

RAFAEL ALEXANDRE RIBEIRO BACCIOTTI

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, do Curso de Ciências Econômicas, localizado no Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Demian Castro

**CURITIBA
2006**

TERMO DE APROVAÇÃO

RAFAEL ALEXANDRE RIBEIRO BACCIOTTI

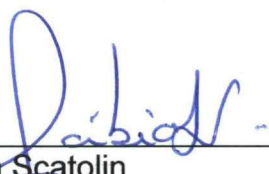
A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

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


Orientador:



Prof. Demian Castro
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Fábio Dória Scatolin
Departamento de Economia, UFPR



Prof. José Gabriel Porcile Meirelles
Departamento de Economia, UFPR

CURITIBA, 29 de novembro de 2006

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	iv
LISTA DE QUADROS	v
LISTA DE SIGLAS	vi
LISTA DE TABELAS	vii
RESUMO	viii
INTRODUÇÃO	01
1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL	03
1.1. A ORIGEM PREVIDÊNCIA SOCIAL	03
1.2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	04
1.2.1. A História da Previdência Social no Brasil	04
1.2.2. A Previdência Social Atualmente	08
2. O CENÁRIO PRÉ-REFORMAS	12
2.1. A CRISE NO INSS	12
2.1.1. Aposentadorias Precoces	13
2.1.2. A Relação Contribuintes X Inativos	16
2.2. O FUNCIONALISMO PÚBLICO	19
3. AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	21
3.1. AS REFORMAS DO GOVERNO FHC	21
3.1.1. A Primeira Reforma	21
3.1.2. A Segunda Reforma e o Fator Previdenciário	22
3.2. A REFORMA DO GOVERNO LULA	24
3.2.1. Idéia Original	25
3.2.2. Reforma Aprovada	26
4. A SITUAÇÃO ATUAL	28
4.1. IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA	31
4.2. APOSENTADORIA PRECOCE DA MULHER E DOS PROFESSORES	32
4.3. A VINCULAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO AO PISO PREVIDENCIÁRIO	33
CONCLUSÃO	34
BIBLIOGRAFIA	36
ANEXOS	38

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS X BENEFÍCIOS – EVOLUÇÃO DE 1983 A 1997. (INSS).....	12
GRÁFICO 2- DISTRIBUIÇÃO DO QUANTITATIVO DE APOSENTADORIAS POR ESPÉCIE (CRÉDITOS EMITIDOS) – DEZ/97.....	15
GRÁFICO 3- DISTRIBUIÇÃO DO GASTO MENSAL COM APOSENTADORIAS POR ESPÉCIE (CRÉDITOS EMITIDOS) – DEZ/97.....	15
GRÁFICO 4- PROFESSORA DE ESCOLA PARTICULAR – CONTRIBUIÇÕES X BENEFÍCIOS RECEBIDOS.....	16
GRÁFICO 5- PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA – BRASIL – 1980.....	17
GRÁFICO 6- PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA – BRASIL – 2000.....	18
GRÁFICO 7- POPULAÇÃO DE 80 ANOS OU MAIS DE IDADE POR SEXO – 1980 A 2050.....	19
GRÁFICO 8- DESPESAS X RECEITAS NO RGPS – 1997 A 2005.....	28

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA.....	07
QUADRO 2 -EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA (POPULAÇÃO ATINGIDA) – DÉCADA DE 20 A DÉCADA DE 80.....	08

LISTA DE SIGLAS

AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
CAPs	Caixa de Aposentadoria e Pensões
DISOC	Diretoria de Estudos Sociais
EC	Emenda Constitucional
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRO-RURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - ESTOQUE DE APOSENTADORIAS URBANAS POR TEMPO DE SERVIÇO (INSS), POR GRUPOS DE IDADES NA DATA DE CONCESSÃO – 1998 (%).....	14
TABELA 2 - NÚMERO DE CONTRIBUINTES/NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – 1970 A 2020.....	17
TABELA 3 - COMPARAÇÃO ENTRE APOSENTADORIAS DO INSS E DA UNIÃO (1999).....	20
TABELA 4 - MÉDIA DA IDADE DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ANTES E DEPOIS DO FATOR E VARIAÇÃO PERCENTUAL – HOMENS E MULHERES.....	23
TABELA 5 - MÉDIA DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ANTES E DEPOIS DO FATOR E VARIAÇÃO PERCENTUAL – HOMENS E MULHERES.....	24
TABELA 6 - TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB BRASILEIRO – 2001 A 2005	29
TABELA 7 - SETOR FORMAL DO MERCADO DE TRABALHO CONFORME DIFERENTES CRITÉRIOS PREVIDENCIÁRIOS – 1980 A 2004 – (%) DA PEA.....	30
TABELA 8 - FATOR PREVIDENCIÁRIO, SUPONDO O COMEÇO DE CONTRIBUIÇÃO AOS 20 ANOS DE IDADE.....	31
TABELA 9 - TAXAS DE CRESCIMENTO DAS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DE 1994 A 2003 NO BRASIL.....	32

RESUMO

As primeiras idéias de Previdência Social surgiram em 1883 na Alemanha e o surgimento oficial no Brasil é de 1923. Durante o período de existência do sistema de previdência brasileiro, já houve vários momentos de crises e reformas. Nesse trabalho é analisado o sistema de Previdência Social no país, mostrando sua história e evolução e apresentando o cenário atual, com o grande déficit nas contas e algumas propostas para diminuir o problema. A benevolência do Brasil com os segurados da previdência é histórica, sendo apresentada como a grande causadora dos problemas no regime previdenciário brasileiro.

INTRODUÇÃO

A Previdência Social no Brasil já possui uma história que se estende desde 1923, data de sua criação oficial, passando por várias mudanças de conceitos, objetivos e formas de organização através dos anos, inclusive no período atual.

A previdência social tem a função de amparar o cidadão em caso de necessidade, oferecendo aos seus segurados benefícios monetários para que possam sobreviver no caso de não conseguirem se manter trabalhando. Esse tipo de auxílio já existia antes do aparecimento da Previdência Social no Brasil, embora de forma menos organizada e atingindo uma parcela menor da população.

O Brasil, no entanto, nos últimos anos vêm convivendo com um problema em seu sistema previdenciário que pode vir a provocar uma quebra no sistema, o que impediria os pagamentos de benefícios no futuro. Esse problema é o déficit previdenciário, uma situação onde as despesas com os benefícios são maiores que as arrecadações com as contribuições. Com o aumento constante do déficit, a situação pode se tornar insustentável e ter graves conseqüências para os segurados e dependentes do sistema.

Para se tentar resolver esse problema, nos últimos anos, através dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, houve reformas tanto no Regime Geral de Previdência Social, onde se inclui a maioria dos segurados, quanto no Sistema dos Servidores Públicos.

Essa monografia tem por objetivo analisar a Previdência Social no Brasil e suas mudanças através do tempo, mostrando também o cenário de crise que levou a formulação e aplicação de reformas no sistema. Também serão apresentadas as reformas e alguns de seus efeitos.

No primeiro capítulo é mostrado o ponto inicial das idéias de previdência social no mundo através do chanceler alemão Otto von Bismarck e seu início no Brasil, através da Lei Elói Chaves. Ainda nesse capítulo é apresentada a história da previdência no país até seu período mais atual em 2006. Dessa forma é possível se observar as mudanças ocorridas no período de existência da previdência social no país e suas evoluções.

No capítulo dois deste trabalho é apresentado o cenário que levou as reformas da previdência ocorridas em 1998 e em 2003. O déficit nas contas provocado por problemas estruturais e conjunturais é apresentado com algumas de suas causas. O objetivo desse capítulo é mostrar como a situação se encontrava para que as autoridades desenvolvessem as reformas que seriam implantadas.

Como foram essas reformas e o que elas alteraram no sistema forma o conteúdo do terceiro capítulo que mostra como foi a reforma de 1998, dividida em duas partes, abordando principalmente o Regime Geral, e como foi a reforma de 2003, que aborda principalmente o funcionalismo público.

O quarto capítulo é composto da análise da situação atual do sistema de previdência social no Brasil e algumas propostas de mudanças no regime para que possa haver um menor desequilíbrio nas contas da previdência.

1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social já possui uma história de mais de 100 anos, passando nesse tempo por várias mudanças de conceitos e atribuições e hoje tem o objetivo de segurar um contribuinte que, por alguma razão, não pode trabalhar para garantir sua renda. Nesse capítulo será apresentada a Previdência Social, seu surgimento, história, organização e objetivo. O capítulo estará dividido em duas partes, sendo a segunda com duas sub partes.

1.1. A ORIGEM DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social tem como base as idéias lançadas em 1883, na Alemanha, pelo chanceler Otto von Bismarck que instituiu o seguro-saúde obrigatório para os trabalhadores da indústria e tinha como objetivo principal promover o bem-estar social dos trabalhadores. No início, esse objetivo levou o governo a promover benefícios de aposentadoria, alcançada com a idade de 65 anos, e invalidez para os trabalhadores que, por algum motivo não pudessem mais trabalhar. Compulsoriamente, as pessoas deveriam contribuir para o sistema, junto do governo e empregadores. Durante seus primeiros anos, até a década de 1940, a Previdência Social teve como base fundamental a cobertura de situações como a velhice, morte, invalidez, doenças e a maternidade. Essa idéia central é a da seguridade social, onde empresas e os trabalhadores contribuem para manter o sistema, custeando-o enquanto podem. (LEITE, 1983).

A partir de 1940, com o grande aumento dos problemas sociais, além da entrada de novos hábitos na sociedade, como o aumento da população idosa e o trabalho da mulher fora de casa, é necessária uma atuação mais intensa na proteção social dos indivíduos, com a inclusão de formas assistenciais, ou seja, com a adição de serviços sociais. (LEITE, 1983).

Em 1944, a “Carta de Filadélfia”, redigida pela Organização Internacional do Trabalho, declara que “a pobreza em qualquer parte constitui um perigo a prosperidade em toda parte” coloca novos serviços a serem prestados. São eles:

a. ampliação das medidas de seguro social para provimento de uma renda básica a todos os necessitados de tal proteção e de cuidados médicos;

b. adequada proteção para a vida e a saúde dos trabalhadores em todas as ocupações;

c. medidas para proteção à infância e à maternidade;

d. garantias de adequada nutrição, moradia e facilidade para recreação e cultura. (LEITE, 1983).

De acordo com LEITE (1983), após esse trabalho se lança o conteúdo básico da seguridade social, composta pelo seguro social e pelos serviços sociais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu artigo 25, adotada pela ONU em 1948 afirma que:

“Toda pessoa tem direito a um nível adequado de vida que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e o bem-estar, e, de modo particular, a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e os serviços sociais necessários; ela também tem direito aos seguros em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade”.

Além disso, a declaração afirma ainda que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais”. Pode se ver, portanto a preocupação com a importância da seguridade social.

1.2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Após a apresentação sobre o surgimento da Previdência Social, através das idéias de Otto von Bismarck, o caso brasileiro será visto mais detalhadamente. Serão apresentadas nessa parte a história da seguridade social no Brasil, sua missão e organização.

1.2.1. A História da Previdência Social no Brasil

No Brasil, já em 1888 começa a surgir em algumas empresas algumas ações sociais, como o direito a aposentadorias. De acordo com LEITE (1983), em 1919 uma lei obrigou as empresas a indenizarem as conseqüências dos acidentes de trabalho sofridos pelos seus empregados. Mas é no ano de 1923 que a Previdência Social tem o seu ponto de partida no Brasil, com a Lei Elói

Chaves, que, por meio do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro, determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os empregados de cada empresa ferroviária. Os trabalhadores dessas empresas, de acordo com STEPHANES (1998), passam a ter direito a assistência médica, medicamentos com preços especiais, à aposentadoria e pensões. Mesmo sendo um sistema restrito e frágil, a Lei Elói Chaves acolheu em sua proposta dois princípios universais dos sistemas previdenciários, que foram, o caráter contributivo e o limite de idade, embora vinculado a um tempo de serviço.

De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) de 1923 a 1933 outras categorias foram incluídas nas CAPs, como a dos trabalhadores portuários e marítimos em 1926, dos serviços telegráficos e radiotelegráficos em 1928, os empregados nos serviços de força, luz e bondes em 1930, empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público em 1931 e os trabalhadores nas empresas de mineração em 1932.

No ano de 1930 ocorre a primeira crise financeira e administrativa no sistema previdenciário brasileiro e, em virtude do grande número de fraudes e corrupção o presidente Getúlio Vargas suspende todas as aposentadorias por seis meses e inicia uma reestruturação do sistema que passa a incorporar praticamente todas as categorias de trabalhadores urbanos. (STEPHANES, 1998)

Ainda em 1930, é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, responsável, entre outras coisas por orientar e supervisionar a Previdência Social. A partir de 1933, ocorre, através da reestruturação gradativa das CAPs, a criação de seis grandes Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que, de acordo com STEPHANES (1998), ao invés de serem organizados por empresas, eram organizados por categorias profissionais e possuíam abrangência nacional.

Os IAPs mantinham o caráter contributivo e a aposentadoria por tempo de serviço com limite de idade de 50 anos. Como o mercado de trabalho urbano estava adquirindo mais força, era necessário que a cobertura previdenciária aumentasse. Como afirmam SILVA e SCHWARZER (2002), os principais problemas eram a diferença de valores pagos por cada IAP, uma vez que eles possuíam regras próprias, além de salários muito diferentes para cada categoria

profissional, o que levava a padrões de proteção muito diferentes no sistema previdenciário brasileiro.

Em 1945 é criado o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) que, de acordo com AFONSO (2003), teria como função substituir todos os IAPs, acabando com as disparidades que existiam e impondo normas únicas ao sistema previdenciário. Porém, com a queda de Getúlio Vargas do poder, essa tentativa de unificação foi abortada e o ISSB não chegou a funcionar e a unificação da previdência veio a ocorrer somente em 1966.

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), aprovada em 1960, unifica a legislação referente aos IAPs e prevê a uniformização dos regimes com o estabelecimento de benefícios, custeio e gestão basicamente iguais para os Institutos. Nessa época, no ano de 1963 é criado o FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural), que inicia o atendimento a população da zona rural do país. A evolução da legislação previdenciária até a LOPS pode ser acompanhada no quadro um a seguir.

Em 1966 ocorre a unificação institucional com a fusão dos seis Institutos, criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e em 1969 é instituída a previdência social rural, iniciando-se com um plano básico e em ampliado em 1972 mediante o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL), com benefícios de caráter previdenciário, mas sem contribuições individuais.

Em 1971 institui-se o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e em 1974 o MPAS é desmembrado do ministério do trabalho. LEITE (1983) afirma que nesse ponto a previdência social havia atingido a sua maioria.

No ano de 1977, através da lei nº 6.439, institui-se o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), que pode ser considerado a terceira grande reformulação da previdência social no Brasil, após a fusão das CAPs e da criação do INPS. O SINPAS, controlado pelo MPAS, se tornou o responsável pela assistência médica e farmacêutica, e foi estruturado para atender em uma única entidade, independente do grupo profissional ou social a atender. De acordo com SILVA e SCHWARZER (2002), no fim da década de 70 a Previdência Social já segurava quase todas as categorias de trabalho, incluindo os trabalhadores rurais e os empregados domésticos.

Na década de 1980 a economia estava em uma fase de baixo crescimento e estagnação econômica. Nesse período surgem as primeiras críticas ao modelo

de Previdência Social, já apontando para uma futura crise de arrecadação, ao déficit orçamentários e qualificando o sistema como ineficiente. Tentou-se aumentar a receita via aumento de alíquotas, porém a receita não aumentou, pois houve uma evasão das contribuições sociais, devidos aos gastos mais elevados. (SILVA; SCHWARZER, 2002)

QUADRO 1 -EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

MEDIDA LEGAL	BENEFÍCIO
Lei Elói Chaves (Decreto Legislativo nº 46.782, de 24/01/1923)	Aposentadoria Ordinária (art.12) a) 30 anos de serviço e 50 anos de idade; b) 25% de redução, 30 anos de serviço e menos de 50 anos de idade; c) a partir dos 60 anos de idade, com tanto 30 avos, de 25 até 30 anos de serviço; d) sem distinção de sexo
Ferrovários (decreto nº 26.778, de 14/06/1949, Regulamento da Lei nº 593/49)	Aposentadoria por Velhice (art. 19, alínea b) a) 65 anos de idade; b) tempo de serviço do segurado não pode ser inferior a 10 anos; c) sem distinção de sexo.
IAPI (decreto nº 31.547 de 06/10/1952 - criou a aposentadoria por velhice)	Aposentadoria por Velhice (art. 2º) a) 65 anos ou mais de idade; b) carência de 60 meses; c) sem distinção de sexo.
LOPS (lei nº 3.807, de 26/08/1960)	Aposentadoria por Velhice (art. 2º) a) 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher; b) 60 contribuições mensais Aposentadoria Especial (art. 31) a) 50 anos de idade; b) 15 anos de contribuição e trabalhado durante 15, 20 e 25 anos, conforme atividade (penosa, insalubre ou perigosa); c) sem distinção de sexo. Aposentadoria por Tempo de Serviço (art. 32) a) 35 anos de serviço integral; b) 30 anos, proporcional, com 80% do salário de benefício; c) 55 anos de idade; d) sem distinção de sexo

FONTE: MPAS/Acessoria Especial In: STEPHANES (1998)

Nessa época, o sistema previdência brasileira apresentava problemas de gestão, demandas sociais não resolvidas e necessidade de ampliação da base de financiamento. Com a Constituição de 1988 se introduz o termo “seguridade social”, que engloba a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social, e

passa ser um direito de cidadania. De acordo com SCHWARZER e QUERINO (2002), a Constituição de 1988 “teve por objetivo reverter a regressividade e exclusão da política social brasileira, mediante adoção de medidas de caráter universal. Isso significava, em princípio, a introdução de um conceito mais amplo de ‘Seguridade Social’”. A Constituição, em seu Art. 194 define os grandes objetivos da Previdência Social do Brasil.¹ Os mais beneficiados pelas mudanças da nova Constituição são os trabalhadores rurais que, além de possuírem benefícios equiparados aos dos trabalhadores urbanos, conseguem uma redução na idade mínima para aposentadoria. A evolução da população abrangida pela previdência social no Brasil pode ser acompanhada no quadro a seguir:

QUADRO 2 -EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA (POPULAÇÃO ATINGIDA) – DÉCADA DE 20 A DÉCADA DE 80.

Década	Característica	População
20	Caixas	Pequeno número de segurados - vinculação por empresa.
30	Institutos	Virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e boa parte dos trabalhadores autônomos - vinculação por categoria profissional
60	LOPS	Virtual totalidade dos empregados urbanos.
70	Sinpas	Totalidade das pessoas que exercem atividade remunerada (inclusive trabalhadores domésticos e rurais)
80	Constituição de 1988	Universalização de direitos.

FONTE: OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA (1997)

1.2.2. A Previdência Social Atualmente²

A Previdência Social no Brasil, de acordo com a lei nº 8.212/1991, artigo 3º, “tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de

¹ Anexos

² Essa seção é baseada em informações fornecidas pelo MPAS

manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”. O MPAS define a Previdência Social como o seguro social para as pessoas que contribuem.

O sistema previdenciário brasileiro está dividido em três regimes distintos: O Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que é administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Regime da Previdência do Setor Público e o Regime de Previdência Privada.

A partir do momento em que a pessoa se torna um segurado do INSS ela tem direito a receber 10 tipos de benefícios. São eles: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, pensão por morte, salário-maternidade e salário-família. (MPAS)

Para a aposentadoria por idade, têm direito as pessoas do sexo masculino que completarem 65 anos e do sexo feminino que completarem 60 anos. No caso do trabalhador rural essas idades caem em cinco anos, se tornando, então, 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher.

Aqueles que estão cadastrados na Previdência Social e que, por doença ou acidente, não puderem mais trabalhar poderão receber o benefício de aposentadoria por invalidez após passar por perícia médica. No caso de doença, é necessário estar inscrito no sistema por no mínimo 12 meses e, no caso de acidente essa carência não é necessária.

Para que possam requerer o benefício integral de aposentadoria por tempo de contribuição, os segurados devem combinar o tempo de contribuição com a idade mínima. Nesse caso, é necessário para o homem ter contribuído por pelo menos 35 anos e a mulher por 30 anos. Porém, é possível requerer o benefício proporcional caso o homem tenha 53 anos de idade e 30 de contribuição (mais um adicional de 40% sobre o tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar 30 anos de contribuição) e a mulher tenha 48 anos de idade e 25 anos de contribuição (mais um adicional de 40% sobre o tempo que faltava em 16 de dezembro de 1998 para completar 25 anos de contribuição).

Há também um caso especial para a aposentadoria por tempo de contribuição. Os professores que comprovem o trabalho exclusivo com

magistério podem se aposentar com um tempo de contribuição de 30 anos para os homens e de 25 anos para as mulheres.

O MPAS descreve aposentadoria especial como sendo o “benefício concedido ao segurado que tenha trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física”. Para se ter direito ao benefício é necessário comprovar contato com os agentes prejudiciais pelo período exigido de 15, 20 ou 25 anos.

O auxílio-doença é pago ao segurado caso fique incapacitado de realizar suas tarefas por 15 dias consecutivos e, nesse caso, a partir do 16º dia ele tem direito a receber o benefício. Para isso é necessário passar por exames médicos periódicos e do programa de reabilitação profissional. O auxílio é suspenso assim que o trabalhador volta as suas atividades ou o benefício se transforma em aposentadoria por invalidez.

O segurado que, por motivo de acidente, adquire seqüelas que o impossibilitem de realizar suas tarefas e que recebem o auxílio-doença, podem receber o auxílio-acidente. Esse benefício é pago para o trabalhador empregado, o trabalhador avulso e o segurador especial, sendo que o empregado doméstico, o contribuinte individual e o facultativo não têm direito ao benefício.

O auxílio-reclusão é pago aos dependentes de segurados que, por algum motivo encontram-se presos. Os dependentes devem comparecer a Previdência Social de três em três meses para comprovarem que o trabalhador continua preso. A idade máxima para o recebimento deste benefício é de 21 anos, podendo o benefício ser suspenso também caso haja a morte do segurado, fuga, liberdade condicional, transferência para prisão albergue ou extinção da pena.

Outra modalidade de auxílio aos dependentes dos segurados é a pensão por morte. Nesse caso, o dependente tem direito a pensão até que complete 21 anos ou se emancipe.

O salário-maternidade é pago as mulheres nos 120 dias em que deixam de trabalhar devido ao parto. Nesse caso, desde 2003, as empresas são responsáveis pelos pagamentos e então ressarcidas pela Previdência Social. Mães adotivas também têm direito ao benefício que poderá ser de 30 a 120 dias, dependendo da idade da criança adotada.

O salário-família é pago aos trabalhadores de baixa renda, que recebem até R\$ 654,67 por mês, com o intuito de ajudar na criação de seus dependentes de até 14 anos. De acordo com a Portaria nº 342, de 16 de agosto de 2006, o

valor do salário-família será de R\$ 22,34, por filho de até 14 anos incompletos ou inválido, para quem ganhar até R\$ 435,56. Para o trabalhador que receber de R\$ 435,57 até R\$ 654,67, o valor do salário-família por filho de até 14 anos incompletos ou inválido, será de R\$ R\$ 15,74. (MPAS).

A previdência social, além de ser o seguro social, onde se contribui para se receber um benefício em troca também possui uma função como distribuidora de renda, com a função de assistência social.

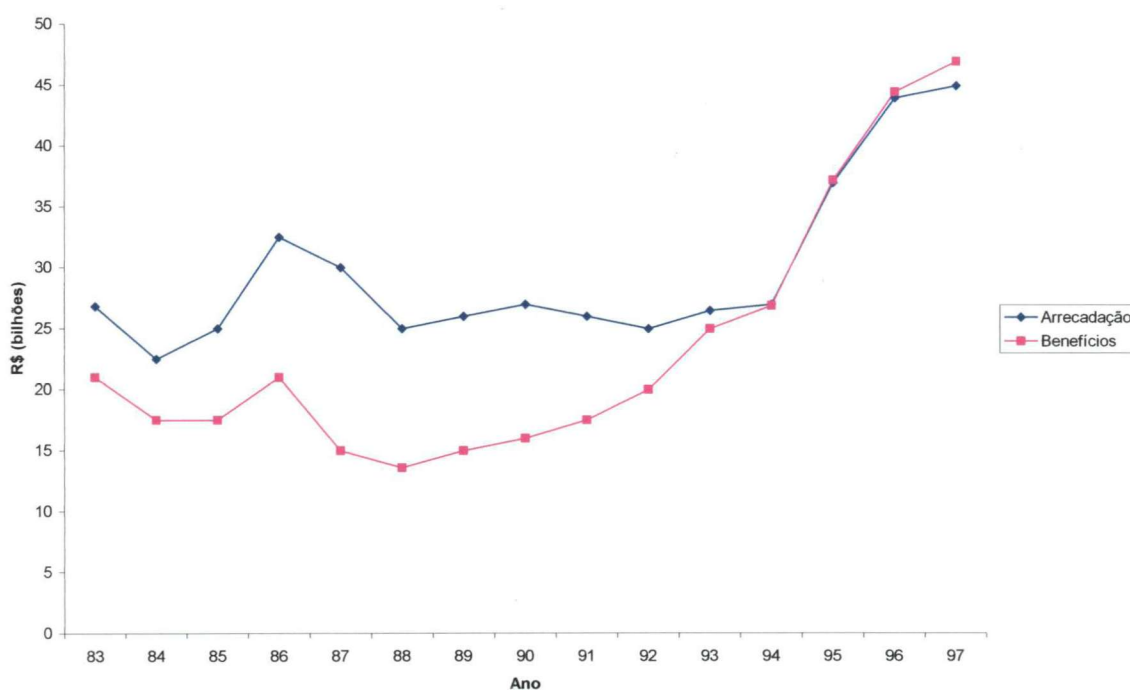
Além dos benefícios já apresentados, também existe o benefício assistencial para idosos e deficientes que não podem contribuir pra o sistema previdenciário. Os idosos, com 65 anos ou mais que não exerçam nenhuma atividade remunerada, assim como os deficientes que não possam trabalhar e levam uma vida dependente podem requerer o benefício, desde que comprovem uma renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo.

2. O CENÁRIO PRÉ-REFORMAS

O Brasil já vem a alguns anos sofrendo com a crise previdenciária e, nesse capítulo, estará sendo abordado o cenário que antecede e leva às reformas ocorridas em 1998 e em 2003. Os problemas, como as aposentadorias por tempo de serviço, aposentadorias proporcionais, a disparidade entre contribuições e benefícios e o problema da previdência no setor público, que são causas para esse desequilíbrio serão apresentados mais detalhadamente a seguir, sendo diferenciados para o INSS e para os servidores públicos

2.1. A CRISE NO INSS

GRÁFICO 1 – CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS X BENEFÍCIOS – EVOLUÇÃO DE 1983 A 1997. (INSS)



FONTE: MPAS – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – Dez/97. In: STEPHANES, 1998.

O Brasil e seu modelo de repartição simples para a Previdência Social, onde os trabalhadores ativos financiam as aposentadorias dos aposentados, necessita que as contribuições recebidas sejam suficientes para o pagamento de

benefícios concedidos. Infelizmente, a partir de 1995, como se pode notar no gráfico 1 apresentado abaixo, as contribuições passam a ser insuficientes para cobrir os gastos com os benefícios previdenciários.

Essa crise se agrava quando ocorre a estabilização da moeda, uma vez que o regime do INSS chegava a ter 18% de suas receitas provenientes de aplicações no mercado financeiro. Quando os inativos iriam receber seus benefícios durante a época de alta inflação, ocorria uma defasagem que chegou próxima de 20% em alguns meses e a perda média mensal dos aposentados era de 7%. (STEPHANES, 1998).

Enquanto durante o período de inflação se podia notar um achatamento dos benefícios, com perdas para os aposentados, a partir de 1994, com a estabilização da moeda e políticas de reajuste de aposentadorias acima da inflação, essa tendência é invertida, passando os aposentados a terem um aumento real em seus benefícios. Enquanto em 1995 e 1996, os aumentos concedidos as aposentadorias foi de 42% e 15% respectivamente, a inflação nesses anos foi de 18% e 9%.

2.1.1. Aposentadorias Precoces

As aposentadorias precoces, possíveis através das aposentadorias por tempo de serviço, das aposentadorias proporcionais e de benefícios concedidos aos professores, são problemas que contribuem para o aumento do déficit previdenciário, uma vez que, aqueles que se aposentam dessa forma possuem um tempo de contribuição menor e um período de recebimento de benefícios muito maior. Nas palavras de GIAMBIAGI e ALÉM (2000):

“O Brasil é um dos poucos países do mundo que adotam a figura da aposentadoria por tempo de serviço. Essa figura, combinada com a possibilidade de aposentadoria proporcional, tem permitido que um contingente não desprezível de pessoas se aposente antes dos 50 anos. Note-se que, pela Constituição, uma professora que começasse a trabalhar com 18 anos poderia se aposentar, por exemplo, aos 43 anos com aposentadoria integral, mesma idade na qual uma mulher que exercesse outra profissão poderia se valer da aposentadoria proporcional, tendo começado a trabalhar também aos 18 anos.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, pg. 281).

Esse problema pode ser verificado tanto dentro do INSS como para os servidores públicos e, de acordo com STEPHANES (1998), vem se acentuando

a partir de 1995 quando as aposentadorias proporcionais representavam 70,9% do total de aposentadorias por tempo de serviço, número que chega a 78% em 1997.

A quantidade de pessoas que se aposentam dessa forma não pode ser desprezada, uma vez que no ano de 1998, 72% das pessoas que se aposentaram por tempo de serviço tinham menos de 55 anos, como se pode observar na tabela 1 a seguir.

TABELA 1 – ESTOQUE DE APOSENTADORIAS URBANAS POR TEMPO DE SERVIÇO (INSS), POR GRUPOS DE IDADES NA DATA DE CONCESSÃO – 1998 (%).

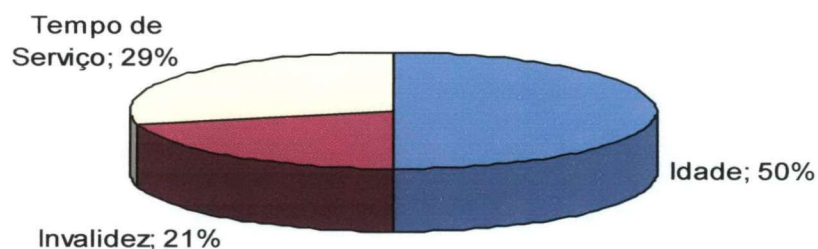
Idade (anos) na data de início do benefício	Homens	Mulheres	Total
<50	39,1	50,5	41
<55	70,9	78,4	72,3
<60	90,2	95,5	91,2
<65	98,7	99,2	98,8

FONTE: Anuário Estatístico da Previdência Social – 1998. In: GIMABIAGI; ALÉM (2000).

As aposentadorias por tempo de serviço, embora em 1997 fossem somente 29% dos benefícios que estavam sendo pagos em relação ao conjunto total de aposentadorias, representava 58% das despesas com o pagamento dessa modalidade de benefício, como se pode observar nos gráficos 2 e 3 apresentados a seguir.

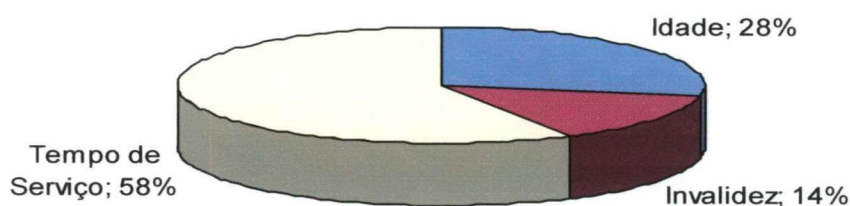
Os professores, por se aposentarem mais cedo, possuem um tempo de contribuição baixo e alto benefício. No gráfico 4 apresentado a seguir é possível notar a diferença entre o montante das contribuições dos benefícios recebidos por uma professora de escola particular.

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DO QUANTITATIVO DE APOSENTADORIAS POR ESPÉCIE (CRÉDITOS EMITIDOS) – DEZ/97.



FONTE: Dataprev/Síntese In: STEPHANES (1998).

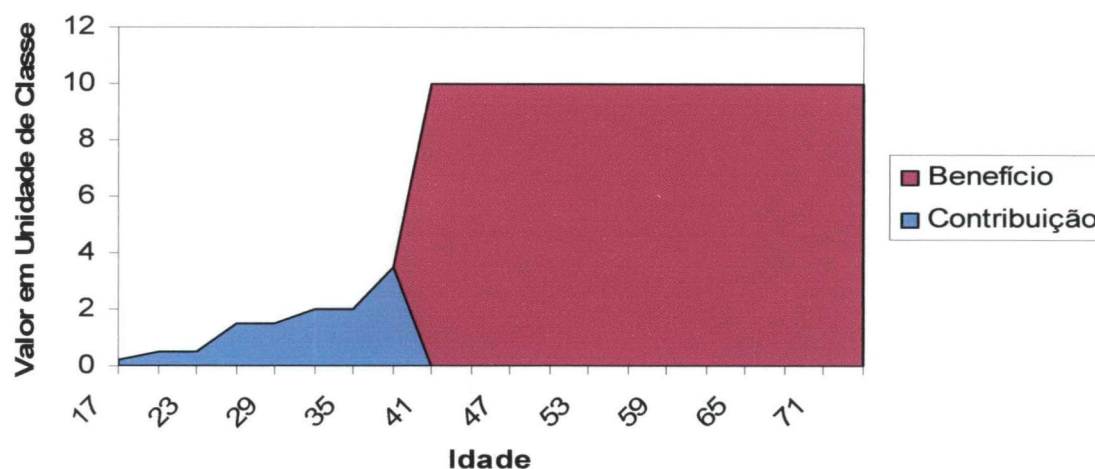
GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DO GASTO MENSAL COM APOSENTADORIAS POR ESPÉCIE (CRÉDITOS EMITIDOS) – DEZ/97.



FONTE: Dataprev/Síntese In: STEPHANES (1998).

Uma vez que os segurados que se aposentam por tempo de serviço, com idades precoces, ainda possuam um tempo de sobrevivência grande e tiveram um tempo de contribuição curto, se pode concluir que contribuem para a crise que levou a aprovação das reformas previdenciárias e do fator previdenciário, que será apresentado no próximo capítulo.

GRÁFICO 4 – PROFESSORA DE ESCOLA PARTICULAR – CONTRIBUIÇÕES X BENEFÍCIOS RECEBIDOS



FONTE: MPAS – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. In: STEPHANES (1998).

2.1.2. A Relação Contribuintes X Inativos

Como já foi dito, no modelo de repartição simples do Brasil, os trabalhadores ativos financiam as aposentadorias dos inativos. Essa forma de previdência necessita que a quantidade corrente de receitas seja igual a quantidade de despesas, uma vez que não há uma poupança, uma reserva de recursos, como na modalidade de capitalização, utilizada em diversos países, onde cada contribuinte financia sua própria aposentadoria.

Dessa forma, fatores como a taxa de natalidade e a expectativa de vida podem influenciar sobre a quantidade de recursos necessária para a manutenção do sistema de previdência social no Brasil. Foi verificado, no período que antecedeu as reformas, uma queda na relação entre os contribuintes e os inativos, como se pode observar na tabela 2 a seguir.

Essa queda no número de contribuintes em relação ao número de beneficiários pode ser explicada pela elevação na expectativa de vida da população brasileira e da diminuição da taxa de natalidade nos últimos anos, assim como suas tendências futuras. No Brasil, de acordo com o IBGE, nos anos 70 a taxa de fecundidade era de 5,8 filhos por mulher, valor que cai para 2,6 para o ano de 1991.

TABELA 2 - NÚMERO DE CONTRIBUINTES/NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – 1970 A 2020.

Ano	Relação
1970	4,2
1980	3,2
1990	2,5
2000(*)	1,9
2010(*)	1,6
2020(*)	1,2

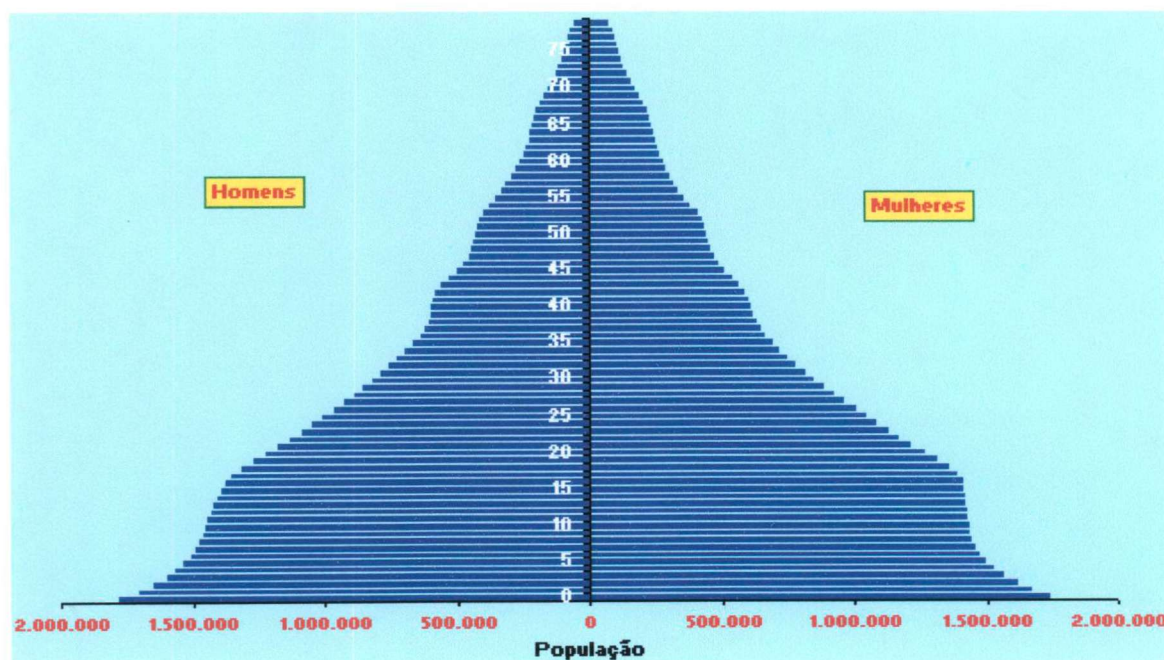
FONTE: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, **Reforma da previdência**, 1995. In: GIAMBIAGI; ALÉM, 2000.

NOTA: (*) Previsão

A tabela 2, apresentada acima, nos mostra que nos anos 70, época em que o país era jovem, com baixo número de aposentados, a relação era de 4,2 contribuintes para cada beneficiário, porém, com o passar dos anos e com o envelhecimento da população essa relação foi diminuindo.

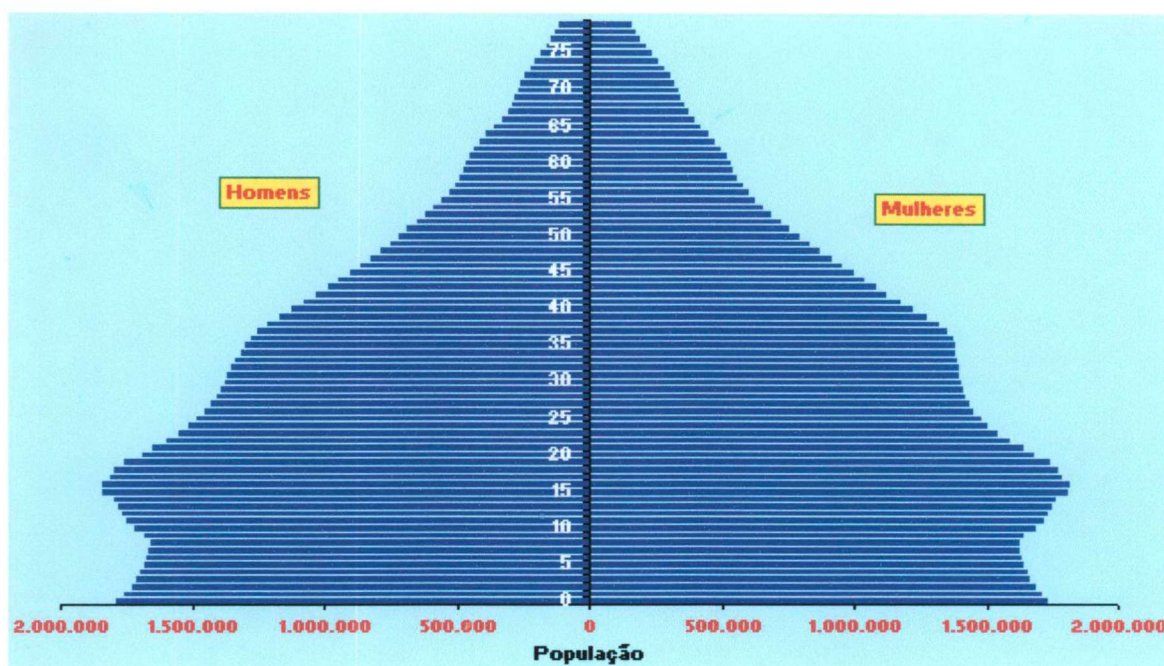
O envelhecimento da população pode ser observado através das pirâmides populacionais apresentadas a seguir.

GRÁFICO 5 – PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA – BRASIL – 1980.



FONTE: IBGE

GRÁFICO 6 – PIRÂMIDE ETÁRIA ABSOLUTA – BRASIL – 2000.

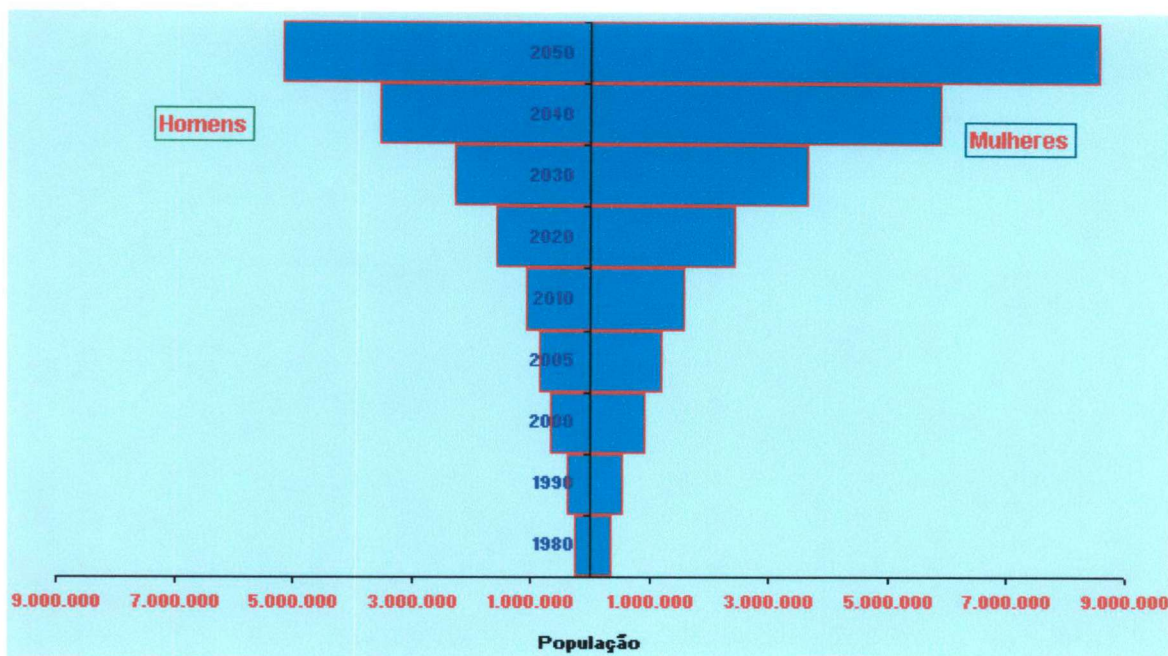


FONTE: IBGE

Como se pode notar, o topo da pirâmide está ficando, com o passar do tempo, mais largo, mostrando a tendência de envelhecimento da população. O IBGE faz uma estimativa sobre a população com 80 anos ou mais no Brasil, que pode ser observada no gráfico 7 a seguir, que mostra a evolução da população com essa idade, a partir dos anos 80 até a projeção para o ano de 2050. Com o número crescente de idosos dependentes do sistema de previdência social no Brasil, as reformas se tornavam ainda mais necessárias para o bom funcionamento do sistema.

Outro motivo para a queda na relação entre contribuintes e inativos encontra-se no aumento do desemprego, além do grande mercado de trabalho informal existente no Brasil, o que diminui o número de contribuintes no sistema previdenciário.

GRÁFICO 7 – POPULAÇÃO DE 80 ANOS OU MAIS DE IDADE POR SEXO – 1980 A 2050.



FONTE: IBGE

2.2. O FUNCIONALISMO PÚBLICO

Os servidores públicos no Brasil possuem um regime de previdência diferenciado da maioria da população. Enquanto os contribuintes de empresas privadas e os particulares se utilizam do INSS, os servidores públicos, civis e militares, possuem sistemas próprios de previdência.

Embora os servidores federais inativos em 1998 representassem menos de 1 milhão de pessoas em 1998, suas despesas eram muito altas. Em comparação, os gastos com benefícios do INSS, que atendia a mais de 18 milhões de pessoas, era apenas 2,4 vezes maior que o gasto com os servidores inativos federais. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Essa disparidade entre os recebimentos dos atendidos pelo INSS e dos servidores públicos pode ser observada na tabela a seguir, onde se nota claramente que a média dos valores pagos as aposentadorias para os servidores inativos é muito maior que as aposentadorias dos segurados do INSS. Enquanto os beneficiários do INSS recebem em média 1,8 salários mínimos, um aposentado do Poder Legislativo recebe em média 51,6 salários mínimos.

TABELA 3 – COMPARAÇÃO ENTRE APOSENTADORIAS DO INSS E DA UNIÃO (1999).

Tipo de aposentadoria	Valores mensais médios, em salários mínimos.
INSS	1,8
Poder Executivo (civis)	13,7
Poder Executivo (militares)	19,3
Poder Legislativo	51,6
Poder Judiciário	42,6

FONTE: Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), "Boletim Estatístico de Pessoal", dezembro de 1999. In: GIAMBIAGI; ALÉM, 2000.

Embora a Constituição de 1988 pretendesse uma uniformização do funcionalismo público, foi criada uma série de regimes próprios, para servidores federais, estaduais e municipais, que possuíam regras próprias para cada regime especial de previdência. (OLIVEIRA et alii, 1997).

A situação, como se encontrava no período pré-reformas, não propunha um cenário animador para o futuro também na previdência do funcionalismo público. Os novos regimes que foram criados como uma solução para o curto prazo, no médio e longo prazo se tornaram grandes problemas para o sistema de previdência dos servidores estaduais e municipais.

Na previdência do setor público é onde também se encontram os maiores privilégios do sistema de previdência social no Brasil. Os funcionários públicos, até a reforma ocorrida em 2003, ainda possuíam benefícios como se aposentarem com o último salário da ativa sem a exigência de uma carência. Além disso, enquanto os beneficiários do INSS devem respeitar um teto no caso do recebimento dos benefícios, os servidores não possuíam esse teto. Para completar, até 1996, recebiam um acréscimo de 20%, isso é, os servidores inativos recebiam mais quando aposentados do que quando estavam na ativa.

Em outro caso, quando há regimes diferenciados onde valor do benefício é maior que o valor da arrecadação do contribuinte, também se percebe o problema da previdência do setor público. De acordo com GIAMBIAGI e ALÉM (2000), se pode notar essa situação no caso das pensões concedidas as filhas solteiras de militares.

3. AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como se pôde observar no capítulo anterior, o Brasil ainda enfrenta adversidades em seu sistema previdenciário. Nesse capítulo, dividido em duas partes, serão abordadas as três últimas reformas da Previdência Social, as duas primeiras durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), e a terceira durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

3.1. AS REFORMAS DO GOVERNO FHC

3.1.1. A Primeira Reforma

A primeira reforma significativa do governo FHC, que assumiu a presidência do Brasil em 1995 e se reelegeu em 1999, foi através da Emenda Constitucional (EC) 20, de 1998, que modifica a Constituição no que diz respeito à previdência. A reforma, de acordo com AMARO (2000), tinha como fim básico tornar o sistema previdenciário brasileiro financeira e atuarialmente viável no longo prazo, com imposições de restrições sobre o regime.

De acordo com GIAMBIAGI et alii (2004), a principal mudança da EC 20 foi a “desconstitucionalização” da forma de reajuste das aposentadorias. Antes da Emenda, o benefício seria calculado sobre os últimos 36 salários de contribuição. Essa fórmula gerava sub-declarações de renda, uma vez que o valor do benefício não dependeria do valor das contribuições.

Além de efeitos sobre os trabalhadores do setor privado, também foram incluídos nessa reforma os funcionários públicos que contariam com uma idade mínima para aposentadoria, de 53 anos para os homens e de 48 anos para as mulheres, no caso de funcionários ativos. No caso de funcionários que estariam entrando no sistema, essas idades seriam de 60 e 55 anos para homens e mulheres respectivamente. Os professores, contudo, mantiveram as idades mínimas reduzidas em cinco anos para as aposentadorias.

Os funcionários públicos que já estivessem trabalhando obedeceriam a uma regra de transição e, para se aposentarem com as idades mínimas estabelecidas, deveriam pagar uma quantia por cada ano sobre o tempo que faltasse para a aposentadoria por tempo de serviço. (GIAMBIAGI et alii, 2004)

A lei 9783 de 28 de janeiro de 1999 define que os aposentados e pensionistas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deveriam contribuir para o financiamento de seu regime de previdência através de uma alíquota de 11% sobre o valor da aposentadoria e pensão. Além disso, seriam cobradas sobrealíquotas temporárias, de 9% a 14% dependendo do valor do benefício, mas que, devido a uma forte pressão do funcionalismo público, no ano de 2000 tais sobrealíquotas são abolidas e é determinada a devolução dos valores cobrados. (AFONSO, 2003).

De acordo com GIAMBIAGI e ESTERMÍNIO (2006), essa primeira parte da reforma não trouxe grandes avanços, já que no caso do RGPS, os efeitos não seriam imediatos, antes da aprovação da lei posterior. No caso dos servidores públicos, as normas mais rígidas valiam apenas para os novos integrantes do sistema previdenciário.

3.1.2. A Segunda Reforma e o Fator Previdenciário

A segunda etapa da reforma previdenciária do governo FHC, a partir da Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999, que cria o “fator previdenciário”, visando, segundo AFONSO (2003), reduzir as aposentadorias precoces e fortalecer o vínculo entre contribuições e benefícios no RGPS. A nova lei respeita o direito adquirido dos aposentados e passa a valer somente para os novos beneficiários.

Para se calcular o valor do benefício dos novos segurados do sistema previdenciário brasileiro é necessário multiplicar dois componentes. O primeiro é a média dos 80% dos maiores salários recebidos a partir de julho de 1994 e o segundo é o fator previdenciário f , calculado pela fórmula (1).

O fator previdenciário, segundo DELGADO (2006), vincula o valor da aposentadoria com o tempo de sobrevida da pessoa que tiver cumprido a regra do tempo de contribuição. Para o cálculo do fator previdenciário é utilizada a seguinte fórmula:

$$f = \frac{T_c a}{E_s} \left(1 + \frac{I_d T_c a}{100} \right), \quad (1)$$

onde f é o fator previdenciário, T_c é o tempo de contribuição, E_s é a expectativa de sobrevida, I_d é a idade no momento da aposentadoria e a é alíquota de

contribuição. Se o valor encontrado é menor que a unidade, o valor do benefício se reduz e, no caso de um valor acima da unidade, a aposentadoria se torna maior.

Para não haver desigualdades entre homens e mulheres, uma vez que as mulheres possuem o direito de se aposentar cinco anos antes dos homens e possuem uma expectativa de sobrevida maior, são utilizados, de acordo com SILVA E SCHWARZER (2002), mecanismos específicos para o cálculo dos benefícios para as mulheres e uma tabela unisex para o cálculo do fator previdenciário.

Como resultado, o fator previdenciário aumentou a idade média de aposentadoria por tempo de serviço, tanto de homens, como de mulheres, como pode ser observado na tabela a seguir:

TABELA 4 – MÉDIA DA IDADE DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ANTES E DEPOIS DO FATOR E VARIAÇÃO PERCENTUAL – HOMENS E MULHERES.

Comparação	Homens	Mulheres
Depois do fator	56,9	52,2
Antes do fator	54,3	49,7
Variação percentual	4,7	5,1

FONTE: MPAS/Dataprev

NOTA: Elaboração da Disoc/Ipea; In: DELGADO et alii (2006)

Além de aumentar a média de idade com a qual as pessoas estão se aposentando, o fator previdenciário também pode ser considerado como fator determinante de um aumento da média de tempo de contribuição, como pode ser observado na tabela 5 a seguir.

A lei 9.876 não trata apenas da instituição do “fator previdenciário” mas inclui várias modificações que visavam aumentar a cobertura da previdência social brasileira. De acordo com AMARO (2000), as modificações tinham como objetivo levar para a previdência os trabalhadores autônomos, domésticos e empresários, que representavam mais de 24 milhões de pessoas, com somente 18,6% delas contribuintes do RGPS.

TABELA 5 – MÉDIA DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ANTES E DEPOIS DO FATOR E VARIAÇÃO PERCENTUAL – HOMENS E MULHERES.

Comparação	Homens	Mulheres
Depois do fator	33,8	28,7
Antes do fator	32,7	27,5
Variação percentual	3,3	4,2

FONTE: MPAS/Dataprev

NOTA: Elaboração da Disoc/Ipea; In: DELGADO et alii (2006)

Outro efeito do fator previdenciário, De acordo com DELGADO et alii (2006), é a redução da média do valor inicial dos benefícios tanto para homens, como para mulheres. Embora o fator previdenciário não possa ser considerado como único determinante, pois deve-se levar em consideração a dinâmica do mercado de trabalho, ele possui grande importância. Nas palavras dos autores, “apesar de não se poder afirmar que a queda do valor médio dos benefícios pagos ao longo do período analisado é de responsabilidade única da entrada em vigor da Lei do Fator, é possível, portanto, concluir que este representa um amortecedor no valor médio dos benefícios”. (DELGADO et alii, 2006, pg. 21).

Além das modificações no RGPS, a EC nº 20 também provoca alterações no texto que trata sobre a Previdência Complementar Privada, possibilitando que as esferas federais, estaduais e municipais implantem sistemas previdenciários complementares capitalizados para seus servidores. Essa mudança facilita o processo de reforma ocorrido no próximo governo, que vai focar as atuações nos servidores públicos.

Embora as reformas tenham impacto positivo sobre a previdência social, são mudanças que têm efeito somente no longo prazo. Além disso, ainda restaram mudanças para o próximo governo que precisa com urgência tomar atitudes para continuar a reforma previdenciária.

3.2. A REFORMA DO GOVERNO LULA

A reforma ocorrida no governo FHC é baseada principalmente em fatores que possam conter o aumento do déficit previdenciário, mas ainda é uma

reforma incompleta, que o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva têm que continuar.

3.2.1. Idéia Original

Essa nova reforma é baseada principalmente sobre o funcionalismo público, afetando as três esferas do governo, municipal, estadual e federal, que contêm grande participação sobre o déficit da previdência social. Em abril de 2003, de acordo com GIAMBIAGI e ESTERMÍNIO (2006), é enviada ao Congresso uma proposta de mudança sobre o sistema previdenciário, que, após discussões políticas sofrem alterações que reduzem muito o impacto fiscal sobre os segurados ativos e inativos.

Os servidores, como responsáveis pelas maiores discrepâncias no sistema, com pouca contribuição e muitos benefícios são os mais afetados nessa reforma previdenciária.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 40 originalmente propunha para os servidores do setor privado um teto máximo de salário e contribuição de R\$ 2.400,00 e para os servidores públicos as medidas a seguir:

- Fim da integralidade e da paridade. O valor dos benefícios passaria a ser calculado de acordo com a média dos 80% maiores salários até o teto de R\$ 2.400,00.
- Imposição de uma alíquota de contribuição de 11% para os benefícios dos inativos com valores superiores a R\$ 1.058,00.
- Para os novos funcionários públicos, o teto dos benefícios passaria a ser R\$ 2.400,00.
- Idade mínima de aposentadoria: 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres). Funcionários públicos que entraram no mercado antes de 1998 poderiam se aposentar com 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres), com a redução de 5% no valor do benefício por cada ano antecipado, até o máximo de 35% de redução do valor do benefício.

3.2.2. Reforma Aprovada

Com as mudanças que ocorreram pela Câmara e pelo Senado é aprovada a Emenda Constitucional nº 41 que impõe mudanças sobre o sistema previdenciário, embora sem o fim da integralidade e paridade. Outra mudança é o fato de, a cada ano adicional de contribuição acima de 35 anos o servidor poderia abater um ano da idade mínima da aposentadoria. (GIAMBIAGI; ESTERMÍNIO, 2006).

Até o momento anterior a reforma, os servidores homens que tivessem ingressado até 16 de dezembro de 1998, podiam se aposentar aos 53 anos de idade e 35 de benefício, desde que pagassem um pedágio de 20% sobre o tempo que faltava para o tempo de contribuição. No caso das mulheres, o direito era de se aposentar com 48 anos de idade e 30 de contribuição. Com a reforma, as idades para aposentadoria são mantidas, porém, para cada ano anterior a 60 anos para homens e 55 para mulheres, será aplicado um redutor de 5%, além de o cálculo para os benefícios passar a ser calculado pela média das contribuições. A aposentadoria do servidor público deverá respeitar como teto, o maior salário do ministro do STF (Supremo Tribunal Federal).

Os servidores ingressantes até 16 de dezembro de 1998 que trabalhem até completarem as condições de aposentadoria possuem isenção sobre contribuição previdenciária, porém, com a reforma, aqueles que decidirem aguardar até a aposentadoria compulsória, ou seja, até completar 70 anos, possuem um abono de 11% sobre o salário.

Um grande problema para a previdência do setor público, os valores dos benefícios eram, até a reforma, o valor do salário da ativa, com correções salariais iguais aos trabalhadores que estão trabalhando. Pelo direito adquirido, alguns trabalhadores ainda mantêm esse benefício, mas para os novos ingressantes já não é regra. Esse benefício passa a ser concedido apenas como prêmio para os homens que trabalharem até os 60 anos de idade, com 35 de contribuição e para as mulheres que trabalharem até os 55 anos de idade, com 30 de contribuição. Para ambos os sexos, é necessário ter ao menos 20 anos de serviço público, 10 anos na carreira e cinco no cargo ocupado. Além disso, é fixado também um teto de 90,25% sobre a remuneração do ministro do STF para os servidores dos judiciários estaduais.

Com a reforma, são criados fundos de pensão sem fins lucrativos, como entidades fechadas de previdência complementar, com natureza pública, de planos de contribuição definida, com o objetivo de complementar as aposentadorias dos servidores públicos.

De acordo com o MPAS, para reforçar o caráter contributivo e solidário do sistema previdenciário brasileiro, é cobrada uma contribuição previdenciária para os servidores inativos de 11% sobre o que ultrapassar R\$ 1.440,00 para os servidores da união e de 11% sobre o que ultrapassar R\$ 1.200,00 para os servidores dos estados, municípios e do Distrito Federal. Esses valores são alterados pelo STF, que determina que a contribuição dos servidores públicos fosse feita apenas sobre os valores que excedessem o equivalente ao teto dos benefícios do INSS. (GIAMBIAGI; ESTERMÍNIO, 2006).

Até a reforma previdenciária do governo Lula, o teto do benefício para os trabalhadores do INSS era de R\$ 1.869,34. Com as mudanças impostas pela EC nº 41, esse teto sobe para R\$ 2.400,00, valor que atualmente está em R\$ 2.668,15.

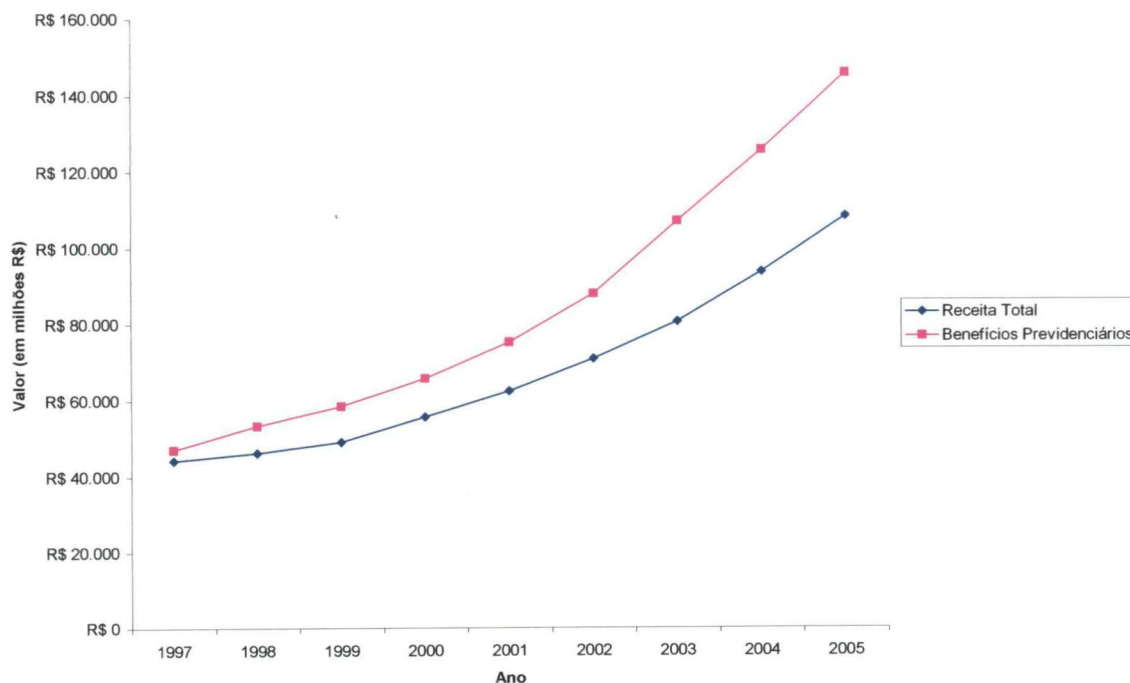
4. A SITUAÇÃO ATUAL

Mesmo após várias mudanças e adaptações, como se pôde observar, a previdência social no Brasil ainda apresenta diversos problemas e um excessivo déficit em suas contas. Há uma grande diferença entre receitas e despesas, que chegou a R\$ 37,5 bilhões para o regime privado no ano de 2005, um aumento de 11% se comparado ao déficit de 2004.

Como se pode observar no gráfico 8 a seguir, continua ocorrendo um aumento na distância entre os gastos previdenciários e as receitas obtidas. Isso nos mostra que o aumento das despesas está ocorrendo a um nível mais elevado que o aumento das receitas, provocando um aumento no déficit da conta da previdência social.

Esse crescimento do déficit previdenciário nos indica que, embora reformas no sistema tenham sido recentemente implantadas, ainda há problemas com a previdência social no Brasil.

GRÁFICO 8 – DESPESAS X RECEITAS NO RGPS – 1997 A 2005.



FONTE: IPEADData

O Brasil, nos últimos anos, vem apresentando taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) muito baixas, como pode ser observado na tabela 6 abaixo.

TABELA 6 - TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB BRASILEIRO – 2001 A 2005.

Ano	Crescimento do PIB em relação ao ano anterior (%)
2001	1,31
2002	1,93
2003	0,54
2004	4,94
2005	2,28

FONTE: IPEADData

No ano de 2005, o Brasil obteve um crescimento de aproximadamente apenas 2,3% no seu PIB, valor que, dentro da América Latina é maior apenas que o crescimento do Haiti, que cresceu apenas 1,5% no mesmo ano.

Um baixo crescimento provoca uma baixa geração de empregos no país que, combinado com a entrada dos jovens no mercado de trabalho, a taxa de desemprego se mantém em nível elevado. Como exemplo, de acordo com o IPEADData, a taxa de desemprego na Região Metropolitana de São Paulo, no mês de agosto de 2006 está em 10,6%.

O desemprego elevado ao mesmo tempo em que diminui as receitas da previdência, uma vez que os trabalhadores, na maioria das vezes, não contribui para o sistema, também aumenta seus gastos, inclusive com os pagamentos de seguro desemprego. Dessa forma, o desemprego que existe atualmente no Brasil é um problema que atinge a previdência social diretamente, sendo um fator que está ligado ao déficit do regime. Além disso, o alto custo de um funcionário no Brasil ajuda a aumentar o número de trabalhadores que atuam no mercado informal, onde muitos não contribuem para a previdência.

Como se pode notar na tabela 7 a seguir, com o passar dos anos, o número de trabalhadores afiliados a previdência social vem decaindo em comparação com a população economicamente ativa (PEA) do país.

TABELA 7 – SETOR FORMAL DO MERCADO DE TRABALHO CONFORME DIFERENTES CRITÉRIOS PREVIDENCIÁRIOS – 1980 A 2004 – (%) DA PEA.

Setor formal (contribuintes da previdência)	1980	1991	2000	2004
Empregados com carteira assinada	43,8	42,1	30,9	29,5
Autônomos contribuintes	6,6	6,0	4,3	2,9
Funcionários públicos contribuintes	3,4	2,9	4,8	6,0
Empregadores contribuintes	1,8	2,5	1,8	2,2
Total	55,6	53,5	40,0	42,8

FONTE: Censo demográfico do IBGE (1980, 1991 e 2000) e PNAD-IBGE: 2004. (Elaboração IPEA/DISOC). In: DELGADO, 2006.

De acordo com DELGADO (2006), o aumento que se nota no ano de 2004 é proveniente do maior crescimento da economia brasileira no ano, como se pôde notar na tabela 6. Isso apresenta a relação entre o crescimento, o mercado de trabalho no país e as contribuições previdenciárias.

Portanto, uma solução para a previdência social seria o país entrar em um ciclo de crescimento contínuo, que elevasse as ofertas de emprego formais e diminuísse o desemprego, aumentando assim o número de contribuintes do sistema. Com o ajuste do cenário macroeconômico brasileiro, a previdência poderia estar em uma situação mais confortável, podendo manter suas regras atuais.

Como se pôde observar na tabela 6 acima, o crescimento do PIB brasileiro tem se mantido baixo, o que leva a necessidade de mais uma reforma no sistema de previdência social no Brasil, para que o déficit previdenciário não continue a crescer progressivamente, consumindo grande parte dos recursos do governo.

Entre as mudanças que poderiam ajudar a diminuir esse déficit, destacam-se o estabelecimento de idades mínimas para aposentadorias, que já existe na previdência do funcionalismo público, diminuição da aposentadoria precoce das mulheres e professores e a desvinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo.

Paulo Tofner, pesquisador do IPEA, em uma entrevista ao jornal Folha de São Paulo afirma:

"Mudar essa tendência requer mudar a Constituição. É preciso estabelecer uma idade mínima para aposentadoria, rever a regra que favorece as mulheres, que se aposentam

com cinco anos a menos de trabalho em relação aos homens, e eliminar a vinculação entre o salário mínimo e o piso previdenciário”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005).

Essas propostas serão apresentadas com mais detalhes nas divisões desse capítulo

4.1. IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA

Um grande problema na previdência social brasileira é a falta de idade mínima para se aposentar. O fator previdenciário, aprovado durante o governo do presidente FHC, ajuda a combater as aposentadorias precoces, porém, como não provoca perdas significativas para os beneficiários, ainda não impede a aposentadoria com idade pouco avançada.

De acordo com GIAMBIAGI e ESTERMÍNIO (2006), o Brasil é muito benevolente quando se trata em idade para aposentadoria. Enquanto em outros países seria necessário trabalhar até os 65 anos para uma aposentadoria sem perdas, no Brasil isso é possível aos 60 anos.

Em uma comparação com a Espanha, através da tabela 6 a seguir é possível visualizar essa diferença, quando se aposenta utilizando-se do fator previdenciário. Enquanto na Espanha, 45% dos recursos são destinados aqueles que possuem 70 anos ou mais, no Brasil 40% dos recursos vão para aqueles que têm entre 45 e 60 anos.

TABELA 8 – FATOR PREVIDENCIÁRIO, SUPONDO O COMEÇO DE CONTRIBUIÇÃO AOS 20 ANOS DE IDADE.

País/Sexo	Idade de Início do Benefício (anos)						
	55	60	61	62	63	64	65
Brasil							
masculino	0,74	1,04	1,12	1,19	1,27	1,36	1,46
Brasil feminino	0,86	1,18	1,26	1,35	1,43	1,53	1,64
Espanha	0,00	0,60	0,68	0,76	0,84	0,92	1,00

FONTE: Para a Espanha, Boldrin e Jiménez-Martín (2002). No caso do Brasil, elaboração própria, com base na tábua de mortalidade do IBGE e no fator previdenciário vigentes em 2004. In: GIAMBIAGI et alii, 2004.

Como as aposentadorias precoces são uma grande parcela nos gastos do INSS, a aprovação de uma idade mínima poderia amenizar o problema e trazer grandes vantagens para o sistema.

4.2. APOSENTADORIA PRECOCE DA MULHER E DOS PROFESSORES

As mulheres no Brasil, como em outros países, têm o direito de se aposentar mais cedo, cinco anos antes dos homens, tanto na aposentadoria por idade quanto na Aposentadoria por tempo de Contribuição (ATC). Desde os anos 50, porém, as mulheres têm ganhando cada vez mais participação no mercado de trabalho e, devido as suas aposentadorias precoces, contribuído para o aumento na diferença entre arrecadação e gastos da previdência social.

Como se pode notar na tabela 7 apresentada a seguir, houve um crescimento muito mais elevados nas aposentadorias por tempo de contribuição pelas mulheres.

TABELA 9 – TAXAS DE CRECIMENTO DAS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DE 1994 A 2003 NO BRASIL.

Grupo	Taxa de crescimento
Total ATCs	6,2
Total ATCs urbanas	6,2
Homens	5,3
Mulheres	10,2

FONTE: AEPS (vários anos). In: GIAMBIAGI et alii, 2004.

De acordo com GIAMBIAGI e ESTERMÍNIO (2006), essas aposentadorias precoces das mulheres são justificadas pelo fato de terem duas jornadas, uma no mercado de trabalho e uma em casa, com os filhos. Para se manter essa bonificação pela dupla jornada de trabalho, a diferença poderia continuar existindo, mas com uma redução de cinco para dois anos.

No caso dos professores, que também podem se aposentar cinco anos antes que os outros segurados do INSS por tempo de contribuição, medidas também necessitam ser colocadas em prática. Se combinarmos o fato de uma professora mulher, ela poderia se beneficiar e contribuir por apenas 25 anos, uma anomalia para o sistema de previdência.

Pelo fato de os professores não trabalharem com algo que lhes traga dano comprovado a saúde ou redução na expectativa de vida devido à profissão, essa diferença de cinco anos para aposentadoria precoce deveria ser extinta.

4.3. A VINCULAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO AO PISO PREVIDENCIÁRIO

Atualmente o piso dos benefícios do INSS está vinculado ao salário mínimo do país. Dessa forma, um aumento no salário mínimo leva a um aumento dos benefícios da previdência. Essa política levou, desde 1994, a um aumento real acumulado do salário mínimo em 92%, aumentando a renda real dos aposentados, enquanto o rendimento médio real da renda dos trabalhadores das regiões metropolitanas sofreu uma diminuição real. (GIAMBIAGI; ESTERMÍNIO, 2006).

O Brasil não pode ficar aumentando ainda mais essa carga para a previdência social, levando-se em consideração que o número de aposentados e pensionistas do INSS deve crescer em torno de 4% nos próximos anos e que, desses 66% recebem o piso, o aumento dos gastos da previdência crescerá acima do crescimento da economia brasileira.

Os aposentados não devem ser simplesmente esquecidos, devendo sempre receber reajustes, mas que estejam vinculados à inflação, para que não percam poder compra, mas a vinculação do salário mínimo com o piso dos benefícios deveria ser abolida para um maior controle dos gastos na previdência social brasileira.

CONCLUSÃO

Durante os anos a previdência social passou por diversas mudanças com o intuito de modernizar o sistema e se readaptar as novas realidades que vão surgindo no Brasil. Mesmo com todas as mudanças, a previdência ainda apresenta falhas que precisam ser urgentemente corrigidas para que o sistema não entre em colapso.

Alguns fatores, como o envelhecimento populacional e a diminuição na taxa de natalidade no Brasil, provocarão uma diminuição na quantidade de contribuintes e um aumento na quantidade de beneficiários da previdência social. Isso gera uma receita menor acompanhada de gastos cada vez mais elevados, contribuindo para déficits cada vez maiores no sistema e, mesmo após as reformas recentes, a tendência é que essa diferença entre despesas e receitas aumente cada vez mais com o passar do tempo.

As aposentadorias precoces, com pessoas se aposentando muito cedo, ajudam a deixar a situação mais crítica e, combinada com os demais fatores problemáticos na previdência, como o sistema previdenciário do funcionalismo público, que é descentralizado, com normas diversas, a situação exigia reformas.

As reformas que foram colocadas em prática no país nos últimos anos tinham como objetivo diminuir os gastos com benefícios, aumentar a arrecadação e promover uma previdência mais justa e igualitária, diminuindo os benefícios que alguns possuíam. Os resultados, porém, só serão percebidos no futuro, uma vez que muitas das mudanças só terão efeitos para novos benefícios, respeitando os direitos adquiridos dos segurados que tiveram seus benefícios concedidos antes das reformas na previdência.

Além das reformas, os governos também estão tomando medidas para combater outros problemas que assolam a previdência social, como os benefícios fantasmas, pagos a pessoas que já morreram, através de recadastramentos de beneficiários. Essa é uma tentativa de diminuir o número de fraudes contra a previdência, que ajudam a aumentar a crise do sistema.

Um problema para a previdência social no país atualmente é o cenário macroeconômico no qual o Brasil se encontra. O baixo crescimento e a alta taxa de desemprego e de trabalhadores informais, ajudam a aumentar o déficit

previdenciário. Esse problema poderia se resolver com um ciclo de crescimento econômico no país.

Enquanto o Brasil não consegue reverter seu ciclo de baixo crescimento do PIB e alcançar um ciclo de crescimento, o sistema previdenciário no Brasil ainda apresenta falhas que podem ser revistas para se melhorar o sistema de previdência no país, como a criação de idade mínima para aposentadoria, diminuição da aposentadoria precoce de mulheres e professores, além da desvinculação do salário mínimo com o piso dos benefícios do INSS.

Devemos sempre olhar para o futuro e tomar atitudes que garantam o bom funcionamento da previdência social, resolvendo os problemas para que o país não venha a sofrer no futuro com falta de recursos para o pagamento de benefícios para os milhões de segurados do sistema no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, L. E. **Um estudo dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil**. São Paulo: FEA/USP, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-08022004-153104/>> Acesso em 18 jul. 2006.

AMARO, M. N. **O processo de reformulação da previdência social brasileira**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_148/r148-03.pdf#search=%22As%20novas%20regras%20da%20previd%C3%Aancia%20social%20ornelas%22> Acesso em 18 jul. 2006.

BRADESCO. **Origem da Previdência Social**. In: **Bradesco e Previdência**, Internet. Disponível em: <http://www.bradescoprevidencia.com.br/Paginas/pg_definicao.asp?sala=#L2> Acesso em 10 ago. 2006

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 19 set. 2005.

DELGADO G. C. **Previdência social e mercado de trabalho no Brasil**. *Cienc. Cult.*, out./dez. 2006, vol.58, no.4, p.44-45. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252006000400022&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 27 out. 2006.

DELGADO G. C.; QUERINO A. C.; RANGEL L.; STIVALI M. **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)**. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 14 jul. 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. **INSS: Previdência "oficial" vive distorções**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2005/previdencia/fj2811200515.shtml>>

GIAMBIAGI, F.; ALÉM A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. Cap. 10.

GIAMBIAGI F.; ESTERMÍNIO I. **Reforma previdenciária no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos**. Disponível em: <<http://www.economia.ufpr.br/publica/textos/textos.htm>> Acesso em 22 ago. 2006.

GIAMBIAGI F.; MENDONÇA J. L. de O.; BELTRÃO K. I.; ARDEO V. L. **Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/giambiagkaizoardeo6.pdf#search=%22Diagn%C3%B3stico%20da%20Previd%C3%Aancia%20Social%20no%20Brasil%22>> Acesso em: 18 jul. 2006.

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

LEITE, C. B. **Um século de previdência social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo.** Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

MPAS. **Histórico da previdência social.** Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_12_04-A.asp> Acesso em: 11 ago. 2006.

OLIVEIRA F. E. B. de; BELTRÃO K. I.; FERREIRA M. G. **Reforma da previdência.** Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 14 jul. 2006.

SCHWARZER H.; QUERINO A. C. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira.** Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 14 jul. 2006.

SILVA E. R. da; SCHWARZER H. **Proteção social, aposentadorias, pensões e gêneros no Brasil.** Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 14 jul. 2006.

STEPHANES, R. **Reforma da previdência: sem segredos.** Rio de Janeiro: Record, 1998.

ANEXOS

Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

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 - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.