



UFSC/EPS – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

ALOYSIO AUGUSTO SIMONASSI

**ESTUDO DOS PROBLEMAS GERENCIAIS, ESTRUTURAIS E
CONJUNTURAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL: 1985 a
1998**

FLORIANÓPOLIS
2003

ALOYSIO AUGUSTO SIMONASSI

**ESTUDO DOS PROBLEMAS GERENCIAIS, ESTRUTURAIS E
CONJUNTURAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL: 1985 a
1998**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Antônio Diomário de Queiroz, Dr.

FLORIANÓPOLIS
2003

Ficha Catalográfica

SIMONASSI, Aloysio Augusto. **Estudo dos problemas gerenciais, estruturais e conjunturais da Previdência Social do Brasil: 1985 a 1998.** Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2003.

141p.

Dissertação: Mestrado em Engenharia de Produção

Orientador: Antônio Diomário de Queiroz, Dr.

I. Universidade Federal de Santa Catarina

II. Título

ALOYSIO AUGUSTO SIMONASSI

**ESTUDO DOS PROBLEMAS GERENCIAIS, ESTRUTURAIS E
CONJUNTURAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL: 1985 a 1998**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Prof. Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador PPGE

Banca Examinadora:

Prof. Antônio Diomário de Queiroz, Dr.
Orientador

Profa. Ana Maria Benciveni Franzoni, Dra.

Prof. Édis Maria Lapolli, Dra.

Aos amigos e colegas de trabalho que colaboraram através de sua experiência no trato da causa previdenciária e tornaram possível este estudo. A todas as pessoas que, mesmo lutando contra muitas e sérias adversidades, fazem com que a Previdência Social atinja seus objetivos, atendendo principalmente àqueles que dela necessitam. Aos que se engajarem nessa causa, transformam suas idéias e sonhos em projetos reais, ajudando a construir uma sociedade mais digna e honrada e que de maneira significativa estão mudando o curso da história previdenciária no Brasil. Que um dia tenham o reconhecimento de que são merecedores.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, nosso Pai Todo Poderoso, pela oportunidade, pela inteligência, pela saúde, fatores fundamentais para que pudéssemos atingir esse objetivo tão almejado

A todos os professores por estarem sempre disponíveis em elucidar nossas dúvidas, que não foram poucas, pelos esclarecimentos que muito contribuíram na elaboração, execução e finalização deste trabalho.

Ao Professor Antônio Diomário de Queiroz, meu orientador, pela preciosa colaboração na realização deste trabalho, sem a qual dificilmente teríamos chegado a este estágio final.

À professora Édis Mafra Lapoli e ao professor José Lucas Pedreira Bueno pela paciência, não nos deixando esmorecer, sempre incentivando quando fraquejávamos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade de realização deste Mestrado.

À Fundação Educacional Presidente Castelo Branco e em especial ao professor Ailton Dalmásio, pela oportunidade de realizarmos este curso de Mestrado.

Ao professor Edson Campos por ter me aberto o caminho do conhecimento, pelo incentivo, apoio, entusiasmo e colaboração na orientação dos meus estudos e pesquisas.

E um agradecimento muito especial à minha esposa, mulher, companheira, parceira e cúmplice Dorvina Auxiliadora e meus queridos filhos Igor e Icaro, pelo apoio amplo, geral e irrestrito em todos os momentos da minha vida, pelo carinho e paciência que tiveram durante o desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu inesquecível pai Ettore Simonassi, que com certeza está lá em cima vibrando com esta conquista, a minha mãe Arlinda Neves, presente em todas as horas e de maneira especial ao meu irmão Abianor, um dos principais responsáveis por termos chegado até aqui. Obrigado também ao irmão Ademilson.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	10
LISTA DE QUADROS	11
RESUMO	12
ABSTRACT	13
1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Problematização	16
1.2 Objetivos da Pesquisa	17
1.2.1 Objetivo Geral	17
1.2.2 Objetivos Específicos	18
1.3 Justificativa da Pesquisa	18
1.4 Delimitação da Pesquisa	20
1.5 Metodologia da Pesquisa	20
1.6 Limitações da Pesquisa	21
1.7 Etapas da Elaboração do Trabalho	22
2 REVISÃO DE LITERATURA	23
2.1 Considerações Iniciais	23
2.2 Gestão	24
2.2.1 Controles de Gestão	28
2.2.2 Controle Financeiro de Gestão	30
2.3 Incursão Histórica da Previdência Social no Brasil – fundamentos do Desequilíbrio	32
2.4 Custo da Previdência Social Pública	37
2.4.1 Modelo de Financiamento	37
2.4.2 Fontes de Financiamento da Seguridade Social	40
2.5 Aspectos da Experiência Internacional	43
2.5.1 Inglaterra	43
2.5.2 Chile	44
2.5.3 Argentina	46
2.5.4 França	47
2.5.5 Suécia	49
2.5.6 Canadá	50
2.5.7 México	51
2.5.8 Estados Unidos	53
2.5.9 Considerações	56
3 REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: 1985 A 1998	57

3.1	Reforma da Previdência no Governo Sarney – 1985/1988	57
3.1.1	O Contexto Geral	57
3.1.2	Diagnóstico	58
3.1.3	Objetivos da Reforma do Governo Sarney	60
3.1.4	Propostas e Ações Efetivas	62
3.1.5	Principais Dificuldades	66
3.2	Reforma da Previdência no Governo Collor – 1990/1992	66
3.2.1	O Cenário Geral	66
3.2.2	Diagnóstico	67
3.2.3	Objetivos	68
3.2.4	Propostas e Ações Efetivas	69
3.2.5	Principais Problemas	71
3.3	A Reforma da Previdência no Governo Itamar – 1992/1994	72
3.3.1	Cenário Geral	72
3.3.2	Diagnóstico	72
3.3.3	A Crise Gerencial	73
3.3.4	A Crise Conjuntural	74
3.3.5	A Crise Estrutural	75
3.3.6	Objetivo	75
3.3.7	Propostas e Ações Efetivas	76
3.4	A Reforma da Previdência no Governo FHC – 1995/1996	77
3.4.1	Cenário Geral	77
3.4.2	Caracterização da Situação	78
3.4.3	Gerencial	79
3.4.4	Estrutural	81
3.4.5	Objetivo da Reforma	82
3.4.6	Propostas e Ações Efetivas	83
3.4.6.1	Propostas	83
3.4.6.2	Ações Efetivas	86
3.4.6.3	Principais Dificuldades	90
4	PRINCIPAIS PROBLEMAS QUE GERAM DESEQUILÍBRIOS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO BRASIL	91
4.1	Considerações Iniciais	91
4.2	Benefícios x Salário Mínimo	91
4.3	Crescimento do Mercado Informal e Desemprego	96
4.4	O Envelhecimento da População Brasileira	101
4.4.1	Envelhecimento e Aposentadoria	102
4.4.2	Idade Mínima	105

4.4.3 Deteriorização da Relação Ativos/Inativos.....	109
4.4.4 Servidor Público	111
4.5 Considerações do Capítulo	114
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
5.1 Conclusões	116
5.2 Recomendações para Trabalhos Futuros	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121
ANEXOS	126

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Processo da Gestão	15
FIGURA 2	Processo de Transformação	19
FIGURA 3	Estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social	24
FIGURA 4	Estrutura do Instituto Nacional de Seguro Social	25
FIGURA 5	Participação do Mercado Informal	98

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Perspectivas de Controle	18
QUADRO 2	Evolução do Saldo Previdenciário – INSS em R\$ bilhões	73
QUADRO 3	Reforma da Previdência para o Regime Geral da Previdência Social	83
QUADRO 4	Reforma da Previdência para o Setor Público	85
QUADRO 5	Evolução das Taxas de Fecundidade no Brasil	100
QUADRO 6	Esperança de Vida ao Nascer Estimadas e Projetadas – Brasil – 1950/2015	101
QUADRO 7	Esperança de Vida por Idade	102
QUADRO 8	Idade Mínima para Aposentadoria em Diversos Países	104
QUADRO 9	População Estimada (em milhões) de 1950 a 2050 e Participação dos Idosos no Total da População (%)	105
QUADRO 10	Resultado da Previdência do Servidor Público	111
QUADRO 11	Evolução do Número de Contribuintes e Beneficiários do INSS e do Sistema Todo – 1995 – 2020	112

RESUMO

SIMONASSI, Aloysio Augusto. **Estudo dos problemas gerenciais, estruturais e conjunturais da Previdência Social do Brasil: 1985 a 1998.** Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2003.

A Previdência Social é tema de fundamental importância nas economias modernas. Estudar a Previdência Social do Brasil, constitui-se num desafio permanentemente renovado. Assim, o presente estudo tem como objetivo geral analisar o processo de gestão da Previdência Social no Brasil, visando identificar os principais problemas gerenciais, estruturais e conjunturais vivenciados por esta - especialmente no período de 1985 a 1998 - e que contribuíram, para sua falta de eficácia e conseqüente descrédito junto à população brasileira. A Previdência Social Pública tem por finalidade assegurar meios indispensáveis de manutenção a seus segurados e aos dependentes destes, em virtude da incapacidade, reclusão, morte, idade avançada e tempo de serviço. Todavia, ela freqüentemente se vê envolta em *déficits* estruturais. Constatou-se ao longo do estudo que a crise iminente do sistema previdenciário brasileiro, tem sua origem, em grande parte, em problemas conceituais, devido às funções que lhe acabam sendo atribuídas, incompatíveis com a sua forma de financiamento. Dentre os maiores problemas que assolam o sistema de Previdência Social do Brasil, está o declínio da proporção de ativo/inativo que vem ocorrendo nas últimas décadas, bem como, a má gestão administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social, Problemas gerenciais, estruturais e conjunturais.

ABSTRACT

SIMONASSI, Aloysio Augusto. **Study of the managerial, structural and conjunctural problems of the Social welfare of Brazil: 1985 the 1998.** Florianópolis, UFSC, Program of Pós-Graduação in Engineering of Production, 2003.

The Social welfare is subject of basic importance in the modern economies. To study the Social welfare of Brazil, consists in a challenge permanently renewed. Thus, the present study it has as objective generality to analyze the process of management of the Social welfare in Brazil, being aimed at to identify the main management, structural and conjectural problems especially lived deeply by this - in the period of 1985 the 1998 - and that they had contributed, for its lack of effectiveness and consequence together discredit to the Brazilian population. The Public Social welfare has for purpose to assure indispensable ways of maintenance its insured and to the dependents of these, in virtue of the incapacity, reclusion, death, advanced age and time of service. However, it frequently sees inviolate in deficits structural. It was evidenced the long one of the study that the imminent crisis of the Brazilian providence system, has its origin, to a large extent, in conceptual problems, had to the functions that finish being attributed to it, incompatible with its form of financing. Amongst the biggest problems that devastate the system of Social welfare of Brazil, it is the decline of the ratio of Aptiva/inactive that comes occurring in the last decades, as well as, the harm the bad administrative management.

KEY WORDS: Social welfare, managerial, structural and conjunctural Problems

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social é tema de fundamental importância nas economias modernas. Conforme Andrade (1999, p.1), estudar a Previdência Social do Brasil, constitui-se num desafio permanentemente renovado. “Elegê-lo, equívale a reconhecer e, sobretudo enfrentar a complexa trajetória de sua conexão, desde a origem com a consolidação da face pública do Estado no Brasil”.

A base mais profunda da questão previdenciária, atingindo níveis mundiais, diz respeito aos alicerces institucionais da técnica protetiva. O principal deles é caracterizar os objetivos da Previdência Social definindo-os hodiernamente, estabelecê-los em campos circunscritos, como apenas substituir os ingressos do trabalhador ou, numa atuação mais ampla, seja em forma efetiva de redistribuição de renda.

Quanto ao papel do Estado, destaca-se que, antes de 1883, nos primórdios do seguro social, o Estado interveio e, expropriando o indivíduo com a contribuição, assumiu os encargos administrativos. As técnicas de proteção vigentes pertenciam à iniciativa privada e não dependiam do Estado (ANDRADE, 1999).

A magnitude do empreendimento, a decisão de enquadrá-lo entre os direitos públicos, a normatização por via legal, exigiram a presença do Estado. A partir deste fato histórico aceitou-se que, organizar a Previdência Social é tarefa do governo, não obstante ser aquela uma instituição e um patrimônio do indivíduo.

Assim, pode-se dizer que, em 1923, o Brasil baseou-se na legislação argentina de 1922, que havia imitado a chilena, de 1921, que reproduzira a da Inglaterra de 1912. A importância de modelos, aprioristicamente selecionados é proveitosa às nações em desenvolvimento, mas adotar pura e simplesmente situações incompatíveis com a realidade nacional é contraproducente. Tal transposição só seria válida se fosse encontrado um país com as mesmas características para, então, extraírem-se os conhecimentos úteis adotáveis.

Não é o caso do Chile, nem da Argentina e muito menos do Brasil. Assim, os problemas foram surgindo.

Os primeiros sintomas das dificuldades nacionais emergiram após a unificação dos institutos de Previdência. Em 1973, a legislação básica foi reformulada, alternando-se os limites, a base de cálculo, alíquotas, critérios de concessão e valor dos benefícios. Vivia-se o milagre econômico dos anos 70. Porém, com o primeiro impacto do petróleo, já em 1975, o legislador foi obrigado a rever muitas de suas pretensões políticas não cimentadas no realismo atuarial e financeiro. Benefícios foram minorados e estabeleceram-se critérios mais rígidos para a concessão de prestações. O governo brasileiro abandonou, de longa data, o cálculo atuarial, aperfeiçoando o regime orçamentário, isto é, circunscrevendo as despesas conforme a realização da receita (STEPHANES, 1994).

Neste sentido, complementa Stephanes (1994) que a Previdência Social passou a oferecer um elenco de benefícios muito amplo, com alguns não mais se ajustando aos dias atuais, e outros criados sem as respectivas fontes de custeio. O autor destaca que, as fontes que acabaram causando esses desequilíbrios são várias: gerenciais, conjunturais e estruturais. Entre os problemas gerenciais, tem-se que um grande número de trabalhadores passou a ter o direito a benefícios de aposentadoria, sem ter contribuído para isso. No entanto, os maiores focos de pressão continuam sendo os privilégios outorgados a várias classes, não apenas as aposentadorias precoces, mas também acréscimo de valor no cálculo das aposentadorias, principalmente no caso de alguns servidores públicos.

Dado o exposto, destaca-se porém que não é fácil encontrar informações concretas sobre as propostas em andamento, sobre reformas na Previdência Social. Ouve-se falar disso e consta daquilo. Sendo que, não há elementos válidos referentes a estudos nesse sentido. A matéria vem sendo discutida em eventos e na mídia principalmente por defensores da privatização e da manutenção do *status quo*, ou seja, permanecer a Previdência Social com o Estado.

1.1 Problematização

Conforme Pereira (2001), a Previdência Social Pública tem por finalidade assegurar meios indispensáveis de manutenção a seus segurados e aos dependentes destes, em virtude da incapacidade, reclusão, morte, idade avançada e tempo de serviço. No entanto as incertezas em relação ao seu conceito, definido através de uma fronteira tênue, têm permitido aos governos a modificação da legislação, para adaptá-la aos objetivos políticos próprios. Sustentados então em leis que lhes eram favoráveis, passaram a gerenciar um volume incomparável de recursos, permitindo o favorecimento de segmentos específicos da sociedade. Ao tentar dar cobertura a toda a população, o sistema previdenciário começou a “tropeçar em seus próprios passos”, tornando-se um gigante ineficiente.

Para Stephanes (1998) a falta de visão gerencial, aliada ao pouco conhecimento dos fundamentos previdenciários, e a liberdade para legislar colaboraram para a construção de vários regimes precários no setor público. A unificação dos IAPs, em 1967, transformou o órgão gestor da Previdência Social em uma gigantesca máquina administrativa. Esta, logo revelou-se incapaz de administrar recursos vultuosos, poder aplicá-los, pagar 28 milhões de beneficiários, fiscalizar 6 milhões de empresas e controlar 38 milhões de contribuintes individuais. Só muito recentemente e, de forma precária, foram agregados os conhecimentos e vantagens da informática.

Quando veio a tona o desequilíbrio das contas, os problemas gerenciais e os privilégios passaram a ser a crítica principal da sociedade, dando origem às propostas do governo de reforma da Previdência. Salienta-se que, quando é mencionado o termo gerencial neste estudo, não se refere somente a problemas de ineficiência administrativa, mas também, e principalmente, aos equívocos na adequação das fontes aos benefícios.

Esse quadro caótico, associado a uma relevância econômica sobre o social e a sublimação dos ideais de defesa do trabalhador criou condições especialíssimas para que grupos econômicos comesçassem, através da mídia, a transmitir a conclusão de que, substancialmente, a Previdência Social é inviável no mundo e no Brasil. Que sua entropia é autodestruidora e, talvez, a

iniciativa privada fosse a solução. Esta última não sofreria os efeitos da inflação, dificuldades de administração e não teria, à sua frente, questões estruturais e conjunturais a deslindar.

Stephanes (1994, p. 15) ressalta que há quase duas décadas, que:

não há dúvida de que os problemas da Previdência Social transcendem a sua exclusiva responsabilidade, mas é certo também que antes de tentar soluções externas os seus administradores devem resolver os problemas internos, ou então atacá-los simultaneamente. Neste particular, deve-se destacar a capacidade gerencial e a seriedade nas intenções, binômio em que reside o grande problema da administração pública do Brasil e, por via de consequência, da própria Previdência Social.

Diante dessas constatações, pressupondo-se que nosso sistema está envelhecido e precisa de sistemática reestruturação, desenvolveu-se este estudo, de forma a contribuir com a identificação dos empecilhos à uma gestão previdenciária eficiente. Para isso foi colocada e respondida a seguinte questão de pesquisa: Quais os principais problemas geradores do desequilíbrio da gestão da Previdência Social no Brasil?

1.2 Objetivos da Pesquisa

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de gestão da Previdência Social no Brasil no período de 1985 a 1998, visando identificar os principais problemas gerenciais, estruturais e conjunturais vivenciados por esta ao longo de sua existência e que contribuíram para sua falta de eficácia e consequente descrédito junto à população brasileira.

1.2.2 Objetivos específicos

- Levantar os antecedentes históricos da Previdência Social Brasileira, bem como sua estrutura atual;
- Discutir os problemas gerenciais, conjunturais e estruturais da Previdência Social brasileira;
- Apresentar alguns aspectos ideológicos e políticos das propostas de reforma apresentadas pelo Governo a partir da democratização.

1.3 Justificativa da Pesquisa

Alguns estudos sugerem que até o ano 2030 o sistema de seguridade social americano deve estar comprometido Feldstein e Samwick (*apud* ELLERY JUNIOR e BUGARIN, 2001) bem como o dos principais países europeus e do Japão. No Brasil, a incapacidade de financiar os gastos com Previdência já é uma realidade. Em 1998 o caixa da Previdência foi o maior responsável pelo déficit primário da União e, em 1999, apesar dos esforços fiscais, a Previdência apresentou um déficit próximo a R\$ 30 bilhões, excluindo-se as despesas financeiras, o maior responsável pela dificuldade do ajuste fiscal do país. No primeiro semestre de 2002 as despesas da Previdência Social superaram as receitas em R\$ 6,801 bilhões. Diante deste quadro, o Governo já admite elevar a estimativa do déficit acumulado para 2002, cuja previsão atual é de R\$ 16,6 bilhões (NOTÍCIA COMENTADA, 2002).

Diante deste contexto, destaca-se que a Previdência Social é uma técnica de proteção social cujos princípios filosóficos, jurídicos e técnicos não são estratificáveis no tempo, acompanhando as modificações econômicas, sociais e culturais de cada país. Ainda não se conhece uma solidariedade internacional ou canais que tornem possíveis os canais comunicantes que a universalizem.

O estudo da Previdência Social é de vital importância, uma vez que à medida que o tempo passa as necessidades sociais evoluem. Em seu surgimento não se conhecia, por exemplo, o direito ao lazer, e hoje, esta é uma posição a ser considerada pelos especialistas como um direito novo. O bem-estar social definitivo não pode ser definido experimentando processos de adaptação à realidade sócio-econômica e cultural de cada sistema. Assim, permanentemente, pelo menos a cada decênio, os modelos têm de ser reavaliados face às circunstâncias locais, se elas revelarem-se diferentes da época do estabelecimento dos preceitos sociais.

Stephanes (1994) alerta que a Previdência Social, além de sua responsabilidade essencial no campo do seguro social, assistência à saúde e assistência social, é um dos setores mais fortemente pressionados pelo processo de crescimento do país. Diversos fatores traduzem essas pressões, alguns componentes do próprio setor social, outros dependentes do econômico e do político, mas todos influentes nos serviços da Previdência e assistência Social e por eles influenciados.

Velloso et al. (1995) argumentam que as propostas de uma reforma devem atentar não só para o princípio de viabilidade, mas também, com igual ou maior ênfase, para os aspectos da equidade. A contribuição precisa ser estabelecida de acordo com a capacidade de cada indivíduo, e a retribuição deve ser proporcional a essa mesma contribuição. É fundamental que fique claro quem paga, quanto paga, quem recebe e quanto recebe. Quando isso não ocorre, determinadas pessoas ou grupos de pessoas estarão usufruindo vantagens para as quais não contribuíram devidamente.

Sendo assim, este estudo analisa a gestão previdenciária brasileira, destacando a emergência de iniciativas inovadoras promovidas pelo governo federal, as quais devem contrapor-se a algumas das características críticas do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil. Conforme Farah (1999, p.3):

(...) tais iniciativas revelam que alguns passos têm sido dados pela administração pública no país, no sentido da ampliação e consolidação da cidadania, implicando a articulação de mudanças nas formas de gestão a mudanças no próprio conteúdo das políticas previdenciárias. Num momento fortemente marcado pelo descrédito com relação à ação estatal, em que determinadas práticas viciadas do setor público tendem a ser vistas como parte da própria natureza do Estado, é importante chamar a atenção para alternativas de ação estatal formuladas e implementadas em todo o país, as quais respondem a demandas hoje postas por

segmentos expressivos da sociedade brasileira e que sugerem um movimento de busca de superação tanto das práticas clientelistas e particularistas como da inércia burocrática que nos últimos anos haviam se tornado, no imaginário coletivo, sinônimo da administração estatal.

1.4 Delimitação da Pesquisa

Diante dos objetivos propostos, a pesquisa está delimitada ao ambiente da Previdência Social Pública no Brasil.

Em se tratando de uma pesquisa descritiva, citam-se os problemas conjunturais e estruturais da Previdência, no entanto a ênfase no trabalho, é dada aos problemas gerenciais desta. A escolha deveu-se ao fato do pesquisador acreditar que a má gestão previdenciária é a maior causa dos desequilíbrios nas suas contas.

1.5 Metodologia da Pesquisa

Dissertação de mestrado é um estudo minucioso que se propõe a esgotar determinado tema relativamente restrito (FERREIRA, 1999, p. 136). Deve evidenciar conhecimento da literatura existente e a capacidade de investigação do candidato.

Este item refere-se ao delineamento de pesquisa desta dissertação, ou seja, ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação, quanto a previsão de análise (GIL, 2000); visando nortear a pesquisa desenvolvida.

Assim, segundo Gil (2000), a pesquisa deve ser entendida como o processo de utilização de meios científicos para a solução dos problemas propostos.

De acordo com os meios utilizados, a presente pesquisa pode ser designada bibliográfica, haja vista as características e a natureza do problema que se procura estudar. Optou-se, por se tratar de um estudo de caráter descritivo e explicativo, por procurar buscar o entendimento do fenômeno como

um todo. Para Richardson (1985, p.26), têm-se “estudos descritivos, quando se deseja descrever as características de um fenômeno. Estudos explicativos, quando se deseja analisar as crenças ou conseqüências de um fenômeno”.

De acordo com Gil (2000, p.63), pesquisa bibliográfica “é aquela em que os dados são obtidos de fontes bibliográficas, material elaborado com a finalidade explícita de ser lido”. As pesquisas bibliográficas referem-se, portanto a uma modalidade específica de documentos, que são as obras escritas em editoras, comercializadas em livrarias e classificadas em bibliotecas, como livros, jornais, revistas e periódicos. Segundo Fachin (1993, p.102)

“a pesquisa bibliográfica diz respeito ao conjunto de conhecimentos humanos reunidos nas obras. Tem como base fundamental conduzir o leitor a determinado assunto e à produção, coleção, armazenamento reprodução, utilização e comunicação das informações coletadas para o desempenho da pesquisa”.

Esta será embasada em material já publicado pertinente ao tema, para formar uma visão conceitual, com aspectos práticos de utilização e domínio dos elementos em questão.

Assim, pode-se dizer que a pesquisa bibliográfica visa situar o pesquisador quanto ao assunto escolhido, através da revisão de literatura, onde ele passa a ter conhecimento de outros trabalhos já publicados na área.

Dado o exposto, seguindo as orientações básicas de estruturação do pensamento científico, elaborar-se-á um quadro teórico referencial, de forma a prover atualização do tema.

1.6 Limitações da Pesquisa

As limitações deste estudo estão ligadas diretamente à dificuldade da consecução de material atualizados a cerca do tema em questão. Principalmente, no que se refere a dados financeiros, sobre as contas da Previdência. Sendo assim, em alguns momentos do trabalho, é comum a menção de dados anteriores a 1997. Isso se deve à escassez de material atualizado.

Destaca-se também que o intuito deste trabalho não é o de elaborar uma proposta fechada de reforma da Previdência Social. Este se limita a identificar as lacunas deixadas pelos sistemas previdenciários anteriores (e atual), os principais problemas que geram desequilíbrios no sistema previdenciário do Brasil, com ênfase nos gerenciais.

1.7 Etapas da Elaboração do Trabalho

Quanto à sua estrutura, este trabalho está composto de cinco capítulos, da seguinte forma:

A dissertação foi desenvolvida iniciando-se com esta parte introdutória, onde se contextualiza o tema do trabalho, definindo o objetivo geral e os específicos e a justificativa da pesquisa. Apresenta, também, a metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa, para que seu resultado possa ser considerado como conhecimento científico.

O segundo capítulo apresenta uma revisão dos macroconceitos utilizados como referencial antecedentes históricos da Previdência Social no Brasil, suas atribuições principais, gestão e gestão pública.

O terceiro capítulo traz aspectos das reformas previdenciárias pós 1985, enfocando aspectos da Reforma da Previdência no Governo Sarney – 1985/1988, da Reforma da Previdência no Governo Collor – 1990/1992, da Reforma da Previdência no Governo Itamar – 1992/1994 e da Reforma da Previdência no Governo FHC – 1995/1996.

No capítulo quatro, abordam-se os principais problemas que assolaram a gestão previdenciária no Brasil, ao longo de sua existência e persistem até a atualidade. O quinto capítulo apresenta as conclusões finais do pesquisador e as recomendações para trabalhos futuros.

Por fim são apresentados as referências bibliográficas e os anexos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Considerações Iniciais

A Previdência Social é uma forma de substituição do salário, quando o trabalhador para de trabalhar por motivo de doença, velhice, invalidez, ou morte deixando familiares que dependiam dele. Para os trabalhadores de salários mais altos a substituição nem sempre é total. Além disso, a Previdência reforça o salário em alguns casos. A Previdência Social se caracteriza principalmente por ser uma modalidade especial de seguro, uma forma de poupança coletiva e um serviço público.

A Previdência Social tem por finalidade assegurar meios indispensáveis de manutenção a seus segurados e aos dependentes destes, em virtude da incapacidade, reclusão, morte, idade avançada e tempo de serviço. No entanto as incertezas em relação ao seu conceito, definido através de uma fronteira tênue, têm permitido aos governos a modificação da legislação, para adaptá-las aos objetivos políticos próprios. Sustentados então em leis que lhes eram favoráveis, passaram a gerenciar um volume incomparável de recursos, permitindo o favorecimento de segmentos específicos da sociedade. Ao tentar dar cobertura a toda a população, o sistema previdenciário começou a tropeçar em seus próprios passos, tornado-se um gigante ineficiente.

Neste sentido, Médici (1994) relata que a crise do sistema previdenciário brasileiro tem sua origem, em grande parte, nos problemas de gestão da Previdência Social, extremamente burocratizada, administração precária e ineficiente. Logicamente com todos estes atributos os resultados são desastrosos com custos operacionais altos, fiscalização deficitária devido a fatores que vão desde a falta de fiscais para realização de um serviço adequado que facilitam as fraudes e sonegações, até a falta de informatização do sistema, ferramenta hoje indispensável para se obter um trabalho eficaz. Outro ponto a considerar é o problema conceitual, devido às funções que lhe acabaram sendo atribuída, incompatível com a sua forma de financiamento.

Sendo assim, neste primeiro capítulo, inicialmente apresentam-se alguns conceitos sobre gestão e controle de gestão, com o intuito de elucidar aspectos que serão discutidos no decorrer do trabalho. E dar-se-á ênfase aos desequilíbrios gerados no sistema previdenciário brasileiro por problemas gerenciais, aproveitando para apresentar como o sistema brasileiro acabou ficando tão complexo. O enfoque principal consiste em delinear o sistema como um todo de forma resumida. Assim, a seguir apresentam-se alguns números introdutórios sobre os desequilíbrios dos vários regimes de Previdência Social do Brasil, os quais foram gerados principalmente por equívocos cometidos ao longo da história.

2.2 Gestão

As organizações estão, continuamente, expostas a pressões ambientais, e precisam manter certo equilíbrio em suas relações com o ambiente, de modo a garantir sua continuidade e o cumprimento de sua missão. Diante deste contexto, evidencia-se a existência de alguma energia no sistema empresa que o impulsiona em todas as suas atividades. Segundo Matarazzo (1998), trata-se da gestão empresarial responsável por sua dinâmica, pela qualidade de suas respostas ao ambiente, pela manutenção de um equilíbrio em sua estrutura, bem como pela definição de seus objetivos.

Complementa o autor, que a gestão caracteriza-se pela atuação em nível interno da empresa que procura otimizar as relações recursos-operações-produtos/serviços, considerando as variáveis dos ambientes externo e interno que empatam as atividades da empresa, em seus aspectos operacionais, financeiros, econômicos e patrimoniais.

As atividades desenvolvidas nas organizações visam atingir um objeto específico: a meta. Então as ações das pessoas e das diversas áreas devem ser sintonizadas, para evitar que sejam realizadas de forma aleatória. Sendo assim, Nakagawa (1995) conceitua gestão como “a atividade de se conduzir uma empresa ao atingimento do resultado desejado (planejado) por ela, apesar das dificuldades”.

O modelo de gestão integra o subsistema institucional de uma organização e, pode ser definido, de acordo com Cruz (*apud* MATARAZZO, 1998), como o conjunto de normas, princípios e conceitos que tem por finalidade orientar o processo administrativo de uma organização, para que esta cumpra a missão para a qual foi constituída.

Ao passo que, para Figueiredo e Caggiano (1997) modelo de gestão é um conjunto de princípios, resultantes de crenças específicas, que representam o conjunto de idéias, crenças e valores dos principais executivos da empresa. É um grande modelo de controle, onde são definidas as diretrizes de como os gestores vão ser avaliados e os princípios de como a empresa vai ser administrada.

Quando o modelo não é bem definido e explicitado, gera conflitos e indefinições entre os gestores. Quando estes necessitam tomar decisões são compelidos a ações em desacordo com os objetivos principais da empresa.

A fim de evitar conflitos e para que se obtenha uma gestão eficiente é necessário que haja uma clara definição de modelo de gestão, tornando-a um dos princípios básicos da gestão. Mas além disto, é necessário que, a essa clareza sejam integrados os modelos de decisão, informação e mensuração.

Na definição de modelo de gestão, Figueiredo e Caggiano (1997) afirmam que são englobados os conceitos de:

- Estilo de gestão;
- Processo de gestão;
- Os princípios de organização;
- Os princípios de comunicação / informação;
- Os conceitos e critérios de avaliação dos gestores;
- Avaliação de resultados / desempenho;
- Conceitos de accountability.

O modelo de gestão adotado representa a forma pela qual a empresa irá desenvolver seu negócio é decorrente da missão estabelecida e dos propósitos e objetivos a serem alcançados.

Levando-se em conta que as atividades desenvolvidas na empresa visam atingir objetivos determinados e resultados específicos, elas devem estar

sintonizadas com seus objetivos maiores e não devem ser desempenhadas de maneira aleatória; assim é necessário que sejam planejadas e controladas.

De acordo com Matarazzo (1998), o processo de gestão configura-se com base nas definições do modelo de gestão da organização e, por isso, assume diversas formas na realidade das organizações. Deve assegurar que a dinâmica das decisões tomadas na empresa conduzam-na efetivamente ao cumprimento de sua missão, garantindo-lhe a adaptabilidade e o equilíbrio necessários para sua continuidade.

Para Gomes e Salas (1999), grande parte das empresas passou a desenvolver-se em um contexto social e organizacional caracterizado por grande instabilidade, muito complexo e bastante hostil que passou a exigir um constante aperfeiçoamento dos sistemas de controle com vistas a enfrentar uma concorrência acirrada. O processo de gestão serve de suporte ao processo de tomada de decisão e realiza-se por meio dos passos evidenciados na figura 01:

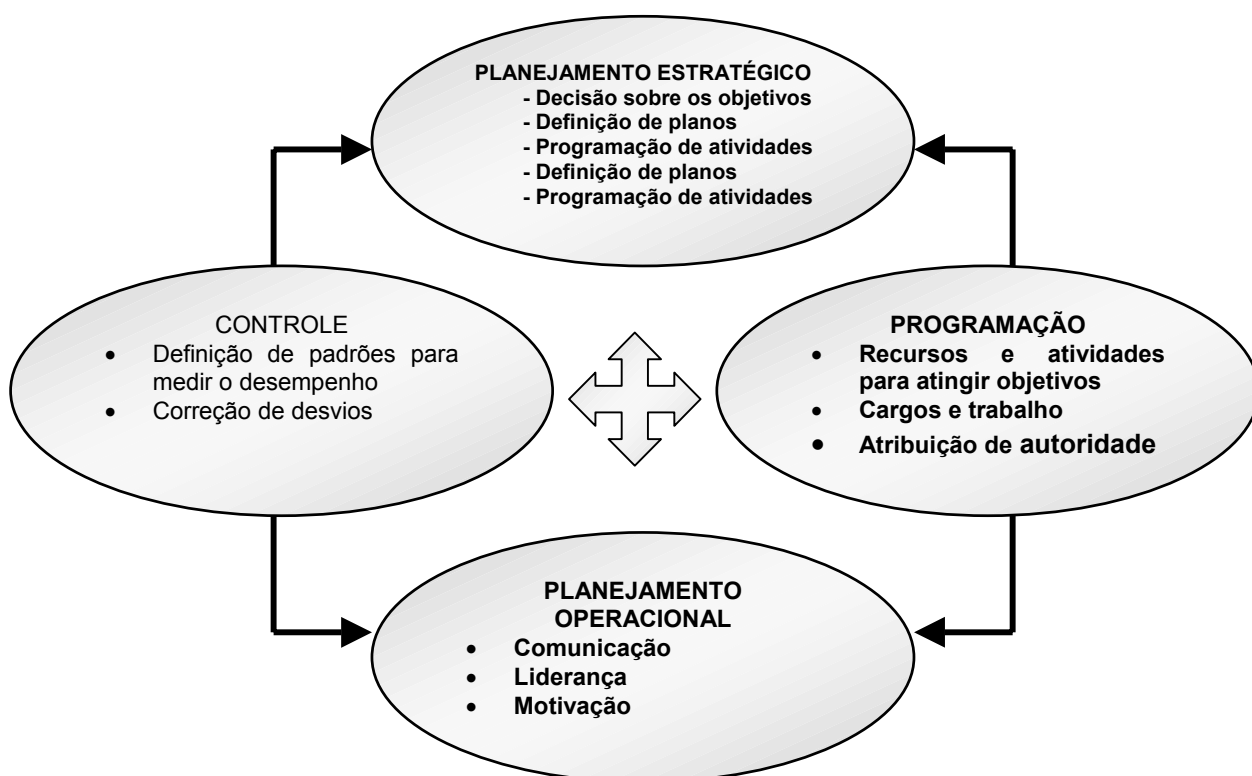


Figura 01 – Processo da gestão.

Fonte: Adaptado de CHIAVENATO, 1993, p. 267).

Planejamento estratégico é uma definição, em termos de futuro, do que a entidade vai fazer e como vão ser utilizados estrategicamente seus recursos; envolve-se com a determinação dos objetivos e metas da corporação, assim como com o desenvolvimento de padrões, políticas e estratégias, por meio das quais eles serão alcançados e, fundamenta-se em informações a respeito do meio ambiente.

Planejamento operacional, segundo Maximiano, (1991), “consiste na previsão dos meios/atividades e recursos que deverão ser acionados para possibilitar a realização de um objetivo”. Também pode ser definido de acordo com Figueiredo e Caggiano (1997), como um processo decisório que identifica, analisa, integra, avalia e escolhe o plano a ser implementado, em consonância com as metas e políticas da empresa.

Programação compreende a distribuição de uma seqüência de atividades ao longo de um período de tempo.

Controle serve para verificar se os objetivos e planos estão sendo atendidos e identificar necessidades de medidas corretivas.

O processo de gestão revela em uma de suas etapas a função controle. Segundo Queiroz (2002, p.05),

Controle é o exercício da autoridade sobre um acontecimento ou processo ao longo do tempo, determinando que se realize conforme padrões desejados e tomando as medidas corretivas necessárias se houver o afastamento desses padrões. Nesta definição, as palavras-chave são: autoridade, padrões, medidas corretivas. (...) O controle pressupõe que a pessoa que o exerce tem autoridade de interferir sobre o processo para que evolua de acordo com determinadas condições. O controle só se efetiva pela tomada das medidas corretivas sobre as atividades que resultaram no desvio dos padrões e da direção objetivada. Ele vai além da observação e do relato dos acontecimentos, pois estabelece uma relação de comando ou liderança sobre esses acontecimentos.

Segundo Chiavenato (1995, p.262)

a finalidade do controle é assegurar que os resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. A

essência do controle reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos e resultados desejados.

Na gestão das empresas, os relatórios de controle devem incluir necessariamente a análise dos desvios ocorridos em relação aos padrões desejados e as correspondentes medidas corretivas para a decisão da autoridade que o exerce. O controle só se completa com a tomada dessa decisão e a conseqüente correção do rumo dos acontecimentos. É o caso do controle orçamentário.

2.2.1 Controles de gestão

Queiroz (2002) pontua que a função controle sempre foi exercida ao longo da história da humanidade. Em todas as culturas houve pessoas ou grupos que submeteram os acontecimentos ou outras pessoas sob sua autoridade em condições desejadas. Mas foi recentemente, com o advento da Administração Científica, nos primórdios do Século XX, que foi melhor estudado e compreendido o papel do controle na administração das empresas. Nesse sentido, destacaram-se, sobretudo, as idéias de Frederick Taylor e de Henri Fayol, que muito contribuíram para desenvolver as bases do conhecimento científico, necessárias para que elas sejam dirigidas com sucesso.

Entretanto Gomes e Salas (1999) relatam que o tema controle de gestão tem experimentado uma grande utilização a partir da década de 50. Durante este longo período, e principalmente na década de 70, surgem novos enfoques que incorporam novos conceitos muitos deles de outras áreas (economia, psicologia, sociologia etc.).

Os autores complementam ainda que Controle de Gestão refere-se ao processo que resulta da interrelação de um conjunto de elementos internos (formais e informais) e externos à organização, que influem no comportamento

dos indivíduos que formam parte da mesma. Urwich (*apud* GOMES e SALAS, 1999) resumiu os principais aspectos de controle de gestão em:

1) A mecânica da administração - a ciência da tarefa, agrupamento e correlação de tarefas; e

2) A dinâmica da administração - o ajustamento do indivíduo, direcionamento e a motivação do grupo.

Queiroz (2002, p. 14) afirma que,

As bases conceituais do controle taylorista e fayolista refletem uma visão econômica da organização, onde os custos das operações de produção são controlados para garantir eficiência e produtividade e os investimentos se tornam atrativos pela maximização das taxas de retorno do capital. Esta visão ainda hoje está presente na gestão das empresas e deve ser objeto do controle de gestão com base na contabilidade analítica. Mas os métodos de controle de gestão, embora continuem a ser marcados pelas suas origens históricas, foram se amoldando ao longo do tempo à evolução do meio ambiente, das tecnologias e dos mercados em que as empresas atuam, ampliando o seu significado.

Assim atualmente, de acordo com Gomes e Salas (1999), pode-se distinguir duas perspectivas claramente diferenciadas, seguindo o conceito de controle. A primeira representa, uma perspectiva limitada do que significa o controle na organização.

A segunda, uma perspectiva mais ampla, em que se considera também o contexto em que ocorrem as atividades e os aspectos ligados à estratégia, estrutura organizacional, comportamento individual, cultura organizacional e meio ambiente. O quadro 01 traz um paralelo resumindo as duas perspectivas:

Quadro 01: Perspectivas de Controle

ASPECTO	PERSPECTIVA LIMITADA	PERSPECTIVA AMPLA
Filosofia	Controle de cima para baixo	Controle efetuado por todos
Ênfase	Cumprimento	Motivação, autocontrole
Conceito de controle	Medição de resultado na análise de desvios e geração de relatórios	Desenvolvimento de uma consciência orientada para o aperfeiçoamento contínuo.
Consideração do contexto social, organizacional e humano	Limitado. Normas rígidas, padrões valores monetários	Amplo. Contexto social, sociedade, cultura, emoções, valores.
Fundamento teórico	Economia, Engenharia	Antropologia, Sociologia, Psicologia
Mecanismos de controle	Controle baseado no resultado da Contabilidade de Gestão	Formal e Informal. Outras variáveis, aprendizado.

Fonte: Gomes e Salas, (1999, p. 25)

2.2.2 Controle Financeiro de Gestão

A empresa é um sistema de transformação física de insumos em produtos. Conforme evidencia a Figura 02, materiais, informações e outros fatores de produção são transformados por trabalhadores, utilizando-se de máquinas e instalações, para oferecerem utilidades à sociedade, na forma de bens e serviços.

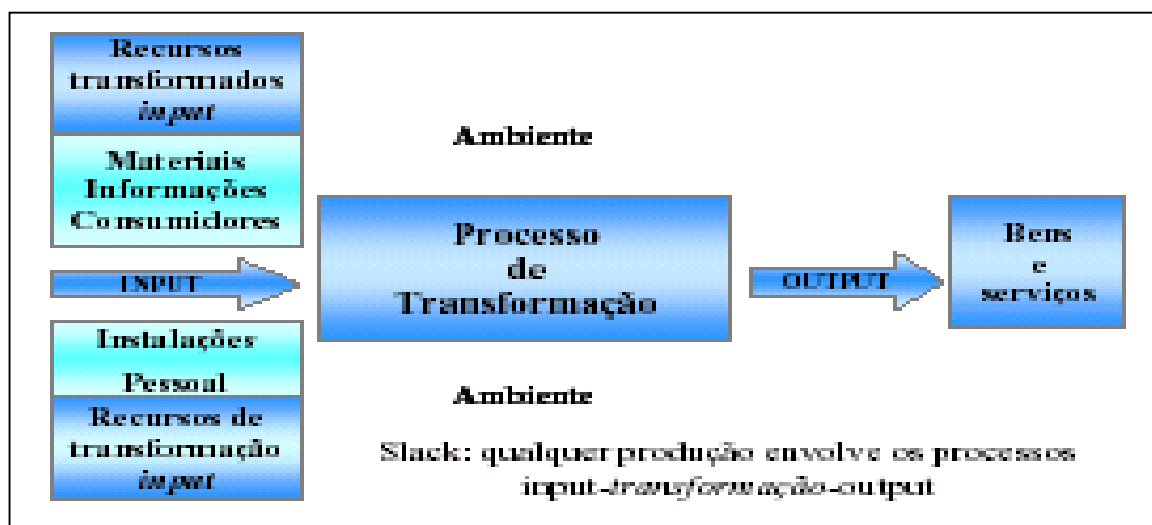


Figura 2: Processo de Transformação.

Fonte: (Slack et al., 1999)

Esse processo material de produção vem a muitos anos sendo traduzido em linguagem monetária por meio de um sistema de preços. Os insumos são registrados contabilmente pelo seu valor monetário de aquisição e pelo seu preço de custo.

Todas as movimentações desses insumos ao longo das atividades do processo produtivo são também registradas por seu preço de custo. Por outro lado, os bens e serviços vendidos são registrados pelo seu preço de venda (QUEIROZ, 2002).

Complementa o autor, que de um lado se observa o fluxo de capitais de natureza patrimonial. São recursos dos proprietários ou de terceiros que constituem o patrimônio da empresa em busca de remuneração financeira na forma de juros ou dividendos. Do outro lado encontra-se o fluxo operacional. Diz respeito à utilização dos recursos nos negócios da empresa. Numa empresa industrial, como a do exemplo, esse fluxo representa, a preço de custo, as aplicações em compras, depreciação dos ativos permanentes, estoques, despesas operacionais e fabricação. Do preço obtido com as vendas a vista ou a prazo, obtêm-se as receitas operacionais que, além de cobrir o montante dessas aplicações, objetivam o aumento do caixa diretamente ou via duplicatas a receber.

Assim, “o controle financeiro de gestão pode ser definido, assim, como o controle dos fluxos de fundo de natureza patrimonial ou operacional de uma organização visando garantir a performance financeira desejada” (QUEIROZ, 2002, p. 18).

Complementa o autor que esse controle financeiro pode ser desdobrado em três níveis, relacionados ao cumprimento eficiente e eficaz das três funções financeiras específicas: liquidez, equilíbrio da estrutura de capitais, retorno atrativo do investimento. Ou seja, o controle do caixa, do resultado econômico e do patrimônio.

Neste sentido, destaca-se que o controle do caixa é de todos o mais simples, porém de fundamental importância para a boa gestão de uma organização. Se não houver um controle das entradas e saídas, a organização entra em déficit, o que pode levá-la a sua extinção.

É sabido que, as mudanças ocorridas no meio ambiente implicaram em transformações profundas nos modelos administrativos de todos os tipos de organização, em especial na pública, principalmente quanto aos aspectos relacionados com a formalização dos sistemas de controle e com a profissionalização progressiva da gerência.

No complexo previdenciário brasileiro esta preocupação é ainda maior, haja vista que ao longo dos anos o governo não tem conseguido um sistema de controle eficiente que diminua o déficit elevado que é a principal distorção, entre as muitas que existem no Estado.

2.3 Incursão Histórica da Previdência Social No Brasil¹ – Fundamentos do Desequilíbrio

Neste item busca-se fazer uma breve excursão histórica do surgimento da Previdência Social no Brasil. Não se pretende esgotar o assunto, assaz interessante, deixando esta exploração para outros pesquisadores.

A Previdência Social pode ser definida como contribuições individuais que são feitas para garantir o pagamento de benefícios futuros, os quais devem

¹ Histórico da Previdência Social no Brasil: Anexo 01

repor o rendimento do segurado em caso de perda parcial ou total, definitiva ou temporária, de sua capacidade laborativa (MORAES, 1995).

Em termos formais, a Previdência social tem seu ponto de partida em 1883 na Alemanha de Bismark, com a implementação de um seguro social baseado em pilares: saúde, acidentes de trabalho e invalidez, esta última incluindo também envelhecimento. A partir daí surgiram em diversos países sistemas de seguro social, cuja Previdência era normalmente organizada para uma determinada classe ocupacional e atrelada às contribuições (AFONSO, 1995).

O ano de 1942 foi um marco na transformação do seguro para a seguridade social (Welfare State), quando foi publicado o plano Beveridge na Inglaterra. Esta evolução, devida principalmente à universalidade da cobertura, parte da constatação de que necessidades ou contingências individuais não atendidas repercutem não só sobre os indivíduos mais próximos, mas sobre toda a sociedade (VIANNA, 1990).

Nesse contexto, a seguridade social tornou-se um elemento vital para o equilíbrio sócioeconômico, algo de essencial tanto para a ordem econômica e manutenção da força de trabalho, quanto para o funcionamento da sociedade, independente da ideologia de cada país.

No Brasil, “a Previdência Social, foi introduzida em 24 de janeiro de 1.923, através da Lei Eloy Chaves, instituída pelo Decreto-lei n.º 4.682/23, foram criadas as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) em cada empresa de estrada de ferro” (PEREIRA, 2001, p.11).

A partir da década de 30, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, foram feitos vários estudos sobre a Previdência Social. Surgiram em decorrência, os institutos de Aposentadorias e Pensões que passaram a gerir a Previdência Social juntamente com as Caixas então existentes. Foram surgindo outras instituições vinculadas aos trabalhadores urbanos das demais categorias. Essas instituições abrangiam somente os trabalhadores de um mesmo ramo de atividade. Havia o Instituto dos Bancários (IAPB), Instituto dos Comerciantes (IAPC) e outros.

Segundo a posição de Faro (1993) cada uma das reformas propostas no passado, para superar ineficiências administrativas e funcionais, ou apenas

com objetivos políticos, tornavam o sistema cada vez mais abrangente, ampliando o número de segurados e o valor dos benefícios concedidos. Com isso, passava a ser cada vez maior o volume de recursos administrado pelo sistema previdenciário.

Essa situação se observou principalmente a partir da promulgação em 26 de agosto de 1960, da lei n.º 3.807/60 denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Ela uniformizou as distintas legislações e sistemas existentes. Oliveira e Teixeira (1986) criticam a LOPS por ter uniformizado por cima os benefícios oferecidos pelos diversos institutos, sem uma contrapartida de aumento das receitas.

Em decorrência da grande evolução alcançada pela Previdência Social no Brasil, tornou-se necessário a criação do seu Ministério próprio o que aconteceu através da lei n.º 6.036, de maio/74, quando teve início o Ministério da Previdência Social por desmembramento do Ministério do Trabalho. O novo ministério passou a cuidar exclusivamente dos assuntos de Previdência. Em 24 de janeiro de 1976, através do decreto lei n.º 77.077, denominado como Consolidação das Leis de Previdência Social (CLPS), foram consolidados três regimes distintos: o urbano, o rural e o do funcionalismo federal. O regime urbano era o principal do país e cobria todos os tipos de benefícios.

O regime rural fora instituído pela lei complementar n. 11/71, que criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), em substituição ao Plano Básico de Previdência Social Rural. Os segurados do regime rural eram os empregados e trabalhadores rurais, e aqueles que individualmente ou em regime de economia familiar, dedicavam-se à agricultura, pecuária, pesca e garimpagem.

Havia duas diferenças básicas entre o regime urbano e rural: os trabalhadores rurais não efetuavam qualquer tipo de contribuição, e tanto o valor como os benefícios eram reduzidos.

O regime do funcionalismo federal foi criado pela lei n. 3.373/58, e atendia somente aos funcionários da União, do Distrito Federal dos territórios e das autarquias federais, e os benefícios concedidos limitavam-se ao pecúlio especial e às pensões por morte, vitalícia, temporária ou especial.

Em 5 de outubro de 1988 a Constituição federal redefiniu os princípios básicos da Previdência Social. Com base no preceito constitucional de universalização do atendimento, foram ampliados os benefícios sociais.

Assim, a seguir evidencia-se a Estrutura atual da Previdência Social no Brasil, conforme figura 03:

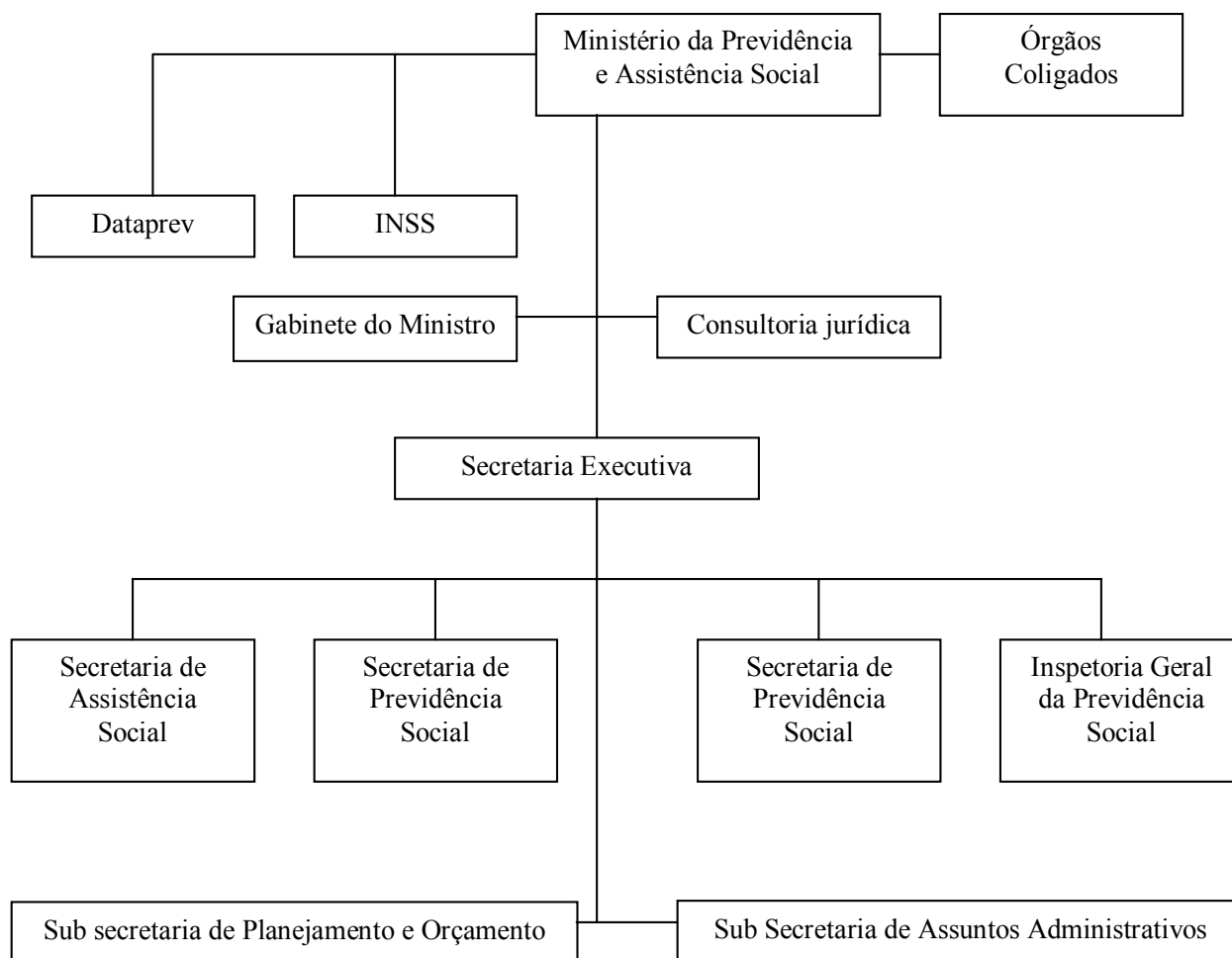


Figura 3: Estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Fonte: MPAS, 2001

A Previdência Social brasileira tem a seguinte estrutura básica:

- MPAS-Ministério da Previdência Social

O Ministério da previdência e assistência Social, MPAS, tem em sua área de competência: Previdência Social, Previdência Complementar SAS: Secretaria de Assistência Social; CRPS: Conselho de Recursos da Previdência

Social; CNAS: Conselho Nacional de Assistência Social; CNPS: Conselho Nacional de Previdência Social.

- DATAPREV

- INSS-Instituto Nacional de Seguro Social

O INSS, autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social e Assistência Social, tem por finalidade:

- Promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais;
- Gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS; e,
- Conceder e manter os benefícios previdenciários.

O Instituto Nacional de Seguro Social tem a seguinte estrutura básica vista na figura 04:

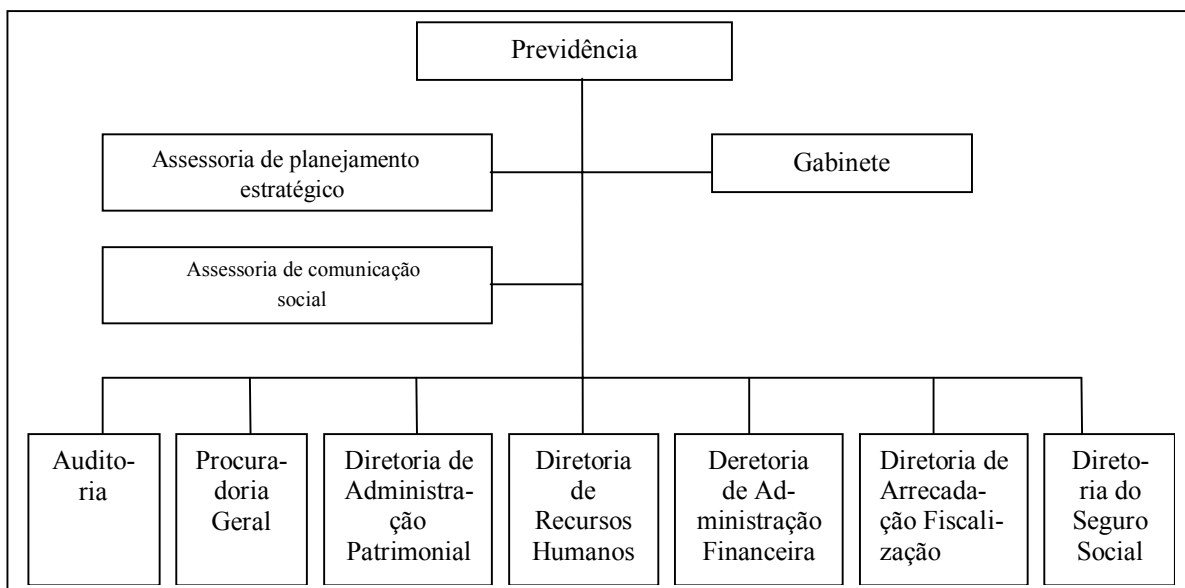


Figura 4: Estrutura do Instituto Nacional de Seguro Social.

Fonte: MPAS, 2001

2.4 Custo da Previdência Social Pública

2.4.1 Modelo de financiamento

Stephanes (1998) pontua que há dois modelos de financiamento do sistema de previdência: o de repartição e o de capitalização. A maioria dos países adotou um modelo de repartição público básico e universal, ao lado de um complementar que pode ser público ou privado.

1. **Modelo de repartição simples** – neste modelo as contribuições dos atuais trabalhadores financiam as aposentadorias dos inativos, enquanto as próximas gerações vão financiar os benefícios dos que estão contribuindo. Os regimes de previdência, tanto os de repartição quanto os complementares, mantêm períodos de contribuição de 35 a 40 anos que compensam um tempo médio de benefício em torno de 18 anos. No Brasil, este conceito técnico está tão esquecido que, em certos fundos de pensão de empresas estatais, o tempo médio de contribuição não chega a 30 anos e o tempo de gozo do benefício ainda é maior do que a média (STEPHANES 1998).

Enquanto há correntes que garantem que o modelo de repartição contribui para a criação de sistemas fáceis e baratos de administrar, outros apontam para sua fragilidade diante das mudanças demográficas. A conclusão é a de que se a situação econômica do país estiver mal, a dos trabalhadores e dos aposentados também será atingida, isso tendo como entraves o envelhecimento populacional e o desemprego, pois o número de beneficiários ou inativos tende a crescer mais do que os contribuintes ou ativos.

Ao modelo de repartição adotado no Brasil, há a restrição que propicia a chamada redistribuição invertida de renda: aqueles que ganham menos estão financiando os que se aposentam mais cedo e que ganham mais. Além dos mais ricos terem o poder de influenciar decisões favoráveis a este segmento, por meio de regimes especiais. Daí porque as categorias de renda mais alta aposentam-se em média antes dos cinquenta anos, enquanto os trabalhadores com menor renda dificilmente se aposentam com menos de sessenta anos (CARVALHO FILHO, 1995).

Diversas combinações, no entanto, podem ser desenvolvidas. No sistema de repartição simples, há uma transferência nas fontes para pagamentos correntes de proventos dos inativos. De forma mais direta, pode-se dizer que, principalmente os trabalhadores, mas também com alguns encargos sobre as empresas e algum suporte da União, financiam as aposentadorias (e pensões) dos atuais inativos, assim como outros benefícios. O regime de repartição baseia-se então na transferência direta de renda intergerações, de trabalhadores para inativos, em um mesmo instante no tempo. Seguindo os quatro princípios básicos do Modelo Universal de Beveridge, (universalidade, generalidade, unicidade e uniformidade), surge a necessidade de que a previdência seja gerida pelo setor público. Aqueles que contribuem hoje, sustentando os atuais inativos, precisam ter segurança de que no futuro também serão sustentados pela geração que os sucede, condições básicas para a sobrevivência do sistema, garantida apenas pelo governo. Neste tipo de sistema é que surgem os problemas conceituais acima definidos entre a assistência e a previdência (ORNELAS, 1999).

De acordo com Carvalho Filho (1995) os regimes de previdência tradicionais, baseados no mecanismo de repartição simples, mesmo os que adotaram princípios rígidos de doutrina de seguro social, essencialmente contributivos e com aposentadorias exclusivamente por perda de capacidade laborativa, porém ancorados no mercado formal, vêm apresentando sinais de exaustão quanto ao financiamento do elenco de benefícios. Isso se deve, basicamente, às mudanças no mercado de trabalho, cada vez mais não-formal, além do processo de longevidade da população.

2. No modelo de capitalização os custos aparecem claramente, e a cobertura do benefício é feita através de uma poupança formada por contribuições do trabalhador. Dessa forma cada um é responsável por sua própria aposentadoria. No entanto, embora não haja compromisso integracional neste modelo, o conjunto de investimentos pode ser utilizado para incentivar a poupança nacional de longo prazo e promover o desenvolvimento (MÉDICE, 2002).

No regime de capitalização, os recursos são transferidos da fonte para o fundo financeiro, para a sua acumulação. Os recursos podem ser aplicados em

mercados financeiros ou de bens reais, com o objetivo de acúmulo para o futuro pagamento de benefícios ao dono do fundo, quando este se tornar inativo. Isto é, neste regime, trabalha-se com fundos de pensão, os quais podem ser públicos ou privados, mas que geralmente são regulamentados e fiscalizados pelo governo. Existe também a possibilidade de implementar-se um sistema misto, observado na maioria dos países, caracterizado por Faro (1993) como: de repartição com formação de fundo de reserva (com a Suécia como melhor exemplo) ou com fundos de pensão privados para complementação de renda (EUA, Japão, Brasil, etc.).

No Brasil, os principais regimes previdenciários são baseados em repartição. A maior parte dos desequilíbrios observados nesses regimes teve sua origem no **problema conceitual: assistência x previdência**. Ao ter que contribuir com parte de seu salário para sustentar os atuais aposentados (alguns destes que nem mesmo contribuíram), sem vislumbrar claramente uma vantagem futura, os trabalhadores acabam percebendo essa contribuição como sendo mais um imposto. As distorções exigem maiores contribuições, as quais não devem resultar em maiores benefícios futuros: esse é o caráter de imposto embutido.

De acordo com Médice (2002), no ataque à capitalização, um dos argumentos mais comuns trata da questão da confiança, pois se deve confiar à gestão privada a construção de uma rede de seguridade, cujos efeitos da redistribuição deverão ser justos socialmente. Há também a dúvida sobre o número de pessoas que podem ficar de fora do sistema porque não poupam sobre uma base voluntária o suficiente para a idade avançada, tornando-se uma carga pesada para a sociedade. Parte dessas críticas baseia-se na experiência de países em desenvolvimento que ainda têm uma dívida muito grande com os atuais e futuros idosos e a quem não se credita a capacidade de criar um mecanismo forte de regulamentação e fiscalização do novo modelo.

Com base no exposto até o momento, salienta-se que é possível no futuro os países que realizam pequenas alterações venham a promover mudanças profundas em seus sistemas, mas é uma questão que levará mais alguns anos de discussão e amadurecimento. E não só necessariamente por

causa dos custos de transição que são elevados, mas pelas controvérsias que ainda existem sobre o assunto, assim como os eventuais custos políticos que advêm dessas alterações.

2.4.2 Fontes de Financiamento da Seguridade Social

A Previdência Social é financiada, direta ou indiretamente por toda a sociedade, obedecendo determinação constitucional - Constituição Federal de 1988 – de universalidade da cobertura e do atendimento e da diversidade da base de financiamento. Seu orçamento é composto primordialmente pelas receitas das contribuições sociais, de transferências de recursos da União e de outras fontes; e pelas despesas que decorrem do pagamento de benefícios e dos gastos com administração do sistema. (Anuário Estatístico da Previdência Social de 1998).

O governo procurou diversificar as fontes de custeio da seguridade, com recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados na lei orçamentária anual, designados ao pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU) e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios. Deixando assim de recair apenas nas contribuições de empregados e empregadores sobre a folha salarial, passando a definir a contribuição sobre o faturamento das empresas (Finsocial e, posteriormente, Cofins) e a contribuição sobre o lucro líquido (CSLL), assim como a contribuição para o PIS-PASEP, embora os recursos desta última tenham sido direcionados para o financiamento do seguro-desemprego e de programas do BNDES. A partir do exercício de 1996, as transferências correntes da união passaram a ser denominadas repasse da União, não estando mais incluídas no somatório das receitas correntes.

É de incumbência do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) a arrecadação das contribuições sobre a folha de pagamento, enquanto que a Secretaria da Receita Federal ficou incumbida de arrecadar as outras contribuições, repassando parte dos recursos ao INSS. Deve-se destacar que a partir da década de 1990, a magnitude dos recursos do orçamento da

seguridade social passou a ser semelhante àquele do orçamento fiscal, contra uma relação de 2/3 na década anterior (MPAS, 1995b).

Mediante a lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, com base no que havia sido estabelecido na Constituição Federal de 1988, ficou definida a abrangência da seguridade social, como comentado acima, instituindo também o seu Plano de Custeio. O decreto n.º 612, de 21 de julho de 1992, determinou a nova redação do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, determinando os moldes principais do sistema atual. Embora a idéia inicial fosse a de que receitas suficientes estariam sendo geradas para dar cobertura a todas as despesas, não houve maiores detalhes sobre o equilíbrio atuarial do sistema. Mas, a situação passou a ficar cada vez mais difícil, pois o próprio princípio não estava correto, acabou sendo misturado o caráter assistencial com o previdenciário, elevando com isso o volume de recursos administrados de maneira ineficiente e dando maior margem a fraudes e evasões. Três programas com naturezas completamente diferentes (assistência, previdência e saúde) passaram a ser financiados com recursos de um único orçamento (PEREIRA, 2001).

Enfim o que se vê é um sistema cada vez mais complexo, com várias fontes de financiamento para diversos programas, deixando de lado os diferentes princípios conceituais e sem grandes preocupações com a coerência entre as fontes e os usos desses recursos. O destino dos recursos passou a depender principalmente de critérios políticos, embora direcionados também para suprir problemas de caixa do governo. A criação de novos impostos e contribuições, como a CPMF, foi sempre vista como uma das principais alternativas para cobrir as ineficiências acima mencionadas, mas na verdade não se tem registros que comprovem que estas contribuições têm ou tiveram destino pela qual foi criada da maneira que o governo expõem seus dados.

A seguir apresentam-se as principais contas de receita previdenciária na visão de (OLIVEIRA, 1994):

- Contribuição de segurados – representa a receita de contribuições incidentes sobre a remuneração de trabalhadores que prestam serviços à empresas.

- Contribuição de empresas – representa a receita de contribuições de empresas, incidentes sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados, empresários, trabalhadores avulsos, autônomos e equiparados que lhes prestam serviços.
- Contribuição do Fundo de Estabilização Fiscal – representa as receitas relativas a 20% de todos os impostos e contribuições.
- Contribuição individual de segurados – representa a receita de contribuições de segurados autônomos, empresários, facultativos e outros contribuintes individuais.
- Contribuição do Produtor Rural – representa a receita de contribuição incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização dos produtos rurais, assim entendida a operação de venda ou consignação, e sobre a remuneração paga aos empregados a serviço do produtor.
- Contribuição Seguro Acidente de Trabalho – representa uma receita adicional para complementar o pagamento das despesas com acidentes de trabalho, bem como para manutenção da Fundacentro.
- Contribuição em Regime de Parcelamento / Débito – representa a receita de contribuição oriunda da quitação de parcelamento ou de débitos de contribuintes para com a Previdência social.
- Recursos Ordinários – representam os recursos do orçamento da União provenientes de impostos e taxas, repassados para o FPAS, para despesas de custeio ou eventuais insuficiências de caixa.
- Cota de Previdência - representa as receitas oriundas de percentual aplicado sobre o consumo de combustíveis automotivos, renda bruta de loteria e movimento de apostas em competições hípcas, recolhidas à conta do Tesouro Nacional como receita vinculada da União à Previdência Social.
- Transferências correntes – representam a receita transferida da União ou de outras entidades de direito público ou privado à Previdência Social.

Após esta contextualização da Previdência Social no Brasil, apresentam-se alguns aspectos da experiência internacional na área, de forma a caracterizar o funcionamento da mesma em alguns países.

2.5 Aspectos da Experiência Internacional

É sabido que a abrangência da seguridade social em um país é determinada pelo tipo de sistema de governo, bem como, pela idade e o grau de industrialização do mesmo. Em princípio, os sistemas universais amparam toda a população nas contingências de velhice, invalidez e morte do segurado. Doravante, será feita uma breve discussão da Previdência em alguns países, iniciando pelos três, cujos sistemas, serviram de base ao brasileiro.

2.5.1 Inglaterra

O regime público é conhecido como SERPS (State Earnings Related Pension Scheme). Após a reforma de 1978, este regime garantia, além da prestação do regime básico, um pagamento igual a 1,25% do ganho anual para cada ano de contribuição, de modo que um empregado que estivesse no regime por 20 anos teria 25% de seus ganhos do período. Há que observar que o regime possui um piso e um teto; portanto, a regra se aplica para resultados entre os limites. Trabalhadores que estivessem no regime por mais de 20 anos teriam o direito a uma prestação igual a 25% da média de seus melhores ganhos de 20 anos (ANFIP, 1998).

Os trabalhadores fora do SERPS são atendidos pelos fundos de pensão estabelecidos por seus empregadores. Note-se bem que a opção pelo regime empresarial é exercida pelo empregador, não pelo empregado. O fundo privado se obriga a prestar um benefício mínimo, em geral igual àquele que seria recebido se o empregado estivesse vinculado ao SERPS. Há possibilidade de o empregador, em certas circunstâncias, retornar ao sistema público. De modo que se pode afirmar que o Estado atua como agente segurador do sistema. Para incentivar a formação de entidades privadas, as contribuições para estas, calculadas sobre a folha de pagamento, sofreram reduções tanto para a parte do empregador como para a parte do empregado, em relação às contribuições vertidas para o regime público. Em média, a redução chega a seis pontos de porcentagem para o empregado.

A maior parte dos fundos privados é do tipo benefício definido. A partir de 1985, o governo inglês preocupa-se com os problemas que este tipo de fundo pode causar para a perfeita mobilidade da mão-de-obra e iniciou estudos para uma segunda reforma do sistema previdenciário. As características principais foram as seguintes: o período de “vesting”² foi reduzido de cinco para dois anos; os empregadores foram limitados em sua faculdade de penalizar empregados que abandonassem cedo o emprego; os empregados passaram a ter a possibilidade de optar por um regime semelhante à IRA norte-americano, em substituição à participação no regime público ou no regime complementar empresarial. Esta é uma característica inovadora que diferencia essa segunda reforma daquela de 1975 (ANFIP, 1998).

O governo pretendia, inicialmente, substituir o regime complementar público por um regime inteiramente privado. Mas acabou por adotar medidas intermediárias. Reduziu os benefícios do regime público (a partir de 1988, onde se obteria 25% da renda em atividade passou-se a obter apenas 20%), permitiu que os empregados abandonassem os fundos privados em prol de contas individuais e, além disso, estabeleceu um incentivo fiscal para os que abandonassem o SERPS em prol de conta individual (MPAS, 2002).

Como a adoção do novo regime data apenas de 1988, pode-se afirmar que é muito cedo para avaliar seus resultados. No entanto, pode-se observar que a configuração geral do sistema permite não só a competição entre instituições gestoras, mas também, sobretudo, a competição entre formas institucionais alternativas, caracterizando uma das mais interessantes experiências internacionais de reforma previdenciária.

2.5.2 Chile

A partir de 1980, criou-se no Chile um sistema de previdência baseado na capitalização individual das contribuições previdenciárias, com identificação de contas por participantes e sem participação financeira dos empregadores (ANFIP, 1997).

² *Investimento.*

A lei que regula o novo sistema (D.L. n.º 3.500, de 1980) autoriza o filiado a realizar, inclusive, contribuições voluntárias em sua conta previdenciária, além da taxa obrigatória de 10% estabelecida para aposentadoria por velhice e 3% para aposentadoria por invalidez. (ANFIP, 1997). Além disso, modificações introduzidas na legislação sobre a matéria (Lei n.º 18.646, de 1987) autorizam o trabalhador a efetuar depósitos em uma conta de poupança voluntária, cujo saldo, no momento de cumprir-se os requisitos para aposentadoria, pode ser transferido, total ou parcialmente, para a conta de capitalização individual, com o objetivo de incrementar o nível de pensão.

O regime concede uma ampla liberdade de escolha aos filiados, em termos de poder escolher e trocar a qualquer tempo, de Administradora de Fundo de Pensão (AFP), entidades financeiras privadas que gerenciam as contribuições previdenciárias individuais no novo sistema. Além disso, podem optar pela modalidade de benefício que lhes pareça mais conveniente (Renda Vitalícia Imediata; Aposentadoria Programada ou Renda Temporal com Renda Vitalícia Diferida), e pela instituição de sua preferência (qualquer companhia de seguro de vida ou AFP, dependendo do caso).

Desde que começou a operar o novo sistema de pensões, o número de filiados cresceu de forma significativa. Logo nos primeiros meses de funcionamento do novo regime, houve maciça transferência de segurados do antigo sistema. Tal fato se deve não apenas à grande insatisfação da população com o regime anterior, mas também à maior remuneração líquida que recebiam os indivíduos para optar pela mudança. Para compensar os trabalhadores pela perda da contribuição do empregador, um aumento geral dos salários de 18% foi decretado, para todos que se transferissem do sistema antigo para o novo. Levando-se em conta as diferenças de contribuição previdenciária do próprio segurado, entre o antigo e novo sistema, aqueles que se decidiram pela transferência experimentaram um incremento de 8% em sua renda líquida. O novo sistema, em 1987, tinha o dobro de filiados (cerca de 2,9 milhões) que o registrado em 1981. Atualmente, são 3,7 milhões de filiados, para uma população empregada, no mercado formal, de cerca de 4,7 milhões de pessoas (ANFIP, 1997).

2.5.3 Argentina

Bour et al. (1994), relatam que o primeiro fundo nacional de seguridade social da Argentina foi criado em 1914. Aos poucos, foi sendo instituído um sistema de previdência, financiado, primordialmente, por impostos incidentes sobre as folhas de pagamento. No início, esses fundos seguiam um programa de capitalização; mais tarde, porém, o sistema passou a adotar um esquema de benefícios definidos, do tipo repartição simples. Nos anos 60, tal sistema começou a sofrer crescentes *déficits*, que eram cobertos pelo Tesouro, tendo a crise se aprofundado nas décadas de 70 e 80, em virtude de problemas também comuns a outros sistemas previdenciários existentes na região: baixas taxas de dependência; elevadas taxas de reposição (70 a 80%); imprecisão nas condições de elegibilidade; curto período de apuração da média salarial para determinação do valor dos benefícios; fácil acesso a benefícios por invalidez; e alta incidência de contribuições sobre as folhas de pagamento, facilitando a sonegação de receita e a evasão de impostos.

Conforme Fiel (1995), em 1993 (setembro), o Congresso aprovou um projeto que dispunha sobre a reforma estrutural do sistema previdenciário nacional. Menos de um ano depois, em julho de 1994, começou a funcionar um novo sistema de previdência (o SIJP - *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*), com a seguinte estrutura:

- um benefício básico universal, constituído por um esquema de benefícios definidos com financiamento baseado no sistema de repartição e concedido a todo trabalhador com 30 anos ou mais de contribuição; e
- um benefício complementar de duas modalidades: um esquema de benefícios definidos, para aqueles trabalhadores que optassem por um programa inteiramente administrado pelo poder público e financiado pelo esquema de repartição simples (Benefício Adicional), e um esquema de contribuição definida, destinado aos trabalhadores que optassem por um sistema de previdência baseado em contas individuais de capitalização (Sistema de Capitalização Integral).

O valor do Benefício Universal Básico é 2,5 vezes superior ao AMPO (*Aporte Medio Previsional Obligatorio*), que é a média da contribuição previdenciária obrigatória. O AMPO está relacionado com a contribuição

imposta ao empregado, sendo fixado duas vezes ao ano, dividindo-se o total das contribuições pelo número de contribuintes em atividade. Isto significa que o Benefício Universal Básico é equivalente a 27,5% da média dos salários abrangidos, o que se aproximaria da média salarial da economia. No caso dos trabalhadores com mais de 30 anos de contribuição (até 45), o Benefício Universal Básico é acrescido de cerca de 1% por ano a mais de contribuição, chegando, assim, a um máximo de 31,625% da média salarial. No caso do Benefício Adicional, o segurado recebe 1,5% da média dos salários dos últimos 10 anos de emprego anteriores à aposentadoria por ano de atividade no novo sistema (SCHULTHESS e DEMARCO, 1996).

Os benefícios previdenciários do sistema de repartição simples são administrados pelo governo, por intermédio de seu órgão de seguridade social, a ANSES (Administración Nacional del Seguro Social). Quanto ao esquema de contribuições definidas, é administrado por empresas especificamente criadas para gerir fundos de previdência, as chamadas AFJPs (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), e supervisionado por um órgão público, a Superintendência das AFJPs (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). As AFJPs podem ser criadas por organismos privados, públicos ou entidades sem fins lucrativos, tais como os sindicatos de trabalhadores.

2.5.4 França

O sistema de Previdência Social francês teve origem ainda no século XIX com a instituição de vários regimes especiais voltados para certas categorias profissionais. Na passagem do século, estima-se que apenas 11,5% do número total de pessoas empregadas tinham direitos estabelecidos em algum desses regimes, (ANFIP, 1998).

O regime complementar é de adesão obrigatória a todos os assalariados, mas cada empresa escolhe livremente a instituição de aposentadoria complementar à qual seus empregados se filiarão, respeitando os casos excepcionais de setores como construção, transporte e trabalhos públicos, onde há uma instituição única da categoria profissional.

De acordo com a ANFIP (1998), para os assalariados do setor privado, a filiação obrigatória pode ser a duas instituições. Como todos os assalariados, eles se ligam a uma das 45 caixas de previdência coordenadas pela ARRCO (Association des Régimes des Retraites Complémentaires). Os trabalhadores de alta renda devem ainda filiar-se a uma das 58 caixas de previdência agrupadas em torno do AGIRC (Association Générale des Institutions de Retraites des Cadres).

Os regimes complementares também se financiam segundo o princípio de repartição e o governo determina entre os vários regimes básicos um mecanismo de compensação entre regimes para evitar versar receitas tributárias no sistema.

Os regimes facultativos de previdência, regulamentados em 1986 para operarem em regime de capitalização, apresentam-se em dois tipos: coletivos e individuais. Os coletivos são formados pelas empresas que empregam muitos funcionários de alta remuneração e são administrados em geral por uma companhia de seguros contratada pela empresa patrocinadora. Os individuais constituem a versão francesa do IRA (Individual Retirement Account) norte-americano, onde um indivíduo que deseja receber benefícios superiores aos pagos pelos sistemas básicos e complementar abre uma conta individual de poupança planejada. Este tipo de programa individual, denominado PER (Plan d'Épargne en vue de la Retraite) recebe aportes periódicos feitos pelo titular da conta voltados para aplicações diversas, como ações, debêntures, títulos públicos. Tais aportes são dedutíveis da renda tributável do titular. Ao final dos anos 80 planos facultativos recebiam recursos equivalentes a apenas 5% do total de contribuições para entidades previdenciárias, (ANFIP, 1998).

Em resumo, o modelo francês possui uma característica muito peculiar que o distingue dos adotados em outros países do Primeiro Mundo: a esmagadora preponderância do regime de repartição sobre o de capitalização, mesmo nos planos administrados pelo setor privado. O rápido aumento da idade média da população tem gerado muita discussão sobre a conveniência de se manter o modelo atual, que requer para sua viabilização contribuições elevadas dos trabalhadores ativos e possivelmente elevação da idade mínima de aposentadoria.

2.5.5 Suécia

O sistema sueco apresenta características muito particulares. Em primeiro lugar, todo indivíduo com idade de 65 anos tem direito a uma pensão fixa, desde que contemple períodos de residência ou emprego estipulados, (ANFIP, 1998). O financiamento deste regime universal é feito em boa parte com recursos fiscais. O valor do benefício é idêntico para todos, independentemente de seus ganhos em atividade, embora se admitam alguns aumentos para pessoas que não disponham de nenhum outro benefício.

Em 1960, foi adotado um regime complementar (ATP), gerando um benefício relacionado ao salário ativo, com o objetivo de atingir 60% do salário médio dos 15 melhores anos de salário de um indivíduo.

Trata-se, na realidade, de um sistema misto, pois, embora organizado segundo regime de participação, exige a constituição de um fundo de reserva. A exigência deste fundo visa, conscientemente, acelerar a acumulação de capital sem aumentar a pressão fiscal e sem concorrer com as seguradoras, pois neste caso possivelmente não haveria resultado líquido positivo sobre a acumulação de capital. Até 1975, de fato, os rendimentos do fundo de reserva superaram o pagamento de benefícios. Em termos de formação anual de poupança, e seus primeiros anos, a constituição do fundo de reserva chegou a corresponder a 4% do PNB sueco, (ANFIP, 1998).

Na década de 70, foi adotado um terceiro regime, para atender os assalariados de maior renda, bastante flexível a nível de empresa, embora obrigatório (ITP).

A Suécia foi, historicamente, o primeiro país a adotar um sistema previdenciário universal, desde 1913, quando foi adotada legislação introduzindo a aposentadoria por idade e invalidez para toda a população. Foi a origem de seu regime básico. Ao final dos anos 70, o resultado das aplicações financeiras do fundo ATP respondia por cerca de 35% do financiamento das prestações. Estas aplicações se concentram em empréstimos imobiliários, empréstimos de longo prazo a empresas industriais, títulos públicos e em menor escala, ações de companhias industriais (MPAS, 2002).

O sistema ITP é também financiado basicamente por contribuições dos empregadores, mas seu montante é considerado na determinação dos salários.

Seu objetivo é de permitir cobrir a diferença entre o montante básico e 65% da renda de contribuição.

2.5.6 Canadá

O sistema de previdência e seguridade social do Canadá foi instituído em 1952, com a criação do Old Age Security (OAS). O programa OAS prevê benefícios a todo cidadão canadense com idade acima de 65 anos, ou residente mais de 10 anos no Canadá independente de nível de renda ou categoria profissional, (ANFIP, 1997). O financiamento deste programa vem dos impostos indiretos fazendo parte do orçamento federal e da maioria dos orçamentos provinciais. Ao lado do OAS, funcionam o *Guarantee Income System* (GIS) e o *Spouse Allowance*, ambos, também, programas previstos no orçamento. O GIS é concebido como um imposto de renda negativo para a velhice, garantindo renda suplementar para os beneficiários do OAS. O *Spouse Allowance* é o correspondente ao programa OAS/GIS para cônjuge sobreviventes.

Em 1966, foram instituídos o *Canada Pension Plan* (CPP) e o *Quebec Pension Plan* (QPP) como programas de previdência suplementar aos programas OAS/GIS. O CPP/QPP funciona pelo sistema de repartição (pay-as-you-go), com contribuições obrigatórias para todos os empregados e trabalhadores autônomos com rendimentos entre US\$ 2.300 e US\$ 23.400. Os empregadores devem pagar também 1,8% dos seus salários, sendo este percentual o piso das contribuições. Os empregadores devem pagar também 1,8% em relação ao salário de cada empregado com contrapartida. Os trabalhadores autônomos descontam 3,6% dos seus rendimentos, percentual máximo das contribuições. A fim de se evitar a formação de poupança excessiva para fins de previdência, que, presumivelmente, poderia estimular aposentadorias precoces, dificulta-se a elevação das contribuições para além desses índices, necessitando-se para tal aprovação do governo federal e da maioria dos provinciais (ANFIP, 1997).

Até 1985, o montante das contribuições excedeu o montante dos benefícios. Esse superávit tem sido emprestado a juros abaixo do mercado

para os governos provinciais. Apesar dos constantes superávits, havia previsões de déficit para toda a primeira metade da década de 90. Em consequência do sistema de repartição e da política restritiva da formação de poupança para fins previdenciários; por parte do Estado, o superávit vem diminuindo ano a ano. Para se manter o nível dos benefícios fazem-se necessárias dotações orçamentárias, causando diminuição da poupança nacional líquida.

Há no Canadá, uma discussão que põe em dúvida a eficiência do atual sistema de seguridade que vigora no país. Aponta-se como alternativa a implantação do sistema privado pelo sistema de capitalização em substituição ao CPP/QPP.

2.5.7 México

O sistema da previdência e seguridade social no México se institucionalizou com a criação do Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), em 1942, e do Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), em 1959, sob o regime de autarquia. O sistema IMSS-ISSSTE possuía, em 1988, 41,5 milhões de segurados, entre contribuintes e dependentes. Destes, apenas 3% eram pensionistas aposentados. Este número reduzido é, em grande parte, consequência da média de vida mexicana, 64 anos, inferior a idade de aposentadoria no país. A contribuição ao regime de pensões do IMSS é tripartite (70% pagos pelo empregador, 25% pelo trabalhador e 5% pelo Estado) e compreende um seguro de invalidez, velhice e morte, (ANFIP, 1997).

No caso do ISSSTE é bipartite (50% o trabalhador e 50% o Estado) e, em sua maior parte, as outras instituições adotam um sistema semelhante a este último.

O IMSS foi criado em 19 de janeiro de 1943 e opera, teoricamente, em regime de capitalização, com reservas aplicadas no mercado financeiro. Há, atualmente, contabilização em separado para os diversos tipos de seguros envolvidos. O seguro-saúde é financiado por 12% (no total, tripartite) da folha salarial, enquanto o seguro de invalidez, velhice e morte é financiado por 7%

(mesmo sistema) da folha salarial, incrementos anuais previstos de 0,2 pontos percentuais, entre 1992 e 1996, inclusive. Há, ainda, um seguro de acidente de trabalho, financiado totalmente pelo empregador, com contribuições de 0,348% a 10,035%, sobre a folha de pagamento (varia de acordo com o risco), ANFIP(1997). Esses percentuais foram estabelecidos numa reforma da previdência mexicana (27/12/90) em vigor a partir de 01/01/91. Até 04/01/89, os dois primeiros tipos de seguro mencionados acima tinham alíquotas de 9 a 6%, respectivamente. Ainda nessa reforma, a pensão mínima foi elevada de 70 para 80% do salário mínimo do Distrito Federal, lá(?) em 05/01/89, uma reforma anterior da previdência, no México, começou a reestruturar o financiamento do seguro-saúde, com *déficits* crônicos, evitando-se a transferência de fundos referentes a pensões para cobertura de despesas médicas.

Vale mencionar que o binômio recessão-inflação, que atingiu fortemente a economia mexicana nos primeiros anos da década passada, incidiu de modo desfavorável sobre o sistema de previdência do país. Os menores níveis de ocupação no setor formal daí resultantes traduziram-se em menores taxas de crescimento do número de segurados. Entre 1982 e 1988, registrou-se uma taxa média anual de 4%, enquanto que, na década anterior, o incremento foi de 7% ao ano. Além disso, há que se considerar a queda observada durante boa parte dos anos 80, no salário médio real da população de contribuintes para a previdência, já que, no México, 80% deles, atualmente, ganham menos de três salários-mínimos por mês. A crise financeira recente no pagamento de pensões provém, também, da criação de novos e mais benefícios, ao longo do tempo, conjugada com um incremento na expectativa de vida da população de aposentados (MPAS, 2002).

A Previdência complementar no México, embora ainda insuficiente já conta com cerca de 2 mil fundos fechados, abrangendo pouco mais de 2 milhões de segurados diretores. Os planos de benefícios são muito diferenciados, dependendo da empresa ou grupo. Há vantagens fiscais para as empresas que os implantam, bem como isenção de imposto de renda, para os segurados, sobre as pensões pagas, até 9 vezes o salário-mínimo. A lei do IR, no México, concede também estímulos fiscais aos indivíduos para a

constituição de contas especiais de poupança e aquisição de seguros que tenham por base planos de pensão relacionados com idade ou tempo de serviço.

2.5.8 Estados Unidos

Nos Estados Unidos, os programas privados de Previdência Social são complementares ao sistema público. Os rendimentos desses programas, adicionados aos seguros do sistema público, permitem aos trabalhadores de rendas mais elevadas a manutenção do seu poder de compra.

Os primeiros planos de aposentadoria privados estabelecidos nos Estados Unidos são da década de 70. O Internal Revenue Code (IRC) já em 1921 estipulava algumas diretrizes a serem seguidas pelos programas de seguridade. A primeira lei em e em vigor é a de 1935, com numerosas emendas ANFIP (1997). Em 1942, ao longo do tempo o ICR recebeu emendas cujo objetivo era impedir a discriminação em favor de acionistas, funcionários graduados e supervisores, quanto aos benefícios concedidos, financiamento dos planos e vantagens fiscais. A fiscalização da obediência ao IRC coube aos Internal Revenue Service (IRS).

Em 1958, com a aprovação do Federal Welfare and Pension Plans Disclosure Act, os administradores dos fundos de pensão foram obrigados a publicar relatórios anuais sobre as operações realizadas. O propósito básico desse decreto era proteger os ativos dos fundos contra comportamentos fraudulentos de seus administradores. Estes relatórios eram enviados ao Ministério do Trabalho. Em 1962, o decreto recebeu uma importante emenda outorgando ao Ministério do Trabalho autoridade para regulamentar sobre a forma de exposição das informações, bem como conduzir investigações diante de suspeitas de irregularidades. Estas reformas, no entanto, ainda se mostravam insuficientes, (ANFIP, 1997).

Em 1974, foi aprovada a primeira legislação realmente abrangente sobre fundos de pensão privados. O Employee Retirement Income Security (ERISA) consumiu 10 anos de discussões até atingir seu extenso e detalhado formato final. A importância dada à aposentadoria complementar privada nos EUA é

tamanho que o próprio ERISA, ainda hoje, recebe emendas. A mais importante delas veio no bojo da grande reforma tributária de 1986.

Três foram os principais objetivos que orientam a elaboração do ERISA. O primeiro buscava impedir a discriminação entre participantes de um mesmo fundo, evitando, por exemplo, que funcionários graduados sofressem tratamento privilegiado vis-à-vis aos trabalhadores menos graduados. O segundo era aumentar a segurança das aplicações dos fundos, de modo a garantir os recursos necessários para pagamento dos benefícios futuros. Finalmente, o terceiro buscava dar incentivos à criação de novos fundos.

Para atingir as metas acima, o ERISA estabelece condições gerais a serem seguidas por todos os fundos de pensão e condições especiais a que devem satisfazer os fundos que desejarem gozar de um tratamento fiscal privilegiado. Requisitos gerais para a constituição de um fundo de pensão.

- Os ativos de um fundo de pensão devem estar legalmente separados dos ativos do seu patrocinador.
- Os recursos do fundo não podem ser utilizados para outros propósitos que não sejam o pagamento de benefícios a seus participantes.

Exige-se dos fundos de pensão relatórios anuais que são enviados a órgãos governamentais para acompanhamento. No caso de planos com mais de 100 participantes, requer-se que estes relatórios sejam avaliados por um contador e um atuário reconhecidos pelo órgão governamental.

Requisitos para tratamento fiscal privilegiado (planos qualificados)

1. Constituir-se em um documento escrito contendo todas as informações relevantes a respeito das obrigações e direitos dos participantes;
2. Constituir-se em termos permanentes;
3. Beneficiar os empregados do patrocinador independente da posição hierárquica que eles ocupam;
4. Satisfazer os requisitos de “vesting”;
5. Definir regras preciosas quanto aos benefícios e contribuições.

O modelo americano está fundamentado na composição do tripé previdenciário. A Social Security cobre toda a população, cabendo aos empregadores e empregados a manutenção de uma previdência complementar e aos indivíduos, a formação individual de poupança previdenciária. Tendo em

vista os esforços individuais e os respectivos objetivos, já existe uma grande variedade de opções.

2/3 capital acionário empresas norte-americanas

Mais de 45% do capital de terceiros

Controle 1000 maiores empresas industriais

Majoritário nas 50 maiores companhias de setores industriais

Patrimônio de US\$ 4,6 trilhões em um PIB de aproximadamente US\$ 6,0 trilhões.

Os trabalhadores de uma forma geral estão satisfeitos com a Social Security, embora a população mais jovem esteja descrente quanto à cobertura futura de benefícios. O salário de participação na Social Security é de US\$ 62.700,00/ano e o benefício máximo é da ordem de US\$ 15.000,00/ano. O benefício médio é de cerca de US\$ 8.640,00/ano. A Social Security é obrigada e cobre 95% da população economicamente ativa. Existem 45 milhões de beneficiários.

O sistema de cálculo do salário de benefício leva em consideração a média dos últimos ou três melhores anos, ou ainda a média histórica de todos os salários. A aposentadoria é concedida segundo o critério de idade (65 anos) e deverá ser aumentada para 67 anos no período de 2000-2027, ANFIP(1997). Há a possibilidade de antecipação da aposentadoria, o que constitui uma penalidade para os trabalhadores com idade inferior a 65 anos de idade. Há uma carência de vinculação mínima de dez anos para se auferir da Social Security.

O cônjuge (homem ou mulher) recebe 50% dos benefícios a que tem direito o trabalhador(a) que se aposenta. A Social Security é financiada exclusivamente com base na folha de salários (7,65% do empregado e 7,65% da empresa).

O regime adotado é o de caixa. Não há a obrigatoriedade do trabalhador se aposentar e, tampouco, a quebra do vínculo empregatício. Porém, o trabalhador que postergar a sua aposentadoria sofre uma redução na ordem de 6% ao ano.

O sistema é superavitário, a arrecadação está pagando as despesas com saúde e previdência, e assim estão sendo formadas reservas de

contingência. O problema de financiamento deverá ocorrer no ano 2010, com o estreitamento da pirâmide, proveniente do efeito baby-boom. Nesse contexto verificou-se um alto índice de natalidade, adicionando ao alto índice de mortalidade em decorrência da 2ª Guerra Mundial. Atualmente a relação contributiva é de 1 aposentado para 4 trabalhadores ativos.

Dado o exposto, cabe salientar que, antes de evidenciar os principais problemas que afetam a Previdência Social no Brasil, faz-se necessário um breve relato das experiências de reforma que foram feitas ao longo da história da previdência brasileira, haja vista que, só assim pode-se entender os pontos que cada reforma tentou mudar e se o que foi feito teve resultado positivo.

2.5.9 Considerações

Vale ressaltar que, ao apresentar-se aspectos da previdência social em outros países, buscou-se levantar algumas características dos sistemas previdenciários que serviram de subsídio para a versão inicial da previdência social no Brasil, bem como, caracterizar o funcionamento do sistema de outros países que diferem do atual modelo no Brasil, fornecendo, de certa forma, uma base teórica que poderá servir de alicerce a uma nova reforma na previdência social brasileira.

Um ponto comum, por exemplo, é que todos os países começam com programas previdenciários da velhice, invalidez e morte. Em geral, esses programas são administrados em conjunto e financiados por fontes comuns, além de possuírem condições de qualificação e fórmulas de benefícios interrelacionadas.

É sabido que o Brasil necessita de uma reforma previdenciária urgente, e é a partir da experiência que deu certo em outros países que poderá ter-se um ponto de partida para a reforma aqui. Todavia, a solução não é pegar um regime que deu certo em outro país e simplesmente implantá-lo no Brasil, uma vez que não se pode esquecer que cada país tem suas particularidades, suas leis de proteção ao cidadão o que dificulta muitas vezes a implantação de uma reforma, e estas devem ser cuidadosamente consideradas.

3 REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: 1985 a 1998

Neste item presente descreve-se as experiências de reforma previdenciária dos primeiros quatro governos após a democratização, em 1985.

3.1 Reforma da Previdência no Governo Sarney – 1985/1988

3.1.1 O contexto geral

A reforma da previdência social no Brasil da Nova República constitui-se na primeira tentativa de ajuste do complexo sistema previdenciário depois da redemocratização do país. Como é visto a seguir, essa condicionante histórica foi fundamental na direção que era ambicionada e nos percalços que terminaram por levá-la a um fracasso.

O maior partido de oposição, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), lançou seu candidato, o governador mineiro Tancredo Neves, à Presidência da República. Procurando assegurar a vitória no Colégio Eleitoral e amenizar a transição com os militares, o PMDB uniu-se à Frente Liberal, compondo a vice-presidência com o senador José Sarney até então presidente do PDS. Estava formado então um pacto entre elites às quais coube fazer a transição da situação autoritária para a democracia. Tancredo Neves é eleito o Presidente da República.

Com a doença e posterior morte de Tancredo Neves, Sarney assumiu a presidência e consolidou o retorno do país à democracia, após 21 anos de regime autoritário. Segundo Mello (1993) Sarney era um político de expressão apenas regional, sem legitimidade política ou apoio partidário. Esta debilidade permitiu ao grupo progressista, num primeiro momento, a manutenção dos planos que estavam no programa de governo do presidente morto. Assim, procurando manter a coesão da Aliança Democrática e o apoio popular, Sarney não promoveu mudança no ministério de Tancredo.

Dentro desse programa a questão social era central. Percebia-se que os anos de autoritarismo haviam deteriorado ainda mais as condições de vida da população carente, a qual permaneceu excluída do processo de crescimento do país. O novo governo via que se tratava então do momento do resgate da “dívida social” que o país tinha com seus cidadãos (MELLO, 1993).

A nomeação de Waldir Pires para o Ministério da Previdência e Assistência Social era coerente com o discurso. Pires fazia parte da ala progressista do PMDB, sua indicação representava a clara disposição de Tancredo Neves de reformar o Sistema Previdenciário, tornando-o mais eficiente e democrático.

Em 1986, já sob o calendário eleitoral dos governos estaduais, Pires saiu do Ministério para concorrer ao governo da Bahia. Em seu lugar entrou outro representante progressista do PMDB, Raphael de Almeida Magalhães. Foi a ele e a seu sucessor, Renato Archer, que coube a implementação da reforma previdenciária propriamente dita (MELLO, 1993).

3.1.2 Diagnóstico

Durante o período em que Waldir Pires esteve à frente do Ministério da Previdência e Assistência Social, foi elaborado um detalhado diagnóstico da situação do Complexo Previdenciário. Segundo esse, a maior parte dos problemas que o Sistema apresentava estavam ligados à rápida expansão que o mesmo atravessou nas duas décadas anteriores. Em 1963 o sistema atendia a 23% da população economicamente ativa (PEA), em 1985 o percentual havia se elevado para 90%. Isso correspondia a 10 milhões de pessoas com benefícios de manutenção continuada, além de 25 milhões de contribuintes com todos os seus dependentes como beneficiários (MPAS, 1986).

Com este crescimento, o sistema tornou-se extremamente complexo. Dado que a organização administrativa não foi alterada para fazer frente a essas novas demandas, sérios desequilíbrios foram se gestando, distorcendo e o desfigurando.

Do ponto de vista financeiro esses desequilíbrios resultaram nos crescentes *déficits* da primeira metade da década de 80. Duas ordens de

fatores foram apresentadas como causadoras desses *déficits*: uma conjuntural e outra estrutural (MPAS, 1986).

Quanto à conjuntura, a recessão econômica na qual o país foi submetido durante esse período teve efeitos importantes nas receitas. Aproximadamente 90% das receitas do sistema tinham como origem as contribuições sociais, sendo que essas eram baseadas na folha salarial dos trabalhadores. Durante os períodos recessivos o emprego e os salários reais diminuíram, retraindo as contribuições sociais e, portanto, receitas da previdência.

Além dos problemas de ordem conjuntural, fatores estruturais também foram responsáveis pela deterioração financeira. Durante a década de 70, novos benefícios foram incorporados, sem contrapartida para custeio, ampliando as despesas. Concomitantemente, a modificação nas políticas de assistência médica e social também aumentou os gastos.

Os repasses da União também foram um elemento discutido. Segundo a legislação esses deveriam corresponder ao custeio das despesas administrativas e de pessoal, além de eventuais insuficiências financeiras. No entanto, ao longo do tempo haviam se retraído e estavam longe dos valores necessários para fazer frente a essas despesas.

Conforme Magalhães (1987), entre os principais problemas estavam a sonegação das contribuições, o desperdício e a fraude. Em exposição ao Senado, o Ministro Raphael Magalhães citou as observações feitas por três empresas de auditoria que estavam examinando 400 postos do INPS: o sistema de processamento de dados então em uso era vulnerável em seus aspectos relevantes. Entre os fatores que levavam a essa conclusão estavam, segundo Magalhães (1987):

- Operar simplesmente registrando e imprimindo informações encaminhadas pelos postos, sem proceder qualquer tipo de crítica ou conferência;
- Os dados de entrada no sistema não eram submetidos a qualquer tipo de controle de emissão;
- Os formulários virgens não são devidamente mantidos sob custódia física, havendo risco de que qualquer pessoa possa utilizá-los irregularmente;

- Os pagamentos através de Ordem de Pagamento eram processados pelo sistema somente após o efetivo pagamento, através das informações fornecidas pelos bancos, sem qualquer confronto com informações geradas pelos postos.

Quanto a situação dos funcionários, o mesmo relatório apontava que os servidores encontravam-se totalmente desmotivados para o desempenho de suas funções regulares. Segundo Magalhães (1987), esta desmotivação resultava, principalmente, de:

- Péssimas condições de trabalho, (instalações inadequadas, absoluta falta de material de escritório, de limpeza, de higiene etc.);
- Falta de segurança, possibilitando a coação psicológica do servidor;
- Falta de um plano de carreira que permitisse ao servidor vislumbrar suas perspectivas de futuro;
- Baixa remuneração, o que ocasionava a procura, pela grande maioria dos servidores, de fontes adicionais de renda.

Neste sentido, Silva (1992) argumenta, que tudo isso deteriorava a imagem da Previdência frente a opinião pública. Essa estava totalmente desacreditada pela população, a qual, além do mais, não tinha mecanismos de representação e de controle do Sistema, nem mesmo a possibilidade de acompanhamento da contribuição individual.

3.1.3 Objetivos da Reforma do Governo de Sarney

A Nova República tinha a questão social como ponto central, em relação à Previdência. Um objetivo central era o resgate da sua imagem perante a opinião pública. O descrédito era total, inclusive dentro de setores do próprio governo. O sistema era visto como uma máquina incapaz de cumprir o papel que lhe correspondia por estar impregnado da influência de interesses particulares. Para restabelecer a confiança, a meta era a melhoria do atendimento dos beneficiários, não considerando a prestação de serviços como um favor, mas como um dever do Estado. De acordo com Magalhães (1987), os principais pontos eram:

- Humanização e universalização: o acesso deveria ser estendido a todos os cidadãos e prestado com dignidade sem discriminações entre os usuários;
- Democratização: os rumos da Previdência deveriam ser debatidos e decididos pelo conjunto da sociedade através dos seus meios de representações;
- Descentralização: o poder decisório seria distribuído entre os vários níveis de governo;
- Austeridade: os recursos seriam utilizados nas prioridades sociais, seguindo os princípios da honestidade e da moralidade administrativa, combatendo o desperdício;
- Transparência: participação dos usuários na fiscalização e avaliação dos serviços prestados;
- Valorização do servidor: revisão da política de pessoal procurando conscientizar o funcionário da sua importância na recuperação da credibilidade do sistema;
- Planejamento integrado: integrar as atividades de planejamento com os demais setores do sistema (SILVA, 1992; MPAS, 1986).

Quanto a questão financeira, o saneamento dos *déficits* deveria ser feito sem a ampliação das contribuições sociais. Ao contrário, as soluções deveriam ser procuradas dentro do próprio sistema, através da adequação e racionalização administrativa. Novas formas de contribuição deveriam ser criadas com o objetivo de tornar a base de financiamento mais progressiva.

No que se refere ao conteúdo do plano de benefícios, os diagnósticos evidenciaram a necessidade de:

- Eliminar as diferenças entre o plano de benefícios destinados à população rural e urbana;
- Eliminar os benefícios especiais que privilegiam certas categorias profissionais, e que não representam mecanismos de seletividade;
- Alterar os critérios de cálculo dos benefícios eliminando as distorções;
- Criar o seguro desemprego;
- Estabelecer mecanismos de seletividade positiva (SILVA, 1992).

3.1.4 Propostas e ações efetivas

Segundo Magalhães (1987), Pires desejava concorrer ao governo baiano. Assim, sua gestão frente ao ministério da previdência procurou viabilizar politicamente a sua candidatura. Dessa forma, o Ministério primou por evitar confrontos com atores poderosos que representassem um alto custo político. O MPAS tomou medidas, entretanto, procurando reverter a situação financeira. Algumas das medidas adotadas foram:

- Antecipação dos prazos de recolhimento das contribuições previdenciárias;
- Combate às fraudes e à sonegação;
- Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle na arrecadação das receitas e concessão de benefícios;
- Revisão da relação da previdência com o sistema bancário;
- Ampliação da fiscalização.

Apesar de serem medidas salutares, essas não foram suficientes para sanar as deficiências estruturais do financiamento da previdência; entretanto, ainda assim, o caixa da Previdência teve uma expressiva melhora, a qual foi resultado principalmente do reaquecimento da economia.

A reforma propriamente dita foi levada a cabo com a entrada do Ministro Raphael Magalhães ao MPAS. Silva (1992) destacou quatro fatores que explicam a motivação do novo grupo para alavancar um projeto audacioso. O primeiro fator era a necessidade da nova gestão estabelecer a sua marca, ou seja, diferenciar-se da gestão anterior. Dado o sucesso que o Ministério havia alcançado ao longo da sua administração, a forma de se destacar frente a opinião pública era a realização de uma modificação relevante na estrutura da Previdência Social.

O segundo fator estava relacionado à folga financeira resultante do aquecimento da economia, principalmente após o Plano Cruzado. Havia, portanto, recursos suficientes para a alavancagem das mudanças estruturais. O terceiro fator era o próprio perfil do grupo de dirigentes. Esse era constituído por antigos executivos de empresas estatais do setor elétrico, com experiência em processos de reforma administrativa. O último ponto a destacar era o prestígio que esse grupo tinha frente ao PMDB e ao próprio Presidente José

Sarney. Tais elementos conjugados possibilitavam, teoricamente, um empreendimento desse tipo, que contrariava tantos interesses.

Entre os problemas do MPAS um dos mais delicados era a questão administrativa. A organização administrativa encontrada em 1985 não era capaz de atender ao enorme volume de transações que circulavam pelo sistema de planejamento, avaliação e controle, com detalhada programação operacional (MAGALHÃES, 1987).

Na visão de Silva (1992), Raphael Magalhães defendia a reestruturação do MPAS em forma de *holding*, controlando diretamente entre as autarquias, assemelhando-se à organização das empresas estatais do setor elétrico. Isto possibilitaria um controle detalhado da programação e execução orçamentária e controle centralizado da execução financeira.

Complementa o autor que o INPS deveria ser concebido com uma imensa rede de prestação de serviços padronizados, através de unidades modulares. Para tanto, os métodos e processos de trabalho seriam radicalmente modificados, procurando o envolvimento do público. Dentro deste processo, seriam substituídos os dirigentes da secretaria de benefícios, os postos de atendimento seriam totalmente reformulados, seriam impostas mudanças no processo de trabalho que recuperassem a cultura organizacional voltada à eficiência, assim como seria alterado o sistema de planejamento e controle do SINPAS. Todas essas reformulações seriam realizadas gradualmente minimizando as resistências e procurando o envolvimento da burocracia.

Quanto aos benefícios, novas medidas foram estudadas e propostas para a Reestruturação da Previdência Social, as quais serviram de base para a formulação do anteprojeto da Lei de Diretrizes da Seguridade Social – LDBSS. São elas, conforme Silva (1992) e Magalhães (1987):

- A utilização de mecanismos de seletividade social na concessão de determinados benefícios, como o salário-família e os auxílios natalidade e funeral;
- A eliminação das diferenças entre Previdência rural e urbana;
- A eliminação de distorções e privilégios embutidos na estrutura de benefícios. O privilégio mais combatido era a aposentadoria por tempo de

serviço. Seria introduzida a exigência de idade mínima de 55 anos para a concessão do benefício, quando o valor superasse os três salários mínimos.

- Criação do abono-paternidade destinado ao segurado que se afastasse temporariamente do trabalho, no caso de falecimento ou incapacidade da mãe do seu filho.

Procurando amenizar as duas maiores distorções do sistema de custeio da Previdência – a regressividade e a sensibilidade às oscilações econômicas, segundo a NEPP (1989) propôs-se:

- A redução da contribuição dos autônomos (não profissionais liberais) para 10% do salário-base;
- A contribuição das empresas sobre a folha salarial sem teto;
- A contribuição das empresas sobre o lucro líquido;
- A contribuição da União com 2,8% da sua receita global.

No entanto, a proposta mais significativa foi a criação do Regime Geral Contributivo Direto, sob o qual as pessoas que exercessem atividade remunerada eram obrigadas a contribuir para a Previdência, sejam trabalhadores urbanos ou rurais. Assim seria posta a termo a diferenciação entre trabalhadores urbanos e rurais.

Apesar de todo o esforço e dos estudos para Reestruturação da Previdência Social teve ao longo da formulação da Lei de Diretrizes Básicas da Seguridade Social (LDBSS), o Presidente Sarney preferiu postergar os debates e a implementação para a Constituinte.

Foi, portanto, a Constituição de 1988 que ditou o conceito de Seguridade Social, a organização administrativa do complexo, o plano de benefícios e o custeio da Previdência.

Pereira (2001) ressalta que ao equiparar direitos e ampliar os benefícios sociais, a Constituição de 1988 elevou os gastos previdenciários sem contrapartida suficiente de receita, apesar da instituição de novas contribuições, a cargo das empresas. Estas modificações tiveram seu funcionamento e aplicação regulamentado com a publicação das leis n.º 8.212 (Plano de Custeio da Previdência Social) e 8.213 (Plano de Benefícios da Previdência Social) de 1991, quando entraram efetivamente em vigor. Complementa o autor, que o novo modelo de Seguridade Social estabeleceu

três campos de atuação: a Saúde, a Previdência e a Assistência Social. Ao Poder Público competia organizar a Seguridade com os seguintes objetivos:

- A universalidade da cobertura e do atendimento;
- A uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- A seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- A irredutibilidade do valor dos benefícios;
- A equidade na forma de participação no custeio;
- A diversidade da base de financiamento;
- A gestão administrativa democrática e descentralizada, com participação da comunidade (BRASIL, 1988).

À Previdência Social passou a caber, mediante contribuição, a atenção:

- A cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, velhice e reclusão;
- A ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;
- A proteção à maternidade;
- A proteção ao trabalhador em situação de desempenho voluntário;
- A pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependente.

Um ponto que merece destaque e que pode ser considerado como um avanço importante foi quanto ao valor dos benefícios. Com relação ao cálculo seria feita uma média dos últimos trinta e seis salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, evitando a corrosão inflacionária. Os valores dos benefícios também seriam reajustados de forma a preservar o valor real. Além disso, nenhum teria valor inferior ao salário mínimo (BRASIL, 1988).

Quanto às aposentadorias, conforme a CONSTITUIÇÃO FEDERAL (BRASIL, 1988), essas passaram a ser:

- Sessenta e cinco anos de idade, para homens, e sessenta, para mulheres. Os trabalhadores rurais, com atividades em regime de economia familiar, teriam a idade reduzida em 5 anos;
- Após trinta e cinco anos de serviço para homens e trinta para as mulheres. Caso exercessem atividades prejudiciais à saúde, esse tempo poderia ser reduzido;

- Após trinta anos ao professor, e, vinte e cinco, a professora, por exercício do magistério.

Quanto ao financiamento da Seguridade Social, esse seria feito por toda a sociedade. Os recursos seriam provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contribuições sociais dos empregadores, tanto sobre a folha salarial quanto sobre o faturamento e o lucro; dos trabalhadores; das receitas dos concursos de prognóstico (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

3.1.5 Principais Dificuldades

Silva (1992) pontua que o que se pode perceber na questão administrativa foi a associação dos dois grupos contrários à reforma. Combinados esses foram bastante eficientes na obstaculização do projeto. De um lado, a burocracia previdenciária, a qual se sentia prejudicada com uma possível perda de autonomia, passou a criar empecilhos e a acusar os dirigentes reformistas. De outro, os parlamentares, beneficiários do clientelismo na máquina da Previdência, acolheram as acusações de burocracia e, através dessas denúncias desmoralizando o prestígio do grupo dirigente.

3.2 Reforma da Previdência no Governo Collor – 1990/1992

3.2.1 O cenário geral

De acordo com Marques (1992), Fernando Collor de Mello foi eleito Presidente da República defendendo mudanças radicais na administração pública as quais visavam, principalmente, atacar a corrupção. Sua estratégia de ataque associava-se a sua concepção neoliberal de Estado. Dessa forma, Collor introduziu no país o neoliberalismo sob as bandeiras da moralidade, modernidade e da elevação do Brasil ao plano das nações de primeiro mundo.

A seguir apresentam-se as principais propostas de reforma previdenciária do governo Collor, elucidando as novas alternativas que essas apresentaram. Tais propostas foram sendo apresentadas através de três documentos principais:

- As Diretrizes de Ação do Governo Collor, durante a campanha eleitoral;
- O Projeto de Reconstrução Nacional, aprovado em julho de 1991 sob a forma das Leis n.º 8.212 e 8.213;
- E o Projeto de Reforma da Previdência, de novembro de 1991.

3.2.2 Diagnóstico

O novo governo criticou a estrutura previdenciária existente. Três foram os principais objetos de crítica: o custeio, o plano de benefícios e a organização administrativa (MARQUES, 1992). Complementa o autor, que o novo governo apontava a incapacidade dos governos anteriores em definir uma organização administrativa racional e eficiente como a principal causa dos desarranjos operacionais do sistema previdenciário. Entre os principais problemas eram apontados:

- O exagerado número de funcionários;
- A fragmentação das estruturas de operação, avaliação e controle de prestação de serviços;
- A falta de tecnologia adequada às proporções do sistema;
- A inexistência de automação e padronização dos procedimentos;
- A falta de política de gestão patrimonial.

Esses problemas eram vistos como responsáveis pela dificuldade financeira, as fraudes, a corrupção, o desvio de recursos e a baixa qualidade dos serviços.

Segundo Marques (1992), quanto aos benefícios, o governo Collor acreditava que os mesmos incentivavam a má distribuição de renda. Do total, 94,49% dos beneficiários recebiam até 5 salários mínimos, o que representava 69,77% do valor dos benefícios, enquanto os 5,61% restantes se apropriavam de 30,23%. O plano de benefícios deveria ser reavaliado procurando alterar essa situação. A própria vinculação dos benefícios à contribuição (estrutura do

tipo seguro) era vista com antipatia por apresentar-se contraditória ao princípio da universalidade.

Marques (1992) relata que na área financeira, os benefícios tiveram dois diagnósticos. Nas diretrizes de Ação do Governo Fernando Collor, contrariamente à posição do governo Sarney, os novos benefícios criados na Constituição de 1988 não eram vistos como responsáveis pela dificuldade financeira da Previdência. Já quanto ao Projeto de Reconstrução Nacional, PRN, os novos direitos constitucionais passaram a ser entendidos como responsáveis pelo desequilíbrio financeiro.

No governo Collor, o maior alvo de crítica era o plano de custeio da Previdência. Dentro do plano a maior vítima de ataques foi a contribuição social sobre a folha salarial. Dois eram os problemas fundamentais: por um lado, a folha salarial tinha um comportamento fortemente pró-cíclico, dessa forma as receitas ficavam muito vulneráveis ao desempenho da economia. Por outro, a contribuição era injusta para o trabalhador, pois o fazia contribuir duas vezes, direta e indiretamente, e para as empresas intensivas em mão-de-obra, as quais perdem competitividade (SILVA, 1992).

3.2.3 Objetivos

No governo Collor a política previdenciária manteve-se coerente ao objetivo geral o qual já estava presente desde o período eleitoral: redução e racionalização do Estado e atendimento preferencial à população marginalizada (descamisados).

Para Marques (1992), no governo Collor, em relação à Previdência Social, o objetivo central era torná-la mais justa, atendendo à população de forma digna e eficiente. Neste sentido destacavam-se os seguintes pontos:

- Universalização do acesso, como determinado na Constituição Federal;
- Seletividade e distributividade, privilegiando os marginalizados;
- Racionalização e melhoria da estrutura administrativa, da prestação de serviços, da arrecadação, da fiscalização do sistema;
- Simplificação dos procedimentos, informatização e descentralização;

- Regularização da situação da aposentadoria do funcionalismo público, desafogando a Seguridade Social.

O governo Collor também se preocupou com outros aspectos da Seguridade Social como o seguro por acidentes de trabalho e a assistência médica. Quanto ao primeiro, a expectativa era torná-lo um eficiente instrumento de pressão na melhora das condições de trabalho. Em relação à assistência médica, o objetivo era melhorar a capacidade de atendimento, através de investimentos tanto da rede pública quanto do setor privado.

3.2.4 Propostas e ações efetivas

Antônio Rogério Magri iniciou sua gestão frente a Previdência Social com três medidas administrativas importantes: a criação do ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Instituição do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS).

De acordo com a ANFIP (1990), dentre as três medidas, a última foi a maior vítima de controvérsias. Da forma como foi implementado, o CNSS ficou atrelado a um ministério, o MTPS. Isso se contrapunha ao conceito amplo de Seguridade Social que havia sido definido pela Constituição de 1988. As atribuições desse órgão eram planejar, formular coordenar e supervisionar a política nacional de Seguridade e ainda gerir os recursos do Seguro-desemprego. Entre os críticos dessa estrutura estava o então deputado Antonio Brito. No seu entender, duas eram as falhas que podiam comprometer a atuação do CNSS: o seu vínculo ao MTPS, limitando o conceito de Seguridade, e o seu caráter meramente consultivo. Para Brito, o que faz um conselho funcionar é o poder a ele delegado, pois não adianta tê-lo apenas para opinar (ANFIP, 1990).

Na proposta de reforma presente no Projeto de Reconstrução Nacional a curto prazo, seriam tomadas medidas administrativas, visando melhorar a prestação de serviços, a arrecadação das contribuições, a fiscalização e aplicação de punições. A médio prazo o Sistema Previdenciário seria rediscutido, objetivando maior justiça e equilíbrio financeiro.

Entre as propostas de curto prazo, estavam (MPAS, 1992):

- Combate às fraudes e à sonegação. Para tanto, a fiscalização seria realizada com o auxílio dos fiscais do trabalho, da Receita Federal e com os servidores estaduais e municipais;
- A ampliação das penalidades aos sonegadores e dinamizar a cobrança dos atrasados;
- A ampliação do número de fiscais através do remanejamento de funcionários da área administrativa;
- A promoção de um recadastramento geral dos beneficiários da previdência;
- A realização de uma reforma patrimonial no INSS, racionalizando a utilização e alienando patrimônio.

No entanto, essas propostas ficaram restritas às intenções, já que efetivamente nenhuma delas foi posta em prática. A ênfase da reforma esteve na estrutura previdenciária. Nessa eram os maiores objetivos de apreciação, (MPAS, 1992):

- O estabelecimento de um regime básico de Previdência;
- A rediscussão da aposentadoria por tempo de serviço e do seguro por acidentes de trabalho;
- A criação de uma nova fonte de financiamento menor vulnerabilidade ao ciclo econômico;
- A implementação de um regime de Previdência complementar, facultativo, público e privado.

Esses pontos foram incorporados nas Leis n.º 8.212 e 8.213, que tratavam, respectivamente, da Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio e dos Planos de Benefícios da Previdência Social.

O novo Plano de Benefícios teve como princípios fundamentais a universalidade da cobertura, a seletividade e a distributividade na prestação de serviços. Nesse sentido um grande avanço foi a vinculação do direito de concessão não mais ao trabalho, mas sim a cidadania, apesar da manutenção da obrigatoriedade de contribuição.

3.2.5 Principais problemas

Dois foram os problemas essenciais que inviabilizaram não só as propostas de reforma previdenciária, mas como o próprio governo, encerrando com o processo de *impeachment*. O primeiro foi a difícil aceitação por parcela significativa e poderosa da população do novo conceito de Estado que estava sendo proposto. O segundo foi a enorme diferença que existia entre o discurso e a prática do governo (MPAS, 1992).

Apesar de contar com a simpatia de vários segmentos da sociedade, inclusive imprensa, a proposta neoliberal do Presidente Collor batia de frente com os interesses de vários grupos. Um primeiro grupo a opor-se radicalmente ao governo foram os funcionários públicos.

Os grandes lineares cortes realizados na administração federal levaram essa categoria a um crescente clima de insatisfação, de insegurança e, na maioria das vezes, de piora das condições de trabalho. Isso se refletiu na burocracia previdenciária, a qual adotou uma postura de enfrentamento ao governo.

O mais poderoso foco de oposição ao governo, no entanto foi o Congresso Nacional. Na questão previdenciária isso pode ser exemplificado na constante luta entre o Executivo, defensor da seletividade e restrição ao acesso (assistencialismo), e o Legislativo, que defendia a participação do Estado para assegurar os direitos expostos na Constituição (universalismo).

Tratava-se de uma luta ideológica de dois modelos de Estado. De um lado o “Estado mínimo”, de modesta participação na sociedade, apenas com o objetivo de amenizar eventuais desigualdades provocadas pelo mercado. E de outro, um Estado mais ativo com maior envolvimento da economia e da sociedade (MARQUES, 1992).

3.3 A Reforma da Previdência no Governo Itamar – 1992/1994

3.3.1 Cenário geral

O final do governo Collor foi marcado por grande instabilidade política além da insatisfação da maioria da sociedade com as medidas radicais que caracterizaram essa gestão. As denúncias de corrupção, divulgadas pelo próprio irmão do presidente, estabeleceram uma situação de descrédito e ingovernabilidade que redundaram no processo de *impeachment* e na posterior renúncia.

A questão ética do governo via-se muito agravada inclusive nos ministérios da área social. Várias foram as acusações contra o então Ministro da Saúde Alcení Guerra, como o vergonhoso caso das bicicletas e dos guarda-chuvas, amplamente discutido na época. No Ministério do Trabalho e Previdência Social também foi flagrado o envolvimento do ministro em negociações espúrias, o que levou o presidente a substituí-lo pelo deputado paranaense Reinhold Stephanes. O novo presidente, Itamar Franco, promoveu uma reforma ministerial. Reinhold foi substituído pelo Relator da Comissão da Previdência, o deputado Antônio Britto, o qual reforçou as melhorias administrativas procurando moralizar e ampliar a eficiência da Previdência (PEREIRA, 2001).

3.3.2 Diagnóstico

A elaboração de um diagnóstico da previdência foi a mais privilegiada. Para tanto, o debate foi aberto a praticamente todos os atores envolvidos com o sistema; intelectuais, políticos, líderes empresariais e sindicais, técnicos, burocratas, associações de classe e aposentados. O resultado final foi um dos mais exaustivos estudos já realizados no País sobre matéria previdenciária.

Segundo o texto, essa não deveria ser vista de forma particular, mas sim, como espelho do drama da sociedade brasileira, vítima permanente de um Estado incapaz de se organizar com honestidade, eficiência e transparência

para assegurar condições mínimas de justiça a seus milhões de miseráveis e carentes (MPAS, 1992).

No estudo foram apontados quatro pontos que originaram o descrédito que assolava o sistema previdenciário, segundo MPS/CEPAL, (1993):

- Financeiro: o não cumprimento das suas obrigações frente aos segurados, resultado das dificuldades financeiras;
- Administrativo: a falta de racionalidade administrativa e de uma atuação mais rigorosa e correta na fiscalização;
- Político: a necessidade de reorganização da estrutura da Previdência, para um atendimento mais digno aos segurados;
- Ético: a imagem denegrada que o sistema apresentava: “incompetente, corrompido e frustrante”.

Os parlamentares ressaltaram que uma proposta eficiente de reformulação do sistema só poderia ser realizada com a clara identificação das causas das dificuldades. Durante os debates, três posições foram levantadas. Para um primeiro grupo, a crise tinha sua origem na questão gerencial; para um segundo era conjuntural, já o terceiro grupo defendia que a origem era estrutural. Entretanto, como é sabido ao longo da história, várias foram as tentativas de modernização e aprimoramento do sistema. Porém, todas estas foram derrotadas pela incompetência gerencial. O objetivo da Comissão era tentar novamente a formulação de uma série de propostas que procurassem melhorar a incompetência gerencial, ou seja, melhorar a situação então existente (MPS/CEPAL, 1993).

3.3.3 A crise gerencial

A questão gerencial foi levantada com veemência pelo relatório. Entre outros, foram levantados vários fatos que responsabilizavam o governo pelo descalabro administrativo da Previdência, segundo MPS/CEPAL, (1993):

- A má formulação da legislação sobre o FINSOCIAL, permitindo que as empresas recorressem à Justiça, deixando de contribuir com um montante igual a 20% das receitas da Seguridade Social;

- A desindexação dos débitos, o que corroe a arrecadação, por conta da elevada inflação;
- A não implantação da contribuição dos produtores rurais em regime de economia familiar;
- A não informatização do processo de arrecadação, estimulando as fraudes;
- A não regulamentação das aposentadorias especiais;
- A não instalação dos conselhos Estaduais e Municipais, que permitiram a população uma fiscalização mais ativa;
- A não redação de um projeto para regulamentar a Previdência Pública Complementar;
- A não implantação da Ouvidoria Geral da Previdência Social;
- A desestruturação dos setores de cálculos atuariais, estatística e pesquisa do MTPS, decorrente de uma “reforma administrativa desastrada”;
- A não implantação do Cadastro Nacional do Trabalhador;
- O não cumprimento da reforma patrimonial prometida;
- O não cumprimento dos prazos para informatização dos postos de atendimento e a implantação dos cartões magnéticos para os aposentados e pensionistas;
- O não entendimento com o Banco do Brasil para que esse assumisse a cobrança das dívidas parceladas à Previdência Social;
- A falta de um convênio com outros órgãos públicos para o cruzamento de informações, o que auxiliaria na fiscalização;
- A não revisão dos benefícios por acidentes de trabalho ou invalidez, reconhecidamente envolvidos em fraudes.

3.3.4 A crise conjuntural

Já a segunda causa da crise seria de caráter conjuntural – a recessão. Haja vista que a receita da Previdência, em grande parte, estava ligada à folha salarial, assim essa ficava condicionada ao desempenho da economia. Com a queda acentuada dos salários e do emprego, durante o ano de 1991, a receita total sofreu uma queda de 10,2%, em relação a 1990 (MPS/CEPAL, 1993).

3.3.5 A crise estrutural

Um terceiro elemento da crise da Previdência estava relacionado com a estrutura de custeio e benefícios. Neste sentido, dois fatores destacavam-se (MPS/CEPAL, 1993):

- A dependência da receita na folha salarial;
- A ampliação dos benefícios e os privilégios.

a) A excessiva dependência das contribuições sobre a folha salarial:

Do total das receitas da Seguridade Social, 47% eram provenientes da folha de salários, em 1992. Esses recursos eram integralmente repassados a Previdência, representando 74,19% da sua receita total. Assim sendo, a solvência financeira do sistema ficava extremamente vulnerável diante de crises econômicas e da informalização da economia. Um fator agravante era a concentração de renda – 73% dos trabalhadores contribuía com 38% das receitas geradas pelos empregados, já os 27% restantes contribuía com 62% do total (MPS/CEPAL, 1993).

b) Outra questão ressaltada era a aposentadoria por tempo de serviço. Segundo o diagnóstico, seus defensores alegavam que a esperança de vida no Brasil era muito baixa. Dessa forma, se a aposentadoria fosse, apenas, por idade, grande parte da população não chegaria a usufruir esse direito. No entanto, o relatório tratou de desmistificar esse argumento. O primeiro elemento destacado foi que, na realidade, a baixa esperança de vida dos brasileiros decorre da elevada mortalidade infantil. Essa pressionaria a média para baixo. Quando se tratava de aposentadorias, deveria ser utilizada como referência a taxa de sobrevivência. A medida que as pessoas iam atingindo a idade adulta, além de elevarem significativamente a sua expectativa de sobrevivência, as diferenças entre as classes de renda se arrefeciam (MPAS, 1992).

3.3.6 Objetivo

O objetivo central da administração Brito foi substituir o confronto nas ruas e as disputas judiciais por uma respeitosa parceria entre aposentados, trabalhadores, empresários e Governo. Ou seja, restaurar a “essência da

Previdência Social: um compromisso da sociedade com ela própria” (MPS, 1993).

Para tanto, era necessário que três condições fossem satisfeitas: a primeira era o cumprimento das obrigações legais pendentes. O restabelecimento da credibilidade da instituição passava pelo resgate das dívidas que esta tinha com a sociedade. A segunda era que fossem alavancados os recursos necessários para viabilizar o cumprimento da primeira medida. A última era a restauração da honestidade e da idoneidade dos quadros que compunham a administração do sistema.

As mudanças estruturais, que também eram vistas como fundamentais para a sua solidez também faziam parte da agenda da reforma. No entanto, dada a eminência da Revisão Constitucional, essas foram transferidas para a égide do Congresso Nacional.

3.3.7 Propostas e ações efetivas

Apesar de ver na reforma estrutural a única saída para os problemas que haveriam de surgir a longo prazo, a comissão acreditava que essa exigiria uma ampla e cristalina discussão com a sociedade. Procurando resolver tal problema, a Comissão exigiu o compromisso do Governo com o cumprimento da legislação, que esse mesmo havia sancionado. A seguir os principais pontos das propostas do relatório Brito:

- Nomeação do Ouvidor-Geral da Seguridade Social e da Previdência Social
- Envio de lei dispendo sobre o Regime Complementar;
- Envio de lista das atividades profissionais insalubres, merecedoras de aposentadoria especial;
- Adoção de medidas que efetivassem o Cadastro Nacional do Trabalhador (CNT);
- Revisão dos benefícios mantidos pela Previdência Social, principalmente resultantes de acidentes de trabalho;
- Elaboração de indicadores que medissem a eficiência das atividades realizadas pelos postos de serviço;

- Revisão do Sistema Central de Processamento de Benefícios;
- Informatização dos postos de atendimento;
- Divulgação da lista dos devedores;
- Adoção de métodos mais eficientes de fiscalização, através do cruzamento de dados;
- Efetivação da contribuição dos produtores rurais, igual a 3% da receita bruta proveniente da comercialização da produção;
- Modernização do sistema de auditoria do INSS e ampliação dos quadros de fiscais;
- Elaboração de um sistema que permitisse ao INSS enviar extratos, as empresas ou ao contribuinte, das contribuições;
- Treinamento sistemático do pessoal;
- Desenvolvimento dos aluguéis e recadastramento do patrimônio imobiliário do INSS;
- Regularização dos benefícios rurais indevidamente suspensos pelo INSS, (MPS/CEPAL, 1993).

Sabe-se que muitas foram as dificuldades enfrentadas pelo Ministro Brito, ao longo da sua gestão, visto que a situação da Previdência era bastante desoladora, o que exigiu uma grande dose de dedicação e criatividade do Ministério. Entretanto, essa mesma situação fortaleceu sua imagem. Suas propostas apresentaram-se como uma oportunidade de mudança. Apesar do descrédito da Instituição, foram aumentando sua popularidade e a capacidade de levar o projeto adiante.

3.4 A Reforma da Previdência no Governo FHC – 1995/1996

3.4.1 Cenário geral

No dia 1º de janeiro de 1995, tomou posse o Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sua eleição foi uma das maiores e mais contundentes vitórias da história da República. Cardoso foi eleito com mais de 50% dos votos, em primeiro turno. Seu maior trunfo, para tal conquista, foi o sucesso do

plano de estabilização econômica, que coordenou quando ministro da Fazenda no Governo Itamar Franco – o Plano Real (STEPHANES, 1998).

3.4.2 Caracterização da situação

A partir de 1995, como explicitado no quadro 02, observa-se um contínuo crescimento do *déficit* previdenciário. Entre 1997 e 1998 a taxa de crescimento do *déficit* foi de 113%.

Quadro 02: Evolução do Saldo Previdenciário – INSS em R\$ bilhões

	Arrecadação Líquida	Pagamento de Benef. Previdenciários	Saldo Previdenciário
1988	30,79	17,83	12,959
1989	30,49	19,04	11,450
1990	31,50	19,52	11,981
1991	28,32	20,47	7,850
1992	27,93	22,28	5,657
1993	31,74	29,97	1,772
1994	33,88	33,07	0,809
1995	40,69	41,02	-0,325
1996	44,36	44,48	-0,124
1997	45,89	49,06	-3,177
1998	46,74	53,49	-6,752
1999	47,35	54,23	-7,045
2000	48,35	55,42	-7,450
2001	51,56	61,32	-10,120

Fonte: Ornelas (1999).

Com a deterioração contínua da capacidade de financiamento do sistema previdenciário a partir de 1995, teve início o processo de discussão da Reforma da Previdência que resultou na Emenda Constitucional n.º 20, levando as alterações no Regime Geral da Previdência Social, no Regime de Previdência do Serviço Público e no Regime de Previdência Complementar.

Procurando justificar a necessidade e a urgência da reforma previdenciária, o ministro Reinhold Stephanes apresentou um detalhado diagnóstico da Previdência brasileira como poderá ser visto ao longo do texto. Tal análise privilegiou sobremaneira a questão estrutural. O lado administrativo teve uma importância secundária.

3.4.3 Gerencial

Apesar de ser encarada com menor preciosismo, a questão gerencial também encontrou algum espaço no diagnóstico governamental. Seus principais elementos foram levantados de estudos realizados pela administração anterior. Poucas foram as inovações. A maior parte das análises apenas reafirmou as já sabidas carências e distorções, que caracterizavam o Sistema.

Segundo o Ministro, as constantes mudanças na organização administrativa do Sistema acabaram por desarticular e atravancar as várias esferas. Essas transformações também promoveram uma espécie de “dança das cadeiras” na gerência dos órgãos que compunham a Previdência. Isso teria estimulado recorrentes jogos de poder entre os grupos. Gestou-se, assim, um espírito sectário e corporativo, prejudicando a Instituição e a sua clientela (MPAS, 1995).

Quanto à estrutura organizacional, observava-se a falta de articulação entre os níveis de atuação: Diretoria Geral – DG, Superintendência Estadual – SE, Gerência Regional – GR e posto de atendimento. Resultado das divergências políticas, a DG e as SEs passaram a ter comportamentos diferentes, quebrando o elo entre o planejamento central e os estaduais. As gerências regionais também apresentavam grave desarticulação. Essas eram organizadas por linha de atividade (seguro social, arrecadação, fiscalização etc.) com mecanismos de inter-relação incipientes (MPAS, 1995).

A área de recursos humanos era vista como um dos maiores problemas do INSS. Isso se dava pela “Heterogeneidade” dos seus 50.000 servidores, pela sua má remuneração e baixo potencial. Os motivos para tal quadro eram a falta de um plano sólido de carreira e a falta de capacitação, 75% do pessoal exerciam carreiras de nível auxiliar e intermediário. Como agravante o recrutamento não era feito através de concursos próprios, mas da absorção dos candidatos remanescentes de concursos de outros ministérios. Sem preparo específico para a área e com menor capacidade potencial, já que eram os últimos classificados naqueles concursos, pioravam ainda mais a baixa qualificação do quadro de servidores das instituições previdenciárias (MPAS, 1995c).

Quanto ao cálculo do salário-de-benefício dos trabalhadores filiados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, fez-se necessária uma mudança, devido alteração da estrutura etária da população brasileira. O chamado fator previdenciário tem como objetivo aumentar a correlação entre o que se contribui e o que se recebe de benefício, introduzindo no cálculo do salário-benefício a expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria (CONJUNTURA SOCIAL, 1999).

Outro problema era as filas para o recebimento dos benefícios. O pagamento das aposentadorias nos bancos era um verdadeiro tormento para os idosos, que permaneciam várias horas nas filas. Como solução, durante a gestão de Brito fez-se a distribuição de cartões magnéticos universais. Esses possibilitavam ao aposentado o recebimento em qualquer agência do seu banco conveniado. Apesar de ter se apresentado como uma boa saída, somente 40,86% dos beneficiários tinham acesso a esse serviço (CARTA DO MPS, dez., 1995).

A incapacitação dos funcionários no atendimento ao público também era apontada como responsável pela má prestação de serviços (MPAS, 1995). O mesmo foi verificado quanto às atividades de fiscalização, onde havia 4.354 fiscais. Além do reduzido número esses eram desprovidos de procedimentos de auditoria que orientassem as suas atividades. Essa falta de instrumentos diminuía a produtividade, reduzindo ainda mais a capacidade fiscalizadora do Sistema.

Já quanto a infra-estrutura, as instalações de uso da Previdência se encontravam em pleno processo de sucateamento. Faltavam as mínimas condições, “mesas e cadeiras em elevado estado de deterioração; aparelhos de ar condicionado quebrados; insuficiência de material de consumo básico, paredes danificadas, tornando vulnerável a segurança da documentação, (MPAS, 1995). Além de prejudicar a eficiência e eficácia no cumprimento das tarefas, tal situação desestimulava o compromisso dos servidores com a Instituição, incentivando as fraudes e a corrupção.

Um último ponto destacado era a questão da informatização. Considerada como uma das saídas para a melhoria da gestão previdenciária, essa estava aquém das necessidades do sistema. Apesar dos incentivos das

gestões Brito e Cutolo, apenas 63,5% dos postos de atendimento (638 dos 1004) contavam com computadores. Nas áreas de arrecadação e fiscalização, a situação era ainda pior, menos da metade dos postos (208 dos 601) estavam informatizados (CARTA DO MPS, dez. 1995).

3.4.4 Estrutural

Anexado à proposta de Emenda Constitucional, o Executivo enviou ao Congresso Nacional um diagnóstico da situação da Previdência Social no Brasil. O argumento central era que os vários regimes estavam condenados a insolvência. Isso, portanto, ameaçava o futuro tanto dos atuais aposentados quanto, e principalmente, dos futuros beneficiários (MPAS, 1995).

Os crescentes problemas de financiamento, acarretado pelo aumento do fluxo de pagamentos de benefícios em proporção superior ao ingresso de recursos, têm levado a mudanças estruturais no sistema previdenciário existente (CONJUNTURA SOCIAL, 1999).

Para o Ministro Stephanes, o Sistema passava por um “desequilíbrio estrutural grave”. Mesmo um eventual reaquecimento da economia não seria capaz de evitar a sua tendência deficitária. Esses *déficits* eram transmitidos automaticamente, para o tesouro, agravando o já debilitado equilíbrio fiscal (MPAS, 1995).

Outro fator gerador de desequilíbrio financeiro foi a expectativa de duração dos benefícios. Segundo os levantamentos, essa seria maior no Brasil do que a média da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Dado que a longevidade da população brasileira era menor do que a dos países da OCDE, esse longo período de duração dos benefícios só poderia ser explicado pela precocidade na concessão das aposentadorias. O fator agravante era que, justamente, as aposentadorias precoces eram concedidas, na vasta maioria das vezes, a cidadãos de classe média e alta. Assim, as pessoas que tinham melhor nível de renda e, portanto, maior expectativa de vida e maiores benefícios se aposentavam mais cedo. Por outro lado, os

trabalhadores de baixa renda, com menor expectativa de vida e menores benefícios se aposentavam mais tarde (CONJUNTURA SOCIAL, 1999).

Além da questão financeira, o sistema mostrava-se socialmente injusto. As disparidades e os privilégios, que beneficiavam uma pequena parcela da população, em detrimento da maioria marginalizada, agravavam ainda mais o já deficitário quadro social do País (MPAS, 1995).

Um fator que encerrava prejuízos tanto financeiros quanto de equidade social era a diferenciação dos vários regimes de previdência. A grande diferença entre os valores recebidos era tão significativa que, tanto os 90% da população previdenciária que se aposentavam pelo INSS quanto os 10% restantes, dos regimes especiais, gastavam o mesmo montante (CARTA DO MPAS, abr. 1995).

Quanto aos gastos da União com inativos, este foi tratado como o elemento fundamental na explicação da crise financeira do Estado. Conforme dados do Tesouro Nacional, em 1990, os inativos da União consumiram R\$ 5,7 bilhões ao ano, ou 25% do gasto total com pessoal. Para 1996, as expectativas eram de que esses consumissem R\$ 18,2 bilhões, ou 43,8% do total da folha (GAZETA MERCANTIL, 20/05/96). Em decorrência desse fato, a aposentadoria dos servidores públicos tornou-se a preocupação central do ministro Stephanes.

3.4.5 Objetivo da reforma

É sabido que não poderiam ser outros os objetivos da reforma previdenciária do que a procura pelo seu equilíbrio financeiro. Esse era fundamental nas pretensões governamentais de corte do *déficit* público.

Segundo Stephanes (1998), a reforma do sistema previdenciário brasileiro era necessária porque, antes de tudo, se torna imperioso um ajuste às novas situações demográficas de renda e de emprego que se vivencia e que serão enfrentadas no futuro. E não se conseguirá sucesso sem corrigir erros e vícios incorporados ao longo dos anos.

A reforma gerencial tinha como papel o alcance do equilíbrio financeiro a curto prazo. Ou seja, seria dado um novo fôlego à previdência, o qual a retiraria

da situação de equilíbrio instável para um equilíbrio estável (MPAS, 1995b). Isso amenizaria o período e transição até que as mudanças estruturais começassem a surtir efeitos.

De acordo com o MPAS (1995), esses resultados seriam atingidos através;

- Da maior eficiência na arrecadação;
- Da diminuição do número de erros e de fraudes;
- Da diminuição dos custos operacionais.

Segundo o governo, a gestão também tinha importância na concessão dos benefícios. Dois eram os objetivos nesse sentido: a redução no tempo de concessão do benefício e a diminuição das filas de pagamento.

No entanto, era na reforma estrutural que residiam os objetivos mais prestigiados pelo ministro. Essa seria capaz de eliminar as incorreções e as dificuldades do sistema médico a longo prazo, (STEPHANES, 1998).

De acordo com Najberg e Ikeda (1999) até a reforma de 1998, a previdência não era entendida como um seguro que visava garantir renda para o indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa. Os benefícios não estavam estreitamente vinculados às contribuições, daí o princípio de equidade individual não ser atendido. Ela se assemelhava mais a um programa de redistribuição de renda, muitas vezes nem atendendo ao princípio de bem-estar coletivo, já que os benefícios não eram concedidos com base na necessidade individual. Desde que fosse superavitária, a previdência não precisava ter fundamentação atuarial.

3.4.6 Propostas e ações efetivas

3.4.6.1 Propostas

Numa publicação da Secretaria de Previdência Social intitulada “O Livro Branco da Previdência Social – Aspectos Gerenciais”, (MPAS, 1995), foram definidas as principais metas e propostas para a questão administrativa. Dois pontos justificavam a necessidade de uma “reestruturação” do Sistema.

O primeiro tratava das especificidades da Previdência brasileira. Essa era conhecida por suas recorrentes crises, pela baixa capacidade de arrecadação, elevada sonegação, má qualidade dos serviços previdenciários e elevado número de fraudes (MPAS, 1995). Tal situação além de dificultar a funcionalidade do Sistema, alimentava o descrédito frente à sociedade. Assim sua própria legitimidade institucional estava comprometida, incentivando ainda mais a sonegação e a fraude.

De acordo com MPAS (1995) o segundo tratava de uma dificuldade mundial: a mudança dos processos de gestão – a chamada reengenharia. Assim, deveriam ser revistos os processos, alteradas as políticas de recursos humanos, inovados os mecanismos de controle interno. Toda essa mudança objetivaria a melhoria da gestão e conseqüentemente satisfação dos clientes.

Quanto a ineficiência no atendimento, foi proposta a união das gerências e dos postos. Todas as linhas de atividade, seguro social, arrecadação e fiscalização, procuradoria e área-meio, seriam fundidas nessa única unidade administrativa. Com essas mudanças, o quadro de carreira seria mais vantajoso para os funcionários que prestassem atendimento ao público e uma menor fragmentação institucional, facilitando e agilizando a comunicação entre as esferas.

Outra medida pretendida era o fortalecimento do controle interno. Além da Secretaria de Controle Interno e da Inspeção Geral da Previdência Social, seria criada uma Ouvidoria Geral (MPS, 1994).

Essa, ao contrário das anteriores, teria participação societal. Estaria junto da sociedade para conhecer as disfunções do Sistema e estudar e propor soluções.

A política de recursos humanos também fez parte das preocupações desse relatório. Ao invés de “centrar fogo” na recapacitação dos quadros, através de recursos de reciclagem, estava a constituição de um plano de “carreira forte, de nível superior, com grau de remuneração compatível” (MPAS, 1995).

Finalmente, era mais uma vez ressaltada a importância da implementação e utilização do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS. Segundo o documento, esse permitiria um “salto qualitativo” na

consolidação de um Sistema Previdenciário mais justo e eficiente (MPAS, 1995).

Foi no dia 16 de março de 1995, que o Executivo enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda constitucional sob a ementa: “Modifica o Sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências” (CONJUNTURA POLÍTICA E SOCIAL, 1995; MPAS, 1995).

Segundo este boletim, as principais medidas propostas pelo documento enviado ao Parlamento foram:

- Para concessão dos benefícios (idade mínima, tempo de contribuição e de permanência no cargo) dos servidores públicos, assim como o valor e o reajuste dos proventos, seriam determinados em legislação complementar;
- Quanto a competência legislativa sobre matéria previdenciária caberia unicamente à União. Assim, os estados e municípios estavam desapropriados da capacidade de criar regimes próprios;
- Substituição do modelo de concessão de aposentadoria por tempo de serviço e contribuição;
- Unificação das regras de aposentadoria tanto para homens e mulheres quanto para trabalhadores rurais e urbanos;
- Redefinição das fontes de financiamento, principalmente com uma nova e mais ampla conceituação da contribuição sobre folha salarial. Também foram previstas as contribuições das empresas sobre a receita e a flexibilização das alíquotas;
- Desconstitucionalização do período de contribuição utilizado para o cálculo do valor do benefício;
- Eliminação do piso dos benefícios assistenciais (um salário mínimo);
- Retirada a isenção da contribuição previdenciária das entidades beneficentes, assim como imposição do recolhimento do Imposto de Renda aos aposentados;
- Possibilidade de quebra do sigilo de informações sobre o patrimônio, os rendimentos e as operações financeiras e bancárias dos contribuintes para a fiscalização previdenciária;

- Incorporação do Regime de Previdência Complementar. No caso de planos de empresas ou entes estatais, a participação das mesmas no financiamento do plano poderia ser no máximo similar ao do empregado.

3.4.6.2 Ações efetivas

Oficialmente, a reforma da previdência começou em março de 1995, com o envio ao Congresso Nacional de proposta de Emenda Constitucional.

Após quatro anos de tramitação, o projeto inicial foi substancialmente alterado pelo Congresso que, a partir de texto substitutivo do Senado Federal, aprovou em dezembro de 1998 a Emenda Constitucional n. 20 (CONJUNTURA SOCIAL, 1999). De acordo com Ornélas (1999), os pontos básicos da Reforma foram a fixação de uma idade mínima, combinada com o tempo de contribuição – em substituição ao tempo de serviço – para fins de aposentadoria, contendo, ainda, uma regra de transição, aplicável aos que se encontram no mercado de trabalho. O tempo de contribuição foi fixado em 35 anos para o homem e 30 anos para a mulher. Extinguiu-se a aposentadoria proporcional. Quanto à aposentadoria por idade, embora tenha sido fixada para o trabalhador do setor público em 60 anos para o homem e 55 para a mulher, deixou de ser fixada na regra permanente do Regime Geral.

Como pode ser observado no quadro 03, as alterações no Regime Geral de Previdência Social buscaram uma melhor adequação, ainda que pequena, na concessão de benefícios ao novo perfil demográfico do país, bem como uma maior equidade social na concessão de benefícios, através da fixação de limite máximo para benefícios de legislação especial, racionalização do pagamento do salário-família e do auxílio-reclusão, desconstitucionalização da regra de cálculo do valor dos benefícios, fim das aposentadorias especiais para professores universitários, jornalistas, aeronautas, dentre outras categorias e a proibição da contagem de tempo fictício para fins de aposentadorias.

Foi vedado o estabelecimento de critérios diferenciados de aposentadoria, exceto em casos de efetiva exposição a condições nocivas à saúde.

Quadro 03: Reforma da Previdência para o Regime Geral da Previdência Social

PRINCIPAIS ITENS	SITUAÇÃO ANTERIOR	REFORMA APROVADA
1. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	Aposentadoria aos 35/30 anos de serviço para homens/mulheres, com proventos integrais e 30/25 com proventos proporcionais, sem exigência de limite de idade.	Aposentadoria aos 35/30 anos de contribuição para homens/mulheres, com proventos integrais.
2. FIM DA APOSENTADORIA ESPECIAL PARA PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS AERONAUTAS E OUTROS. ENTRE	Aposentadoria aos 30/25 anos de serviço para homens/mulheres com proventos integrais e 25/20 com proventos proporcionais.	REGRA PERMANENTE . Aposentadoria aos 60/55 anos de idade para homens/ mulheres. Fim da aposentadoria proporcional REGRA DE TRANSIÇÃO . Aposentadoria aos 53/48 anos + 20% ou 40% de acréscimo (pedágio) sobre o tempo que resta para completar as aposentadorias integral ou proporcional, respectivamente.
3. SELETIVIDADE DO SALÁRIO-FAMÍLIA E AUXÍLIO-RECLUSÃO	Todos podem receber.	Será pago apenas a quem tenha uma renda mensal igual ou inferior a R\$ 360,00
4. FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA A JUSTIÇA DO TRABALHO COBRAR CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS	Inexistente	A Justiça do Trabalho deverá executar as sentenças que proferir.
5. ESTABELECIMENTO DE LIMITE MÁXIMO PARA BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL	Limite estabelecido através de decreto.	O limite agora é constitucional e é de R\$ 8.000, até que seja fixado o subsídio máximo nos três poderes.
6. DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGRA DE CÁLCULO DO VALOR DOS BENEFÍCIOS	Calculado com base nos últimos 36 meses	Pendente de regulamentação específica, por lei.
7. VINCULAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS PARA PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS	Inexistente	É vedada a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais dos empregadores (incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro) e dos trabalhadores para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.

Fonte: ORNÉLAS, 1999

Ao falar dos problemas do regime previdenciário do setor público, cabe salientar que uma das principais dificuldades, a partir da Reforma de 1998, é, ainda, administrar os custos do pesado passivo acumulado ao longo dos anos.

Os novos servidores entraram em um regime equilibrado. No entanto, ainda há a questão de como será equacionado o financiamento do estoque de benefícios, assim como das aposentadorias e pensões dos servidores ativos que optarem por permanecer no antigo regime de repartição (OLIVEIRA et al, 1999).

Como explicitado no Quadro 04, as mudanças na previdência pública procuraram padronizar regras e eliminar distorções equacionando tanto questões de fluxo, relacionadas com limites de idade, fim de aposentadorias especiais, equilíbrio atuarial, previdência complementar, dentre outras, como questões de estoque, colocada pela contribuição dos inativos e pensionistas e o aumento das alíquotas dos ativos e ainda a possibilidade de criação de fundos de ativos para fins previdenciários (ORNELAS, 1999), a fim de permitir a segregação entre a conta do Tesouro e a previdenciária, bem como possibilitar visibilidade à forma de equacionamento do pesado ônus previdenciário que os entes públicos acumularam, particularmente ao longo dos últimos anos.

Quadro 04 - Reforma Da Previdência Para O Setor Público

PRINCIPAIS ITENS	SITUAÇÃO ANTERIOR	REFORMA APROVADA
1. CARÁTER CONTRIBUTIVO E EXIGÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL	Não havia exigência de contribuição.	Explicita-se que o custeio ocorrerá mediante contribuições de todos os servidores, incluindo inativos e pensionistas, e que o cálculo destas contribuições deve resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime
2. REGIME EXCLUSIVO PARA OCUPANTES DE CARGO EFETIVO	O regime podia abranger qualquer servidor público.	Restringe-se o número de beneficiários do regime somente para aqueles que ocupam cargo efetivo.
3. LIMITE DE IDADE PARA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	Aposentadoria aos 35/30 anos de serviço para homens/mulheres, com proventos integrais e 30/25 com proventos proporcionais, sem exigência de limite de idade.	REGRA PERMANENTE . Aposentadoria aos 60/55 anos de idade para homens/ mulheres + 35/30 anos de contribuição Fim da aposentadoria proporcional REGRA DE TRANSIÇÃO . Aposentadoria aos 53/48 anos + 20% ou 40% de acréscimo (pedágio) sobre o tempo de contribuição que falta para completar as aposentadorias integral ou proporcional, respectivamente.
4. FIM DA APOSENTADORIA ESPECIAL PARA PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS	Aposentadoria aos 30/25 anos de serviço com proventos integrais e 25/20 com proventos proporcionais.	REGRA PERMANENTE . Aposentadoria aos 60/55 anos de idade para homens/ mulheres + 35/30 anos de contribuição. Fim da aposentadoria proporcional REGRA DE TRANSIÇÃO . Aposentadoria aos 53/48 anos + 20% ou 40% de acréscimo (pedágio) sobre o tempo que resta para completar as aposentadorias integral ou proporcional, respectivamente.
5. ESTABELECIMENTO DE LIMITE DE IDADE PARA A APOSENTADORIA DO PROFESSOR DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO	Aposentadoria aos 30/25 anos de serviço com proventos integrais.	REGRA PERMANENTE . Aposentadoria aos 55/50 anos de idade para homens/ mulheres + 30/25 anos de contribuição. REGRA DE TRANSIÇÃO . Aposentadoria aos 53/48 anos + 20% ou 40% de acréscimo (pedágio) sobre o tempo que resta para completar a aposentadoria integral.
6. CARÊNCIA	Não há carência para fins de aposentadoria.	Estabelecimento de um período mínimo de exercício de serviço público de 10 anos, sendo cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria.
7. VEDAÇÃO DE APOSENTADORIAS COM VALOR SUPERIOR AO SALÁRIO DA ATIVIDADE	Em alguns estados e municípios o servidor é promovido ao se aposentar, recebendo adicionais sobre o salário que são computados no cálculo do benefício.	O benefício será, no máximo, equivalente ao último salário.
8. PROIBIÇÃO DE ACUMULAÇÃO ENTRE APOSENTADORIAS E SALÁRIOS	É permitida a acumulação entre aposentadorias e salários.	As atuais acumulações entre aposentadorias e salários estarão sujeitas ao teto correspondente à remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal. A partir da Reforma será vedada a acumulação de mais de uma aposentadoria e a acumulação de aposentadoria com a remuneração de cargos públicos.
9. FUNDOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	Não havia possibilidade.	Para os novos ingressantes, o poder público poderá instituir o teto de R\$ 1.200 para os benefícios, desde que organize Fundos de Previdência Complementar de caráter voluntário e que podem funcionar em regime de contribuição definida.
10. FUNDOS DE ATIVOS	Não havia legislação específica sobre o tema, apesar de ser facultada a possibilidade de organização de fundos financeiros.	Explicita-se na Constituição a possibilidade de organização de fundos financeiros compostos por ativos do poder público para o financiamento da previdência.

Fonte: Ornelas, 1999

3.4.6.3 Principais dificuldades

Segundo a Folha de São Paulo (16/05/96), assim como as reformas anteriores, a proposta de reforma da Previdência FHC/Stephanes enfrentou grandes dificuldades. Insatisfeitos com as propostas da reformas constitucionais, tanto na previdência quanto na administração pública, os funcionários, principalmente os fiscais, passaram a criticar o ministro Stephanes e a reforma estrutural. “A crise de relacionamento” tomou maior volume quando o ministro promoveu demissões e eliminou dos fiscais o poder de cancelamento de registros de entidades assistenciais.

As dificuldades maiores eram contra a reforma constitucional. Por ser justamente o foco principal de mudança do governo, essa era a detentora dos pontos mais radicais da reforma da Previdência. Foram esses pontos os que geraram atritos com vários grupos de interesse. Outros pontos também foram focos de divergência, quanto ao teto do maior benefício pago pela Previdência, por exemplo. Segundo dados da Gazeta Mercantil, (13/12/95), tanto questões previdenciárias quanto outras razões motivaram discórdias. Entre as de teor previdenciário estavam a pressão pela extinção do Instituto de Pensão dos Congressistas (IPC), a defesa dos direitos ameaçados pela reforma e a exigência de um maior diálogo do governo com os segmentos representativos da sociedade.

De acordo com Najberg e Ikeda (1999) até a reforma de 1998, a previdência não era entendida como um seguro que visava garantir renda para o indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa. Os benefícios não estavam estreitamente vinculados às contribuições, daí o princípio de equidade individual não ser atendido. Ela se assemelhava mais a um ‘programa de redistribuição de renda, muitas vezes nem atendendo ao princípio de bem-estar coletivo, já que os benefícios não eram concedidos com base na necessidade individual. Desde que fosse superavitária, a previdência não precisava ter fundamentação atuarial. O Quadro A (anexo 2) evidencia os aspectos mais relevantes de cada reforma, bem como, os obstáculos enfrentados, impacto das propostas na visão do pesquisador.

4 PRINCIPAIS PROBLEMAS QUE GERAM DESEQUILÍBRIOS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO BRASIL

4.1 Considerações Iniciais

A deteriorização das contas no setor público em muitos países foi um dos fatores predominantes na definição da seguridade social como um problema a ser resolvido. Qualquer governo que avalia com mais detalhes os gastos públicos vai encontrar uma participação muito grande de gastos com previdência e assistência social. Para aqueles governos que desejam reduzir os *déficits* públicos, encontrados em vários casos em uma faixa elevada, entre 4% e 6% do PIB, como no caso do Japão, países europeus e do próprio Brasil, entre outros, o orçamento da seguridade social precisa ser avaliado com muito cuidado (MPAS, 1995). Todavia muitos são os problemas, encontrados nos sistemas previdenciários, quais podem ser resumidos encontrados problemas gerenciais, conjunturais e estruturais.

Sendo assim, o presente capítulo, visa evidenciar os maiores problemas que assolaram a Previdência Social no Brasil, especialmente no período pós-democratização, e que são entraves à sua atuação eficiente.

4.2 Benefícios X Salário Mínimo

Conforme já mencionado, o sistema previdenciário operado pelo INSS funciona, atualmente, em regime de repartição simples, ou seja, os ativos devem pagar pelos inativos de hoje. Desta forma, toda a receita previdenciária obtida no ano é utilizada para o pagamento dos benefícios.

Não existe acumulação de reservas que possam ser utilizadas no futuro. O regime de repartição implica que os benefícios a serem pagos aos atuais

contribuintes, quando futuramente passarem à condição de inativos, estarão garantidos pelas contribuições das futuras gerações de trabalhadores.

Para explicitar melhor os desequilíbrios que podem ser encontrados em um sistema de repartição simples, no qual apenas a contribuição dos ativos sustenta os inativos, em coletânea organizada por Faro (1993), Moreira e Carvalho (1992) aproveitam um modelo simplificado desenvolvido por A. Babeau em 1985. O equilíbrio e o custo previdenciário, de acordo com esses autores dependem de três fatores:

- Institucionais, definidos pelos direitos aos benefícios, pelo valor desses benefícios e pela alíquota de contribuição;
- Conjunturais, baseados na taxa de desemprego e no salário; e
- Estruturais, determinado pelo número de ativos em relação aos inativos.

A equação de desequilíbrio do sistema de repartição simples é definida por Babeau da seguinte maneira:

$$i^* = (m/s) * (r/a * (1 - d)) * (V/A)$$

em que:

i^* : taxa de contribuição que equilibra o sistema

m: benefício previdenciário médio

s: salário médio

r: proporção de V com direito a benefício

a: proporção de A que deseja trabalhar

d: taxa de desemprego

A: população ativa

V: população inativa

Este modelo determina o equilíbrio de caixa, no qual as receitas geradas em cada momento no tempo, definidas através da taxa de contribuição, precisam ser iguais aos gastos com benefícios. A variável endógena precisa ajustar-se em cada etapa para voltar a equilibrar esse sistema em cada período diferente (ou ano corrente), de acordo com as mudanças nas variáveis exógenas. A ênfase principal que acaba sendo dada a esse modelo, na prática, é o de alcançar o equilíbrio estático, sem buscar a definição de uma taxa contribuição de equilíbrio intertemporal. Em vez de fazer reservas estratégicas em períodos com superávit para fazer frente a desequilíbrios conjunturais

futuros, essas “sobras” são usadas para financiar gastos correntes. É espantoso como a própria simplicidade do modelo definido por Babeau capta a essência do funcionamento do regime de repartição, pois, como já foi dito, busca principalmente o equilíbrio de caixa. Coincidentemente esse é também o maior equívoco do regime de repartição.

Analisando a equação supra citada constata-se: (m/s) , que define o nível médio de benefícios em relação ao salário médio, está sujeito a fortes pressões políticas. De um lado, estão os aposentados, buscando o maior benefício possível, de forma que “m” possa ser igual a “s”. Reiterando o que já foi comentado anteriormente, no setor público brasileiro, o benefício previdenciário médio supera o salário médio para os servidores da União. A relação definida nesse primeiro termo próxima de 1/1, já representaria uma enorme conquista para os aposentados. Entretanto seriam causados grandes desequilíbrios se esse limite fosse superado.

A União tem a responsabilidade de cobrir com recursos fiscais os saldos deficitários, no Brasil. Como esta relação é um dos fatores que podem ser controlados pelo governo, para poder equilibrar o sistema, precisa mantê-la em um nível razoavelmente baixo. Essa briga de forças, entre aposentados e governo, pode ser muito melhor observada no caso do Regime Geral de Previdência Social (do INSS), pois em vários momentos no passado o valor relativo dos benefícios previdenciários ficou em patamares muito baixos. Não se pode dizer que houve um padrão que possa ser claramente definido na evolução das políticas governamentais direcionadas para a Previdência Social. O processo decisório esteve sempre fundamentado na própria lógica inserida na equação de Babeau: apenas permanecer com o caixa equilibrado no momento presente.

De forma geral, em períodos eleitorais ou de necessidade de recuperação de apoio político, os benefícios eram reajustados (ampliando também o número de beneficiários), no entanto, quando a pressão sobre o saldo da caixa passava a ser muito forte, tentavam reequilibrar o sistema com uma elevação de alíquotas. Nos países em que existe alguma pressão inflacionária, a não-indexação do valor dos benefícios seria uma forma simples de reduzir o seu valor real, com problemas políticos relativamente menores.

Contudo, no Brasil, onde a inflação chegou a alcançar uma taxa mensal próxima a 90% e onde os benefícios do INSS já são baixos, a indexação era condição necessária para manter uma renda de subsistência para alguns aposentados. O IPC-r foi definido legalmente como último indexador, no entanto, com a sua extinção em 1995, o INPC, do IBGE, passou a ser adotado como índice para a correção dos benefícios. Mas, na realidade, o salário mínimo é visto como indexador dos benefícios³, pois, embora defina apenas seu valor mínimo, aproximadamente 53% dos beneficiários recebem até um salário mínimo (FARO, 1993).

Uma das características marcantes no Brasil é que o salário mínimo tem sido historicamente mantido em patamares muito baixos. Além disso, o pagamento atrasado dos benefícios, sem o devido ajuste, foi um outro instrumento usado pelo governo para a redução do valor real de suas despesas. Dois fatores foram responsáveis pela deteriorização das contas do INSS a partir do Plano Real:

- A tendência consiste na queda da inflação; e
- Proposta de campanha do presidente Fernando Henrique Cardoso de dobrar o valor do salário mínimo durante o seu governo.

Com essas mudanças, o próprio cálculo do valor inicial da aposentadoria foi majorado, de forma a aproximar-se do valor real da última contribuição, pois passou a ser definida a correção dos 36 últimos salários-de-contribuição usados como base. Sendo assim, percebe-se que o modelo definido por Babeau não torna explícitos os problemas gerados pela relação entre o período médio de contribuição e o prazo médio de recebimento de benefícios, conforme já mencionado no primeiro capítulo através das aposentadorias precoces. O modelo coloca essa questão dentro do problema estrutural, de redução da relação entre a população ativa e inativa, devido à sua lógica interna de centrar o foco no equilíbrio estático. No entanto, esse é claramente um problema gerencial, pois interfere diretamente nas questões políticas (FARO, 1993).

O segundo termo da equação $(r/a * (1 - d))$ é determinado por fatores conjunturais, como a taxa de desemprego. As economias, como a brasileira,

³ O que na verdade, representa a mesma coisa, pois o próprio salário mínimo teve o IPC-r

sujeitas a constantes recessões enfrentam graves problemas para equilibrar receitas e despesas, por isso, de um momento para outro estão sujeitos a fortes desequilíbrios, os quais não conseguem evitar, mesmo com uma administração eficiente dos recursos. O próprio nível salarial também é uma questão conjuntural, pois em períodos de crescimento econômico mais acentuado tendem a acompanhar essa recuperação, no entanto, com uma elasticidade menor).

Stephanes (1998) ressalta que os sistemas previdenciários são sensíveis às decisões e aos cenários em que vão se formando. Afinal qualquer medida adotada afeta a atual e as próximas gerações. Daí a necessidade de terem acompanhamento permanente.

Se, por um lado, uma elevação do salário médio no Brasil aumentaria a arrecadação da Previdência Social, permitindo um melhor equilíbrio das contas do INSS no curto prazo, por outro, se o salário mínimo tivesse uma elevação semelhante, seria responsável por uma deteriorização não apenas das contas do INSS, mas principalmente daquelas dos estados e municípios do Norte e Nordeste.

Diante deste contexto, conclui-se que um aumento do salário mínimo sempre vai incrementar os gastos do INSS numa proporção maior do que suas receitas. Essa questão é abordada no modelo de Babeau através da relação benefício médio sobre salário médio, pois o primeiro acaba aumentando em proporção maior ao reajuste do segundo. A evolução nas variáveis desemprego e salário precisa ser tratada no modelo acima como sendo responsável por problemas estruturais, embora tenham uma conotação mais conjuntural, tanto na questão brasileira, como em termos globais.

O termo (V/A) da equação de Babeau, o qual define a porcentagem da população inativa em relação à ativa, representa o principal problema estrutural é o envelhecimento da população. É um problema intertemporal, mas que acaba sendo detectado no equilíbrio estático através da relação ativos/inativos. Para países como o Japão, que apresentam uma pirâmide etária com uma participação muita elevada de pessoas com mais de 60 anos (mais de 14% e espera-se que esse número dobre em 2020, penalizando cada vez mais

como indexador legalmente definido (lei n.º 8.880), passando depois para o INPC/IBGE.

aqueles que contribuem) esse problema já está presente, pois poucos jovens estão entrando no mercado de trabalho relativamente à quantidade de pessoas que está se aposentando (STEPHANES, 1998).

No Brasil, a preocupação com o problema demográfico era muito pequena há algumas décadas, visto que a população brasileira tinha uma participação muito grande de jovens.

No entanto, no rápido processo de envelhecimento observado nos últimos 25 anos, pelo aumento da esperança média de vida e pela queda da taxa de natalidade, tornou evidente o problema estrutural embutido nessa evolução. Em 1995, segundo o IBGE, um pouco mais de 45% da população brasileira tinha menos de 19 anos, contra aproximadamente 55% em 1970.

Ampliando ainda mais a proporção desse problema, deve-se destacar também o crescimento do mercado informal, pois também reduz a relação ativos/inativos. De acordo com vários estudos desenvolvidos, essa relação com o Regime Geral de Previdência Social (INSS) pode chegar a 1/1 no ano de 2020, contra a proporção de 1,9/1 observada atualmente (STEPHANES, 1998).

4.3 Crescimento do Mercado Informal e Desemprego

Stephanes (1998) ressalta que, a geração de mais postos de trabalho informal trouxe um impacto considerável sobre a arrecadação previdenciária nesta década. O crescimento do mercado informal, além de razões conjunturais, verifica-se também pela reestruturação do setor produtivo em curso, que implica mudança na tecnologia, na organização e nos métodos gerenciais. A reestruturação produtiva implica uma redução dos coeficientes de emprego por unidade de produto, ou seja, do número de postos de trabalho por unidade de capital investido. Isto significa que o custo de gerar empregos se torna cada vez mais alto. Estima-se que, para gerar empregos no mesmo ritmo de crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, a uma taxa de 3% ao ano, seria necessário que a economia brasileira mantivesse, no mínimo, a taxa de crescimento anual de 5%. As características de cada

emprego gerado também são diferentes. Geralmente, a qualificação exigida é maior porque a base tecnológica é mais sofisticada. A busca da melhoria de desempenho e da redução de custos impõe também o enxugamento da estrutura das empresas, resultando em menor número de níveis gerenciais, (MPAS, 2001).

A mudança no mercado de trabalho está ocorrendo dentro da própria indústria de transformação, onde se tem ampliado o número dos “sem carteira” e dos “conta-própria”, em virtude do processo de terceirização e do crescimento do trabalho temporário. O diferencial de remuneração entre trabalhadores formais (empregados com carteira assinada) e os demais (empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria) também caiu (MPAS, 2001).

Embora muita discussão tenha sido gerada em torno do crescimento do mercado informal de trabalho, acredita-se que não tem sido dada a ênfase adequada aos problemas criados para a previdência no Brasil das mudanças na estrutura do mercado de trabalho. Supostamente, quem não contribuiu para a previdência não tem direito a receber benefícios de aposentadoria, no entanto, isso não foi o que se observou no passado e, além disso, dentro do caráter universal do sistema, os gastos com assistência acabam aumentando (e já superam 5% dos gastos totais). Segundo dados da Revista Conjuntura Social (1999), a evolução do mercado de trabalho brasileiro, tem mostrado o avanço contínuo do setor informal. Em 1982 os trabalhadores com carteira assinada representavam 57% do total da população ocupada; em 1998 este número caiu para 46%. Esta tendência é irreversível, deixa clara a importância de se criar mecanismos que estimulem os trabalhadores sem carteira assinada a se filiarem como contribuintes a Previdência.

Apesar de não ser um processo linear, o fato é que o país está se inserindo, progressivamente, em um ambiente global mais competitivo. Boa parte do ajuste estrutural, no entanto, não está se manifestando na elevação das taxas de desemprego, mas através do aumento da informalização. Enquanto na recessão de 1983, a variável de ajuste se expressou na taxa de desemprego aberto, no final dos anos 90, o mercado informal e o setor de serviços absorveram a redução nos postos de trabalho assalariado do setor

industrial aumentado assim, nos últimos anos, os problemas relacionados à estrutura etária. Mesmo que o mercado informal não seja responsável direto pela redução dos postos de trabalho, tem uma participação importante na diminuição de sua qualidade, pois aumenta a rotatividade da mão-de-obra ao empregar a população menos qualificada (principalmente). Para Ramos e Almeida (1997), os principais aspectos responsáveis pelo aumento do desemprego no Brasil a partir de 1990 foram:

- A abertura econômica, aumentando a concorrência internacional,
- A globalização da produção,
- Terceirização,
- Automação,
- Maior proteção e maiores benefícios aos trabalhadores com a Constituição de 1988,
- A introdução de novos sistemas de gestão para redução de custos unitários de trabalho.

Os problemas começam pelo elevado custo adicional que as empresas têm além dos salários dos trabalhadores, determinados pelas contribuições sociais e pelos impostos, embora a principal responsabilidade a ele atribuída seja informalização e não tanto do desemprego. O grau de informalização da economia e o número de trabalhadores por conta própria estão crescendo não apenas no Brasil, mas em vários países do mundo e hoje é um fenômeno que preocupa muitos governos. O mercado formal fica então sujeito a custos elevados para lidar com mão-de-obra, perdendo então estímulo em aumentar a oferta de postos de emprego, principalmente com as mudanças estruturais acima mencionadas. Taxas de desemprego superiores a 10% tornam esse tema o centro das atenções, principalmente na Europa. A tendência é de flexibilização do mercado de trabalho, proposta que no Brasil avançou através da aprovação do Contrato Temporário de Trabalho no Congresso. No entanto a legislação trabalhista brasileira, na realidade, devido às características do mercado de trabalho, acaba favorecendo a rotatividade da mão-de-obra, pois a oferta em sua maioria é de baixa qualidade (ROBORTELLA, 1996).

Os custos de demissão no Brasil são relativamente menores àqueles observados na maioria dos outros países da América Latina. Para somar a

esse fato, deve-se lembrar que os trabalhadores de baixa renda (com alta taxa de desconto temporal) preferem receber o FGTS acumulado, mais 40% de multa (sobre saldo do FGTS) e um mês de salário como aviso prévio, para aumentar sua renda presente. De acordo com o CAGED, Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, quase 70% dos afastamentos em 1999 foram involuntários (demissão) (CONJUNTURA SOCIAL, 1999).

Mesmo sabendo que o salário tende a crescer com anos de experiência e constância em um emprego, a taxa de desconto intertemporal supera essa expectativa de incremento no salário. O próprio nível baixo de renda já desestimula a poupança. Segundo o IBGE (1999), entre aqueles que efetivamente recebem algum rendimento (de trabalho ou de outras fontes) no Brasil, os 50% com menor rendimento receberam em média um pouco acima de 1 salário mínimo. Problemas conjunturais assumem então um caráter preocupante para o regime previdenciário adotado no Brasil, pois a rotatividade da mão-de-obra é elevada.

Sendo que para os setores menos qualificados, a passagem para a informalidade significa a perda de direitos e, portanto, precarização do emprego. Entretanto, no caso de segmentos com alto grau de qualificação, estes preferem tornar-se trabalhadores autônomos criando um mercado altamente sofisticado de empresas terceirizadas de prestação de serviços de informática, escritório, advocacia, consultorias.

A sonegação e o crescimento do mercado informal foram responsáveis por perdas significativas de receita. Além disso, esses problemas acabaram tornando-se uma “bola de neve”, pois foram necessárias constantes elevações de alíquotas, as quais levavam a mais sonegação.

Todavia no período de 1993 a 1999, a arrecadação líquida aumentou continuamente de 4,36% do PIB para 5,36%, devido basicamente a política agressiva do INSS de tornar a arrecadação mais eficiente e de aumentar a fiscalização, mais do que compensando as perdas com o crescimento do mercado informal. A solução definitiva, no entanto, vai exigir ajustes no mercado de trabalho para conseguir acompanhar o crescimento dos benefícios pagos pelo INSS, os quais passaram de 2,56% do PIB em 1988 para mais de

5,% do PIB em 1999. Atualmente o mercado informal, representa 25% da economia brasileira, de acordo com (PEREIRA, 2001).

De acordo com Pastore (1994), o impacto dos encargos trabalhistas sobre a folha de pagamentos no setor industrial alcança cerca de 102%. Mas, na realidade, o custo dos encargos previdenciários representa apenas uma pequena parcela dos encargos totais sobre a folha, pois somam aproximadamente 36%, incluindo seguro-desemprego.

Pastore (1994) defende não apenas a redução das contribuições parafiscais e outros encargos trabalhistas, mas também a flexibilização dos direitos trabalhistas, permitindo que a negociação possa ser feita em nível de empresa. Embora alguns argumentos contrários tenham sido apresentados, como o baixo custo relativo da mão-de-obra brasileira e a maior flexibilidade dos salários reais, a questão-chave neste caso é outra. Uma empresa disposta a correr riscos, já que a própria fiscalização por parte do Ministério do Trabalho é fraca para as pequenas empresa, não toma como base de comparação a competitividade internacional, mas simplesmente compara os custos da mão-de-obra formal com aquela informal (que é bem menor que a formal).

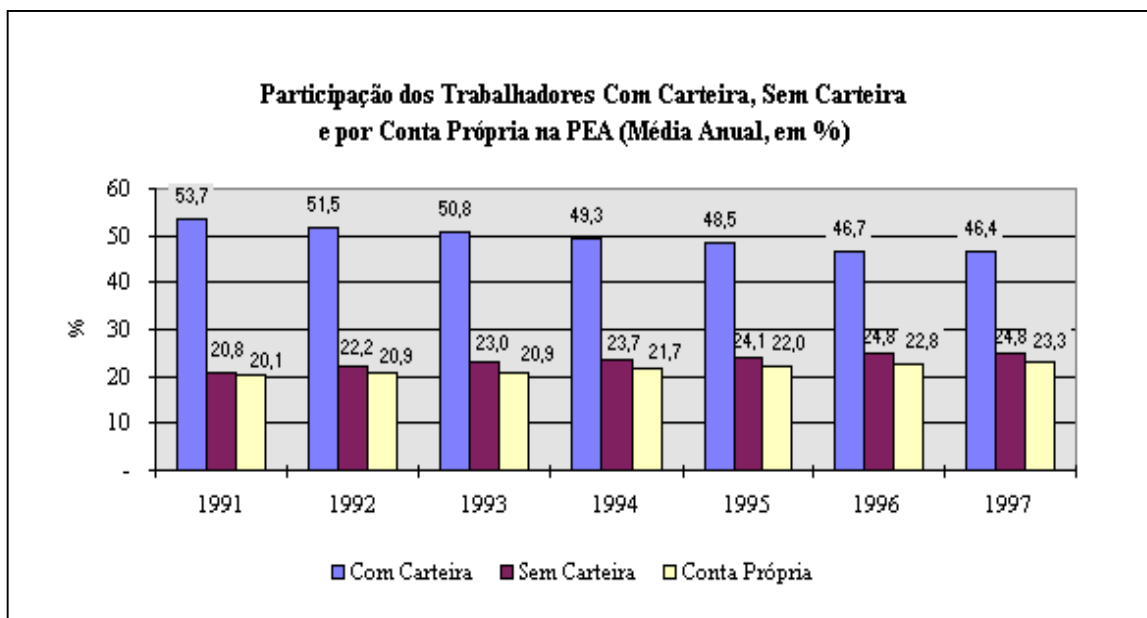


Figura 05: Participação no mercado informal.

Fonte: MPAS, 2001

O Ministério da Previdência e Assistência social constatou que a maioria dos empregados sem carteira é constituída por jovens, concentrados, em primeiro lugar, no grupo de 15 a 19 anos e, em segundo lugar, no grupo de 20 a 24 anos de idade. Os empregados com carteira têm o pico concentrado no grupo de 30 a 39 anos mas também começam a declinar à medida que se passa para as faixas de idade mais avançada. A situação dos “conta-própria” também é significativa, pois há um crescimento da prevalência deste segmento à medida que vão aumentando as idades. Como os dados demográficos apontam para um envelhecimento progressivo da população, este segmento tende a ser muito representativo no início do próximo século, já que ele está concentrado entre 35 e 50 anos. De acordo com o Ministério do Trabalho divulgou que no final de 1995, a população economicamente ativa (PEA) atingiu 74,1 milhões de pessoas, no entanto, o total de trabalhadores ocupados nesse período chegou apenas 69,6 milhões. Desse total, 43,1% estavam no mercado formal, somando então cerca de 30 milhões de trabalhadores, enquanto que os outros 39,6 milhões faziam parte do mercado informal (56,9%). Havia então 30 milhões de pessoas que recolhiam contribuições mensais aos sistemas previdenciários públicos e ao privado. (MPAS, 1998).

4.4 O Envelhecimento da População Brasileira

Em conseqüência da redução dos níveis da fecundidade, nas últimas duas décadas o ritmo de crescimento da população brasileira caiu, e com isso ocorreram mudanças na distribuição etária. O processo de envelhecimento da população mundial foi o principal responsável pela posição vital em que foram colocadas as discussões sobre os diversos regimes previdenciários do mundo. Deve-se lembrar que um equívoco gerado em relação à administração de recursos da Previdência ou em relação à escolha do modelo correto representa bilhões de dólares de problemas e anos para solucioná-los, afetando a grande maioria da sociedade. O aumento da participação dos idosos no total da população, por exemplo, deve alcançar nos anos 2020 proporções

insustentáveis para a manutenção dos seus regimes de participação, principalmente nos países desenvolvidos. Stephanes (1998, p.124), argumenta que,

a população brasileira está envelhecendo rapidamente. Ocupamos hoje o 16º lugar em número de idosos no mundo e, dentro de trinta anos, estaremos na Quinta posição, perdendo apenas para a China, Índia, EUA e Japão. Os indicadores da Organização Mundial de Saúde, segundo os quais o Brasil é o país que apresenta mais rápido envelhecimento populacional, são encarados como um alerta por especialistas. Como o sistema previdenciário opera em regime de repartição simples e sem constituição de reservas, sua viabilidade futura fica ao sabor das variáveis econômicas e demográficas. A garantia de que os atuais contribuintes não deixarão de receber seus benefícios é exclusivamente fruto da certeza de que as futuras gerações de trabalhadores poderão pagar a conta.

No Brasil, essa discussão também passou a ter grande importância, mas por motivos diferentes. Um déficit de 6,9% do PIB é o estimado para 2030 nas contas da Previdência Social, o que equivale hoje a mais de R\$ 58,6 bilhões. Isso representa mais do que o dobro dos recursos obtidos com todas as privatizações e concessões feitas à iniciativa privada em 1997. Se o sistema se mantiver inalterado, a trajetória prevista para o déficit será inevitável, mesmo admitindo hipóteses otimistas para o comportamento da economia.

A população brasileira ainda pode ser considerada muito jovem, pois mais de 50% do total tinha menos de 20 anos em 1996, enquanto que apenas 7,3% tinha mais de 60 anos, por isso a relação ativos/inativos não deveria gerar preocupação pelo menos nos próximos 30 anos. Além disso, a legislação brasileira oferece regras que estimulam a aposentadoria precoce e deu direito à aposentadoria a vários indivíduos que não haviam contribuído (MPAS, 1999).

4.4.1 Envelhecimento e Aposentadoria

A população brasileira está envelhecendo rapidamente, e o Brasil não está preparado para enfrentar esse problema. Pois o envelhecimento populacional ocorrido nas últimas décadas não está sendo acompanhado por políticas sociais, o que está ocasionando um caos no sistema previdenciário e

uma piora no atendimento ao idoso. Entre as variáveis demográficas responsáveis pelo envelhecimento da população, o declínio acentuado da fecundidade, ou seja, uma redução na média de filhos tidos por mulheres ao final da vida reprodutiva, é um dos fatores fundamentais que explicam a mudança da estrutura etária da população.

Quadro 05: Evolução das taxas de fecundidade no Brasil.

Ano	Taxa de fecundidade total
1970	5,8
1975	4,3
1984	3,6
1991	2,6
1998	2,4

Fonte: Stephanes, 1998, p. 125

Stephanes (1998, p. 126), relata que,

“A taxa de crescimento populacional do Brasil é da ordem de 1,9% e, mantidas as tendências atuais, daqui a 30 anos a população brasileira não mais crescerá. A queda da taxa de fecundidade indica que, nas próximas três décadas, haverá um rápido envelhecimento da população, o que ocasionará um aumento significativo da relação entre o número de idosos (pessoas com mais de 65 anos) e pessoas em idade ativa (14 a 64 anos), ou seja, daquilo que os demógrafos denominam “taxa de dependências da população idosa”. No Brasil, em termos de Previdência Social, onde o conceito de idosos se aplica com idade bem menor, o índice da taxa da dependência é mais acentuado”.

Neste sentido, as tabelas a seguir evidenciam a esperança de vida ao nascer estimadas e projetadas até 2015 e a esperança de vida para aposentados por idade, respectivamente:

Quadro 06: Esperança de vida ao nascer estimadas e projetadas – Brasil – 1950/2015.

Período	Homens	Mulheres
50/55	49,32	52,75
55/60	51,56	55,38
60/65	54,02	57,82
65/70	55,94	59,95
70/75	57,57	62,17
75/80	59,54	64,25
80/85	60,95	66,00
85/90	62,30	67,60
90/95	63,54	69,10
95/00	64,70	70,40
00/05	65,74	73,60
05/10	66,47	72,60
10/15	66,84	73,40

Fonte: Stephanes (1998 p. 80).

Conforme o quadro acima, constata-se um aumento significativo, da expectativa de vida ao nascer, nas décadas de 50 a 70.

Quadro 07: Esperança de vida por idade

Idade	Homens	Mulheres
0	64,5	71,3
1	66,8	73,0
5	63,2	69,5
10	58,4	64,7
15	53,6	59,8
50	48,9	55,0
25	44,6	50,2
30	40,3	45,5
35	36,1	40,9
40	31,9	36,3
45	27,9	31,9
50	24,0	27,6
55	20,3	23,5
60	16,9	19,7
65	13,9	16,2
70 +	11,2	13,1

Fonte: Stephanes (1998, p. 128)

O quadro 08 explicita que aos 55 anos de idade, por exemplo, onde se verifica a maior concentração de aposentadorias por tempo de serviço a expectativa de sobrevida dos homens brasileiros é de cerca de 20,3 anos, e a das mulheres, 23,5 anos, isso significa que, ao alcançar 55 anos, um homem tem uma esperança de vida média de 75 anos e uma mulher de 78 anos.

Aos 65 anos, a expectativa de sobrevida dos homens é de cerca de 13,9 anos, e a das mulheres de 16,2 anos. Ao alcançar os 65 anos, portanto, espera-se que um homem viva pelo menos até 78 anos, e uma mulher até os 81 anos (STEPHANES, 1998).

4.4.2 Idade mínima

STEPHANES ex-ministro da Previdência, afirmava em entrevista à GAZETA DO POVO, 04/11/1998, que era fundamental a aprovação da idade mínima como regra de transição para os atuais trabalhadores, porque segura o alto número de aposentadorias precoces por três anos, em média.

Com o dispositivo da idade mínima na reforma, poderia se extinguir 300 mil aposentadorias “precoces” ao ano pelo INSS. O decreto 3.048 de 1999 estabeleceu o limite de idade para filiação ao Regime Geral de Previdência Social.

Esse conjunto de argumentos merecia ser melhor delineado, já que algumas vezes foi pouco elaborado, apesar de ampla aceitação pública, enfatizando-se as conseqüências da dinâmica demográfica sobre a Previdência Social Pública, apontando para a necessidade de se estabelecer a aposentadoria por idade em substituição à por tempo de contribuição. Muito do que é afirmado quanto à inviabilidade da manutenção do sistema de aposentadoria tem como base o crescimento (absoluto e relativo) da população beneficiária, em contraste com o crescimento da população contribuinte.

Na Europa a idade mínima para obtenção de aposentadoria varia de 60 a 65 anos. Na América Latina, o Chile adotou idade mínima de 60 anos para mulheres e 65 anos para homens, o Uruguai 60 anos para ambos os sexos.

Na Alemanha, Suécia, Inglaterra e Estados Unidos, a idade de aposentadoria também foi elevada de forma gradual ao longo de trinta ou

quarenta anos, afetando pouco ou quase nada os direitos de concessão. O quadro 08 evidencia o exposto:

Quadro 08: Idade mínima para aposentadoria em diversos países.

País	Idade	
	Homem	Mulher
EUROPA		
Alemanha	63	63
França	65	65
Reino Unido	65	60
Itália	62	57
Espanha	65	65
Portugal	65	65
Suécia	65	65
AMÉRICA		
Estados Unidos	65	65
Canadá	65	65
Argentina	65	60
Chile	65	60
Uruguai	60	55
Paraguai	60	60
México	65	65
ÁSIA		
Japão	65	65

Fonte: Adaptado Stephanes (1998, p. 11).

Já o Quadro 09, explicita a participação dos idosos no total da população, em alguns países.

Quadro 09: População Estimada (em milhões) de 1950 a 2050 e Participação dos Idosos no Total da População (%).

	1950	1980	1990	2000	2020	2040	2050
SUIÇA Particip. 65 anos ou mais	4,69 9,6%	6,33 13,8%	6,50 14,8%	6,55 16,7%	6,34 24,4%	5,68 28,3%	5,34 26,3%
ALEMANHA Particip. 65 anos ou mais	49,98 9,3%	61,57 15,5%	60,95 15,5%	59,62 17,1%	52,67 21,7%	45,30 27,6%	41,84 24,5%
JAPÃO Particip. 65 anos ou mais	83,66 5,2%	117,06 9,1%	122,79 11,4%	127,35 15,2%	125,95 20,9%	119,85 22,7%	116,96 22,3%
ESTADOS UNIDOS Particip. 65 anos ou mais	152,27 8,1%	227,74 11,3%	248,54 12,2%	265,40 12,1%	293,51 16,2%	309,41 19,8%	314,47 19,3%
REINO UNIDO Particip. 65 anos ou mais	50,37 10,7%	56,01 14,9%	56,47 15,1%	57,15 14,5%	58,34 16,3%	57,66 20,4%	56,75 18,7%
BRASIL Particip. 65 anos ou mais	51,94 2,4%	118,56 4,0%	144,72 4,2%	165,72 5,2%	200,31 9,0%	---	---

Fonte: Kessler (1996) / Oliveira (1997)

A situação nos países desenvolvidos é muito mais difícil que aquela enfrentada pelo Brasil, em termos de estrutura etária conforme quadro acima. Apenas no ano 2020, de acordo com as estimativas de Oliveira (1997), o Brasil deve apresentar uma distribuição etária semelhante aquela que caracterizava a maioria dos países desenvolvidos em 1950.

As projeções inclusive apresentam fundamentos totalmente diferentes, pois a principal teoria na qual os demógrafos desses países se baseiam, de acordo com Kessler (1996), é a teoria da ortogonalização (ou “squaring”) das curvas dos sobreviventes, a qual define que as taxas de sobrevivência em uma determinada idade são maiores de uma geração para outra, mas a duração máxima da vida em pouco se altera. Com isso, o resultado acaba sendo de uma concentração maior de grupos de idade na morte, ou seja, maior número de óbitos com idade mais avançada. Essa realidade não se aplica ao Brasil, pois a expectativa de vida ao nascer tem aumentado continuamente, embora a queda da mortalidade infantil tenha sido uma variável importante nessa redução.

Por outro lado, no final dos anos 60, iniciou-se no Brasil um processo de declínio acelerado da fecundidade. Inicialmente restrito aos segmentos urbanos mais privilegiados das regiões desenvolvidas, este processo logo se espalhou para todos os segmentos sociais, tanto na área urbana quanto na área rural. A generalização do declínio da fecundidade e o avanço dos métodos contraceptivos, conjugados às transformações econômicas e sociais, nos levam a crer na continuidade deste processo nos próximos anos. Uma vez atingida a taxa de reposição, o crescimento populacional declina e a população tende a ficar estável. Em muitos países do mundo a taxa de fecundidade já está abaixo da taxa de reposição e a população está diminuindo (MPAS, 1999).

De acordo com as projeções de Oliveira (1997), a taxa de fecundidade deve recuar para cerca de 1,8% em 2020 (com base em uma hipótese média), ficando estável então para frente, acima da média de 1,5 dos países europeus. Por outro lado, influenciada pelo declínio acentuado nas taxas de mortalidade, a expectativa de vida da população brasileira tem aumentado significativamente. A expectativa de vida ao nascer é hoje de 66 anos, com um aumento de 3,5 anos na última década. Mantendo esse padrão de crescimento, a expectativa de vida ao nascer deve chegar a 72,8 anos para o homem e 78,3 anos para a mulher no ano 2020. Pois, a esperança de vida ao nascer é fortemente influenciada pela mortalidade infantil, que tem caído de maneira acentuada, segundo dados do Ministério da Saúde, passando de uma média de 143,8 mil óbitos de crianças com menos de 1 ano na década de 80 (tendo sido de 180 mil especificamente em 1980), para uma média de 88 mil na década de 90. Essa queda, no entanto, não foi suficiente para compensar os fatores que levaram a uma redução da taxa de fecundidade.

Oliveira (1997), através do estudo das séries históricas sobre fecundidade e mortalidade, projetou a taxa de crescimento da população brasileira até o ano 2020. De uma taxa geométrica de crescimento médio ao ano de 2% observada na década de 80, passando para 1,36% nos anos 90, suas projeções indicam um crescimento médio anual de 0,95% para o período 2001-2020. Como características importantes, observa-se que a expectativa de sobrevivência da mulher é superior a dos homens. A participação dos jovens até 14 anos cai para apenas 21,2% da população total, como pode ser observado no

gráfico abaixo, enquanto que a participação daqueles com 65 anos ou mais sobe para 9%. O problema maior é que o índice de envelhecimento da população definido pela relação entre aqueles com 65 anos ou mais e os jovens com menos de 15 anos, passaria de 12,1 em 1990 para 42,5 em 2020. A taxa de dependência dos idosos em relação a população com idade entre 15 e 65 anos passaria de 6,9% para 12,9% nesse mesmo período. A taxa de dependência dos idosos em relação à População Economicamente Ativa (PEA) passará de 8% em 1990 para 11% em 2020. No Brasil, o crescimento da taxa de dependência dos idosos é agravado pelo fato de existirem muitos não-idosos dentre os beneficiários da Previdência, que já representam cerca de 10% da população total.

4.4.3 Deteriorização da Relação Ativos/Inativos

É sabido que um dos fatores mais importantes para determinar o equilíbrio atuarial da Previdência Social, baseada no regime financeiro de repartição, é a relação entre ativos e inativos, mais especificamente definida como a relação entre os que contribuem para a previdência e os beneficiários. Mais uma vez, deve-se separar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dos regimes públicos, projetando a relação acima para o sistema como um todo e, de maneira separada, para o RGPS.

Em relação aos aposentados civis do Executivo da União, em outubro de 1997 já existia apenas 1,34 servidor ativo para cada aposentado, reduzindo essa relação para apenas 0,99 quando se inclui os pensionistas.

O desequilíbrio neste regime é tão evidente que não se precisa fazer projeções adicionais, principalmente porque está sendo usado um volume absurdo de recursos fiscais para financiar o déficit (que deve continuar aumentando). Para STEPHANES, analisando a proporção de ativos por inativos: na década de 50, 8 contribuintes financiavam cada beneficiário.

Em 70, essa relação era de 4,2 para 1. Tal relação caiu de cerca de 2,8, em 1980, para aproximadamente 1,9, em 1995 e em 1998 1,7 para um. Se as atuais regras forem mantidas, a expectativa é de que, em 2030, cada contribuinte tenha que sustentar um beneficiário (MPAS, 2001).

O sistema previdenciário que funciona sob regime de repartição simples tem algumas características próprias. No início, quando o sistema é jovem, ou seja, a população de contribuintes é muito superior ao número de inativos, é possível estabelecer alíquotas baixas para as contribuições individuais.

À medida que o sistema evolui e mantidas as demais condições, a relação ativos/inativos tende a decrescer, o que gera a necessidade de sucessivos aumentos de alíquotas de contribuição.

Quando isto ocorre, estabelece-se uma transferência de renda entre as gerações: os contribuintes mais jovens tendem a subsidiar os beneficiários das gerações anteriores. A alternativa de elevação das alíquotas, no entanto, é limitada. Quando ela se esgota, pela simples razão de que a capacidade de contribuição dos ativos também tem um limite, o sistema entra em crise. Está vivendo-se agora o limiar desta crise, em que a sociedade é obrigada a rediscutir as regras de concessão dos benefícios e seus prazos de duração (MPAS, 2001).

Dentro da atual realidade brasileira, o acentuado e crescente desemprego é talvez o mais sério dos problemas contemporâneos da área social. Seus efeitos negativos vão muito além da redução da receita previdenciária, pois contribui em grande parte para o acréscimo da chamada economia informal. Dessa forma, crescem as mudanças das relações do trabalho, com a substituição do vínculo empregatício por outras modalidades, tendo à frente o trabalho autônomo. Com o crescimento do mercado informal, devido em parte pelo desemprego a partir da implantação do Plano Real, e juntamente com o aumento do número de aposentados, o governo se vê obrigado a estabelecer novos mecanismos de financiamento do sistema para impedir a quebra da Previdência. E segundo o Ministério da Previdência, a solução seria taxar o mercado informal, que se expande de forma acelerada, não contribui como autônomo e colabora para o desequilíbrio do regime previdenciário brasileiro. A forma de verificação do chamado mercado informal poderá ser atingida utilizando como instrumento de controle a identificação da existência de uma conta bancária e de rendimentos oriundos da remuneração do trabalho. A geração de postos de trabalho informais trouxe impacto considerável sobre a arrecadação previdenciária (STEPHANES, 1998).

Esta nova realidade brasileira põe em risco a concepção do equilíbrio do sistema em regime de repartição simples, no qual ocorre o chamado “contrato entre gerações” (as pessoas que trabalham financiam as que estão aposentadas), porque à medida que menos pessoas trabalham, e vivem mais tempo, a conta se torna mais cara e difícil de ser arcada por quem está trabalhando. E é claro que isso só tende a agravar. No Brasil, está se presenciando uma perversa redistribuição de renda, em que os mais pobres estão financiando os mais ricos. Essa solidariedade invertida é uma das principais razões para que o governo insista na mudança das atuais regras previdenciárias. De acordo com o MPAS um dos mecanismos que possibilitam essa solidariedade invertida é a aposentadoria por tempo de serviço. Os dados estatísticos mostram que as pessoas aposentadas por tempo de serviço provêm de empregos estáveis, ou então, mudam pouco de emprego. A aposentadoria por tempo de serviço tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda. Já para os segmentos de baixa renda, com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, é muito difícil o acesso a esse benefício, pois são, em sua grande maioria, compostos por trabalhadores que oscilam entre o mercado formal e a informalidade (MPAS, 2001).

4.4.4 Servidor Público

Na maioria dos países, os funcionários públicos civis e militares possuem regimes especiais de aposentadoria. Estas regras diferenciadas em relação aos demais trabalhadores decorrem das peculiaridades profissionais do servidor público, cuja dedicação ao Estado deve ser em tempo integral. Nesses países, no entanto, os regimes especiais dos funcionários públicos obedecem aos critérios de limite de idade, tempo mínimo de serviço e, na maioria dos casos, os benefícios estão limitados a um valor máximo (teto), conforme informações fornecidas pelas embaixadas dos Estados Unidos, Alemanha, França, Chile e Espanha. Os grandes problemas da Previdência Sociais não são os benefícios pagos aos empregados privados, mas sim os benefícios pagos aos servidores públicos. Pois embora esses servidores contribuam

normalmente, ainda não é o suficiente para financiar 20% dos gastos com servidores públicos inativos (STEPHANES, 1998).

Quadro 10: Resultado da Previdência do Servidor Público – 1999.

	Em R\$ milhões		
	GASTO COM APOSENTADOS E PENSIONISTAS	ARRECADAÇÃO POTENCIAL*	RESULTADO
	(A)	(B)	(B-A)
ESTADOS	19.666,3	4.727,2	-14.939,1
NORTE	701,2	322,0	-379,2
RO	45,2	53,1	7,9
AC	36,3	32,4	-3,9
AM	197,6	120,9	-76,7
RR	9,6	0,0	-9,6
PA	366,9	65,8	-301,1
AP	5,0	18,3	13,4
TO	40,5	31,4	-9,1
NORDESTE	2.266,6	833,8	-1.432,8
MA (1)	180,7	62,5	-118,2
PI	84,1	45,6	-38,5
CE (1)	275,6	88,7	-186,9
RN (1)	94,9	61,1	-33,8
PB	244,2	50,2	-194,0
PE	591,7	287,9	-303,8
AL (1)	206,4	53,1	-153,2
SE (1)	93,6	70,9	-22,7
BA	495,5	113,7	-381,8
SUDESTE	10.767,8	2.244,2	-8.523,6
MG	2.485,0	468,9	-2.016,2
ES	266,2	108,3	-157,9
RJ	2.299,5	649,1	-1.650,4
SP	5.717,0	1.018,0	-4.699,1
SUL	3.985,3	912,7	-3.072,6
PR	1.257,1	397,2	-860,0
SC	644,3	182,9	-461,4
RS (1)	2.083,9	332,6	-1.751,3
CENTRO-OESTE	1.945,5	414,6	-1.530,9
MS (1)	125,3	20,9	-104,5
MT (1)	229,0	82,9	-146,1
GO	512,7	53,5	-459,2
DF	1.078,4	257,3	-821,1

Fonte: MPAS, 2001.

* Estimativas feitas com base na aplicação da alíquota de contribuição sobre a respectiva base de incidência.

Considerou-se que as alíquotas fornecidas financiam aposentadorias e pensões.

(1) Alíquota de contribuição inclui gastos com saúde.

O problema brasileiro consiste no fato de que não foi estruturado corretamente o serviço público e nem são valorizados da maneira correta, e ainda se erra adotando-se uma legislação altamente generosa em termos de cálculo e de precocidade na aposentadoria (STEPHANES, 1998). Além de que, usa-se de diversas estratégias (todas dentro da lei), para contar tempo de serviço. Contam em dobro os períodos de licença-prêmio e férias não gozadas e até licença para cuidar de parente doente. Com tudo isso, há servidores que se aposentam com menos de 40 anos de idade, o que causa um rombo considerável nas contas do governo. Os valores dos benefícios também ilustram as desigualdades. No INSS, o valor médio do benefício do Legislativo e do Judiciário é baseado em condições que propiciam alcançar, por exemplo, o valor médio de 36,2 salários mínimos por mês, correspondente ao que a maioria dos segurados do INSS vai ganhar em quase 3 anos (MPAS, 2002). A legislação permitia até 1996, por exemplo, que se contassem tempos não contribuídos e licenças-prêmio (em dobro). Também valiam para cálculo tempo de Colégio Militar e da Escola Técnica Ferroviária, serviço militar obrigatório, férias em dobro e licença para tratamento de familiar doente (STEPHANES, 1998).

Quadro 11: Evolução do Número de Contribuintes e Beneficiários do INSS e do Sistema Todo – 1995-2020

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Contribuições do Sistema (milhões)	29,95	33,39	36,57	39,16	41,03	42,31
Contribuições do INSS	25,29	28,20	30,89	33,08	34,65	35,74
Empregado c/ Carteira	19,66	31,93	24,02	25,72	26,94	27,78
Doméstico c/ Carteira	0,98	1,09	1,19	1,28	1,34	1,38
Individual	4,65	5,19	5,68	6,08	6,37	6,57
Militares e Estatutários	4,65	5,19	5,68	6,08	6,37	6,57
Aposentados e Pensionistas (milhões)*	15,71	18,97	23,08	28,08	34,16	41,57
Regime Geral de Previdência	13,79	16,63	20,23	24,62	29,95	36,44
Setor Público	1,92	2,34	2,85	3,46	4,21	5,13
Relação Ativos/Inativos do INSS	1,83	1,70	1,53	1,34	1,16	0,98
Relação Ativos/Inativos do sistema	1,91	1,76	1,58	1,39	1,20	1,02

Fonte: MPAS, 2001

A deterioração da relação contribuintes/beneficiários fica evidente através dos resultados apresentados na tabela acima. No cenário intermediário, com um crescimento médio anual de 4% dos benefícios, a relação ativos/inativos do sistema como um todo passaria de 1,91 em 1995 para 1,02 nos anos 2020.

O intervalo definido pelas outras duas hipóteses, pessimistas e otimistas, seria de 0,78 e 1,23, respectivamente, no ano 2020, mostrando assim que o problema é grave em qualquer cenário. No caso do Regime Geral de Previdência Social, a relação acima passaria de 1,83 em 1995 para 0,98 em 2020 segundo o cenário intermediário.

Mais uma vez o intervalo definido entre as hipóteses pessimista e otimista seria de 0,73 e 1,22 para o último ano projetado. Deve-se lembrar que essa situação é pior no INSS apenas em termos do número de contribuintes e beneficiários, pois quando se analisa a relação atuarial, como o benefício médio do setor público chega a ser 3 vezes maior que o do INSS, o desequilíbrio passa a ser muito mais grave no setor público.

O equilíbrio financeiro e atuarial é necessário não apenas para dar segurança às pessoas que contribuem mensalmente para o sistema, cuja expectativa é usufruir dos benefícios no futuro, mas também para garantir o pagamento dos benefícios àqueles que contribuíram no passado (MPAS, 2001).

4.5 Considerações do Capítulo

Estudando os vários regimes de previdência no mundo, foram encontrados problemas gerenciais, conjunturais e estruturais. Nos países desenvolvidos, a percepção é clara de que o envelhecimento da população tem representado uma pressão cada vez maior sobre os gastos previdenciários, sem a contrapartida necessária de crescimento do número de contribuintes. O sistema brasileiro, por outro lado, é um caso interessante, pois os três tipos de

problemas são importantes na definição do desequilíbrio do sistema. Serve assim como um exemplo rico em equívocos que precisam ser corrigidos.

Por definição, o sistema previdenciário depende de variáveis de difícil previsão. Essas variáveis podem ser de natureza demográfica, estarem relacionadas com o nível da atividade econômica ou com as transformações a que o mercado de trabalho está sujeito ao longo do tempo. É difícil avaliar, com exatidão, a duração dos benefícios concedidos ou se, com todas as mudanças populacionais e de mercado de trabalho em curso, a forma de financiamento será suficiente para cobrir os benefícios mantidos (MPAS, 2001).

Aliado a isso se pode citar o descalabro administrativo da Previdência social, a má formulação da legislação sobre Seguridade Social (problemas gerenciais); a recessão, haja vista que a receita da Previdência, está atrelada à folha salarial e assim essa fica condicionada ao desempenho da economia (conjuntural); bem como a estrutura de custeio e benefícios (estrutural).

Estes problemas fazem com que a Previdência Social no Brasil, tenha uma imagem denegrida, e que os segurados não tenham confiança no sistema, o que leva muitos, com maiores possibilidades financeiras a recorrerem a previdência privada, para proteção de seu futuro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Conclusões

Existiram vários regimes de Previdência Social no Brasil, conforme segue:

- Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS) e pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS);
- Regimes Públicos Especiais de Previdência, principalmente aqueles para os servidores da União, estados e municípios e para militares;
- Regimes Fechados de Previdência Complementar, patrocinados por entes públicos e, Regimes abertos de Previdência Complementar administrados por bancos e seguradoras.

Compartilha-se a posição de Faro (1993) de que cada uma das reformas propostas no passado, para superar ineficiências administrativas e funcionais, ou apenas com objetivos políticos tornavam o sistema cada vez mais abrangente, ampliando o número de segurados e o valor dos benefícios concedidos. Com isso, passava a ser bem maior o volume de recursos administrados pelo sistema previdenciário.

A análise das reformas previdenciárias do período pós 1985 proporciona a percepção de uma história de recorrentes retornos às mesmas questões. Uma dessas questões é o descrédito da instituição perante o público. Tanto no início do governo Sarney quanto no de Itamar Franco, a Previdência via-se totalmente desacreditada e não eram poucos os que a entendiam inviável. Em ambos os períodos dois foram os elementos que retiraram o sistema dessa infortável situação: a retomada do crescimento econômico e a adoção de medidas de racionalização administrativa.

Dentro do atual sistema de Previdência Social, há *déficits* estruturais crescentes ao longo do tempo, que representam um pesado ônus – “rombo”

nas finanças da Previdência Pública do Brasil, e que está se transferindo para as próximas gerações. As pressões deficitárias que incidem sobre o sistema previdenciário brasileiro ocorrem em função de falhas na estrutura da construção de seus regimes.

A crise iminente do sistema previdenciário brasileiro tem sua origem, em grande parte, em problemas conceituais, devido às funções que lhe acabam sendo atribuídas, incompatíveis com a sua forma de financiamento. As incertezas em relação ao seu conceito, definidas através de uma fronteira tênue, têm permitido aos governos, a modificação da legislação, para adaptá-la aos objetivos políticos próprios. Sustentados então em leis que lhes eram favoráveis, passaram a gerenciar um volume incomparável de recursos, permitindo o favorecimento de segmentos específicos da sociedade.

Dentre os maiores problemas que assolam o sistema de repartição simples, está o declínio da proporção de ativo/inativo que vem ocorrendo nas últimas décadas, e os fatores que contribuem para este declínio, que se reflete na crise da Previdência pública brasileira são:

- O crescimento do número de aposentados e pensionistas;
- O aumento da expectativa de vida da população;
- O aumento do índice de desemprego;
- A crescente informalização da economia;
- O alto índice da inadimplência na arrecadação previdenciária;

A deteriorização da relação ativo/inativo não se deve apenas ao rápido envelhecimento da população brasileira, mas ao efeito potencializador que o crescimento do mercado informal gerou, e falta de um planejamento por parte do governo que visualizasse estas variáveis. O aumento da expectativa de vida da população associado à redução da taxa de fecundidade tem levado ao aumento acentuado da população idosa. O Brasil busca através de reformas um redimensionamento do Sistema da Previdência frente ao novo padrão demográfico e à nova dinâmica das relações de trabalho.

As alterações observadas nas últimas décadas indicam que há uma tendência a diminuir a taxa de fecundidade e de elevar a expectativa de vida, o que se reflete no gradual envelhecimento da população. Como as pessoas estão vivendo mais e tendo menos filhos, caso mantenham-se essas regras

atuais, a tendência é que se aumente o número de aposentados e pensionistas e o tempo em que eles recebem os benefícios, ao mesmo tempo em que há uma diminuição no número de pessoas que contribuem para financiar o sistema.

Entre os problemas gerenciais, tem-se que um grande número de trabalhadores passou a ter direitos a benefícios de aposentadoria, sem ter contribuído para isso. No entanto, os maiores focos de pressão continuam sendo os privilégios outorgados a várias classes, não apenas as aposentadorias precoces, mas também acréscimo de valor no cálculo das aposentadorias, principalmente no caso de alguns servidores públicos. Justamente, por esse fato, parece interessante perceber a importância da questão gerencial no Sistema Previdenciário. Além de se apresentar como uma arena, a primeira vista, mais permeável a mudanças, tem enorme potencial de modificação da realidade da Instituição, tanto pelo lado da arrecadação, quanto pelo do atendimento mais eficiente e justo, o que ficou demonstrado no decorrer do trabalho.

A partir daí, inicia-se uma nova fase da Previdência Social Brasileira, onde os benefícios pagos nas aposentadorias por tempo de contribuição passam a ter uma correlação estreita com a contribuição de cada segurado.

O Ministério da Previdência e Assistência Social entende que é necessário criar incentivos para aumentar a cobertura do sistema previdenciário, incorporando e reincorporando aqueles grupos de ex-segurados que, em função da transformação do mercado de trabalho deixaram de fazer parte do sistema, desta forma o Ministério espera tornar-se mais flexível.

Além disso, para a manutenção da solidariedade entre gerações, características do regime de repartição, onde os atuais financiam os inativos, faz-se necessária a adequação do sistema à evolução demográfica.

O equilíbrio financeiro e atuarial é necessário não apenas para dar segurança às pessoas que contribuem mensalmente para o sistema, cuja expectativa é usufruir dos benefícios no futuro, mas também para garantir o pagamento dos benefícios àqueles que contribuíram. Dentro da atual realidade brasileira, o acentuado e crescente desemprego é talvez o mais sério dos problemas contemporâneos da área social. Seus efeitos negativos vão muito

além da redução da receita previdenciária, pois constituem em grande parte para o acréscimo da chamada economia informal. Como resultado de um menor número relativo de nascimento a população brasileira envelhece ampliando a participação relativa da população acima de 60 anos e diminuindo a dos menores de 15 anos. O aumento da participação dos idosos no total da população, por exemplo, deve alcançar no ano 2020 proporções insustentáveis para a manutenção dos seus regimes de participação, principalmente nos países desenvolvidos. No entanto, no rápido processo de envelhecimento observado nos últimos 25 anos, pelo aumento da esperança média de vida e pela queda da taxa de natalidade, tornou evidente o problema estrutural embutido nessa evolução.

Considerando-se o exposto no presente estudo, conclui-se que apesar das falhas e dos equívocos conceituais existentes na legislação previdenciária brasileira, o maior limitador da concretização da universalização e da equidade é a má gestão administrativa. Atolada num emaranhado de ineficiência, corrupção, fraudes, sonegação e clientelismo a Previdência tornou-se incapaz de atingir minimamente os princípios propostos. Assim, ainda que teoricamente o modelo previdenciário do país seja bastante generoso, na prática foi gestado um sistema perverso e excludente.

Se não houver uma radical mudança no panorama macroeconômico, a solução para equacionar tais problemas consistirá, entre outros pontos, em acabar com os privilégios e instituir requisitos que dificultem a concessão de aposentadoria relacionadas com o tempo de contribuição, de modo a tornar o sistema previdenciário economicamente equilibrado.

5.2 Recomendações para Trabalhos Futuros

A partir do presente estudo, observam-se novas oportunidades de pesquisa. Assim, recomenda-se para trabalhos futuros:

- desenvolver um estudo voltado a identificar as mudanças ocorridas nos modelos de gestão da Previdência Social do Brasil;

- analisar o impacto da reforma de 1998 da Previdência Social do Brasil, enfocando o antes e o depois da reforma;

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, L. E. **Previdência Social e Fundos de Pensão**. Monografia de Final de Curso, USP, São Paulo, 1995;

ANDRADE, Eli Gurgel, (Des) **Equilíbrio da Previdência Social Brasileira, 1945-1997**. Belo Horizonte: CEDEPLAR – FACE/UFMG, 1999.

ANFIP, Revista da Associação Nacional dos Fiscais da Previdência Social. Brasília, ano 1, n.2, 1990.

_____. **A Previdência ao redor do mundo**. V. II – Américas, out. 1997.

_____. **A Previdência ao redor do mundo**. V. III – Europa, abril, 1998.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL de 1998.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988.

BOLETIM de Conjuntura Econômico e Social, Brasília, 1995.

BOUR, J. L., M. Cristini, N. Susmel, J. Delgado e M. Panadeiros, "*Establishing equity in Argentina*", in F.E. Barreto de Oliveira (Ed.), **Social Security Systems in Latin America** (Washington, DC, EE.UU.: IDB, 1994).

CARTA do MPS, v.4, n.4, Brasília, abril de 1995.

CARVALHO FILHO, Celecino de. **Tendências dos Sistemas de Previdência Social na América do Sul**. Nota Técnica - MPAS. Brasília: dezembro de 1995.

CARVALHO, M. **Previdência em Dados**, v 7 (4), out./dez. Rio de Janeiro, 1992

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Introdução a Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Makron Books, 1993

CONJUNTURA SOCIAL. **Reforma da Previdência: a fase conclusiva**. v.10, n.4, out./dez., Brasília: 1999.

ELLERY JUNIOR, Roberto de Goes; BUGARIN, Mirta N. S. **Previdência social e bem-estar no Brasil** (Texto Para Discussão N.º 831): Rio de Janeiro: IPEA, outubro de 2001.

FACHIN, Odilia. **Fundamentos da Metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na Administração subnacional no Brasil**. São Paulo: EAESP-FGV: 1999.

FARO, Clóvis de. **Previdência Social no Brasil: por uma reforma mais duradoura**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

FERREIRA, Aurélio Buarque de H. **Novo Aurélio do século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIEL. **La Previsión Social en las Provincias Argentinas**. Buenos Aires, Argentina: FIEL, (1995).

FIGUEIREDO, Sandra, GAGGIANO, Paulo Cesar. **Controladoria Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 1997.

FOLHA DE SÃO PAULO, 16/05/1996

GAZETA DO POVO. 04/11/98, pág. 37.

GAZETA MERCANTIL, 13/12/1995

GAZETA MERCANTIL, 20/05/1996

GIL, Antonio C. **Técnicas de Pesquisa em Economia e Elaboração de monografias**. São Paulo: Atlas, 2000.

GOMES, Josir Simeone; SALAS, Joan M. Amat. **Controle de Gestão: um enfoque contextual e organizacional**. 2.ed.. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília, 1999.

KESSLER, Denis. **Simulating the privatization of social security in general equilibrium**. Cambridge: NBER Working Paper Series, 1996.

MAGALHÃES, Rafael de Almeida. **A reforma da previdência: respostas às calúnias: por Rafael de Almeida Magalhães e outros**. Rio de Janeiro: MPAS/CCS, 1987.

MARQUES, Rosa Maria. A Previdência social: a nova legislação e as propostas de reforma do governo. In: **Textos para discussão**. IESP/FUNDAP, 1992.

MATARAZZO, Dante. C. **Análise financeira de balanços: uma abordagem básica e gerencial**. 5.ed., São Paulo: Atlas, 1998.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. São Paulo: Atlas, 1991.

MÉDICI, A., SILVA, P.L.B. Seguridade social no Brasil: bases operacionais para uma reforma. **Revista da Administração Pública**, v.28, n.2, abr/jun, Rio de Janeiro, 1994.

MÉDICI, André. Avaliando a Reforma da Previdência na Argentina. **Seminário: Desafios da Previdência**: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 5-6 de dezembro de 2002

MELLO, Marcus André B.C de. Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República; In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.36, n.1, 1993.

MORAES, Marcelo V.E. de. **Reforma da Previdência em Dados**, v.10, n.1, jan/mar, Rio de Janeiro, 1995.

MPAS, **A Previdência social é viável**. Brasília, 1986.

MPAS, **Previdência Social**. Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, 1992.

MPS, **o que é MPS**, Brasília, 1994.

MPAS, **Exposição e Motivos, projetos de lei de Reformas das Leis de Custeio e Benefício e de Emendas a Constituição**. Brasília, 1995a.

MPAS, **Reformas da Previdência**. Brasília, 1995b.

MPAS, **Livro Branco da Previdência Social: aspectos gerenciais**. Brasília, 1995c.

MPAS. **Informe da Previdência Social. Novembro de 1998**. Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, 1998.

MPAS. **Informe da Previdência Social. Novembro de 1999**. Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, 1999.

MPAS. **Informe da Previdência Social. Novembro de 2001**. Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001.

MPAS. **Informes da Previdência Social**. Disponível em www.mpas.gov.br, acessado em 25 de novembro de 2002.

MPS/CEPAL. Relatório Final da Comissão Especial sobre a Previdência Social. In: **A Previdência Social e a Revisão Constitucional**. Vol.1, Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Plano de custeio da previdência social**: leis n°s 8.212, de 24 de julho de 1992, e decreto n° 622, de 21 de julho de 1992, com outras alterações até 31.08.94. 3.ed. Brasília, MPS/ACS, 1996.

NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Modelo de Geração de Emprego: Metodologia e Resultados. Texto para Discussão, 72. Rio de Janeiro: BNDES, out. 1999.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à Controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. São Paulo: Atlas, 1995.

NEPP, BRASIL. **Relatório sobre a Situação Social do Brasil**, UNICAMP, 1989.

NOTÍCIA COMENTADA. **Déficit da Previdência sobe 57% no 1º semestre**. Disponível em www.noticiacomentada.hpg.ig.com.br. 19 de julho de 2002. Acessado em 12 de outubro de 2002

OLIVEIRA, Jaime A. TEIXEIRA, S. M. F. **Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petropolis: Vozes, 1986.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo B.; Beltrão, Kaizô I. e Ferreira, Mônica G. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: IPEA/DIPEA, ago/1997 (Texto para Discussão n.º 508).

OLIVEIRA, José de. **Reforma Previdenciária lei de Benefício comentada - Doutrina e jurisprudência**. São Paulo, Saraiva, 1999.

OLIVEIRA, F.E.B. et al. **Fontes de financiamento da seguridade social brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 1994, (Texto para Discussão n. 342).

ORNÉLAS, Waldeck. **O novo modelo previdenciário brasileiro**. XI FÓRUM NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, Brasília, Maio de 1999.

PASTORE, José **Encargos Sociais no Brasil e no Exterior: Uma avaliação crítica** Brasília: Edição SEBRAE, 1994

PEREIRA, Vicente de Paulo Seixas. **Previdência Social Global**. 23.ed., Belo Horizonte: [s.e.]. 2001.

QUEIROZ, P. **A Previdência Social**. São Paulo: Atlas, 2002.

RAMOS, Lauro; ALMEIDA, J. G.R. **Emprego no Brasil nos anos 90**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. **O moderno Direito do Trabalho**. São Paulo: LTR, 1996.

SCHULTHESS, W; DEMARCO, G. **El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma**. Relatório apresentado ao VII Seminário Regional de Política Fiscal. Santiago, Chile: CEPAL/PNUD, Janeiro 22-25, 1996.

SILVA, P.L.B **Limites e Obstáculos a Reforma do Estado no Brasil: A Experiência da Previdência Social na Nova República**. Tese de doutorado da FFLCH/USP, 1992.

SLACK, Nigel; CHAMBERG, Stuart; HARLAND, Christine; HARRISON, Alan; JOHNSTON, Robert. **Administração de Produção**. São Paulo: Atlas, 1999.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência.** Ed. Record, Rio de Janeiro, 1994.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência.** Ed. Record, Rio de Janeiro, 1998.

VELLOSO, Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; KNOOP, Joachim. (coord.). **Políticas Sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade.** Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **"Nem Leviatã nem moinho diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo da Política Social)".** RJ, UFRJ-IEI, 1990, mimeo.

ANEXOS

ANEXO 1

HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL

A Previdência Social brasileira já passou por várias mudanças conceituais e estruturais, envolvendo o grau de cobertura, o elenco de benefícios oferecidos e a forma de financiamento do sistema. Uma análise de cada fase histórica da Previdência Social permite verificar os progressos alcançados ao longo de sua existência. Neste sentido, foram aqui reunidos os principais fatos que resumem a história da Previdência Social no Brasil.

Histórico da Previdência Social - 1888-1933

1888

O Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, 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.

A Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, criou a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

1889

O Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.

1890

O Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários do Estado (Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890).

O Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.

1892

A Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892, instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.

1894

O projeto de lei apresentado pelo Deputado Medeiros e Albuquerque, visava instituir um seguro de acidente do trabalho. No mesmo sentido foram os projetos dos Deputados Gracho Cardoso e Latino Arantes (1908), Adolfo Gordo (1915) e Prudente de Moraes Filho.

1911

O Decreto nº 9.284, de 30 de dezembro de 1911, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

1912

O Decreto nº 9.517, de 17 de abril de 1912, criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

1919

A Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.

1923

O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, na verdade a conhecida Lei Elói Chaves (o autor do projeto respectivo), determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. É considerado o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita.

O Decreto nº 16.037, de 30 de abril de 1923, criou o Conselho Nacional do Trabalho com atribuições inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social.

1926

A Lei nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926, estendeu o Regime da Lei Elói Chaves aos portuários e marítimos.

1928

A Lei nº 5.485, de 30 de junho de 1928, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos.

1930

O Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, criou 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.

O Decreto nº 19.497, de 17 de dezembro de 1930, determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.

1931

O Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931, estendeu o Regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1932

Os trabalhadores nas empresas de mineração foram incluídos no Regime da Lei Elói Chaves.

1933

O Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado "a primeira instituição brasileira de Previdência Social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa".

Histórico da Previdência Social - 1934-1953

1934

A Portaria nº 32, de 19 de maio de 1934, do Conselho Nacional do Trabalho, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários.

Os trabalhadores nas empresas de transportes aéreo foram incluídos no Regime da Lei Elói Chaves.

O Decreto nº 24.272, de 21 de maio de 1934, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.

O Decreto nº 24.274, de 21 de maio de 1934, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

O Decreto nº 24.275, de 21 de maio de 1934, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

O Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, modificou a legislação de acidentes do trabalho.

1936

A Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

1938

O Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

O Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938, criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

1939

O Decreto-Lei nº 1.142, de 9 de março de 1939, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

O Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto-Lei nº 1.469, de 1º de agosto de 1939, criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Foi reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social.

1940

O Decreto-Lei nº 2.122, de 9 de abril de 1940, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa.

O Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.

1943

O Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de abril de 1943, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.

1944

A Portaria nº 58, de 22 de setembro de 1944, criou o Serviço de Assistência Domiciliar e de Urgência, como comunidade de serviços da Previdência Social. O Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho.

1945

O Decreto nº 7.526, de 7 de maio de 1945, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil.

O Decreto-Lei nº 7.720, de 9 de julho de 1945, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva.

O Decreto-Lei nº 7.835, de 6 de agosto de 1945, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo.

1946

O Decreto-Lei nº 8.738, de 19 de janeiro de 1946, criou o Conselho Superior da Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.742, de 19 de janeiro de 1946, criou o Departamento Nacional de Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.769, de 21 de janeiro de 1946, expediu normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução de seus fins.

1949

O Decreto nº 26.778, de 14 de junho de 1949, regulamentou a Lei nº 593, de 24 de dezembro de 1948, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1950

O Decreto nº 35.448, de 1º de maio de 1950, expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1953

O Decreto nº 32.667, de 1º de maio de 1953, aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou a filiação dos profissionais liberais como autônomos.

O Decreto nº 34.586, de 12 de novembro de 1953, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.

Histórico da Previdência Social - 1960-1973

1960

A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

O Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 3.841, de 15 de dezembro de 1960, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista.

1963

A Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

A Resolução nº 1.500, de 27 de dezembro de 1963, do Departamento Nacional de Previdência Social, aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1964

O Decreto nº 54.067, de 29 de julho de 1964, instituiu comissão interministerial com representação classista para propor a reformulação do sistema geral da Previdência Social.

1966

O Decreto-Lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, modificou os dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social, relativos às prestações e ao custeio.

A Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS.

O Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

1967

A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social.

O Decreto nº 61.784, de 28 de novembro de 1967, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1968

O Decreto-Lei nº 367, de 19 de dezembro de 1968, dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das autarquias.

1969

O Decreto-Lei nº 564, de 1º de maio de 1969, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico.

O Decreto-Lei nº 704, de 24 de julho de 1969, ampliou o plano básico de Previdência Social Rural.

O Decreto-Lei nº 710, de 28 de julho de 1969 e o Decreto-Lei nº 795, de 27 de agosto de 1969 alteraram a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 65.106, de 6 de setembro de 1969, aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural.

1970

A Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, criou o Programa de Integração Social-PIS.

A Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, instituiu o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP.

1971

A Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social Rural.

O Decreto nº 69.014, de 4 de agosto de 1971, estruturou o Ministério do Trabalho e Previdência Social-MTPS.

1972

O Decreto nº 69.919, de 11 de janeiro de 1972, regulamentou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL.

A Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.

1973

A Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973, alterou a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973, aprovou o Regulamento do Regime de Previdência Social, em substituição ao Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 5.939, de 19 de novembro de 1973, instituiu o salário-de-benefício do jogador de futebol profissional.

Histórico da Previdência Social - 1974-1982

1974

A Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Em 02 de maio de 1974, Arnaldo da Costa Prieto foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social (cumulativamente).

O Decreto nº 74.254, de 4 de julho de 1974, estabeleceu a estrutura básica do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 04 de julho de 1974, Arnaldo da Costa Prieto foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 4 de julho de 1974, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 6.118, de 9 de outubro de 1974, instituiu o Conselho de Desenvolvimento social, como órgão de assessoramento do Presidente da República.

A Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974, autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social.

A Lei nº 6.168, de 9 de dezembro 1974, criou o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social.

A Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.

A Lei nº 6.195, de 19 de dezembro de 1974, estendeu a cobertura especial dos acidentes do trabalho ao trabalhador rural.

1975

O Decreto nº 75.208, de 10 de janeiro de 1975, estendeu os benefícios do PRO-RURAL aos garimpeiros.

O Decreto nº 75.508, de 18 de março de 1975, aprovou 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.

A Lei nº. 6.226, de 14 de julho de 1975, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço público federal e de atividade privada.

A Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, unificou o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e criou o Fundo de Participação - PIS/PASEP.

A Lei nº 6.243, de 24 de setembro de 1975, determinou, entre outros pontos, a elaboração da Consolidação das Leis da Previdência Social.

A Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, instituiu para os empregadores rurais e dependentes benefícios e serviços previdenciários.

A Lei nº 6.269, de 24 de novembro de 1975, instituiu um sistema de assistência complementar para jogador de futebol.

O Decreto nº 76.719, de 3 de dezembro 1975, aprovou nova estrutura básica do Ministério da Previdência e Assistência Social.

1976

O Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social.

O Decreto nº 77.514, de 29 de abril de 1976, regulamentou a lei que instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregadores rurais e seus dependentes.

A Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, ampliou a cobertura previdenciária de acidente do trabalho.

O Decreto nº 79.037, de 24 de dezembro de 1976, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1977

A Lei nº 6.430, de 7 de julho de 1977, extinguiu o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários.

A Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, dispõe sobre previdência, privada aberta e fechada (complementar).

A Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, 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.

1978

O Decreto nº 81.240, de 15 de janeiro de 1978, regulamentou a Lei nº 6.435/77, na parte referente à previdência complementar.

1979

O Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 83.081, de 24 de janeiro de 1979, aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

O Decreto nº 83.266, de 12 de março de 1979, aprovou o Regulamento de Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial da Previdência Social.

Em 14 de março de 1979, Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva é exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 15 de março de 1979, Jair de Oliveira Soares é nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979, alterou a denominação das inspetorias gerais de finanças dos Ministérios civis para secretarias de controle interno.

1980

A Lei nº 6.887, de 10 de dezembro de 1980, alterou a legislação de Previdência Social.

O Decreto nº 84.406 de 21 de janeiro de 1980, criou a coordenadoria de assuntos parlamentares (CAP) e a coordenadoria de assuntos internacionais (CINTER).

1981

O Decreto nº 86.329, de 2 de setembro de 1981, criou, no Ministério da Previdência e Assistência, o Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária-CONASP.

O Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981, dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.

1982

Em 7 de maio de 1982, Jair de Oliveira Soares é exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 10 de maio de 1982, Hélio Marcos Pena Beltrão é nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto nº 87.374, de 8 de julho de 1982, alterou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

Histórico da Previdência Social - 1983-1992

1983

Em 11 de novembro de 1983, Hélio Marcos Pena Beltrão foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 11 de novembro de 1983, Jarbas Gonzaga Passarinho foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

1984

O Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984, aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social.

1985

O Decreto nº 90.817, de 17 de janeiro de 1985, alterou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

Em 14 de março de 1985, Jarbas Gonzaga Passarinho foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 15 de março de 1985, Francisco Waldir Pires de Souza foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto nº 91.439, de 16 de julho de 1985, transferiu a Central de Medicamentos (CEME) do MPAS para o MS.

1986

Em 13 de fevereiro de 1986, Francisco Waldir Pires de Souza foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 18 de fevereiro de 1986, Raphael de Almeida Magalhães foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

O Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, instituiu o seguro-desemprego e o Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março o manteve.

O Decreto nº 92.654, de 15 de maio de 1986, instituiu no Ministério da Previdência e Assistência Social grupo de trabalho para "realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da previdência social e para reformulação dos planos de benefícios previdenciários".

O Decreto nº 92.700, de 21 de maio de 1986, instituiu a função de Ouvidor na Previdência Social.

O Decreto nº 92.701, de 21 de maio de 1986, instituiu o Conselho Comunitário da Previdência Social, associação constituída por "contribuintes e usuários dos serviços previdenciários ou por entidades sindicais, profissionais e comunitárias com representatividade no meio social".

O Decreto nº 92.702, de 21 de maio de 1986, criou o Conselho Superior de Previdência Social, como órgão coletivo de caráter consultivo.

1987

Em 22 de outubro de 1987, Raphael de Almeida Magalhães foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 27 de outubro de 1987, Renato Archer foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

1988

Em 28 de julho de 1988, Renato Archer foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 29 de julho de 1988, Jader Barbalho foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

1990

Em 14 de março de 1990, Jader Barbalho foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 15 de março de 1990, Antonio Rogério Magri foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS.

1991

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu novo Plano de Custeio.

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 357, de 7 de dezembro de 1991, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

A Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, instituiu contribuição para financiamento da Seguridade social, elevando a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras, e deu outras providências.

1992

Em 19 de janeiro de 1992, Antonio Rogério Magri foi exonerado do cargo de Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

Em 20 de janeiro de 1992, Reinhold Stephanes foi nomeado Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, deu nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 612, de 21 de julho de 1992, deu nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

Em 2 de outubro de 1992, Reinhold Stephanes foi exonerado do cargo Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

Em 15 de outubro de 1992, Antonio Brito Filho foi nomeado Ministro do Trabalho e da Previdência Social.

A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Extinguiu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social e restabeleceu o Ministério da Previdência Social (MPS).

A Lei nº 8.540, de 22 de dezembro de 1992, dispôs sobre a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social.

A Lei nº 8.542, de 23 de dezembro de 1992, dispôs sobre a política Nacional de Salários e deu outras providências.

Histórico da Previdência Social - 1993-1998

1993

O Decreto nº 752, de 16 de fevereiro de 1993, dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidades Filantrópicas.

O Decreto nº 757, de 19 de fevereiro de 1993, dispôs sobre a arrecadação das diretorias e dos conselhos de administração fiscal e curador das entidades estatais.

A Lei nº 8.641, de 31 de março de 1993, estabeleceu normas sobre a contribuição dos clubes de futebol e o parcelamento de débitos.

A Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993, dispôs sobre a vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

O Decreto nº 801, de 20 de abril de 1993, dispôs sobre a vinculação das entidades integrantes da administração pública federal indireta ao Ministério da Previdência Social (MPAS).

A Lei nº 8.650, de 22 de abril de 1993, dispôs sobre as relações de trabalho do treinador profissional de futebol.

O Decreto nº 832, de 7 de junho de 1993, dispôs sobre a contribuição empresarial devida ao clube de futebol profissional e o parcelamento de débitos (de acordo com a Lei nº 8.641/93).

A Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, instituiu normas gerais sobre desportos.

A Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993, dispôs sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público Civil dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e deu outras providências.

A Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993, dispôs sobre a extinção do INAMPS.

O Decreto nº 894, de 16 de agosto de 1993, dispôs sobre a dedução de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para amortização das dívidas para com a Seguridade Social e ao FGTS.

A Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, dispôs sobre a criação do Serviço Social do Transporte SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte-SENAT.

O Decreto nº 982, de 12 de novembro de 1993, dispôs sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições.

O Decreto nº 994, de 25 de novembro de 1993, dispôs sobre a arrecadação e distribuição do salário-educação.

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispôs sobre a Organização da Assistência Social.

O Decreto nº 1.007, de 13 de dezembro de 1993, dispôs sobre as contribuições ao SEST e ao SENAT.

Em 15 de dezembro de 1993, Antonio Brito Filho foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência Social.

Em 15 de dezembro de 1993, Sérgio Cutolo dos Santos foi nomeado Ministro da Previdência Social.

1994

O Decreto nº 1.097, de 23 de março de 1994, dispôs sobre providências relativas às entidades de fins filantrópicos.

A Lei nº 8.861, de 25 de março de 1994, dispôs sobre a licença por maternidade.

A Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994, estabeleceu tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

A Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, dispôs sobre o seguro-desemprego.

A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, vinculou os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares à Previdência Social, de âmbito federal, assegurando a contagem recíproca de tempo de serviço e sistemas diversos.

O Decreto nº 1.317, de 29 de novembro de 1994, estabeleceu que a fiscalização das entidades fechadas de previdência privada seja exercida pelos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do INSS.

O Decreto nº 1.330, de 08 de dezembro de 1994, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no artigo 20 da Lei nº 8.742/93.

1995

Em 1º de janeiro de 1995, Sérgio Cutolo dos Santos foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência Social.

A Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Transformou o Ministério da Previdência Social (MPS) em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Em 1º de janeiro de 1995, Reinhold Stephanes foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, instituiu o Real.

O Decreto nº 1.457, de 17 de abril de 1995, promulgou o Acordo de Seguridade Social entre Brasil e Portugal.

O Decreto nº 1.514, de 05 de junho de 1995, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

O Decreto nº 1644, de 25 de setembro de 1995, aprovou estrutura regimental do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), revogando o Decreto nº 503 de 23 de abril de 1992.

O Decreto nº 1.689, de 07 de novembro de 1995, promulgou o Convênio de Seguridade Social entre o Brasil e a Espanha.

O Decreto nº 1.744, de 18 de dezembro de 1995, regulamentou a concessão de benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência idosa e extinguiu o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e a renda mensal vitalícia.

1996

O Decreto nº 1.823, de 29 de fevereiro de 1996, transfere ao Ministério da Previdência e Assistência Social competência para análise e aprovação das prestações de contas de processos oriundos da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências.

A Lei Complementar nº 85, de 15 de fevereiro de 1996, alterou o artigo 7º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, que estabeleceu a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

O Decreto nº 1.875 de 25 de abril de 1996, promulgou o acordo de previdência social, entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República do Chile, de 16 de outubro de 1993.

A Medida Provisória nº 1.415, de 29 de abril de 1996, dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da previdência social, alterou alíquotas de contribuição para a seguridade social e instituiu contribuições para os servidores inativos da união.

A Medida Provisória 1.526, de 5 de novembro de 1996, dispôs sobre o regime tributário das microempresas e empresas de pequeno porte, instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte- SIMPLES e deu outras providências.

1997

O Decreto nº 2.115 de 08 de janeiro de 1997, aprovou o estatuto social da Empresa de Processamento de Dados da Previdência e Assistência Social - Dataprev, e deu outras providências.

O Decreto nº 2.172 de 05 de março de 1997, aprovou o regulamento dos benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 2.173 de 05 de março de 1997, aprovou o regulamento da organização e do custeio da seguridade social.

Lei 9.477 de 24 de julho de 1997, instituiu o Fundo de Aposentadoria Programada Individual - FAPI e o plano de incentivo a aposentadoria programada individual, e deu outras providências.

Lei 9.506 de 30 de outubro de 1997, extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, e deu outras providências.

1998

Em 02 de abril de 1998, Reinhold Stephanes foi exonerado do cargo de Ministro da Previdência e Assistência Social.

Em 06 de abril de 1998, Waldeck Vieira Ornélas foi nomeado Ministro da Previdência e Assistência Social.

Lei 9.630 de 23 de abril de 1998, dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público Civil ativo e inativo dos poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e deu outras providências.

ANEXO A – Síntese das reformas da previdência social brasileira

	Governo Sarney 1985-88	Governo Collor 1990-92	Governo Itamar 1992-94	Governo FHC 1995-96
Cenário Geral	Redemocratização; Aliança entre elites; Contraposição de interesses; Agendas ocultas; Morte de Tancredo Neves	Primeiro presidente eleito diretamente em quase 30 anos; Concepção neoliberal de Estado; Envolvimento com corrupção; Resultando em impeachment.	Governo formado de uma coalizão política que havia sido responsável pelo impeachment de Collor; Período de governo restrito a pouco menos de dois anos .	Estabilidade econômica – Plano real; Fortes pressões internas e internacionais; Crise do México e consenso quanto a necessidade de equilíbrio fiscal.
Caraterização da situação	Rápido crescimento do complexo, mas sem contrapartida na administração; Ma organização administrativa; Inoperância do sistema de concessão; Falta de capacitação e de motivação dos funcionários; Diferenciação entre Previdência rural e urbana; Recessão econômica.	Falta de uma organização administrativa racional e eficiente; Exagerado número de funcionários; Falta de tecnologia adquirida; Desequilíbrio financeiro decorrente dos novos direitos previstos pela Constituição de 1988; Arrecadação excessivamente pró-cíclica; Inexistência de regime de capitalização.	Ma prestação de serviços; Ma organização administrativa; Insuficiência de informação e estatística; Excessiva dependência da arrecadação na folha salarial; Altos custos com benefícios e privilégios; Recessão econômica.	Demasiada autonomia administrativa das autarquias (INSS e DATAPREV); Estrutura organizacional desarticulada; Baixa qualificação dos funcionários e ausência de um quadro de carreira; Má prestação de serviços; Carência na fiscalização; Desequilíbrio financeiro; Privilégios contrários a equidades e agravantes do caixa previdenciários.
Objetivo da reforma	Resgate da imagem da instituição frente a opinião pública; Universalização e equidade; Democratização, descentralização e transparência; Valorização dos servidores; Planejamento.	Universalização, seletividade e distributividade; Racionalização administrativa e melhoria dos serviços; Simplificação dos procedimentos informatização e descentralização; Criação de um novo regime básico de previdência.	Retomar a legitimidade da previdência frente a opinião pública; Cumprir as obrigações legais pendentes; Melhorar o funcionamento da gestão previdenciária; Ampliar os níveis de eficiência na prestação de serviços e na capacidade arrecadadora.	Maior eficiência na arrecadação; Diminuição das fraudes e dos custos operacionais; Viabilização do sistema financeiro, atuarial e demograficamente; Torná-lo socialmente justo.
Propostas e ações	Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e ampliação da fiscalização; Reformulação dos postos de atendimento; Centralização do caixa do SINPAS; Reforma patrimonial; Eliminação das diferenças entre a Previdência urbana e rural; Criação da contribuição da empresa sobre o faturamento.	Combate as fraudes e ampliação da fiscalização; Recadastramento dos beneficiários; Estabelecimento de um regime básico e complementar de Previdência; Criação de uma nova fonte de financiamento, substituindo as contribuições sociais; Novo plano de benefícios e custeio.	Revisão dos cálculos, desrepesamento e reajuste em 147% dos benefícios; Melhoria do atendimento (convênio com Correios, informatização dos postos e massificação dos cartões magnéticos); Combate as fraudes, suspendendo 1.130.018 benefícios fraudulentos; Combate a sonegação.	Maior controle do MPAS sobre as autarquias; Política de recursos humanos, estruturação de concursos próprio e de plano de carreira; Criação de postos de atendimento on-line e entro das empresas; Eliminação dos privilégios do funcionalismo público; Substituição de aposentadoria por tempo de serviço por tempo de

				contribuição.
Estrutura Administrativa	Estruturação do MPAS em forma de holding com controle direto sobre as autarquias; Rede de postos modulares informatizados.	Fusão do Ministério do Trabalho como o MPS – criando o MTPS. Fusão do IAPS como o INPS; Criando o INSS.	Instauração dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social	Incorporação do INSS ao MPAs.
Envolvimento	Mecanismos de participação societal, tanto nos postos de atendimento quanto na administração central.	Regulamentação do CONASS, no qual seis dos quinze membros seriam representantes da sociedade (3 trabalhadores e 3 empresários).	Inclusão dos aposentados na finalização dos serviços, quanto na participação dos Conselhos Nacional, estaduais e municipais.	Não foi criada nenhuma nova instância de participação.
Obstáculos enfrentados	Oposição governista com interesses clientelistas; Descompromisso do presidente Sarney com o projeto de reforma; Fortes lobbies de categorias corporativas durante a constituinte; Acusações da imprensa sobre supostas ilicitudes na reforma patrimonial; Oposição dos funcionários a reforma administrativa	Funcionários públicos contrários a reforma administrativa; Congresso Nacional, defensor de interesses conflitantes com os do governo; Aposentados reagiram ao represamento e não reajuste dos benefícios com a famosa campanha dos 147%	Descrédito da instituição frente a população; Baixa disponibilidade de recursos financeiros; Elevado número de pendências judiciais contra a Previdência; Despreparo e falta de capacidade técnica dos funcionários; Desorganização administrativa.	Insatisfação dos servidores; Repetência dos deputados governistas por conta do calendário eleitoral; Demandas fisiológicas do Congresso; Impopularidade da reforma constitucional.
Resultado das propostas	Avanço na organização administrativa; Universalização dos benefícios	A reforma não chegou a ser implementada; A má gestão administrativa e a recessão agravaram o caixa a Previdência.	Maior eficiência administrava; Desrepresamento e reajuste dos benefícios; Revigoreamento da imagem da Previdência junto ao público.	Ainda em tramitação

Fonte: Dados diversos, 2002.