podemos olhar apenas os aumentos e reduções das receitas e despesas ao longo do tempo. É preciso inseri-los dentro das alterações econômicas e estruturais ocorridas na sociedade brasileira e deste modo, estabelecer relações com as alterações demonstradas pelos números. Para avaliação da questão previdenciária três itens devem ser considerados:

- Aumento real do salário mínimo;
- Aumento das despesas assistenciais;
- Expectativa de vida e envelhecimento da população.

Estas variáveis são as principais responsáveis pela expansão de gastos da previdência que temos ao longo dos anos, sendo assim é importante discutir as suas implicações e magnitudes dos impactos.

7.1. Salário Mínimo

O salário mínimo sempre é um ponto importante nos debates eleitorais, pois a população parece exigir do governo aumentos reais no mesmo. Dessa forma, todo ano o governo estabelece um novo valor para o salário mínimo, o que é bem recebido pela população, apesar das críticas por parte dos trabalhadores de que o aumento poderia ser maior e por parte dos analistas de que o aumento muitas vezes é exagerado em comparação com seu impacto nas contas do setor público como um todo.

O salário mínimo é importante para analisarmos as contas da Previdência já que o seu aumento real tem impacto imediato no pagamento de benefícios previdenciários, sentido no mês posterior ao da implementação do aumento. Assim, a política governamental de conceder reajustes reais muito altos, por um lado dá ao governo maior popularidade e até aumenta a capacidade de consumo da parte da população que tem seu rendimento baseado no salário mínimo. Mas por outro lado, aumenta demais os gastos com aposentadorias e pensões, pois além do piso previdenciário ser equivalente a um salário mínimo, ele é sempre reajustado na mesma proporção.

O número de aposentados com benefício no valor igual a um salário mínimo ultrapassou 60% do total e 30% do valor total pago, de acordo com dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2005 (*Tabela 7.1*). Assim, quanto mais o salário mínimo aumenta, mas ele puxa as despesas da previdência. A relação entre um aumento

de 10% no salário mínimo e seu impacto nas despesas previdenciárias é um aumento de aproximadamente 3% a 4% (Giambiagi, 2006).

Tabela 7.1:

	2005	
	Quantidade	Valor
Menor ou igual a 1 SM	61,6	33,4
1 A 2 SM	12,3	9,7
Acima de 2 SM	26,2	56,9

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2005

Analisando a distribuição dos benefícios entre urbanos e rurais, constata-se que todas as aposentadorias rurais (99% em 2005) têm valor de um salário mínimo contra 36,7% das aposentadorias urbanas, além de representarem 39% do total concedido. O Ministério do Trabalho estima que o aumento de R\$ 300,00 para R\$ 350,00 no salário mínimo concedido entre 2005/2006, elevará em R\$ 11 bilhões a massa de rendimentos da previdência, além de aumentar a arrecadação em R\$ 2,6 bilhões (considerando tributação média sobre consumo de 24,5% e os quase 24 milhões de contribuintes da previdência).

No primeiro governo de Fernando Henrique a média do crescimento real foi de 5,22% a.a. e no segundo a média cai para 4,85% a.a., devido aos altos valores apresentados pela inflação, medida pelo IPCA. Já no governo Lula, a média da variação real encontra-se em 5,9%, sendo que de 2005 para 2006 o aumento real foi de 13% (*Tabelas 7.2 e 7.3*), o que compensou significativamente o pequeno crescimento real em 2003.

Tabelas 7.2 e 7.3:

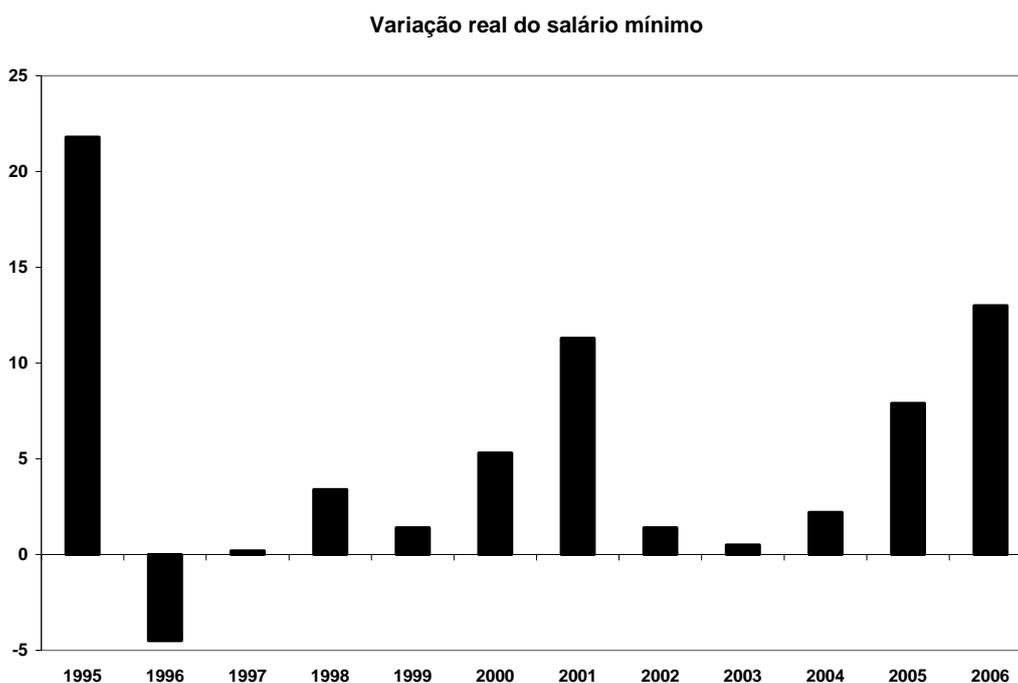
Salário Mínimo	
Período	Valor
Set-94 a abr/95	R\$ 70,00
Mai-95 a abr-96	R\$ 100,00
Mai-96 a abr-97	R\$ 112,00
Mai-97 a abr-98	R\$ 120,00
Mai-98 a abr-99	R\$ 130,00
Mai-99 a mar-00	R\$ 136,00
Abr-01 a mai-02	R\$ 151,00
Abr-02 a mar-03	R\$ 200,00
Abr-03 a abr-04	R\$ 240,00
Mai-04 a abr-05	R\$ 260,00
Mai-05 a mar-06	R\$ 300,00
Abr-06 a out-06	R\$ 350,00

Fonte: Banco Central do Brasil

Variação real do salário mínimo Entre datas de reajustes	
1995	21,8
1996	-4,5
1997	0,2
1998	3,4
1999	1,4
2000	5,3
2001	11,3
2002	1,4
2003	0,5
2004	2,2
2005	7,9
2006	13

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

Gráfico 7.1:



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego com base na inflação jan-abr de 2006 FOCUS/BACEN

Se estes aumentos persistirem no futuro, os gastos previdenciários irão atingir níveis altíssimos e haverá extrema dificuldade ou até mesmo inviabilidade de atingir um equilíbrio ou pelo menos tornar o sistema sustentável. O governo deve ponderar este fato com a provável queda na sua popularidade e falta de apoio popular e arcar com as

consequências de não realizar um reajuste significativo daqui pra frente, sofrendo, enquanto isso grande pressão e críticas por parte da oposição.

Outro fator negativo atribuído ao fato do piso previdenciário ser igual ao salário mínimo, é que as pessoas que contribuíram a vida toda sobre um determinado salário, possam receber na aposentadoria valor acima desta contribuição, trazendo desequilíbrios para o sistema e pode ser dito que não é muito justo do ponto de vista econômico. O piso previdenciário estabelecido no valor de um salário mínimo pela Constituição de 1988, deve ser entendido em função do contexto da época, no qual convivíamos com altíssimas taxas de inflação e existia grande defasagem nos preços entre o momento de coleta e o da divulgação do índice. Com a função de evitar que os aposentados tivessem perdas reais associadas a esta inflação, que na década de 80 atingiu a média anual de 471,7% a.a. (1985/1989), foi estabelecida a indexação. Realidade esta que não existe mais desde o Plano Real, a estabilidade de preços e a adoção de metas de inflação, que vem sendo mantidas desde 1998 (*Tabela 7.4*).

Tabela 7.4:

Inflação - IGP (Médias anuais por período)	
1981 - 1984	150,3
1985 - 1989	471,7
1990 - 1994	1.210
1995 - 1998	9,4*
1999 - 2002	8,8

*IPCA

Fonte: Livro "Economia Brasileira Contemporânea" Apêndice Estatístico

As expectativas do mercado são de que a inflação chegue a 3,05% este ano, nível mais baixo desde a criação do Plano Real e valor bem abaixo do centro da meta do governo, estabelecido em 4,5%. Para 2007, as expectativas são de um patamar mais elevado, 4,14%, porém dentro da meta do governo para o ano, que também é de 4,5%. Assim, estamos num período de inflação controlada, que deverá se manter no futuro (perspectivas do mercado são de inflação dentro da meta nos próximos anos também) e a realidade dos benefícios previdenciários serem reajustados acima da inflação não é compatível.

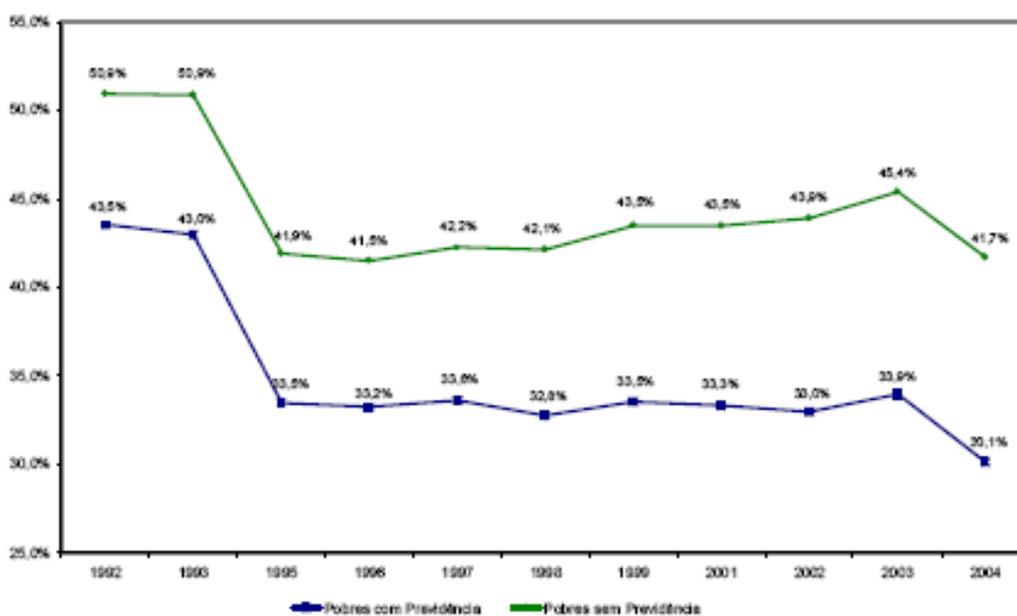
A defesa do governo ao garantir estes reajustes é o fato de mais de 15 milhões de pessoas dependerem do salário mínimo para sobreviver e que este é uma boa forma de melhorar a distribuição de renda, além de combater a pobreza. Podemos citar o

Nordeste, onde a população é mais sensível a variação do salário mínimo, já que a renda média é muito baixa e por isso, o reajuste traz mudanças significativas na qualidade de vida das famílias.

O Ministério da Previdência, porém, mostra os impactos positivos dos benefícios previdenciários na retirada de uma parte da população da pobreza. Os resultados são mostrados no *Gráfico 7.2*. Caso, não tivéssemos a proteção social, haveria 72,3 milhões de pobres, número que é reduzido para 20,17 milhões com os benefícios previdenciários.

Gráfico 7.2:

Percentual de Pessoas com menos de 1/2 salário mínimo de renda domiciliar per capita, considerando e desconsiderando a renda previdenciária – Linha de Pobreza de R\$ 130,00 (1/2 salário mínimo de setembro de 2004 - INPC) – 1992 a 2004



Fonte: PNAD/IBGE - 2004 - Elaboração: SPS/MPS.

Obs: a PNAD não cobre a área rural da Região Norte, exceto Tocantins.

Porém tratar de pobreza e a desigualdade desta forma não é a mais correta. Um dos argumentos contra o uso do aumento do salário mínimo para diminuir a pobreza, é a constatação de que o nível considerado de extrema pobreza está abaixo do nível do salário mínimo. E, além disso, a parcela mais beneficiada é a dos idosos (acima de 60 anos). Assim, o seu aumento não impacta as pessoas que realmente são pobres nem atinge a parcela da população responsável pelo crescimento e desenvolvimento econômico.

Além disso, o aumento do piso junto com os reajustes também não contribui para redução da desigualdade, já que não está tirando de quem tem mais recursos para quem

tem menos. Deste modo, o defendido por muitos economistas é o reajuste de acordo com a variação de preços, de forma manter constante o poder aquisitivo.

O aumento do salário mínimo além de impactar a previdência, tira recursos de outras áreas. A aplicação deste dinheiro em investimentos, por exemplo, iria beneficiar muito mais a população e teria um alcance maior, já que geraria empregos e desenvolveria a economia como um todo. O desenvolvimento traria crescimento maior do PIB, contribuindo para redução da relação gastos previdenciários/PIB. Além disso, recursos gastos no pagamento de aposentadoria não contribuem para a melhora, já que o crescimento depende de quem estará no mercado de trabalho no futuro e não dos idosos. Isto traz uma boa explicação para a necessidade tão grande de investimento nas crianças e jovens, para a formação de capital humano. A melhor formação permitirá crescimento da indústria, do comércio, dos serviços e da economia em geral, conseqüentemente, melhoraria as condições de vida e de trabalho de toda a população.

Devemos considerar também os impactos positivos. Para famílias que dependem do mínimo para sobreviver - como citado anteriormente, é o caso da maioria das famílias no Nordeste - o seu aumento eleva consideravelmente o rendimento per capita destas famílias. Dessa forma, há uma melhora nos hábitos alimentares e no consumo de forma mais ampla. Considerando o governo, percebemos que sua arrecadação tende a aumentar quando temos mais pessoas recebendo salário mínimo na economia, já que os impostos estão incidindo sobre um número maior de contribuintes. Mas, infelizmente, estes impactos positivos não são suficientes para compensar o aumento de gastos previdenciários, permanecendo assim para o crescimento do déficit.

Podemos pensar na hipótese de acontecimentos exógenos que pressionem os preços nos próximos anos, elevando a inflação observada. Mas por outro lado, devemos lembrar que o Banco Central e o governo estão muito empenhados em atingir as metas, isto é, ao longo dos anos eles conseguiram ganhar a credibilidade do mercado ao adotar políticas de combate a inflação, de modo a deixá-la dentro dos níveis internacionais. Desse modo, o risco de vivermos uma era de inflação altíssima, como ocorreu nos anos 80 e começo dos anos 90, é muito pequeno, quase inexistente.

Com a inflação controlada, o governo deveria acabar com os reajustes reais das aposentadorias, pelo menos para as futuras, não retirando os benefícios adquiridos. Ela seria corrigida apenas pela inflação para manter o poder de compra dos aposentados. É bom lembrar que o salário real dos aposentados aumentou desde 1994, enquanto o rendimento médio de um trabalhador diminuiu no mesmo período, o que não parece

justo. A adoção desta medida traria um alívio no longo prazo para as despesas do governo.

Podemos concluir que é preciso a extinção de reajustes reais dos benefícios previdenciários, sendo estes ajustados apenas pela inflação. Num primeiro momento a aprovação desta mudança seria difícil em qualquer governo, devido à idéia de que o aumento no salário mínimo é capaz de ajudar muitos problemas sociais e que a população idosa estaria sendo prejudicada. Porém, é importante entender que a redução dos gastos públicos com estas despesas previdenciárias permitirá o investimento em outros setores e na parcela da população responsável pelo crescimento da economia.

7.2. Despesas Assistenciais

A previdência social possui dois tipos de benefícios, aqueles permanentes, nos quais encontramos as aposentadorias e pensões; e os temporários, que incluem os auxílios-doença, auxílio-acidente e auxílio-reclusão. Do total de 23,4 milhões de benéficos ativos em cadastro em dezembro de 2005, 11,9% eram assistenciais, um aumento de 6,3% em relação a dezembro de 2004, atingindo um valor 13,6% maior que a mesma comparação anterior. De acordo com o anuário estatístico da Previdência Social de 2005, o auxílio-doença representou 47% do total das concessões em 2005.

O auxílio-doença é concedido ao segurado que ficar impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos, sendo que para trabalhadores do setor privado os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador. Para ter direito a receber o benefício o trabalhador deve ter contribuído para Previdência por no mínimo 12 meses, com algumas exceções. Quando passar a receber o auxílio, o trabalhador deverá realizar exame médico periódico e participar do programa de reabilitação profissional, custeado pela Previdência Social. Ele só deixará de receber o benefício quando recuperar a capacidade de trabalhar ou quando o benefício se transforma em aposentadoria por invalidez. O valor do benefício é calculado sobre a média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994, sem a aplicação do fator previdenciário.

O crescimento dos gastos com o pagamento de auxílios-doença pode ter como causa a maior rigidez na concessão de aposentadorias. Os trabalhadores estavam acostumados a possibilidade de se aposentarem precocemente, o que acabou com a reforma da previdência, na qual ficou estabelecida a idade mínima para aposentadoria

(para futuros segurados em 1998 e para todos os participantes em 2003) e fim da aposentadoria por tempo de serviço. Como não conseguem mais tirar vantagem das aposentadorias, os segurados recorrem aos auxílios-doença, que não sofrem redução pelo fator previdenciário, para complementação da renda.

É necessária uma comprovação de que o trabalhador encontra-se impossibilitado de trabalhar. Comprovação esta que não é tão difícil de ser obtida. Ao pedir um atestado médico alegando incapacidade de trabalhar, o médico não tem nenhum incentivo a dizer não, caso desconfie ou saiba que a pessoa só quer se beneficiar do INSS. O incentivo não existe, pois não há regras severas de punição caso a mentira seja descoberta, isto é, o médico não tem a perder ao “ajudar” e o segurado nada a perder ao tentar.

A má fiscalização associada ao declínio da renda nos últimos anos também pode explicar o aumento da concessão desse benefício. As pessoas ao ficarem desempregadas muitas vezes recorrem ao auxílio-doença como meio de complementar a renda vinda do auxílio-desemprego. A existência de uma linha tênue entre o que é considerado doença e o que não colabora para facilitar a entrada de pessoas sem qualquer problema no sistema, agravando as despesas.

Além disso, o fato do INSS ter contratado peritos credenciados para avaliar os pedidos de recebimento do benefício, pode ter contribuído para o aumento do pagamento de auxílio-doença. Isto porque estes peritos não têm nenhum comprometimento com o INSS, podendo então ser mais benevolentes. Estes médicos recebiam por perícias feitas em seus consultórios e ganham mais que os concursados. Desde 2001, quando o INSS autorizou os credenciados a homologar benefícios, a concessão de auxílios-doença acelerou-se. Para minimizar o problema, foi realizado concurso público em 2005, com 3 mil vagas para peritos, o que fez a quantidade recuar, passando de 1,6 milhões de benéficos em outubro de 2005 para 1,3 milhões em maio de 2006.

Podia-se argumentar que o número de doentes no Brasil aumentou e com isso o número de auxílio-doença também. Porém, os dados não corroboram este fato, já que apesar do aumento dos doentes, o pagamento de benefícios cresceu numa proporção maior.

Observando os dados da *Tabela 7.5*, percebe-se que a quantidade de auxílio doença cresceu 30% de 2002 para 2003 e 26% de 2003 para 2004. Além de representarem quase que a totalidade dos auxílios. Os valores, representados na Tabela 8, mostram um crescimento de 60% entre 2002 e 2003 e de 35% de 2003 para 2004.

Tabela 7.5:

Valor dos Benefícios Ativos - por grupo de espécie (R\$ milhões)				
	Ano			
	2002	2003	2004	2005
BENEFÍCIOS DO RGPS	6.419	8.096	9.160	10
Previdenciários	6.199	7.816	8.846	10
Aposentadorias	4.423	5.499	6.117	7
Ap Tempo de Contribuição	2.450	2.998	3.263	4
Ap Idade	1.346	1.688	1.907	2
Ap Invalidez	627	813	947	1
Pensões por Morte	1.392	1.758	1.978	2
Auxílios	343	551	741	1
Aux Doença	339	544	732	1
Aux Reclusão	3	5	7	0
Aux Acidente	1	2	2	0
Salário-Maternidade	40	7	9	0
Outros	1	1	1	0
Salário-Família	0	0	0	0
Abono de Permanência	1	1	1	0
Vantagem de Servidor	0	0	0	0
Abonos e Vantagem do Servidor	0	0	0	0
Acidentários	220	280	313	0
Aposentadoria por Invalidez	51	67	78	0
Pensão por Morte	55	66	70	0
Auxílios Act	114	147	165	0
Aux Doença Act	54	74	87	0
Aux Acidente Act	53	65	70	0
Aux Suplementar Act	6	7	8	0
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	452	561	685	1
Amparos Assistenciais	311	406	533	1
Portador de Deficiência	194	247	292	0
Idoso	116	159	241	0
Pensão Mensal Vitalícia	7	9	9	0
Rendas Mensais Vitalícias	134	146	143	0
RMV Invalidez	87	97	96	0
RMV Idade	47	50	47	0
Total	6.872	8.657	9.844	11

Fonte: Dataprev

Assim, para começar a atacar o problema é necessário um aumento da fiscalização com implementação de punições rígidas quando for descoberta uma fraude, para desta forma, as pessoas terem menos incentivo a falsificar documentos e realmente os trabalhadores doentes receberem o benefício que têm direito. É claro, que além de punições no caso de fraudes, é preciso melhorar a avaliação dos pedidos de auxílio-doença.

7.3. Expectativa de Vida e Envelhecimento da População

Analisar a evolução da previdência passa obrigatoriamente por uma análise sobre a estrutura etária da população, isto é, deve-se entender como a sociedade brasileira esteve distribuída nos últimos anos e quais são as projeções para o futuro. Desse modo, é possível verificar se teremos maiores problemas nas despesas por conta dessa variável. A expectativa de vida está associada ao envelhecimento da população. A primeira variável aumenta o número de anos que a pessoa vive logo aumenta o período em que receberá aposentadoria. Já a segunda variável, aumenta o número de beneficiários do sistema.

Para realizar a análise é preciso recorrer as estatísticas e projeções realizadas pelo IBGE. De acordo com os dados as duas variáveis apontadas como umas das principais responsáveis pelo aumento dos gastos da previdência têm se expandindo nos últimos anos. Tanto a expectativa da população como a participação de maiores de 60 anos na composição da população vem aumentando.

A melhora nas condições de vida, como assistência médica e saneamento básico junto com a queda da mortalidade infantil, ajudaram no aumento da expectativa de vida da população. A expectativa passou de 62,6 anos em 1980 para 71,7 anos em 2004, um aumento significativo de 9,1 anos. A diferença entre os estados da federação também diminuiu, sendo o Distrito Federal ocupando o primeiro lugar, com 74,6 anos em média e Alagoas em último, com 65,5 anos, em média. Os dados sobre a mortalidade da população brasileira são divulgados anualmente pelo IBGE e utilizados pelo Ministério da Previdência Social para o cálculo do fator previdenciário (Tabela 7.7).

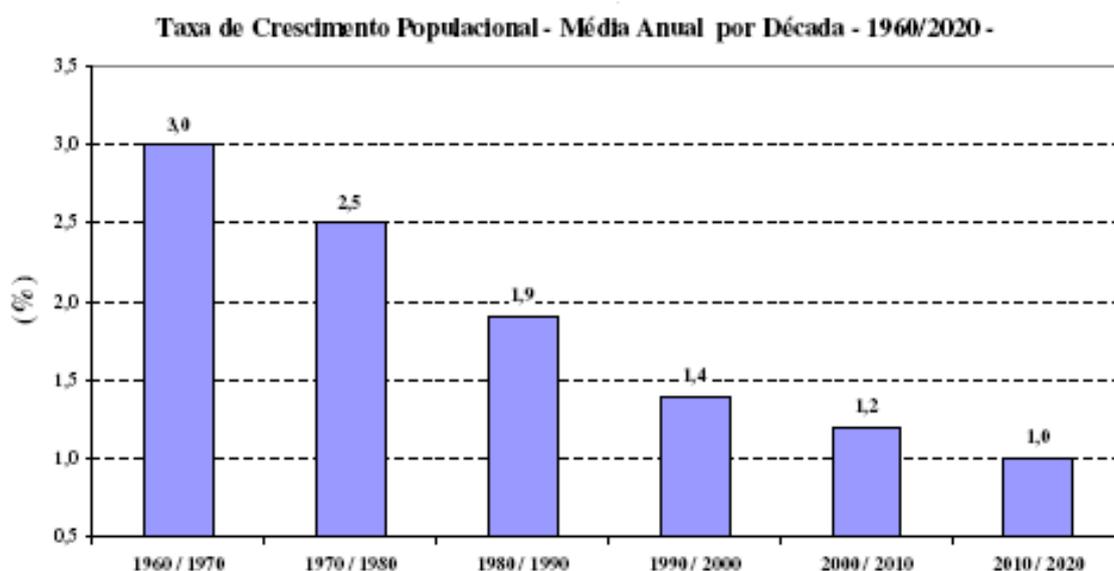
Tabela 7.7:

Idade	Expectativa Total				
	1999	2000	2001	2002	2003
0	68,35	68,62	68,88	71,04	71,35
10	61,32	61,5	61,68	63,68	63,92
20	51,75	51,93	52,1	54,16	54,39
30	42,65	42,82	42,98	45,19	45,4
40	33,76	33,91	34,06	36,38	36,56
50	25,33	25,47	25,6	28,07	28,21
60	17,69	17,8	17,91	20,52	20,62
70	11,02	11,12	11,21	14,06	14,13
80 e Mais	6,05	6,12	5,8	9,21	9,26

Fonte: Dataprev

A mortalidade infantil foi de 69,1‰ em 1980 para 26,6‰ em 2004, uma redução de 61,5%. As taxas mais baixas eram as dos estados de São Paulo (17‰) e Rio Grande do Sul (14,7‰) e a mais alta em Alagoas (55,7‰). Apesar da melhora significativa, ainda estamos aquém da média mundial e da América Latina (71 anos), portanto temos um longo caminho a percorrer no futuro.

Gráfico 7.3:



Fonte: IBGE.
Elaboração: SPS/ MPS

Através do gráfico divulgado pelo IBGE percebemos que a taxa de crescimento da população continuará a cair nas próximas décadas. A taxa já passou de uma média anual de 3% na década de 60 para 1,4% na década de 1990 e deve chegar a 1% a partir de 2010 (*Gráfico 7.3*).

Acrescido a este fato, temos a composição da população por faixa etária, expressa pelas pirâmides populacionais. A diferença entre os gráficos, nos quais notamos estreitamento gradual da base e alargamento do topo, reflete a redução da população jovem em relação ao total e aumento da quantidade de idosos entre 1980 e 2024 (projeções realizadas pelo IBGE com base nos resultados preliminares do CENSO 2000 – *Gráficos 7.4;7.5;7.6*).

Gráfico 7.4:

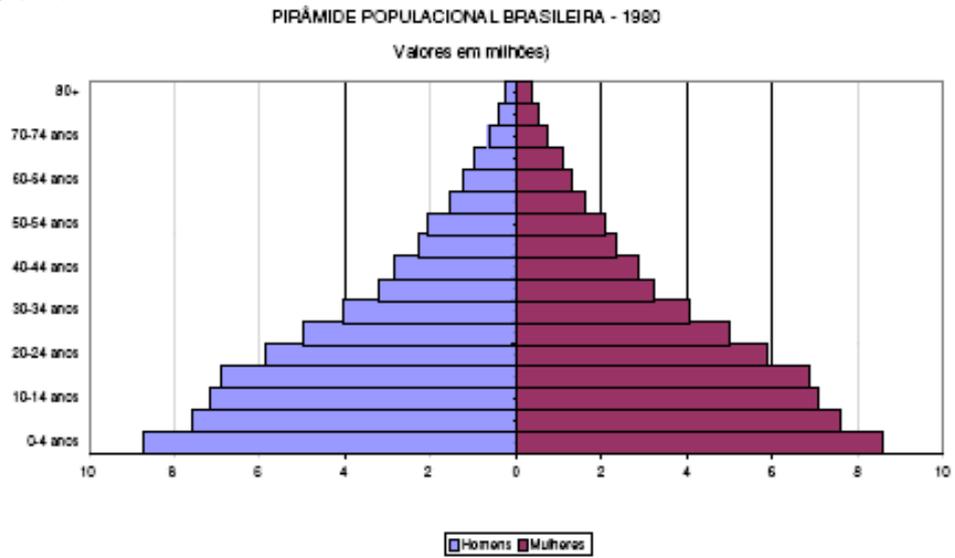


Gráfico 7.5:

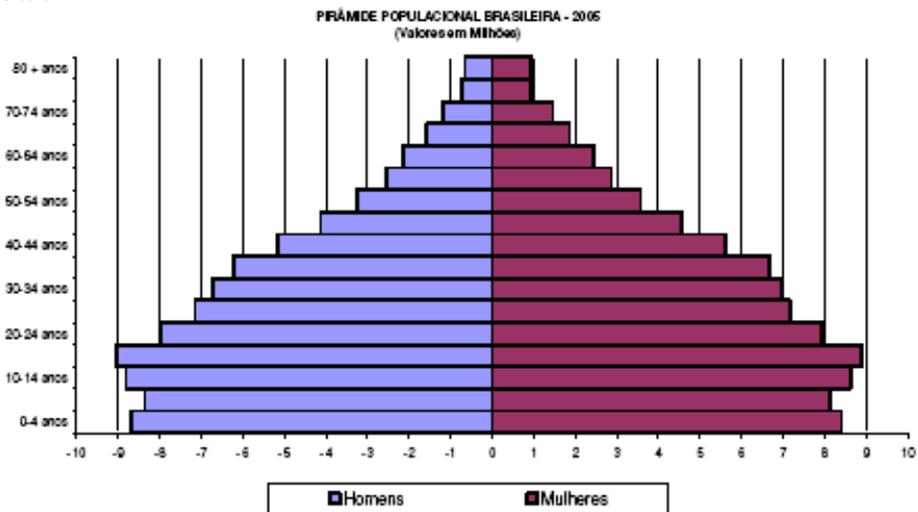
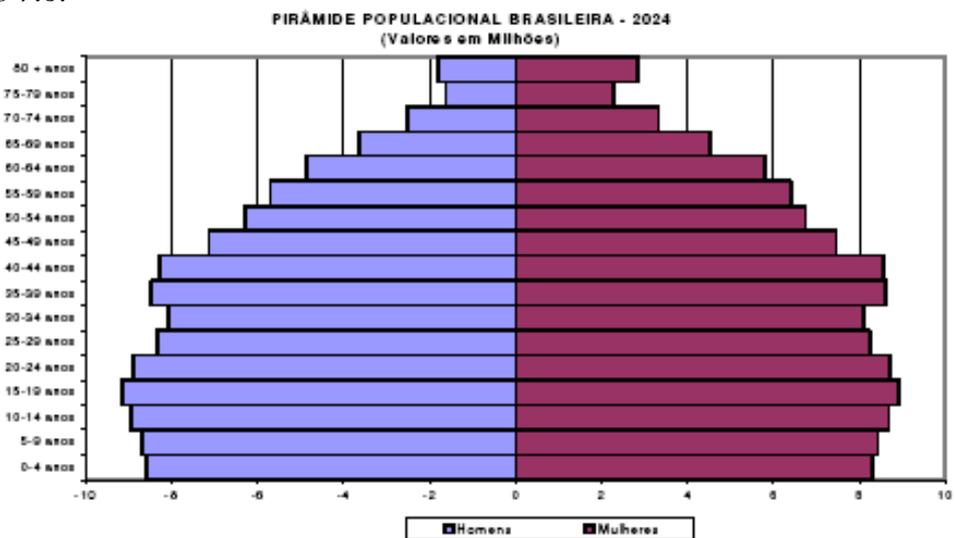


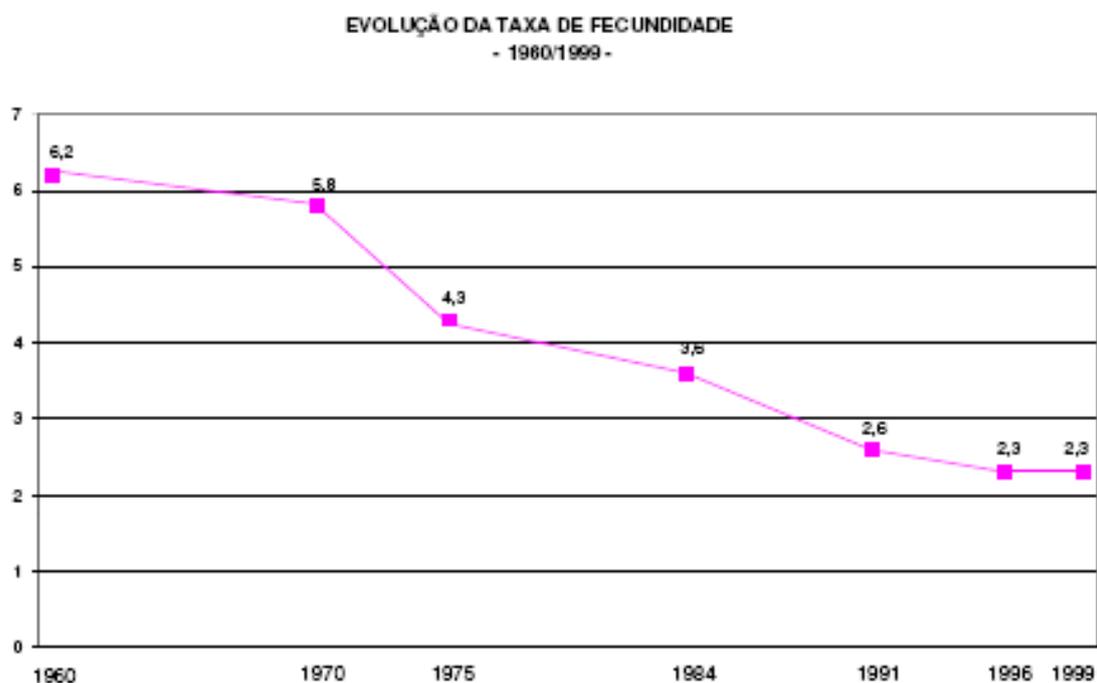
Gráfico 7.6:



Fonte: IBGE
Elaboração: SPS/MPS

O envelhecimento da população deve ser explicado pelo aumento na expectativa de vida e pela redução da taxa de fecundidade. O segundo fator tem declinado rapidamente nos últimos anos principalmente devido a maior inserção feminina no mercado de trabalho (o que diminui o tempo para dedicação aos filhos) e desenvolvimento de métodos contraceptivos. Na década de 60 a taxa de fecundidade era de 6,2 filhos em média por mulher. Já em 1999 a taxa era de 2,3 filhos por mulher (Gráfico 7.7).

Gráfico 7.7:



Fonte: IBGE
Elaboração: SPS/MPS

Para comprovar o aumento da população idosa na economia (maiores de 60 anos), recorreremos às projeções do IBGE. Enquanto em 2005, o percentual de participação foi de 9% do total, em 2025 estima-se que a participação seja de 15,1%, com maior contribuição das mulheres (aumento de 7,1% no período considerado contra 5,2% dos homens) devido a sua maior expectativa de vida.

No sistema previdenciário de repartição simples, como o caso do Brasil, é importante analisarmos a razão entre a parcela da população que está em idade para trabalhar e a parcela acima de 60 anos. Isso porque, neste tipo de sistema, são os trabalhadores ativos que contribuem para os atuais aposentados. Segundo dados do IBGE, em 2006 para cada pessoa com mais de 60 anos temos 6 pessoas entre 20 e 60

anos, porém a relação deverá atingir 3,6 em 2025. Essa redução na proporção trará problemas sérios para a manutenção da Previdência se esta continuar se baseando nos trabalhadores ativos para cobrir os gastos de aposentadorias.

O argumento que poderia ser utilizado de que a população entre 20 e 60 anos também está crescendo nos próximos anos e irá compensar o crescimento de idosos, mantendo o equilíbrio no sistema, não é válido. Apesar do aumento, o mesmo ocorrer a taxas menores que o crescimento do número de idosos. Além disso, o crescimento só é esperado até 2012, onde a partir de então haverá declínio na participação dessas faixas etárias. Assim, o Brasil ainda continuará um país jovem nas próximas décadas, mas o governo deve se preocupar com uma possível insustentabilidade do sistema no longo prazo, agravado por outros fatores já mencionados que deterioram também contribuem para deterioração das despesas.

8. Análise das Propostas de Reforma

Após tratarmos das alterações realizadas até o momento e seus respectivos resultados, da evolução das contas e das variáveis que impactam a Previdência Social, é preciso analisar o que falta ser feito. Desta forma, as propostas de reforma podem ser entendidas, dentro do cenário delineado pelos problemas apontados pelos especialistas que ainda persistem no sistema previdenciário. A seguir uma breve descrição dos principais problemas.

Aposentadoria precoce de mulheres é uma característica do sistema que aumenta o déficit, já que além de se aposentarem 5 anos antes dos homens, as mulheres têm uma expectativa de sobrevida maior, logo o governo deve pagar por mais tempo os benefícios, aumentando os gastos. Essa vantagem dada às mulheres está relacionada com a idéia de “dupla jornada”, isto é, pelo fato delas cuidarem dos filhos e casa além de, na maioria das vezes, trabalharem fora. A diferença entre homens e mulheres vem diminuindo em outros países, mas o mesmo não ocorre no Brasil.

Para ilustrar o impacto na Previdência deve-se analisar a proporção de mulheres no total das novas aposentadorias e das aposentadorias em manutenção do INSS. De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência de 1996, o percentual de aposentadorias femininas urbanas por tempo de contribuição com relação ao total de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição era de 17,7%. Essa participação atingiu 35,6% em 2005 (percentual estável neste patamar desde 2003). A maior participação feminina em novas aposentadorias é explicada pelo fato da entrada crescente no mercado de trabalho, que vem ocorrendo desde a década de 50 e pelos avanços na medicina, que diminuiram a ocorrência de doenças tipicamente femininas (câncer de mama e de colo de útero).

Se considerarmos as aposentadorias rurais por idade, a proporção de mulheres saiu de 50% em 1996 para 59% em 2005, já que muitos homens não atingem a idade de aposentadoria. As aposentadorias urbanas por idade concedida as mulheres tiveram queda de 59,9% em 1996 para 55,9% em 2005. Desta forma, como a aposentadoria das mulheres cresce no total de aposentadorias do INSS, a maior preocupação gira em torno das aposentadorias por tempo de contribuição concedida a este grupo, que mais que dobraram nos últimos anos. Problema se resolvido reduzirá a pressão nas despesas previdenciárias.

Ao analisar a taxa de participação por faixas de idade e sexo, divulgada na Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios de 2004 (PNAD), observa-se a brusca queda da participação feminina a partir dos 50 anos. O fato é explicado pelas vantagens que as mulheres têm para se aposentarem por tempo de contribuição, o que ocorreria antes dos 60 anos.

Os professores de ambos os sexos também têm a redução de 5 anos para aposentadoria por tempo de contribuição e no caso das professoras ainda acumulam mais 5 anos por serem mulheres. Esta vantagem para os professores não tem muita lógica, já que não é uma profissão de risco e nem entra no caso de “dupla jornada”. O fato de esta categoria profissional representar uma parte considerável dos salários pagos pelos estados e municípios, faz com que a vantagem concedida na aposentadoria contribua bastante para pressionar os gastos com inativos.

Estes dois casos podem ser apontados como os primeiros problemas a serem resolvidos numa futura reforma da previdência. As soluções apresentadas por especialistas envolvem uma redução dos anos de diferenciação entre homens e mulheres, passando por um período de transição para adaptação dos segurados atuais. E no caso dos professores a total extinção da aposentadoria precoce, já que a profissão não apresenta riscos para os trabalhadores.

O segundo problema foi tratado no capítulo anterior, e é a vinculação do piso previdenciário com o salário mínimo, elevando as aposentadorias sempre que o mínimo é reajustado. Como foi visto esta é a mais grave característica do sistema atual e é mantida como forma de combater a pobreza e desigualdade, mas infelizmente não gera os efeitos esperados.

O terceiro problema está relacionado com a ausência de idade mínima para se aposentar. Apesar do fator previdenciário ter reduzido as aposentadorias precoces, já que atribui perdas no valor do benefício recebido quanto mais jovem a pessoa deseja se aposentar, ele não eliminou totalmente o problema. Ainda é possível mulheres se aposentarem com menos de 60 anos sem sofrer perdas significativas e aos 60 anos receberem aposentadoria integral (considerando contribuição desde os 20 anos de idade). Desse modo, o governo precisa disponibilizar muitos recursos para sustentar os aposentados, o que não deveria ser prioridade já que os mesmos não contribuem para o crescimento econômico.

Feita a descrição dos problemas remanescentes na Previdência Social, passemos as propostas de reformas que são feitas pelos especialistas no assunto e que estão sendo debatidas atualmente.

8.1. Reforma Paramétrica

O primeiro tipo de reforma é a paramétrica e é também a mais simples, já que não passa por uma mudança radical do sistema. Nesta reforma, algumas características do sistema ditas como responsáveis pelo desequilíbrio são alteradas, passando por anos de transição e sem tirar os benefícios dos atuais segurados. Desta forma evita-se chocar negativamente a população e elevar imediatamente e em grandes proporções os gastos do governo.

A proposta defendida por Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo (2004) é uma reforma paramétrica que incluiria:

- Implementação de uma idade mínima para aposentadoria no INSS, com elevação da mesma ao longo do tempo e passada para os servidores públicos. No caso das mulheres, a aposentadoria por idade só seria concedida a partir de 61 anos (elevação ocorrendo em 2010) e posteriormente um ano a mais a cada cinco anos, para atingir 63 anos em 2020. Os homens não teriam alteração da idade mínima de 65 anos atual. A aposentadoria por tempo de contribuição seria modificada a partir de 2010, quando passaria a ser vinculada a idade mínima, o fator previdenciário seria mantido, porém “modificando gradualmente o bônus concedido às mulheres e aos professores”. Homens não-professores teriam a idade mínima elevada gradualmente para 65 anos em 2020 e durante a transição o tempo de contribuição para homens seria de 35 anos e para mulheres não-professoras de 31 anos (para atingir, em 2020, 35 anos). Ou seja, as transições ocorreriam ao longo de dez anos para evitar mudanças bruscas;

- Redução dos anos de diferença entre homens e mulheres na aposentadoria;
- Redução e eliminação dos 5 anos de diferença no caso de aposentadoria dos professores em 2020. A diferença entre homens e mulheres passaria a ser de 2 anos, mas a não existiria mais diferenciação entre professores e não-professores.

- Redução gradual do bônus concedido às mulheres e aos professores na contagem do tempo de serviço no cálculo do fator previdenciário.

- Desvinculação do piso previdenciário do salário mínimo, mas não redução do seu valor real, isto é, o mesmo seria atualizado com base nas variações do IPC ou INPC.

Desse modo, o governo poderia dar aumentos no salário mínimo sem prejudicar as contas da previdência.

É importante destacar que não haveria mudanças bruscas para os participantes do sistema, isto é, os atuais segurados e que estivessem a pouco tempo de se aposentar teriam seus benefícios garantidos iguais pelas leis que regiam o sistema quando eles entraram, já que as novas regras só passariam a vigorar alguns anos depois da sua aprovação no Congresso. Assim, os autores esperam que as propostas não sofram tantas críticas por parte da população e sejam mais fáceis de serem aprovadas.

O texto em referência faz uma análise do impacto da reforma proposta sobre as contas do INSS, sem considerar o caso dos professores, já que estes não representam uma parcela significativa do setor privado. A análise é feita com base em 2 cenários para o crescimento do PIB, um de 3% a.a. de 2005 a 2030 e outro de crescimento de 4% a.a. no mesmo período. Ambos os casos, com duas hipóteses para o salário mínimo, em uma ele ficaria estável em termos reais e na segunda teria variação real na mesma proporção da variação da renda per capita. A seguinte tabela é usada pra descrever os resultados:

Tabela 8.1:

Taxas de crescimento do estoque de benefícios				
(em % a.a.)				
Período	Total de Benefícios		Aposentadoria por tempo de contribuição	
	Sem Reforma	Com Reforma	Sem Reforma	Com Reforma
2004-2010	3,1	3	2,4	1,5
2010-2020	3,2	2,3	4,4	-0,4
2020-2030	3,1	2,1	5,3	1,5
2004-2030	3,1	2,4	4,3	0,8
2010-2030	3,1	2,2	4,9	0,5

Fonte: Giambiagi, Mendonça, Beltrão e Ardeo

As colunas “Sem Reforma” são referentes as hipóteses de cenários citadas anteriormente. Os resultados são afetados pelo crescimento médio de beneficiados de 3,1% a.a. durante os anos de projeção, que passariam de 21 milhões em 2004 para 47 milhões em 2030 caso nada seja feito. Já as colunas “Com Reforma”, descrevem as duas hipóteses para o crescimento da economia sem variação em termos reais do salário mínimo. Demonstra-se que a reforma conseguiria reduzir a taxa de crescimento do total

de beneficiários, principalmente devido a redução das aposentadorias por tempo de contribuição.

Assim, esta proposta possibilitaria um cenário fiscal melhor no médio prazo, de redução de pressão dos gastos do INSS sobre as despesas do Tesouro Nacional e de redirecionamento dos gastos públicos para atividades que trarão benefícios econômicos para todos.

Giambiagi no seu recente livro “Reforma da Previdência – O encontro marcado” defende uma reforma paramétrica nos moldes dessa elaborada em 2004. A reforma teria como base a alteração das regras do reajuste do piso previdenciário, que deveria ser realizado uma vez ao ano com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para preservar o poder aquisitivo do benefício com manutenção da relação entre teto e piso do INSS em 7,5. E alteração nas regras de aposentadoria, que consistiria em:

1. Idade mínima para aposentadorias por tempo de contribuição: 60 anos homens e 55 mulheres a partir de 2010 e seu posterior aumento até atingir 62 anos para mulheres e 64 para homens em 2026;
2. Tempo de contribuição de 40 anos para os novos segurados;
3. Redução do diferencial entre homens e mulheres;
4. Aumento do período contributivo para aposentadorias por idade;
5. Fim do regime especial para professores;
6. Fim do regime especial dos benefícios rurais, reduzindo a diferença existente entre trabalhadores urbanos e rurais.

Os argumentos utilizados para defender as propostas estão baseados nas mudanças demográficas e populacionais que já vêm ocorrendo na sociedade brasileira há alguns anos e que tendem a piorar a situação da previdência caso nada seja feito. Os argumentos foram tratados no capítulo 7 do presente trabalho e estão relacionados com o aumento da expectativa de vida da população, envelhecimento populacional, regras existentes em outros países bem diferentes das nossas e vinculação errônea do salário mínimo com o piso previdenciário.

O autor atenta para três princípios que devem pautar a reforma: prazo de carência para que as pessoas se adequem as novas regras; gradualismo para facilitar a aprovação e transição e regras mais rígidas para novos entrantes.

8.2. Reforma Estrutural

Estas reformas são aquelas que envolvem mudanças no tipo de benefício, como alteração de benefício definido para contribuição definida, ou substituição do agente público por um privado ou formato de seguro social para seguro individual.

No texto de Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999) a proposta estrutural é formulada considerando três elementos: objetivos, restrições para adoção e as diretrizes da proposta. A seguir está relato brevemente o que é descrito em cada um dos elementos.

Os benefícios básicos seriam: reduzir atuais desequilíbrios econômicos-financeiros para solvência no médio e longo prazo; prover equidade; maior transparência e *accountability* nas relações entre previdência e cidadão e incentivar a poupança interna, direcionando-a a investimentos com maior retorno econômico-social.

As restrições presentes na sociedade brasileira que dificultariam a adoção da proposta são:

1. Existência de dispositivos constitucionais explícitos sobre vários aspectos da seguridade/previdência;
2. Poder das corporações “externa” e “interna”. Contradição de grupos politicamente organizados que representam interesses concentrados e grupos difusos e politicamente desorganizados;
3. Cultura política nacional. Por se tratar de um assunto complexo, a previdência geralmente está relacionada a alguns mitos e preconceitos, que dificultam as propostas de reforma. Cada deputado e cada senador agem conforme sua visão, fazendo com que um projeto mais geral e concreto não seja aprovado pelo Congresso;
4. Introdução do conceito de seguridade social e criação do orçamento da seguridade social na Constituição de 1988. Ao estabelecer o conceito de seguridade social, a Constituição visava proteger a sociedade contra os riscos sociais, porém praticamente nada foi alterado na condução de políticas públicas ou na vida da população. O orçamento da seguridade social ao unificar os recursos destinados ao RGPS, ao Sistema Único de Saúde e aos serviços do LOAS, apesar de serem programas tão diferentes, tira um pouco da transparência dos mesmos;
5. Custos de transição relacionados aos direitos em aquisição e aos direitos adquiridos.

A proposta parte da idéia de que “é proibido proibir”, isto é, o indivíduo deveria ter opções de planos de benefícios dos quais optaria pelo o que mais se adequar a sua necessidade. O novo modelo levaria em conta as condições sociais e demográficas da população e não acabaria com os direitos adquiridos ou em processo de aquisição, o que é muito importante para não criar conflitos e maiores resistências por parte da população e dos políticos.

A regra única, tanto para o funcionalismo público como para o setor privado, seria que o indivíduo recebe aquilo que contribuiu, ou seja, o valor presente esperado das contribuições deve ser igual ao valor presente esperado dos benefícios a serem recebidos, sem existência de benefício cruzado. Atentando para o fato de que a manutenção dos direitos adquiridos e em aquisição, não permite retroatividade do equilíbrio atuarial. Com esta regra, haveria desincentivos a aposentadoria precoce.

É proposta também uma maior fiscalização das contribuições do empregador ao sistema, que deveriam ser especificadas nos contracheques, permitindo um maior controle por parte do trabalhador. Além disso, a maior transparência do sistema seria garantida através de publicações mensais por parte dos seguradores privados, contendo capital acumulado, rentabilidade obtida, etc. Um extrato individual seria enviado mensalmente e haveria a realização de uma padronização de critérios contábeis e atuariais.

A reforma estrutural baseada no sistema misto, que permitiria ao trabalhador escolher o plano que melhor se adapta as suas possibilidades é representada na *Tabela 8.2*. Na capitalização escritural, as contribuições são apropriadas em uma conta individual e financeiramente os recursos continuam utilizados para pagar os benefícios atuais, o que seria a melhor alternativa para o caso brasileiro. Além disso, tanto os segurados do setor privado quanto público contribuiriam com, no máximo, três salários mínimos.

Tabela 8.2:

Estrutura do Sistema Previdenciário

Natureza do segurado	Sistema*	Regime*
Público	Benefício Definido	Capitalização Escritural
Privado	Contribuição Definida	Capitalização Financeira

*Para riscos programáveis

A estrutura institucional também seria modificada, havendo introdução de uma agência reguladora para promover melhor articulação entre as instancias de regulação e controle.

Algumas particularidades são levantadas. O trabalhador que não conseguir contribuir por um tempo mínimo, poderá postergar a aposentadoria até o momento em que o benefício atinja o piso previdenciário. Para os trabalhadores em atividade de risco, a empresa deverá pagar uma alíquota relativa ao custo adicional do benefício. Caso haja interrupção na contribuição, os trabalhadores poderão optar por contribuir apenas para o seguro invalidez. E no caso do trabalhador que tenha ficado parte da sua vida no setor público e a outra parte no setor privado, haveria um *pro rata* do benefício, equivalente ao seu tempo de contribuição em cada sistema.

De acordo com o artigo, para realizar a transição dos sistemas é preciso preocupar-se com os inativos do antigo regime, ativos na data de reforma e novos entrantes no quadro de funcionários públicos civis federais. Para o reconhecimento dos direitos em aquisição, são propostas 2 alternativas, os bônus de reconhecimento e ajuste das alíquotas/benefícios, que não serão vistos com detalhes no presente trabalho.

Os autores reconhecem que a proposta está longe de ser a “solução ótima”, já que diversos impasses governamentais impedem a adoção de políticas mais eficazes e trata-se apenas de uma “alternativa possível” para o problema previdenciário.

8.3. Implementação de um Sistema de Capitalização

Algumas propostas de reformas são mais radicais e passam pela transição do sistema de repartição simples para o sistema de capitalização. Um dos limitadores seria o fato mencionado da dificuldade política no Brasil de aprovação de novas leis e emendas, principalmente aquelas necessárias, mas com grandes custos eleitorais para os seus defensores. Como esta transição representaria uma mudança significativa na forma de aposentadoria no país e provavelmente geraria descontentamento na grande maioria da população, nenhum político, ou pelo menos não a maior parte deles, quer arcar com os custos e ser o responsável por tirar as “vantagens” de aposentadoria da população. Além destes custos políticos, é preciso analisar a viabilidade financeira, isto é, a capacidade do governo de arcar com os custos provenientes da transição de regime previdenciário, já que ocorreria um impacto imediato na receita fiscal.

Os custos políticos estão associados a um problema enfrentado pela política brasileira: a demora na aprovação das Leis e Emendas que tramitam no Congresso. Seja por falta de apoio ou por falta de consenso, muitas passam anos até serem implementadas ou finalmente descartadas. Desse modo, as reformas necessárias tanto na previdência quanto em outras questões sociais, são deixadas sempre para o “próximo governo”, atrapalhando o desenvolvimento e reestruturação da sociedade.

A opção de se alterar o sistema de repartição para o sistema de capitalização, consiste em gerar uma dívida para pagar a geração inativa atual e diluir esta dívida nos próximos anos através de taxações sobre as gerações atual e futura. Porém os papéis da dívida deverão ser resgatados, sem emissão de uma nova dívida, o que necessita de uma credibilidade do governo e planejamento de uma proposta crível. A transição de sistema passa também por uma reforma paramétrica nos moldes da descrita anteriormente.

No sistema de capitalização cada indivíduo é responsável pela sua própria aposentadoria, já que passa a existir contas individuais que acumulam as contribuições de cada segurado durante a sua vida ativa. No período seguinte, o participante tem direito de receber mensalmente um valor correspondente a sua aposentadoria. Desse modo, a sustentação das atuais aposentadorias pelos trabalhadores ativos, como ocorre no sistema de repartição simples, é eliminada.

Esta é a opção menos apropriada para o caso brasileiro. A reforma paramétrica é muito mais crível e “fácil” de ser implementada politicamente, além de não gerar necessidade de financiamento devido a troca de sistema.

8.4. Reforma Administrativa

A reforma administrativa tem como objetivo reduzir os déficits da Previdência sem causar alterações radicais no sistema. Ela é mais fácil de ser aprovada no Congresso (menos alterações legislativas), mas não tem um potencial muito alto para atacar o problema. Além disso, a melhora de eficiência no sistema pode trazer uma piora na margem das contas, já que mais benefícios poderiam ser concedidos em menos tempo, por exemplo. O artigo de Caetano (2006) identifica as alterações administrativas capazes de trazer benefícios para o governo.

Seguem as alterações sugeridas para cada área em destaque da reforma administrativa:

Benefício:

- Recenseamento ou recadastramentos periódicos e bons sistemas de óbitos;
- Licitação da rede bancária para pagamento de benefícios;
- Auxílio-doença (grande aumento nos últimos anos);
- Aposentadoria por idade rural.

Receitas:

- Aprimoramento do sistema de informações para críticas de dados;
- Integração das receitas previdenciárias e federal.

Recuperação de crédito:

- Compensações entre receita federal e previdenciária;
- Amortização de dívida previdenciária com os precatórios previdenciários;
- Limitação das políticas de parcelamento e dívida;
- Securitização da dívida previdenciária;
- Segmentação dos créditos a receber por grau de dificuldade.

Desse modo, a reforma administrativa mantém o desenho dos planos previdenciários, já que nem as regras de qualificação ou indexação dos benefícios são alteradas. Mas procura resolver problemas de eficiência na condução do sistema, melhorando a sua administração.

Os debates giram em torno dos tipos de reforma que deveriam ser feitas para acabar com o déficit do sistema, porém foi visto que é importante analisar a viabilidade das mesmas dentro do contexto econômico e político em que vivemos. O objetivo de uma reestruturação definitiva do regime, e não mais adoção de mudanças parciais para retardar o crescimento do déficit é visto como a maneira ideal de resolver o problema. Porém, o reconhecimento da dificuldade de aprovação de uma reforma mais radical no Congresso, leva a defesa de algumas mudanças menos impactantes para alterar aos poucos o sistema atual.

9. Conclusão

Todos os países atualmente preocupam-se com o envelhecimento da sua população, já que este é um fator essencial no tema de Seguridade Social, porém, como os gastos públicos serão afetados com isso – o que é o centro da preocupação - só depende da vulnerabilidade do sistema previdenciário e de como cada país irá encarar e se adaptar a esta nova realidade.

Como visto anteriormente, as regras previdenciárias no Brasil foram feitas para uma realidade demográfica bem diferente da que temos hoje e das projetadas para os próximos anos, o que trará sérios problemas fiscais caso nada seja feito. A questão previdenciária brasileira é tão importante, pois representa a maior fonte de gastos primários do Governo Central. Assim, quanto mais tarde as regras forem ajustadas, mais custoso será o processo.

Apesar de ter feito duas reformas, o Brasil ainda apresenta regras benevolentes de aposentadorias, quando comparado com outros países que também reformaram o sistema previdenciário. Aqui, ainda temos uma parcela significativa de pessoas se aposentando com menos de 55 anos, já que a perda trazida pelo fator previdenciário não é tão grande assim, compensando não contribuir por mais alguns anos e receber o benefício antecipado. Assim, o fator não conseguiu eliminar de vez as aposentadorias precoces, exceto os casos extremos.

O argumento de que temos regras mais benevolentes de aposentadoria porque nossa população possui baixa esperança de vida ao nascer, não é tão correta assim. Explica-se. Quando consideramos regras previdenciárias, devemos analisar a expectativa de sobrevida da pessoa que atinge os 60 anos, que seria a idade para receber aposentadoria. Ao compararmos essa taxa com outros países, percebe-se que o Brasil apresenta uma diferença de alguns anos apenas. Logo, é preciso regras que levem isso em consideração, como ocorre nos outros países.

Analisando as reformas realizadas, constatou-se que o fator previdenciário não trouxe uma solução duradoura para o problema da Previdência Social. Isso ocorre, já que ele não é capaz de captar a alteração demográfica que vem ocorrendo nos últimos anos (aumento da população idosa) e nem reduziu tão significativamente as aposentadorias precoces por idade (pois se aproxima rapidamente da unidade), portanto os déficits persistem e a crise foi apenas postergada.

O argumento de que os gastos com a previdência devem ser mantidos porque reduzem a desigualdade e pobreza também não é válido já que os benefícios não são direcionados para a população jovem, logo não há investimento em capital humano e nem ocorre transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres.

O presente trabalho procurou abordar os principais fatores que pressionam as despesas previdenciárias, concluindo que é necessária a desvinculação do piso previdenciário ao salário mínimo para que não haja aumentos dos gastos com inativos no decorrer dos anos, além da adoção uma idade mínima para aposentadorias, eliminando a possibilidade de aposentadorias para pessoas ainda em condições plenas de trabalhar.

Sabendo das dificuldades políticas e das pressões sociais contra a implementação de uma reforma mais radical e definitiva no Brasil, uma reforma paramétrica, com estabelecimento de uma idade mínima de aposentadoria (mesmo que ainda seja mantida a aposentadoria por contribuição) e uma redução gradual do diferencial entre homens e mulheres, o que já existe na maioria dos países, seria o ideal. Ambas as alterações ajudariam a desonerar as contas do INSS e se aproximariam mais de um equilíbrio no longo prazo do sistema.

Se a situação das contas pública piorar até o ponto no qual o governo não tenha mais de onde tirar recursos, é até possível que uma reforma mais radical venha a ser adotada. Até lá, o mais provável é que mudanças menos drásticas sejam adotadas para solucionar parcial e momentaneamente o problema. Porém, as mudanças citadas anteriormente são de grande importância. Por mais polêmicas que sejam, gerando intensa pressão política contrária, e por mais que deixem grande parte da população inconformada, quanto antes forem adotadas menor será seu preço fiscal.

10. Bibliografia

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

AEPS. Anuário Estatístico da Previdência Social, vários anos.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

CAETANO, M.A. *Reformas Administrativas para minorar o peso fiscal da Previdência Social*. Texto para Discussão nº 1219 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, setembro de 2006.

GIAMBIAGI, F. *Reforma da Previdência – O encontro marcado*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

GIAMBIAGI, F. REIS, J. G.; URANI, A.; *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L. de O.; BELTRÃO, K. I.; ARDEO, V. L. *Diagnostico da previdência no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Texto para discussão nº 1050 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, outubro de 2004.

GIAMBIAGI, Fábio. *A Política Fiscal do Governo Lula em Perspectiva Histórica: Qual o limite para o aumento do Gasto Público?* Texto para Discussão nº 1169 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, março de 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. *Do Déficit de metas às metas de déficit: A política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002*. Texto para Discussão nº 93 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, abril de 2002.

GOLDFJAN, I.; GUARDIA, E. R. *Regras Fiscais e Sustentabilidade da Dívida no Brasil*. Notas Técnicas do Banco Central do Brasil número 39, julho de 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

MPAS. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Informe de Previdência Social*, v.18, nº01 e 03, 2006.

MPO. Ministério do Planejamento e Orçamento.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; PASINATO, M. T. M. *Reforma Estrutural da Previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade*. Texto para discussão nº 690 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, dezembro de 1999.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I. *The Brazilian Social Security System*. Texto para discussão nº 775 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, dezembro de 2000.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; DAVID, A. C. A. *A Dívida da União com a Previdência Social: uma perspectiva histórica*. Texto para discussão nº 638 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, abril de 1999.

SILVA, E. R.; SCHWARZER, H. *Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil*. Texto para discussão nº 934 do Instituto pesquisa Econômica Aplica – IPEA, dezembro de 2002.