

GUSTAVO FABIANO DA COSTA

**UMA ANÁLISE DAS FONTES DE CRISE E DA REFORMA DO
SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL**

**Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas, Curso de Economia,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná.**

Orientador: Prof. Demian Castro

CURITIBA

2004

TERMO DE APROVAÇÃO

GUSTAVO FABIANO DA COSTA

UMA ANÁLISE DAS FONTES DE CRISE E DA REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Curso de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Prof. Demian Castro
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Mariano de Matos Macedo
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Luiz Antonio Domakoski
Departamento de Economia, UFPR

CURITIBA, 13 de fevereiro de 2004

Aos que ainda acreditam na importância e necessidade das instituições do Estado

Dedico

Agradeço a Deus por colocar em meu caminho amigos fiéis, de quem recebi força e incentivos para não desistir perante o desgaste nas leituras e pesquisas. Porém, a grande bênção do Senhor é sem dúvida a família, da qual obtive na forma de palavras ou simplesmente através de gestos, posicionamentos e atitudes, toda compreensão e estímulos, primordiais para a concretização do trabalho.

No universo da política desejamos “liberdade” e “igualdade”, e no universo capitalista desejamos “eficiência produtiva”. Ora, no universo político liberdade e igualdade não andam, necessariamente, juntas. E no universo econômico eficiência produtiva e igualdade também não. Temos aqui diferentes níveis de três valores que devem ser respeitados simultaneamente, os quais são, porém, condicionados: a variação de qualquer um deles produz variações nos outros dois. Para ser funcional a sociedade tem de encontrar um “ponto áureo” que produza um nível de equilíbrio aceitável desses valores nos dois universos.

NETO, A. D. A Economia Política do Desenvolvimento. In: BIELSCHOWSKI, R.; MUSSI, C. Políticas para a Retomada do Crescimento: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002. p. 86-87.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 CONCEITOS DE SEGURO SOCIAL	4
1.1 CONCEITOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	4
1.2 BASES BISMARCKIANA E BEVERIDGIANA.....	5
1.3 TIPOS DE SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS.....	7
1.3.1 Classificação Quanto à Forma de Financiamento.....	8
1.3.1.1 Regime de repartição.....	8
1.3.1.2 Regime de capitalização.....	9
1.3.2 Classificação Quanto ao Plano de Benefícios.....	10
1.3.2.1 Plano de benefício definido.....	10
1.3.2.2 Plano de contribuição definida.....	11
1.3.3 Classificação Quanto à Administração do Sistema.....	11
1.3.3.1 Planos de administração pública.....	12
1.3.3.2 Planos de administração privada.....	12
2 HISTÓRICO DO SEGURO SOCIAL NO BRASIL	13
2.1 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO SEGURO SOCIAL BRASILEIRO.....	13
3 A DISCUSSÃO SOBRE O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL	23
3.1 O ENFRAQUECIMENTO DA UNIVERSALIZAÇÃO.....	23
3.1.1 Questão Estrutural.....	27
3.1.2 Questão Conjuntural.....	31
3.2 SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ATUAL: OS DOIS ENFOQUES.....	34
4 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DO GOVERNO LULA	48
4.1 ALTERAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/2003.....	48
4.1.1 Estabelecimento de Teto e Subtetos Para os Vencimentos de Cargos Públicos nos Três Poderes.....	49
4.1.2 Estabelecimento de Teto Único Para Aposentadorias Dos Regimes Público e Privado.....	50
4.1.3 A Questão da Regra de Paridade Entre Ativos e Inativos.....	51
4.1.4 Cobrança de Contribuições dos Inativos.....	51
4.1.5 Regras Para Aposentadoria Integral.....	51
4.1.6 Abertura da Previdência Complementar Privada Para os Servidores Públicos.....	52
4.2 UM PARALELO COM AS PROPOSTAS DO FMI E BANCO MUNDIAL.....	52
CONCLUSÕES	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63
ANEXO 1 TABELA: RECEBIMENTOS E PAGAMENTOS DO INSS	66
ANEXO 2 TABELA: QUANTIDADE E VALOR DE BENEFÍCIOS EMITIDOS NO INSS	67

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - BRASIL: INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES SUBMETIDOS À LOPS – 1960.....	15
TABELA 1 - BRASIL: ÍNDICE ANUAL DE ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, PERCENTUAIS - 1960 a 2000.....	27
TABELA 2 - BRASIL: EVOLUÇÃO DA EXPECTATIVA DE VIDA - 1930 a 2000	28
TABELA 3 - BRASIL: ESPERANÇA DE VIDA POR SEXO E IDADE - 2000.....	29
TABELA 4 - BRASIL: POPULAÇÃO OCUPADA DE 15 ANOS OU MAIS, PERCENTUAIS - 1991 a 2001.....	32
TABELA 5 - BRASIL: RECEITA, DESPESA E RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, EM R\$ BILHÕES E PERCENTAGENS DO PIB - 1995 a 2001	38
TABELA 6 - BRASIL: DESPESAS BRUTA E LÍQUIDA DOS REGIMES DA PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO, EM % DO PIB - 2001-2003	40
TABELA 7 - BRASIL: RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL, EM R\$ MILHÕES - 2002	42
TABELA 8 - BRASIL: RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL ACRESCIDO DOS REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES, EM R\$ MILHÕES - 2002 .	43
GRÁFICO 1 - BRASIL: TRAJETÓRIA DA TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL PROJETADA - 1980 a 2050.....	28
GRÁFICO 2 - BRASIL: TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL, MÉDIA POR DÉCADA - 1960 a 2050.....	30
GRÁFICO 3 - BRASIL: RELAÇÃO ENTRE CONTRIBUINTES E BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - 1950 a 2002	33

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BD	- Benefício Definido
CAPs	- Caixas de Aposentadorias e Pensões
CD	- Contribuição Definida
CEME	- Central de Medicamentos
CLPS	- Consolidação das Leis da Previdência Social
CSLL	- Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	- Empresa de Processamento de Dados da Previdência
COFINS	- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DPI	- Dívida Previdenciária Implícita
EC	- Emenda Constitucional
EUA	- Estados Unidos da América
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUNRABEM	- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	- Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPAS	- Instituto da Administração Financeira da Assistência Social
IAPs	- Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	- Instituto Nacional da Seguridade Social
IPASE	- Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOPS	- Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
MTPS	- Ministério do Trabalho e da Previdência Social
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PIB	- Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	- Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PLC	- Projeto de Lei Complementar
PRO-RURAL	- Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	- Regime Geral da Previdência Social
REFIS	- Programa de Recuperação Fiscal
SINPAS	- Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	- Superior Tribunal Federal
SUDS	- Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

RESUMO

A evolução do seguro social foi bastante atrelada às transformações conjunturais e estruturais das sociedades. Depois de superar o conceito bismarckiano de seguro destinado somente à base contributiva, o sistema universal de seguridade social Beveridgiano passou por pesadas críticas com o fim do período de crescimento econômico acelerado observado até meados dos anos 1970. O gasto público no Welfare State, baseado na Teoria Keynesiana de estímulo da demanda agregada, passou a ser visto como um empecilho à formação de poupanças privadas, originando uma série de reformas dos sistemas previdenciários nas nações subdesenvolvidas, mais suscetíveis às imposições do mercado. As reformas de base neoclássica passaram a fazer parte do debate brasileiro na década de 1990, após o seguro social brasileiro aumentar sucessivamente sua cobertura até a Constituição de 1988. Após a implantação o conceito Beveridgiano de seguridade social no país verificou-se uma série de medidas oficiais no sentido de controlar os déficits na relação contribuições/benefícios dos trabalhadores. Enquanto a visão reformadora verifica déficits no orçamento previdenciário, os defensores da universalização concluem que há na verdade um superávit no orçamento global da seguridade social estabelecido pela Constituição de 1988. Num paralelo feito entre a atual reforma previdenciária do governo Lula e as recomendações da ideologia neoliberal, são encontrados alguns pontos em comum, porém, o eixo central da reforma, que seria o componente capitalizado voluntário implantado através dos Regimes de Previdência Complementares, mostrou-se relativamente distinto do pilar capitalizado obrigatório dos sistemas multi-pilares propostos pelo FMI e Banco Mundial.

Palavras-Chave: Monografias; Seguro Social; Previdência Social; Seguridade Social; Déficit Público; Contas Públicas.

INTRODUÇÃO

As últimas décadas do século XX foram marcadas por profundas transformações nas atribuições do Estado. A efetiva participação estatal nas economias, verificada no período de crescimento prolongado do pós-Segunda Guerra Mundial, com a prática de pesados gastos públicos destinados a estimular a demanda agregada e paralelamente voltados à garantia de padrões de vida mínimos aos cidadãos, passou por uma forte descrença a partir da década de 1980. Desde então se têm observado sucessivas reestruturações do setor público na direção de um Estado menor, implantadas principalmente nas nações subdesenvolvidas, as quais mostram-se sensíveis às imposições do mercado.

O padrão de crescimento que se estendeu do fim da Segunda Guerra Mundial até os anos 1970 foi fundamentado na Teoria Keynesiana de estímulo da demanda agregada, tendo nesta o componente gasto público exercido um papel de destaque. Com a interrupção do crescimento nas décadas de 1980 e 1990 e o desencadeamento de processos inflacionários, principalmente nas nações subdesenvolvidas, os déficits públicos passaram a ser vistos como um dos principais problemas a serem contornados para as economias voltarem a crescer. A partir desse momento as idéias neoclássicas, voltadas exclusivamente aos fatores de produção das economias, ganham força e o nível do gasto público passa a ser questionado de forma contundente. Para a retomada do crescimento seria necessário diminuir as atribuições do setor público nas economias, de forma a tornar sua atuação focalizada em áreas sociais prioritárias e retirando-o o máximo possível da esfera produtiva. Nesta o Estado deveria somente atuar no sentido de regular as decisões tomadas pelo mercado, delegando a este a responsabilidade de trilhar o caminho para o crescimento econômico.

Com as pesadas críticas aos déficits públicos os sistemas de seguridade social amplos que marcaram o Welfare State (ou Estado de Bem-Estar Social), o qual figurou como a grande rede de cobertura social empreendida principalmente nas nações capitalistas avançadas, passaram a ser questionados por apresentarem grande volume de despesas frente às receitas, pois a freada do crescimento nas décadas de 1980 e

1990 reduziu significativamente o volume de contribuições para os sistemas. Passou-se a verificar uma série de recomendações no sentido de reformular os sistemas de seguridade social, trocando a universalidade dos sistemas de repartição simples pela seletividade de sistemas alternativos, que incluem capitalização das contribuições dos segurados.

A previdência social, que compreende somente a base contributiva do sistema de seguridade social, passou a ser destacada nas propostas de reformas. As recomendações transmitidas por organismos ligados ao capital internacional atribuem primordial importância ao aspecto atuarial dos sistemas de seguridade social, ou seja, que os mesmos devem guardar estreita relação entre as contribuições e benefícios dos segurados. Ao implantar essas reformas os países encaminham-se para sistemas em que o peso das contribuições de cada segurado terá maior reflexo em seus benefícios. Isso acaba diminuindo a carga de responsabilidade do Estado nos sistemas, expressa nos déficits previdenciários que são cobertos com recursos de outras fontes diferentes das contribuições dos segurados.

No Brasil a Constituição de 1988 simbolizou o resgate da cidadania em uma sociedade que viveu quase três décadas de regime ditatorial. Os constituintes aproveitaram o momento político favorável para estender à maior parcela possível da população direitos básicos de cidadania, entre os quais a seguridade social, de caráter universal, a qual assumiu papel de destaque. Apesar do momento político favorável, as imposições do pensamento econômico internacional no sentido pró-mercado já se manifestavam nos anos da promulgação da Constituição e, na década de 1990, logo em seguida às regulamentações da seguridade social estabelecidas pela Constituição, que se deram no ano de 1991, verificou-se uma série de leis, decretos, medidas provisórias e também uma Emenda Constitucional que visaram alterar pontos da seguridade social estabelecidos em 1988.

No ano de 2003 o presidente eleito Luís Ignácio Lula da Silva, o qual disputou as três eleições para presidente da década de 1990 sendo derrotado com um discurso de esquerda, opondo-se ao comprometimento dos governos com as recomendações em prol do mercado, ironicamente assume seu governo com a incumbência de reformar a

previdência social brasileira em caráter de urgência, implantando no sistema de alguma forma o componente capitalizado recomendado pela ideologia pró-mercado. Assim, como observado pelo IPEA (2003, p. 23), a Emenda Constitucional aprovada em 31 de dezembro de 2003 atribui “... à Previdência Complementar Privada um certo viés de centralidade à atual Reforma Previdenciária.”.

A estrutura do presente trabalho terá inicialmente uma apresentação dos conceitos relacionados ao seguro social e as configurações alternativas que o mesmo assumiu desde sua primeira aplicação mais ampla, no governo prussiano de finais do século XIX. Em seguida será abordada a trajetória do seguro social no Brasil, que por um longo período de tempo seguiu uma tendência de aumentar a cobertura para o maior número possível de segmentos da população e que, na virada do século XX, sofre uma série de ajustes no sentido de equilibrar o orçamento do sistema. O trabalho segue com o debate em torno da necessidade de reformas dos sistemas de seguro social existentes no Brasil. A ideologia a favor do mercado considera o orçamento previdenciário, ou espectro contributivo do sistema, ao passo que a ideologia oposta procura evidenciar que o orçamento amplo da seguridade social apresenta na verdade um superávit. No final será feito um paralelo da reforma previdenciária brasileira atual com as propostas da ideologia de mercado já instituídas em alguns países, procurando traçar pontos em comum entre ambas.

1 CONCEITOS DE SEGURO SOCIAL

No primeiro capítulo do trabalho serão abordados os conceitos relacionados ao seguro social e suas origens, os quais, como será visto, nortearam no decorrer de sua evolução ora sistemas de seguro social mais amplos, voltados à totalidade dos cidadãos, e ora sistemas mais individualizados destinados à base contributiva, variando entre as duas versões conforme a conjuntura social por que passaram as sociedades. No capítulo seguinte será apresentada a evolução do seguro social no Brasil e em seguida a discussão em torno do déficit previdenciário na virada do século XX. O trabalho culminará com o destaque da reforma previdenciária do governo Lula implantada em meio às tendências neoliberais no período recente.

1.1 CONCEITOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Dentro do conceito de seguro social há uma distinção entre previdência social e assistência social. A previdência social é entendida como o seguro do trabalhador. É conceituada formalmente como um sistema financiado através de contribuições dos trabalhadores e empregadores, podendo ter participação do Estado, para que o trabalhador segurado possa obter um fluxo de recursos em sua velhice. Segundo REZENDE (2001, p. 365) a “... previdência tenta resolver a questão do financiamento de um fluxo de benefícios para a população em idade inativa. Para isso, é necessário manter um sistema de contribuições...”.

No caso da assistência social, esta é conceituada como um sistema composto por um conjunto de mecanismos que transferem renda para os indivíduos menos abastados da sociedade, independentemente desses indivíduos terem efetuado contribuições para o sistema. Seu financiamento origina-se do orçamento do Estado, o qual redistribui renda ao transferir recursos arrecadados através de impostos à parcela da população que se encontra com menores chances de auferir renda por conta própria. REZENDE (2001, p. 365) explica que “... assistência refere-se a uma função distributiva do setor público, ou seja, deve-se garantir um fluxo de transferências para

um grupo de pessoas que necessitam de amparo (inválidos, desamparados, indivíduos abaixo da linha de pobreza, etc.).”.

Existe o conceito amplo de seguridade social que engloba previdência e assistência social e esta, em alguns casos, incorpora também a saúde. Há também uma discussão em torno da pertinência de se englobar previdência, assistência social e saúde em um único orçamento, porém, antes de abordar essa discussão polêmica, serão apresentadas as bases que originaram os conceitos distintos de seguro social.

1.2 BASES BISMARCKIANA E BEVERIDGIANA

A previdência social como seguro do trabalhador surgiu no último terço do século XIX, na legislação social prussiana do Chanceler Otto Von Bismarck. O sistema bismarckiano era baseado no princípio contributivo individual e co-financiado pelo empregador e pelo Estado. Fazendo um paralelo às transformações ocorridas na previdência brasileira no governo Vargas da década de 1930, quando a cobertura era estendida para as classes trabalhadoras urbanas, SCHWARZER e QUERINO (2002, p. 9) lembram que o sistema brasileiro “...estava inspirado no modelo bismarckiano, implantado na Alemanha em fins do século XIX. Voltado aos grupos de operários das indústrias do carvão e aço, foi sendo expandido para as demais categorias sociais assalariadas que surgiam na Europa, em via de industrializar-se naquele momento histórico.”.

Como observa SCHMITT (1998, p. 9), o “... modelo de Bismarck, adotado na Alemanha, (...) era fundamentado no conceito de seguro...”, o que significa que o objetivo único do sistema era remunerar o trabalhador em idade inativa, através do seguro previdenciário.

Até meados da década de 1940 os poucos países que possuíam sistemas previdenciários os tinham baseados no modelo bismarckiano de seguro do trabalhador. Com a crise ocorrida na Bolsa de Nova York em 1929, nos EUA que já haviam assumido nesta época o papel de principal economia mundial representando o centro dos negócios internacionais, diversos países, com algumas exceções, conheceram na

década de 1930 elevadas taxas de desemprego, fato que veio se agravar com a Segunda Guerra Mundial. O conflito deu origem a uma massa de desempregados e conseqüentemente desamparados que se encontravam à margem de direitos básicos de cidadania como renda mínima e saúde. Nesse contexto é que surgiu outra concepção de seguro social, que junto com o modelo bismarckiano serviu e serve de base para os sistemas previdenciários posteriores. O modelo de Lord William Beveridge, de 1942, chamado de Sistema Universal de Luta Contra a Pobreza, previa que além do sistema previdenciário contributivo o Estado deveria oferecer benefícios de caráter universal, voltados àquelas pessoas impossibilitadas de contribuir individualmente. SCHWARZER e QUERINO (2002, p. 9), fazendo novamente um paralelo, agora ao conceito de seguridade social implantado no Brasil através da Constituição de 1988, notaram que:

tratava-se agora de introduzir conscientemente conceitos universalistas ‘beveridgianos’, isto é, inspirados no modelo proposto por Lord William Beveridge para o pós-guerra inglês, no sistema de proteção social brasileiro. A proposta de Beveridge previa que, além de um eixo contributivo previdenciário, o Estado também provesse benefícios básicos mínimos, financiados por meio de tributos, para evitar pobreza naqueles grupos sociais que possuíssem baixa capacidade contributiva individual.

De acordo com SCHMITT (1998, p. 9), devido ao caráter universal e redistributivo do modelo beveridgiano, ou seja, por englobar previdência e assistência social num único sistema, surge a necessidade de que a administração do sistema seja feita pelo Estado. Segundo o autor com:

os quatro princípios básicos do Modelo Universal de Beveridge (universalidade, generalidade, unicidade e uniformidade), surge a necessidade de que a previdência seja gerida pelo setor público. Aqueles que contribuem hoje, sustentando os atuais inativos, precisam ter segurança de que no futuro também serão sustentados pela geração que os sucede, condição esta básica para sobrevivência do sistema, garantida apenas pelo governo.

O modelo beveridgiano norteou os sistemas previdenciários da maioria dos países no período do pós-Segunda Guerra, principalmente nos países desenvolvidos, quando os sistemas consistiram em amplas redes de cobertura social, o que marcou o

período e ficou conhecido como Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social, fato que será discutido adiante.

1.3 TIPOS DE SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

Ao longo do século XX as nações implantaram seus sistemas previdenciários nos moldes bismarckianos ou beveridgianos, variando entre ambas as bases conforme os Estados viviam transformações em suas estruturas e conjunturas econômicas. Desde a implantação do modelo bismarckiano na Prússia, antes da unificação alemã, que no final do século XIX passava pelas transformações em sua estrutura produtiva decorrentes do advento do carvão e do ferro, até meados das décadas de 1930 e 1940, as nações que possuíam sistemas previdenciários, notadamente as mais desenvolvidas, os tinham nos moldes bismarckianos de seguro do trabalhador. HOBBSAWM (1991, p. 97), referindo-se ao período da Grande Depressão dos anos 1930, enfatiza que:

a previdência pública na forma de seguro social, inclusive auxílio-desemprego, ou não existia, como nos EUA, ou, pelos padrões de fins do século XX, era parca, sobretudo para os desempregados de longo prazo. (...) os trabalhadores sonhavam em ver os filhos em empregos de salários modestos, mas seguros, e com aposentadoria. Mesmo no país mais coberto por planos de seguro-desemprego antes da Depressão (Grã-Bretanha), menos de 60% da força de trabalho estava protegida por eles.

Com o surgimento do modelo universal beveridgiano em meados da Segunda Guerra Mundial, o mesmo serviu de base para a maioria dos países em um longo período posterior à grande guerra. Como já foi mencionado no trabalho, o modelo beveridgiano norteou a ampla rede de cobertura social empreendida nos países desenvolvidos no período pós-Segunda Guerra, o que ficou conhecido como Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social. HOBBSAWM (1991, p. 278) também faz referência a esse período, quando, segundo o autor, surgiram os:

Estados de Bem-estar no sentido literal da palavra, quer dizer, Estados em que os gastos com seguridade social – manutenção de renda, assistência, educação – se tornaram a *maior parte* [grifos do autor] dos gastos públicos totais (...) Os primeiros Estados de Bem-estar, nesse sentido, apareceram por volta de 1970. (...) No fim da década de 1970, todos os Estados capitalistas avançados se haviam tornado ‘Estados do Bem-estar’ desse tipo, com seis deles gastando mais de 60% de seus orçamentos em seguridade social.

Nas duas últimas décadas do século XX nações desenvolvidas e subdesenvolvidas passaram a apresentar dívidas públicas em nível elevado, o que levou ao fortalecimento de idéias de natureza liberal, ou seja, idéias que defendem menor participação do Estado nas economias em prol de maior presença do mercado. Os sistemas de seguridade social acabaram de uma forma ou de outra sendo influenciados pelas idéias chamadas neoliberais e a partir da década de 1980, principalmente em 1990, seguiu-se uma série de reformas dos sistemas previdenciários nacionais, como observa HOBBSAWM (1991, p. 413-414):

Mesmo a mais insubstituível função que os Estados-nações haviam desenvolvido durante o século, a de redistribuir sua renda entre suas populações através das 'transferências sociais' dos serviços de previdência, educação e saúde, e outras alocações de fundos, não mais podia ser territorialmente auto-suficiente em teoria, embora a maior parte tivesse de continuar sendo na prática (...) Durante o auge dos teólogos do livre mercado, o Estado foi solapado [!] mais ainda pela tendência de desmontar atividades até então exercidas, em princípio, por órgãos públicos deixando-as entregues ao 'mercado'.

A seguir serão apresentados os formatos dos sistemas previdenciários, os quais são classificados de acordo com três características: forma de financiamento, plano de benefícios e administração do sistema. As variações dentro de cada uma das três características guardam implicitamente os princípios bismarckianos e beveridgianos, como será mostrado.

1.3.1 Classificação Quanto à Forma de Financiamento

Existem dois tipos de regimes em que um sistema previdenciário pode operar, ou mesmo uma combinação entre ambos: o regime de repartição e o regime de capitalização.

1.3.1.1 Regime de repartição

Nos regimes de repartição, também chamados de repartição simples, o sistema acumula contribuições de trabalhadores acrescidas de contribuições do empregador e

eventualmente do Estado, as quais são destinadas a remunerar com benefícios os aposentados existentes no mesmo período orçamentário. Segundo SCHMITT (1998, p. 9):

No sistema de repartição simples, há uma transferência das fontes (recursos obtidos através de financiamento tripartite: empregado, empregador e governo) para pagamentos correntes de proventos dos inativos. De forma mais direta, podemos dizer que, principalmente os trabalhadores, mas também com alguns encargos sobre as empresas e algum suporte da União, financiam as aposentadorias (e pensões) dos atuais inativos, assim como outros benefícios.

Uma característica inerente ao regime de repartição é que através desse modelo o sistema previdenciário impõe à sociedade um pacto entre as gerações, pois a população em idade ativa contribui para benefício da população em idade inativa, acreditando que no seu futuro em inatividade a população ativa de então financiará sua aposentadoria. O caráter de pacto entre gerações é explicitado por SCHMITT (1998, p. 9) quando expõe que o “... regime de repartição baseia-se (...) na transferência direta de renda inter-gerações, de trabalhadores para inativos, em um mesmo instante no tempo.”.

1.3.1.2 Regime de capitalização

Quando o sistema previdenciário opera sob o regime de capitalização existe uma acumulação das contribuições dos trabalhadores em contas pertencentes aos mesmos, que ao longo do tempo de sua vida ativa podem ser aplicadas no mercado financeiro rendendo juros ao montante das contribuições. Sendo assim, no regime capitalizado, as contribuições de cada trabalhador são revertidas em benefícios para o mesmo trabalhador em seu período de vida inativa, contribuições que podem ser co-financiadas pelo empregador e pelo Estado. De acordo com REZENDE (2001, p. 364) no regime de capitalização “... cada trabalhador deve auferir um benefício que reflete exatamente seu montante de contribuição ao longo da vida ativa. Existe uma conta específica na qual as contribuições são capitalizadas a uma determinada taxa de juros.”.

SCHMITT (1998, p. 9) explica que nos regimes capitalizados “... os recursos são transferidos da fonte para um fundo financeiro para a sua acumulação. Os recursos podem ser aplicados em mercados financeiros ou de bens reais, com o objetivo de acúmulo para o futuro pagamento de benefícios ao dono do fundo, quando este tornar-se inativo.”.

HOLANDA (2001, p. 312-313), mostra que no “... sistema capitalizado, (...) os recursos acumulados por cada indivíduo são contabilizados em contas individuais e investidos no mercado financeiro, transformando-se em benefícios à época da aposentadoria, de acordo com as contribuições feitas, a rentabilidade alcançada e a longevidade esperada de cada beneficiário.”.

Além da classificação quanto à forma de financiamento, existem as classificações quanto ao plano de benefícios e quanto à administração do sistema, as quais são apresentadas nos dois sub-capítulos seguintes.

1.3.2 Classificação Quanto ao Plano de Benefícios

Nos sistemas previdenciários deve ser estabelecido sobre quem incidem os riscos, sendo que estes variam conforme o plano de benefícios adotado: benefício definido (BD) ou contribuição definida (CD).

1.3.2.1 Plano de benefício definido

No plano de benefício definido (BD) o benefício de aposentadoria é determinado previamente e as contribuições devem ser calculadas para dar suporte ao nível de benefício escolhido. Nesse tipo de plano o risco de cobrir uma insuficiência de recursos para garantir o nível de benefícios recai sobre o patrocinador do plano. HOLANDA (2001, p. 312) explica que no “... sistema BD, o benefício é calculado de acordo com uma determinada taxa de reposição do nível de renda. O indivíduo sabe que a sua aposentadoria depende do tempo de serviço e dos salários de contribuição durante um período de tempo pré-determinado.”. Em seguida o autor se refere aos

riscos enfrentados no plano BD, os quais “... são cobertos pelo patrocinador do plano...”.

Normalmente os planos de benefício definido operam no regime de repartição. JAMES (2001, p. 11) explica que os planos BD pagam benefícios “... segundo uma fórmula baseada nas rendas e nos anos de serviço do trabalhador e são financiados por impostos incidentes sobre a folha de pagamentos nos moldes de repartição simples.”.

1.3.2.2 Plano de contribuição definida

No plano de contribuição definida (CD) as contribuições dos segurados são determinadas previamente e não há uma garantia em relação ao nível dos benefícios. Sendo assim os riscos de perdas recaem sobre o segurado ao não ser fixado o nível de seus benefícios. O plano CD é operado no regime de capitalização e o valor dos benefícios depende do resultado dos investimentos realizados com os recursos do segurado. HOLANDA (2001, p. 312) destaca que nos planos CD “... os benefícios dependem da história completa de contribuições dos indivíduos e da taxa de retorno dos investimentos feitos com os recursos acumulados. Todos os riscos recaem sobre o beneficiário na forma de maiores ou menores benefícios, que são calculados de acordo com os recursos presentes em sua conta e com sua expectativa de sobrevida.”.

BARR (2001, p. 96), mostra que nos planos CD capitalizados “... a taxa de contribuição é fixa, de modo que a pensão de uma pessoa é uma anuidade cujo tamanho, dadas a expectativa de vida e a taxa de juros, é determinado *apenas* [grifo do autor] pelo tamanho da acumulação de pensão no decorrer de sua vida.”.

1.3.3 Classificação Quanto à Administração do Sistema

No que se refere à administração dos sistemas previdenciários, estes podem ser administrados pelo estado ou pela iniciativa privada.

1.3.3.1 Planos de administração pública

Os planos administrados pelo setor público têm a característica de estarem subordinados ao processo político. Quando operados através do regime de repartição, em situação superavitária, a administração pública pode utilizar os recursos das contribuições em outros fins, já que o orçamento previdenciário normalmente faz parte de um orçamento geral do governo.

1.3.3.2 Planos de administração privada

Nos planos administrados pela iniciativa privada normalmente é buscada a maximização do benefício do segurado e não há influência de processos políticos. HOLANDA (2001, p. 313) defende que a “... administração privada dos recursos permite uma separação do processo político, garantindo que os recursos sejam administrados de acordo com os interesses do beneficiário. Em outras palavras, impede a utilização de tais recursos como financiamento de governos deficitários.”.

2 HISTÓRICO DO SEGURO SOCIAL NO BRASIL

Nesta parte do trabalho será feito um levantamento histórico do seguro social no Brasil, destacando os avanços do sistema paralelamente às transformações institucionais, o que se deu de forma bastante relacionada às mutações bismarckianas e beveridgianas do seguro social no âmbito internacional. O trabalho segue com a abordagem da discussão sobre o déficit previdenciário na década de 1990 e com a apresentação dos pontos tratados pela reforma previdenciária do governo Lula, momento no qual será verificado se houve a adoção de mecanismos recomendados pela tendência de livre mercado em auge na virada do século XX.

2.1 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO SEGURO SOCIAL BRASILEIRO

No final do século XIX surgiram regulamentações voltadas a aposentadorias de classes profissionais restritas. De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS, 2003) os empregados dos Correios tiveram direito à aposentadoria com 30 anos de serviço e idade mínima de 60 anos no ano de 1888. Em 1889 e 1890 os empregados das Oficinas de Imprensa Nacional e os ferroviários também tiveram acesso à aposentadoria e, em 1892, foram instituídas a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Artesanal da Marinha do Rio de Janeiro. No início do século XX seguiram-se as regulamentações para um reduzido número de categorias profissionais. Em 1911 foi criada a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda e em 1912 a Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro. Em 1919 seria tornado obrigatório em certas atividades o seguro contra acidentes de trabalho.

No ano de 1923 o seguro social adquiriu um caráter mais abrangente. De acordo com MÉDICI et al. (1995, p. 3-4) foi regulamentada em 1923 a primeira lei voltada ao sistema previdenciário brasileiro, a Lei Eloi Chaves, Decreto-lei n.º 4.682 de 24 de janeiro de 1923, a qual determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) administradas por empregados e empregadores das empresas

ferroviárias existentes na época. Esta medida, considerada um marco da previdência social do país, foi caracterizada pelo sistema vinculado por empresa, constituído por um grande número de instituições administrando recursos de um pequeno número de segurados.

Ao longo das décadas de 1920 e 1930 as CAPs foram estendidas para outras categorias profissionais, como empregados de serviços portuários, telegráficos, energia elétrica, mineração e transporte aéreo, alcançando em 1937 um total de 183 caixas de aposentadoria.

No governo de Getúlio Vargas da década de 1930 as classes assalariadas urbanas assumiram maior peso político e econômico. O país que até então tinha na atividade agrícola, especificamente no café, a principal base geradora de renda, passa neste período por uma transição econômica transferindo pela primeira vez em sua história a principal atividade geradora de renda do meio rural para o meio urbano, quando a indústria passou a assumir maior importância. De acordo com TAVARES (1998, p. 128), a transição se deu no período de “... 1933/37, quando, passada a recuperação da crise de 1930, tanto a acumulação industrial-urbana quanto à renda fiscal do governo se desvinculam da acumulação cafeeira, e daí em diante submetem-na aos destinos e interesses do desenvolvimento urbano-industrial.”.

É nesse momento histórico que o seguro social no Brasil assume de forma mais forte o caráter bismarckiano de seguro do trabalhador (ver 1.2). SILVA e SCHWARZER (2002, p. 8) argumentam que uma maior cobertura previdenciária aos trabalhadores urbanos era necessária para “... que o modelo de industrialização por substituição de importações pudesse deslançar.”.

Com a intenção de dar mais segurança aos fundos dos trabalhadores o governo determinou, ainda na década de 1930, a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), os quais reuniam trabalhadores dos mesmos gêneros de atividade em todo o país. Esta medida veio fazer frente à instabilidade que existia no funcionamento das CAPs devido ao pequeno volume de recursos administrado individualmente por cada caixa. Os IAPs cobriam a virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e

autônomos, passando a administrar recursos de segurados de setores como indústria, bancos, comércio e transportes.

Como os recursos de cada IAP originavam-se das contribuições de empregados de categorias profissionais com diferentes salários, existiam disparidades entre os benefícios das diversas categorias profissionais cobertas. Assim o avanço do seguro social segue no sentido de reduzir essas disparidades entre os trabalhadores segurados. De acordo com SILVA e SCHWARZER (2002, p. 8-9) a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), aprovada pelo Congresso Nacional em 26 de agosto de 1960, “... unificou as regras legais sob as quais os IAP’s funcionavam.”.

Os IAPs estavam divididos em seis categorias profissionais diferentes, conforme apresentado no quadro 1:

QUADRO 1 - BRASIL: INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES SUBMETIDOS À LOPS – 1960

SIGLA	DENOMINAÇÃO
(IAPM)	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
(IAPC)	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
(IAPB)	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
(IAPI)	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
(IAPETEC)	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
(IAPFESP)	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos

FONTE: MÉDICI et. al. em CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL, SÉRIE MONOGRAFIAS 15, 1995, México. *Seguridade Social do Brasil*. México: Secretaria Geral, 1995. 222p.

NOTA: Elaboração própria.

Com os IAPs operando sob as mesmas regras, o próximo passo seria o de unilos em um mesmo órgão. Em 1966 seria determinada a fusão dos seis institutos dando origem a uma estrutura única: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Depois da implantação da LOPS a população economicamente ativa urbana ficou praticamente coberta em todas as atividades. Quanto ao trabalhador do campo, o Estatuto do Trabalhador Rural determinou a criação da assistência social rural, que ficaria sob responsabilidade do Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Posteriormente, em 1969, seria criado o Plano Básico de Previdência Social Rural.

Em 1967 o sistema nacional de seguro social teria outro componente. O seguro contra acidentes de trabalho, que até então funcionava separadamente, foi integrado à previdência social.

Segundo SILVA e SCHWARZER (2002, p. 9) a “...centralização [após 1966, com a criação do INPS] permitiu à tecnoburocracia previdenciária de então expandir, em passos gradativos ao longo dos anos 1970, a cobertura da Previdência Social brasileira...”. Os trabalhadores rurais tiveram acesso aos benefícios assistenciais através do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL) criado em 1971. No ano de 1972 os empregados domésticos foram inscritos obrigatoriamente na previdência social e em 1973 foi instituído o salário-de-benefício do jogador de futebol profissional. Já os idosos e inválidos não-contribuintes foram alcançados em 1974, quando passaram a ter direito à renda mensal vitalícia, também conhecida por amparo previdenciário. Neste mesmo ano a cobertura especial contra acidentes de trabalho foi estendida ao trabalhador rural. Em 1975 os garimpeiros passaram a ter acesso aos benefícios do PRO-RURAL e os empregadores rurais e seus dependentes passaram a ter direito de receber benefícios e serviços previdenciários.

Em 1.º de maio de 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), desmembrando-o do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS). O MPAS ficaria responsável pelas funções de previdência, assistência social e saúde. Dois anos depois foi expedida a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) que reuniu toda a legislação sobre previdência social urbana até então em vigor.

Em 1977 foi extinto o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários. Neste ano e em 1978 foi disposta e regulamentada a previdência complementar fechada e aberta do país. Ainda em 1977 foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). O novo órgão destinava-se a integrar as entidades vinculadas ao MPAS. Órgãos já existentes foram aperfeiçoados e outros foram criados. O INPS ficou encarregado de manter e conceder os benefícios, atribuições que foram transferidas dos agora extintos Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

(IPASE). Foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) que ficou responsável pela prestação de assistência médica para trabalhadores urbanos e rurais e também para empregadores rurais. Outro órgão criado em 1977 foi o Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), que ficou encarregado de gerenciar a estrutura administrativa, financeira e patrimonial do sistema. A assistência social às populações carentes ficou a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA) que teve suas atribuições devidamente reformuladas. Outros órgãos que integravam o SINPAS eram a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNRABEM), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME).

A partir da década de 1980 o sistema previdenciário brasileiro passou a receber diversas críticas. SILVA e SCHWARZER (2002, p. 9) explicam que nos “... anos 1980, quando a economia brasileira se defrontava com baixas taxas de crescimento econômico e o mercado formal de trabalho se estagnava, começaram a surgir as primeiras críticas ao sistema estatal previdenciário, qualificando-o de ineficiente e apontando para riscos de surgimento de um déficit orçamentário.”.

Assim entre 1980 e 1985 houve uma concentração de esforços no sentido de dispor e alterar os regulamentos de custeio e benefícios da previdência social. Em 1987, efetuando o desdobramento do salário mínimo, o governo instituiu como parâmetros o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência. Essa medida afetou a previdência social de duas formas: do lado das despesas do orçamento houve uma desvinculação dos benefícios ao salário mínimo; do lado das receitas a contribuição dos segurados passou a basear-se no Salário Mínimo de Referência. No mesmo ano o governo descentralizou as atividades do INAMPS e criou o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados (SUDS), o qual visava à consolidação e desenvolvimento de ações integradas de saúde. A responsabilidade de compra de equipamentos e serviços de saúde do setor privado passou para os estados da federação, que a partir de então assumiram maior grau de planejamento de seus sistemas de saúde. No ano seguinte, a universalização e

integralidade de atendimento garantidos pela Constituição reafirmariam a descentralização para estados e municípios.

A Constituição de 1988 é considerada um avanço em termos de direito à cidadania por parte da população brasileira. É neste momento histórico que surge na trajetória do seguro social brasileiro o conceito universal Beveridgiano de seguridade social, o qual engloba previdência social, assistência social e saúde (ver 1.2). O Art. 194 da Constituição Federal estabelece que:

A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos da sociedade, destinadas a assegurar o direito relativo à saúde, previdência e assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I. Universalidade da cobertura e do atendimento;
- II. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III. Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV. Equidade na forma de participação no custeio;
- V. Diversidade da base de financiamento e;
- VI. Gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do governo em órgão colegiados.

Entre os mais beneficiados com a Constituição de 1988 estão os trabalhadores rurais, os quais conseguiram equiparação dos benefícios com os trabalhadores urbanos e redução de cinco anos na idade necessária para concessão de aposentadoria. DELGADO e CARDOSO JÚNIOR (2000, p. 174) lembram que a Constituição de 1988 “... introduziu o princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em regime especial, cuja principal característica é a de incluir o chamado setor rural informal...”.

A capacidade do sistema de seguridade social de financiar os direitos garantidos pela Constituição de 1988 foi muito questionada. O período de baixo crescimento econômico associado a hiperinflações que seguiu à promulgação da Constituição e estendeu-se à década de 1990 difundiu no país idéias de natureza liberal, as quais definiam que a economia do país deveria operar com uma participação reduzida do Estado. Os direitos garantidos pela Constituição de 1988 eram vistos como responsáveis pelo desempenho pouco competitivo do Brasil no mercado internacional.

Em 1990, no governo Collor, a Lei n.º 8.028 de 12 de abril extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social, sendo suas atribuições divididas. As atividades de assistência social e saúde passaram para a responsabilidade dos Ministérios da Ação Social e Saúde, respectivamente. Foi restabelecido o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), ao qual foi incorporada a área de previdência sob a forma de Secretaria Nacional. A fusão do INPS e IAPAS deu origem o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que ficou vinculado ao MTPS. Suas atribuições eram basicamente a arrecadação das contribuições e a concessão de benefícios do sistema de seguridade social do país, exceto para os servidores públicos. Outra alteração foi o deslocamento do INAMPS para o Ministério da Saúde.

Em 1991 foram sancionadas pelo presidente as leis n.º 8.212 e n.º 8.213. A primeira, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, dispunha sobre a organização da seguridade e instituía o Plano de Custeio. A segunda dispunha sobre os Planos de Benefícios Previdenciários, que, conforme exposto por MÉDICI et al. (1995, p. 6) sofreram as seguintes modificações:

- Os riscos cobertos pela Previdência, bem como os valores mínimos e máximos dos benefícios concedidos, passam a ser iguais para todos os contribuintes do sistema, desaparecendo assim as desigualdades decorrentes do plano anterior, que separava a população urbana da rural;
- A concessão de pensão também ao homem em caso de morte da esposa segurada (já previsto na Constituição);
- Introdução da aposentadoria proporcional à mulher;
- Redução da idade, para concessão de aposentadoria por velhice, do trabalhador rural (homem) de 65 anos para 60 anos (Constituição);
- Concessão de aposentadoria por velhice à mulher trabalhadora rural aos 55 anos (Constituição);
- Extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário família, que não se aplica ao trabalhador doméstico e ao trabalhador avulso.

Em 1992 o MTPS foi desdobrado em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social, este incorporando o INSS. O Ministério da Ação Social passa a se chamar Ministério do Bem-Estar Social.

Em 1994 as empresas de pequeno porte e microempresas passaram a receber tratamento diferenciado e simples no âmbito da previdência social. Em 1995 o Brasil firmou acordo e convênio de seguridade social com Portugal e Espanha.

Com a abertura da economia, o desemprego e o aumento da proporção de idosos nos anos 1990, o orçamento da seguridade social passou a apresentar desequilíbrios. A universalização dos benefícios alcançada através da Constituição de 1988, regulamentada em 1991 pelas leis n.º 8.212 e n.º 8.213, aumentou abruptamente as despesas nos anos de 1992 e 1993. Observou-se do decorrer da década de 1990 uma série de leis e decretos que visaram alterar a regulamentação dos planos de custeio e benefícios da seguridade social e também sua organização, constantes naquelas duas leis.

Em 1995 o governo de Fernando Henrique Cardoso apresentou uma proposta de reforma do sistema previdenciário, a qual, para ser aprovada, deveria ser antecedida por mudanças na Constituição de 1988. Assim, entre 1994 e 1996, foram extintos alguns benefícios como o abono, que era um benefício destinado ao trabalhador que completasse o tempo de serviço, mas continuasse trabalhando, o pecúlio, que era um benefício pago, em uma única parcela, ao trabalhador que se incapacitasse para o trabalho antes de completar o período necessário para a aposentadoria por invalidez, ou o aposentado que continuava a contribuir para a previdência pública e se afastava definitivamente do trabalho, e os auxílios natalidade e funeral que passaram a ser designados como benefícios assistenciais estendidos a famílias com renda *per-capita* inferior a um quarto do salário-mínimo. Foi extinta também a renda mensal vitalícia e em seu lugar foi instituído o benefício de prestação continuada. As aposentadorias especiais foram limitadas aos trabalhadores que comprovassem o exercício de atividades insalubres e/ou de risco.

Devido à necessidade de se alterar pontos da Constituição Federal, o governo apresentou então em 1995 a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 33, a qual sofreu várias reformulações e foi aprovada em 1998, através da Emenda Constitucional (EC) n.º 20.

Segundo MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 9) os seguintes dispositivos foram aprovados pela EC n.º 20:

a eliminação do teto de dez salários mínimos para o pagamento dos benefícios das aposentadorias por tempo de serviço e das regras de cálculo deste benefício (média aritmética dos últimos trinta e seis

meses); e a criação de condições para que o sistema público de previdência siga regras que proporcione[m] o equilíbrio financeiro e atuarial (...) a Constituição passa a determinar que o segurado, para ter direito à aposentadoria, contribua no mínimo durante 35 anos se homem, ou 30 se mulher. No caso da aposentadoria por idade, o homem necessita ter 65 anos e a mulher 60. Permaneceu a redução de 5 anos para os [trabalhadores] rurais de ambos os sexos e para o professor que 'comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio' (art.201, parágrafos 7º, inciso I e II, e o 8º).

Ainda segundo MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 10):

Uma das alterações mais significativas introduzidas pela reforma foi a do valor do benefício de aposentadoria. No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, no lugar deste valor ser estabelecido pela média aritmética dos últimos 36 (trinta e seis) meses de contribuição, passou a considerar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a oitenta por cento de todo o período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente. Sobre este cálculo é aplicado um fator redutor que varia de acordo com a idade do segurado, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo estimativas da Fundação IBGE. Este fator foi denominado Fator Previdenciário.

Em 1999 o governo aprovou lei que dispôs sobre a contribuição para o custeio da Previdência Social dos servidores públicos, ativos e inativos e dos pensionistas dos três poderes da União. No mesmo ano foi prorrogada e alterada a alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que fazia parte do custeio do orçamento da seguridade social, mas que as modificações posteriores à Constituição de 1988 haviam a desvinculado das despesas de seguridade. Também em 1999 foi regulamentada a contribuição social do salário-educação.

No ano de 2000 foi criado o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), que tinha o objetivo de parcelar dívidas de empresas para com o INSS. No mesmo ano foi aprovada lei, alterada posteriormente, que especificou operações de venda sobre as quais incidiriam a contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Em 2001 foram sancionadas duas leis voltadas à previdência complementar: a lei complementar n.º 108 dispôs sobre as relações entre União, estados, Distrito Federal e municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência fechada, e a lei n.º 109 dispôs sobre o

Regime de Previdência Complementar. Em 2002 foi aprovada lei que dispôs sobre a não-cumulatividade do PIS/PASEP.

Em maio de 2003 passou a ser divulgada, trimestralmente a partir desta data, uma lista de devedores do INSS, conforme previsto no artigo 81 da lei n.º 8.212 de 1991. Também em 2003 foi instituído o Programa de Parcelamento Especial, que ficou conhecido como novo REFIS. O novo programa se mostrou mais amplo ao incluir micro empresas, pequenas empresas e pessoas físicas no parcelamento de dívidas.

No ano de 2003 o governo Lula tomou posse com a incumbência de implantar uma reforma previdenciária com profundo impacto atuarial, dando continuidade ao processo de reforma impulsionado em 1998 através da EC n.º 20. Assim o Executivo enviou ao Legislativo, em abril de 2003, a PEC n.º 40 que, após as votações na Câmara dos Deputados e no Senado, materializou-se na EC n.º 41, aprovada em dezembro do mesmo ano.

Antes de apresentar os pontos de mudanças implementados através da EC n.º 41 será abordada no próximo capítulo a discussão em torno do déficit previdenciário brasileiro, na qual serão apresentados dados estatísticos a respeito do assunto bem como os resultados orçamentários observados nos últimos anos.

3 A DISCUSSÃO SOBRE O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL

No capítulo anterior foi apresentada a trajetória do seguro social no Brasil, que teve na ampliação da cobertura no decorrer de sua evolução uma característica marcante. A cobertura social alcançada através da Constituição de 1988, quando o seguro social assumiu notadamente bases Beveridgianas de universalidade, trouxe consigo uma polêmica em torno da viabilidade de o país garantir os direitos universais de cidadania estabelecidos pela Constituição. A corrente neoliberal, que ganha força nas últimas décadas do século XX, passou então a recomendar medidas voltadas à desvinculação da previdência social do orçamento global de seguridade social.

No presente capítulo serão apresentados os questionamentos bem como as defesas de um sistema de seguro social mais amplo, juntamente aos dados populacionais e do mercado de trabalho que influenciam diretamente o orçamento do seguro social, seja ele abordado no caráter amplo de seguridade social ou mesmo de forma a destacar somente a componente previdência social, que considera somente o espectro contributivo do sistema. A abordagem servirá de base para o paralelo feito entre a reforma previdenciária do governo Lula e as recomendações da tendência neoliberal expressa nos organismos financeiros internacionais.

3.1 O ENFRAQUECIMENTO DA UNIVERSALIZAÇÃO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial foram implantadas políticas de reconstrução nos países que saíram arrasados do conflito bélico, tendo do lado capitalista os EUA financiando a reconstrução da Europa e Japão, e do lado socialista a URSS responsável pelo desenvolvimento das nações socialistas. O período chamado de pós-Segunda Guerra, que se estendeu até os anos finais da década de 1970, registrou elevadas taxas de crescimento notadamente nas nações mais desenvolvidas. Paralelamente ao crescimento acelerado os países adotaram políticas de gastos públicos voltadas à formação de uma rede ampla de proteção social, o que ficaria conhecido como o Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social. Foi nesse período

que o conceito beveridgiano de universalidade da proteção social tomou impulso (ver 1.2). O grande volume de gasto público estava baseado na Teoria Keynesiana de estímulo da demanda agregada¹ que dinamizou as economias neste período. Os dois choques do petróleo e a redução da taxa de juros norte americana no decorrer da década de 1970 determinaram o fim do período de crescimento prolongado, e nas décadas de 1980 e 1990 a Teoria Neoclássica ressurgiu contra os princípios da Teoria Keynesiana, tendo nos gastos públicos seu principal alvo de contestação. Na questão da seguridade social a crítica neoclássica direcionou-se à universalidade dos gastos verificada no período do Welfare State, defendendo em contrapartida a chamada focalização dos gastos públicos. No conceito de focalização o Estado deve alocar seus recursos de maneira racional nas áreas de maior prioridade, ao invés de buscar estender universalmente aos indivíduos direitos básicos de cidadania². Há nesse sentido um certo afastamento da idéia de que seja papel primordial do Estado o exercício de eventuais deveres para com os cidadãos, devendo o mesmo priorizar acima de tudo os limites de sua restrição orçamentária. O gasto público é determinado assim pela possibilidade que o Estado tem de obter recursos na esfera produtiva da sociedade.

A ótica do gasto público limitado pela possibilidade de obtenção de recursos por parte do Estado é na verdade a conclusão do estudo clássico de PEACOCK e WISEMAN, apresentado por RIANI (2002, p. 89-90), no qual os autores detectam que mudanças no comportamento dos gastos públicos se dão devido a três motivos ou

¹ Keynes revolucionou a Teoria Econômica ao analisar as variáveis que determinam o crescimento pelo lado da demanda, ou seja, para o autor o crescimento econômico é dinamizado e pode inclusive ser buscado através da manipulação de variáveis como consumo, investimento e gasto público. Na época de publicação da sua principal obra, no ano de 1936, as nações haviam passado por um período prolongado de superprodução que se disseminou após a Crise da Bolsa de Nova York em 1929. Para Keynes, a Teoria Neoclássica (denominada pelo autor de Clássica e Ortodoxa), que era a teoria dominante até então, não conseguia solucionar a crise de superprodução porque analisava somente variáveis do lado da oferta, como popança e capital, e naquele momento era necessário que as variáveis do lado da demanda fossem estimuladas para diminuir o volume de estoques formados com a crise. Detalhes sobre Teoria da Demanda Agregada são encontrados em KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Tradução de Mário R. da Cruz. Revisão Técnica de Cláudio Roberto Contador. São Paulo: Atlas, 1982.

² Para maiores detalhes dos conceitos de focalização e universalização, consultar artigos de CAMARGO, J. M. Gastos Sociais: Focalizar *versus* Universalizar e THEODORO, M.; DELGADO,

efeitos: o “... efeito deslocamento...”, relacionado a uma maior tolerância na margem de tributação permitida pela sociedade, que ocorre quando há qualquer distúrbio social; o “... efeito imposição...” que seria uma consequência dos distúrbios sociais que aumentariam a demanda por provisão coletiva de serviços de saúde, educação, bem-estar social, etc; e o “... efeito inspeção...” que resulta das expectativas da sociedade por níveis de serviços públicos elevados após o alcance dos mesmos no período de distúrbio social.

A mudança de comportamento dos agentes econômicos nas últimas décadas do século XX, no sentido de demandar uma menor participação do Estado nas economias, é um assunto que merece estudos mais aprofundados. Cabe aqui assinalar que passado um longo período do pós-Segunda Guerra sem distúrbios internacionais em larga escala, há indícios de que os níveis de tolerância de carga tributária tenham diminuído nas sociedades.

Também no Brasil as idéias em favor do livre mercado passaram a ganhar espaço nas últimas décadas do século XX, principalmente em 1990. Conforme observação de SILVA e SCHWARZER (2002, p. 10), “... o cenário de crise econômica, com baixo crescimento do produto interno e com a questão inflacionária não resolvida, incentivou o surgimento de diversas teses de natureza liberal, que associavam um melhor desempenho da economia à maior abertura comercial, às privatizações, às desregulamentações e à diminuição do papel do Estado.”.

As despesas com o orçamento da seguridade social passaram a ser questionadas e propostas de reformas para o sistema começaram a aparecer. O regime de repartição, que caracteriza a maior parte do sistema previdenciário brasileiro, passou a sofrer pesadas críticas.

Durante o período de crescimento elevado da economia e quando o sistema e a população eram jovens, ou seja, quando existia ainda uma relação alta de ativos/inativos, o regime de repartição não apresentou problemas. REZENDE (2001, p. 363) explica que “... quando o país possui uma população jovem e apresenta elevado

crescimento econômico, esse regime é superavitário. No entanto, quando a população envelhece, o peso dos benefícios passa a ser crescente e ajustes no sistema são necessários.”.

HOLANDA (2001, p. 311) detecta que nos regimes de repartição simples o “... envelhecimento populacional e, em alguns casos, má administração e ausência de critérios atuariais, levaram à insustentabilidade fiscal desses programas.”. Segundo o autor:

Com o amadurecimento dos sistemas de repartição simples, o pagamento de níveis constantes de benefícios requer elevações nas contribuições (...) [ocasionando] distorções no mercado de trabalho. O aumento de contribuições leva a uma evasão da oferta de trabalho para o setor informal. O que torna necessários novos aumentos de contribuições e pode até mesmo reduzir o crescimento (já que a produtividade do setor informal tende a ser inferior à do setor formal), dando início a um círculo vicioso.

Os problemas relacionados ao regime de repartição passaram a ser classificados em três categorias: estrutural, ligada ao envelhecimento da população; conjuntural, ligada às relações com o mercado de trabalho; e gerencial, ligada à administração atuarial dos recursos. De acordo com MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 6), nas discussões sobre a reforma da previdência:

ficou quase chavão dizer que seus problemas derivavam de problemas de caráter estrutural, conjuntural e gerencial (...) Entre os problemas apontados como estruturais, destacava-se a baixa relação contribuintes/segurados (...) Dentre os fatores ‘conjunturais’, eram destacados o baixo crescimento das contribuições previdenciárias e o aumento das despesas com benefícios, explicados pelo fraco desempenho da economia e pelo crescimento da demanda de caráter assistencial. Em relação aos aspectos ‘gerenciais’, o argumento geralmente atribuía à gestão pública adjetivos como precária, burocratizada e ineficiente, o que resultava em altos custos operacionais e no elevado número de fraudes e de sonegação.

O aspecto gerencial foi abordado muito pelo caráter neoliberal que as propostas de reformas de Estado passaram a assumir na década de 1990. Não só a previdência social, mas a administração estatal como um todo, passaram a ser vistas como ineficientes e burocráticas. A questão gerencial da administração pública ainda carece de estudos mais concretos. O problema trata de variáveis difíceis de serem mensuradas, como, por exemplo, números a respeito da produtividade na

administração pública, no caso presente, na área de previdência social. De qualquer modo é uma questão que merece maiores estudos. Em relação aos aspectos estrutural e conjuntural levantados pelas visões reformadoras, os mesmos serão apresentados a seguir.

3.1.1 Questão Estrutural

A estrutura demográfica do Brasil mudou de forma bastante significativa nas últimas décadas do século XX, quando houve um evidente aumento do número de idosos na população. Na tabela 1 é apresentado o comportamento do índice anual de envelhecimento da população residente entre 1960 e 2000, o qual mostra um claro aumento da proporção de pessoas com 60 anos ou mais no período.

TABELA 1 - BRASIL: ÍNDICE ANUAL DE ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO RESIDENTE POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, PERCENTUAIS - 1960 a 2000

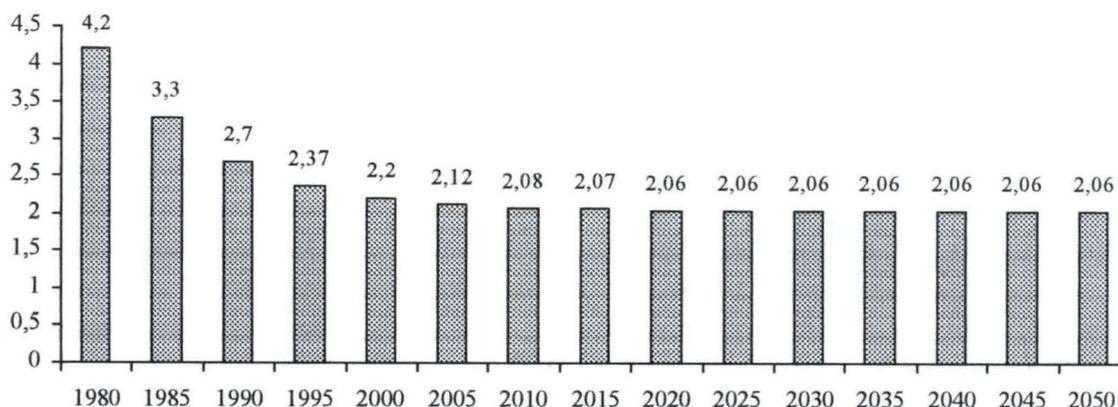
Situação do Domicílio	Ano				
	1960	1970	1980	1990	2000
Total	6,4	7,5	10,5	13,9	19,8
Urbana	8,3	9,0	11,6	14,8	20,7
Rural	5,1	5,9	8,6	11,6	16,3

FONTE: MPAS-AEPES Infolog

NOTA: Disponível em <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>

A proporção de idosos na sociedade aumentou nos últimos tempos devido basicamente a dois fenômenos: a queda da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida da população. Segundo SILVA e SCHWARZER (2002, p. 17) “... um processo acelerado de queda da fecundidade no Brasil começou na década de 1960 com a difusão de métodos anticoncepcionais e a urbanização, prosseguindo intenso nas últimas décadas.”. Uma projeção da taxa de fecundidade aponta para uma tendência de diminuição, saindo de uma taxa de 4,2 em 1980 para se estabilizar a partir de 2020 em 2,06, conforme ilustrado no gráfico 1.

GRÁFICO 1 - BRASIL: TRAJETÓRIA DA TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL PROJETADA - 1980 a 2050



FONTE: IBGE

NOTA: Extraído de SILVA, E. R. da; SCHWARZER, H. **Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil**. Brasília: IPEA, 2002. 55 p. Texto para discussão n.º 934. p. 17
Disponível em <http://www.ipea.gov.br/>

Com os avanços da medicina a sociedade consegue prolongar seu tempo de vida, o que é desejado pela maioria das pessoas. Houve nas últimas décadas um aumento na expectativa de vida da população, conforme ilustrado da tabela 2.

TABELA 2 - BRASIL: EVOLUÇÃO DA EXPECTATIVA DE VIDA - 1930 a 2000

Idade	1930-1940		2000	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	39	43	64,8	72,6
10	45	48	57,9	65,2
20	38	40	48,5	55,5
30	31	33	39,8	45,9
40	24	26	31,3	36,6
50	18	20	23,3	27,7
55	16	17	19,5	23,5
60	13	14	16	19,5
65	11	11	12,8	15,7
70	8	9	9,8	12,2

FONTES: Para 1930-1940: Dataprev/Previdência em Dados (1985); Para 2000: IBGE

NOTAS: Extraída de SILVA, E. R. da; SCHWARZER, H. **Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil**. Brasília: IPEA, 2002. 55 p. Texto para discussão n.º 934. p. 17. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/>

É necessário que essas transformações na estrutura demográfica sejam consideradas no cálculo atuarial dos benefícios de aposentadoria para que o sistema de repartição possa sobreviver. A EC n.º 20 aprovada em 1998 implantou no cálculo dos

benefícios, através do chamado fator previdenciário, a expectativa de sobrevida, em substituição à expectativa de vida ao nascer, pois a primeira estatística mostra um tempo de permanência no sistema previdenciário mais próximo à realidade. A diferença entre ambas se dá em grande parte devido à mortalidade infantil que está embutida somente na expectativa de vida ao nascer. Nesta estatística são consideradas as probabilidades de morte em todas as etapas da vida no momento que o indivíduo nasce, enquanto na expectativa de sobrevida a cada etapa da vida do indivíduo são consideradas as probabilidades de morte nos anos posteriores. Na tabela 3 estão listadas as expectativas de sobrevida por idade no ano de 2000, com a discriminação dos ganhos de sobrevida em relação à expectativa de vida ao nascer.

TABELA 3 - BRASIL: ESPERANÇA DE VIDA POR SEXO E IDADE - 2000

Idade	Homens			Mulheres		
	Esperança de Vida ¹	Ganhos de Sobrevida ²	Vida Média ³	Esperança de Vida ¹	Ganhos de Sobrevida ²	Vida Média ³
0	64,83	-	64,83	72,61	-	72,61
1	66,41	2,58	67,41	73,77	2,16	74,77
2	65,57	2,74	67,57	72,93	2,32	74,93
3	64,66	2,82	67,66	72,01	2,40	75,01
4	63,72	2,88	67,72	71,07	2,46	75,07
5	62,77	2,93	67,77	70,11	2,50	75,11
10	57,92	3,09	67,92	65,23	2,62	75,23
15	53,07	3,24	68,07	60,33	2,71	75,33
20	48,50	3,66	68,50	55,49	2,87	75,49
25	44,12	4,29	69,12	50,69	3,07	75,69
30	39,79	4,96	69,79	45,92	3,31	75,92
35	35,50	5,67	70,50	41,20	3,59	76,20
40	31,29	6,45	71,29	36,57	3,95	76,57
45	27,18	7,34	72,18	32,04	4,43	77,04
50	23,25	8,42	73,25	27,67	5,06	77,67
55	19,51	9,67	74,51	23,48	5,87	78,48
60	16,03	11,19	76,03	19,48	6,87	79,48
65	12,78	12,94	77,78	15,72	8,11	80,72
70	9,84	15,01	79,84	12,23	9,62	82,23
75	7,34	17,51	82,34	9,19	11,58	84,19
80	5,38	20,55	85,38	6,67	14,05	86,67

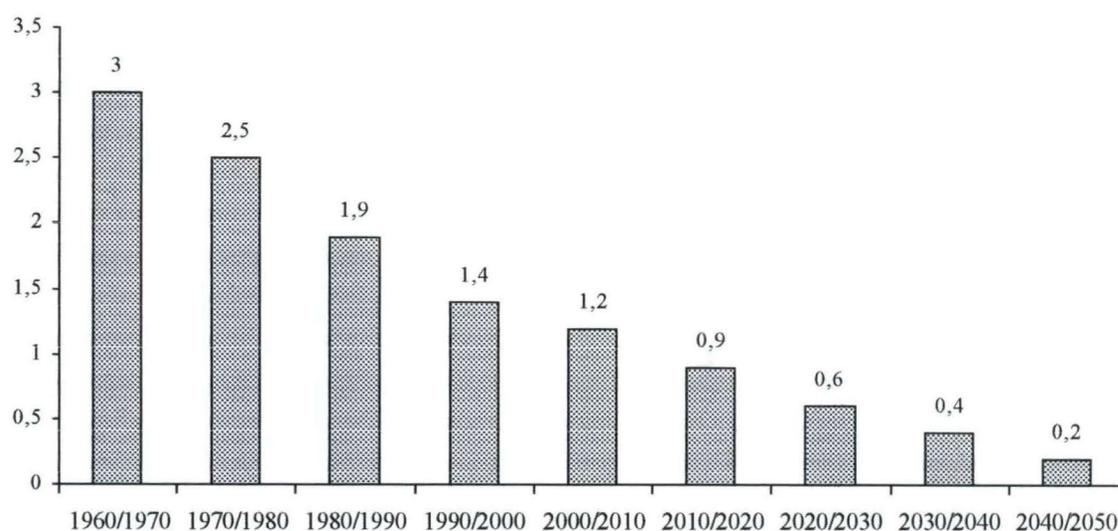
FONTE: IBGE

NOTAS: Extraída de MARQUES, R. M.; BATICH, M.; MENDES, A. *Previdência Social Brasileira: Um Balanço da Reforma FHC*. p. 19. Disponível em <http://www.portal.economia.ufpr.br/textos_financas/art_federal/marques.rtf> Acesso em: 16 maio 2003

- (1) Probabilidade de sobrevida adicional à idade enfocada;
- (2) Anos de sobrevida em relação à esperança de vida ao nascer;
- (3) Vida média esperada para os que já viveram até aquela idade.

A diminuição da taxa de fecundidade aliada ao aumento da expectativa de sobrevida faz com que a taxa de crescimento populacional apresente um recuo. Na realidade existe um claro declínio na taxa de crescimento da população a partir de 1960, conforme pode ser visualizado no gráfico 2, o qual também traz uma projeção do crescimento populacional até 2050.

GRÁFICO 2 - BRASIL: TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL, MÉDIA POR DÉCADA - 1960 a 2050



FONTE: IBGE

NOTAS: Elaboração: SPS/MPAS

Extraída de MPAS. **Livro Branco da Previdência Social** – Brasília: MPAS/GM, 2002. p. 119

Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/07_01.asp> Acesso em: 30 nov. 2003

MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 19) enfatizam que, apesar de não termos mais uma população jovem, não é certo considerar a população brasileira como velha, como é a realidade atual de vários países europeus:

embora a população brasileira não possa ser mais chamada de ‘jovem’ tal como na década de 1970, ainda não é ‘velha’ como as da maioria dos países europeus. No Brasil, em 2000, 64,6% de sua população tinha idade entre 15 e 64 anos, isto é, tinha idade para trabalhar. Essa realidade seria extremamente positiva para as contas previdenciárias, mesmo se rebaixássemos o limite superior da idade de trabalho para, por exemplo, 55 anos. Ainda assim estaríamos falando de 58,7% da população.

Existe na verdade uma grande proporção da população em idade ativa, o que poderia ser um fator positivo para a arrecadação de contribuições para a previdência, porém, como será mostrado no próximo sub-capítulo, o problema apontado como conjuntural pela visão reformadora, que na verdade seria uma queda no número de empregos com carteira assinada no mercado de trabalho brasileiro, acaba impedindo que essa força de trabalho disponível contribua para o sistema previdenciário de forma eficiente.

3.1.2 Questão Conjuntural

As baixas taxas de crescimento do PIB brasileiro nas décadas de 1980 e 1990 e o conseqüente desemprego trouxeram grandes problemas para o orçamento da previdência, pois diminuiu significativamente o volume de contribuições. Em meio ao cenário de desemprego passou a ocorrer um aumento do número de contratações sem carteira assinada e do número dos chamados trabalhadores por conta-própria, ou seja, houve um crescimento do mercado informal de trabalho. Isso também se configurou em problemas para o caixa previdenciário devido ao não recolhimento de contribuições previdenciárias através dos contratos informais. Na tabela 4 estão discriminadas as formas de ocupações entre 1991 e 2001.

TABELA 4 - BRASIL: POPULAÇÃO OCUPADA DE 15 ANOS OU MAIS, PERCENTUAIS¹ - 1991 a 2001

Anos	Empregados com Carteira Assinada	Empregados sem Carteira Assinada	Conta Própria	Empregador
1991	53,7	20,8	20,1	4,4
1992	51,4	22,2	21,0	4,4
1993	50,5	23,1	21,1	4,3
1994	49,3	23,7	21,8	4,2
1995	48,4	24,1	22,0	4,5
1996	46,7	24,8	22,8	4,6
1997	46,4	24,8	23,3	4,5
1998	45,3	25,2	24,0	4,5
1999	44,1	26,9	23,7	4,3
2000	44,5	26,9	23,5	4,3
2001	45,2	27,1	23,1	3,9

FONTE: IBGE – PME

NOTAS: Extraída de MARQUES, R. M.; BATICH, M.; MENDES, A. Previdência Social Brasileira: Um Balanço da Reforma FHC. p. 20

Disponível em

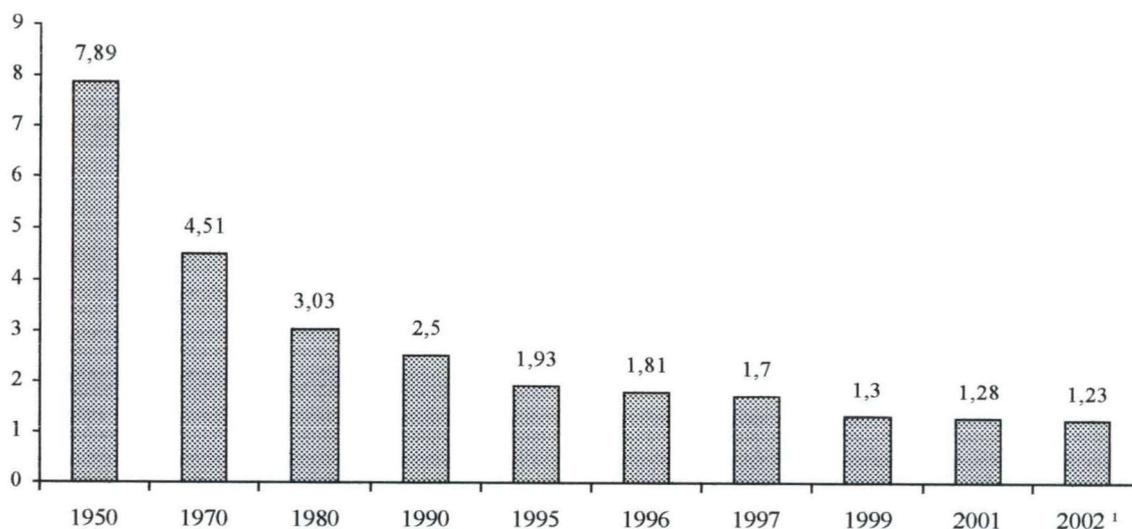
<http://www.portal.economia.ufpr.br/textos_financas/art_federal/marques.rtf> Acesso em: 16 maio 2003

(1) Os percentuais não totalizam 100% devido a problemas de arredondamento

As transformações no mercado de trabalho somadas à transição demográfica diminuíram de forma bastante significativa a relação contribuintes / beneficiários do sistema previdenciário brasileiro. Junto aos problemas enfrentados pelos regimes de repartição, que inicialmente apresentam uma relação alta de contribuintes / beneficiários devido à maior proporção de ingressantes no sistema, mas que na maturidade apresentam queda nessa relação devido ao aumento de participantes com idade para aposentar-se, MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 7) assinalam que no Brasil a queda na relação “... é ainda mais acentuada quando concorrem dois outros fatores (...): o aumento crescente da expectativa de sobrevida das pessoas que se aposentam e a redução do número de trabalhadores ativos devido à crise econômica prolongada e/ou da mudança da relação entre capital e trabalho em função do uso de novas tecnologias e novas formas de gestão.”.

No gráfico 3 é ilustrada a relação contribuintes / beneficiários na previdência social, que cai de 7,89 em 1950 para 1,23 em 2002.

GRÁFICO 3 - BRASIL: RELAÇÃO ENTRE CONTRIBUINTES E BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - 1950 a 2002



FONTE: MPAS. Elaboração: SPS/MPAS

NOTAS: Extraída de MPAS. **Livro Branco da Previdência Social** – Brasília: MPAS/GM, 2002. p. 10

Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/07_01.asp> Acesso em: 30 nov. 2003

(1) Posição em junho de 2002

Fica evidente que o componente previdenciário da seguridade social, ou seja, a relação contribuintes / beneficiários no orçamento geral da seguridade social, vem apresentando nos últimos tempos uma séria deterioração. Conforme o regime de repartição foi amadurecendo e o volume de benefícios se elevando, os governos usaram de expedientes como endividamento público, aumento de alíquotas de contribuições e diminuição dos benefícios via efeitos de inflação. Porém após a década de 1990, com o aumento do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho, e também com o ambiente de estabilidade monetária alcançado após o plano Real em 1994, não foi mais possível utilizar tais expedientes, o que tornaram explícitas as conseqüências da queda da relação contribuintes / beneficiários do sistema e alimentou discussões em torno de uma reforma previdenciária. De acordo com o MPAS no Livro Branco da Previdência Social (2002, p. 10) o “... aumento de alíquotas ou a diminuição do valor dos benefícios pelo efeito da inflação (expediente de ajustes recorrentes adotado no passado) não estavam mais disponíveis e produziam efeito perverso, contrário ao desejado.”.

A constatação de deterioração das contas da previdência social é algo relativamente aceito pelas diferentes visões que tratam do assunto no país. Tanto o envelhecimento da população como as transformações no mercado de trabalho são realidades que acabaram acarretando grande queda da relação contribuintes/beneficiários, a qual, se nenhuma medida fosse tomada, levaria todo o sistema à insolvência dentro de um futuro próximo. A controvérsia é verificada quando se discute a origem do problema denominado conjuntural. A visão reformadora, abordando o problema sob a ótica neoclássica, entende que a carga tributária incidente sobre a folha de pagamento das empresas, na qual estão inseridas as contribuições para a seguridade social, seria a causa da informalidade no mercado de trabalho e da conseqüente queda de contribuições, e isso teria segurado o crescimento da economia. A visão oposta defende que é justamente o baixo crescimento que levou ao aumento da informalidade e diminuiu as contribuições para a seguridade. Há uma inversão na relação de causalidade e nesta segunda concepção o grande impeditivo do crescimento é a constatação de uma demanda reprimida, que deveria ser estimulada via mecanismos como queda da taxa de juros.

A PEC n.º 40 do governo Lula foi votada neste ano em meio à discussão em torno das causas que levaram o sistema previdenciário a mostrar a tendência de insolvência. A seguir será abordada essa discussão, para na última parte do trabalho serem apresentadas as mudanças constantes na proposta de reforma do governo Lula junto ao paralelo com as recomendações da ideologia neoliberal.

3.2 SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ATUAL: OS DOIS ENFOQUES

O avanço da ideologia neoliberal na década de 1990 levou organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial a condicionar seu aval às economias subdesenvolvidas mediante reestruturações em suas estruturas produtivas, as quais compreendem privatizações de setores sob a responsabilidade do Estado e também reformas institucionais. Entre estas, a previdência social passou a ser vista como uma das grandes responsáveis pelos déficits

públicos, o que originou uma série de reformas previdenciárias em vários países. MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 4) observam que na América Latina os países “...reféns da dívida externa e constrangidos pelo fraco crescimento econômico, seguiram os ditames e as metas do Fundo Monetário Internacional, promovendo reformas ao gosto neoliberal em seus sistemas de proteção social.”.

As propostas de reformas neoliberais compreendem a capitalização dos sistemas previdenciários. O conteúdo das reformas defendidas pelo FMI e Banco Mundial é expresso por JAMES (2001, p. 9-10):

Uma análise transversal evidencia que os gastos públicos em planos previdenciários formais aumentam exponencialmente à medida que as populações envelhecem. Atualmente, esses gastos representam mais de 15% do PIB em alguns países industrializados, e o mesmo também ocorrerá em muitos mais países à medida que se avança na transição demográfica. Uma vez que estão em questão quantias tão elevadas, o modo como esse dinheiro é gerado e gasto pode afetar toda a economia, influenciando a oferta de fatores de produção, a produtividade e, portanto, o tamanho do bolo do PIB [grifos meus]. Os elevados impostos incidentes sobre a folha de pagamento, por exemplo, podem levar a uma diminuição do nível de emprego no setor de trabalho formal, ao passo que a pré-capitalização dos gastos previdenciários pode ser parte de um plano destinado a aumentar a poupança nacional.

Sendo assim, as reformas previdenciárias defendidas pela ideologia neoliberal compreendem a capitalização dos regimes de repartição simples administrados pelo Estado, delegando ao mercado responsabilidades em relação ao acúmulo e pagamento de benefícios. O Chile foi o primeiro país a implementar a reforma de seu sistema previdenciário nesses moldes, em 1980. Modelos alternativos foram implantados em países da Europa, como mostra JAMES (2001, p. 16):

O modelo latino-americano foi originalmente implementado pelo Chile em 1980 e, respaldado em seu êxito inicial, seguido de perto pela Argentina, Colômbia, Peru, México, Uruguai e Bolívia na década de [19]90; acaba de ser adotado pelos primeiros países fora da região, Hungria e Casaquistão; atualmente está sendo considerado na Nicarágua e em El Salvador (...) o modelo da OCDE trabalhou a partir dos planos previdenciários patrocinados pelos empregadores já existentes e (...) o terceiro grupo de países (...) criaram planos escriturais de contribuição definida.

Os sistemas previdenciários defendidos pelo FMI e Banco Mundial são formados por três pilares, como descreve JAMES (2001, p. 12):

Especificamente, esses novos sistemas contêm três pilares, a saber:

- um pilar obrigatório gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos para fins de redistribuição;
- um pilar obrigatório gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança, e
- um pilar voluntário para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria.

A principal mudança nesses novos sistemas previdenciários reside no chamado segundo pilar capitalizado, que, conforme JAMES (2001, p. 13), “... estabelece um vínculo atuarial entre os benefícios e as contribuições, como em um plano de contribuição definida (CD), é plenamente capitalizado e gerenciado em moldes competitivos pelo setor privado (...). Basicamente as pessoas precisam poupar para sua aposentadoria e esse pilar trata de suas poupanças.”.

Com a crise enfrentada no Brasil pelos sistemas de repartição devido às questões demográficas e conjunturais (ver 3.1.1 e 3.1.2), passou-se a enfatizar um déficit previdenciário considerando somente o espectro contributivo do sistema, destacando as fontes e destinos de recursos relacionados à previdência social e eliminando da análise orçamentária as relacionadas à assistência social e saúde. Houve assim uma descaracterização do orçamento da seguridade social, estabelecido pela Constituição de 1988.

A possibilidade de implantar no país, ao menos parcialmente, planos previdenciários capitalizados em substituição ao regime de repartição permitiria, segundo seus defensores, dinamizar a economia através da diminuição do déficit público e do maior envolvimento do mercado no sistema. No Brasil, a adoção de um novo sistema que compreendesse um regime capitalizado passa a ser discutida na década de 1990, como observa MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 5):

as mais de 20 propostas em discussão sobre a reformulação da Seguridade Social e da Previdência já podiam ser reunidas em duas grandes vertentes: as que consideravam que a proteção social era tarefa do Estado e as que a compreendiam como responsabilidade individual do cidadão. Essas últimas, situadas claramente no campo neoliberal, justificavam que somente adotando um sistema privado e de capitalização as pessoas teriam estímulo para melhorar seu rendimento e, por consequência, aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do país.

A visão neoliberal entende então que os direitos garantidos após a Constituição de 1988 e o regime de repartição simples do país se configuram na fonte dos desequilíbrios do sistema previdenciário brasileiro. A mesma passa a defender a separação do orçamento previdenciário de um orçamento geral da seguridade social. MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 5) descrevem que no entendimento dessa visão “... o financiamento deveria ser unicamente sustentado pelo trabalhador / indivíduo. Dessa forma, seria eliminado (...) o desestímulo à contratação no mercado de trabalho, pois os encargos sociais seriam ou eliminados de todo ou sensivelmente diminuídos, o que permitiria aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, aumentando as exportações.”.

Há, portanto, um resgate da base bismarckiana no conceito de seguro social, o qual separa a previdência, contributiva, da assistência social. Na tabela 5 está ilustrada a trajetória orçamentária da previdência social de 1995 a 2001, onde são comparados os comportamentos dos benefícios e das contribuições no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do setor privado e nos Regimes Próprios dos servidores públicos (União, estados, Distrito Federal e municípios).

TABELA 5 - BRASIL: RECEITA, DESPESA E RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, EM R\$ BILHÕES E PORCENTAGENS DO PIB - 1995 a 2001

	1995		1996		1997		1998	
	% PIB		% PIB		% PIB		% PIB	
Regime Geral – INSS	(0,4)	(0,1)	(0,2)	(0,0)	(3,1)	(0,4)	(7,1)	(1,0)
Contribuições (Arrec. Líquida)	32,2	5,0	40,4	5,2	44,1	5,1	46,6	5,1
Benefícios Previdenciários	32,6	5,0	40,6	5,2	47,2	5,4	53,7	5,9
Previdência Servidores Públicos	(19,2)	(3,0)	(27,3)	(3,5)	(30,5)	(3,5)	(34,9)	(3,8)
Contribuições	6,2	1,0	6,4	0,8	6,6	0,8	6,9	0,7
Despesas Inativos, Pensionistas	25,4	3,9	33,7	4,3	37,1	4,3	41,8	4,6
União	(13,2)	(2,0)	(14,0)	(1,8)	(15,8)	(1,8)	(18,3)	(2,0)
Contribuições	2,1	0,3	2,6	0,3	2,6	0,3	2,5	0,3
Despesas Inativos, Pensionistas	15,3	2,4	16,6	2,1	18,4	2,1	20,8	2,3
Estados	(4,9)	(0,8)	(11,2)	(1,4)	(12,4)	(1,4)	(14,1)	(1,5)
Contribuições	3,7	0,6	3,5	0,4	3,7	0,4	4,0	0,4
Despesas Inativos, Pensionistas	8,6	1,3	14,7	1,9	16,1	1,8	18,1	2,0
Municípios ¹	(1,1)	(0,2)	(2,1)	(0,3)	(2,3)	(0,3)	(2,5)	(0,3)
Contribuições	0,4	0,1	0,3	0,0	0,4	0,0	0,4	0,4
Despesas Inativos, Pensionistas	1,4	0,2	2,4	0,3	2,7	0,3	2,9	0,3
Total	(19,6)	(3,0)	(27,5)	(3,5)	(33,6)	(3,9)	(42,0)	(4,6)
Contribuições	38,3	5,9	46,8	6,0	50,8	5,8	53,5	5,9
Benefícios	58,0	9,0	74,3	9,5	84,4	9,7	95,5	10,5

	1999		2000		2001 ²	
	% PIB		% PIB		% PIB	
Regime Geral – INSS	(9,4)	(1,0)	(10,1)	(0,9)	(12,8)	(1,1)
Contribuições (Arrec. Líquida)	49,1	5,1	55,7	5,1	62,5	5,3
Benefícios Previdenciários	58,5	6,1	65,8	6,0	75,3	6,3
Previdência Servidores Públicos	(35,9)	(3,7)	(45,2)	(4,1)	(48,6)	(4,1)
Contribuições	8,1	0,8	6,9	0,6	7,8	0,7
Despesas Inativos, Pensionistas	44,4	4,6	52,0	4,8	56,4	4,7
União	(19,9)	(2,1)	(22,2)	(2,0)	(24,4)	(2,1)
Contribuições	3,1	0,3	2,7	0,3	3,7	0,3
Despesas Inativos, Pensionistas	23,1	2,4	25,0	2,3	28,1	2,4
Estados	(13,4)	(1,4)	(20,1)	(1,8)	(21,0)	(1,8)
Contribuições	4,6	0,5	3,7	0,3	3,7	0,3
Despesas Inativos, Pensionistas	17,9	1,9	23,8	2,2	24,6	2,1
Municípios ¹	(2,6)	(0,3)	(2,8)	(0,3)	(3,2)	(0,3)
Contribuições	0,4	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0
Despesas Inativos, Pensionistas	3,0	0,3	3,3	0,3	3,7	0,3
Total	(45,3)	(4,7)	(55,2)	(5,1)	(61,5)	(5,2)
Contribuições	57,2	6,0	62,6	5,7	70,3	5,9
Benefícios	102,6	10,7	117,8	10,8	131,7	11,1

FONTES: MPAS, MF/SRF, MF/STN, MOG/Boletim Estatístico do Pessoal e INSS

NOTAS: Extraída de MPAS. Livro Branco da Previdência Social – Brasília: MPAS/GM, 2002. p. 17

(1) Estimativas

(2) Valores de 2001 para os estados são preliminares

Os dados da tabela 5 mostram que, realmente, a previdência social vem apresentando saldos negativos entre contribuições e benefícios nos últimos anos. O

RGPS passou a apresentar um déficit maior a partir de 1998, quando alcançou 1% do PIB e se manteve nesse patamar nos anos seguintes. A maior preocupação está relacionada aos Regimes Próprios dos servidores públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios, que têm apresentado resultados sucessivamente negativos e maiores. Com exceção a 1999, quando caiu um ponto percentual em relação a 1998, o déficit apresentou uma trajetória crescente no período analisado na tabela 5, saindo de um nível equivalente a 3% do PIB em 1995 e chegando a 4,1% do PIB em 2001. A relação contribuições/ benefícios da previdência social como um todo apresentou uma trajetória de déficit crescente ininterrupta no período, saindo de um déficit equivalente a 3% do PIB em 1995 e chegando a 5,2% do PIB em 2001.

Os déficits verificados em todos esses anos foram cobertos com recursos de outras fontes, diferentes das contribuições previdenciárias de trabalhadores, o que tem levado os reformadores a argumentar que há uma má alocação dos recursos do Tesouro Nacional que poderiam ser destinados a outras áreas públicas de maior prioridade. A contra argumentação baseia-se nos ajustes fiscais já adotados para contestar essa análise, enfatizando que os mesmos se destinaram quase que exclusivamente ao pagamento de juros da dívida, como a prorrogação da CPMF e a busca de superávits primários, não havendo assim uma alocação de recursos em áreas prioritárias.

Um ponto importante a destacar é que, em meio a essa preocupação com o comportamento orçamentário da previdência social, vários estudos têm apresentado (e a tabela 5, extraída do Livro Branco da Previdência Social de 2002, assim o faz) dados orçamentários que não consideram nos Regimes Próprios dos servidores públicos as contribuições do empregador público, seja União, estado, Distrito Federal ou município, o que acaba elevando ainda mais os déficits. Um tratamento diferente aos dados é encontrado na Tabela 6:

TABELA 6 - BRASIL: DESPESAS BRUTA E LÍQUIDA DOS REGIMES DA PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO, EM % DO PIB - 2001-2003

DESPESA POR UNIDADE	2001	2002	2003 (Estimado)
Despesa bruta Total	4,7	4,7	4,0
Despesa líquida Total	3,1	3,0	2,6
Despesa líquida da União	1,9	1,7	1,4
Despesa líquida dos estados	1,1	1,1	1,0
Despesa líquida dos municípios	0,2	0,2	0,2

FONTE: Tabela 2 E.M.I. MPS/Casa Civil – PR, em 24/4/2003

NOTAS: Extraída de IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Brasília: SBS, v. 1, n. 7, ago 2003. 163p.

Obs: A diferença entre “Despesa bruta” e “Despesa líquida” é o valor das contribuições dos servidores acrescido do valor atribuível ao empregador (servidor público).

Como pode ser observado nos dados da tabela 6, da despesa bruta da previdência do setor público, que representava 4,7% do PIB em 2001 (mesmo percentual apresentado na tabela 5 para a rubrica “Despesas com Inativos, Pensionistas”), são deduzidas as contribuições dos servidores e empregadores públicos, chegando-se à despesa líquida que foi o equivalente a 3,1% do PIB em 2001, sendo esse o nível do déficit na relação contribuições/ benefícios verificado para o ano de acordo com esta análise. Para efeito de comparação, o déficit apresentado para 2001 na tabela 5 foi equivalente a 4,1% do PIB, ou seja, existe um montante de contribuições no setor público que equivaleu a 1% do PIB no ano de 2001, e que não é considerado em certas estatísticas da previdência social brasileira. A tabela 6 mostra ainda que a despesa líquida de contribuições de servidores e empregadores públicos diminuiu sua magnitude entre 2001 e 2003, pois partiu de um nível de 3,1% do PIB em 2001, como já foi mencionado, passou para 3,0% do PIB em 2002 e foi projetada para 2,6% do PIB em 2003.

É verdade que a relação contribuições/ benefícios deve ser equacionada para que o sistema previdenciário não venha ficar oneroso no médio e longo prazos. No RGPS a adoção do fator previdenciário, através da EC n.º 20 em 1998, introduziu um controle atuarial automático ao sistema ao considerar a expectativa de sobrevida a cada ano, publicada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), no cálculo dos benefícios. Nos caso dos Regimes Próprios dos servidores públicos existem benefícios, principalmente nos poderes Legislativo e Judiciário, que apresentam

valores extremamente altos se comparados ao nível de renda do cidadão brasileiro em geral.

Essa preocupação com o aspecto atuarial do sistema previdenciário brasileiro, ou seja, voltada à viabilidade financeira dos regimes, trouxe as já mencionadas propostas de capitalização. Os regimes de previdência capitalizados guardam claramente o princípio bismarckiano de previdência social, ou seja, os trabalhadores, que contribuíram para o sistema durante sua vida ativa, é que têm o direito de receber os benefícios previdenciários. O mérito é o fator de referência para a proteção social nessa concepção, o qual havia sido substituído pela cidadania na Constituição de 1988. A mensuração do déficit orçamentário somente em termos de previdência social, separando assistência social e saúde, é uma maneira de eleger o mérito em troca da cidadania como referência para provimento dos benefícios do seguro social, o que é defendido por REZENDE (2001, p.365-366) quando explica que é necessário que a previdência social mantenha:

um sistema de contribuições que tenha proporcionalidade com o valor esperado dos benefícios pagos... [o] orçamento da seguridade engloba como responsabilidades (origem da despesas) as funções de previdência, assistência social e saúde, que devem ser financiadas com recursos das contribuições sociais, CSSL, CPMF, PIS/PASEP, entre outras. A consequência disso é que, quando o sistema gera superávits (diferença entre contribuições e benefícios), os recursos são destinados para ampliar o grau de proteção da seguridade social.

O retorno ao mérito como fator de referência para o seguro social, claramente em consonância com a ideologia neoliberal, foi combatida por vários estudiosos e políticos, que consideram a universalidade da Constituição de 1988 um avanço que não pode ser perdido pela sociedade. MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 12-13) mostra que em 1988:

os constituintes reservaram o uso exclusivo do resultado da arrecadação das contribuições incidentes sobre a folha de salários, faturamento, lucro, concursos e prognósticos, além de preverem a participação do governo federal, dos estados e dos municípios. Vale lembrar, ainda, que a Constituição de 1988 não estabelecia vinculação no interior da seguridade social, com exceção dos recursos do PIS-PASEP que sempre foram destinados ao financiamento do Fundo de Amparo do Trabalhador [sic] - FAT, responsável pela concessão do seguro desemprego. Com o passar do tempo, veio se somar a essas fontes de recursos a contribuição sobre movimentação financeira e foi definida a participação das três esferas de governo no financiamento da saúde.

Dento do conceito Beveridgiano de universalidade, os defensores da cidadania como referência utilizam o orçamento geral da seguridade social para mensurar os resultados do sistema, o qual engloba previdência, assistência social e saúde com suas respectivas fontes de recursos estabelecidas pela Constituição de 1988. CARNEIRO (2003, p 5) defende que “... para se verificar se o sistema é superavitário ou deficitário, deve-se comparar todas as receitas da Seguridade Social com todas as despesas da Previdência, Saúde e Assistência Social.”.

Em 2002 a seguridade social apresentou um superávit 48,8 bilhões de reais, o qual é especificado na tabela 7:

TABELA 7 - BRASIL: RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL, EM R\$ MILHÕES - 2002

DISCRIMINAÇÃO	VALORES
Total de receitas exclusivas do Orçamento da Seguridade Social	171.906,00
Contribuições	170.065,00
Contribuição previdenciária INSS	70.921,40
Cofins	51.030,60
CPMF	20.264,70
PIS/PASEP	12.590,20
CSLL	12.457,80
Contribuições correção do FGTS	1.425,80
Outras contribuições sociais	1374,70
Receitas Próprias	1.840,00
Total de despesas do Orçamento da Seguridade Social	123.115,10
Benefícios assistenciais LOAS e RMV	5.010,50
Benefícios Regime Geral da Previdência	72.437,40
Ações de saúde e saneamento	20.157,60
Ações da assistência social	350,40
Outras ações da seguridade	2.892,70
Despesa pessoal MS e MPAS e assistência servidores	5.692,60
Ações do FAT	11.951,60
Ações do Fundo de pobreza	2.130,00
Dívidas e precatórios da Seguridade (inclui correção do FGTS)	2.492,30
Superávit do Orçamento da Seguridade Social	48.790,90

FONTE: Orçamento da União

NOTAS: Elaboração do Gabinete do Deputado Sérgio Miranda

Extraída de CARNEIRO, M. L. F. Mentiras e Verdades Sobre a “Reforma da Previdência”. Fisco Fórum-MG, 2003. p. 5

CARNEIRO (2003, p. 5) argumenta que as estatísticas equivocadamente “... demonstram a existência de ‘déficit’ porque não tomam o conjunto de receitas

previstas na Constituição Federal para financiamento da Seguridade Social (...) comparam a receita de um segmento com a despesa correspondente, transformando a previdência em mera mercadoria, resumindo o debate a uma questão financeira.”. Em seguida a autora demonstra que mesmo incluindo “... a previdência dos servidores públicos civis e militares, haverá superávit na Seguridade Social, superior a R\$ 22 bilhões”. A tabela 8 demonstra o resultado da seguridade social incluindo o regime de previdência do setor público.

TABELA 8 - BRASIL: RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL ACRESCIDO DOS REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES, EM R\$ MILHÕES - 2002

DISCRIMINAÇÃO	VALORES
Receitas Orçamentárias dos Regimes Próprios dos Servidores	5.419,30
Contribuições dos servidores civis	4.424,10
Contribuições dos militares	995,20
Despesas Orçamentárias dos Regimes Próprios dos Servidores	31.914,90
Aposentadorias e pensões de servidores	19.772,60
Aposentadorias e pensões de militares	12.142,30
Receitas acrescidas às do Orçamento da Seguridade Social	177.325,30
Despesas acrescidas às do Orçamento da Seguridade Social	155.030,00
Resultado acrescido ao superávit do Orçamento da Seguridade	22.295,30

FONTE: Orçamento da União

NOTAS: Elaboração do Gabinete do Deputado Sérgio Miranda
Extraída de CARNEIRO, M. L. F. Mentiras e Verdades Sobre a “Reforma da Previdência”. Fisco Fórum-MG, 2003. p. 5

Questionando a análise que inclui as contas dos Regimes Próprios dos servidores públicos ao orçamento da seguridade social, ESTEVÃO em entrevista à Folha de São Paulo no dia 22 de junho de 2003, lembra que a Constituição de 1988 estabeleceu que a seguridade social:

não deveria arcar com nenhuma das responsabilidades chamadas encargos previdenciários da União. A própria lei que regulamentou o custeio da seguridade social, a lei 8.212, de [19]91, dispunha que o governo reduziria progressivamente a parte do recurso de seguridade social que usava para pagar os encargos previdenciários da União, até que essa contribuição cessasse. O fato é que o governo, não tendo como financiar esses encargos com recursos do Orçamento fiscal, posteriormente alterou a lei no sentido de acabar com qualquer tipo de limitação.

Paralelamente à discussão sobre o mérito / cidadania que permeia o assunto da proteção social, existem também controvérsias a respeito dos estímulos econômicos gerados pelos sistemas de base bismarckiana. A idéia de adotar um sistema que privilegie a base contributiva, podendo ser capitalizado para gerar estímulos às contratações no mercado de trabalho, poupança e investimentos, é abordada por MARQUES, BATICH e MENDES (2003, p. 5) quando descreve que os reformistas liberais “...justificavam que somente adotando um sistema privado e de capitalização as pessoas teriam estímulo para melhorar seu rendimento e, por conseqüência, aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do país.”.

Expressando o pensamento do Banco Mundial e FMI de que os sistemas previdenciários capitalizados trazem efeitos benéficos à economia, JAMES (2001, p. 26) afirma que de “... um modo geral, os efeitos benéficos sobre o mercado de trabalho decorrem da mudança de benefício definido para contribuição definida, o impacto benéfico sobre a poupança decorre da mudança de repartição simples para capitalização e o impacto sobre o mercado financeiro decorre da gestão privada desses fundos.”.

A argumentação da capitalização dos sistemas previdenciários como forma de enfrentar obstáculos enfrentados pelos sistemas de repartição simples e também como forma de gerar estímulos para a economia é questionada por BARR (2001, p. 100-101). Na citação longa a seguir o autor trata da questão da transição demográfica nos regimes de previdência:

o problema subjacente causado pela mudança demográfica é uma queda na produção. Isso afeta um sistema de repartição simples reduzindo a base de contribuições (...) e então reduzindo a fatura das pensões(...) Com a capitalização, o mecanismo é mais sutil, mas também não se pode fugir dele, que funciona através de uma má combinação entre a oferta e a procura, tanto no mercado de bens quanto no mercado de patrimônio (...) Se uma grande geração de trabalhadores for seguida por uma geração menor, haverá um grande acúmulo de fundos de pensão pertencentes à geração mais antiga quando a força de trabalho estiver diminuindo. A grande geração mais velha procurará sacar sua poupança acumulada para financiar o nível desejado de consumo na aposentadoria. Esse nível desejado de gasto excederá às contribuições previdenciárias da geração mais nova, que é menor. Se a produção não aumentar, o desequilíbrio resultante se manifesta em uma das duas formas.

(a) Suponha que os pensionistas busquem o poder sobre a produção futura criando pilhas de dinheiro com, por exemplo, títulos do governo. Neste caso, o consumo desejado por parte do pensionista

excede a poupança desejada por parte dos trabalhadores. O excesso de demanda no mercado de bens causa a inflação do preço, reduzindo o poder de compra das anuidades dos pensionistas.

(b) Suponha, ao contrário, que os pensionistas busquem poder sobre a produção futura, acumulando bens não monetários, por exemplo, ações que não rendem lucros. Nesse caso, a venda desejada de bens dos pensionistas excederá a aquisição desejada de bens dos trabalhadores. O excesso de oferta no mercado de bens reduz os preços dos bens, reduzindo a pensão acumulada e, conseqüentemente, a anuidade resultante.

Em qualquer resultado, os pensionistas não recebem a pensão real que esperam. As previdências capitalizadas enfrentam problemas semelhantes aos dos planos de repartição simples exatamente pelo mesmo motivo - uma diminuição na produção.

BARR (2001, p. 105-106) contesta também a alegação de que os planos capitalizados estimulam o aumento da produção via elevação do nível de poupança e conseqüentemente do nível de investimentos³. Quanto ao aumento da poupança, o autor explica o seguinte:

Suponha que a contribuição obrigatória para pensão de 100, seja transformada de um plano de repartição simples para um plano capitalizado. Dois produtos ilustrativos são interessantes:

- Minha poupança voluntária (para aposentadoria ou de herança para meus filhos) não muda. Assim, a poupança aumenta em 100.
- Eu reduzo minha poupança voluntária em 100; assim não há aumento na poupança.

Diante do acima exposto, portanto, a questão é até que ponto qualquer aumento na poupança obrigatória é compensado por uma redução na poupança voluntária. Isso, no entanto, é apenas parte da estória. Em qualquer mudança de conta de repartição simples para capitalizada uma questão central é o que acontece às pensões das gerações mais velhas. Se forem reduzidas, o consumo cairá e, *ceteris paribus*, [grifo do autor] as poupanças aumentarão. Se as pensões não forem reduzidas, elas precisarão ser pagas com impostos ou dívida. A tributação extra exercerá pressão para baixo na poupança, a dívida extra será uma compensação, pelo menos parcialmente, para a formação de capital privado adicional. Tais efeitos macroeconômicos poderiam afundar o comportamento das pessoas cujas contribuições de pensão fossem mudadas de uma contribuição de repartição simples para uma conta individual capitalizada.

Em seguida contesta a ligação direta entre poupança e investimentos, ponderando que “... o aumento da poupança não necessariamente leva a um novo investimento: um sindicato de comércio britânico uma vez investiu parte de seu fundo de pensão em antigos planos diretores.”.

³ O papel central da poupança nos regimes de previdência capitalizados está relacionado à premissa neoclássica de que o nível de renda na economia é determinado em grande medida pelo nível da variável de oferta poupança, a qual é transformada em investimentos. Na Teoria Neoclássica a relação de causalidade das variáveis se dá da poupança para a renda, diferentemente do tratamento que Keynes deu a essa relação de causalidade que se dá da renda para a poupança.

Citando ESTRIN⁴, BARR (2001, p. 106-107) questiona a ligação da poupança e investimento com a produção:

A demonstração mais brilhante que o investimento não leva automaticamente ao crescimento nos é fornecida pelos dias finais do comunismo, onde as taxas de investimento eram muitíssimo altas. '[E]m 1985 apenas 25 por cento da produção industrial soviética foi de bens de consumidor. Os 75 por cento restantes foram de bens de produtor' (...) Mesmo em economias que funcionam bem, não se pode simplesmente presumir que os gerentes de fundos de pensão fazem escolhas mais eficientes do que outros agentes, ao canalizar recursos em seu uso mais produtivo (...) O vínculo entre poupança e crescimento enfrenta mais complicações em países pós-comunistas e em desenvolvimento: a capitalização contribui para o crescimento apenas se aumentar o investimento doméstico. Em países em transição, no entanto, o investimento doméstico pode ter baixo rendimento e alto risco, exatamente o reverso do que os gerentes de fundos de pensão buscam. Assim sendo, a política previdenciária enfrenta um dilema horrível (...) porque o investimento doméstico põe em risco a seguridade previdenciária, enquanto os investimentos estrangeiros põem em risco o crescimento.

A alegação de melhoria no mercado de trabalho também é questionada por BARR (2001, p. 115) quando diz que "... a oferta de trabalho independe de debates sobre repartição simples e capitalização - o que interessa é a estrutura de incentivos das previdências, e não o mecanismo pelo qual suas finanças são organizadas."

Em meio a toda discussão em torno da necessidade de reformas no sistema previdenciário oficial brasileiro, implantando de alguma forma um componente capitalizado sugerido pelo FMI e Banco Mundial, o governo Lula assumiu o governo com a incumbência de incluir na reforma da previdência o Projeto de Lei Complementar (PLC) n.º 9 apresentado à Câmara dos Deputados em 1999 pelo governo anterior. De acordo com CARNEIRO (2003, p. 2), o PLC n.º 9 pretendia "... regulamentar o artigo 202 da Constituição Federal, que teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional n.º 20/98. Segue as orientações do FMI e do Banco Mundial, que recomendam a substituição do modelo público de repartição por outro modelo, de capitalização financeira individual, já adotado em oito países da América Latina."

A PEC n.º 40 do governo Lula apresentada em abril de 2003 na Câmara dos Deputados, passando por votações e algumas alterações nas duas casas legislativas, foi aprovada no Senado no mês de dezembro do mesmo ano, materializando-se na EC n.º

⁴ ESTRIN, S. *The Inheritance*, em *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*, editado por BARR, N. A. (Nova York: Editora da

41. Esta propõe, entre outras mudanças, a alteração no parágrafo 14, artigo 40 da Constituição Federal, o qual trata da previdência complementar do servidor público. A medida implanta no sistema de previdência brasileiro a sugestão do FMI e Banco Mundial de capitalizar parte do sistema previdenciário, parte esta que corresponde aos benefícios dos servidores públicos com valores acima de um teto, o qual foi estabelecido em conjunto com o regime geral dos trabalhadores da iniciativa privada. No próximo capítulo do trabalho serão apresentadas as mudanças constantes na EC n.º 41 do governo Lula e as semelhanças com as propostas da tendência neoliberal expressas nas recomendações do FMI e Banco Mundial.

4 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DO GOVERNO LULA

Após as apresentações dos conceitos relacionados ao seguro social e da trajetória do seguro social brasileiro, bem como das discussões em torno do déficit previdenciário observado na virada do século, o trabalho segue no presente capítulo com a abordagem das questões tratadas pela reforma previdenciária aprovada em dezembro de 2003, na gestão do governo Lula. Procurar-se-á também demonstrar o alinhamento da reforma brasileira com as propostas do FMI e Banco Mundial.

4.1 ALTERAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 41/2003

O governo Lula iniciou sua gestão em janeiro de 2003 com a incumbência de tratar do déficit do sistema previdenciário em caráter de urgência. A EC n.º 20 implantada em 1998, ou seja, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, alterou o texto do artigo 202 da Constituição Federal que trata da Previdência Complementar Privada, abrindo possibilidade para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios implantem sistemas previdenciários complementares capitalizados para os servidores públicos. Logo em seguida à aprovação da EC n.º 20, no ano de 1999, foi redigido o PLC (Projeto de Lei Complementar) n.º 9 para ser votado nas duas casas legislativas federais. Tal projeto visava regulamentar o artigo 202 da Constituição Federal que havia sido alterado pela EC n.º 20.

As alianças do PSDB e PFL procuraram dar prioridade à votação do PLC n.º 9 já no primeiro semestre de 2003, porém a Câmara dos Deputados acabou postergando a votação do projeto de lei dando prioridade à PEC n.º 40 do governo Lula, que de certa forma acabou incorporando o destaque da Previdência Complementar Privada. Conforme observação de IPEA em Políticas Sociais – Acompanhamentos e Análises (2003, p. 23) “... com a remessa da PEC n.º 40 (...) ao Congresso, o debate se desloca para essa iniciativa que, de resto, introduz à Previdência Complementar Privada um certo viés de centralidade à atual Reforma Previdenciária.”

As alterações promovidas pela EC n.º 41, a qual materializa a PEC n.º 40, alcançaram principalmente os Regimes Próprios de previdência dos servidores públicos. A única alteração no Regime Geral de Previdência Social administrado pelo INSS foi a elevação do teto para pagamento dos benefícios. Alguns pontos no texto apresentado em abril de 2003 na PEC n.º 40 foram mudados quando da tramitação na Câmara dos Deputados, originando uma PEC paralela para a qual foram transferidos os pontos mais polêmicos da reforma. As mudanças promovidas através da EC n.º 41 são descritas a seguir.

4.1.1 Estabelecimento de Teto e Subtetos Para os Vencimentos de Cargos Públicos nos Três Poderes

O primeiro ponto alterado pela EC n.º 41 foi o estabelecimento de um teto para os vencimentos dos cargos públicos dos três poderes nas três esferas de governo. Na União o teto corresponderá ao vencimento do ministro do Superior Tribunal Federal (STF), que equivale atualmente a R\$ 17.170,00 (Dezessete mil cento e setenta reais).

Nos estados e municípios o teto das remunerações e subsídios foi estabelecido para cada um dos três poderes da seguinte forma:

- a) Poder Executivo: nos estados e no Distrito Federal o teto será o equivalente aos vencimentos dos governadores e nos municípios aos vencimentos dos prefeitos;
- b) Poder Legislativo: nos estados, municípios e Distrito Federal o teto será o equivalente aos vencimentos dos Deputados Estaduais e Distritais;
- c) Poder Judiciário: nos estados, municípios e Distrito Federal o teto será o equivalente aos vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, que estará limitado a 90,25% dos vencimentos do ministro do STF.

Inicialmente a PEC n.º 40 trazia como tetos os vencimentos do ministro do STF para os cargos da União, os vencimentos dos governadores para os estados e

Distrito Federal e os vencimentos dos prefeitos para os municípios. Posteriormente foram propostos sub-tetos para cada um dos três poderes nos estados, municípios e Distrito Federal, passando-se a discutir o teto para o Poder Judiciário entre 75% ou 90,25% dos vencimentos do ministro do STF. A EC n.º 41 acabou aprovando o teto do Poder Judiciário dos estados, municípios e Distrito Federal como equivalente a 90,25% dos vencimentos do ministro do STF.

4.1.2 Estabelecimento de Teto Único Para Aposentadorias Dos Regimes Público e Privado

Os servidores públicos que ingressarem em carreira após a implantação da EC n.º 41 terão como teto de aposentadoria o equivalente ao teto do RGPS da iniciativa privada, administrado pelo INSS, que foi estabelecido em R\$ 2.400,00 (Dois mil e quatrocentos reais). A medida eleva o teto de aposentadorias do RGPS que era de R\$ 1.869,00 antes da reforma, sendo essa a única alteração que a EC n.º 41 trouxe ao regime previdenciário destinado aos trabalhadores da iniciativa privada. O valor equivalerá também ao teto das pensões por morte, com adicional de 70% (setenta por cento) sobre o valor excedente nos casos em que o servidor falecido percebia remuneração maior que o teto.

Para receber mais que R\$ 2.400,00 de benefício mensal de aposentadoria os servidores públicos, da União, estados, Distrito Federal e municípios, terão que contribuir para Fundos de Previdência Complementar Fechada a serem instituídos pelo seu respectivo Poder Executivo.

O teto de R\$ 2.400,00 não vale para os atuais servidores públicos devido aos mesmos possuírem direito adquirido, sendo elaborada para os mesmos regras de transição, as quais estão especificadas nos próximos sub-ítem.

4.1.3 A Questão da Regra de Paridade Entre Ativos e Inativos

Os servidores que completarem os requisitos para aposentadoria após a data da promulgação da EC n.º 41 não terão seus benefícios previdenciários reajustados pelo mesmo índice de reajuste salarial dos servidores em atividade, como acontece para os atuais aposentados e pensionistas. O novo índice de reajustes será definido por Lei Ordinária.

4.1.4 Cobrança de Contribuições dos Inativos

A EC n.º 41 estabeleceu que os servidores já aposentados e os pensionistas passarão a contribuir para seus Regimes Próprios. A alíquota de contribuição será de 11% para todos os inativos e pensionistas, a qual incidirá sobre o valor excedente a 50% (R\$ 1.200,00 atualmente) do teto, no caso dos servidores inativos e pensionistas de estados, Distrito Federal e municípios, e 60% (R\$ 1.440,00 atualmente) do teto, no caso dos servidores inativos e pensionistas da União. A alteração entrou em vigor em 1.º de janeiro de 2004 dependendo, porém, de uma medida provisória autorizando a cobrança.

4.1.5 Regras Para Aposentadoria Integral

Os futuros servidores não poderão receber aposentadoria na mesma magnitude do último rendimento, ou seja, a aposentadoria integral. O cálculo de seus benefícios será baseado na média das contribuições realizadas pelo servidor ao longo dos anos de serviço, como já é feito no INSS. Se o servidor tiver tempo de serviço na iniciativa privada o cálculo levará em conta esse tempo, guardando proporcionalidade para cada um dos regimes. Os atuais servidores terão direito à aposentadoria integral desde que, respectivamente homens e mulheres, atingirem a idade mínima de 60 anos e 55 anos, tiverem contribuído durante 35 anos e 30 anos e, para ambos os sexos, se completarem 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no mesmo cargo.

Os servidores que desejarem se aposentar a partir dos 53 anos se homens e 48 anos se mulheres, poderão assim fazer se pagarem pedágio de 5% sobre o benefício por cada ano restante para se atingir os limites de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Foi definido na Câmara dos Deputados que os servidores que se aposentarem até 31 de dezembro de 2005 pagarão pedágio de 3,5%.

4.1.6 Abertura da Previdência Complementar Privada Para os Servidores Públicos

Entre todas as alterações aprovadas pela EC n.º 41, a definição de um regime de previdência complementar capitalizado para os servidores públicos parece ser a grande novidade. As outras medidas seguiram os mesmos moldes da reforma anterior, buscando modificar parâmetros do sistema em vigência.

Os Regimes Próprios dos servidores, operados através do sistema de repartição simples, pagarão benefícios de no máximo R\$ 2.400,00, devendo as autarquias, fundações e institutos ligados à União, estados, Distrito Federal e municípios organizarem fundos de previdência complementar operados através do regime capitalização, os quais ficarão responsáveis pelo pagamento de benefícios acima de R\$ 2.400,00 e receberão as contribuições para esse fim. De acordo com o IPEA em Políticas Sociais... (2002, p. 29) o regime de previdência complementar capitalizado “... parece ser o eixo central (...) para o qual tudo converge: redução do valor das aposentadorias dos novos servidores para R\$ 2.400,00 e redução significativa do valor das aposentadorias dos atuais servidores. Isto os conduziria a contribuir complementarmente para o Fundo Privado.”.

4.2 UM PARALELO COM AS PROPOSTAS DO FMI E BANCO MUNDIAL

A desaceleração do crescimento elevado do pós-Segunda Guerra baseado em políticas keynesianas de gastos públicos fez ressurgir com força os princípios da economia neoclássica, a qual trouxe suas propostas de abertura e menor participação

do Estado nas economias, atacando entre as várias políticas públicas o gasto com os sistemas de seguridade social (ver 3.1). As recomendações dos organismos internacionais, mais precisamente do FMI e do Banco Mundial, vêm sendo implantadas principalmente nos países subdesenvolvidos que se encontram com elevadas dívidas públicas na virada do século XX. Essas recomendações incluem reformas dos sistemas de seguridade social que buscam separar a previdência da assistência social e saúde, procurando direcionar para estas duas áreas políticas públicas focalizadas (ver 3.1), e destacando na primeira a importância do papel das contribuições dos trabalhadores, o que figura claramente como um resgate do princípio bismarckiano na proteção social.

A crítica ao gasto público é evidente nas recomendações do Banco Mundial, o qual é representado por JAMES (2001, p.10). A autora descreve que:

os países que têm gastos e ativos previdenciários privados mais altos têm gastos públicos mais baixos, e esses dois tipos de gastos podem ter diferentes efeitos sobre a economia no sentido mais amplo [grifos meus]. Portanto, dois critérios preponderantes devem ser usados para moldar e avaliar tais programas: eles devem proteger os idosos (de modo equitativo) e promover (ou pelo menos não impedir) o crescimento econômico – o que é importante tanto para os idosos quanto para os jovens.

A reforma previdenciária do governo Lula implantou um componente capitalizado no sistema previdenciário brasileiro para as aposentadorias com valores superiores a R\$ 2.400,00, que equivale ao teto do RGPS e Regimes Próprios dos servidores públicos. A EC n.º 41 modifica o parágrafo 15 do art. 40 da Constituição Federal, estabelecendo que o regime de previdência complementar dos servidores públicos “... será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.[grifos meus]”.

Após as mudanças instituídas pela EC n.º 41 é possível traçar o sistema previdenciário brasileiro da seguinte forma:

- a) Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – obrigatório, administrado pelo MPAS e INSS e destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, pagando até o teto de R\$ 2.400,00. O INSS continuará com a função de pagar benefícios acidentários e assistenciais, além dos benefícios previdenciários;
- b) Regimes Próprios dos servidores públicos – obrigatórios, administrados pela União, estados, Distrito Federal ou municípios e seus institutos, autarquias e fundações. É destinado aos servidores públicos civis e militares e o teto de benefícios será também de R\$ 2.400,00;
- c) Regimes de Previdência Complementar Fechados – voluntários, administrados por entidades públicas (quando o segurado for servidor público) ou entidades privadas (quando o segurado for trabalhador da iniciativa privada), ambas sem fins lucrativos;
- d) Fundos de Previdência Complementar Abertos – voluntários, administrados por entidades privadas com fins lucrativos e destinados a qualquer cidadão.

O sistema de três pilares recomendado pelo FMI e Banco Mundial (ver 4.2) contem um primeiro pilar obrigatório operado no regime de repartição simples e destinado aos trabalhadores de baixa renda, que pode ser financiado com recursos do Tesouro, através do qual é possível redistribuir renda. Segundo JAMES . (2001, p. 12-13):

A fórmula dos benefícios pode ser uniforme (uniforme para todos ou relacionada aos anos de emprego segurado, como é o caso da Argentina e Reino Unido), baseada num exame da situação financeira e dos ativos dos beneficiários como critérios de qualificação (como na Austrália), ou oferecer uma garantia mínima de benefício previdenciário (como no Chile). A última alternativa, evidentemente, é mais barata, o passo que a primeira proporciona co-seguro adicional e redistribuição a trabalhadores de classe média mais baixa.

Fazendo um paralelo deste primeiro pilar com o RGPS do sistema previdenciário brasileiro, após a elevação do teto para R\$ 2.400,00 estabelecido pela reforma, é possível encontrar algumas semelhanças entre ambos. Em primeiro lugar o

RGPS é operado através do regime de repartição simples. Quanto à arrecadação orçamentária, a mesma compreende contribuições previdenciárias e transferências da União, além das rubricas Recuperação de Créditos e Rendimentos Financeiros e Antecipação de Receitas (ver anexo 1). Juntamente à função previdenciária, ou seja, o pagamento de benefícios com bases contributivas, o INSS também executa pagamentos de benefícios acidentários e assistenciais, como Pensão por Morte, Auxílio Doença, Amparos Assistências ou Benefícios de Prestação Continuada, Pensões e Rendas Mensais Vitalícias (ver anexo 2). De acordo com o IPEA (2003, p. 19) “ dos 21,1 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais pagos [pelo INSS], 13,9 milhões (68,8%) equivalem ao salário mínimo.”. Sendo assim o RGPS possui um formato bem parecido com a primeira alternativa de primeiro pilar da citação anterior de JAMES, na qual a autora menciona que os benefícios podem ser uniformes, que é o caso dos 68,8% de benefícios de um salário mínimo, ou relacionados aos anos de emprego do segurado, que é o caso dos benefícios previdenciários acima de um salário mínimo recebidos pelos trabalhadores da iniciativa privada.

Apesar de a reforma previdenciária do governo Lula trazer o componente capitalizado para o sistema brasileiro, há uma certa diferença em relação às propostas do FMI e Banco Mundial, pois ao passo que no sistema multi-pilar recomendado pela ideologia neoliberal o segundo pilar capitalizado deve ser de contribuição obrigatória, o componente capitalizado instituído pela EC n.º 41 é de contribuição voluntária, destinado ao servidor público que desejar receber mais que R\$ 2.400,00. Como já existem fundos privados de previdência complementar, automaticamente esse componente capitalizado voluntário poderá se verificar para os trabalhadores da iniciativa privada, que têm o mesmo teto no INSS e poderão receber benefícios maiores que R\$ 2.400,00 se contribuírem para os fundos privados, com a diferença de que estes fundos podem ser de entidades abertas, destinados a qualquer cidadão, sendo que para os servidores públicos haverá a necessidade de que os fundos sejam de entidades fechadas, ou seja, que administrem somente as contribuições dos servidores públicos.

Este componente capitalizado da reforma brasileira poderia estar enquadrado no terceiro pilar voluntário da proposta neoliberal. Porém, como o teto de R\$ 2.400,00 dos regimes de repartição simples equivale a aproximadamente dez salários mínimos, existe um percentual significativo de trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos que estarão dispostos a receber um nível de benefícios previdenciários maior que R\$ 2.400,00 para manter os padrões de vida alcançados durante seu período de vida ativa, o que poderá os levar a participar dos regimes de previdência complementares. Isso provavelmente fará com que o componente capitalizado voluntário brasileiro seja relativamente maior do que o terceiro pilar capitalizado voluntário proposto pela ideologia neoliberal, fazendo do componente capitalizado da previdência brasileira uma mescla entre o segundo e terceiro pilares propostos pelo FMI e Banco Mundial.

A obrigatoriedade de contribuição para o componente capitalizado nas propostas de sistemas multi-pilares é argumentada por JAMES (2001, p. 13), quando defende que existe entre os indivíduos “... a *falta de visão* [grifos do autor] – um número significativo de pessoas pode ser *imprevidente* [grifos do autor], poderão não poupar o suficiente para sua aposentadoria voluntariamente, e, portanto, poderão se tornar um ônus para a sociedade como um todo quando envelhecerem.”.

Outra questão bastante discutida pelos idealizadores de sistemas previdenciários multi-pilares é o financiamento da transição entre o antigo e o novo sistema. No regime de repartição simples o Estado possui obrigações para com os atuais e futuros beneficiários. A mudança para um sistema capitalizado, em que as contribuições previdenciárias são acumuladas e aplicadas no mercado financeiro para conversão em aposentadoria do próprio contribuinte, cria uma defasagem de financiamento no sistema antigo, pois há um volume de contribuições que se desloca para o segundo pilar capitalizado. Torna-se necessário que o Estado encontre recursos em fontes alternativas para honrar os compromissos com beneficiários do regime antigo. Esse compromisso do setor público passou a ser chamado de Dívida Previdenciária Implícita (DPI), que seria o valor presente do volume de benefícios previdenciários de direito dos trabalhadores do regime antigo e que, devido à

transferência de uma significativa base de contribuições para o novo pilar capitalizado, devem ser garantidos com recursos de outras fontes do Tesouro Nacional, sendo assim agregados à dívida pública do Estado após a reforma.

Abordando as reformas previdenciárias em moldes neoliberais implantadas nos países latino-americanos nas décadas de 1980 e 1990, os quais possuíam DPIs elevadas devido ao grande pilar público de suas reformas, JAMES (2001, p. 21-22) explica que para financiar a transição desses países “... foram empregados três tipos de métodos: reduzir o valor da DPI e financiar a defasagem, encontrar fontes de receita alternativas para quitá-la e, por fim, recorrer aos poderes gerais de tomada de empréstimo e tributação do Tesouro.”.

Fazendo novamente um paralelo com a reforma previdenciária do governo Lula, foram adotadas no sistema brasileiro medidas relacionadas aos três métodos de financiamento da transição apresentados por JAMES. Entre as medidas relacionadas à redução do valor da DPI e financiamento da defasagem entre contribuições e benefícios no antigo sistema, o Brasil manteve o regime de repartição simples relativamente grande nos setores público (Regimes Próprios) e privado (RGPS). A reforma também elevou a idade de aposentadoria e aplicou penalidades para aposentadorias antecipadas. Passou-se a considerar o tempo de contribuição para aposentadorias do setor público, diminuindo assim o pagamento de aposentadorias equivalentes ao salário da ativa com seus respectivos reajustes. É importante assinalar que esta medida associada ao teto das remunerações para as três esferas do governo (ver 4.1.1) reduzirá razoavelmente o custo de transição, pois um volume significativo de benefícios previdenciários do setor público de valor elevado serão reduzidos. Houve ainda a adoção de cobrança compulsória de contribuições dos inativos. O fato de os militares não terem sido incluídos na reforma, podendo receber nos Regimes Próprios mais que o teto de R\$ 2.400,00 e contribuindo assim sobre uma base maior, pode estar relacionado ao primeiro método de financiar a transição apresentado por JAMES.

Entre as medidas relacionadas ao segundo método de financiar a transição, ou seja, encontrar fontes alternativas de receitas, estão a realização de superávits

primários desde o governo FHC e a tentativa de combater a sonegação ao INSS, através dos programas de refinanciamentos de dívidas (REFIS e Programa de Parcelamento Especial, conhecido também como novo REFIS, implantados em 2000 e 2003 respectivamente) e também da divulgação da lista de devedores do INSS a partir de 2003.

O terceiro método de financiar a transição, mediante tomada de empréstimo e tributação do Tesouro, não foi verificado no período de reforma. Na verdade a reforma previdenciária de Lula foi inserida em um conjunto de medidas que visaram dar mais espaço ao mercado na economia brasileira, e entre estas medidas estão a reforma tributária destinada a diminuir a carga fiscal do Estado e também a redução da dívida pública interna e externa, não havendo assim espaço para um eventual aumento da carga tributária para financiar a transição.

CONCLUSÕES

O seguro social brasileiro apresentou como característica marcante em sua trajetória evolutiva a extensão da cobertura para um número cada vez maior de segmentos da sociedade. O auge dessa evolução foi a Constituição de 1988, a qual implantou no país o conceito universal Beveridgiano de seguridade social, englobando previdência, assistência social e saúde num orçamento único sob responsabilidade do Estado.

O período de baixo crescimento e inflação acelerada que passou a se verificar já na década de 1980 trouxe, junto à promulgação da Constituição, um embate em torno da viabilidade de o Estado brasileiro honrar os compromissos estabelecidos no âmbito da seguridade social. O ambiente econômico desfavorável trouxe à tona um conjunto de teses neoliberais que passaram a recomendar menor participação do Estado na esfera produtiva, o qual deveria diminuir o volume de gasto público e liberar assim fluxos de poupanças para a iniciativa privada, sendo essa a alternativa que o país teria para criar um cenário propício à retomada do crescimento, ou seja, com maior grau de decisões via mercado.

Somando-se ao contexto ideológico, e até mesmo servindo de argumento para a visão reformadora, as transformações ocorridas na estrutura demográfica e no mercado de trabalho vieram a contribuir para as críticas ao sistema de seguridade social de repartição simples estabelecido pela Constituição de 1988. A estrutura demográfica mostrava já a partir de 1960 uma tendência de envelhecimento populacional, saindo de um percentual de idosos de 6,4% naquele ano para alcançar 19,8% em 2000. Os dados mostram que esse envelhecimento populacional derivou-se de dois fenômenos: diminuição da taxa de fecundidade e aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira nas últimas décadas do século XX. A taxa de fecundidade anual caiu de 4,2% em 1980 para 2,2% em 2000, estabilizando-se em 2,06% a partir de 2020 de acordo com projeção realizada até 2050. Quanto à expectativa de sobrevida da população, a pesquisa do IBGE realizada em 2000 apresentou ganhos de sobrevida significativos nas faixas etárias superiores, conforme

pode ser visualizado na tabela 3. Os homens obtêm mais 20,55 anos de sobrevida em relação à expectativa de vida ao nascer, de 64,83 anos, chegando assim aos 85,38 anos de idade segundo a estatística do IBGE. As mulheres vivem ainda mais, com 14,06 anos adicionais aos 72,61 anos de expectativa de vida ao nascer, chegando dessa forma aos 86,67 anos de idade. O resultado paralelo ao envelhecimento é a queda da taxa de crescimento populacional, a qual caiu de 3% na década de 1960 para 1,4% na década de 1990 e, segundo projeção do IBGE, chegará a 0,2% na década de 2040.

Apesar do evidente envelhecimento populacional, o Brasil ainda apresenta um grande contingente com idade economicamente ativa, diferentemente do que ocorre em muitos países da Europa. Esse fato poderia ser positivo para o orçamento da seguridade social se o mercado de trabalho absorvesse grande parte dessa população em idade para trabalhar, o que poderia manter um nível de contribuições satisfatório para o sistema. O problema é que as transformações no mercado de trabalho ocorridas nas últimas décadas elevaram o nível de informalidade. A tabela 4 mostra que, no universo da população com 15 anos ou mais, a quantidade de empregos com carteira assinada caiu de 53,7% do total de empregos em 1991 para 45,2% em 2001. Somando-se ao fato de que nos regimes de repartição simples há uma queda natural da relação contribuintes/ beneficiários decorrente do amadurecimento dos planos, a informalidade no mercado de trabalho acabou aprofundando ainda mais esse déficit da relação mencionada, que caiu de 7,89 em 1950 para 1,23 em 2002.

Todo esse comportamento da estrutura demográfica e do mercado de trabalho brasileiros acabou servindo de base para a necessidade de reforma do sistema de seguridade social. O déficit entre contribuições previdenciárias dos trabalhadores e benefícios dos inativos abriu a possibilidade de implantar um componente capitalizado no sistema, o qual poderia trazer um equilíbrio atuarial ao orçamento. O componente capitalizado, por guardar uma relação mais estreita entre contribuições e benefícios, representaria um resgate do princípio bismarckiano no seguro social brasileiro, substituindo a cidadania, estabelecida pela Constituição de 1988, pelo mérito como fator de referência para a concessão de benefícios.

A análise da visão reformadora passou a enfatizar então o déficit entre contribuições dos trabalhadores e benefícios dos inativos, ou seja, considerando somente o espectro contributivo do sistema de seguridade social, que compreende a previdência. A relação realmente apresentou déficits sucessivos conforme pode ser visualizado na tabela 5. O sistema de previdência social brasileiro como um todo, operado sob o regime de repartição simples, apresentou uma trajetória de déficit crescente entre contribuições dos trabalhadores e benefícios dos inativos no período analisado. O déficit que era de 19,6 bilhões de reais em 1995, equivalente a 3% do PIB, e chegou a 61,5 bilhões em 2001, equivalente a 5,2% do PIB. O RGPS apresentou um déficit mais expressivo a partir de 1998, quando oscilou entre 0,9% e 1,1% do PIB até 2001. Porém o maior déficit foi verificado nos Regimes Próprios dos servidores públicos, que saltou de 3% do PIB em 1995 para 4,1% em 2001.

Um ponto importante a ser esclarecido é que as estatísticas apresentadas como argumento para as reformas muitas vezes não consideram, no caso dos Regimes Próprios dos servidores públicos, as contribuições previdenciárias do empregador público. A tabela 6 mostra que despesas dos Regimes Próprios da União, estados, Distrito Federal e municípios, líquidas das contribuições de empregados e empregadores públicos, foram equivalentes a 3,1% do PIB em 2001 e caíram para 3% em 2002, sendo estimada em 2,6% do PIB em 2003, ou seja, segundo esses dados, divulgados pelo próprio governo no período das votações da reforma atual, o déficit nos Regimes Próprios apresentou tendência de queda nos três anos analisados.

Como contra-argumento para a necessidade de reformas em moldes liberais, a corrente a favor da universalização dos gastos públicos utiliza dados do orçamento global da seguridade social, o qual considera do lado da receita fontes de recursos alternativas às contribuições dos trabalhadores, como PIS, COFINS, CSLL e outras rubricas, e do lado das despesas agrega os pagamentos de benefícios previdenciários, assistenciais e também as despesas com o sistema de saúde brasileiro. O orçamento da seguridade social apresentou superávit de 48,8 bilhões de reais em 2002 e, quando incluído o resultado dos Regimes Próprios dos Servidores Públicos, haveria ainda assim superávit, no montante de 22,3 bilhões de reais.

Apesar da análise que inclui os Regimes Próprios dos servidores públicos no orçamento global da seguridade social mostrar um eventual resultado superavitário, é importante destacar que a lei 8.212 de 1991, a qual regulamentou a seguridade social implantada na Constituição de 1988, previu que as obrigações do orçamento da seguridade com os chamados encargos previdenciários da União deveriam ser reduzidos a cada ano após a aprovação da lei, até que cessassem.

As discussões em torno da possibilidade de se implantar um componente capitalizado ao sistema previdenciário, equilibrando atuarialmente o sistema e aderindo ao argumento neoclássico de estímulo ao crescimento econômico via formação de poupanças, as quais gerariam novos investimentos, acabaram atribuindo um certo viés de centralidade à previdência complementar dos servidores públicos na proposta de reforma do governo Lula. Fazendo um paralelo da EC. N.º 41, aprovada no Senado em 31 de dezembro de 2003, com as propostas neoliberais expressas pelo FMI e pelo Banco Mundial, observam-se alguns pontos em comum. Porém, o eixo central da reforma brasileira, que seria o componente capitalizado implantado através dos regimes de previdência complementares, se comparado com o pilar capitalizado obrigatório das propostas neoliberais, apresenta a diferença de ser adotado de forma voluntária.

Implantadas as mudanças é discutível também se os regimes de previdência mostrar-se-ão eficientes nos próximos anos. Tanto os regimes de repartição simples quanto de capitalização são eficientes para o segurado somente se a economia apresentar crescimento da produção e, dado que o aumento da poupança obrigatória não garante elevação do nível geral de poupança e não há também uma garantia de que os novos investimentos sejam direcionados eficientemente ao mercado doméstico, o crescimento da economia após as reformas é discutível, e, conseqüentemente, a sustentabilidade do sistema previdenciário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARR, N. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: MPAS. **A Economia Política da Reforma da Previdência**. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. 236 p. (Coleção Previdência Social, série traduções, 9). p. 93-159.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 40 de 29 de maio de 2003. Senado Federal: Secretaria Especial de Editoração e Publicações: Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 2003. Disponível em < <http://www.senado.gov.br> > Acesso em 08 jan 2004.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3.º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Ed. 254, 31 dez 2003, seção 1. Disponível em < <http://www.in.gov.br/materias/xml/do/secao1/789708.xml> > Acesso em 01 jan 2004.

CARNEIRO, M. L. F. **Mentiras e Verdades Sobre a “Reforma da Previdência”**. Fisco Fórum-MG, 2003

DELGADO, G. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. Universalização de Direitos Sociais Mínimos no Brasil: O Caso da Previdência Rural dos Anos 90. In: MPAS. **Workshop Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza**. Brasília: MPAS, 2000. 196 p. (Coleção Previdência Social, série debates, 3). p. 173-196.

ESTEVÃO, M. Ex-secretário diz que déficit ‘desvia’ verba de área social. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 jun 2003. p. A6. Entrevista.

HOLANDA, S. F. Impacto Intergerações de Mudanças em Sistemas Previdenciários – Uma Aplicação da “*Generational Accouting*” ao Brasil. In: BRASIL, SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL: **Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2001. p.

HOBBSAWM, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Traduzido por Marcos Santarrita e revisado por Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: SBS, v. 1, n. 7, ago 2003. 163p.

JAMES, E. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: MPAS. **A Economia Política da Reforma da Previdência**. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. 236 p. (Coleção Previdência Social, série traduções, 9). p. 9-47.

MARQUES, R. M.; BATICH, M.; MENDES, A. **Previdência Social Brasileira: Um Balanço da Reforma FHC**. Disponível em <http://www.portal.economia.ufpr.br/textos_financas/art_federal/marques.rtf> Acesso em: 16 maio 2003.

MÉDICI, A. C. et al. Panorama histórico. In: CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL, SÉRIE MONOGRAFIAS 15, 1995, México. **Seguridade Social do Brasil**. México: Secretaria Geral, 1995. 222 p. 1-56.

MPAS. **Histórico da Previdência Social**. Disponível em <http://www.mps.gov.br/01_03_01.asp> Acesso em: 25 out. 2003.

MPAS. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS/GM, 2002. Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/07_01.asp> Acesso em: 30 nov. 2003.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, F. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SCHMITT, C. **O passivo previdenciário brasileiro: Custos de transição para um regime de capitalização e suas formas de financiamento**. São Paulo: 1998. 123 f. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) – EAESP/FGV.

SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C. **Benefícios Sociais e Pobreza: Programas não Contributivos da Seguridade Social Brasileira**. Brasília: IPEA, 2002. 52 p. Texto para discussão n.º 929. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em: 23 abr. 2003.

SILVA, E. R. da; SCHWARZER, H. **Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil**. Brasília: IPEA, 2002. 55 p. Texto para discussão n.º 934. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em 23 abr. 2003.

TAVARES, M. C. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. 3 ed. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998 (30 anos de Economia – Unicamp, 6).

ANEXO 1 TABELA: RECEBIMENTOS E PAGAMENTOS DO INSS

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: SBS, v. 1, n. 7, ago 2003. 163p. p. 18.

BRASIL: RECEBIMENTOS E PAGAMENTOS DO INSS, ACUMILADO JAN./DEZ. DE 2001 E 2002 (VALORES EM R\$ MIL DE DEZ. 2002. DEFLATOR: INPC)

	2001		2002	
	VALOR	(%)	VALOR	(%)
A. Arrecadações (A.1+A.2+A.3+A.4)	105.457.513	100,0	113.555.442	100,0
A.1. Contribuições Previdenciárias	75.442.080	71,0	76.218.454	67,6
A.2. Recuperação de Créditos	4.780.577	4,5	6.241.308	5,9
A.3. Rend. Finan. e Antecipação de Receitas	588.597	0,5	3.512.478	3,0
A.4. Transferências da União	24.646.282	23,4	27.583.202	24,3
B. Pagamentos (B.1+B.2)	105.275.863	100,0	110.597.448	100,0
B.1. Pagamentos de Benefícios pelo INSS	99.855.230	94,8	105.092.438	95,1
Pagamento de Benefícios Previdenciários	90.044.932	85,5	95.258.014	86,1
Pagamento de Benefícios Não Previdenciários	4.037.413	3,8	4.448.436	4,0
Outros Pagamentos	5.772.885	5,4	5.386.088	4,9
B.2. Transferências a Terceiros	5.420.632	5,1	5.505.009	5,0

FONTE: Fluxo de Caixa do INSS

**ANEXO 2 TABELA: QUANTIDADE E VALOR DE BENEFÍCIOS EMITIDOS
NO INSS**

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: SBS, v. 2 (Anexo Estatístico), n. 7, ago 2003. 119p. p. 87-88.

TABELA 6.1

Quantidade e valor de benefícios emitidos no INSS, segundo espécie – Brasil – 1995/2003

Espécie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Maio/2003		
									Total	Urbana	Rural
QUANTIDADE											
Total	15.724.774	16.518.406	17.473.840	18.182.764	18.834.587	19.572.748	20.032.858	21.125.512	21.375.265	14.450.421	6.924.844
PREVIDENCIÁRIOS	13.934.776	14.437.968	15.143.502	15.714.300	16.244.486	16.862.131	17.241.462	18.152.683	18.373.161	11.755.803	6.617.358
Aposentadorias	9.136.704	9.469.223	9.995.036	10.445.193	10.860.219	11.191.255	11.394.917	11.787.050	11.901.950	7.142.700	4.759.250
Idade	4.786.846	4.843.234	4.952.758	5.147.524	5.373.000	5.589.251	5.720.992	5.940.291	6.007.737	1.673.291	4.334.446
Invalidez	2.029.989	2.033.998	2.070.256	2.114.690	2.203.741	2.251.069	2.283.309	2.347.168	2.378.541	1.960.454	418.087
Tempo de Contribuição	2.319.869	2.591.991	2.972.022	3.182.979	3.283.478	3.350.935	3.390.616	3.499.591	3.515.672	3.508.955	6.717
Pensão por Morte	4.235.420	4.394.420	4.585.501	4.714.454	4.872.300	5.030.850	5.156.957	5.355.594	5.386.566	3.673.774	1.712.792
Auxílio-Doença	520.018	532.516	516.092	506.254	460.388	492.084	574.213	848.992	908.720	789.649	119.071
Salário-Maternidade	14.895	20.214	27.094	34.175	38.176	132.862	97.112	141.719	155.526	132.899	22.627
Outros	27.739	21.595	19.779	14.224	13.403	15.080	18.263	19.328	20.399	16.781	3.618
ACIDENTÁRIOS	572.473	591.436	623.796	641.498	652.631	669.030	686.235	719.983	721.748	697.476	24.272
Aposentadorias	85.168	88.748	94.415	98.789	104.432	110.963	116.133	123.506	126.236	116.909	9.327
Pensão por Morte	118.562	121.453	124.397	126.249	127.817	128.841	129.292	130.206	130.226	125.673	4.553
Auxílio-Doença	65.101	72.605	79.495	82.688	77.347	77.144	84.122	106.639	105.584	100.342	5.242
Auxílio-Acidente	197.503	210.110	225.489	235.570	244.974	253.760	258.961	263.442	264.331	259.181	5.150
Auxílio-Suplementar	106.139	98.520	100.000	98.202	98.061	98.322	97.727	96.190	95.371	95.371	–
ASSISTENCIAIS	1.217.525	1.489.002	1.706.542	1.826.966	1.937.470	2.041.587	2.105.161	2.252.846	2.280.356	1.997.142	283.214
Amparos Assistenciais – Loas	–	346.219	645.894	848.299	1.032.573	1.209.927	1.339.119	1.560.854	1.614.561	1.614.561	–
Idoso	–	41.992	88.806	207.031	312.299	403.207	469.047	584.597	618.586	618.586	–
Portador de Deficiência	–	304.227	557.088	641.268	720.274	806.720	870.072	976.257	995.975	995.975	–
Pensões Mensais Vitalícias	14.240	16.056	18.031	19.169	19.173	18.879	18.658	18.158	18.005	18.005	–
Rendas Mensais Vitalícias	1.203.285	1.126.727	1.042.617	959.498	885.724	812.781	747.384	673.834	647.790	364.576	283.214
Idade	501.944	459.446	416.120	374.301	338.031	303.138	271.829	237.162	224.985	111.211	113.774
Invalidez	701.341	667.281	626.497	585.197	547.693	509.643	475.555	436.672	422.805	253.365	169.440

(Continua)

(Continuação)

Espécie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Maio/2003		
									Total	Urbana	Rural
VALOR											
Total	5.052.483.071	5.416.157.539	6.148.001.659	6.733.705.811	6.789.615.065	7.269.007.392	7.675.165.930	7.886.066.908	7.999.416.983	6.328.906.764	1.670.510.219
PREVIDENCIÁRIOS											
Aposentadorias	3.296.986.898	3.586.849.070	4.098.925.923	4.486.252.310	4.510.790.982	4.739.323.781	4.923.955.052	4.927.162.744	4.908.213.855	3.760.827.287	1.147.386.568
Idade	1.102.633.450	1.070.973.471	1.139.780.567	1.237.746.322	1.250.254.031	1.357.280.763	1.481.953.724	1.491.947.202	1.615.284.324	573.404.086	1.041.880.238
Invalidez	490.138.656	492.380.799	529.623.999	570.244.388	593.120.473	645.825.925	703.800.332	726.060.975	762.340.476	659.953.895	102.386.581
Tempo de Contribuição	1.704.214.792	2.023.494.800	2.429.521.357	2.678.261.600	2.667.416.478	2.736.217.093	2.738.200.996	2.709.154.568	2.530.589.056	2.527.469.306	3.119.749
Pensão por Morte	1.153.806.145	1.194.866.926	1.321.408.714	1.446.689.147	1.472.449.835	1.593.592.962	1.715.994.439	1.760.785.590	1.790.715.556	1.377.520.154	413.195.402
Auxílio-Doença	157.694.936	176.404.204	192.350.028	207.431.247	203.668.972	232.593.875	278.894.204	400.198.794	436.073.124	405.977.848	30.095.276
Salário-Maternidade	2.331.253	3.441.270	4.817.582	6.189.748	6.541.288	52.861.588	40.772.496	52.990.805	64.242.729	59.111.890	5.130.839
Outros	7.411.657	6.252.916	6.083.022	4.502.896	4.020.189	4.635.577	5.720.554	5.919.290	5.995.014	5.305.699	689.315
ACIDENTÁRIOS											
Aposentadorias	29.209.262	32.565.754	37.586.073	41.835.678	44.347.407	49.806.842	54.153.873	57.420.007	57.155.850	54.757.979	2.397.871
Pensão por Morte	49.604.634	53.743.359	57.683.741	60.373.619	59.678.867	61.291.328	61.874.013	60.166.869	57.637.388	56.436.305	1.201.083
Auxílio-Doença	31.740.619	39.507.362	47.337.291	50.784.646	47.590.266	47.351.836	50.858.579	63.164.988	61.959.245	60.401.121	1.558.124
Auxílio-Acidente	31.462.317	36.567.282	43.960.695	49.533.388	51.804.307	56.368.607	59.049.122	58.665.100	56.448.344	55.803.844	644.500
Auxílio-Suplementar	7.902.089	7.227.427	8.421.055	7.740.290	7.476.202	7.714.646	7.724.648	7.229.645	6.993.069	6.993.069	–
ASSISTENCIAIS											
Amparos Assistenciais – Loas	–	64.271.096	123.603.551	171.346.155	201.357.859	248.848.587	300.513.600	338.496.941	389.285.243	389.285.243	–
Idoso	–	7.803.882	16.985.460	41.786.494	60.821.995	82.756.702	104.984.256	126.690.737	149.007.731	149.007.731	–
Portador de Deficiência	–	56.467.214	106.618.090	129.559.661	140.535.865	166.091.885	195.529.344	211.806.204	240.277.512	240.277.512	–
Pensões Mensais Vitalícias	5.222.456	6.041.462	6.980.331	7.831.867	7.570.366	7.857.452	8.476.584	7.989.422	8.743.646	8.743.646	–
Rendas Mensais Vitalícias	279.110.808	208.419.411	198.843.653	193.194.818	172.318.526	166.760.308	167.178.764	145.876.712	155.953.921	87.742.678	68.211.243
Idade	115.657.523	85.066.079	79.449.072	75.437.009	65.833.694	62.228.263	60.831.599	51.376.384	54.214.522	26.798.186	27.416.336
Invalidez	163.453.284	123.353.332	119.394.581	117.757.809	106.484.832	104.532.045	106.347.166	94.500.328	101.739.399	60.944.492	40.794.907

Fonte: MPAS. Deflator: INPC.

Obs.: Valores em R\$ de maio de 2003. Posições de dezembro do respectivo ano. Para o ano 2003, posição de maio.

Amparos Assistenciais correspondem ao Benefício de Prestação Continuada (Loas).

