

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ANÁLISE E PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO QUE SE
REFERE AO SEU DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO**

LILIAN SUELI SANTOS

**FLORIANÓPOLIS
2006**

LILIAN SUELI SANTOS

**ANÁLISE E PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO QUE SE
REFERE AO SEU DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do título de Bacharel em Economia.
Orientador: Profº. Roberto Meurer

FLORIANÓPOLIS
2006

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 (nove) a aluna LILIAN SUELI SANTOS na Disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca examinadora

Prof^o Roberto Meurer
Presidente

Prof^a Carmem Gelinski
Membro

Prof^a Patrícia Bonini
Membro

Semestre 2005/2
Florianópolis

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho as duas pessoas mais importantes da vida, meu querido pai, Acioni Santos, e minha querida mãe, Sueli Hencke Santos, que nunca mediram esforços para que eu pudesse chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, que na sua infinita bondade sempre iluminou e abençoou minha vida, principalmente durante este período acadêmico, me dando forças para chegar até aqui.

Em segundo lugar agradeço a duas pessoas, que durante suas vidas, incansavelmente, foram exemplos de garra e de perseverança. A você, minha querida mãezinha, agradeço por todo o esforço para que eu pudesse me tornar uma pessoa digna e apaixonada pelo conhecimento, obrigada pelo estímulo, e por sempre estar presente.

A você, meu paizinho, obrigada por contagiar nosso lar com sua alegria, fazendo com que a noite, depois do dia cansativo se tornasse tão agradável e aconchegante. Obrigada por estar sempre do meu lado.

A vocês meu eterno obrigada. Amo vocês! Obrigada por sempre acreditarem em mim!

Agradeço a minha grande amiga, minha querida maninha, Luiza, por sempre estar do meu lado, me ajudando no que foi preciso durante estes cinco anos. Obrigada por seu amor, pelo carinho, pelas vezes que também não mediu esforços para me ajudar. Enfim, obrigada por tudo!

Agradeço, ainda, aos meus maravilhosos irmãos, Leandro e Leonardo, que, principalmente durante todo este período, sempre me apoiaram e me ajudaram no que foi preciso. Amo todos vocês! Obrigada por tudo!

Um agradecimento a minhas queridas avós, Maria (in memoriam) e Verônica. À primeira pelo estímulo e amor depositado no início deste período acadêmico, e à segunda pelo carinho e ajuda durante todo o decorrer desta etapa.

Obrigada a meus queridos tios, que através do orgulho que sentiam me estimularam para continuar até o final desta jornada. Um agradecimento especial ao Silvio, Vilmar, Jane, Beto, Mariléia e Léia.

Agradeço ainda a meu lindo e amável amigo e namorado, Jéferson Soares, por estar, incansavelmente, sempre do meu lado, pelo apoio imprescindível, pela paciência, por entender a minha ausência, pelo colo nos momentos de cansaço, por tornar esta etapa ainda mais encantadora e feliz. Amo você!

Um agradecimento em especial a minha querida amiga Cristiane, que esteve presente em cada momento destes cinco anos na UFSC, pelo amparo nas horas em que a carga se tornava mais pesada, pelos momentos de alegria tornando a universidade um lugar mais prazeroso, pelo ombro amigo, por me escutar, enfim por toda a ajuda que você me deu durante esta etapa. A lembrança que ficará da Universidade não seria igual se você não tivesse feito parte dela. Obrigada também a meus queridos amigos de classe, Rafael, Wilson, Leandro, Fabrício, Kátia por terem tornado a universidade tão encantadora.

Obrigada a todos meus queridos amigos, Juliana, Liliane, Emerson, Giovana, Dona Ana, Dona Rosita, Rose, Silvana, Mônica, Juninho, David, Ivanilda, Selen, Nancy, Maureci e Milton, que de alguma forma contribuíram nesta longa etapa.

Obrigada a meus mestres por terem me orientado nesta busca pelo conhecimento, em especial ao meu orientador Roberto Meurer.

Que Deus abençoe a todos vocês!

*" O ideal da vida não é a esperança
de chegar a ser perfeito, mas sim
a vontade de ser cada vez melhor"*
(Autor Desconhecido)

RESUMO

O presente trabalho busca fazer uma análise da atual situação do sistema de Previdência Social brasileiro no que se refere ao seu orçamento e seus principais condicionantes.

Através do estudo verifica-se que a Previdência Social brasileira é uma espécie de seguro na qual seus contribuintes (ativos) custeiam os beneficiários (inativos) do sistema, ou seja, é baseado no regime de repartição simples. No entanto o número de contribuintes vem diminuindo a cada período, e o número de beneficiários vem aumentando. Sendo assim, devido ao aumento da relação inativos/ativos e mais alguns fatores o sistema previdenciário brasileiro vem apresentando um orçamento deficitário a cada ano que se passa. Na tentativa de diminuir o ônus deste saldo nas contas públicas o Governo federal implantou algumas medidas que auxiliaram na contenção do déficit. Entretanto alguns fatores, como a informalidade no mercado de trabalho, as mudanças demográficas, a Constituição de 1988, ainda afetam o (des)equilíbrio no orçamento previdenciário. No ano de 2005 a Previdência Social apresentou uma necessidade de financiamento 10% maior que o ano anterior. No entanto, conclui-se que mesmo diante de um quadro na qual a adoção de medidas que auxiliem na contenção do déficit é de extrema importância, é necessário considerar que a Previdência Social é, atualmente, uma grande distribuidora de renda da população brasileira, tornando assim a análise do sistema previdenciário brasileiro delicado.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 - Evolução do número de Contribuintes e Beneficiários (Brasil 1923-2005).....	46
Gráfico 5.2 - Evolução da relação entre o número de Contribuintes e Beneficiários (Brasil 1923-2005).....	47
Gráfico 5.3 - Evolução da População, PEA, Contribuintes e Beneficiários (Brasil 1923-2005).....	48
Gráfico 5.4 - Participação dos Trabalhadores com Carteira na População ocupada (Média Anual, %): 1982-1999	49
Gráfico 5.5 - Projeção da Evolução da População, PEA, Contribuintes e Beneficiários (Brasil - 2006/2019).....	50
Gráfico 5.6 - Alíquotas de Contribuição do Empregado para faixa de 1 - 3 Salários Mínimos (Brasil - 1935/2005)	51
Gráfico 5.7 - Transferências da União em R\$ milhões de 2004 (IPCA) (Brasil 2000-2004).....	52
Gráfico 5.8 - Evolução da Arrecadação Líquida e da Despesa com Benefícios Previdenciários (Brasil 1999-2005) - Em R\$ milhões de 2005 (IPCA).....	54
Gráfico 5.9 - Evolução da Necessidade de Financiamento da Previdência Social - (Brasil 1999-2005) - Em R\$ milhões de 2005 (IPCA)	55
Gráfico 5.10 - Composição da Despesa Corrente Primária (Brasil -2006).....	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 - Débito Acumulado da União - 1947/62.....	29
Tabela 3.2 – Investimento do IAPI em Empresas de Economia Mista	30
Tabela 3.3 – Contribuição da União - 1971/1981.....	34
Tabela 3.4 – Débito Acumulado da União 1971/1981.....	34
Tabela 3.5 – Evolução da Previdência Social Brasileira	40
Tabela 5.1 – Despesa com Benefícios do Governo Central	53
Tabela 5.2 – Composição do Gasto do Governo Central.....	54
Tabela 5.3 – Orçamento Anual da Seguridade Social	56
Tabela 5.4 – Esperança de Vida ao Nascer	57
Tabela 5.5 – Projeção da População Residente em 1º de junho	58

SUMÁRIO

RESUMO.....	08
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO.....	13
1.1 PROBLEMÁTICA.....	13
1.2 OBJETIVOS.....	14
1.2.1 OBJETIVO GERAL	14
1.2.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
1.3 METODOLOGIA	14
CAPÍTULO II - CONTEXTO E FUNDAMENTAÇÕES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.....	16
2.1 SEGURIDADE SOCIAL.....	16
2.2 CUSTEIO PREVIDENCIÁRIO.....	18
2.3 PREVIDÊNCIA SOCIAL X GERAÇÕES SUPERPOSTAS.....	20
2.4 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS TEORIAS DE CONSUMO	21
2.5 PREVIDÊNCIA SOCIAL X RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	22
CAPÍTULO III - EVOLUÇÃO HISTÓRICA	27
CAPÍTULO IV – PRINCIPAIS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA.....	41
4.1 EMENDA CONSTITUCIONAL N°20.....	41
4.2 INSTITUIÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	43
4.3 REFORMA NO GOVERNO LULA.....	44
CAPÍTULO V – DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	46

5.1 CONTRIBUINTES X BENEFICIÁRIOS DO SISTEMA	46
5.2 AUMENTO DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO.....	50
5.3 O PROBLEMA FISCAL.....	51
5.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DO SISTEMA.....	57
5.4.1 O DIREITO DAS MULHERES.....	57
5.4.2 O DIREITO DOS PROFESSORES.....	58
5.4.3 A IDADE MÍNIMA.....	59
CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA.....	63

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.1 Problemática

O sistema previdenciário brasileiro é composto por dois tipos de regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Jurídico Único, que atende aos trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos, respectivamente. A Previdência Social brasileira é baseada num regime de repartição simples. Durante muito tempo as arrecadações excederam as despesas com benefícios, entretanto, nestes períodos o saldo superavitário da previdência foi utilizado para financiar outros gastos do governo. A partir de meados da década de noventa a situação passou a se inverter e o déficit da previdência passou a pesar nas contas públicas.

O saldo deficitário da Previdência Social brasileira deve-se a vários aspectos, sendo alguns de maior impacto no saldo previdenciário. Dentre eles pode-se listar o aumento do número de beneficiários sem um respaldo na mesma proporção do número de contribuintes; o regime Jurídico Único, na qual até o início da década de noventa os servidores não contribuía para a previdência, sendo que eram também beneficiários. Os custos ficavam assim subsidiados pelos contribuintes, pois a aposentadoria dos servidores era uma obrigação do Estado.

Outro aspecto importante deve-se ao aumento na expectativa de vida brasileira decorrente de uma melhora no desenvolvimento sócio-econômico do país. Sendo que para efeito de cálculo previdenciário é utilizado a expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria, que também vêm aumentando nos últimos anos.

As mudanças na constituição de 1988, na qual estabeleceu o pagamento de benefícios a milhões de aposentados que nunca contribuía; a equiparação dos benefícios rurais e urbanos, também contribuía para agravar o déficit da Previdência Social.

Na tentativa de minimizar o agravamento do déficit o governo vem desde final da década de noventa tentando reformar algumas medidas constitucionais. Destaca-se a Emenda Constitucional número 20 no governo de Fernando Henrique Cardoso e a reforma no governo Lula.

A Emenda Constitucional n° 20 extinguiu a aposentadoria proporcional por tempo de serviço; mudou a regra de cálculo do valor dos benefícios; alterou o benefício para tempo de contribuição em vez de tempo de serviço; entre outros. Já a reforma do governo Lula atingiu principalmente o regime dos funcionários públicos¹.

Entretanto, tendo em vista todas as mudanças realizadas nas últimas décadas, estará o atual sistema previdenciário brasileiro representando um sério problema nas contas públicas? Quais as perspectivas para o futuro?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo deste trabalho é analisar a atual situação do orçamento da Previdência Social brasileira e seus condicionantes.

1.2.3 Objetivos Específicos

1. Fazer um apanhado histórico da Previdência Social;
2. Levantar a atual situação financeira da Previdência Social Brasileira, focando os problemas relacionados ao déficit previdenciário;
3. Analisar algumas variáveis que possuem influência sob o orçamento da Previdência Social.

1.3 Metodologia

A presente monografia será realizada através do método analítico a fim de verificar a situação financeira da Previdência Social brasileira. Será realizada uma pesquisa qualitativa-quantitativa, e histórica, no qual serão estudados os fatos relacionados ao surgimento da Previdência social no Brasil, assim como um estudo sobre sua situação atual.

¹ As reformas desses dois períodos serão melhores analisadas no capítulo IV.

O trabalho está, estruturalmente, dividido em seis capítulos, considerando este introdutório. O segundo capítulo refere-se aos fundamentos e conceitos associados ao sistema de Previdência Social. Este capítulo traz referência ao contexto na qual está inserido o sistema previdenciário brasileiro, ou seja, a Seguridade Social, além de apresentar as formas de custeio deste regime, as teorias de consumo e de restrição orçamentária do Governo.

Num terceiro capítulo será analisada detalhadamente a evolução histórica da Previdência Social, seguindo, no quarto capítulo de uma apresentação das principais reformas instituídas a partir da década de noventa.

O diagnóstico atual do sistema previdenciário brasileiro será esboçado no quinto capítulo. E por último serão elaboradas as considerações e conclusões da pesquisa.

CAPÍTULO II - CONTEXTO E FUNDAMENTAÇÕES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

2.1 Seguridade Social

Na tentativa de uma reflexão sobre os problemas estruturais da Previdência Social se faz necessário uma análise do arcabouço conceitual sobre a qual se fundamenta a Seguridade Social.

Segundo Oliveira (1992) em termos gerais a Seguridade Social pode ser definida como um conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral. Como não poderia deixar de ser, o caráter genérico da definição comporta um sem-número de variantes no campo prático, dependendo de fatores políticos, econômico-sociais, históricos e culturais que influenciaram a evolução de cada sistema em particular.

De acordo com a Constituição de 1988 a Seguridade Social Brasileira caracteriza-se por *“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”* (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194).

A Seguridade Social brasileira está integrada por três componentes básicos: (a) Saúde, entendida como o conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, educacional e ambiental, que visam a prevenção e a cura dos agravos ao bem-estar físico e mental do indivíduo, de seus dependentes bem como da comunidade em geral; (b) Assistência Social, integrada por programas de pagamento em dinheiro, distribuição e bens *in natura* e de prestações de serviços, dirigidos a uma clientela de caráter residual, baseados no critério de necessidade, sem que estes necessariamente incluam o vínculo contributivo; (c) Previdência Social, constituída por um programa de pagamentos em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes como compensação parcial/total da perda da capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo. (OLIVEIRA, 1992).

No que diz respeito ao financiamento, conforme a Constituição de 1988, art. 195: “A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da

lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais”:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma de lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuições sobre a aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos e prognósticos.

O dever de organizar e orientar a Seguridade Social Brasileira é do poder público, com princípios estabelecidos pela Constituição Brasileira. Princípios estes que se caracterizam pela universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços prestados às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados.

Entretanto, devemos ressaltar que o sistema de Previdência Social brasileiro, assim como grande parte dos sistemas previdenciários raramente tem seus objetivos e conceitos claramente explicitados, mesclando componentes da abordagem de seguro, que visa a reposição da renda do indivíduo, e da abordagem redistributiva, na qual as contribuições devem ser pagas segundo as possibilidades de cada um e os benefícios recebidos conforme a necessidade. Tal fato, fruto da tentativa de conciliação de objetivos conflitantes através do processo político, traz enormes dificuldades no que tange a percepção e a discussão da problemática da previdência básica do público em geral. Na realidade grande parte dos sistemas procura manter a aparência de um seguro, enquanto efetua significativas transferências de renda entre gerações e, freqüentemente, dentro de uma única geração. (OLIVEIRA, 1992).

A Seguridade Social tornou-se um elemento vital para o equilíbrio socioeconômico, ou seja, algo de essencial tanto para a ordem econômica e manutenção e reprodução da força de trabalho, quanto para o funcionamento da sociedade, nas sociedades/Estados modernos, independentemente de ideologias. (AZEVEDO, 1993).

2.2 - Custeio previdenciário

O sistema previdenciário brasileiro foi constituído, na sua origem, como um sistema de capitalização, sendo depois modificado para um sistema de repartição simples, sob a pressão do estado por obter mais recursos. (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999).

No sistema de repartição simples, ou como é conhecido internacionalmente, *Pay-as-You-Go*, os trabalhadores ativos são taxados e o fundo adquirido é repartido, de acordo com determinados critérios, entre os inativos, provocando, portanto, transferências intergeracionais dos recursos. Sendo assim, para a sua implementação é necessária a existência de uma máquina estatal coordenada, capaz de gerir intertemporalmente o sistema. (MIRANDA, 1997). Ou ainda:

[...] Já no sistema de repartição, essencialmente, as aposentadorias dos inativos, a cada momento do tempo, são financiadas pelos ativos contemporâneos, ficando estes sujeitos, quando se aposentarem, a terem suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p 214).

Assim, num regime de repartição simples os recursos arrecadados em um determinado exercício são utilizados para o pagamento dos benefícios durante este mesmo exercício. Eventualmente, mesmo em repartição, devem ser constituídas “reservas de contingência”, com a finalidade de amortecer eventuais flutuações sazonais no comportamento da receita e da despesa do sistema a ser financiado. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

De acordo com Rezende (2001) o problema do regime de repartição é que ele não guarda relação direta entre benefícios e contribuições, ficando ao sabor das flutuações econômicas e das mudanças demográficas.

Em contrapartida temos o sistema de capitalização (sistema *Fully Fundedd*). Neste tipo de regime cada trabalhador deve auferir um benefício que reflete exatamente seu montante de contribuição ao longo da vida ativa. (REZENDE, 2001, p. 364). Ou seja, tributa-se os

trabalhadores, investe-se as contribuições arrecadas em ativos financeiros e devolve-se o principal acrescido dos juros dos trabalhadores quando esses se aposentam. A qualquer momento o sistema tem recursos iguais às contribuições pagas pelos trabalhadores, que podem ser usados para pagar benefícios quando esses trabalhadores se aposentam. (BLANCHARD, 2004, p. 230).

Em Rezende (2001) o mecanismo de capitalização está associado à concepção da Previdência Social como uma poupança, por meio da qual, de certa forma, o segurado se “protege” diante do “risco” de sobreviver depois de se aposentar. Por outro lado, entende-se o regime de repartição como um *sistema solidário*, pois há uma estrutura de transferências de uma parte da sociedade para outra, sendo o atendimento dos grupos necessitados uma função do estado, custeada pelos demais grupos da sociedade.

Num regime de repartição, todos os demais fatores constantes (nível de reposição, aumento real da base de incidência, alíquotas etc.), o equilíbrio do sistema depende da razão entre números de contribuintes e beneficiários. Entretanto, mudanças estruturais e conjunturais que, ao longo do tempo, prejudicam o equilíbrio do sistema, podem ser solucionados pelo: a) aumento das alíquotas de contribuição; b) redução do nível de reposição; c) estabelecimento de regras mais restritas para a passagem da condição de contribuinte para beneficiário. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994). Nota-se assim, que um sistema de repartição necessita, ao longo do tempo, de freqüentes ajustes.

Destaca-se ainda, num sistema de repartição, usualmente, a transferência de recursos de grupos sociais com maior propensão marginal a poupança e ao investimento para grupos sociais com maior propensão a consumir com por exemplo: doentes, pensionistas, aposentados, etc. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Já num regime de capitalização, no qual os recursos podem ser acumulados em conta individual ou coletiva, as dificuldades residem principalmente em se evitar que o governo lance mão de suas reservas para financiar déficits e/ou outros programas, com retornos nem sempre compatíveis com as exigências de rentabilidade atuarial mínima². Por outro lado, o regime de capitalização apresenta a oportunidade de captar recursos para o investimento com prazos de retorno médio e longos o que, em uma economia em desenvolvimento, constitui em fator fundamental para o crescimento econômico sustentado. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

² Ver capítulo III - Evolução Histórica da Previdência Social.

2.3 Previdência Social x Gerações Superpostas

Atualmente as discussões modernas sobre previdência, inclusive a de caráter empírico, estão estabelecidas dentro do contexto dos modelos de *Gerações Superpostas*, *Overlapping Generations*, ou simplesmente OLG. (MIRANDA, 1997).

O modelo OLG analisa a relação dos indivíduos ativos com os indivíduos inativos em diversas gerações. Quando desenvolvido o modelo supunha duas gerações, entretanto, atualmente já é possível fazer análise levando em consideração diversas gerações.

Miranda (1997), através do modelo de Diamond³ mostra que numa economia coexistem duas espécies de indivíduos: os ativos e os inativos. Cada indivíduo participa seqüencialmente das duas categorias. No primeiro período de suas vidas, os indivíduos são classificados como ativos. Durante esse tempo, eles empregam sua força de trabalho que, associada ao estoque de capital disponível – pertencente à geração antecessora –, produzirá no final do período uma determinada quantidade do bem único da economia, o qual tanto se presta ao consumo quanto ao investimento. Esse produto, então, será repartido entre os fatores de produção, ocasião em que os agentes decidirão entre consumo e poupança. Aquilo que for poupado o será sob a forma de capital, compondo o estoque desse fator, que participará da produção no próximo período. No segundo período, os indivíduos não trabalham, vivendo das poupanças acumuladas na fase anterior e dos seus rendimentos. Depois de desfrutar o segundo período, os indivíduos morrem.

Em se tratando do regime de repartição simples, cada indivíduo ativo paga um montante a título de contribuição previdenciária. As contribuições são rateadas entre os inativos do período, cabendo a cada um, uma cota. No próximo período, a geração contribuinte se transformará em geração pensionista, recebendo da então geração ativa transferências por meio da estrutura previdenciária. Dessa forma, em cada período, os ativos financiam os inativos. Em contrapartida, no modelo de capitalização as contribuições previdenciárias não são transferidas para as gerações antecessoras. Ao invés disso, são capitalizadas em um fundo de investimento, do qual, no futuro, serão sacados os recursos necessários ao pagamento das pensões de aposentadoria. (MIRANDA, 1997).

Sendo, atualmente, o regime de Previdência Social brasileiro baseado no modelo de repartição simples, as contribuições dos ativos desta geração não são suficientes para financiar

seus inativos, se tornando necessário o subsídio do Estado. E se o déficit da Previdência continuar nas perspectivas mostradas no decorrer da pesquisa o subsídio do Estado se tornará cada vez mais difícil sendo que os ativos desta geração ou de gerações futuras precisarão destinar parte de sua renda atual para subsidiar sua previdência quando inativos.

2.4 A Previdência Social e as Teorias de Consumo

Diante das características dos regimes previdenciários, simples ou de capitalização, e do modelo de gerações superpostas, ambos já explicitados acima, torna-se interessante analisar através das teorias de consumo o comportamento dos indivíduos no que diz respeito ao consumo e poupança futuros.

As decisões de consumo dependem de muitos fatores. Contudo, seu principal determinante é, sem dúvida, a renda, ou mais precisamente, a renda disponível, a renda que permanece com os consumidores depois que estes receberam as transferências do governo e pagaram seus impostos. Quando a renda disponível aumenta, as pessoas compram mais bens; quando diminui, compram menos. Porém esta proporção é menor do que um para um, pois as pessoas tendem a consumir apenas uma parte de qualquer aumento na renda e poupar o resto. (BLANCHARD, 2004, p.47).

No entanto, é válido lembrar que os indivíduos não baseiam seu consumo e sua poupança somente em função da renda disponível. Como aponta Blanchard (2004), as expectativas sobre o futuro afetam as decisões de consumo e poupança.

Ao contrário da Teoria do Consumo da renda disponível, a Teoria do ciclo de vida de Franco Modigliani, focaliza os indivíduos planejando seu comportamento de consumo e poupança no decorrer de longos períodos com a intenção de alocar seu consumo da melhor maneira possível por toda a vida. Assim as poupanças são resultantes principalmente dos desejos dos indivíduos viabilizarem o consumo na velhice, quando em geral ocorre uma queda no rendimento do trabalho. (DORNBUSCH & FISCHER, 1991, p.306).

A teoria do ciclo de vida de Modigliani aponta alguns fatores inesperados que afetam a taxa de poupança da economia, como por exemplo, a estrutura etária da população que é, a

³ Peter Diamond complementou os estudos de Samuelson referente a Gerações Superpostas em *American Economic Review* (1965).

princípio, uma importante determinante do comportamento de se consumir e poupar. (DORNBUSCH & FISCHER, 1991, p. 306).

Uma outra explicação, que difere em detalhes, mas divide inteiramente o espírito da abordagem do ciclo de vida, é a teoria do consumo da renda permanente. Dornbusch & Fischer (1991) aponta que “A renda permanente é a taxa constante de consumo que uma pessoa pode manter para o resto de sua vida, dado o nível presente de riqueza e renda ganhas agora e no futuro”.

A teoria de Milton Friedman defende que as pessoas geram seu comportamento de consumo em relação às oportunidades de consumo de longo prazo e não de acordo com o nível de renda corrente.

Entretanto, a teoria do ciclo de vida do consumo e da poupança e a teoria do consumo da renda permanente não são mutuamente exclusivas. A hipótese do ciclo de vida concentra-se mais nos motivos que levam à poupança do que a hipótese da renda permanente, e provê razões convincentes para incluir a riqueza, assim como a renda na função consumo. A hipótese da renda permanente, por outro lado, concentra-se mais na forma como os indivíduos criam expectativas sobre suas rendas futuras do que faz a hipótese do ciclo de vida. (DORNBUSCH & FISCHER, 1991, p. 324).

Ambas as teorias, em conjunto, desempenham bem o papel de explicar o comportamento do consumo agregado. Mas existem quebra-cabeças de consumo, incluindo o excesso de sensibilidade do consumo em relação à renda corrente e o fato de as pessoas não diminuírem suas poupanças quando se tornam idosas. (DORNBUSCH & FISCHER, 1991, p.340). Assim as teorias esboçadas acima se complementam.

A contribuição previdenciária brasileira, baseada num regime de repartição simples, funciona como uma poupança destinada ao consumo futuro. Entretanto, um regime de capitalização, de forma espontânea, retrataria a preocupação dos indivíduos com o consumo futuro confirmando a teoria do Ciclo de Vida.

2.5 – Previdência Social x Restrição Orçamentária

Outro aspecto de fundamental importância ao tratarmos do problema da situação previdenciária brasileira diz respeito à questão da restrição orçamentária do governo, já que as despesas com Previdência estão pesando cada vez mais no orçamento público e o governo precisa honrar com seus pagamentos.

O superávit líquido ou déficit do sistema previdenciário faz parte do orçamento do governo federal, no qual os recursos do governo geral devem manter qualquer escassez do sistema.

Fazem parte do balanço patrimonial do governo federal, como qualquer empresa, inúmeras receitas e despesas. Receitas estas, classificadas segundo Rezende (2001), em tributárias, de contribuições, patrimoniais; industriais, agropecuárias e de serviços. Sendo receitas de contribuições as que incluem as contribuições sociais (Contribuições para o financiamento da seguridade Social, Contribuições de empregadores e trabalhadores para a Seguridade Social, Contribuições do Salário-Educação etc.) e as contribuições econômicas (Contribuição para o programa de Interação Nacional – PIN, Contribuição para o Proterra, Contribuição pela Exploração de Recursos Minerais etc.).

Quanto ao orçamento a que estão vinculadas, há as receitas do orçamento da seguridade social e as receitas do orçamento fiscal. As receitas deste são formadas pelas receitas de impostos, dos órgãos não ligados a seguridade e de contribuições econômicas. As receitas da seguridade social são basicamente as contribuições definidas no art.195, da Constituição Federal, e as receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos da seguridade social. (REZENDE, 2001, p.152).

No que diz respeito às despesas, algumas são baseadas na política de Bem estar social na qual o Estado moderno está estruturado, caracterizando -se numa série obrigações por parte das autoridades. Destaque, principalmente, para com as despesas com Seguridade Social, que compõe a maior parte das despesas nas contas nacionais, e as despesas com Educação e Saúde. Fazem parte da lista de despesas públicas as de Infra-estrutura Econômica, Bens Públicos e outras despesas financeiras.

A despesas do governo federal, segundo Dornbusch & Fischer (1991) são classificadas como mandatárias e discricionárias. As primeiras são despesas que o governo se compromete a fazer sob as leis existentes, e despesas discricionárias são governados pelo processo de

apropriação congressional. As despesas com previdências são, portanto, caracterizadas como despesas mandatórias.

Diante de um orçamento com receitas e despesas, o setor público se defronta com uma restrição orçamentária, como qualquer outro agente econômico, uma empresa ou um trabalhador assalariado. Para manter-se um equilíbrio ao longo do tempo, o fluxo de dispêndios deve ser igual a entrada de recursos. Caso contrário, estará gerando-se um superávit ou um déficit no orçamento. No primeiro caso o governo acumulará poupança e poderá emprestar recursos para o setor privado. No segundo caso, ocorre o inverso, com o governo gastando mais que arrecada e gerando uma necessidade de financiamento junto ao setor privado e/ou ao Banco Central. (REZENDE, 2001, p. 275).

O déficit público, segundo Rezende (2001) está classificado em:

a) Déficit Nominal: Gastos Totais - Receitas Totais.

b) Déficit Primário: Gastos não financeiros - Receitas não financeiras.

c) Déficit Operacional: Déficit primário + Pagamentos de juros reais.

d) Déficit público de pleno emprego: Diferença entre gastos e receitas estimados sob a hipótese de a economia estar em níveis normais de desemprego e de utilização da capacidade produtiva.

Tomemos como base a orientação de Blanchard (2004) que descreve o déficit orçamentário no ano t como:

$$\text{Déficit}_t = rB_{t-1} + G_t - T_t \quad (2.1)$$

Onde: r é a taxa real de juros, considerada aqui constante; B_{t-1} é a dívida do governo no final do ano $t-1$; G_t são os gastos do governo com bens e serviços no ano t ; T_t é igual aos impostos menos as transferências no ano t . A diferença $G_t - T_t$ se trata do déficit primário.

Entende-se assim, como déficit orçamentário os gastos, inclusive pagamentos dos juros sobre a dívida⁴, menos o pagamento de impostos líquidos de transferências. Então, se o governo apresenta um déficit, a dívida pública aumenta. No entanto se apresentar um superávit a dívida diminui. (BLANCHARD, 2004, p. 553).

⁴ Entende-se por “dívida um estoque, representando o que o governo deve em consequência de déficits passados; déficit é um fluxo, representando o quanto o governo toma emprestado em um dado ano”. (BLANCHARD, 2004 p. 553)

Diante de uma situação de déficit orçamentário o governo pode financiá-lo através de impostos, pelo empréstimo do público, emitindo títulos se engajando em um financiamento pela dívida e também pode financiar seu déficit através da emissão de moeda. No financiamento por moeda o governo pode emitir títulos e pedir ao Banco Central para comprá-los. O Banco Central paga, então, ao governo com moeda que cria e o governo usa essa moeda para financiar seu déficit⁵. (BLANCHARD, 2004, p. 490).

No entanto, uma situação de déficit orçamentário gera vários custos para a sociedade num todo e restringe o crescimento econômico do país. Diante de um quadro deficitário se faz necessário estabilizar a dívida pública.

Em se falando de economia nacional, na qual são produzidos a todo período bens e serviços, a dívida pública deve ser relacionada ao Produto Interno Bruto do país (PIB). Assim, se torna mais coerente analisar a estabilização da razão entre dívida e produto⁶.

Na equação abaixo temos a relação da dívida com o PIB, deduzida da equação (2.1) acima:

$$\frac{B_t - B_{t-1}}{Y_t} = (r - g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{(G_t - T_t)}{Y_t} \quad (2.2)$$

Onde: g é taxa de crescimento do produto; Y é o produto real de uma economia.

De acordo com a equação acima a variação do coeficiente de endividamento ao longo do tempo é igual à soma de dois termos: a) a diferença entre taxa real de juros e a taxa de crescimento vezes o coeficiente de endividamento inicial; b) razão entre déficit primário e o PIB.

Em Blanchard (2004), a equação implica que o coeficiente de endividamento será maior quanto maior for a taxa real de juros; quanto menor a taxa de crescimento do produto; quanto maior for o coeficiente de endividamento inicial e quanto maior for a razão entre o déficit primário e o PIB.

A diferença entre a equação 2.2 que fornece a evolução da razão entre dívida e o PIB e a equação 2.1 que fornece a evolução da dívida está na presença de $(r-g)$. O motivo da diferença é que se o déficit primário for igual a zero, a dívida aumentará a uma taxa igual à taxa real de juros, r . Mas se o PIB também estiver crescendo, a razão entre a dívida e o PIB crescerá mais

⁵ Este processo é chamado de monetização da dívida.

⁶ Também chamada de coeficiente de endividamento.

lentamente; ela crescerá a uma taxa igual à taxa real de juros menos a taxa de crescimento do produto, $(r-g)$. (BLANCHARD, 2004, p. 559)

Assim, dada a situação brasileira na qual já apresenta um histórico de coeficiente de endividamento inicial alto, é necessário a todo tempo, comprometimento para o crescimento da economia, a fim de manter uma estabilização desta dívida pública. Tendo em vista que o financiamento por emissão de moeda é limitado pelo processo inflacionário, torna-se uma opção a geração de superávits primários, aumentando impostos ou diminuindo os gastos.

CAPÍTULO III - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Desde o século XIX criou-se no Brasil algumas formas de Previdência Social, como em 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria.

Mas o ponto de partida, que institucionalizou a Previdência Social brasileira foi em 1923, com a conhecida Lei Elói Chaves (o autor do respectivo projeto), que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. (MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL, 2005).

Por esta lei o esquema de financiamento era tripartite: os empregados contribuía com um percentual sobre seus vencimentos (inicialmente 3%), o empregador com um percentual da renda bruta anual da empresa (1%), não podendo nunca o volume total de sua contribuição ser menor que o dos empregados. O Estado contribuía com recursos provenientes de uma taxa adicional sobre os serviços prestados pelas empresas a que as caixas pertenciam. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994)

O regime da lei Elói Chaves foi estendido no decorrer da década de vinte a algumas categorias como portuários, marítimos, trabalhadores dos serviços de telégrafos e radiotelégrafos. Além das aposentadorias e pensões a lei Elói Chaves previa também a prestação de serviços médicos aos filiados às caixas, sem fixar quanto dos recursos obtidos poderiam ser destinados a esse fim⁷. As caixas eram administradas por colegiados compostos por números iguais de representantes dos empregados e dos empregadores que operavam o fundo em regime de capitalização. O Estado não participava da gestão das caixas. Essa foi a época em que a vinculação dos empregados era por empresa. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Em novembro de 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões. (MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL, 2005).

⁷ Esses seriam fixados em 8% em 1831.

Com a regulamentação foram criadas várias caixas, abrangendo bancários, comerciários, aeroviários, trabalhadores rurais, servidores públicos, entre outras categorias. Posteriormente foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) a fim de dar suporte a categorias profissionais correlatas.

Em 1933 foi criado o primeiro Instituto de aposentadoria, o IAPM, Instituto de Aposentadoria e Pensões para Marítimos. Um ano depois foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões para comerciários (IAPC) e para bancários (IAPB). No decorrer da década foram criados inúmeros IAP.

A partir de meados da década de 30 estabeleceu-se no âmbito do sistema previdenciário no Brasil a contribuição tripartite em montantes iguais (Lei nº 159, de 30/12/1935) por parte do Estado, empregados e empregadores. Tal forma de organização de custeio caracterizou-se, na prática, por um débito crônico por parte da União. Isto devido ao fato de que o governo federal precisava financiar sua contribuição essencialmente por meio da quota de Previdência Social (proveniente da taxação de bens e serviços) que, no entanto, não gerava recursos suficientes para garantir a cotização estatal. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Na década de quarenta a Previdência Social regulamentou a aposentadoria ordinária (por tempo de serviço), assim como criou o serviço de Assistência Domiciliar e de Urgência como comunidade de serviços da Previdência Social. Também aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e elaborou o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.

Na década de cinquenta o sistema de caixas foi sendo incorporado aos IAP, até ser extinto em 1954. A vinculação dos filiados passava a ser, assim, por categoria profissional e não mais por empresa. O Estado passou a ser o gestor dos institutos embora o regime financeiro de capitalização continuasse mantido. Entretanto, mesmo sendo geridos pelo Estado, esses institutos não apresentavam homogeneidade quanto aos benefícios e um plano comum de administração e custeio. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Alguns Institutos apresentavam uma situação econômico-financeira equilibrada como, por exemplo, o IAPC, outros, entretanto acumulavam crescentes déficits como, por exemplo, o IAPI.

Por outro lado, a União acumulava elevadas dívidas junto aos Institutos, fruto das sistemáticas falta de cumprimento do repasse dos recursos previsto em lei. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

A falta de pagamento da contribuição da União e a sonegação por parte dos empregadores do setor privado (por exemplo, estima-se que em 1956 as contribuições não-recolhidas aos IAPs foram da ordem de Cr\$ 10 bilhões ou R\$ 1,173 bilhão de junho de 1998) foram fatores determinantes na frustração das previsões atuariais para o funcionamento equilibrado do sistema de previdência social. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

A tabela 3.1 mostra o débito acumulado da União no período de 1947 a 1962.

Tabela 3.1 – Débito Acumulado da União – 1947/1962

(Em R\$ de junho de 1998)	
Ano	Débito da União Acumulado
1947	989.038.611
1950	932.369.824
1951	1.849.024.295
1957	4.826.370.289
1959	3.959.172.378
1960	5.156.075.797
1961	5.134.852.222
1962	4.743.116.483

Fontes: Revista Industriários e Fischlowitz (1964) apud OLIVEIRA; BELTRÃO et al, (1999).

De acordo com a tabela 3.1 pode-se destacar o início da década de cinquenta com um débito da União para com os antigos IAPs de R\$ 1,8 bilhões de junho de 1998, chegando a R\$ 5,1 bilhões já no início da década de 60.

Ademais, vale destacar que a Previdência Social desde a década de 30 foi alvo de recorrente manipulação política, essencialmente no que se refere à utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados como estratégicos pelo governo, que visava promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político. Assim, as instituições de previdência participaram, por exemplo, no financiamento de inúmeros hospitais e ambulatórios, bem como da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidroelétrica do Vale de São Francisco e possuíam igualmente ações da Companhia Siderúrgica Nacional. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

Na tabela 3.2 abaixo, pode-se observar as inversões que o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) fez em empresas de economia mista até o ano de 1954.

Tabela 3.2 – Investimento do IAPI em Empresas de Economia Mista

(Em R\$ de junho de 1998)

Títulos de Empresas	Valor
Cia. Siderúrgica Nacional	36.932.335
Cia. Vale do Rio Doce	1.429.639
Cia. Instituto Resseguros	782.132
Cia. Hidroelétrica de São Francisco	3.574.097
Bônus do Banco do Brasil	1.477.532
Recolhimento para Tornada de Bônus do Banco do Brasil	16.910.966

Fonte: Revista Industriários, diversos números apud OLIVEIRA; BELTRÃO et al, (1999)

Destaca-se o investimento na Cia Siderúrgica Nacional de R\$ 36,9 milhões de reais de junho de 1998.

Os institutos realizaram, igualmente importantes empreendimentos na construção de Brasília, e na construção de casas populares para associados⁸. Na realidade os institutos realizavam grande parte de seus planos de investimento de acordo com o planejamento econômico do governo federal, reiterando uma forte ligação existente entre previdência social e política econômica. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

As inversões dos IAPs de uma maneira geral não tinham a rentabilidade necessária para o custeio do sistema de capitalização, pois este apresenta, no longo prazo, um quadro no qual as despesas com o pagamento de benefícios tendem a aumentar e as receitas tendem a estagnar com a queda do crescimento populacional e conseqüentemente da população em idade ativa e da população ocupada. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

Entretanto, as dificuldades financeiras encontradas pelos institutos não tiveram sua origem exclusivamente na baixa rentabilidade das inversões de reservas e no débito da União e dos empregadores. O processo inflacionário e a conseqüente elevação do custo de vida provocaram uma série de reajustes de salários e, portanto, de benefícios previdenciários que aumentaram as despesas dos institutos sem a devida cobertura no plano das contribuições. Um

⁸ Somente em 1948 o IAPI construiu 1.800 moradias seguindo “recomendações” do governo Dutra, que procurava amenizar o grave problema habitacional e estimular o setor de construção civil (que possui efeitos de encadeamento significativos). Até 1950, ainda no governo Dutra, o IAPI entregou a seus usuários 5.358 casas e para o fim do ano estavam previstas mais 6.428 residências. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

outro fator de agravamento das dificuldades financeiras dos institutos foi o empreguismo, característica da utilização dessas instituições enquanto instrumentos de política partidária, que implicou um aumento excessivo de suas despesas administrativas. Em 1950 as despesas administrativas totais eram da ordem de R\$ 67,6 milhões de junho de 1998, enquanto em 1960 essas despesas se situavam em torno de R\$ 162 milhões. Deve-se levar igualmente em consideração a alteração da composição etária da população brasileira, que provocou aumento dos gastos com benefícios sem crescimento proporcional da arrecadação. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

Diante de um quadro que apresentava diversas dificuldades financeiras e administrativas foram sugeridas algumas propostas pelo Conselho Nacional de Economia (CNE) na tentativa de minimizar os problemas: a) a separação entre seguro social e assistência médica e alimentar, já que estas se expandiam de forma considerável sem ter em contrapartida fontes de custeio; b) substituição do regime de capitalização por um regime de repartição, tendo em vista a inexistência da contribuição efetiva da União para a capitalização e a rentabilidade insuficiente dos investimentos; c) a passagem da Previdência Social para a administração direta do Estado; d) a subordinação dos serviços de assistência social ao Ministério da Saúde; e) a extensão do seguro e da assistência social às classes rurais. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

Na tentativa de unificar a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões foi criado em 1960 a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que embora não tenha introduzido radicais alterações deu uma certa uniformidade no que se refere ao custeio. Já na segunda metade da década de sessenta, mais precisamente em 1966, os seis institutos existentes de aposentadorias e pensões reuniram-se no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) a fim de coibir a diversificação na qualidade dos serviços prestados. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

O INPS unificou o custeio, utilizando, inclusive os superávits e reservas existentes de alguns Institutos para cobrir o déficit de outros. Adotou-se o regime de repartição, contribuindo assim, o empregado, o empregador e a União. Em termos políticos-administrativos o governo passou assumir total controle. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994). A União passou assim, a responsabilizar-se unicamente pelos custos de administração (cerca de 11% das despesas totais do INSS) e pessoal do instituto. Porém, a União permanece como uma grande devedora, na

medida em que honra seus compromissos de forma parcial (em 1968 dos R\$ 1.505.938.136,46 despendidos com pessoal e administração somente R\$ 846.777.579,32 foram efetivamente repassados à previdência pelo governo federal). (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

No decorrer da década de sessenta foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL); integrado o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social; proposto a reformulação do sistema geral da previdência social; ampliado o plano básico de Previdência Social Rural e criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS.

A década de setenta marca uma acentuada expansão da cobertura. No início da década criou-se o Programa de Integração Social-PIS, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. Em 1971 foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓRURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social Rural. Nos anos seguintes foram inclusos na cobertura do sistema os empregados domésticos, jogadores de futebol, trabalhadores temporários de empresas. Foi estabelecido o amparo aos maiores de setenta anos ou inválidos, que não possuíam cobertura previdenciária com uma renda mensal vitalícia (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994). Em 1973 foi aprovado o regulamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. (MINISTERIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2005).

Ainda em 1973 o teto de contribuições foi elevado de 10 para 20 salários mínimos, propiciando, a curto prazo, um acréscimo de receita. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994). No ano seguinte foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Na segunda metade da década de setenta foram regulamentadas a lei que instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregadores rurais e seus dependentes, e a lei referente a ampliação da cobertura de Seguro de Acidentes do Trabalho.

Grande parte das ampliações da cobertura feitas em nome do princípio da universalidade, como a assistência médica aos não-segurados em caso de emergência, foram realizadas sem grandes preocupações com o equilíbrio econômico-financeiro. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Na tentativa de uma melhor organização do sistema cria-se em 1977 o Sinpas - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável "pela proposição da política de

previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados" e das entidades a ele vinculadas. (MINISTERIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2005).

Esta estrutura manteve-se até o advento da Constituição de 1988, que definiu um conceito de Seguridade Social abrangente, estendendo os direitos a cobertura previdenciária, saúde e assistência social para a totalidade da população, independentemente do exercício profissional e da existência de vínculo contributivo.

O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social era composto pelo INPS - Instituto Nacional de Previdência Social, responsável pela concessão e Manutenção dos benefícios previdenciários e assistenciais e reabilitação profissional; pelo Inamps - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, responsável pela assistência médica; pelo Iapas - Instituto de Administração Financeira da Previdência Social, responsável pela administração financeira e patrimonial de todo o sistema; pela Funabem - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e LBA - Fundação Legião Brasileira de Assistência. Também integravam o sistema a Dataprev - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social e a Ceme - Central de Medicamentos. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

A União se responsabilizava somente pelos custos de pessoal e administração das entidades de previdência e assistência social e pelas eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução de suas atividades. Esses compromissos seriam cobertos através da arrecadação de diversas contribuições, conhecidas como "cota de previdência", que seriam complementados com recursos ordinários caso não fossem suficientes. No entanto, a União mais uma vez não cumpriu, na prática, sua responsabilidade legal para o custeio das entidades de previdência social. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

A tabelas 3.3 e 3.4 abaixo apresentam, respectivamente, a contribuição da União e o débito acumulado da União no período de 1977 até 1981.

Tabela 3.3 – Contribuição da União 1977/81

(Em R\$ de Junho de 1998)

Ano	Gasto com Pessoal	Gastos com Administração	Recebido	Saldo devedor
1977	2.750.372.096,53	1.244.727.035,97	1.983.102.229,43	2.011.996.903,07
1978	2.936.330.925,75	1.475.917.405,42	2.102.099.355,90	2.310.148.975,27
1979	2.944.176.356,22	1.876.337.743,59	1.844.605.085,22	2.975.909.014,58
1980	3.244.866.040,98	1.422.421.022,97	1.261.499.088,41	3.405.787.975,54
1981	3.070.685.285,67	2.736.476.575,49	2.506.860.687,70	3.300.301.173,46

Fonte: INSS/Coordenadoria Geral de Contabilidade apud OLIVEIRA; BELTRÃO et al. (1999).

Nas duas tabelas pode-se observar uma suavização do débito no início da década de oitenta.

Ainda na segunda metade da década de setenta ampliou-se a cobertura previdenciária por acidente do trabalho; aprovou-se o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho; dispôs-se sobre previdência, privada aberta e fechada (complementar); aprovou-se o Regulamento de Custeio da Previdência Social; aprovou-se o Regulamento de Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial da Previdência Social.

Tabela 3.4 – Débito Acumulado da União 1977/81

(Em R\$ de junho de 1998)

Ano	Débito da União Acumulado
1977	6.032.697.137
1978	6.658.046.312
1979	7.301.924.197
1980	6.360.852.539
1981*	5.222.376.279

* Não foram considerados os encargos previdenciários da União (EPU) no cálculo do débito

Fonte: OLIVEIRA; BELTRÃO et al. (1999)

Entretanto em 1979 o sistema começa a apresentar sérios problemas financeiros, apresentando endividamento que acarretaram em pagamentos de juros elevados a rede bancária conveniente. Começa-se assim uma violenta crise na Previdência Social. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

O endividamento crescente deve-se a fatores estruturais reflexo das altas taxas de crescimento real das despesas com benefícios acima de 12% ao ano; devido a fatores

conjunturais, particularmente a política salarial de reajustamentos semestrais que reajustava diferencialmente salários e benefícios, dando ganhos reais às faixas mais baixas; devido a fatores gerenciais como evasão na arrecadação e fraudes nos benefícios e por último a União acumulava crescentes dívidas junto ao sistema no decorrer da década. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Deve-se considerar ainda que o não-pagamento da contribuição da União impediu que se acumulassem as reservas necessárias que, mediante capitalização, cobririam os benefícios futuros, evitando ou amenizando assim uma situação de déficit financeiro do sistema. Porém, em um regime de repartição simples, tais recursos seriam provavelmente destinados à ampliação do plano de benefícios ou serviços, não constituindo, dessa forma, um fator de redução de eventuais dificuldades financeiras (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

De acordo com Oliveira, Beltrão et al (1994) na tentativa de aumentar as receitas, bem como reduzir o crescente déficit junto ao sistema o governo traçou medidas como:

- a) Na área de administração financeira: tendo em vista que os recursos permaneciam na rede bancária conveniada até 30 dias buscou-se reduzir esse prazo de permanência para 8,33 dias reduzindo assim o endividamento bancário do sistema.
- b) Na área de arrecadação: foram realizadas campanhas de arrecadação, com anistia parcial da multa automática. No entanto as medidas na área de arrecadação aparentemente não apresentaram resultados significativos para o equilíbrio do sistema.
- c) Na área da assistência médica: tendo em vista o ritmo de expansão das despesas com assistência médica o conjunto de decisões tomadas auxiliou na contenção das despesas nesta área. Mas não é possível apontar nenhuma medida de assistência médica com significativo impacto no equilíbrio econômico-financeiro do sistema até o início da década de oitenta.
- d) Na área do custeio: com o objetivo de aumentar as receitas relativas à contribuição da União, elevaram-se as alíquotas de contribuição para o chamado “sistema s” (Sesi, Sesc, Senai, Senac); remetendo-se para o Sinpas (sob a forma de contribuição da União) os recursos suplementares assim obtidos (alíquota aplicada para a fração acima do teto).

As medidas citadas auxiliaram na elevação dos recursos em benefício da Previdência Social, mas não foram suficientes para a cobertura do déficit no período. Sendo assim, foram

novamente traçadas medidas de ajustamento para a Previdência pelo governo como limite de idade de 55 anos para aposentadoria por tempo de serviço; limitação do auxílio funeral para os que possuíam remuneração igual ou inferior a cinco salários mínimos; custeios independentes para assistência médica e assistência social; abono mensal de 20% do valor de aposentadoria para aqueles que continuassem em atividade após 30 anos de serviço; suspensão da aposentadoria por tempo de serviço daqueles que voltassem a trabalhar. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

O objetivo das medidas citadas acima, além de elevar a receita, foram criadas na tentativa de refrear o ritmo de expansão das despesas. Além destas medidas foi criado um tributo de 20% do preço de comercialização final dos bens considerados supérfluos e se estabeleceu uma carência de 03 (três) meses para a assistência médica. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Durante toda a década de oitenta foram adotadas medidas na tentativa de um equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Destacam-se os decretos-lei n° 1.910 e n° 1.911, sendo que o primeiro dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social instituindo descontos adicionais sobre a folha de salários e sobre a folha de benefícios, e o segundo autorizou a emissão de uma série de Obrigações Reajustáveis do Tesouro nacional (ORTN) até o valor de Cr\$ 180 bilhões (aproximadamente R\$ 5,5 bilhões de junho de 1998) com juros de 5% a.a. e 60% da correção monetária. Assim, a União quitou seus débitos para com a Previdência Social até dezembro de 1981, mas nos anos posteriores a dívida elevou-se novamente. Em 1984, pela primeira vez, a União pagou integralmente os gastos com pessoal e administração, gerando um saldo devedor negativo e uma considerável redução do débito acumulado nesse ano. No entanto, a partir de 1985 a dívida da União retoma uma trajetória de forte crescimento, atingindo cerca de R\$ 10 bilhões. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

No entanto, com a interrupção do fluxo de financiamento externo no início da década de oitenta houve uma desestruturação dos sistemas e dos instrumentos de canalização de recursos para o setor público, provocando retração do investimento agregado e aprofundamento da crise financeira no setor público, incapacitando-o de gerar receitas fiscais para a cobertura de seus déficits. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Assim, ao longo das décadas de oitenta e noventa os órgãos vinculados a Previdência Social foram se modelando e reestruturando. Foram necessários também planos de custeio, alterações no Regulamento de Benefícios da Previdência Social, realização de estudos para propor medidas na tentativa de uma reestruturação das bases de financiamento da previdência

social, reformulações dos planos de benefícios previdenciários. Destaca-se em 1982 a criação do Fundo de Investimento Social - Finsocial, constituindo num forte adicional de receita para a seguridade social. A alíquota do Finsocial foi inicialmente estabelecida em 0,5% sobre a receita bruta das empresas, instituições financeiras e sociedades seguradoras ou 5% sobre o imposto de renda das empresas que apenas vendiam serviços. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Um marco importante na história da Previdência Social brasileira deu-se no fim da década de oitenta com a nova Constituição, promulgada em outubro de 1988, na qual o país inicia uma grande virada política e social. Política porque re-estabelece o Estado de direito e fortalece a Federação ao redefinir a arrecadação de tributos em favor de estados e municípios (em detrimento da União). E social porque expande a responsabilidade do Estado como decorrência da ampliação dos direitos de cidadania. Nesse sentido destaca-se algumas inovações como a criação da Seguridade Social, conceituada como “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”, assim como o fortalecimento do financiamento das políticas sociais com a criação das contribuições sociais vinculadas à seguridade. (IPEA, 2005). A Constituição Federal de 1988 possibilitou ampliar a base de financiamento da seguridade social através de medidas que permitiam a tributação sobre o faturamento, o lucro e a folha de salários, para o custeio de programas sociais. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

No ano de 1989 foram introduzidas mais modificações no que diz respeito às contribuições sobre a folha salarial: a) foram estabelecidas três faixas de salário de contribuição. Os tetos de cada faixa foram fixados em 03, 05 e 10 salários mínimos, com alíquotas de 08, 09 e 10%, respectivamente; b) a alíquota de contribuição para as empresas ficou estabelecida em 20% sobre o total das remunerações pagas a todas as pessoas que lhes prestassem serviços; c) criada a contribuição sobre o 13º salário; d) a alíquota do Finsocial foi aumentada de 0,5% para 1%, aumentando para 2% no ano seguinte; e) as alíquotas referentes a acidentes de trabalho forma unificadas em um a única alíquota de 2%, entre outras medidas. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Em 1990, foi criado o atual INSS, mediante a fusão do IAPAS com INPS, que assumiu as funções de gestor financeiro e de benefícios dos sistemas.

Um ano depois foi instituída uma nova contribuição sobre o faturamento - Cofins, em substituição ao Finsocial. A alíquota de incidência permanece igual a do Finsocial em 2%. O

Cofins, em meados da década de noventa representava 10% do valor total da receita da seguridade social. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Ainda em 1991, no que diz respeito a União, a nova lei de custeio foi omissa quanto ao pagamento das despesas com administração, não existindo, dessa forma, nenhum empecilho para a utilização das contribuições sociais e, portanto, a União não teria mais que arcar com o ônus referente ao pagamento dessas obrigações. Entretanto, os benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como financiamento dos benefícios, programas e projetos assistenciais, são de responsabilidade da União. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1999).

No governo Collor foram introduzidas algumas modificações na área de custeio da seguridade social como a lei nº 8.212 que dispôs sobre o restabelecimento da vinculação das faixas de salário de contribuição ao valor do salário mínimo, restabelecimento de alíquotas variáveis (em 1%, 2% e 3%) para o financiamento da complementação de benefícios por acidente de trabalho; aumento de 30% para 50% da alíquota incidente sobre o valor total do prêmio recolhido pelas companhias seguradoras⁹; contribuição da renda líquida de concursos de prognósticos em sua totalidade como fonte de receita para a seguridade social, entre outros. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Ainda destacam-se alguns benefícios que foram previstos na Constituição, mas não regulamentados como, por exemplo, a concessão de pensão também ao homem em caso de morte da esposa segurada; a aposentadoria proporcional a mulher; a redução de idade, para concessão de aposentadoria por velhice do trabalhador rural do sexo masculino de 65 anos para 60 anos e de 60 anos para 55 no caso das mulheres, entre outros. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1997).

Pela lei nº 8.212, fica estabelecido que a seguridade social será financiada por toda à sociedade, de forma direta e indireta mediante recursos provenientes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais.

Assim, a receita previdenciária pode ser decomposta, em três categorias principais:

- a) Receitas de contribuições: compreendendo as contribuições compulsórias incidente sobre a folha de salários das empresas urbanas (parcela do empregado e do empregador, incluindo as contribuições para seguros de acidentes de trabalho) e as

⁹ Somente as companhias que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos terrestres, para fins de repasse à seguridade social para custeio de assistência médico-hospitalar

contribuições incidentes sobre o salário base de autônomos, avulsos, domésticos, temporários e empregados urbanos e rurais;

- b) Receitas provenientes da União: alíquota sobre o preço de combustível automotivo, parcelas de rendas de loterias, recursos ordinários do tesouro, Cofins e contribuição sobre o lucro das empresas;
- c) Outras receitas: rendas de diversas origens, como aluguéis, rendimentos de títulos, aplicações financeiras, multas etc. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

Durante toda a década de noventa foram instituídas diversas leis na tentativa de elevar as receitas e conter as despesas no que diz respeito a Seguridade Social.

Destaca ainda, a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que estabeleceu a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não consegue prover sua própria manutenção, pagamento de auxílio por nascimento ou morte, também no valor de um salário mínimo, às famílias com renda per capita inferior a 1/4 de salário mínimo. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1997).

Tendo em vista a análise apresentada, pode-se observar que a forma de custeio após a Constituição de 1988 diferencia-se da anterior pela ampliação e diversificação das bases de financiamento da seguridade, através da inclusão da incidência de contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro das empresas. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

No que se refere a União é de responsabilidade desta toda e qualquer cobertura de eventuais insuficiências financeiras, desde que sejam decorrentes de pagamento de prestação continuada da previdência, não considerando assim benefícios na áreas de saúde e assistência social. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

A tabela 3.5 resume a evolução institucional da Previdência Social brasileira desde seu surgimento na década de 20.

Tabela 3.5 - Evolução da Previdência Social Brasileira

Década	Característica	Evento
20	Vinculação da empresa	- Lei Eloy Chaves 1923
30	Vinculação pela categoria profissional	- Início da fusão das CAP - Criação dos IAP
60	Unificação Institucional	- Lops - Criação do INPS
70	Universalização	- Criação do Pró-Rural - Criação do MPAS - Criação do Sinpas
80	Constituição de 1988	- Equiparação dos benefícios urbanos e rurais - Diversificação da base de financiamento: inclusão do lucro e faturamento - Conceito integrado de seguridade - Piso unificado igual a um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais.
90	Reformas	- "tempo de contribuição por "tempo de serviço" - introdução do fator previdenciário - mudança no regime dos servidores públicos.

Fonte: Para dados da década de 90 a autora. Para os demais dados OLIVEIRA; BELTRÃO et al, (1997).

CAPÍTULO IV – PRINCIPAIS REFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL.

No decorrer da história do Sistema Previdenciário Brasileiro, foram priorizadas medidas a fim de atender seus beneficiários, bem como a expansão do número destes sem maiores preocupações com o futuro financeiro da instituição, com destaque para a Constituição de 1988. No entanto, diante das dificuldades financeiras no qual encontrava-se a Previdência Social Brasileira no final da década de noventa, foram necessárias medidas na tentativa de evitar maiores desvios de recursos financeiros do Estado para cobrir o déficit da Previdência Social.

Diante do processo de estabilização monetária, iniciado pelo Plano Real, em 1994, era necessário um grande esforço do governo para equilibrar as contas fiscais do País, contemplando a adoção de medidas relacionadas, entre outras, à desvinculação das receitas constitucionais e a modificações nas áreas tributária, administrativa e previdenciária. (ALMEIDA, 2003).

Destacam-se as reformas no Governo FHC promulgada em 1998 - Emenda constitucional (EC) nº 20, a Lei 9876 referente a criação de um “fator previdenciário” e a reforma de 2003, no governo Luís Inácio Lula da Silva.

4.1 Emenda Constitucional nº 20

De acordo com Rezende (2001) a reforma da previdência no Brasil em 1998 teve como princípio manter o regime de repartição, ao mesmo tempo em que tentou eliminar as diferenças de critério entre os regimes dos servidores públicos e do INSS, à exceção dos militares. O objetivo foi realizar ajustes graduais no sistema, mantendo-se os direitos adquiridos.

No que se refere ao RGPS as modificações mais significativas foram:

- a) substituição do conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”;
- b) extinção da aposentadoria proporcional e da aposentadoria especial para professores universitários;
- c) Desconstitucionalização da fórmula de reajuste das aposentadorias.

O tempo de contribuição seria a medida que capacitaria o acesso ao benefício. Esta mudança era considerada fundamental para imprimir o necessário caráter contributivo ao regime, impondo, assim, uma nova cultura em relação ao seguro social. (ALMEIDA, 2003).

A aposentadoria proporcional não foi extinta de forma imediata, uma vez que foi prevista uma transição, levando-se em consideração o conceito de direito adquirido aos filiados do INSS. Contudo, foram impostas exigências quanto à idade (53 anos para homens e 48 para mulheres), e quanto ao cumprimento de um tempo adicional de 40% aplicado ao que faltava, em dezembro de 1998, para que os segurados fizessem jus ao benefício.

E, a supressão da regra de cálculo do texto constitucional, que até então, segundo a Constituição era calculado pela média dos últimos 36 salários de contribuição. É evidente que isso induzia a uma sub-declaração da renda, pois nos (n-36) meses anteriores à aposentadoria, não havia incentivo a declarar renda verdadeira e pagar contribuições sobre ela incidentes. (GIAMBIAGI; MENDONÇA, et al 2004). Também foi viabilizada a aplicação do “fator previdenciário” para definição do valor do benefício. (ALMEIDA, 2003).

No que se refere ao regime dos servidores públicos civis destaca-se, segundo Almeida (2003):

- a) Substituição do conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição” e extinção da aposentadoria proporcional igualmente ao RGPS;
- b) Aplicação de limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, sendo fixada em 55 anos para as mulheres, e em 60 anos para homens. Pela regra de transição permitiu-se, porém, a concessão de aposentadoria após 48 anos de idade para mulheres e 53 anos para homens, desde que cumprido um tempo adicional de 20% aplicado sobre o tempo que faltava, em dezembro de 1998, para que o servidor fizesse jus ao referido benefício.
- c) Unificação das regras aplicadas ao regime do servidor civil em nível municipal, estadual e federal; e desde que fosse implantada uma previdência complementar para seus servidores, a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios teriam a permissão de adotar um teto para pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões igual ao fixado pelo RGPS.

Posteriormente, foram elaboradas pelo governo federal algumas mudanças complementares a EC n° 20, como a quitação de débitos previdenciários com Títulos da Dívida Pública Federal; extinção da Escala de Salário-Base e introdução do fator previdenciário; tipificação dos crimes contra a Previdência Social; reestruturação dos regimes de previdência estaduais e municipais, Lei de Responsabilidade Fiscal; mudanças no regime de previdência dos servidores militares; entre outras. (ALMEIDA, 2003).

4.2 Instituição do fator Previdenciário

Ainda na tentativa de adotar medidas que permitissem o controle e contenção da tendência ascendente dos gastos previdenciários estabeleceu-se, para o cálculo de aposentadorias, o chamado “fator previdenciário”. Trata-se da inserção, na fórmula de cálculo do salário de benefício de um fator que inclui a expectativa de sobrevida, a idade e o tempo de contribuição do segurado, ou seja, critérios atuariais que aumentarão a correlação entre contribuição e benefício. Para efeito de cálculo, são considerados todos os anos de contribuição da vida laboral do trabalhador (a partir de julho de 1994), diferentemente do fixado pela Constituição de 1988. (AMARO, 2000).

Segue a equação de cálculo do benefício:

$$S_b = M \times f \quad (3.1)$$

Onde: S_b é o salário de benefício; M é a média dos 80% maiores salários de contribuição do segurado, apurado entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente e f é o fator previdenciário, determinado pela seguinte fórmula:

$$f = \frac{T_c \times a}{E_s} \times \left(1 + \frac{I_d + T_c \times a}{100} \right) \quad (3.2)$$

Onde: T_c = tempo de contribuição de cada segurado; a = alíquota de contribuição do segurado; E_s = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria; e I_d = idade do segurado na data da aposentadoria. (AMARO, 2000).

A utilização do cálculo do “fator previdenciário” significa um passo significativo em direção à construção de um sistema previdenciário equilibrado. (AMARO, 2000)

4.3 Reforma no Governo Lula

A reforma previdenciária do Governo Lula buscou complementar as reformas de FHC. Estas afetaram em maior medida o INSS, enquanto que a reforma Lula atingiu basicamente o regime dos funcionários públicos.

Resumidamente, o Governo Lula conseguiu:

- Taxar os rendimentos dos inativos em 11 % do valor excedente ao teto do INSS;
- Fixar um teto igual ao do INSS para as futuras aposentadorias daqueles que vierem a ingressar no setor público após a aprovação da reforma e que trabalharem em entes que tiverem instituído previdência complementar;
- Antecipar, imediatamente, a idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mantida a redução de 5 anos para os professores de primeiro e segundo grau, para recebimento da aposentadoria integral;
- Aplicar um redutor de 5 % por ano para aqueles que quiserem se aposentar a uma idade que respeite a idade mínima anteriormente prevista – 53 e 48 anos para homens e mulheres, respectivamente –mas antes dos novos limites de 60 e 55 anos;
- Impor um redutor ao valor das novas pensões, em relação ao valor do benefício original, respeitado um limite de isenção, redutor esse fixado em 30 % sobre o valor que exceder o teto do INSS;
- Modificar a fórmula de cálculo do benefício, possibilitando que o mesmo seja feito com base na média dos salários de contribuição, em moldes similares ao que ocorre no INSS após a reforma de FHC e não mais com base no salário de final de carreira;
- Definir um teto para o valor das aposentadorias, limitado ao máximo salário de cada Poder em cada uma das instâncias da Federação; e

- Elevar o teto do RGPS para R\$ 2.400¹⁰, cujo valor real deve ser mantido após a aprovação da proposta. (GIAMBIAGI; MENDONÇA, 2004).

Segundo Giambiagi (2004), a proposta do Governo Lula avançou em relação à anterior no sentido de que atacou privilégios dos funcionários públicos que o Governo FHC não conseguiu, afetando até mesmo grupos particularmente poderosos. Entretanto, mesmo após as reformas constitucionais, continuam vigentes as regras da Constituição de 1988 que estabelecem que os indivíduos podem se aposentar: a) por idade aos 60 anos (mulheres) e 65 anos (homens), reduzidos em 5 anos no caso dos trabalhadores rurais; ou b) por tempo de serviço após 30 anos de contribuição (mulheres) e 35 anos (homens) reduzidos em 5 anos para os professores de primeiro e segundo grau.

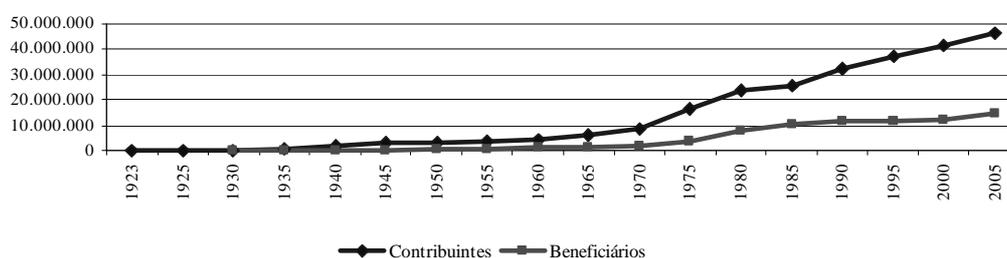
¹⁰ Atualmente o teto está estipulado em R\$ 2.668,15

CAPÍTULO V – DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

5.1 Contribuintes x Beneficiários do Sistema

Desde o surgimento da Previdência Social, em 1923, o número de contribuintes vem crescendo a cada década, principalmente a partir da década de setenta (Gráfico 5.1). Em contrapartida, o número de beneficiário também vem crescendo desde 1929¹¹. Até a década de setenta este aumento era discreto, destacando-se somente a partir desta data, que se caracterizou pela acentuada expansão da cobertura previdenciária no País.

Gráfico 5.1 - Evolução do número de Contribuintes e Beneficiários da Previdência Social (Brasil - 1923/2005*)



Fonte: Ipeadata / Elaboração: a autora

O início do século XXI marca um aumento contínuo do número de contribuintes e de beneficiários do sistema. A relação entre os inativos e ativos do sistema, em 2005, foi de 1/3,21. (Gráfico 5.2). No entanto, no primeiro ano do século XXI a relação era de 1/3,35, apresentando assim, um pequeno aumento em relação a 2005.

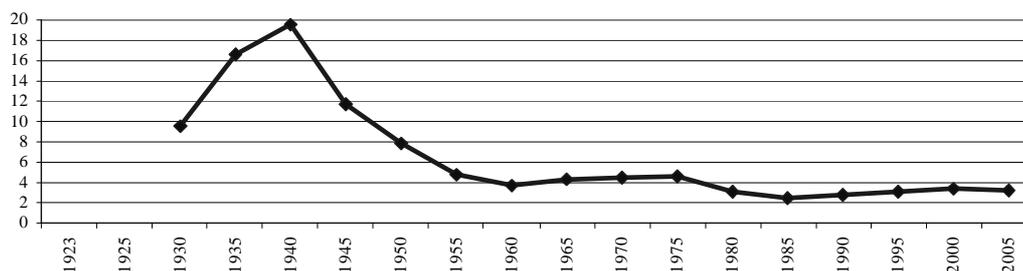
No início do sistema a relação entre os inativos e ativos era de 1/13. A partir deste ano, a entrada regular de beneficiários no sistema suplantou a entrada de contribuintes, oriundos das

¹¹ Dado o período de carência de cinco anos estabelecido pelo sistema.

novas caixas que foram sendo criadas, a relação assim, aumentou atingindo 1/8,59 em 1933. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões provocou a redução contínua da relação inativos/ativos, que atingiu 1/19,5 em 1940, conforme Gráfico 5.2.

Gráfico 5.2 - Evolução da relação entre o número de Contribuintes e Beneficiários da Previdência Social (Brasil - 1923/2005*)



Fonte: Ipeadata / Elaboração: a autora

A partir de 1940 tem-se um decréscimo no número de contribuintes, como decorrência de uma certa estagnação do processo de crescimento econômico. A recuperação propiciada pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek trouxe a incorporação de novos trabalhadores urbanos, propiciando um leve aumento do número de contribuintes, permanecendo, relativamente estável, a relação até fins dos anos 70, quando ocorre a criação de novos benefícios sem a devida carência (PRORURAL e amparo previdenciário aos maiores de 70 anos e aos inválidos). (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1997);

Posteriormente, na medida que a Previdência Social evoluía, com a inclusão de diversas categorias de trabalhadores, modificações na legislação a relação aumentou para 1/2,4 em 1985.

No período analisado, num primeiro momento dá-se o estabelecimento do sistema (1923), caracterizado pelo grande número de contribuintes entrantes. Conseqüentemente, no decorrer dos anos ocorre a passagem da condição de ativo - que financiam os inativos do mesmo período, conforme modelo de gerações superpostas - para a condição de inativo, fazendo com que a relação aumente e a linha que representa esta relação no Gráfico 5.2 decresça.

Deve-se lembrar, no entanto, que a utilização de totais de contribuintes e de beneficiários mascara algumas características importantes que deveriam ser levadas em consideração numa

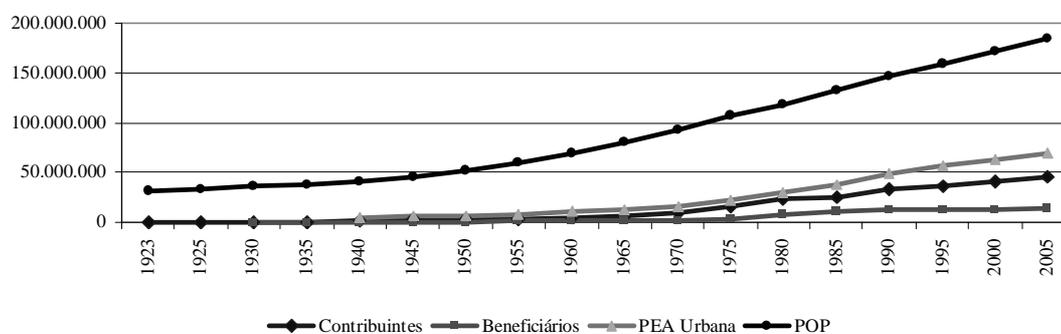
análise mais detalhada do problema. Assim, por exemplo, um beneficiário que fosse trabalhador rural até 1991 recebia como aposentadoria por velhice metade de um salário mínimo. Em contrapartida um trabalhador urbano recebia, em média, cerca de 1,7 vez o salário mínimo, pelo mesmo benefício. Contudo, mesmo reconhecendo algumas limitações à análise, o estudo da relação de dependência no sistema de seguro social brasileiro é importante, pois reflete diretamente no crescimento das alíquotas de contribuição (Gráfico 5.5) e também porque já atingiu níveis consideravelmente altos. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1994).

O aumento da relação entre o número de beneficiários e contribuintes da Previdência Social é um fenômeno mundial, que decorre: i) do envelhecimento gradativo da sociedade; ii) da queda de crescimento da população e, portanto, com alguma defasagem no tempo, do contingente de ativos e iii) da dificuldade de mudar as regras de aposentadoria. (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999).

Nota-se, no entanto, que a população brasileira cresce consideravelmente a cada década, apresentando no ano de 2005 em torno de 184 milhões de pessoas. Entretanto, desta população, somente 37% das pessoas são consideradas economicamente ativas (PEA), ou seja, trabalham ou estão à procura de emprego, e vivem em zona urbana (Gráfico 5.3).

A diferença entre o número de PEA urbana e do total da população brasileira fica ainda mais evidente a partir da década de oitenta, quando houve um estancamento do mercado formal de trabalho, fazendo com que as taxas de informalidade apresentassem curso ascendente no período. Em 2000 somente 60% da PEA urbana contribuíam para a Previdência Social Brasileira, chegando em 2005 com um percentual um pouco mais alto, de 66%.

Gráfico 5.3 - Evolução da População, PEA, Contribuintes e Beneficiários (Brasil - 1923/2005*)

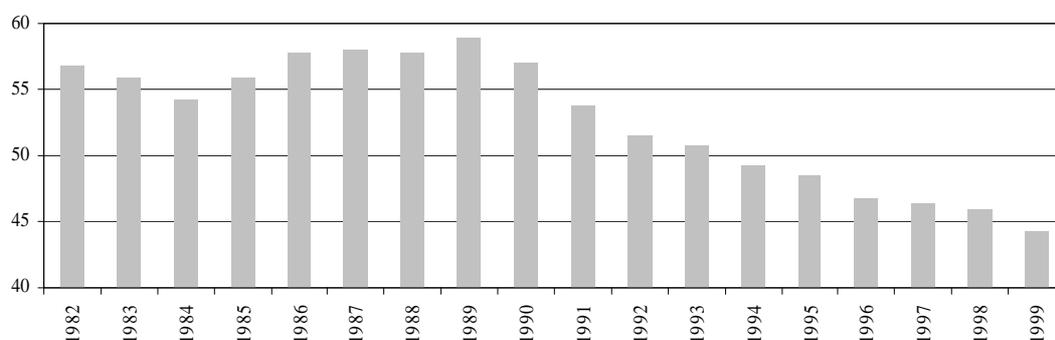


Fonte: Ipeadata / Elaboração: a autora

Em se tratando do RGPS, é válido considerar que o número de trabalhadores com carteira de trabalho assinada está diminuindo a cada ano. Em contrapartida, a proporção dos empregados sem carteira, a dos autônomos ou por conta própria e a dos empresários vêm aumentando. (CONJUNTURA SOCIAL, 2000).

O Gráfico 5.4 ilustra a queda sofrida na década de noventa da participação dos trabalhadores com carteira assinada, apresentando no final do período somente um percentual de 44% em relação à população ocupada.

Gráfico 5.4 - Participação dos Trabalhadores com Carteira na População ocupada (Média Anual, %): 1982-1999



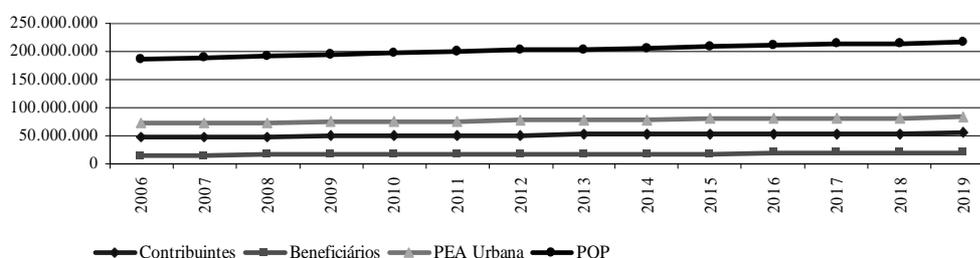
Fonte: FIBGE/IPME apud Conjuntura Social, 2000.

A população que efetivamente trabalha e procura emprego, PEA, desde a década de noventa vem crescendo a taxas decrescentes, e continuará com esta mesma característica nos próximos anos, conforme Gráfico 5.5.

No período 1980-1990 a PEA urbana cresceu em torno de 60%, diminuindo para 28% entre 1990-2000. Para a próxima década o percentual tende a diminuir ainda mais no período, 18% entre 2010-2000 e 10% entre 2010-2020.

De acordo com a projeção para as próximas décadas (Gráfico 5.5), se torna necessário um grande esforço para transformar toda a PEA urbana em trabalhadores que aportam para a previdência, formalizando o mercado de trabalho. Assim, se faz necessário a gerações de milhares de empregos formais, e conseqüentemente crescimento do PIB.

Gráfico 5.5 - Projeção da Evolução da População, PEA, Contribuintes e Beneficiários (Brasil - 2006/2019)



Fonte: Ipeadata / Elaboração: a autora

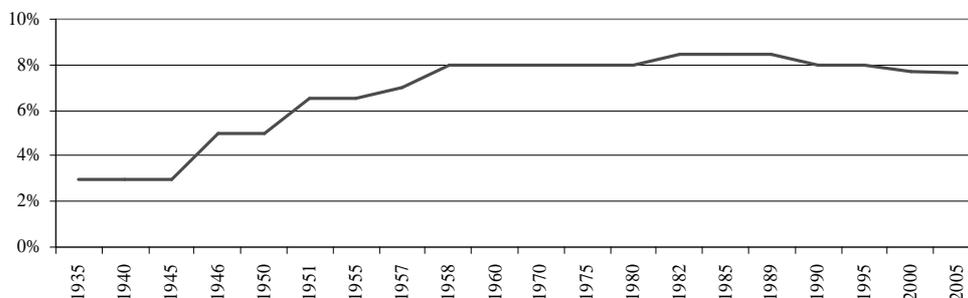
No que diz respeito à relação entre inativos e ativos, a projeção para os próximos anos é preocupante. No ano de 2010 a relação será de 1/3,11 aumentando para 1/2,77 em 2019.

5.2 – Aumento das alíquotas de contribuição

As alíquotas de contribuição têm sofrido ao longo do tempo diversas modificações, fato que mostra incontestavelmente que o sistema apresenta permanentes problemas de financiamento. Na realidade, um sistema de repartição fixa o plano de benefícios, mas à medida que a relação de contribuintes e beneficiários se deteriora, continuamente tem que ajustar as alíquotas de contribuição. (OLIVEIRA, BELTRÃO et al, 1997).

De acordo com o Gráfico 5.6 a alíquota de contribuição dos empregados para a faixa de até três salários mínimos foi progressivamente sendo elevada entre 1935 e 2005.

**Gráfico 5.6 - Alíquotas de Contribuição do Empregado
Para faixa de 1 - 3 Salários Mínimos (Brasil - 1935/2005)**



Fonte: Para dados até 1990 Oliveira (1992) apud OLIVEIRA, BELTRÃO et al, (1997); para dados posteriores MIPAS.

Nota-se um aumento significativo no período de 1945 até 1960, estabilizando em 8% até 1980. Na última década o percentual de contribuição para a faixa de até três salários mínimos oscilou entre 7,65% e 8%, permanecendo em 7,65% atualmente. Vale destacar o aumento significativo nas contribuições do empregador sobre a folha de salário, que começando do mesmo patamar que os assalariados chega, hoje, a 20%.

5.3 - O Problema Fiscal

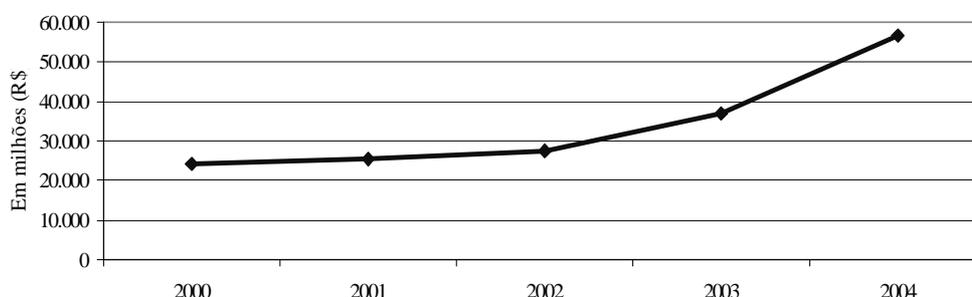
A Previdência Social brasileira se compõe de quatro blocos: a) o INSS, responsável pelas arrecadações de contribuições e pagamento de benefícios a ex-trabalhadores do setor privado formal¹²; b) sistema de servidores do Governo Central, responsável pelos inativos da União; c) sistemas dos servidores estatutários estaduais, responsável pelos inativos dessas esferas subnacionais e d) os fundos de pensões patrocinados pelas empresas privadas ou estatais que recolhem contribuições voluntárias de empregados e empresas participantes. (OLIVEIRA; BELTRÃO et al, 1997), As receitas previdenciárias, já descritas no capítulo 2, são, sobretudo,

¹² Ressalta-se que trabalhadores informais também podem contribuir para o INSS como contribuintes individuais. Assim como há também alguns empregados no serviço público, como empregados temporários, que também recolhem contribuição ao INSS.

advindas das contribuições de seus segurados. Os recursos da União, no entanto, são variáveis no tempo, já que esta é responsável por cobrir eventuais déficits nas contas previdenciárias.

O Gráfico 5.7 ilustra a participação da União a partir de 2000. Percebe-se que a participação cresce consideravelmente nos últimos anos. De 2000 a 2004 a União aumentou sua participação em mais de 100%.

Gráfico 5.7 - Transferências da União (Brasil - 2000/2004)
Em R\$ milhões de 2004 (IPCA)



Fonte: Ipadata / Elaboração: a autora

O fato de a receita de contribuição ser da ordem de grandeza do pagamento de aposentadorias e pensões no caso do INSS e muito inferior ao gasto previdenciário no caso dos servidores gera déficits significativamente superiores, em relação à despesa, neste último segmento. Enquanto que no caso dos servidores da União a despesa com inativos é de 2,0% a 2,5% do PIB e a receita de 0,0% a 0,5% do PIB, no INSS a despesa é da ordem de 7,0% a 7,5% do PIB e a receita de 5,0% a 5,5% do PIB. Nos dois casos tem-se uma diferença entre gastos e benefícios de aproximadamente 2,0%. Com tudo, se for levado em consideração que os benefícios da União atingem apenas a 01 milhão de pessoas, a análise sugeriria que o problema se localiza na esfera dos servidores. Porém, se observarmos a Tabela 5.1 percebe-se que trajetória das variáveis ao longo do tempo a conclusão será diferente. (GIAMBIAGI; MENDONÇA et al, 2004).

O aumento do gasto com inativos da União foi muito pronunciado entre 1991 e 1995, período em que ocorreu um “boom” de aposentadorias, em decorrência da implementação da

Constituição de 1988. A partir da segunda metade da década de 90, porém, o problema deixou de se agravar. (GIAMBIAGI; MENDONÇA et al, 2004).

Em contrapartida, os gastos com benefícios do INSS crescem sistematicamente a todo ano, com exceção do período 1993/94 e 1999/00. Entre 2000 e 2004 o valor acresceu mais de 1% do PIB.

Uma comparação da evolução das despesas do Governo Central entre 1995 e 2004 está ilustrada na tabela 5.2. Em 1995 o gasto com benefícios do INSS foi da ordem de 5,0% do PIB e representaram 28% do total do gasto, as despesas com pessoal representaram 31,8% dos gastos, sendo que deste percentual 13% foram destinados a inativos.

Tabela 5.1 - Despesa com benefícios do Governo Central (%) PIB (Brasil - 1988/2004)

Ano	INSS	Servidores Inativos da União	Soma
1988	2,5	1,0	3,5
1989	2,7	1,4	4,1
1990	3,4	1,4	4,8
1991	3,4	0,9	4,3
1992	4,3	1,1	5,4
1993	4,9	1,7	6,6
1994	4,9	2,0	6,9
1995	5,0	2,3	7,3
1996	5,3	2,2	7,5
1997	5,4	2,0	7,4
1998	5,8	2,2	8,0
1999	6,0	2,3	8,3
2000	6,0	2,2	8,2
2001	6,3	2,4	8,7
2002	6,5	2,4	8,9
2003	7,1	2,4	9,5
2004	7,3	2,4	9,7

Fonte: MPAS apud GIAMBIAGI; MENDONÇA et al, (2004).

Em 2004 os gastos com inativos representaram 2,4% do PIB e 10,9% dos gastos do Governo Central, já os benefícios com INSS representaram 7,3% do PIB e 33,2% do total dos gastos do Governo Central.

Tabela 5.2 - Composição do Gasto do Governo Central

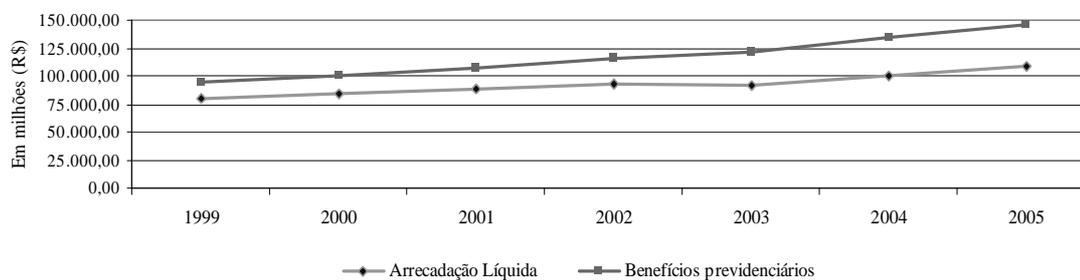
Composição	1995		2004	
	% PIB	% Gasto	% PIB	% Gasto
Benefícios INSS	5,0	28,4	7,3	33,2
Transferências Estados e Municípios	2,8	15,9	3,9	17,7
Pessoal	5,6	31,8	5,0	22,8
Ativos	2,9	16,4	2,5	11,4
Inativos	2,3	13,1	2,4	10,9
Transferências para pgto. Pessoal	0,4	2,3	0,1	0,5
Outros	4,2	23,9	5,8	26,3
Total	17,6	100,0	22,0	100,0

Fonte: STN apud GIAMBIAGI; MENDONÇA et al, (2004).

Já em 2005, os gastos com benefícios previdenciários do INSS foram da ordem R\$ 146 bilhões, representado assim, em torno de 7,5% do PIB. Considerando o período apontado os gastos com benefícios cresceram da ordem de mais de 100% desde 1999.

O Gráfico 5.8 ilustra o comportamento das despesas com benefícios e das arrecadações líquidas¹³ do RGPS. Desde o início do século XXI a diferença entre as despesas e receitas cresce sistematicamente, resultando numa crescente necessidade de financiamento da Previdência Social.

Gráfico 5.8 - Evolução da Arrecadação Líquida e da Despesa com Benefícios Previdenciários - (Brasil - 1999/2005)
Em R\$ milhões de 2005 (IPCA)



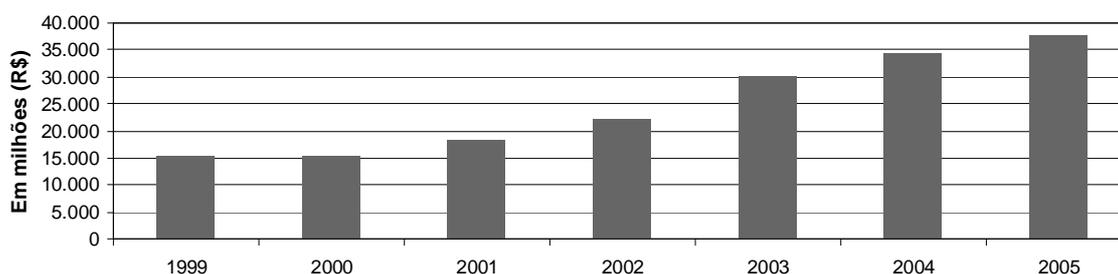
Fonte: Ipeadata / Elaboração: a autora

¹³ Por arrecadação líquida entende-se arrecadações brutas menos as Transferências a Terceiros.

Nos últimos anos houve um crescimento real da arrecadação líquida devido a melhoria no mercado de trabalho, possibilitando um aumento dos trabalhadores formais que, conseqüentemente, provocou impactos positivos diretos nas receitas previdenciárias correntes, bem como a aumento do teto do RGPS de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00 em 2004 e para R\$ 2.668,15 em 2005 que ampliou a base de contribuição e elevou as receitas correntes.

De acordo com o Gráfico 5.9, em 2005 a necessidade de financiamento da Previdência Social teve um aumento real de 10% em relação a 2004. Apesar do aumento em relação ao ano anterior, a taxa de crescimento da necessidade de financiamento foi consideravelmente inferior às taxas dos períodos anteriores, com exceção de 1999-2000. Destaca-se o período 2002-2003, com uma taxa de crescimento de 35%.

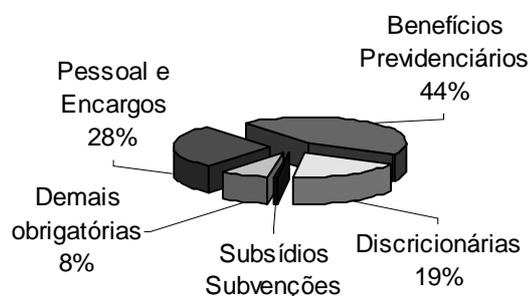
**Gráfico 5.9 - Evolução da Necessidade de Financiamento da Previdência Social
(Brasil - 1999/2005)
- Em R\$ milhões de 2005**



Fonte: Ipeadata / Elaboração: a autora

O percentual de participação dos benefícios previdenciários no Orçamento da União, previstas para 2006 está ilustrado no Gráfico 5.10. As despesas com o pagamento destes benefícios são da ordem de 44% dos gastos da União, representando assim a maior parte da composição da despesa corrente primária.

**Gráfico 5.10 - Composição da Despesa Corrente Primária
(Brasil 2006)**



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

Se por outro lado, for levado em consideração todo o Orçamento Anual da Seguridade Social, a situação não parece tão preocupante.

A tabela 5.3 abaixo ilustra o Orçamento Anual da Seguridade Social até o ano de 2004, com suas receitas e despesas. Note-se que desde 1995 a Seguridade Social apresenta um saldo superavitário e crescente. As despesas com benefícios da Previdência Social são responsáveis por 70% das despesas totais da Seguridade Social. Em contrapartida a maior parte da receita se dá através das arrecadações com o INSS, e também da COFINS

Tabela 5.3 - Orçamento Anual da Seguridade Social (1995-2004): R\$ milhões correntes

Especificação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Arrecadação	53,4	64,9	77,9	81,2	96,6	119,4	135,4	157,0	187,5	221,5
INSS	32,2	40,4	44,1	46,6	49,1	55,7	62,5	71,0	81,1	98,5
COFINS	15,2	17,9	19,1	18,7	32,2	39,9	46,4	52,3	57,8	77,3
IPMF/CPMF	0,2	-	6,9	8,1	8,0	14,5	17,2	20,4	23	26,4
CSLL	5,9	6,6	7,7	7,7	7,3	9,3	9,4	13,4	16,1	19,3
Despesas	52,2	61,2	69,0	74,8	81,1	91,5	104,9	120,1	143,9	169,9
Benef. Previd.	32,6	42,2	46,5	54,1	58,5	65,1	75,5	86,9	105,4	125,8
Custeio MPAS	2,3	2,2	2,0	2,5	2,2	2,5	2,6	2,8	2,9	4,07
Saúde	16,0	15,8	19,1	17,1	18,4	19,6	1,8	24,2	26,7	32,5
Assist. Social	1,3	0,9	1,4	1,2	2,1	4,3	5,0	6,1	6,7	7,6
Saldo	1,2	3,7	8,9	6,4	15,4	27,9	30,5	37,0	43,6	51,5

Fonte: SIAFI.

Elaboração: Ribeiro (2004). * Dados preliminares para 2004 compilados por ANFIP (2005).

Apud DAIN & MATIASCIC (2005)

5.4 – Algumas considerações do sistema previdenciário brasileiro

Tendo em vista os números apresentados pela pesquisa alguns fatores são relevantes e influenciam no (des)equilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro.

5.4.1 O direito das mulheres

A mulher brasileira, segundo Constituição de 1988, tem o direito a aposentadoria diferenciada dos homens, podendo se aposentar cinco anos antes dos homens, seja na aposentadoria por idade, seja no tempo de serviço. O direito a aposentadoria diferenciada baseia-se no princípio de que "a mulher deve ter uma compensação pelo ônus imposto pela maternidade". (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999)

Entretanto, este privilégio, apresenta um efeito fiscal nas contas previdenciárias, principalmente, considerando o fato de que, além de ter direito a uma aposentadoria precoce, as mulheres vivem mais que os homens, em média 7,8 anos (Tabela 5.4).

Tabela 5.4 – Esperanças de Vida ao Nascer (1991-2000)

Anos de referência	Ambos os sexos	Homens	Mulheres
1991	66,0	62,6	69,8
1998	68,1	64,4	72
1999	68,4	64,6	72,3
2000	68,6	64,8	72,6

Fonte: IBGE

Vale ressaltar que, além de viverem mais do que os homens, as mulheres são em maior quantidade, fato que deve ser levado em consideração já que esta diferença será em torno de 3 milhões de mulheres em 2010, e 6 milhões em 2050 (Tabela 5.5).

Tabela 5.5 - Projeção da População Residentes em 1º de julho (2010-2050)

Ano	Homens	Mulheres
2010	96.611.841	100.222.245
2020	107.253.243	111.824.486
2030	116.169.452	121.568.224
2040	122.712.665	128.705.341
2050	126.770.394	132.999.570

Fonte: Ipeadata / Elaboração: a autora

Tendo em vista as tendências demográficas fica evidente o problema que a aposentadoria precoce das mulheres acarretará nas contas previdenciárias.

Giambiagi (2004) defende que, uma forma de conciliar a demanda social da compensação pela "dupla jornada", com a necessidade de evitar novas pressões fiscais, pode ser por exemplo conservar a diferenciação, porém reduzir a diferença, de 5 para 2 anos, após uma certa fase de transição.

Considerando o fato de que o intuito da Constituição de 1988 seria compensar a mulher pela maternidade, e que nem todas as mulheres que se aposentam são mães, uma forma de compensá-las poderia ser o direito a uma licença maternidade mais longa, pois assim estaria beneficiando as mulheres que exerceram a maternidade.

5.4.2 O direito dos professores

Similar a análise do direito das mulheres, será a análise dos direitos previdenciários dos professores.

No RGPS, eles tem o privilégio de poder se aposentar por tempo de contribuição 05 anos mais cedo que os trabalhadores de outra profissão, sendo o benefício cumulativos com o benefício de 5 anos no caso das mulheres. Como estas podem se aposentar aos 30 anos de contribuição, isso significa que os professores do sexo feminino podem se aposentar com 25 anos de trabalho. O professor de primeiro e segundo grau é beneficiado pelo ônus de 5 anos concedido

na contagem de tempo na tabela de cálculo do fator previdenciário, que se soma a outros 5 anos no caso das professoras. (GIAMBIAGI; MENDONÇA et al, 2004).

Em se tratando dos servidores públicos, a reforma do Governo Lula, em 2003, estabeleceu que no RJU a idade mínima para a aposentadoria seria de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, mas conservou a redução de 5 anos no caso dos professores, que mesmo com a reforma continuam podendo se aposentar sem perdas aos 55 anos no caso dos professores e 50 anos no caso das professoras. (GIAMBIAGI; MENDONÇA et al, 2004).

A adoção de critérios diferenciados para a aposentadoria justifica-se por dois motivos: i) a categoria exerce atividades que representam danos inequívocos para a saúde e ela é modesta, em termos numéricos, de modo que um certo benefício, para um conjunto pequeno da população, pode ser custeado pela grande massa de contribuintes, representando um ônus infinitesimal para quem arca com esse custo. (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999)

No caso dos professores nenhuma das justificativas acima se aplica, pois sua atividade não representa danos à saúde e porque, muito pelo contrário, se trata de uma proporção bastante significativa da população, o que possibilita a extinção do privilégio para estes.

5.4.3 - A Idade Mínima

A introdução de uma idade mínima para a obtenção da aposentadoria é alvo de algumas discussões na literatura previdenciária.

Primeiro, conforme apresentado em capítulos anteriores, as últimas reformas da Previdência Social introduziram o fator previdenciário, que significou um grande passo também a medida que induz as pessoas a contribuírem por mais tempo. No entanto, de acordo com Giambiagi (2004), os indivíduos se aposentam sem perdas, ou seja, o fator previdenciário é igual a 01 aos 59 anos para os homens e 57 anos no caso das mulheres. Se a aposentadoria acontecer antes haverá perda de renda, e se depois, haverá ganhos desta mesma renda. Se por exemplo, uma mulher que começou a trabalhar aos 18 anos de idade, poderá se aposentar aos 48 anos, mas, com a introdução do fator previdenciário perderá parte da renda.

Em segundo lugar, a instituição de um limite de idade poderia prejudicar as classes de baixa renda, por ingressarem no mercado de trabalho mais cedo que os indivíduos de renda maior, que primeiro estudam para depois ingressarem no mercado de trabalho.

Por outro lado, é válido lembrar que, levando-se em conta que são as populações de maior renda que se aposentam por tempo de contribuição, a imposição de uma idade mínima teria um efeito distributivo duplamente favorável: a) um percentual maior das receitas do INSS seriam custeadas pelos contribuintes de maior renda, já que estes contribuiriam por mais tempo; b) o pagamento dos benefícios às classes de maior renda seriam menores, pois receberiam por menos tempo, ao se aposentar mais tarde. (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999)

O questionamento quanto a adoção de uma idade mínima é muito delicado, no entanto, não parece justo um indivíduo que começa a trabalhar aos 18 anos poder se aposentar, com a mesma idade que com o indivíduo que ingressou no mercado de trabalho aos 25 anos, mesmo em se tratando de uma pequena parcela da população.

A instituição do fator previdenciário, de certo modo, já pune os indivíduos que desejam se aposentar mais cedo.

CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO

Analisando o orçamento da Seguridade Social tem-se a impressão de que todas as contas deste orçamento não apresentam problemas, pois este orçamento vem apresentando um saldo superavitário nos últimos anos. No entanto, o problema encontra-se na análise específica da Previdência Social em que suas arrecadações não geram saldo suficiente para financiar seus benefícios.

O orçamento de Previdência Social brasileira há muito se encontra numa situação de desequilíbrio fiscal, fruto de ações benevolentes instituídas, principalmente, com a Constituição de 1988, e de outros fatores apresentados na pesquisa.

Mesmo levando-se em consideração todas as medidas, citadas no presente trabalho, a fim de diminuir o ônus do orçamento fiscal nas contas públicas ainda é considerável a necessidade de financiamento do setor público no que diz respeito a Previdência Social. Todavia, toda a sociedade arca com os custos do sistema previdenciário, já que este faz parte do orçamento da Seguridade Social, que gera grande parte de suas receitas através de tributos.

Considerando o sistema de repartição simples adotado pelo país, o número de contribuintes do sistema já não é mais suficiente para manter seus inativos sem a participação efetiva do Estado, tendo este que destinar parte de seus recursos para o financiamento da Previdência Social. Ressalta-se que a participação do Estado cresce sistematicamente a cada ano em detrimento da relação inativos/ativos e dos demais fatores apresentados na pesquisa.

É importante salientar que a Previdência Social, mesmo num regime de repartição simples, trata-se de um seguro, na qual somente os segurados deveriam ter direito ao benefício. Entretanto, o Estado chama para si a responsabilidade de atender aos indivíduos que não apresentam condições, comprovadamente, de se manter.

Diante da atual situação algumas medidas apontadas na pesquisa, como a adoção de uma idade mínima, redução do diferencial de idade entre homens e mulheres ajudariam a manter o atual sistema de repartição a fim de evitar um esgotamento do sistema.

Contudo, a situação deficitária da Previdência Social, e o impacto de seu saldo nas contas públicas poderiam ser reduzidos através de políticas de crescimento econômico do país, pois haveria mais geração de empregos, conseqüentemente menos pessoas no mercado informal; os indivíduos poderiam destinar maior parte de sua renda à poupança, fazendo assim seguros de

previdência complementares, ficando menos pessoas totalmente dependentes das contribuições da Seguridade Social.

Por outro lado, melhores condições de vida impactariam numa expectativa de vida maior, o que também representaria problemas nas contas previdenciárias.

Do ponto de vista dos contribuintes, a cada período se torna mais difícil ter direito ao benefício previdenciário conquistado quando ativo, pois as medidas a fim de diminuir o déficit são, geralmente, no intuito de restringir a obtenção deste direito.

Entretanto, se de um lado o saldo deficitário da Previdência Social parece precisar de medidas a fim de diminuí-lo, de outro, não se pode deixar de considerar que ela é um importantíssimo mecanismo de distribuidor de renda no país, essencial para o equilíbrio socioeconômico. Assim a análise do sistema previdenciário brasileiro se torna, de certa forma delicada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ALMEIDA, Sandra Cristina Filgueiras de. **Histórico de reformas mudanças realizadas na previdência social**. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/diretoria/conleg/RelatoriosEspeciais/300338.pdf>>. Acessado em dez/2005.
- AMARO, Meiriane Nunes. **O processo de Reformulação da Previdência Social brasileira**. 2000. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br/processolegislativo.pdf>>. Acessado em fev/2006.
- BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 3. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- CONJUNTURA SOCIAL. **Crescimento, Emprego e Previdência**. Vol. 11, N. 2. Brasília, abr-jun, 2000.
- DAIN, Sulamis & MATIJASCIC, Milko. **“Seguridade Social, Salário Mínimo e Finanças Públicas: as aparências enganam”**. Seminário Salário Mínimo e Desenvolvimento na UNICAMP, Campinas, 28 e 29 de Abril de 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/estudiosospesquisadores/salariominimo/Textos/t10.pdf>> Acessado em jan/2006.
- DORNBUSCH, Rudiger e FISCHER, Stanley. **Macroeconomia**. 2. ed. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Radar Social**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar/introducao.pdf>>. Acessado em: out/2005.
- GIAMBIAGI, Fábio, MENDONÇA, João Luis, BELTRÃO, Kaizô I., ARDEO, Vagner L. **“Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?”**. Texto para Discussão nº 1.050. Rio de Janeiro, IPEA: 2004.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Previdência Social**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acessado em: set/2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Orçamento 2006**. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2006/050831_principais_quadros.pdf>. Acessado em: mar/2006.

MIRANDA, Roberto Boueri. **Três Modelos Teóricos para a Previdência Social**. Texto para discussão n° 516. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A dívida da união com a previdência Social: uma perspectiva histórica**: texto para discussão n° 638. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. **Reforma da Previdência**: texto para discussão n° 508. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; LUSTOSA, Bernardo Junqueira. **Fontes de financiamento da seguridade social brasileira**. Texto para discussão n° 342. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de. **Proposta de um referencial Básico para a discussão da Seguridade Social**. Texto para discussão n° 251. Rio de Janeiro: IPEA, 1992.

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