

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – RJ

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: DIAGNÓSTICOS
ESTRUTURAIS CRÍTICOS E PROPOSTA DE REFORMAS**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GUSTAVO FARIA CORDEIRO

Rio de Janeiro

GUSTAVO FARIA CORDEIRO

O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: DIAGNÓSTICOS
ESTRUTURAIS CRÍTICOS E PROPOSTAS DE REFORMAS

Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), Fundação Getúlio Vargas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

ORIENTADOR: ISTVAN KAROLY KASZNAR, PhD

RIO DE JANEIRO
2006

Dedico...

Aos meus pais, Peri e Angela Maria,
com todo amor e gratidão, pelas
cobranças, esforços e estímulos em
todos os momentos da minha vida e,
principalmente, à minha formação
educacional.

Agradeço...

- À minha irmã, Viviane, pela enorme contribuição à formação da minha personalidade e por gerar a certeza de que possuímos uma família plena e unida em torno de nosso bem-estar;
- À minha namorada Ana Gabriela, que conheci no transcorrer do curso de mestrado, e que tanto me incentivou nesse período de grandes desafios e muito me ajudou na correção gramatical deste trabalho;
- Aos meus amigos e demais parentes, por trazerem sempre à memória os grandes momentos que a vida nos oferece;
- À Comissão Examinadora:
 - Prof. Istvan Karoly Kasznar, meu orientador, pelos diversos encontros que proporcionaram belos debates e pela liberdade que permitiu na construção do trabalho;
 - Prof. Kaizô Beltrão, pela sua grande contribuição de obras ao conhecimento ao tema de Previdência Social e pela sugestões construtivas após a defesa;
 - Prof. Fátima Bayma, igualmente por sua bela contribuição ao conhecimento do tema;
- Aos companheiros de turma, pela riqueza dos conhecimentos que possuem os quais foram bem compartilhados nas discussões em classe, nos trabalhos em equipe e nos grupos de estudo;
- A Antonio Araújo Freitas Jr., o qual tive o prazer de ser seu assistente de pesquisa durante o curso e que me mostrou as grandes qualidades da vida acadêmica;

- Aos demais professores com que convivi na EBAPE pela valorosa transmissão de conhecimentos ao longo do curso;
- Ao Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa (CFAP) na prontidão para esclarecimento de informações e suporte ao aluno de mestrado;
- Aos demais funcionários da EBAPE e da FGV, assistentes de professores, equipe da secretaria e de informática, assistentes de pesquisa, bibliotecários, entre outros; e
- Um destaque especial aos leitores desta dissertação aos quais espero oferecer boas contribuições para muitas outras pesquisas e estudos futuros.

RESUMO

A partir da última década do século passado, ampliaram-se no Brasil profundas e polêmicas discussões que vêm ocorrendo em paralelo no mundo todo: a sustentabilidade do sistema de Previdência Social. Importante bem público disponível para a sociedade, o sistema brasileiro, denominado de Regime Geral de Previdência Social e estabelecido em regime de repartição, vem se tornando fonte crescente de despesas para o Governo Federal, contribuindo para o aprofundamento do déficit fiscal do país.

Esta situação começou a se agravar após a promulgação da Constituição de 1988, na qual foram estabelecidas medidas que refletiam o sentimento de “dívida social” existente no país nessa época após os anos de crescimento sem redistribuição. Assim, foram instituídas regras bastante benevolentes que proporcionaram um caráter assistencialista ao programa, tornando-o insustentável quando visto pela internacionalmente aceita premissa de seguro social de duração perpétua.

Em consequência, houve o aumento explosivo das necessidades de financiamento do sistema, chegando em 2005 ao equivalente a 1,63% do Produto Interno Bruto. Neste sentido, os inúmeros argumentos em favor de revisões e de reformas do modelo vigente se firmaram, resultando, no ano de 1998, em algumas mudanças nas regras de contribuição nos diversos setores da sociedade, bem como na da concessão de benefícios. Contudo, tais mudanças não obtiveram efeitos significativos uma vez que não se atacou a principal fonte deste desequilíbrio, que é de ordem essencialmente estrutural.

Dessa forma, este estudo procura diagnosticar os pontos estruturais mais críticos do sistema previdenciário público vigente e o que se pode fazer em termos de reformas para que o programa entre novamente em equilíbrio e em consonância com seus objetivos conceituais.

ABSTRACT

Since the last decade of the past century and further, there have been increased, polemic discussions in Brazil that are also occurring simultaneously in the rest of the world: the sustainability of public pension systems. The Brazilian system, which is denominated as the General Regimen of Social Welfare and was established in a *distribution regimen*, is becoming a growing source of expenditures for the Federal Government and is contributing to the increasing of its fiscal deficit.

This situation started to decline after the promulgation of the Federal Constitution in 1988, in which actions had been established reflecting the feeling of “social debt” existing in the country by that time after years of economic growth without yield redistribution. Thus, benevolent rules had been instituted that provided an assistencialist character to the program, making it unsustainable when it is seen by the internationally accepted premise of the pension system as social insurance with perpetual duration.

In consequence, there was an explosive growth of the financial needs of the system reaching the equivalent of 1.63% of the Gross Domestic Product in 2005. In this sense, many arguments in favor of revision and reforms in the current model had solidified, resulting, in 1998, in some changes in the contribution rules of the diverse sectors of society, as well as in the concession of benefit rules. However, such changes had not obtained significant effects since the main source of the imbalance, which is essentially structural, was not attacked.

Therefore, this research seeks to diagnose some of the most structural points in the current public pension system in Brazil and evaluate what can be done in terms of reforms to turn the program into balance again and in restore harmony with its conceptual objectives.

GLOSSÁRIO

BACEN – Banco Central

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CPMF – Contribuição Provisória por Movimentação Financeira

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CSLL – Contribuição Social por Lucro Líquido

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FBKF – Formação Bruta de Capital Fixo

FMI – Fundo Monetário Internacional

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPCA – Índice de Preços para o Consumidor Amplo

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

NFSP – Necessidades de Financiamento do Setor Público

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RJU – Regime Jurídico Único

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SRF – Secretaria de Receita Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

GLOSSÁRIO ALGÉBRICO

δ – taxas de juros

ρ – taxa de novos entrantes no sistema previdenciário

γ – taxa de crescimento dos salários

β – taxa de indexação dos benefícios

θ – taxa de inflação da economia

μ – taxa de mortalidade dos indivíduos do sistema

B(t) – função de despesas com aposentadorias

S(t) – função salário do contribuinte

C(t) – função da taxa de contribuição

V(t) – função das reservas acumuladas no início do sistema, capitalizadas pela taxa de juros δ

RTg – receitas governamentais totais

DTg – despesas governamentais totais

ARR – receitas de impostos

NB – novos títulos públicos emitidos

Cg – consumo governamental

Cp – consumo privado

Ct – consumo total

Ig – investimento governamental

Ip – investimento privado

It – investimento total

T – alíquota de impostos

Y – renda total local

v – relação capital/produto

w_{bruta} – folha de salários governamentais bruta

Forn. – despesa com fornecedores

J – despesas com encargos da dívida pública

OD – outras despesas governamentais

Lista de Ilustrações (Tabelas, Gráficos e Figuras)

TABELA 1: Número de contribuintes e beneficiários do RGPS e suas variações anuais (1992 a 2004)	59
TABELA 2: Evolução dos novos benefícios concedidos do RGPS e sua variação anual	62
TABELA 3: Novos benefícios concedidos aos aposentados urbanos e rurais do RGPS, em pisos previdenciários, e suas participações em relação ao total de cada categoria (2005)	63
TABELA 4: Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no setor privado e não-contribuintes para o RGPS, e sua proporção ao total da população ocupada (1992-2004)	67
TABELA 5: Evolução das receitas e despesas do RGPS, em R\$ milhares, com respectiva variação anual e o saldo histórico (1995-2005)	74
TABELA 6: Evolução nominal das despesas com benefícios em aposentadorias urbanas ou rurais e as variações anuais (1999-2005)	77
TABELA 7: Saldo da Previdência Social Rural e a proporção em relação ao PIB (1999-2005)	78
TABELA 8: Receitas correntes do RGPS, descontadas as receitas com a comercialização de produtos primários rurais, e os dispêndios com benefícios urbanos (1999-2005)	79
GRÁFICO 1: Representação gráfica da equação [1.5]	50
GRÁFICO 2: Relação de contribuintes sobre beneficiários (1992-2004)	61
GRÁFICO 3: Participação das faixas de rendimento dos benefícios em relação ao total de créditos emitidos das aposentadorias urbanas, em pisos previdenciários, em 2005	64
GRÁFICO 4: Trajetória da população ocupada no setor privado, contribuinte e não-contribuinte para o RGPS (1992-2004)	68
GRÁFICO 5: Proporção das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no setor privado e não-contribuintes do RGPS por faixa etária em 2004	69
GRÁFICO 6: Proporção das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no setor privado e não-contribuintes do RGPS por faixa de renda em 2004	71
GRÁFICO 7: Proporção das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas e não-contribuintes para instituto de previdência por faixa de renda em 2004	72
GRÁFICO 8: Déficits do RGPS de 1995 a 2005, em % do PIB (1995-2005)	75
FIGURA 1: Desenho da Seguridade Social após a Constituição de 1988	87
FIGURA 2: Desenho da Seguridade Social no final dos Anos 90	88

SUMÁRIO

1. O PROBLEMA	11
1.1. INTRODUÇÃO	11
1.2. OBJETIVOS	13
1.2.1. Objetivo Principal	13
1.2.2. Objetivos Intermediários	13
1.3. CONTEXTUALIZAÇÃO	13
1.4. DELIMITAÇÕES DO ESTUDO	18
1.5. RELEVÂNCIA DO ESTUDO	19
2. METODOLOGIA	22
2.1. TIPO DE PESQUISA	22
2.2. UNIVERSO E AMOSTRA	23
2.3. COLETA DE DADOS	24
2.4. TRATAMENTO DE DADOS	25
2.5. LIMITAÇÕES DO MÉTODO	26
3. REFERENCIAL TEÓRICO	28
3.1. ORIGENS E CONCEITOS DA SEGURIDADE SOCIAL	28
3.2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO BEM PÚBLICO	32
3.3. O INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL	36
3.3.1. Histórico da Previdência Social no Brasil	38
3.3.2. A Reforma das Regras do Regime Geral de 1998	41
3.4. MODELO ADAPTADO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL COM CARACTERIZAÇÕES ESPECÍFICAS	45
3.5. MODELO GENÉRICO DE APROPRIAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS GOVERNAMENTAIS	52
4. OS ATUAIS ASPECTOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	58
4.1. PERFIL DOS PARTICIPANTES DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	58
4.1.2. Perfil dos Beneficiários	61
4.1.3. Perfil dos Não-Contribuintes	65
4.2. A EVOLUÇÃO DO SALDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS IMPACTOS NO ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL	73
5. DIAGNÓSTICOS ESTRUTURAIS CRÍTICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	81
5.1. A BAIXA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA	81
5.2. O PAPEL ASSISTENCIALISTA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	85
5.3. AS REGRAS ATUAIS DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO E DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS	89
5.3.1. Os problemas da Aposentadoria por Tempo de Contribuição	90
5.3.2. As Renúncias Previdenciárias	91
5.3.3. O Período de Contribuições por Gênero	92
6. PROPOSTAS DE REFORMAS ESTRUTURAIS PARA O REGIME GERAL	94
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS	101
BIBLIOGRAFIA	104

1. O PROBLEMA

Neste primeiro capítulo será tratado o problema motivador da pesquisa. O estudo se iniciará com uma introdução ao objeto de estudo, seguido pela apresentação dos objetivos intermediários e objetivo final. Será abordada também uma contextualização geral do objeto de estudo, a delimitação da pesquisa e serão expostos argumentos que visam demonstrar a relevância do estudo proposto.

1.1. INTRODUÇÃO

Desde os últimos anos do século passado o Brasil participa de uma discussão profunda advinda de uma grande preocupação dos governos do mundo todo: a sustentabilidade dos sistemas de Previdência Social. Importante bem público disponível para a sociedade, a Previdência Social brasileira, estabelecida em regime de repartição, vem se tornando fonte crescente de despesas para o Governo Federal, contribuindo para o estabelecimento e aprofundamento do déficit público.

Esta situação começou a se agravar no país, após a promulgação da Constituição de 1988, quando foram estabelecidas regras bastante benevolentes e insustentáveis para qualquer sistema previdenciário do mundo. As medidas davam um caráter assistencialista ao programa, gerando verdadeiras confusões de definições conceituais e de responsabilidades dentro da rede de Seguridade Social brasileira.

Em consequência, houve um explosivo aumento das necessidades de financiamento do sistema de Previdência Social. A virada no saldo do Regime Geral de Previdência Social

(RGPS) que ocorreu no ano de 1996, em 2005, chegou a mais de R\$ 31 bilhões, ou seja, aproximadamente 1,63% do Produto Interno Bruto (PIB) deste ano para sustento de quase 24 milhões de aposentados.

Neste sentido, os inúmeros argumentos em favor de revisões e de reformas do modelo vigente se firmaram, resultando, no ano de 1998, em algumas mudanças nas regras de contribuição nos diversos setores da sociedade, bem como a da concessão de benefícios. Contudo, tais mudanças obtiveram efeitos meramente marginais uma vez que não se atacou a principal fonte deste desequilíbrio, que é de ordem essencialmente estrutural.

Portanto, torna-se fundamental o estudo voltado para que se diagnostique os pontos estruturais críticos do sistema vigente e o que se poderia fazer em termos de reformas para que o programa entre em consonância com seus objetivos conceituais de duração perpétua. Várias proposições já foram feitas, mas o país ainda carece de uma discussão aberta e franca de caráter técnico, racional e consensual para a resolução de uma terrível deficiência em nosso país que deve ser sanada o mais rapidamente para que, dessa maneira, as soluções possam proceder-se com o menor ônus possível a todos.

Seguindo esta linha, a questão central condutora da dissertação pode ser explicitada da seguinte forma: **Quais problemas estruturais são encontrados no Regime Geral de Previdência Social que contribuem diretamente para seu saldo negativo e que medidas deveriam ser criadas para reverter este quadro?**

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo Principal

Verificar os problemas estruturais encontrados no Regime Geral de Previdência Social que contribuem diretamente para seu saldo negativo e apontar as medidas necessárias para a reversão deste quadro.

1.2.2. Objetivos Intermediários

O objetivo final será alcançado embasado no cumprimento de objetivos intermediários, os quais são identificados a seguir:

- Identificação dos conceitos e origens da Seguridade Social no Brasil e no mundo;
- Como são as regras atuais para a contribuição e elegibilidade a um benefício do RGPS;
- Investigação do perfil dos beneficiários e dos não-contribuintes do RGPS, bem como as suas razões para a não contribuição;
- Verificação da situação orçamentária do RGPS e seu peso no orçamento público governamental líquido; e
- Identificação e explanação de propostas já publicadas anteriormente no Brasil e no exterior.

1.3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O Estado brasileiro apresenta atualmente um terrível desajuste nas suas contas públicas. O rápido desfecho de mais de 15 anos de inflação elevada mostrou o quanto o

Governo Federal estava despreparado para efetuar um ajuste de fato em suas contas. O Estado que se beneficiava do chamado imposto inflacionário para cobrir parte de seu gasto, viu várias de suas despesas, estruturadas para um ambiente de alta inflação, transparecerem-se totalmente acima de sua capacidade de cobertura.

Assim, nos últimos 10 anos, as despesas do setor público aumentaram mais de 1 ponto percentual do PIB brasileiro por ano (STN, Estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional, 2005), advindos de diversas fontes, e o Governo se deparou com a necessidade de buscar outras formas de recursos que pudessem cobrir o sucessivo aumento das despesas correntes. Logo, foram utilizados alguns artifícios para resolver a questão, sendo o primeiro deles os recursos financeiros recebidos por conta da venda de empresas estatais e utilizados para atenuar o déficit orçamentário. O segundo foi o uso da necessidade de financiamento do setor público (NFSP), ou seja, emissões de títulos do Tesouro Nacional que cobrissem o saldo negativo. O terceiro foi o aumento da carga de impostos para aumento da arrecadação.

Porém, esses recursos utilizados tiveram uma saturação. Houve o esgotamento quase total de empresas estatais viáveis politicamente de serem privatizadas, fechando esta fonte de arrecadação. A dívida interna líquida do setor público estourou, subindo de cerca de 21% do PIB em 1994, para 36% do PIB em 1998, aumentando para algo em torno de 57% do PIB em 2003 e caindo para aproximadamente 52% do PIB em 2004 (BACEN, Boletim do Banco Central do Brasil, 2005), limitando a possibilidade de emissão de novas dívidas. Finalmente, a receita tributária que, por meio da instituição de diversos novos impostos, bem como do aumento das alíquotas dos impostos já existentes, fez sufocar a carga tributária para o setor privado, de cerca de 24% do PIB em 1994 para os atuais 37% do PIB (STN, Estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional, 2005), valores altíssimos em se tratando de um país emergente.

A situação que se encontra é que é quase impossível arranjar novas formas de arrecadação por parte do Governo Federal e a solução para esse problema tem que vir da diminuição do seu tamanho com correlata e associada diminuição de suas despesas. Para uma mais profunda compreensão de tal afirmação, devem-se entender, primeiramente, as fontes do aumento da despesa pública nos últimos anos.

Verificando-se o orçamento público federal ao longo do tempo, pode-se destacar a enorme parcela de juros e amortizações que é despendida. O pagamento de R\$ 72,7 bilhões em 1995 a valores atualizados aumentou para o notável patamar de R\$ 165 bilhões em 2004. Isto, claro, justificado pelo grande aumento da dívida pública que encareceu os juros e os prazos de amortização desta dívida (STN, Estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional, 2005).

Ocorreu também nesse período um significativo aumento nos gastos com transferências diretas ou assistência social. Números da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) evidenciam o aumento da despesa de R\$ 6,4 bilhões em 1995, a valores atualizados, para R\$ 14,7 bilhões em 2004. Ou seja, um crescimento de quase 130% nesse período.

Um outro grande destaque é o fato de que, mesmo não aumentando substancialmente o quadro de funcionários no período e nem conferindo aumento de salários para os funcionários públicos, a despesa com a folha de servidores aumentou significativamente. Ocorreu um excessivo aumento do número de inativos do serviço público que possuem aposentadorias diferenciadas em relação ao setor privado. O Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), instituído na Constituição de 1988 e transformado depois em Regime Jurídico Único (RJU) na reforma de 2003, estabeleceu privilégios nos quais seus benefícios equiparam-se ao salário da ativa e há muitos anos vêm aumentando um buraco exponencial em seu saldo. Este prejuízo chegou, em 2004, ao montante de cerca de R\$ 46,7 bilhões ou 2,6% do PIB para benefício de

pouco mais de três milhões de mantidos (MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, 2005).

Por um outro lado, surgiu da mesma forma, a virada no saldo do sistema de previdência social dos trabalhadores do setor privado em 1996. Neste ano, o resultado do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) passou a ser crescentemente deficitário, atingindo um montante de aproximadamente R\$ 31 bilhões ou 1,63% do PIB em 2005, para a manutenção de 23,9 milhões de aposentados (MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, 2005).

Mas de que maneira ocorreu essa virada no saldo do RGPS?

A virada ocorreu devido a questões amplas, diversas e complexas, as quais podem ser divididas em três fontes que, no entanto, guardam correlações complementares entre elas. São de naturezas conjunturais, gerenciais e estruturais. A primeira justifica-se pelo baixo crescimento econômico do período e, principalmente, pela deterioração do mercado de trabalho formal que ocorreu nos últimos 25 anos, impactando diretamente no sistema de Previdência Social. A segunda é explicada por diversos tipos de fraudes internas e sonegações ocorridas, além do atendimento deficiente que arranham a reputação da instituição (OLIVEIRA e BELTRÃO, 1994).

A terceira fonte, a estrutural, é motivada pelas regras impróprias que foram instituídas as quais prevêm receitas insuficientes para a promessa de despesas, mesmo que as duas primeiras fontes estivessem com suas respectivas situações perfeitamente regulares (OLIVEIRA e BELTRÃO, 1994).

A fonte estrutural do déficit, conforme dito por Giambiagi e Além (2001, p.276), ocorre a partir da promulgação da Constituição de 1988 quando se “cristalizou uma série de regras gerais bastante generosas para a aposentadoria”, que foram somadas a outras posições

normativas adotadas em 1990 e 1991. Nessas regras inclui-se a mudança na estrutura do antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que, refundido com o Instituto de Administração da Previdência Social (IAPAS), mudou o nome para Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e absorvendo algumas outras funções relativas a saúde pública e a assistência social.

Outras mudanças impactantes foram a correção de todos os salários de contribuição para o âmbito do cálculo do salário de benefício e a extensão da aposentadoria proporcional para mulheres.

Contudo, a mudança que mais pesou foi a definição do piso de um salário mínimo para todos os benefícios concedidos equiparando os trabalhadores urbanos e rurais e a garantia de renda mínima de um salário mínimo a idosos da área rural com mais de 60 anos de idade, mesmo que nunca tivessem contribuído. Esta medida chegou a encarecer a despesa relativa ao setor rural no ano seguinte em cerca de 56% e impôs uma grande âncora para maiores recuperações reais do salário mínimo nacional (FARIAS, 1997; PINHEIRO, 2003).

Dessa forma, ocorre no Brasil o fato da cobertura do RGPS ser extremamente baixa. Os dados do IBGE (PNAD, 2005) mostram que mais de 55% da população economicamente ativa (PEA) no país não contribui para a Previdência Social e que, futuramente, será ainda mais penoso financeiramente para o Estado se ele mantiver a responsabilidade de sustentar essa população não coberta no sistema (NÉRI, 2003).

Desse modo, verifica-se a necessidade de análises apuradas para mudanças mais profundas nas regras do RGPS. Essas modificações deverão consistir em regras mais aplicáveis, a número inclusivo maior de trabalhadores, bem como permitir um aumento da segurança de toda população de que o sistema é sólido e é confiável contribuir regularmente para ele.

1.4. DELIMITAÇÕES DO ESTUDO

A Seguridade Social é composta por três programas fundamentais: a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social. Assim, o universo do presente estudo foi limitado somente a este terceiro programa citado.

Ademais, a Previdência Social brasileira pode ser dividida em duas instituições. São elas o Regime Jurídico Único (RJU), do qual fazem parte todos os funcionários públicos estatutários¹ ativos e inativos até a reforma de 2003 e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do qual participam os trabalhadores do setor privado. O universo da pesquisa foi limitado, então, a esta segunda instituição.

Como apresentado anteriormente, as conseqüentes mudanças proporcionadas na promulgação da constituição de 1988 resultaram na virada no saldo receita/despesa do RGPS. Não que as novas regras instituídas fossem a única e exclusiva razão pelo seu saldo negativo; é claro que houve muitos abusos históricos na utilização dos recursos anteriormente. Porém, foi a partir de 1988 que se evidenciou um grande crescimento das despesas previdenciárias sem a contrapartida de um crescimento real nas receitas da mesma fonte.

Dessa maneira, para se diagnosticar as razões das necessidades de financiamento do sistema, foram estudados os aspectos estruturais das regras do RGPS definidas na Constituição de 1988 e o banco de dados coletados foi limitado a esta data, para posteriormente comparar com a situação negativa que se tem apresentado nos últimos anos.

Evidentemente que somente isso não é suficiente. A administração eficiente dos recursos arrecadados além do gerenciamento responsável das despesas não de influenciar

¹ Incluem-se os servidores do governo federal, dos estados e de vários municípios, além dos militares.

também o resultado geral do sistema, bem como uma situação conjuntural melhor do que a encontrada nos últimos 25 anos de estagnação econômica e de deterioração do mercado de trabalho formal. Contudo, estes aspectos não estão inclusos na pesquisa.

A complexidade do estudo sobre a estrutura da Previdência Social se reflete também na questão jurídica do assunto. A Previdência Social possui toda uma legislação própria prevista inclusive constitucionalmente. Para não abordar-se temas que não são da especialidade específica, os aspectos legais comentados serão abstraídos do estudo, tornando o trabalho mais conciso e deixando mais questões a serem respondidas por outros trabalhos científicos voltados para a área de Ciência Jurídica.

A questão que vai ser discutida aqui é a diminuição da despesa estatal com o Regime Geral de Previdência Social. Logo, a proposta é que o Governo Federal possa trilhar caminhos para trazê-la à realidade brasileira, considerando os aspectos conceituais distorcidos na implantação do programa e criando incentivos para que a Previdência Social brasileira alcance efetivamente sua universalidade.

1.5. RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O Brasil apresenta numerosos problemas estruturais que vêm impedindo o seu crescimento econômico de forma sustentada há mais de 25 anos, e o conseqüente melhoramento da condição de bem-estar social de sua população. Diversas teorias, fundamentações e trabalhos científicos de variadas áreas apontam as causas e conseqüências que esses problemas trazem.

Um ponto central, o qual a maioria dos economistas considera para esta questão, é o atual tamanho do orçamento do Governo Federal que atingiu níveis altíssimos em relação ao

seu Produto Interno Bruto (PIB) e que não se encontra em nenhum país ainda em desenvolvimento. Durante os últimos anos esgotaram-se as possíveis fontes de receita de que o Governo poderia dispor para cobrir esta despesa. Orçamento deficitário implica em crescimento do tamanho de sua dívida interna, menor condição de controle sobre o nível geral de preços e menor crescimento econômico do país.

Surge, naturalmente, a proposta de redução do tamanho das despesas do Estado para que, dessa forma, melhorem-se as condições de que esse déficit no orçamento possa ser zerado ou, ao menos, melhor financiável. Entre elas, o recuo da participação do Estado na economia de forma geral, a redução do montante de sua dívida interna, diminuindo a quantia de suas obrigações, a melhor eficiência dos serviços oferecidos ao cidadão, entre diversas outras propostas.

Dessa forma, ao responder o problema, pretende-se com o estudo contribuir para redução do tamanho do Estado brasileiro e de seu déficit orçamentário de modo a permitir que o país reencontre o caminho do crescimento e do desenvolvimento econômico-social sustentado.

É destacável também que as conclusões extraídas do estudo, se implantadas, permitam não somente visualizar melhor os impactos e resultados das políticas sociais de redistribuição de renda do país, como levem ao procedimento de avaliações mais precisas das ações que devem ser priorizadas pelo Estado, de forma a encontrar caminhos mais eficazes de atuação que beneficiem a sociedade.

À comunidade científica, cabe aproveitar-se do conteúdo do estudo para a incrementação e para o enriquecimento do debate a respeito do assunto de forma mais técnica, tentando ao máximo abster-se de influências ideológicas, além de procurar acrescentar aos demais estudos a respeito do orçamento equilibrado do Estado.

RESUMO DO CAPÍTULO

Neste capítulo abordou-se o problema motivador da pesquisa, fazendo uma introdução, seguida da apresentação dos objetivos da pesquisa, das suposições que tenderão a ser concluídas, da contextualização atual do assunto, da delimitação do estudo e, finalmente, de sua relevância.

2. METODOLOGIA

Neste capítulo está descrita a metodologia a ser adotada no estudo. Inicia-se apresentando o tipo de pesquisa, quanto aos fins e quanto aos meios, assim como o universo definido. Posteriormente, estão detalhadas as fases de coleta dos dados, do tratamento a ser empregado neles e, finalmente, das limitações ao método de pesquisa proposto.

2.1. TIPO DE PESQUISA

Para a classificação da pesquisa, tomar-se-á como base a taxonomia apresentada por Vergara (2004), a qual qualifica a pesquisa em relação a dois aspectos: quanto a seus fins e a seus meios.

Com respeito aos fins, é essencialmente uma pesquisa do tipo descritiva explicativa e aplicada.

Descritiva – Pois discorre acerca das principais características do sistema geral de previdência social brasileiro, a estrutura e as regras do INSS histórica e atual, além de seus modelos algébricos genéricos que ilustram os diversos cálculos e monitoramentos envolvidos nos casos que se quer analisar.

Explicativa – A pesquisa ainda explica as causas que levaram à situação de necessidade de mudanças na estrutura atual e esclarece quais medidas são necessárias para eliminar as necessidades de financiamento atuais do RGPS de acordo com a realidade descrita.

Aplicada – Assim que concluído, o estudo poderá ser utilizado para embasar argumentos que justifiquem as mudanças nas regras atuais, bem como para aplicação pelo gestor público, proporcionando assim, melhor funcionamento da máquina estatal.

Quanto aos meios, é uma pesquisa bibliográfica e quantitativa.

Bibliográfica – Para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho foram feitos estudos sistemáticos em referências e artigos conhecidos publicados em livros, revistas, dissertações, teses e Internet. Também foi fundamental a aquisição de dados secundários para utilização dos números oficiais fornecidos pelos principais órgãos que gerenciam e monitoram o setor.

Quantitativa – Dados oficiais de diversas características foram manipulados de forma a melhor embasar o estudo. Esses dados referem-se a aspectos econômicos e sociais, além de demográficos e financeiros relacionados direta ou indiretamente com as questões previdenciárias.

2.2. UNIVERSO E AMOSTRA

O universo investigado foi composto pelas instituições de gestão do sistema de previdência social nacional, no caso, o INSS vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e, mais especificamente, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Além destes, outros setores foram de fundamental importância em nível nacional como a Secretaria da Receita Federal (SRF) vinculada ao Ministério da Fazenda, bem como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Banco Central (BACEN).

No que tange as informações de âmbito mundial, organismos internacionais tais como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo

Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foram as fontes predominantes.

2.3. COLETA DOS DADOS

A pesquisa bibliográfica necessária para a constituição do referencial teórico que embasou a constituição técnica da pesquisa foi executada por meio da busca de livros, artigos, revistas referenciais, jornais, teses e dissertações com informações pertinentes, tais como modelos de cálculos atuariais, características gerais do sistema previdenciário nacional, a estrutura do INSS histórica e atual. O material foi coletado em bibliotecas acessíveis, além da Internet.

Os dados secundários foram coletados em boletins estatísticos de instituições oficiais, como ministérios de Estado, secretarias e autarquias públicas de acordo com a tipicidade específica.

O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) foi o principal fornecedor de dados acerca do RGPS. Seus anuários e boletins estatísticos contribuíram com o fornecimento de números sobre fluxo de caixa, arrecadação, dispêndio, contribuintes, benefícios concedidos e emitidos, entre outros, além de ser importante fonte bibliográfica por suas publicações próprias.

Na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foram extraídos os numerários arrecadados por tributos de vários anos. Em especial, algumas das principais receitas por via de contribuições são fontes de financiamento para a Seguridade Social e é fundamental na análise de diversos aspectos do regime.

No Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essencialmente por meio da Pesquisas Nacional por Amostra de Domicílios e do Censo Demográfico, foram adquiridos dados como informações demográficas, de nível de emprego, de estudos de informalidade e qualidade do mercado de trabalho, além de informações macroeconômicas como nível de preços e crescimento do produto interno brasileiro.

Já o Banco Central (BACEN) foi o principal fornecedor das informações e estudos macroeconômicos brasileiros, além de variadas informações no que concerne às finanças públicas nacionais.

2.4. TRATAMENTO DOS DADOS

A definição do método científico deve estar em consonância com os objetivos e os propósitos que balizam o trabalho pretendido pelo pesquisador para que, dessa forma, seu desenvolvimento esteja em convergência com o objetivo final. Considerando-se a natureza do problema a ser investigado, com os dados coletados serão feitos estudos detalhados visando dar suporte à conclusão da pesquisa seguindo os métodos considerados mais adequados.

A bibliografia adquirida procurou fundamentar o referencial teórico do trabalho baseados na definição de conceitos, objetivos e aspectos sobre a Seguridade Social e, mais importante, sobre a Previdência Social. Estes pontos foram de extrema relevância no sentido de alicerçar o caminhar do estudo.

Os dados secundários coletados foram reunidos e manipulados, permitindo tirar um retrato dos aspectos do RGPS mais relevantes ao objetivo principal proposto. Por meio deles, foram permitidos comparações e cruzamentos de fatores fundamentais, tais como idade, gênero, renda e setor de ocupação do público não-contribuinte e dos beneficiários, além dos

montantes intermediados pelo sistema. Assim, foram geradas tabelas e gráficos, que tornavam as análises possíveis, bem como permitiam visualizar as causas dos desequilíbrios do regime e de suas tendências futuras. Dessa forma, a geração das conclusões pretendidas tornou-se viável.

2.5. LIMITAÇÕES DO MÉTODO

É normal que no decorrer do trabalho surja uma série de limitações e dificuldades para a perfeita execução do estudo. Muitas delas são difíceis de prever, porém algumas são previsíveis e as descreveremos a seguir a fim de atenuá-las e controlá-las.

Uma importante limitação incidente no estudo refere-se aos dados coletados. Após algumas reformas nas regras de aposentadorias do RGPS, mudanças na moeda nacional seguida de constantes desvalorizações do valor nominal da mesma, além da pouca estruturação das instituições responsáveis pela gestão do programa em tempos passados, proporcionaram séries históricas limitadas. Algumas séries são de períodos disponíveis pouco mais longos e outras nem tanto. Dessa forma, prescindiu-se de tratamentos estatísticos mais complexos.

Ainda na coleta dos dados secundários houve a necessidade de utilização de uma ampla variedade de fontes, formuladas por diferentes instituições oficiais, para adquirir diversos tipos de dados. Por conta disto, um cuidado maior na análise deles há de ser considerado, uma vez verificado diferentes metodologias, amostras geográficas e quantitativas na coleta e tratamento dos mesmos pelas fontes e a possibilidade de distorcer algumas das conclusões derivadas na análise deles.

RESUMO DO CAPÍTULO

Este capítulo apresentou o tipo de pesquisa que foi realizada, seu universo e amostra. Foi explicitada a coleta de dados utilizada no estudo, seu tratamento metodológico, além das limitações do método escolhido.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo está descrito um referencial teórico básico de forma a construir a sustentação científica para o trabalho. Deste modo, ele é iniciado pela descrição dos conceitos, funções e origens da Seguridade Social, contexto este ao qual pertence a Previdência Social. Em seguida encontra-se a abordagem da importância dos programas de Previdência Social, historicamente e na sociedade atual e, posteriormente, as questões específicas do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) com seu enfoque ao objetivo principal do estudo. Logo após encontra-se exposto um modelo genérico de Previdência Social e especificidades sob o modelo brasileiro, sendo incluído, em seguida, os impactos que um possível desequilíbrio é capaz de causar ao governo vinculado aos modelos de finanças públicas.

3.1. ORIGENS E CONCEITOS DA SEGURIDADE SOCIAL

Uma rede de proteção social, para as pessoas que não possuem autonomia de renda ou de proteção aos riscos conjunturais, é fundamental para promoção de bem-estar e o bom funcionamento da economia e da sociedade de uma nação.

Todos os países do mundo que atingiram a primazia em nível de desenvolvimento econômico-social, tiveram o Estado bancando programas de Seguridade Social, não somente estabelecendo todas as espécies de seguros e assistências sociais, como conseguiram cobrir a quase universalidade de sua população. Com um breve exercício de comparação, não por

coincidência, pode-se notar que as nações que possuem fracas redes de seguridade são as que possuem os piores índices sociais (MESA-LAGO, 2000; SCHERMAN, 2000).

Logo, Oliveira (1992) define a Seguridade Social como “um conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou grupo familiar ante os eventos de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral”. Segundo o mesmo autor, a evolução de cada sistema em particular depende de inúmeras razões políticas, culturais, históricas, além de econômicas e sociais.

Nuñez e Espinoza (2005) afirmam que o sistema de Seguridade Social atende a dois objetivos básicos. O primeiro é o de procurar proteger a população de eventuais riscos econômicos através, principalmente, de programas de seguros sociais. O segundo é o de buscar assistir as pessoas com rendas insuficientes de sobrevivência na sociedade a superar sua situação de pobreza, seja em curto ou longo prazo, e melhorando suas condições de oportunidade.

Programas dessa natureza tiveram suas origens desde a época pré-capitalista por meio de ações essencialmente filantrópicas para atendimento da população menos favorecida. Contudo, eles só ganharam caráter oficial de governo com a promulgação na Inglaterra da “Lei dos Pobres”², durante reinado de Elisabeth I em 1601, e desenvolvido na reforma pelo Parlamento Inglês de 1834, ao qual estabeleciam modelos de assistência social compatíveis com a crescente classe operária da época e ao estímulo à acumulação de capital em meio à crescente industrialização (FARIAS, 1997).

No final do século XIX Alemanha, França e Inglaterra foram pioneiros na formulação de legislações de caráter trabalhista, sindical e previdenciário, transformando os regimes então voluntários em compulsórios. Assim, o desenvolvimento das legislações sobre o tema

² A Lei dos Pobres foi instituída em 1601 na Inglaterra, onde se tornava compulsória o auxílio das paróquias às populações carentes de cada região, por meio da instituição de um tributo com este objetivo (FARIAS, 1997).

continuou pelo século XX, com destaque aos programas sociais implantados nos Estados Unidos, país até então resistente a maiores intervenções estatais. Este fato ocorreu quando grandes pressões sociais, durante a grande depressão, levaram o presidente Franklin D. Roosevelt a estabelecer entre outras medidas, o seguro-desemprego e as aposentadorias por velhice (FARIAS, 1997).

Após a II Grande Guerra, a Europa necessitava ser reconstruída e os sentimentos de solidariedade eram destaques no cenário apoiados, principalmente, pelos políticos e intelectuais sociais-democratas e comunistas que dominavam as ações no continente. Firmava-se neste momento, o denominado “Estado de Bem-Estar Social” e o universalismo como sua premissa orientadora moldando, assim, o perfil da maioria dos sistemas de Seguridade Social conhecidos do mundo (FARIAS, 1997).

Após todo este histórico, é correto dizer que em geral, os programas de Seguridade Social, mantidos pelos governos nacionais, são compostos por três níveis básicos que são a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social. Cada um dos elementos é explicado de forma mais aprofundada em seguida, expondo suas principais características e peculiaridades, visando sintonizar com o objetivo geral deste estudo.

A **Previdência Social** para Oliveira (1992), nomeada pelo autor de Seguro Social, é constituída por um plano de pagamentos em dinheiro ou serviços prestados, ao cidadão ou aos seus dependentes, como contrapartida parcial ou total à sua perda de capacidade de trabalho. Conforme compartilhado por Iyer (2002), estes programas quando de responsabilidade dos governos nacionais, são planejados como tendo duração infinita, ou seja, funcionando com fluxos regulares de recursos e de novos participantes e beneficiários.

Oliveira (1992) destaca ainda que, sendo admissível nesses programas algum nível de redistributividade, ele não deixa de se caracterizar como seguro, mesmo não o sendo de forma

estrita. Entretanto, é fundamental o entendimento de que o objetivo primário da Previdência Social é de repor a renda contribuída pelo trabalhador. Assim, a redistribuição deve ser relegada a um segundo plano dependendo da conveniência da economia em que está inserida.

A **Saúde**, também descrita por Oliveira (1992), é conceituada como a união de políticas públicas de caráter médico, nutricional, sanitário e ambiental, com o objetivo de socorro, prevenção, tratamento e cura de distúrbios de natureza física ou psicológica dos cidadãos da sociedade.

A **Assistência Social** é definida por Nuñez e Espinoza (2005) como uma estrutura redistributiva do Estado, com o objetivo de assistência, por transferências monetárias ou não, às famílias que possuam condições iniciais muito baixas, as quais não as permitem inserção aos mercados, seja de produtos ou de trabalho.

O público alvo dos benefícios assistenciais deve se basear em uma parcela seletiva da população, selecionada por critérios de necessidade, onde quase sempre não há, por parte deles, vínculos contributivos diretos (OLIVEIRA, 1992).

Nuñez e Espinoza (2005) acrescentam que a garantia de um nível de consumo mínimo no curto prazo pode quebrar o perverso ciclo da pobreza na medida em que as gerações seguintes cresçam relativamente suas condições de oportunidades. No momento em que as condições das famílias mais pobres obtiveram melhor equilíbrio com as das mais abastadas ou médias, as transferências perdem importância podendo, até serem extintas.

Nas últimas décadas, a Seguridade Social de quase todos os países, em especial nos emergentes, passou por crises de amplas proporções. Graves críticas a esses programas surgiram, devido ao aumento da sua importância perante a sociedade, levando a um inchaço na intervenção do Estado na economia e a interferências cada vez maiores na eficiência das mesmas (SCHERMAN, 2000).

Os argumentos giravam em torno da alta carga tributária incorrida nesses programas, do mau emprego dos recursos públicos coletados e até mesmo sobre a ineficácia na promoção de bem-estar da população. Tais debates levaram a consecutivas reformas em várias nações e à diminuição substancial do nível de proteção social, sempre com o objetivo dos governos encontrarem a otimização do equilíbrio fiscal (MESA-LAGO, 2000; SCHERMAN, 2000).

De fato, a Seguridade Social atingiu um grau de cobertura muito grande devido, essencialmente, ao aumento da urbanização e ao envelhecimento da população. O crescimento dos gastos estatais atingiu níveis que sufocaram as finanças de muitos países e as discussões para estabelecimento de limites para a intervenção e o chamado “tamanho ótimo”³ do Estado eram inevitáveis.

Dessa forma, é importante analisar mais cuidadosamente a Previdência Social, sua importância para a sociedade, além das crises pelas quais esta tem passado nos últimos anos, o que fez aumentar os debates a respeito de reformas em sua estrutura e gerenciamento.

3.2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO BEM PÚBLICO E SEU PAPEL NA SOCIEDADE

Desde a Revolução Industrial, a sociedade mundial viu-se num constante processo de urbanização e de grande progresso científico. A população passava a viver sob melhores condições sanitárias e a ter acesso a uma medicina cada vez mais avançada. Logo, o índice de mortalidade da população mundial diminuiu largamente ao longo dos últimos 200 anos e o envelhecimento da população passou a ser uma realidade positiva, mas que exigiam mudanças estruturais necessárias na dinâmica social e no papel do Estado perante este cenário.

³ A questão do “tamanho ótimo do Estado” refere-se ao limite ideal de intervenção estatal na economia e na sociedade do país. Na política, ideologias ou correntes variadas conflitam sobre maiores ou menores participações, podendo este ser um fator de alternância de poder.

Uma das questões mais claras para todos é que a população de idade mais avançada teria a capacidade de sua força de trabalho decrescente, onde uma hora iria esgotar-se sob a condição encurtar o seu tempo de vida devido a sua vida ativa.

Foi então que algumas empresas passaram a formar um sistema que permitiria a aposentadoria de seus funcionários, por meio do desconto de uma parte de seus salários somados a uma contribuição também por parte da empresa, formando uma poupança futura a ser aproveitada quando o funcionário atingisse a idade mais avançada. Isto possibilitava a saída do cidadão da fase economicamente ativa, ou seja, que parasse de trabalhar, mantendo uma renda que permitisse a sobrevivência dele ao final de sua vida.

Porém, este benefício não era acessível a todos. A princípio, somente os funcionários de algumas poucas empresas o possuíam. Dessa forma, os Estados se defrontavam com um sério problema social à sua frente, que era uma crescente população idosa trabalhando de forma precária para suas condições, além de outra parcela forçada a parar de trabalhar por problemas diversos de saúde e sem uma renda que permitisse a sua sobrevivência. É nesse momento que surge a Previdência Social como um bem público, isto é, bens que atendam a demanda da população geral, independentemente da vontade individual onde todos podem consumi-lo sem afetar o consumo de outro (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1973).

Considerando, conforme dito por Scherman (2000, p.9), que “a proteção social pública para os que não dispõem dos meios de subsistência é crucial para o bem-estar das pessoas e das famílias e para o funcionamento da economia e da sociedade como um todo”, a implantação de um sistema de previdência social para a população geral passou a ser quase obrigatória para toda nação que objetivava obter graus de desenvolvimento econômico-sociais mais elevados. A Previdência Social, além de proporcionar independência e dignidade aos idosos beneficiários, é um importante mecanismo para a manutenção da capacidade de consumo da população pelo seu benefício em dinheiro e também se caracteriza pelas

vantagens da formação de poupança interna da nação. Sherman (2000) afirma, ainda, que a Previdência Social, se bem desenhada, melhora diretamente o funcionamento do mercado de trabalho, mostrando outra grande vantagem promovida por ela.

Assim, durante décadas a Previdência Social foi definida e operacionalizada como um seguro feito pelo trabalhador contra a perda de sua capacidade laborativa por doença, invalidez ou velhice. Devendo ser planejada para uma duração perpétua, estes programas, em geral, foram instituídos pelos governos nacionais como compulsórios para os trabalhadores de qualquer natureza, aos quais são vinculadas contribuições periódicas. Estas últimas advêm da folha salarial com responsabilidades tanto da empresa quanto do empregado e, com raras exceções, por meio de contribuições via faturamento ou lucro.

Entretanto, recentemente a Previdência Social tem sofrido muitas críticas. Muitos afirmam que ela é uma das grandes responsáveis pelo mau desempenho da maioria das economias industrializadas. Dentre as razões apontadas para esta afirmação estão as altas taxas sobre a folha de pagamento das empresas, a má gestão dos recursos públicos referentes a essa fonte, crescimento de uma grande dívida pública previdenciária oculta, as oportunidades perdidas para formação de uma poupança interna consistente, a má distribuição dos recursos aos grupos de mais baixa renda, entre muitas outras (Scherman, 2000).

A questão é que as pirâmides etárias das populações mudaram durante as últimas décadas, fazendo com que a população mais jovem tenha diminuído em proporção ao aumento da população idosa. Isto prejudicou enormemente as previdências públicas baseadas em sistemas de repartição, isto é, o sistema solidário intrageracional em que a população ativa sustenta a população inativa. Esse fato refletiu-se diretamente nas finanças dos sistemas previdenciários públicos, reduzindo progressivamente a relação de contribuintes sobre os beneficiários.

Nesse momento começaram a surgir as exigências de constantes reformas para equilíbrio das receitas com as despesas, principalmente futuras, quando a tendência demográfica será de se ter cada vez mais idosos sobre menos jovens. Essas reformas visariam o aumento das alíquotas de arrecadação previdenciárias sobre a folha de salários, aumento no tempo de contribuição e conseqüente diminuição do tempo de benefício.

Alguns países partiram para reformas ainda mais profundas em seus sistemas previdenciários. Nações como o Chile, por exemplo, estão tentando há mais de 20 anos uma transferência de longo prazo do sistema previdenciário, saindo do predominante sistema de repartição para um chamado de capitalização, ou seja, cada contribuinte possuindo uma conta individual, contribuindo para ela e aposentando-se com um valor de benefício baseado no montante acumulado por meio da capitalização de suas contribuições ao longo da vida ativa. Com isso, ficariam teoricamente anulados os problemas demográficos futuros.

Porém são poucos os países que conseguiram mudar o sistema de repartição para o sistema de capitalização⁴. Isto porque os custos de transição advindos da impossibilidade de quebrar direitos adquiridos são estratosféricos. Além disso, as resistências políticas para fazê-lo são extremamente difíceis e, pelas experiências recentes, ainda não se pode dizer que o sistema de capitalização realmente funcione como equilibrador das contas de previdência social.

É realmente verdade que os orçamentos públicos governamentais, principalmente dos países em desenvolvimento, estejam prejudicados em virtude dos seus sistemas de previdência, pois as contas de consumo governamental estão se elevando cada vez mais. É inegável, no entanto, que os sistemas de previdência social são importantíssimos por todas as

⁴ O Chile foi pioneiro na implantação do sistema de capitalização em 1981. Depois dele, outros países da América Latina como Bolívia (1997), El Salvador (1997) e México (1997). Em 1994, a Argentina foi o primeiro país a adotar um sistema misto com dois pilares: um primeiro contendo a aposentadoria básica, sob regime de repartição e administração pública; e outro complementar, também compulsório, mas sob o regime de capitalização e sob administração de seguradoras privadas. Após a Argentina, o Uruguai (1996) adotou um sistema parecido (HUJO, 1999).

razões apontadas anteriormente. Dessa forma, os Estados Nacionais necessitam manter este benefício para a população e procurar formas alternativas de equilibrar suas despesas presentes e futuras.

O caso brasileiro não foge a este contexto. Para compreender como a Previdência Social brasileira chegou a esta situação e o que se pode fazer para corrigi-la, é necessário verificar o desenvolvimento dessa instituição no Brasil desde antes de sua criação nos moldes que ela se encontra hoje.

3.3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E O INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL

A introdução do conceito de Seguridade Social no Brasil confunde-se com a incorporação dos direitos trabalhistas na década de 30, durante o governo Vargas. A Previdência Social brasileira acompanhou essa evolução no século passado e entra neste novo século diante de enormes desafios. Este tópico descreve o caminho que este importante programa percorreu desde o contexto que permitiu sua implementação até o perfil que possui nos dias atuais, dentro da estrutura do INSS. Está presente também a descrição de seu papel na sociedade e suas dificuldades correntes.

No início do século XX, o Brasil possuía algumas instituições com perfis parecidos com os previdenciários. Mas, somente com a lei Eloy Chaves (1923), é que as mesmas foram regulamentadas. Na época eram chamadas de “caixas de aposentadorias e pensões” (CAPs). Durante os anos 30, com o fortalecimento do sindicalismo, tomou-se a tendência de vinculação dos filiados se dando por categorias de profissionais e proporcionando instituições com um número maior de filiados e também mais poderosas financeiramente. O Estado então

assumiu a gestão dessas instituições e, formaram-se os primeiros Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).⁵ Em 1960, foi promulgada a lei orgânica da previdência social (LOPS) que uniformizou as contribuições e os planos de previdência dos seis institutos existentes à época. Posteriormente foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, oficializando a união. A partir 1970 foi-se ampliando a abrangência da previdência às demais categorias não beneficiadas anteriormente e, em 1974, foi finalmente criado o Ministério da Previdência e Assistência Social com a responsabilidade de elaborar e executar políticas de previdência e assistência médica social (CARVALHO, 1995; FARIAS, 1997; GIAMBIAGI e ALÉM, 2001).

No entanto, foi com a promulgação da constituição de 1988 que a Previdência Social brasileira tomou o perfil e a maioria das regras que possui hoje. O INPS foi transformado em Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), retirando a responsabilidade sobre a administração do sistema de saúde do antigo INAMPS e mantendo o regime de repartição no sistema vigente (CARVALHO, 1995; FARIAS, 1997; GIAMBIAGI e ALÉM, 2001).

Giambiagi e Além (2001) expõem que o problema encontrado no regime de repartição implantado no país de acordo com as regras da constituição de 1988, foi que existiam muito mais dos chamados “direitos” do que dos chamados “deveres”. Assim, o sistema manteve regras consideradas muito generosas para certas categorias de profissionais consideradas “especiais”, além de um limite de idade para elegibilidade ao benefício aquém das expectativas de vida que se possuía na época. Logo, como consequência, o sistema tomou um perfil de difícil sustentabilidade futura e previa a geração de um considerável problema para o Estado.

⁵ A princípio existiam somente 6 categorias beneficiadas com os IAPs. A dos servidores marítimos, dos industriários, dos bancários, dos comerciários, dos portuários, dos empregados de transporte de cargas.

Para compreender os motivos que levaram a esta situação e suas conseqüências, deve-se olhar mais de perto o episódio do processo constituinte brasileiro do final da década de 80 e observar como o sistema de Previdência Social foi afetado nessa época.

3.3.1. A Previdência Social Após a Constituição de 1988

A Seguridade Social no Brasil foi uma das primeiras do mundo a ganhar um caráter constitucional durante o processo de 1988. Influências dos modelos de Estado de Bem-Estar Social adotados nos países centrais, além das ideologias de liberdade e justiça social que dominavam o sentimento geral, caracterizaram o documento num importante episódio da história brasileira que vivia seu pleno momento de redemocratização (CARVALHO, 1995; FARIAS, 1997).

Por meio de seu texto, a Constituição de 1988 procurava reparar a “dívida social” do país, constituída após o longo período de crescimento econômico, mas com bruta concentração de renda. Ela ampliava os conceitos de cidadania e destacava a participação de toda a sociedade. Também incorporava valores de universalidade e igualdade dos benefícios sociais oferecidos, além de explicitar o dever do Estado de garantir a proteção social dos cidadãos. (CARVALHO, 1995; FARIAS, 1997; GUIMARÃES, 2004).

O Art. 194 da Constituição relata que: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social”. À continuação, citava a competência do setor público, em organizar a Seguridade Social com os objetivos de equidade na participação do custeio, universalidade na cobertura dos benefícios, bem como uniformidade e equivalência dos mesmos, além da sua seletividade e distributividade, entre outros pontos.

As questões relativas à Previdência Social refletiam plenamente este cenário e foram adotadas medidas que tentavam buscar valores em linha com os estabelecidos para a Seguridade Social e para a Constituição em geral. A Previdência estava integrada à estrutura da Seguridade sem uma diferenciação de universo de atuação próprio, atrapalhando não só o seu desempenho, como criando uma verdadeira confusão de papéis entre os componentes da seguridade, além de apropriações de receitas e despesas entre os mesmos (CARVALHO, 1995).

As regras estabelecidas estavam bem generosas, prevendo muitos benefícios sem um regime de receitas por contribuição sustentável para o sistema. Havia uma clara tendência de que o programa assumisse uma função redistribuidora e o resultado final foi realmente a criação de um enorme programa de renda mínima, sendo a Previdência Social utilizada como instrumento para este fim.

Em princípio foi estabelecida a igualdade de critérios entre as aposentadorias rurais e urbanas (Art. 201, § 1º) e o benefício mínimo de 1 salário mínimo (Art. 201, § 2º). Garantiu-se também a cobertura de eventos de doença, invalidez e morte. Para elegibilidade a aposentadorias, os benefícios foram dispostos por meio da Lei nº. 8.213 de 24.07.1991, e os principais pontos eram os seguintes:

- Aposentadoria por tempo de serviço de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres (ver Título III, Capítulo II, Seção V, Subseção III, art. 52);
- Aposentadoria proporcional ao tempo de serviço de 30 anos para homens e 25 anos para mulheres (ver Título III, Capítulo II, Seção V, Subseção III, arts. 52 e 53);
- Aposentadorias especiais, incluindo as que envolvem atividades danosas à saúde ou à integridade física e as de categorias de magistério, contando com

elegibilidade a benefícios com diminuição de 5 anos em ambos os sexos (ver Título III, Capítulo II, arts. 56, 57 e 58);

- Aposentadoria por idade de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres com redução de 5 anos no caso de aposentadorias rurais (ver Título III, Capítulo II, Seção V, Subseção II, art. 48).

Em termos de contribuições, a Lei nº. 8.212 de 24.07.1991 dispunha da organização do INSS e instituía seu plano de custeio. Nas questões relativas à Previdência Social, os pontos mais relevantes foram:

- Alíquota de 8%, 9% ou 11% ao contribuinte empregado, dependendo da sua faixa de salário de contribuição (ver Título VI, Capítulo III, Seção I, art. 20);
- No caso de contribuintes individuais, tais como os trabalhadores autônomos, 20% sobre o salário de contribuição (ver Título VI, Capítulo III, Seção II, art. 21);
- Às empresas, ficou acertado em 20% sobre o total de remunerações pagas a funcionários. No caso de atividades que ofereçam risco ao funcionário, dependendo do seu grau, somam-se alíquotas de 1%, 2% ou 3% do salário de contribuição (ver Título VI, Capítulo IV, art. 22).
- Contribuição especial de 3% sobre a comercialização de produtos agrícolas, no caso de produtores rurais e pescadores (ver Título VI, Capítulo VI, art.25).

Das regras para elegibilidade aos benefícios, Giambiagi e Além (2001) mostram que devido a elas, as idades com que os aposentados brasileiros requereram seus benefícios até o ano de 1998 eram extremamente baixas, quando o percentual de 41% dos aposentados urbanos a tinha pedido com menos de 50 anos de idade e 72% haviam pedido com menos de 55 anos números dificilmente encontrados na maioria dos outros países. A velocidade com

que o quadro do RGPS piorou pode ser representada pela relação contribuintes/beneficiários: em 1992 era de 1,79 contribuintes por beneficiários e em 2000 já estava em somente 1,45.

Não demorou a aparecerem os primeiros sinais de desequilíbrio no saldo do RGPS e, conseqüentemente, o saldo negativo do seu balanço ocorreu em meados dos anos 90. As receitas de contribuições em folha, apesar de terem crescido de forma significativa na época, não conseguiram acompanhar o crescimento das despesas que eram bem maiores e a previsão era de um cenário sombrio de explosão das necessidades de financiamento ao sistema.

Diante deste quadro, surgiram inevitavelmente muitas críticas às regras então existentes e os primeiros clamores por reformas para não incorrer em maiores prejuízos às contas públicas do governo. A Proposta de Emenda Constitucional nº. 20 (PEC nº. 20), que iria ser apresentada no final dos anos 90, procurava ressaltar medidas de promoção do controle fiscal das contas da previdência em busca de maior equilíbrio atuarial. Novas perspectivas do papel do Estado, em adição à preocupação com o montante de recurso manipulados pelas políticas sociais do Governo Federal em pleno processo de estabilização monetária, eram as guias condutoras da reforma que estava por vir (GUIMARÃES, 2004).

3.3.2. As Reformas das Regras do Regime Geral de 1998

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, quando o Plano Real estava em fase de consolidação, o saldo previdenciário já se encontrava em um processo de crescente deterioração e era um dos grandes contribuintes para instabilidade fiscal daquele momento. Desde a implantação do plano previa-se que uma reforma nas regras da previdência social, sob uma perspectiva fiscal, era desejável e inevitável.

Entretanto, mudar as regras da Previdência Social não era tarefa fácil, uma vez que exigiam alterações constitucionais. Para a efetivação de tais alterações, o governo teria de

passar uma proposta com longo trâmite pelo Congresso Nacional. O caminho incluía, após a aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, ter de passar por dois turnos no Congresso e mais dois no Senado, e tendo que contar com mais de 2/3 dos votos totais em cada uma das votações. Para medidas de impacto tão impopular, seria um tremendo desafio.

Apesar de contar com uma coalizão com maioria no Congresso e no Senado, tal coalizão se via bem dividida diante de matérias dessa pauta. Enquanto isso, a oposição, apesar de estar em minoria, encontrava-se solidamente unida na tentativa de barrar as propostas.

Retirados os principais pontos relativos a reformas mais profundas nas regras do antigo RPPS, a tão clamada reforma do RGPS finalmente ocorreu no final do ano de 1998, por meio da Proposta de Ementa Constitucional nº. 20 (PEC nº. 20) contendo algumas medidas que somente viriam a amenizar um crescimento ainda maior do déficit. Dentre as principais mudanças do Decreto nº. 3.048, de 06.05.1999 que foram instituídas nessa reforma, incluíram-se:

- Instituição do fator previdenciário para cálculo do valor das aposentadorias com o objetivo de dificultar aposentadorias precoces, levando em consideração critérios atuariais tais como expectativa de vida do trabalhador na data do requerimento, sua idade e tempo de contribuição (ver art. 32, § 11);
- Gradual aumento da idade mínima para aposentadoria de 60 anos para homens e 55 para mulheres (ver art. 182);
- Gradual extinção das aposentadorias proporcionais ao tempo de serviço, sendo substituída pela de tempo de contribuição (ver arts. 51-63);

- Extinção da condição de categoria especial dos profissionais de magistério, mas continuam as categorias que envolvem atividades danosas à saúde ou à integridade física (ver arts. 64-69);

As medidas visavam efetivamente tornar a participação e a concessão de benefícios mais realistas de acordo com a realidade do país. Contudo, as medidas ainda eram bastante superficiais, não tendo nenhuma mudança estrutural que pudesse resolver o problema do desequilíbrio do sistema e que o tornasse mais racional, comparando-se aos melhores casos de sucesso pelo mundo.

Como consequência, a aprovação da PEC nº.20 teve certo impacto positivo nos números do RGPS e arrefeceu temporariamente o explosivo resultado negativo. O saldo, que em 1998 encontrava-se em R\$ -7,5 bilhões, em torno de 0,82% do PIB, passou para aproximadamente R\$ -9,5 bilhões em 1999 e R\$ - 10,1 bilhões em 2000, respectivamente 0,93% e 0,92% do PIB dos devidos anos. Repara-se certa estabilidade de curtíssimo prazo (MPAS, 2006).

O número de novos pedidos de benefícios caiu dos 2.356.952 de 1997 para 2.250.730 em 1999, uma redução de 4,5% em dois anos. Seu valor que estava em R\$ 48,2 bilhões passou a R\$ 58,5 bilhões no mesmo período, um aumento de apenas 0,22% do PIB em 2 anos, mesmo com aumento real de 6,5% do salário mínimo nesse período (MPAS, 2006).

As medidas também refletiram imediatamente na idade média das pessoas que estavam requerendo os benefícios. Esses números aumentaram de 48,9 anos, em 1998, para 51,8 no ano seguinte e, chegou a 54,2 em 2002. Aumentou-se, assim, em mais de 5 anos a idade média de concessão de benefícios desde 1998 quando valiam as antigas regras (MPAS, 2002; PINHEIRO, 2002).

Porém, mesmo que essas mudanças tenham impedido uma explosão iminente do déficit do RGPS, elas não impediram ainda um aumento considerável no seu tamanho anos mais tarde. Em 2005, o saldo negativo já estava em mais de R\$ 31,5 milhões, um aumento de mais de 300% em relação ao saldo de 1999 (MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, 2005).

Os novos benefícios emitidos já se encontravam em quase 4 milhões de novos aposentados nesse mesmo ano. Além disso, apesar de a idade média de concessão de benefícios ter aumentado consistentemente, os números ainda estão bastante aquém dos de outros países onde a idade mínima de concessão se dá aos 60 anos de idade ou até mesmo aos 65 em países cujas expectativas de vida são altas (MPAS, 2002; MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, 2005).

Assim, percebe-se que outras razões externas às simples questões de regras superficiais do RGPS são responsáveis pelo alto desequilíbrio. O fato é que não ocorreram mudanças efetivamente estruturais que pudessem sanar os crescentes saldos negativos e, na verdade, os velhos problemas continuaram.

O RGPS continuou a possuir um baixíssimo grau de cobertura, bem como as premissas que embasaram todo o sistema. O perfil assistencialista do programa permanece firme levando, inclusive, a desestímulo de muitos contribuintes regulares a fazê-lo, uma vez que grande parte das suas contribuições é utilizada para manter trabalhadores que muitas vezes nunca contribuíram.

Ainda outros fatos igualmente problemáticos são constatados. A verdade é que não há como dissociar formação de receita do regime com bom senso, ética, capacidade administrativa e, principalmente, segurança nas regras do sistema em vigor. A superficial

reforma de 1998 não ajudou neste sentido e trouxe mais uma fonte de suspeição sobre a sua validade.

A premissa é que com o sistema funcionando bem e as pessoas sentindo que há essa capacidade, que as contribuições renderão e, de fato, irão pagar de volta o que é prometido, a população irá contribuir. Hoje não há essa confiança e se tornou recorrente a fuga dos bons contribuintes para o sistema privado na menor instabilidade à mudança de regras, desvios de recursos, más administrações e escândalos de sonegações, mesmo sendo sua participação compulsória.

Recuperar a confiança da população no sistema é primordial e ela somente será alcançada mediante a um plano completo de estabelecimento de um sistema sólido, visando uma sustentabilidade de longo prazo de acordo com as características da população brasileira e ao mesmo tempo compatível com os melhores sistemas do mundo, além da fácil administração e fiscalização da lisura do mesmo. É isso que esse estudo está procurando ajudar a restabelecer.

3.4. MODELO ADAPTADO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL COM CARACTERIZAÇÕES ESPECÍFICAS

Sistemas de Previdência Social possuem uma dinâmica bastante particular. Seus modelos levam em consideração parâmetros que devem ser bem compreendidos, bem como a inter-relação que ocorre entre eles. É dessa forma que são criadas as condições para as críticas e para o desenvolvimento dos modelos aplicados, no caso específico, o brasileiro.

Conforme já definido anteriormente, os programas de Previdência Social sob a responsabilidade dos governos nacionais, devem ser considerados como possuidores de duração infinita, ou seja, contando sempre com a inclusão de novos contribuintes e beneficiários (YIER, 2002).

Yier (2002) ainda lembra que no princípio todos os sistemas possuem quantidade de contribuintes muito maiores do que a de beneficiários e, conseqüentemente, o volume de contribuições é muito maior do que o de dispêndios. Ao longo de algumas décadas, o número de contribuintes e beneficiários vai se tornando semelhante, bem como se reduzem os saldos de contribuições e de dispêndios, podendo até o segundo ultrapassar o primeiro.

Dessa forma, o grande objetivo dos modelos de Previdência Social é encontrar uma forma de se equilibrar receitas e despesas de forma perpétua. Para viabilizá-las econômica e financeiramente no tempo infinito, os sistemas necessitam de receitas de contribuições de seus participantes para cumprimento do retorno do valor contribuído pelo participante no futuro, verificando assim, o caráter de seguro social.

Valor contribuído pelos indivíduos pertenc. ao sistema	>	Valor futuro dos dispêndios com os contribuintes
---	-------------	---

Credita-se o fato das contribuições serem maiores que os dispêndios futuros aos custos administrativos envolvidos na gestão do sistema, devendo ser mantidos igualmente pelas contribuições dos participantes.

Yier (2002) demonstrou um modelo geral que descreve a dinâmica tal qual a inequação acima e, reproduzido a seguir, foi referenciado como Modelo [1]. Para isso, foram definidas algumas funções importantes que parametrizarão o modelo segundo a lógica atuária. Em um primeiro momento, o autor citou os principais fatores demográficos e econômicos básicos.

- δ é a representação das taxas de juros;
- ρ representa a taxa de novos entrantes no sistema;
- γ é a taxa de crescimento dos salários;
- β significa a taxa de indexação dos benefícios;
- θ é conhecido como a taxa de inflação da economia;
- μ é a taxa de mortalidade dos indivíduos do sistema.

Vale um destaque para o parâmetro γ que é responsável pela progressão dos salários dos indivíduos devido à idade. A premissa que se quer expressar é que conforme os indivíduos ficam mais velhos, o salário sofre progressivos aumentos. Da mesma forma, γ tem de ser maior que θ de modo que se verifiquem aumentos reais nos salários, e β deve ser no mínimo igual a θ , não havendo, assim, perda de poder aquisitivo dos aposentados. É esperado que a taxa de juros no longo prazo supere a taxa de crescimento dos novos entrantes no sistema e da taxa de crescimento dos salários, assumindo $\delta > \rho + \gamma$.

Para caracterizar o desenvolvimento financeiro do sistema, o autor lança mão de duas funções:

- i) **B(t)** representa a função de despesas, ou seja, os gastos com benefícios somados aos gastos administrativos;
- ii) **S(t)** demonstra a função salário do contribuinte.

Estas funções, em tese, deveriam ser estocásticas, mas o autor as manteve deterministicamente com o intuito de simplificar o modelo. De acordo com os pressupostos do modelo, a proporção desses fatores começará no zero, aumentando e alcançando um valor mais constante futuramente, quando o sistema chegará a sua maturidade financeira. A maturidade demográfica local tenderá a chegar antes da maturidade financeira. Esta última

chegará o quanto antes, de acordo com os créditos que serão concedidos pelo serviço passado da população inicial.

$$[1.1.1] \quad B'(t) > 0$$

$$[1.1.2] \quad \frac{B'(t)}{B(t)} > \frac{S'(t)}{S(t)} \quad (t < w_1)$$

$$[1.1.3] \quad \frac{B'(t)}{B(t)} = \frac{S'(t)}{S(t)} \quad (t \geq w_1)$$

Os modelos de previdência social são baseados em abordagens conhecidas como *fundo aberto*, na qual se considera a população inicial e os novos entrantes como um único grupo para tal finalidade (YIER, 2002).

Quando se fala sobre o lado esquerdo da inequação, ou seja, sobre métodos de financiamento, Yier (2002) introduz duas funções:

iii) $C(t)$, significando a função da taxa de contribuição;

iv) $V(t)$, a função das reservas acumuladas no início do sistema, sendo capitalizadas pela taxa de juros δ .

O autor relaciona ambas as funções com as já citadas $S(t)$ e $B(t)$, determinando o modelo geral da forma exposta a seguir:

$$[1.2] \quad dV(t) = V(t) \delta dt + C(t) S(t) dt - B(t) dt$$

O que se quer demonstrar neste modelo é que o saldo previdenciário é igual à função de reservas passadas no tempo t e multiplicadas pela taxa de juros de capitalização, somadas à função de contribuição no tempo t que é multiplicada pela função salário dos participantes, diminuída da função despesas com benefícios.

Quando se integra a equação acima em um intervalo (n, m) para se achar a função reserva absoluta, descobre-se a seguinte relação entre os valores:

$$[1.3.1] \quad V(m)e^{-\delta m} = V(n)e^{-\delta n} + \int_n^m [C(t)S(t) - B(t)]e^{-\delta t} dt$$

Isolando $V(m)$, obtém-se:

$$[1.3.2] \quad V(m) = V(n)e^{\delta(m-n)} + \int_n^m [C(t)S(t) - B(t)]e^{\delta(m-t)} dt$$

Se igualarmos $n=0$ e assim, sendo $V(0) = 0$,

$$[1.3.3] \quad V(m) = e^{\delta m} \int_0^m [C(t)S(t) - B(t)]e^{-\delta t} dt$$

Essa fica sendo a equação das reservas no tempo 0 a m , ou seja, do momento de implantação do sistema de previdência até um momento qualquer m .

Yier (2002) então apresenta uma equação algébrica de equilíbrio de modo semelhante à inequação exposta no início deste sub-capítulo. O sistema de previdência deve se valer da igualdade entre receitas e despesas no tempo infinito, levando-se em consideração o valor do dinheiro no tempo.

$$[1.4] \quad \int_0^{\infty} C(t)S(t)e^{-\delta t} dt = \int_0^{\infty} B(t)e^{-\delta t} dt$$

Assume-se daí que as duas integrais se convergem, valendo $\delta = \rho + \gamma$, pode-se interpretar a equação acima como um novo sistema e implicando uma fundamentação que:

$$[1.5] \quad \int_0^m [C(t)S(t) - B(t)]e^{-\delta t} dt = \int_m^{\infty} [B(t) - C(t)S(t)]e^{-\delta t} dt$$

A igualdade acima pode ser traduzida como o lado esquerdo sendo o saldo acumulado no momento m , quando as despesas totais passam a ser maiores que as receitas totais. A partir do momento m até o momento ∞ , as despesas são maiores que as receitas e são complementadas retirando-se das reservas acumuladas do sistema.

Graficamente a equação pode ser representada pela parábola demonstrada no GRÁFICO 1 exposto abaixo, onde o lado esquerdo da parábola representa a fase de acumulação e o lado direito a fase de dispêndio das reservas acumuladas.

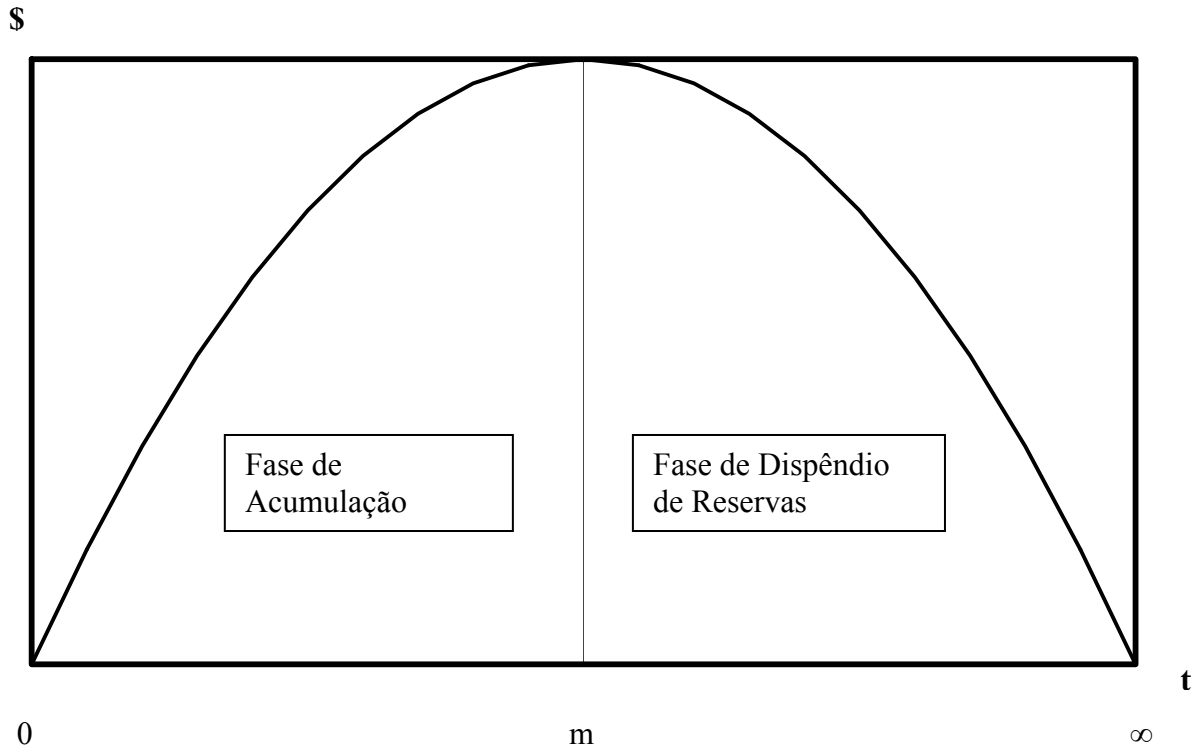


GRAFICO 1: Representação gráfica da equação [1.5].

Assim, juntando a equação [1.5] com a [1.3.3], obtém-se a seguinte igualdade:

$$[1.6] \quad V(m) = e^{\delta m} \int_m^{\infty} [B(t) - C(t)S(t)]e^{-\delta t} dt$$

Isto posto, Yier (2002) conseguia adaptar o modelo para o sistema de repartição simples, que é o adotado no Brasil. Nele, os participantes ativos contribuem para arcar com os custos dos benefícios atuais. Assim, $V(t) = 0$ para qualquer valor de t , pois o sistema não opera em base contínua, mas em um intervalo finito de tempo. O sistema começa com a seguinte igualdade:

$$[1.7.1] \quad C(t) = \frac{B(t)}{S(t)}$$

Com base na equação [1.3.1], define-se $m = n + 1$ e $V(n) = V(n + 1) = 0$, caracterizando uma repartição anual. A nova alíquota de contribuição passa a ser:

$$[1.7.2] \quad C(t)_{n+1} = \frac{\int_n^{n+1} B(t)e^{-\delta t} dt}{\int_n^{n+1} S(t)e^{-\delta t} dt}$$

Sendo os fluxos de contribuição distribuídos uniformemente ao longo do ano, pode-se adaptar a equação da forma:

$$[1.7.3] \quad C(t)_{n+1} = \frac{\int_n^{n+1} B(t) dt}{\int_n^{n+1} S(t) dt}$$

Logo, Yier (2002) lembra que as entradas de caixa podem não ser compatíveis com as saídas e que é preciso considerar margens de variações não esperadas destes valores. Assim sendo, muitos sistemas do mundo tendem a formar reservas de contingência de forma a compensar essas variações de caixa quando necessário. Contudo, para aprofundar estudos sobre o desequilíbrio existente da equação [1.7.3], é necessário se aprofundar melhor nas funções $C(t)$, $B(t)$ e $S(t)$ no país, e assim verificar suas causas.

O modelo [1] reproduzido acima, mostra de acordo os principais parâmetros que o movem, como deve funcionar um Sistema de Previdência de modo a funcionar de maneira perpétua, além de um modelo básico específico ao regime de repartição. Desequilíbrios nesses modelos podem ocorrer e, nesses casos, levam a enormes custos para o governo e à sociedade. Para se obter uma noção da gravidade disto, é necessário entender um modelo básico de finanças públicas e sua relação com a economia local. O Modelo [2] que está desenhado no próximo tópico deste capítulo ajuda a compreender este mecanismo.

3.5. MODELO GENÉRICO DE APROPRIAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS GOVERNAMENTAIS

Há muito se ouve sobre déficit público no Brasil, sendo atualmente tema de várias discussões na área dos administradores públicos (KASZNAR, 2000). É claro que o atual déficit operacional brasileiro em torno de 3% a 4% do seu PIB não surgiu de repente; ele vem de seguidos anos em que o Estado cresceu sua participação dentro da economia, aumentando sua responsabilidade por meio de novas recorrentes ofertas de funções e serviços públicos para o bem-estar de sua população.

Evidentemente, essas novas ofertas de serviços possuem um custo, que deve ser coberto pela estrutura de receitas do Estado. Para o melhor entendimento do mecanismo deve ser compreendido um modelo básico de finanças públicas desenvolvido aqui para ilustrar como funciona a sua estrutura de receita/despesa e, posteriormente, identificar onde o INSS é importante neste contexto. O modelo é denominado aqui de Modelo [2].

A princípio, é descrita a equação do saldo orçamentário do governo, conforme citado por Dalton (1980), como sendo a soma de suas receitas totais (RTg) menos a soma de suas despesas totais (GTg):

$$[2.1] \quad \text{Saldo orçamentário} = RTg - DTg$$

A partir daí, extrai-se a composição das duas variáveis à direita na equação Rt e Gt, descrevendo a estrutura de receitas e de despesas do governo, conforme ditada em Dalton (1980):

$$[2.2] \quad RTg = ARR + NB$$

$$[2.3] \quad DTg = Cg + Ig$$

Sendo ARR a receita advinda da arrecadação de impostos totais e NB a arrecadação advinda da emissão de títulos públicos. Na equação de DTg, Cg é o gasto de consumo do governo e Ig é o investimento do governo. É na variável Cg que se encontra a manutenção do aparelho estatal e a oferta do governo em serviços de bem-estar social para a população.

Transpondo uma equação sobre a outra, tem-se:

$$[2.4] \quad \text{Saldo do governo} = (ARR + NB) - (Cg + Ig)$$

Logo, observa-se por esta equação que o governo deve encontrar uma forma de induzir seu saldo orçamentário a zero. Isto significa que a situação a se encontrar é:

$$[2.5] \quad ARR + NB = Cg + Ig$$

Toda a mudança que ocorrer em quaisquer variáveis da equação [2.5] implica direta ou indiretamente na correção das outras variáveis, sejam elas de forma endógena ou exógena.

Dessa forma, é possível concluir que para se manter essa equação [2.5] equilibrada com o crescimento da oferta de serviços em bem-estar e conseqüentemente da variável Cg da equação, o governo tem que lançar mão na variação de pelo menos uma das outras três variáveis: ou aumenta-se alguma das variáveis (ou as duas ao mesmo tempo) do lado esquerdo da equação [2.5], ou seja, ARR e NB, ou diminui-se da segunda variável do lado direito da equação [2.5], no caso, Ig.

A mecânica da variável ARR atende ao seguinte critério:

$$[2.6] \quad ARR = \sum_{t=0}^n (\bar{T} \cdot Y)$$

Onde \bar{T} é a alíquota de impostos média e Y é a renda local ou no caso, o PIB e t é o tempo em anos fiscais. Dessa forma, a variação em ARR pode se dar da seguinte forma:

primeiramente da forma mais desejada por todos, que é pelo crescimento da economia do país ao qual implica no aumento da variável renda (Y). A outra forma se dá pelo aumento na alíquota de impostos (T) ao qual possui um limite que atende ao critério que Giambiagi e Além (2001) chamam de princípio da neutralidade. Ou seja, o sistema tributário de arrecadação não pode e não deve ultrapassar certo limite sob a pena de provocar uma distorção na alocação dos recursos da economia e, conseqüentemente, prejudicar a eficiência econômica.

Outra forma de se equilibrar a equação [2.5] após um aumento em C_g , é pela diminuição nos investimentos governamentais implicando diretamente na diminuição da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) do país. Para melhor compreender as conseqüências disso, devem ser demonstradas novas equações. A primeira dirá respeito à dinâmica da variável renda (Y) em relação ao consumo e investimento privado (C_p e I_p) e governamental (C_g e I_g).

Sabe-se que:

$$[2.7] \quad Y = C_t + I_t + (X - I)$$

Onde C_t é o consumo total da nação e I_t é o investimento total dessa mesma nação, ($X - I$) refere-se à balança comercial de bens e serviços, a qual é irrelevante à análise. Sabe-se também que um aumento no investimento total (I_t) implica em crescimento da renda futura (Y_f). Dito isso, pode-se dissecar as variáveis da equação [1.7]. O Modelo de Harrod-Domar contido em Simonsen (1983) diz que:

$$[2.8] \quad I_t = v(Y_t - Y_{t-1})$$

Onde v é a relação capital/produto que na análise atual é irrelevante e $(Y_t - Y_{t-1})$ é o crescimento da renda em relação ao período anterior $t-1$. Continuando, o mesmo autor cita:

$$[2.9] \quad I_t = I_p + I_g$$

$$[2.10] \quad C_t = C_p + C_g$$

O ponto aonde se quer chegar é que, de acordo com a equação [2.9], uma diminuição em I_g afeta diretamente o resultado em I_t , que será menor. Por sua vez, uma diminuição em I_t influi no crescimento da renda (Y_t), que é um complicador em termos de bem-estar. Para piorar o quadro, uma renda futura menor significa também uma arrecadação futura menor implicando em um novo problema de equilíbrio da equação [2.5]. Isto porque considerando \bar{T} fixo:

$$[2.11] \quad ARR_f = \sum_{t=0}^n (\bar{T} \cdot Y_f)$$

Portanto, também não é desejável uma diminuição no investimento governamental sob a condição de se afetar negativamente a renda futura e incorrer em novo problema de equilíbrio orçamentário.

A última forma de ajustar o equilíbrio orçamentário é utilizar o artifício da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Quando ocorre déficit orçamentário ($RTg < DTg$), o governo usa a segunda variável à esquerda da equação [2.5], ou seja, a arrecadação advinda da emissão de títulos públicos (NB). Esses títulos lançados no mercado são empréstimos que financiam o governo no presente mediante o pagamento total após determinado prazo, resgatando os títulos somados ao pagamento periódico de juros durante o tempo em que o título estiver em poder do mercado e, sob os quais, impactam diretamente no aumento do consumo futuro do governo (C_{gf}). Isto porque a conta de juros está incluída na variável C_g que é desmembrada basicamente desta forma Dalton (1980):

$$[2.12] \quad C_g = w_{\text{bruta}} + \text{Forn.} + J + \text{OD}$$

Nesta nova equação, w é o pagamento da folha de servidores públicos, Forn. são os fornecedores de materiais do governo definidos em contrato pelos editais de compra, J são os juros pagos pelos títulos públicos lançados e, finalmente, as outras despesas (OD) que são as demais despesas necessárias para a manutenção do governo.

Outro fator contra a constante utilização da NFSP é que quando o volume de títulos públicos (NB) lançados no mercado atinge nível tal que os compradores de títulos percebam uma possível não equiparação próxima do orçamento público governamental, os compradores irão pedir um prêmio de risco maior para sua aquisição. Isto significa que os juros pagos pelo governo serão maiores, bem como diminuirá o prazo de resgate desses títulos. Se essa situação ocorrer, o esforço de se compensar o aumento em C_g será inútil.

Com isso, chega-se ao ponto onde se quer chegar. A melhor forma de se promover melhor bem-estar para a população de um país mantendo-se o orçamento governamental equilibrado é priorizando certos serviços públicos oferecidos pelo governo que tenham realmente maior impacto em termos sociais e redistributivos, melhorando outros serviços que possuem falhas e rejeitando outros que não tenham impacto social direto e nem significativo em termos de redistribuição.

Dessa forma, conforme dito por Kasznar (2000), o Estado deve intermediar as demandas necessárias por serviços e bens públicos pela população, em um sistema moderno e compatível com a capacidade de pagamento por parte dos contribuintes. Assim, a sociedade evolui sem ser onerada de forma alguma por meio do chamado tamanho ótimo para o Estado.

No caso brasileiro, os desequilíbrios do sistema de Previdência Social citados no Modelo [1], podem ser situados por meio do Modelo [2] e adaptado segundo a realidade local.

Para situar a conta do INSS a partir da equação [2.12], deve-se incluí-lo entre os componentes OD, ou seja, como parte direta do consumo governamental (Cg).

Muitos modelos separam a conta do INSS dessa dinâmica, uma vez que, como seguro social, este possui receitas de contribuições próprias. Contudo, de acordo com o sistema previdenciário vigente, ela não possui essa autonomia, sendo incorporada a todo o sistema Seguridade Social. Logo, quando a Previdência Social apresenta déficit como ocorre hoje, o Governo Federal o cobre com recursos do próprio tesouro arrecadados pelas outras fontes de receitas da Seguridade Social. Desta forma, mesmo considerando as receitas próprias, ainda sim o INSS entra em Cg.

RESUMO DO CAPÍTULO

No presente capítulo foi descrito o referencial teórico básico para a sustentação científica do trabalho. Foram descritos os conceitos de Seguridade Social, a importância da Previdência Social para a sociedade, seguida pelas questões específicas do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e seu enfoque ao objetivo principal. Posteriormente foram expostos modelos algébricos genéricos sobre o mecanismo de um programa de Previdência Social e de finanças públicas para mostrar os efeitos dos desequilíbrios dos programas para os governos.

4. OS ATUAIS ASPECTOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo serão abordados alguns aspectos fundamentais do RGPS, mostrando a sua situação atual. Serão expostos seus números correntes e históricos, o peso de cada categoria de beneficiários no sistema total, o perfil dos não-contribuintes, além dos montantes dispendidos e seus impactos macroeconômicos e nas contas governamentais.

4.1. PERFIL DOS PARTICIPANTES DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social brasileira nos dias de hoje, é uma gigantesca instituição com mais de 33 milhões de contribuintes e mais de 23 milhões de beneficiários. Percebe-se nela, uma forte presença na vida de grande parte dos trabalhadores brasileiros e, como será visto aqui, a existência de bastante espaço de agregação de ainda mais pessoas ao sistema em termos de participantes ativos e inativos, até por seu princípio constitucional de equidade e universalidade de cobertura e atendimento (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Título VIII, Capítulo II, Seção I, art.194), fato este que ainda não ocorre.

A TABELA 1 demonstra com números oficiais do MPAS e da PNAD que, desde 1992, a evolução do número de contribuintes e beneficiários e suas respectivas variações ano a ano. Em uma rápida análise, nota-se que anualmente, a quantidade de participantes vem crescendo consistentemente e que a tendência será que tal crescimento continue nos próximos anos. Nota-se também um ritmo maior de aumento do número de beneficiários em relação ao de contribuintes, o que gera como consequência, o desequilíbrio crescente no sistema ao longo dos anos recentes.

TABELA 1**Número de contribuintes e beneficiários do RGPS e suas variações anuais (1992 a 2004)**

ANO	CONTRIBUENTES	VARIAÇÃO	BENEFICIÁRIOS	VARIAÇÃO
1992	24.516.904	-	13.709.767	-
1993	24.546.878	0,12%	15.122.135	10,30%
1994	24.954.055*	1,66%	15.753.180	4,17%
1995	25.361.233	1,63%	16.176.587	2,69%
1996	25.152.684	- 0,82%	16.912.493	4,55%
1997	25.860.775	2,82%	17.791.587	5,20%
1998	26.433.398	2,21%	18.565.447	4,35%
1999	26.438.971	0,02%	19.204.032	3,44%
2000	28.160.749*	6,51%	19.874.975	3,49%
2001	29.882.527	6,11%	20.321.811	2,25%
2002	30.642.655	2,54%	21.322.728	4,93%
2003	31.886.282	4,06%	21.533.817	0,99%
2004	33.803.505	6,01%	23.146.969	7,49%

Fonte do Dados: IBGE, PNAD 1992-2004; MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social 1999-2004.

*Nestes anos, não houve PNAD. Os valores foram estimados pela interpolação da média entre o ano anterior e o ano posterior.

Por essa tabela se observa que, na média do período, o crescimento anual do número de contribuintes do RGPS foi de 2,74%, enquanto o de beneficiários cresceu a uma taxa de 4,5%. Dessa forma, pode-se verificar cada vez mais, a relação entre contribuintes e beneficiários caindo.

Este número que, em 1992, era de 1,79 contribuinte para cada beneficiário, vem caindo a cada ano e, em 2004, estava em 1,46, que vem a ser um nível ainda mais insustentável para o sistema.

Abaixo, no GRÁFICO 2, foi calculada a progressão histórica da relação entre contribuintes e beneficiários nesse período.

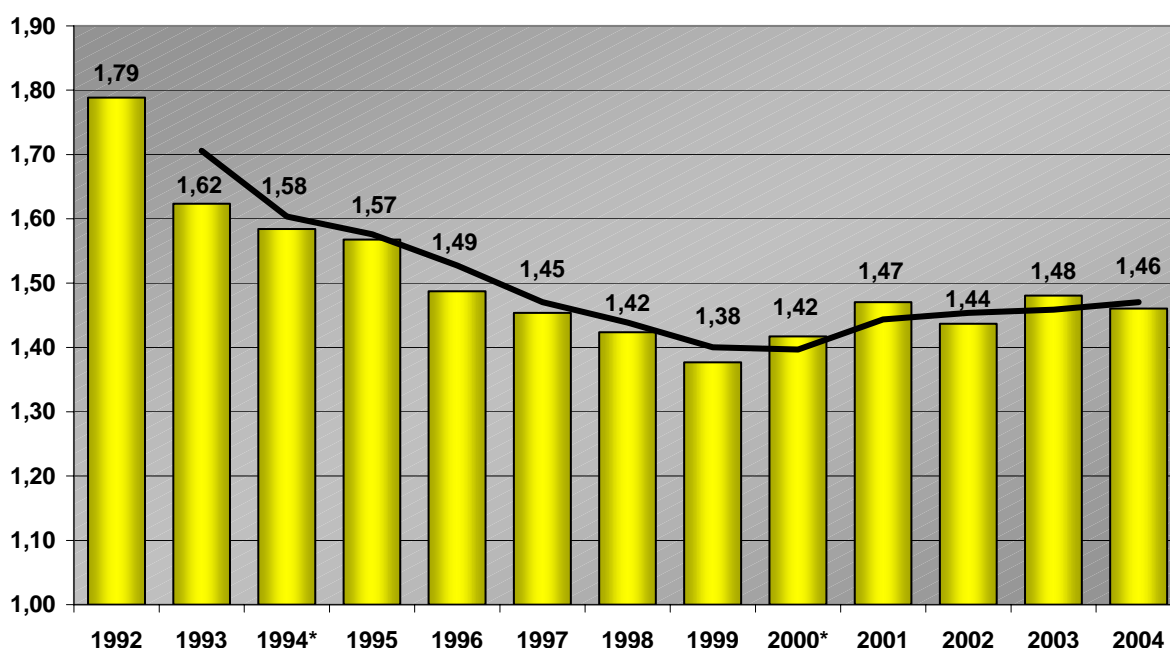


GRAFICO 2: Relação de contribuintes sobre beneficiários (1992-2004).

Fonte do Dados: IBGE, PNAD 1992-2004; MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social 1999-2004.

*Nestes anos, não houve PNAD. Os valores foram estimados pela interpolação da média entre o ano anterior e o ano posterior.

O breve crescimento dessa relação entre 1999 e 2001, deve-se principalmente à PEC nº20 implantada a partir de 1999, que continham medidas que aumentavam as exigências para concessão de benefícios e, de maneira emergencial, aliviaram temporariamente o balanço do sistema.

Observando a linha de tendência desenhada por média móvel no GRÁFICO 2, essa relação parece, desde 2001, estabilizada. Pode-se afirmar que ela foi também favorecida pelo ligeiro crescimento do número de empregos formais criados nos últimos anos, agregando mais contribuintes ao sistema. Caso ambos os fatos não tivessem ocorrido, fatalmente essa relação continuaria caindo. Contudo, há de se esperar os próximos anos para a confirmação dessa premissa.

Portanto, para se estabelecer melhores diagnósticos sobre as lacunas da Previdência Social, é necessário estudar-se a real situação do programa e de seus envolvidos. Assim, foram expostos e analisados em seguida, números mais detalhados do perfil dos beneficiários e dos trabalhadores não-contribuintes do sistema que serão confrontados com o total de habitantes do país e, principalmente, da população economicamente ativa (PEA) brasileira.

4.1.1. Perfil dos Beneficiários

A quantidade de beneficiários do Regime Geral, conforme afirmado no início do capítulo, vem crescendo consistentemente. Tal comportamento acompanha diretamente o desempenho da participação da parcela idosa na população brasileira, isto é, aquela que conta com mais de 60 anos de idade que, apesar de ainda encontrar-se em um nível relativamente baixo em relação a outros países mais industrializados, cresce de forma substancial a cada década.

Os censos demográficos promovidos pelo IBGE mostram que nos anos 70, apenas algo em torno de 5% da população do país possuía mais de 60 anos de idade. Esse número subiu para aproximadamente 6% nos anos 80, para 7,3% nos 90 e hoje, já se encontra com mais de 8,3%, contando com mais de 14 milhões de habitantes nessa categoria. Essa tendência de aumento permanecerá firme nas próximas décadas e chegará a aproximar-se dos índices estabelecidos nos países mais desenvolvidos os quais chegam a quase 20% da população (CAMARANO, 2002).

Dessa maneira, o número de beneficiários do RGPS cresce a cada ano. A TABELA 4, localizada abaixo, mostra que a quantidade de novos beneficiários do sistema, de 1995 a 2005, vem aumentando em quase todos os anos, praticamente dobrando de tamanho nesse

período correspondente. Nela também estão incluídas as variações desses números em relação ao ano anterior.

TABELA 2
Evolução dos novos benefícios concedidos do RGPS e sua variação anual

ANO	QUANTIDADE	VARIAÇÃO
1995	1.926.778	-
1996	2.179.875	13,14%
1997	2.356.952	8,12%
1998	2.346.817	- 0,43%
1999	2.250.730	- 4,09%
2000	2.949.149	31,03%
2001	2.856.334	- 3,15%
2002	3.867.564	35,40%
2003	3.545.376	- 8,33%
2004	3.993.529	12,64%
2005	3.955.724	- 0,95%

Fonte dos Dados: MPAS, Boletim estatístico da Previdência Social, 1999-2005.

A média anual do crescimento de novos requerimentos de aposentadorias no período citado veio crescendo a uma taxa de 8,3%. Esse aumento do número de novos aposentados contribuiu diretamente para o grande crescimento no número de beneficiários do RGPS exposto na TABELA 1.

O boletim estatístico da Previdência Social de 2005 mostra que, no dito ano, os trabalhadores urbanos eram maioria na concessão de novos benefícios com 2.668.477 dos novos aposentados, o que representa aproximadamente 73% desse total. O número de aposentadorias concedidas rurais estava em 968.939, equivalente a 27% do mesmo total.

Na mesma base de dados é informada a faixa de valor desses benefícios em pisos previdenciários, ou seja, em salários mínimos. A TABELA 5 exposta abaixo, reproduz os números entre beneficiários urbanos e rurais e a participação em relação ao total em cada categoria.

TABELA 3

Novos benefícios concedidos aos aposentados urbanos e rurais do RGPS, em pisos previdenciários, e suas participações em relação ao total de cada categoria (2005)

	URBANOS	%	RURAI	%
TOTAL	2.668.477	100,00	968.939	100,00
< 1	6.676	0,25	1.875	0,19
= 1	692.677	25,96	950.957	98,14
1 - 2	952.014	35,68	12.511	1,29
2 - 3	435.752	16,33	2.567	0,26
3 - 5	358.360	13,43	877	0,09
5 - 10	222.705	8,35	152	0,02
10 - 20	229	0,01	0	0,00
> 20	64	0,00	0	0,00

Fonte dos Dados: MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social 2005.

Nos dados das aposentadorias rurais, nota-se que a quase totalidade delas, isto é, 98,1%, é requerida pelo piso de 1 salário mínimo. As aposentadorias acima de 3 salários mínimos são quase inexistentes com apenas 0,11% do total, o que comprova a baixa renda dos trabalhadores deste setor no país, bem como a evidente falta de vínculo contributivo durante a respectiva vida laboral, obrigando-os a requererem a aposentadoria por idade e ganhando apenas o piso vigente.

Já nas aposentadorias urbanas do RGPS os montantes são pouco maiores, pois apenas cerca de 26% são requeridas pelos valores mínimos. Entretanto, a situação ainda não é confortável, uma vez que os benefícios requeridos por valores de até 3 pisos previdenciários representam a franca maioria, com mais de 78% dos benefícios concedidos, deixando apenas 22% com valores acima destes.

Quando se leva em consideração todo o universo de beneficiários ativos do RGPS, verifica-se que a maior parte deles continua sendo composta de aposentados urbanos, mas tal proporção sofre uma breve redução. Enquanto o primeiro está representado por aproximadamente 13,5 milhões de aposentados, significando 66% do total, o segundo está

com 6,9 milhões, ou seja, 34%. A diminuição da proporção é claramente explicada pelo maior índice atual de urbanização no Brasil e que faz com que a proporção dos novos benefícios concedidos seja cada vez mais presente entre os trabalhadores urbanos.

Quanto aos valores dos benefícios ativos, no caso das aposentadorias rurais, não há qualquer alteração no perfil do rendimento em relação ao dos novos benefícios concedidos. São mantidas em 98,2% a quantidade dos benefícios possuindo rendimentos equivalentes a 1 piso previdenciário e em apenas 1,3% aqueles possuindo valores acima destes.

No entanto, nas aposentadorias ativas urbanas o perfil se modifica um pouco, com grande parte, isto é, 37%, ficando no valor de 1 piso previdenciário. Contudo, há um ligeiro acréscimo na quantidade de benefícios com valores acima de 3 pisos, contendo agora mais de 3,5 milhões de aposentados, ou seja, 26% do total. Em seguida, o GRÁFICO 3 procura ilustrar a participação das faixas de valor destes benefícios em relação ao total de créditos emitidos das aposentadorias urbanas em unidades de pisos previdenciários no ano de 2005.

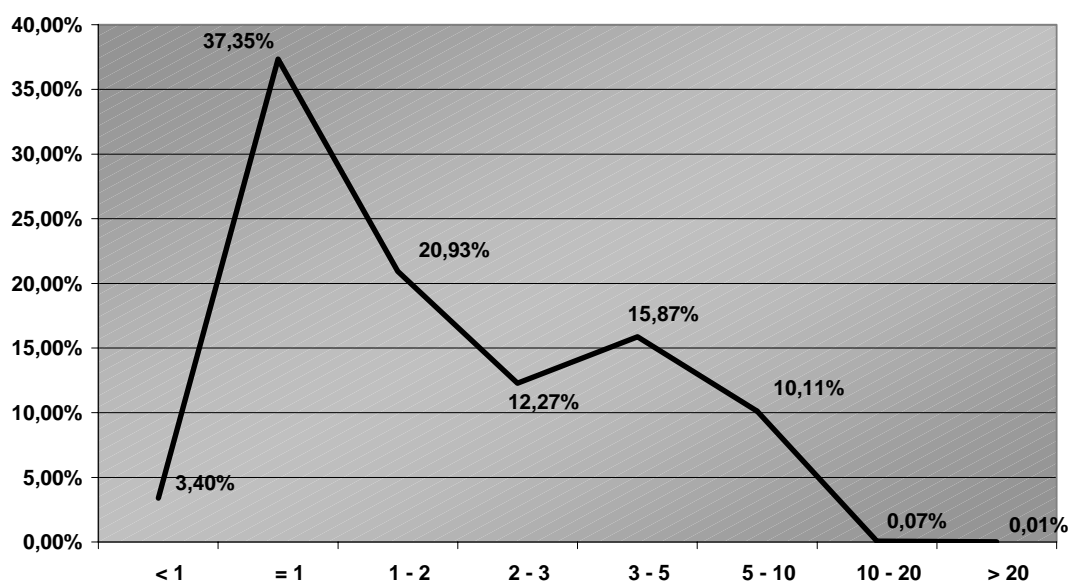


GRÁFICO 3: Participação das faixas de rendimento dos benefícios em relação ao total de créditos emitidos das aposentadorias urbanas, em pisos previdenciários, em 2005.

Fonte dos Dados: MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social 2005.

No gráfico acima, observa-se uma nítida ilustração da concentração destes valores na faixas de renda maior ou igual a 1 e menor que 2 pisos previdenciários, com mais de 58% das aposentadorias localizadas dentro deste intervalo, o que corresponde a quase 8 milhões de beneficiários no sistema. A quantidade se torna razoavelmente equilibrada e com pouca variação, quando se cresce as faixas de rendimentos até a equivalente a 10 pisos previdenciários, que era mais ou menos o teto até a alguns anos atrás.

Dessa forma, sinteticamente se pode dizer que tanto no âmbito rural, quanto no urbano, o valor dos benefícios previdenciários no país é bastante baixo. Também não há qualquer tendência de mudança substancial neste perfil, uma vez que os rendimentos dos novos benefícios concedidos, salvo pequenas variações, são bem semelhantes aos dos benefícios ativos.

Muito dos baixos valores dos benefícios se deve à quantidade consideravelmente maior de aposentadorias por idade requeridas em detrimento das aposentadorias por tempo de contribuição. Os benefícios requeridos por idade, são normalmente requeridos pelos pisos previdenciários, o que influencia diretamente para baixar a média de valor dos benefícios.

4.1.2. Perfil dos Não-Contribuintes

É fundamental para o êxito deste estudo verificar o perfil do trabalhador ocupado não-contribuinte⁶ que, inclusive, vem a ser um dos principais atores do universo desta pesquisa. Por meio dele, é possível uma melhor compreensão das razões da sua marginalidade ao sistema de Previdência Social para assim, procurar as soluções mais corretas para o aumento em seu nível de agregação.

⁶ Sempre é bom destacar que, apesar da falta de vínculo contributivo direto, os não-contribuintes possuem grande participação nas receitas previdenciárias por meio de seu consumo. Isto porque as contribuições patronais são embutidas nos preços dos produtos e sendo efetivamente pagos pelos consumidores, inclusive os trabalhadores não-contribuintes.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), procedida anualmente pelo IBGE, procura investigar dentro dos números da categoria trabalho, a parte da população contribuinte direta para os institutos de previdência federais, estaduais e municipais. Quando são descontados os dados relativos aos funcionários públicos estatutários e militares que também encontram-se disponíveis nesta pesquisa, os números podem ser filtrados de forma a sacar os contribuintes do RJU e, assim, disponibilizar os correspondentes ao RGPS. Deste modo, será permitido aqui, unir informações de forma a ilustrar um retrato dos trabalhadores não-contribuintes.

Pela pesquisa, constata-se que os não-contribuintes do sistema se caracterizam em primeiro lugar, por superar em números os contribuintes regulares. Segundo a PNAD 2004, os não-contribuintes do Regime Geral no ano da pesquisa eram mais de 45 milhões, o que equivale a cerca de 57% da população ocupada no setor privado neste ano.

Analisando a série histórica, nota-se que em números absolutos, a quantidade de não-contribuintes aumentou consistentemente de 1992 a 2004, passando de 36,9 milhões para os já mencionados 45 milhões de trabalhadores. Este crescimento equivale a uma taxa superior a 22% nesse período de 13 anos.

Entretanto, em termos proporcionais, tal situação encontra-se quase estagnada há mais de uma década. Isto leva a concluir que o crescimento absoluto deveu-se muito mais pelo aumento de quase 30% da PEA no período, do que por outras razões, sejam conjunturais ou estruturais.

A TABELA 6, formulada com base na PNAD de vários anos e que consiste a contabilização dos não-contribuintes e sua proporção no total da população ocupada no setor privado de 1992 a 2004, representa bem esta situação e permite verificar que o quadro mudou

realmente muito pouco desde então, diminuindo a proporção de 60% da PEA neste primeiro ano para apenas os 57% em 2004.

TABELA 4

Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no setor privado e não-contribuintes para o RGPS, e sua proporção ao total da população ocupada (1992-2004).

ANO	NÃO-CONTRIBUINTES	% POPUL. OCUPADA
1992	36.891.121	60,08
1993	37.900.619	60,69
1994	38.764.610*	60,84
1995	39.628.602	60,98
1996	38.282.060	60,35
1997	38.965.461	60,11
1998	38.962.450	59,58
1999	40.497.945	60,50
2000	40.896.245*	59,22
2001	41.294.546	58,02
2002	43.270.115	58,54
2003	42.981.531	57,41
2004	45.220.184	57,22

Fonte dos Dados: IBGE, PNAD 1992-2004.

*Nestes anos, não houve PNAD. Os valores foram estimados pela interpolação da média entre o ano anterior e o ano posterior.

É possível destacar-se ainda, por esta mesma tabela, que a partir de 2000 começou a haver uma diminuição da proporção de não-contribuintes de forma mais sucessiva. Todavia, num ritmo muito lento, com taxas módicas inferiores a 0,55% ao ano de média.

No GRÁFICO 4, localizado logo abaixo, é mostrada a trajetória da população ocupada do setor privado contribuinte e não-contribuinte para o sistema de previdência de 1992 até 2004. Este ilustra muito bem a tendência de crescimento dos contribuintes e não-contribuintes do regime desde 2000. É possível notar ali que na linha relativa aos contribuintes existe realmente uma trajetória ligeiramente congruente em relação linha dos não-contribuintes. No

entanto, tudo ou mais constante, há de se esperar os próximos anos para ver até onde essa diferença pode cair.

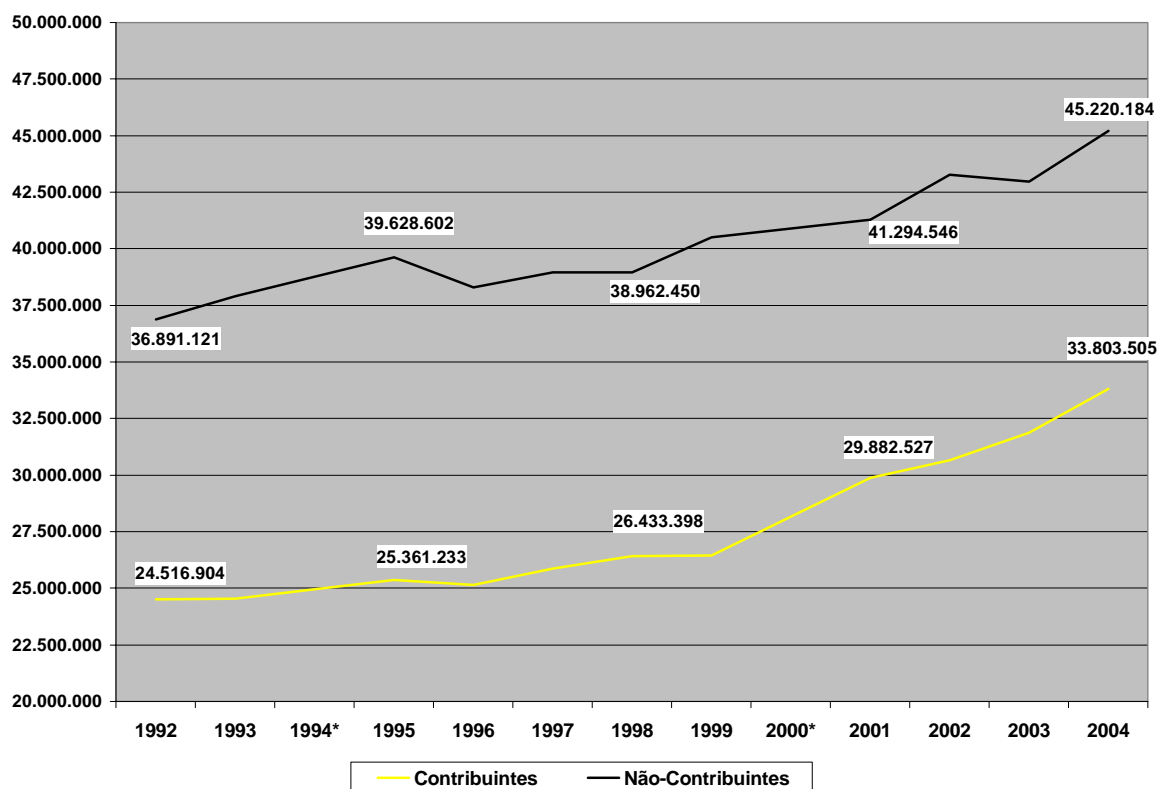


GRÁFICO 4: Trajetória da população ocupada no setor privado, contribuinte e não-contribuinte para o RGPS (1992-2004)

Fonte dos Dados: IBGE, PNAD 2004.

*Nestes anos, não houve PNAD. Os valores foram estimados pela interpolação da média entre o ano anterior e o ano posterior.

Os dados da PNAD permitem também estabelecer um certo perfil para estes não-contribuintes. São disponibilizadas na pesquisa, separações dos dados segundo características de gênero, faixa etária, faixa de renda e tipo de ocupação.

Segundo os números da pesquisa, a questão de gênero afeta pouco para a quantidade de não-contribuintes do RGPS. A diferença não é tão grande entre os indivíduos dos dois sexos, sendo que no caso masculino, que representa aproximadamente 62% da população

ocupada, 55,5% não contribuem regularmente para a Previdência Social e, 59,6% também não o fazem no sexo feminino.

Já quando se analisa a faixa etária dos não-contribuintes em 2004, observa-se um nível maior de contribuição nas faixas em que a vida laboral é mais intensa, ou seja, aquelas entre 20 e 50 anos de idade. A proporção de contribuintes e não-contribuintes nessas idades é aproximadamente meio a meio. A faixa que possui menor percentual de não-contribuição fica entre 25 e 29 anos com 48,0%, seguida pela que fica entre 30 e 39 anos com 49,5%. Esta última, inclusive, é a que concentra a maior parte da população ocupada com quase 19 milhões de trabalhadores.

O GRÁFICO 5 a seguir evidencia que na fase etária mais ativa da PEA, a tendência de não-contribuição é menor. Assim, a linha ilustra uma figura em forma de parábola.

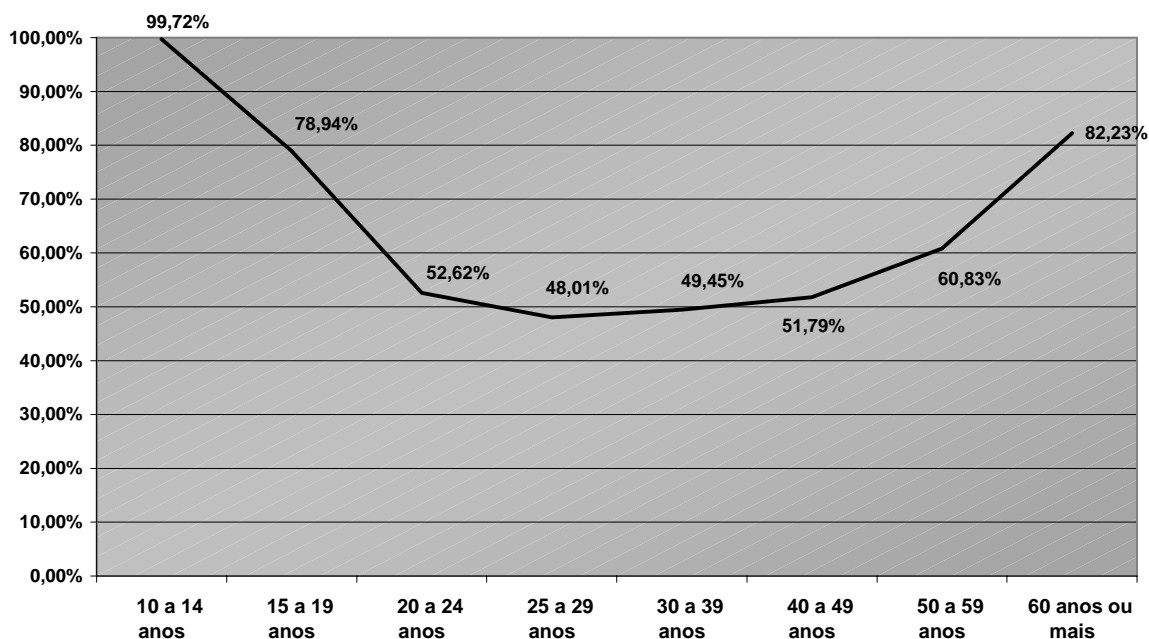


GRÁFICO 5: Proporção das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no setor privado e não-contribuintes do RGPS por faixa etária em 2004.

Fonte dos Dados: IBGE, PNAD 2004.

Importante observar que praticamente nenhum trabalhador entre 10 e 14 anos de idade, apenas 0,3%, é contribuinte do RGPS, refletindo a informalidade e as más condições destes empregos no Brasil. Na faixa entre 15 e 19, a situação não é muito melhor com cerca de 80% dos trabalhadores não-contribuintes para o RGPS.

Quando o indivíduo é mais jovem ou mais idoso, a tendência de não contribuição é quase certa, visto que esses trabalhos tendem a ser de pior qualidade. A faixa entre 10 a 14 anos está aquém da idade mínima autorizada por lei para trabalho, sempre caracterizando dessa forma, a condição de informalidade. Na faixa com mais de 60 anos, ocorre enorme dificuldade de recuperar-se o tempo mínimo de contribuição para elegibilidade a benefícios, além dos que continuam trabalhando, mas que já gozam de algum benefício de aposentadoria (MPAS, 2002, p. 64).

O rendimento do trabalhador ocupado é bastante significativo na hora de se observar o perfil do não-contribuinte, pois quanto menor a renda, maior a incidência de não contribuição. O GRAFICO 6, também baseado nos dados da PNAD 2004, demonstra essa relação inversa. Verifica-se por ele que entre as pessoas com renda menor que 2 salários mínimos, a situação é mais crítica, com uma parcela que representa pouco mais de 70% da população ocupada do setor privado, com mais de 69% de não-contribuintes.

Dentre a população com renda maior que 2 salários mínimos a situação também não é a ideal, mas é consideravelmente mais confortável. Essa parcela dos trabalhadores, que representa 29% dos trabalhadores do setor privado, possui menos de 30% de não-contribuintes. Dentre os trabalhadores com renda acima de 5 salários mínimos, a situação é ainda melhor, com um nível de contribuição de mais de 75%, porém, eles representam apenas 9% da população ocupada.

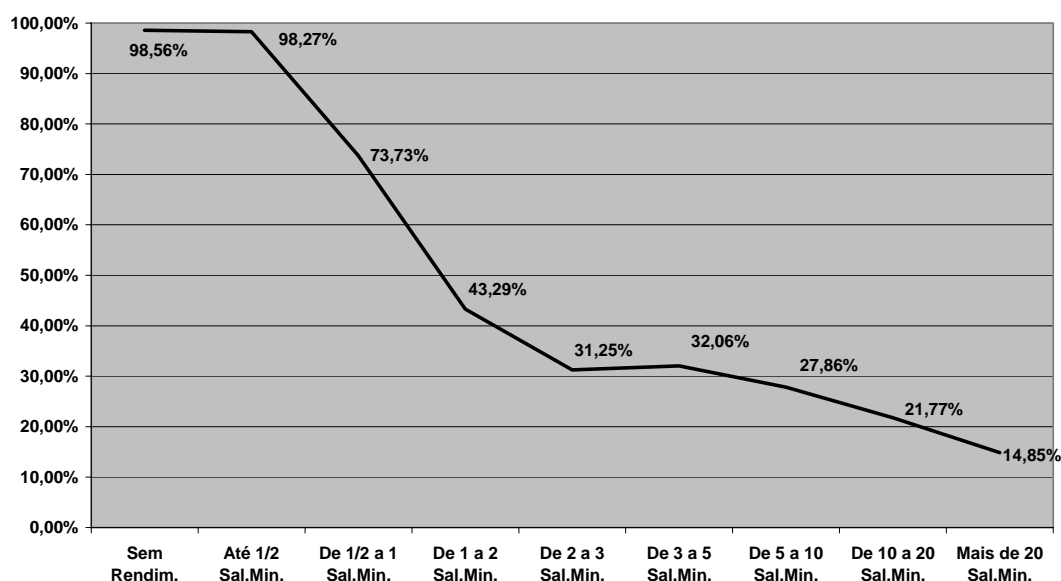


GRAFICO 6: Proporção das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no setor privado e não-contribuintes do RGPS por faixa de renda em 2004.

Fonte dos Dados: IBGE, PNAD 2004.

Da mesma forma que a faixa de renda comprova uma relação inversa para a não-contribuição, os dados do tipo de ocupação é um outro bom indicador para comprovação dessa premissa. Com os números da mesma PNAD 2004, nota-se que a não-contribuição é também inversamente proporcional à qualidade do emprego.

Pelo GRAFICO 7 é possível observar que algumas das atividades reconhecidamente menos qualificadas tais como as agrícolas, construção, serviços domésticos e atividades mal-definidas, possuem índices altíssimos de não-contribuição ao Regime Geral. Já algumas das categorias que contenham atividades mais qualificadas possuem índices de não-contribuição bem menores, como por exemplo, a indústria de transformação com um índice de contribuintes de cerca de 65%.

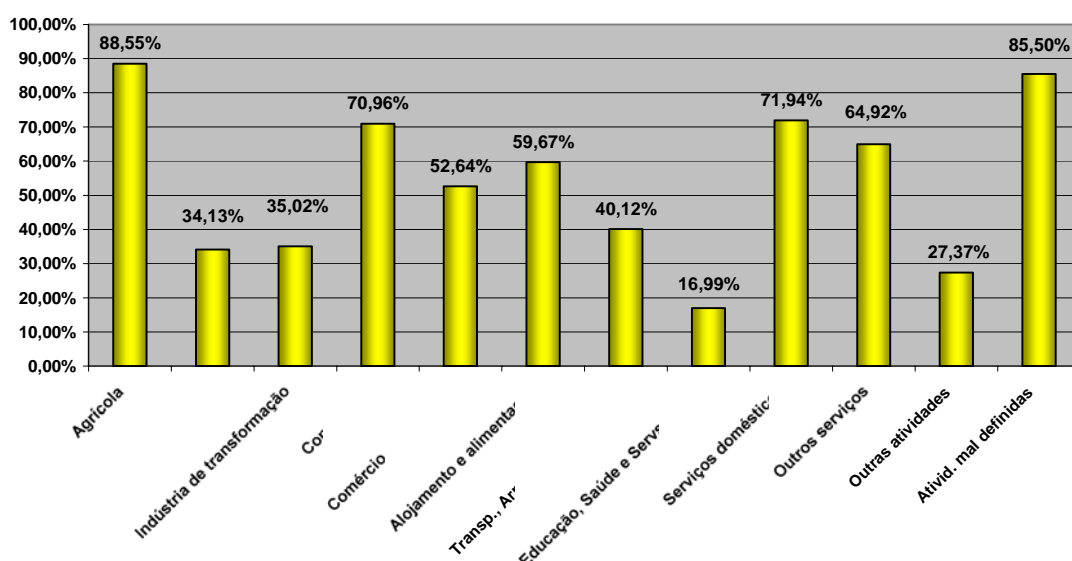


GRAFICO 7: Proporção das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas e não-contribuintes para instituto de previdência por faixa de renda em 2004.

Fonte dos Dados: IBGE, PNAD 2004.

É importante ressaltar que algumas das categorias presentes no GRAFICO 7 contêm profissionais que são funcionários públicos estatutários e que contaminam uma análise mais apurada, exemplo da dos setores educação, saúde e serviços sociais. No entanto, essa limitação não invalida o argumento, pois a maioria delas não possui essa classe de funcionários presentes em suas devidas categorias.

Quanto à relação da não-contribuição com o nível de escolaridade do cidadão, Néri (2003, p.38), em uma análise multivariada dos determinantes de não contribuição com base nos dados da PNAD 1998, cita que as chances de não-contribuição são maiores quanto menor o número de anos de estudos do indivíduo. O autor mostra uma relação decrescente baseada em quatro faixas de escolaridade, sendo elas: analfabetos, de 1 a 4 anos de estudo, de 4 a 8 anos de estudos e de 8 a 12 anos de estudos, ignorando os valores acima destes. Assim, foi verificado que, de acordo com que se aumenta a faixa de escolaridade, a probabilidade de não-contribuição torna-se consideravelmente menor, caracterizando mais um aspecto do perfil do não-contribuinte.

Em resumo, de acordo com os dados da PNAD trabalhados acima, os maiores índices de não-contribuição para o RGPS estão muito relacionados à menor renda do trabalhador empregado, assim como à menor qualificação de seu emprego. São comprovados também altíssimos índices de não-contribuição dos trabalhadores com idades abaixo de 20 anos e acima de 60. Néri (2003) inclui também o grau de escolaridade como relevante sendo que quanto menor o número de anos de estudos do cidadão, maiores as chances de não-contribuição.

4.2. A EVOLUÇÃO DO SALDO DO REGIME GERAL E OS IMPACTOS NO ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL

Desde os primórdios do Plano Real implantado em 1994, o orçamento público federal e o regime de repartição característico do RGPS vem apresentando saldos cada vez mais negativos. O término da altíssima inflação presente por mais de 15 anos em nossa economia evidenciou que o orçamento público governamental vinha sendo estruturado bem acima da sua capacidade de cobertura, os quais eram camuflados sob o conhecido “imposto inflacionário” (ver SIMONSEN, 1983).

O Regime Geral não fugia a tal realidade. A moeda estável fez transparecer que as suas regras, bem como as funções vinculadas a ele, estabelecidas na constituição de 1988, eram inconsistentes com o objetivo conceitual de solvência perpétua da Previdência Social. Desde o início, as receitas do sistema advindas de contribuições em folha foram ficando cada vez menores em relação às despesas com todos os tipos de benefícios e sua administração, fazendo as necessidades de financiamento do sistema dispararem.

A TABELA 5, localizada abaixo, mostra a evolução das receitas, das despesas e o saldo previdenciário de 1995 até 2005. Por ela, comprova-se que tanto as contribuições, quanto os benefícios foram crescentes em valores nominais, entretanto, este último quase sempre apresentou crescimento maior. Nessa breve série histórica de 11 anos, apenas em um único caso, em 2000, o crescimento percentual das receitas em relação ao ano anterior não foi menor que o das despesas com benefícios. Ainda sim, essa diferença foi quase desprezível.

TABELA 5

Evolução das receitas e despesas do RGPS, em R\$ milhares, com respectiva variação anual e o saldo histórico (1995-2005)

Ano	Arrecadação Líq. (R\$ milhares)	Var. (%)	Desp. Benefícios (R\$ milhares)	Var. (%)	Saldo do RGPS (R\$ milhares)
1995	35.385.910	-	32.555.120	-	2.830.790
1996	42.946.402	21,37	41.486.835	27,44	1.459.567
1997	48.177.416	12,18	48.235.061	16,27	-57.645
1998	48.445.007	0,56	54.074.826	12,11	-5.629.819
1999	50.667.363	4,59	58.540.026	8,26	-7.872.663
2000	57.156.734	12,81	65.787.081	12,38	-8.630.347
2001	65.423.797	14,46	75.328.106	14,50	-9.904.309
2002	75.535.139	15,46	88.026.659	16,86	-12.491.520
2003	86.525.556	14,55	107.134.805	21,71	-20.609.249
2004	99.972.544	15,54	125.750.764	17,38	-25.778.220
2005	114.514.851	14,55	146.010.130	16,11	-31.495.279

Fonte dos Dados: MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social 1995-2005.

Pela tabela nota-se que a partir de 2000 houve crescimentos maiores tanto das receitas, quanto das despesas, acima de 12% ao ano. Em parte, tal fato é explicado pela PEC nº 20, estabelecida em 1998, que racionalizou um pouco mais as regras de contribuição e concessão dos benefícios.

Também podem ser destacadas como possíveis razões, questões conjunturais. No caso das receitas, o crescimento dos empregos formais com carteira assinada, ao qual obteve um substancial acréscimo de mais de 10% nos últimos 3 anos e, em consequência, agregando

mais contribuintes ao sistema. Na parte das despesas, em alguns anos, o aumento do valor real do salário mínimo foi um colaborador fundamental, visto que este obteve um aumento real de mais de 55% em comparação com o IPCA de 1999 a 2005, logo, reajustando os benefícios da maioria dos aposentados. (IBGE, PNAD, vários anos; MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, vários anos).

Quando se confronta a evolução do saldo negativo em relação ao PIB, percebe-se um cenário cada vez mais preocupante para o país. Enquanto em 1995 e 1996 o sistema ainda apresentava superávit, em 2005, após a virada do saldo e de anos de crescimento do déficit, o saldo negativo já se encontrava em altíssimos 1,65% do PIB. Analisando a trajetória do GRÁFICO 8, é perceptível a tendência de piora desse cenário nos próximos anos se mantidas as estruturas atuais do sistema.

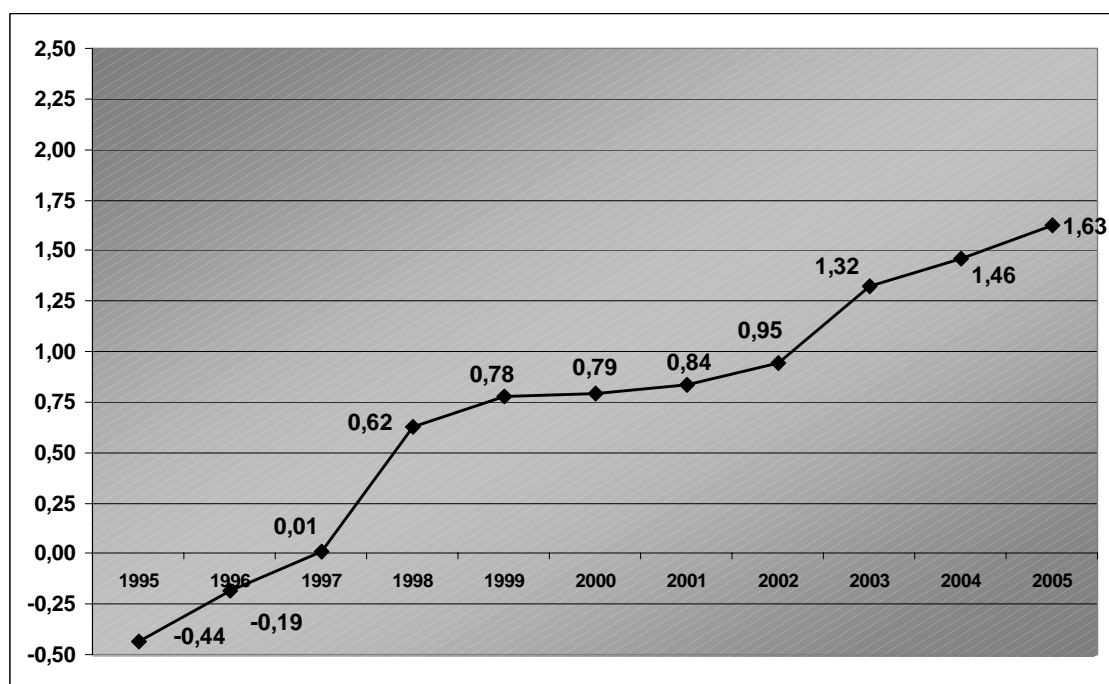


GRÁFICO 8: Déficits do RGPS de 1995 a 2005, em % do PIB (1995-2005)

Fonte dos Dados: MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, vários anos.

A preocupação com o aumento do saldo negativo é amplificada quando são comparados estes montantes com os do Orçamento Público da União e, desta maneira, apresentando uma boa noção do tamanho da Previdência Social e de suas necessidades de financiamento para o governo.

Dados da Secretaria de Receita Federal (2006) mostram as despesas do Governo Federal, em 2005, somando cerca de R\$ 504,2 bilhões, o correspondente a algo em torno de 26% do PIB. Desta forma, as necessidades de financiamento de 1,63% do PIB no período, significou aproximadamente 6,2% de todo o orçamento geral da União, se descontados os valores referentes ao refinanciamento da dívida. Esta parcela é realmente bastante significativa e está pesando muito no engessado orçamento do Estado, pois ela é a segunda maior fonte de gastos totais do Governo Federal e a maior de gasto primário⁷.

É importante verificar ainda, alguns aspectos relevantes no balanço do Regime Geral. As despesas com benefícios totais podem ser filtradas para verificação mais detalhada por aposentadorias urbanas e rurais. Uma vez verificada que a média dos valores dos benefícios dos aposentados urbanos é maior que a dos rurais, fica evidente a maior concentração de montantes desembolsados para esses primeiros. Em 2005, eles respondiam por mais de 81% do volume total.

Pela TABELA 6 pode-se visualizar a evolução das despesas totais com benefícios desde 1999 até 2005, junto com sua variação anual. Apesar do crescimento dos dispêndios em valores nominais terem sido um pouco maiores nas aposentadorias rurais, 147% contra 138%, a diferença entre os dois ainda é muito significativa.

⁷ Gasto primário do governo refere-se ao seu orçamento total descontando-se os encargos do serviço da dívida pública, ou seja, o pagamento de juros da dívida acumulada interna e externa. Desde o final dos anos 90, o Governo Federal vem buscando, com sucesso, metas de superávit primário para as 3 esferas de governo – Federal, Estadual e Municipal – e as empresas estatais, de forma a garantir um volume minimamente necessário para que seja possível o cumprimento dos encargos da dívida pública. Esta meta está fixada hoje em 4,25% do PIB nacional.

TABELA 6

Evolução nominal das despesas com benefícios em aposentadorias urbanas e rurais⁸ e as variações anuais (1999-2005).

Ano	Urbanos (em R\$)	Var. (%)	Rurais (em R\$)	Var. (%)
1999	48.594.394.499	-	10.811.663.459	-
2000	54.180.748.411	11,50	12.302.100.930	13,79
2001	61.840.619.807	14,13	14.889.129.139	21,03
2002	71.614.595.223	15,81	17.231.327.067	15,73
2003	87.852.463.141	22,67	20.911.562.920	21,36
2004	103.236.804.868	17,51	23.505.157.970	12,40
2005	115.724.977.922	12,01	26.714.979.282	13,65

Fonte dos Dados: MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, vários anos.

Em contrapartida, as contribuições do subsistema da Previdência Rural estão bem aquém das despesas que esta vem gerando. A partir da Constituição de 1988, quando se universalizou o sistema para esta classe de trabalhadores e se estabeleceu o piso de 1 salário mínimo para todos os benefícios, já era conhecido o alto grau de informalidade neste setor, além do grande contingente de produtores de subsistência. Logo, seria improvável qualquer contrapartida contributiva dos trabalhadores segundo as mesmas regras gerais.

A contribuição de 3,0% sobre a comercialização primária da produção, instituída pela Lei nº 8.212/91 e reduzida pela Lei nº 8.861/94, para 2,2%, tinha o intuito de financiar essas aposentadorias, porém ela possui um poder de arrecadação longe do suficiente para tal demanda de despesas. Em 2005, essa contribuição gerou apenas cerca de R\$ 1,7 bilhão em receitas, para cobrir R\$ 26,7 bilhões em benefícios. A diferença da ordem de R\$ 25 bilhões corresponde a 1,3% do PIB que são subsidiados pelo governo.

A TABELA 7 que se encontra a seguir, mostra as necessidades de financiamento da Previdência Social Rural dos últimos 6 anos, expondo um crescimento não só consistente ao

⁸ Há uma diferença importante no que se considera rural para o IBGE e para o MPAS. Para o primeiro os rurais são a parcela da população que vive em ambientes de baixa densidade populacional e para o segundo, a parcela que exerça atividades profissionais agropecuárias ou de pescaria.

longo desse período, mas principalmente, bem preocupante para os cofres do Governo Federal.

TABELA 7
Saldo da Previdência Social Rural e a proporção em relação ao PIB (1999-2005)

Ano	Contrib. Com. Rural (R\$)	Benefícios Rurais (R\$)	Saldo (R\$)	% PIB
1999	553.937.443	10.811.663.459	-10.257.726.016	1,02
2000	620.856.653	12.302.100.930	-11.681.244.277	1,07
2001	775.031.500	14.889.129.139	-14.114.097.639	1,19
2002	1.053.474.157	17.231.327.067	-16.177.852.910	1,22
2003	1.433.957.572	20.911.562.920	-19.477.605.348	1,25
2004	1.677.900.875	23.505.157.970	-21.827.257.095	1,24
2005	1.699.310.484	26.714.979.282	-25.015.668.798	1,29

Fonte dos Dados: MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, vários anos;
STN, Estatísticas de Contribuições, vários anos.

Parte da diferença entre receitas e despesas do subsistema rural, foi coberta durante anos pelos recursos advindos das contribuições em folha dos participantes urbanos. Entretanto, nos anos mais recentes, esse quadro se modificou. Ocorreu que, mesmo as contribuições regulares advindas da folha de salários de trabalhadores urbanos, que também não escapam de conterem grandes contingentes de não-contribuintes regulares, estão sendo insuficientes em compensar as elevadas despesas com benefícios geradas pelos aposentados do mesmo setor.

Por meio de um rápido exercício de análise, produziu-se a TABELA 8. Nela são expostos os números relativos às receitas correntes do Regime Geral, descontadas as contribuições sobre a comercialização de produtos primários rurais, e os dispêndios com benefícios urbanos de 1999 a 2005. Por ela, observa-se que foi mais ou menos entre 2002 e 2003 que essas receitas foram superadas pelas despesas correspondentes.

TABELA 8

Receitas correntes do RGPS, descontadas as receitas com a comercialização de produtos primários rurais, e os dispêndios com benefícios urbanos (1999-2005).

Ano	Contribuições (R\$)	Benefícios Urbanos (R\$)	Saldo (R\$)
1999	50.113.425.557	48.594.394.499	1.519.031.058
2000	56.535.877.347	54.180.748.411	2.355.128.936
2001	64.648.765.500	61.840.619.807	2.808.145.693
2002	74.481.664.843	71.614.595.223	2.867.069.620
2003	85.091.598.428	87.852.463.141	-2.760.864.713
2004	98.294.643.125	103.236.804.868	-4.942.161.743
2005	112.815.540.516	115.724.977.922	-2.909.437.406

Fonte dos Dados: MPAS, Boletim Estatístico da Previdência Social, vários anos; STN, Estatísticas de Contribuições, vários anos.

Assim sendo, pelos dados acima analisados, pode-se concluir que o regime de repartição do RGPS apresenta um déficit cada vez mais preocupante se visto sob a perspectiva do mundialmente aceito conceito de seguro social, isto é, onde as fontes de custeio são advindas das contribuições sobre a folha de salários.

A verdade é que existe um enorme contingente de trabalhadores ocupados no país que, principalmente devido à sua informalidade e baixa renda, não contribui regularmente para o sistema, porém possui constitucionalmente plenos direitos a benefícios tais como, por exemplo, o da aposentadoria por idade se comprovados um mínimo de 10 anos de contribuição. Tal fato mostra ser um grande colaborador para o saldo negativo do sistema, fazendo com que o governo desloque recursos advindos de receitas diversas da Seguridade Social para o financiamento do déficit.

Este deve ser um ponto que deve ser analisado mais profundamente em seguida, onde serão diagnosticados pontos críticos na estrutura do RGPS.

RESUMO DO CAPÍTULO

Este capítulo expôs importantes aspectos do RGPS, retratando a sua situação atual. Foram abordados, por meio de números correntes e históricos, a força de cada categoria de contribuintes e de beneficiários, o perfil dos não-contribuintes do sistema. Foram descritos também os montantes dispendidos e os impactos, tanto macroeconômicos, como das contas governamentais, derivados do Regime Geral.

5. DIAGNÓSTICOS ESTRUTURAIS CRÍTICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Neste capítulo estão expostos os diagnósticos estruturais críticos que ajudam a explicar o problema das necessidades de financiamento da Previdência Social brasileira. Inicia-se com as ilações a respeito da baixa cobertura previdenciária, segue comentando sobre o papel assistencialista da Previdência Social e termina descrevendo reflexões sobre os atuais critérios de concessão de benefícios, as contribuições compulsórias e sua aplicabilidade ao sistema brasileiro.

5.1. A BAIXA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA

O Regime Geral de Previdência Social possui neste momento como uma de suas principais características o seu baixíssimo grau de cobertura. Os dados do PNAD 2004 mostram que a cobertura atual do sistema atende a apenas 43% dos trabalhadores empregados, excluindo os militares e funcionários públicos estatutários que, em sua franca maioria, participam do Regime Jurídico Único.

Várias razões são apontadas para tal fato e uma das mais destacáveis por estudiosos é a questão conjuntural. O baixo crescimento econômico do país durante o último par de décadas aumentou a quantidade de desempregados e, por conseguinte, da população não contribuinte ao sistema. Contudo, essa razão, apesar de válida, não é suficiente para explicar tamanho nível de inadimplência. Segundo Queisser (*apud* Hujo, 1999), países como a

Argentina e Espanha, por exemplo, que passam por momentos onde as suas taxas de desemprego se encontram bastante elevadas, possuem índices de cobertura aos seus sistemas bem superiores ao brasileiro.

Existe um aspecto mais grave da economia brasileira que é o alto nível de informalidade do trabalho e do emprego. Atualmente, grande parte da população economicamente ativa do país trabalha por conta própria ou em empreendimentos informais⁹, consistindo em atividades mal remuneradas e que não contribuem para a Previdência Social. Essa classe de trabalhadores retira do sistema mais da metade do seu público potencial.

Néri (2003, p.7) procura justificar o nível atual de informalidade afirmando que as “inter-relações indesejáveis entre as legislações tributárias e trabalhistas incorrem nos altos índices de sonegação previdenciárias”. A premissa é baseada em um círculo vicioso de não contribuição onde crescentes encargos sociais sobre a folha de pagamentos levaram a uma crescente informalidade, incorrendo na redução da arrecadação previdenciária que, por sua vez, necessita ser coberta com mais aumentos de alíquotas e estimulando ainda mais a informalidade. O autor sugere dessa maneira que as finanças previdenciárias estejam no segmento descendente da Curva de *Laffer*¹⁰ (ver MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1973 ou GIAMBIAGI e ALÉM, 2001).

Assim, a abertura econômica dos anos 90 evidenciou que os elevados encargos sobre o trabalho são um enorme empecilho à competitividade das empresas formalizadas nos mercados internos e externos, pois seu peso tributário encontra-se superior ao dos demais

⁹ Pelos critérios do IBGE (2005), consideram-se empreendimentos informais as unidades produtivas não-agrícolas caracterizadas pela produção de baixa escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção.

¹⁰ A teoria da Curva de *Laffer*, segundo MUSGRAVE e MUSGRAVE (1973), mostra que há um limite de estabelecimento da carga tributária sem afetar o desempenho da economia. A partir deste limite, a arrecadação diminui, pois produzem evasões ou desestímulos às atividades formais.

países emergentes e são semelhantes ao dos países membros da OCDE¹¹, estimulando ainda mais os aumentos do grau de informalidade (MPAS, 2002).

As contribuições previdenciárias, apesar de constituírem o principal encargo trabalhista, não são os únicos incidentes sobre a folha de pagamento das empresas. Somando-se os pagamentos com as férias de 30 dias anuais, o 13º salário, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o sistema S – SESI, SENAI e SEBRAE – e mais o INSS, o seguro acidente, o salário educação e as contribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), os encargos podem chegar a mais de 65% sobre o salário normal do empregado (NÉRI, 2003).

Existem ainda os encargos trabalhistas advindos sobre as receitas das empresas. A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o PIS/PASEP e as contribuições para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) podem aumentar os custos de mão-de-obra em mais de 3% (NÉRI, 2003).¹²

O resultado é uma enorme debandada de empresas e, em consequência, de trabalhadores da condição de formalidade na economia brasileira. O IBGE (2005) contabilizou no estudo da Economia Informal Urbana a ocorrência de mais de 10 milhões de empreendimentos informais no Brasil, que ocupam quase 14 milhões de pessoas, sendo que deles, quase 70% de trabalhadores por conta-própria e 10% de pequenos empregadores. Destes números, foi constatado que 76% não contribuíam para o INSS.

No setor agrícola a situação é bastante semelhante. Ainda segundo o IBGE, mas agora por meio PNAD 2004, constatou-se que mais de 70% dos empregados agrícolas eram

¹¹ A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição de pesquisas econômicas criada e operada pelos países mais ricos do mundo e que, por isso, serve como parâmetro comparativo com o principal grupo de países com alto nível de desenvolvimento.

¹² Os encargos trabalhistas normalmente são repassados aos preços do produto ou serviço no qual eles estão vinculados. Na realidade, quem paga é o consumidor e não a empresa. Assim, gera-se inflação derivada não por demanda, mas por aumento de custos de produção.

informais. Ademais, piora-se o quadro quando se inclui os agricultores autônomos e seus familiares não remunerados que são configurados como segurados especiais segundo a Constituição. Mesmo eles contando com regras de contribuições diferenciadas, não conseguem estabelecer níveis aceitáveis de formalidade e são ainda elegíveis a aposentadoria por idade 5 anos mais cedo que os trabalhadores urbanos.

A PNAD 2004 mostra ainda a indústria da construção civil como sendo outro setor econômico, até pela característica de intermitência de suas atividades, a possuir altíssimo grau de informalidade. Tal como os empregados agrícolas, o número de empregados informais também conta com mais de 70% de não-contribuintes.

Ocorre, assim, a exclusão da maior parte dos trabalhadores ocupados do Brasil que se vêem descobertos de alguns direitos trabalhistas fundamentais como o da Previdência Social. A legislação atual está proporcionando a exclusão dos trabalhadores informais e beneficiando somente a minoria dos trabalhadores que possuem carteira assinada. Logo, os que não possuem carteira assinada devem trabalhar por mais tempo, para serem elegíveis a aposentadoria por idade aos 65 anos, porém, recebendo valores bem inferiores, normalmente de apenas 1 salário mínimo que é o piso previdenciário adquirido nesse benefício.

O governo também se vê bastante prejudicado com a baixa cobertura previdenciária, pois as contribuições não recebidas devido às recorrentes ligações informais entre firmas e empregados, pelas regras atuais, não o exime de arcar com vários benefícios da seguridade como a Previdência Social. Daí que as necessidades de financiamento do RGPS são cobertas integralmente pela União (NÉRI, 2003).

Portanto, a informalidade do trabalho e a não-cobertura previdenciária continuarão guardando altos índices no país enquanto as leis trabalhistas vigentes permanecerem pesadas, rígidas e ambíguas. Os custos de manutenção da formalização de empresas e empregados,

inclusive os de natureza previdenciária, são extremamente elevados e os benefícios auferidos pelas contribuições, no momento, não guardam relações muito estreitas que possam estimular o aumento do número de contribuintes e permitir a virada deste quadro (NÉRI, 2003).

5.2. O PAPEL ASSISTENCIALISTA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Durante o processo constituinte de 1988, a Seguridade Social brasileira estava sendo moldada segundo um sentimento de reparação da “dívida social”, predominante naquela época e que possuía sua razão de ser após as décadas de crescimento econômico sem inclusão social no país. A Previdência Social sofria o mesmo processo e vinha recebendo características que refletiam exatamente esse sentimento. Logo, a Seguridade, quando foi definida na Constituição, possuía um grave problema estrutural de carência de definições distintas dos seus três componentes básicos – Previdência Social, Saúde e Assistência Social (OLIVEIRA, 1992; CARVALHO, 1995; FARIAS, 1997; GUIMARÃES, 2004).

Na realidade, o documento até incluía separações de cada um dos e três componentes da Seguridade em artigos diferentes. Havia descrições dos objetivos gerais dos programas, dos direitos do cidadão e deveres do Estado. Também estavam relatadas marginalmente algumas formas de benefícios e o perfil de seus destinatários, sendo que as questões mais profundas e específicas foram ditadas por meio de leis complementares.

Entretanto, da maneira como estava, algumas funções destes componentes encontravam-se entrelaçadas. Ainda faltava no documento o estabelecimento de separações das respectivas fontes de receitas e despesas, bem como a formulação de mecanismos operacionais independentes. É a partir daí que surgem confusões em torno se existe ou não o déficit da previdência, pois não há uma percepção efetiva dos conceitos e objetivos dela, da

Seguridade Social e seus outros componentes, muitas vezes levando a imaginar, equivocadamente, que se tratam da mesma coisa (OLIVEIRA, 1992).

As receitas da Seguridade Social foram concebidas no Art. 195 da Constituição contendo suas fontes de financiamento dispostas da seguinte forma: i) contribuições sobre a folha de salários e demais pagamentos (ou rendimentos) recolhidos em cima das empresas e (ou) trabalhadores; ii) contribuições sobre receitas ou faturamento de empresas – COFINS; iii) contribuições sobre o lucro de empresas – CSLL. Deste modo, as receitas eram reunidas em um bolo em prol da Seguridade Social e, mesmo com cada componente contando com características e funções completamente distintas, no texto não foram apontados destinos específicos para cada uma destas contribuições (OLIVEIRA et al, 1999; REZENDE E CUNHA, 2002).

Quando todas as fontes de financiamento são depositadas em um mesmo orçamento, como consequência, são permitidas transferências entre os variados programas e entre diferentes setores da sociedade. Em princípio poder-se-ia considerar isto como uma virtude, no entanto, decorrem problemas como a perda da transparência de quem está contribuindo, quem está recebendo os benefícios e de como estão sendo processados os repasses (OLIVEIRA et al, 1999).

Um desenho aproximado desta dinâmica, demonstrado pela FIGURA 1 exposta a seguir, pode bem visualizar como estava estruturada a Seguridade Social após a Constituição de 1988. Os círculos ovais representam o universo de beneficiários de cada componente da Seguridade Social e as setas mostram para onde procuravam ser destinados os recursos advindos das contribuições. Observa-se por ele, aonde e como ocorriam as interseções existentes entre os programas.

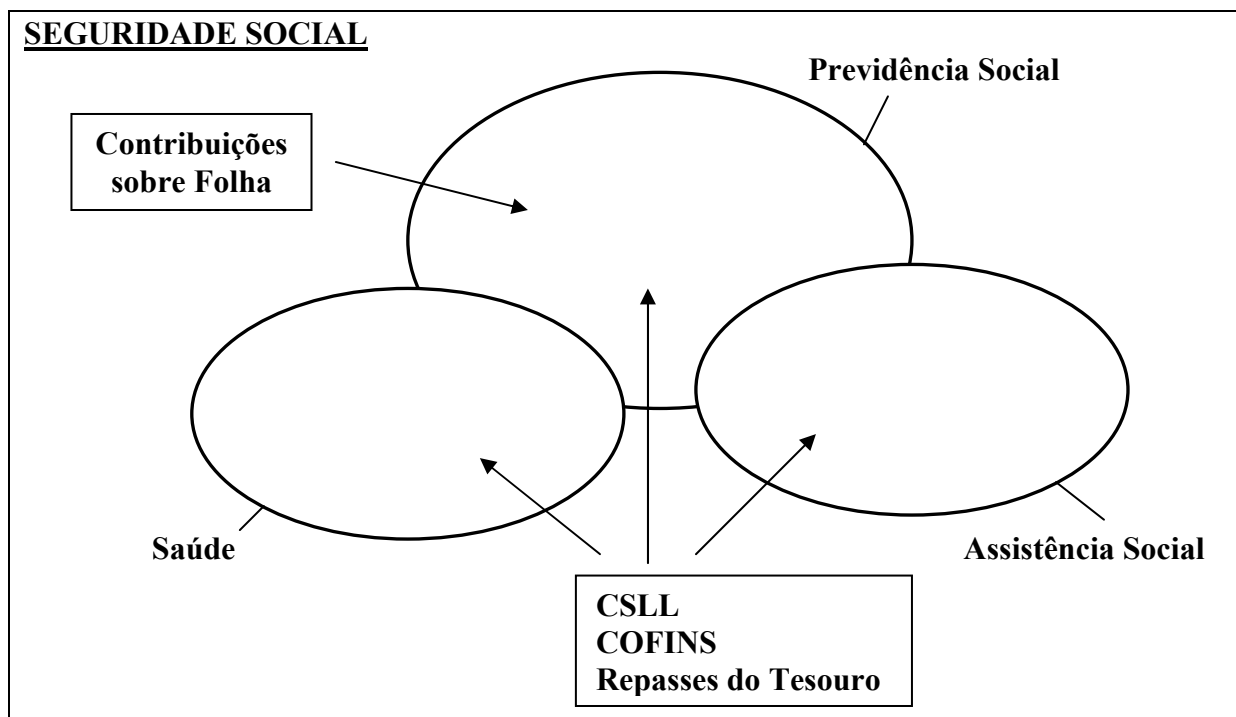


FIGURA 1 – Desenho da Seguridade Social após a Constituição de 1988

Na FIGURA 1 verifica-se que a Previdência Social era bastante prejudicada nesse modelo instituído. Foram assumidas à ela responsabilidades de financiamento de parte do atendimento médico da população, sobre os aposentados do governo e, inclusive, de despesas do Setor Público. Somado a isso foi vinculado a ela um complexo esquema de Assistência Social, no qual englobava o subsistema de Previdência Social Rural, além da incorporação de outros grupos de baixa renda e com igualmente baixo grau de contribuição, o que induziu o programa de seguro social a adquirir um caráter redistributivo (CARVALHO, 1995).

A Saúde também estava atada a este desenho e sofria de graves problemas de operacionalização e falta de recursos, dependendo da disponibilidade de repasses do tesouro. Sua importância em termos de desenvolvimento social é tremenda, bem como eram as suas demandas à época. Assim, no início dos anos 90, foi estabelecida a independência da operacionalização da Saúde, vinculada nesse momento totalmente ao Ministério da Saúde, criando-se o Sistema Único de Saúde (SUS) e extinguindo-se o antigo INAMPS. A Saúde

também passou a possuir receitas vinculadas próprias por meio da então Contribuição Provisória por Movimentação Financeira – CPMF – e deixou de consumir recursos da Previdência Social em 1993 (CARVALHO, 1995).

De certa forma, essa modificação aliviou um pouco as responsabilidades associadas ao sistema de Previdência Social, sendo muito importante para ambos componentes da seguridade. Entretanto, as mudanças não foram complementadas por alterações nas outras funções que estavam vinculadas a ela e ainda permaneciam o seu papel assistencialista e o caráter redistributivo. A FIGURA 2 ilustra como se desenhava a Seguridade Social brasileira após estas mudanças, estrutura esta mantida até os dias de hoje.

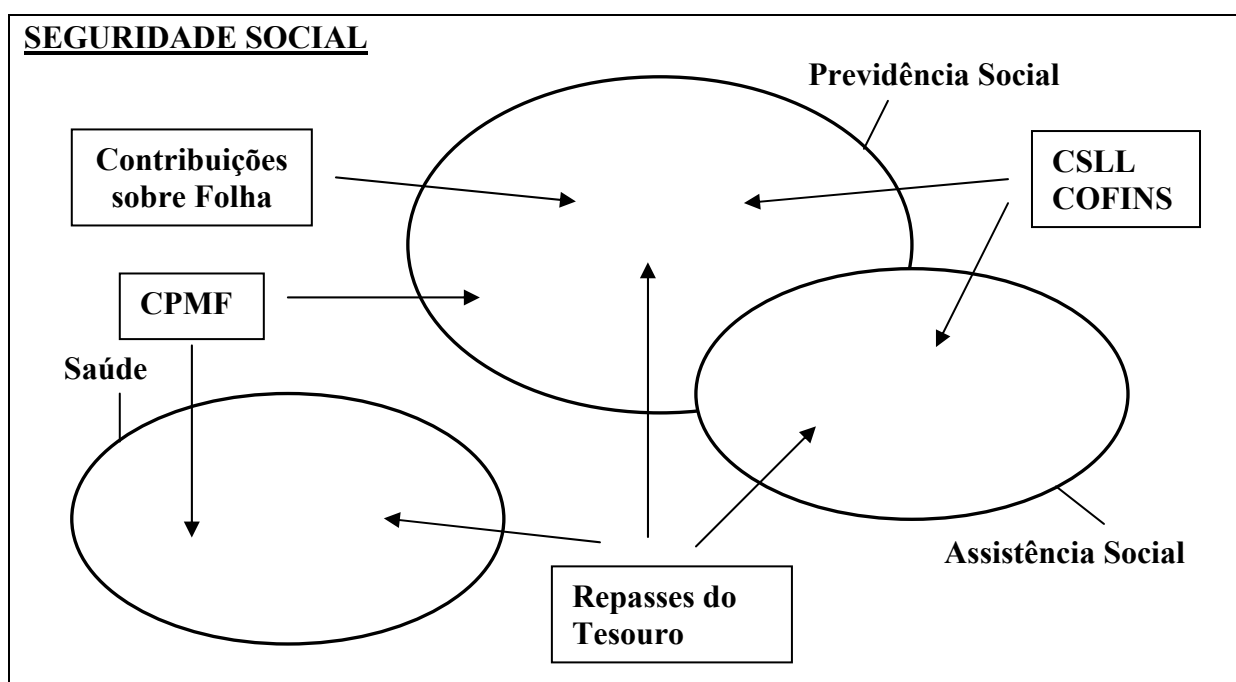


FIGURA 2 – Desenho da Seguridade Social no final dos Anos 90

A visão redistributiva da Previdência Social é oposta à visão do seguro social. O seguro visa a reposição da renda do cidadão no momento de perda da sua capacidade laborativa e os benefícios devem guardar correspondência com os valores contribuídos por ele, obedecendo ao princípio de equidade individual. Já na visão redistributiva da previdência,

as contribuições guardam relação com as possibilidades individuais e os benefícios, acordo com as necessidades do cidadão, obedecendo, assim, ao princípio do bem-estar coletivo (OLIVEIRA, 1992; CARVALHO, 1995; OLIVEIRA et al, 1999).

Dessa forma, as funções opostas ocorrem porque a redistribuição afasta a Previdência Social do conceito de seguro e a coloca com um caráter de Assistência Social. Este processo arranha a imagem do programa perante a população contribuinte regular, uma vez que esta se sente “lesada” com a transferência de recursos originados de sua contribuição para segmentos populacionais menos favorecidos socialmente e isto, inclusive, proporciona diminuições no valor dos benefícios futuros (CARVALHO, 1995).

5.3. AS REGRAS ATUAIS DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO E DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

O Regime Geral de Previdência Social possui sua estrutura de custeio e regras para concessão de benefícios consideradas, por muitas vezes, injustas e também brandas, quando comparadas a outros sistemas do mundo. Aposentadorias precoces, renúncias contributivas a segmentos diferenciados da sociedade, tempo de contribuição menor entre os trabalhadores do sexo feminino são alguns exemplos comuns das distorções características do sistema.

Essa estrutura de contribuições desigual entre classes diferentes de participantes, seguida pelo aumento novamente desigual do volume de benefícios, não levam a outra situação senão o aumento das necessidades de financiamento do regime e de descrédito entre seus entes contribuintes.

Em seguida, serão especificados estes pontos críticos relativos ao plano de custeio e das regras de concessão de benefícios do RGPS que estão colaborando para seu resultado negativo.

5.3.1. Os problemas da Aposentadoria por Tempo de Contribuição

A duração média das aposentadorias no Brasil pelo atual sistema é superior a 20 anos. Este valor está acima dos encontrados nos países da OCDE que se encontra atualmente em 18 anos. Verifica-se dessa maneira uma terrível contradição, onde o brasileiro goza de um período de aposentadoria mais longo, contudo com um período de vida mais curto que o dos países centrais (MPAS, 2002).

No caso brasileiro, a criação das aposentadorias por tempo de contribuição, apesar de terem sido um grande avanço em relação às aposentadorias por tempo de serviço, são grandes estimuladores de aposentadorias precoces para o segmento na sociedade que possui renda mais alta e que tiveram a vida laboral plena na formalidade. Já para os trabalhadores de renda mais baixa este benefício dificilmente é alcançado, pois eles oscilam constantemente entre o mercado formal e informal, incorrendo em acessos somente à aposentadoria por idade (MPAS, 2002).

Assim, o resultado é que a idade média de concessão de benefício do RGPS está em torno de 54 anos, número este muito baixo, até porque na maioria dos países da OCDE a idade mínima de concessão é de 65 anos para os homens (MPAS, 2002).

Para entender os motivos de tal valor, é só fazer um pequeno cálculo onde um cidadão que comece a contribuir com 18 anos de idade e, após 35 anos regulares de contribuição se aposente com 53. Deste modo, o tempo de aposentadoria desse indivíduo será superior a 20

anos, considerando-se a expectativa de sobrevida para aqueles que passam dos 60 anos de idade.

Para reforçar a crítica da baixa idade média de concessão, é importante citar a conseqüente recorrência entre os trabalhadores de renda mais alta de requererem aposentadoria, mas não abandonar o trabalho formal, pelo menos nos primeiros anos. Os benefícios, nestes casos, apenas se transformam em verdadeiras rendas complementares ao trabalho principal adquiridas após 35 anos de contribuição (MPAS, 2002). Ross (2006) confirma essa premissa, afirmando que aposentados com idades mais baixas, com renda e escolaridade mais altas tendem a continuar trabalhando após a aposentadoria, o que descaracteriza a perda de capacidade laborativa destes indivíduos.

Desta forma, torna-se muito importante observar com mais atenção às regras das aposentadorias por tempo de contribuição nos moldes que elas se encontram hoje. De fato, dispêndios desnecessários estão ocorrendo, ajudando a desequilibrar o sistema.

5.3.2. As Renúncias Previdenciárias

As regras atuais do sistema permitem alguns tratamentos diferenciados a segmentos especiais da sociedade, o que reduz substancialmente o montante das contribuições previdenciárias. Segundo informações do MPAS (2002), em 2001, deixaram de ser arrecadados quase R\$ 7,5 bilhões em contribuições devido a essas renúncias contributivas.

As categorias que recebem tratamento diferenciado nas contribuições previdenciárias hoje são muitas. As entidades beneficentes de assistência social são favorecidas de imunidade constitucional para deixarem de recolher as contribuições patronais. Empregadores rurais,

clubes de futebol profissional e as micro e pequenas empresas optantes pelo *SIMPLES*¹³, se beneficiam de contribuições substitutivas sobre faturamento que incorrem em alíquotas melhores que aquelas inclusas em folha. Empregadores domésticos gozam de contribuições patronais menores do que as empresas em geral. O agricultor autônomo possui uma disposição constitucional que o configura como segurado especial e garante direito aos benefícios de aposentadoria mediante a contribuições presumidas de um pequeno percentual da comercialização de sua produção rural (MPAS, 2002).

Não existem dados que estimem os montantes que estão deixando de ser arrecadados devido às renúncias previdenciárias nos anos mais recentes. No entanto, seguramente os valores já ultrapassaram os R\$ 10 bilhões e só tendem a aumentar nos próximos anos, recursos estes bastante substanciais de aproximadamente 1/3 do saldo negativo atual do RGPS.

5.3.3. O Período de Contribuições por Sexo

Nos tempos atuais não parece mais se justificar a aposentadoria feminina cinco anos mais cedo. Isto porque já é bastante conhecido o seu tempo de sobrevida superior ao dos homens (MPAS, 2002).

Segundo o último censo demográfico do IBGE, a expectativa de vida das mulheres ao nascer é, ao menos, quatro anos maior do que os homens e a sobrevida média após os 60 anos possui resultados semelhantes. Do jeito que funciona hoje, com as mulheres contribuindo durante cinco anos a menos, o seu tempo como aposentada é consideravelmente superior ao dos homens em quase 10 anos, justamente pelo seu período de sobrevida maior.

¹³ O *SIMPLES* é uma forma simplificada das micro e pequenas empresas cumprirem suas obrigações tributárias. As empresas optantes por este tipo de tributação, recolhem a totalidade dos impostos e contribuições federais, inclusive previdenciárias, com um percentual do faturamento fixado por faixa (MPAS, 2002).

Desta forma, o gênero dos participantes do RGPS também é um fator preponderante que ajuda a desequilibrar o sistema.

RESUMO DO CAPÍTULO

Este capítulo abordou os diagnósticos críticos responsáveis pelo saldo negativo da Previdência Social brasileira. Iniciou procurando explicar as razões da baixa cobertura do sistema, sendo, posteriormente, exploradas as características assistencialistas do RGPS. O capítulo encerrou expondo as atuais distorções nas regras do regime sobre as contribuições compulsórias, os critérios de concessão de benefícios, e a sua aplicabilidade ao sistema brasileiro.

6. PROPOSTAS DE REFORMAS ESTRUTURAIS PARA O REGIME GERAL

Neste momento estão demonstradas sugestões estruturais práticas que levem ao melhor equilíbrio do Regime Geral de Previdência Social. Estão expostas reflexões sobre como minimizar o perfil assistencialista da Previdência Social, estímulos ao aumento da base de contribuintes e sugestões de acertos nas regras de contribuições e de concessão de benefícios.

Após a verificação dos pontos estruturais críticos que vigoram no Regime Geral e que colaboram diretamente para o seu desequilíbrio atual deve-se, nesse momento, procurar apontar medidas que seriam necessárias para corrigir as dicotomias existentes e que podem tornar novamente o RGPS equilibrado. Baseados nos pontos já citados, foram sugeridas algumas propostas de reformas não só na esfera das regras gerais do sistema, mas também englobando sua estrutura, o papel da Previdência Social dentro do universo da Seguridade Social e da sociedade como um todo.

As propostas possuem três frentes básicas que poderão, em alguns casos, obterem influências comuns. Primeiramente, estão expostas ações que visam a diminuir o perfil assistencialista da Previdência Social, procurando minimizar o caráter distribuidor do regime. Em seguida, encontram-se indicadas orientações objetivando o aumento da cobertura do sistema e, logo depois, medidas que racionalizem as contribuições compulsórias e as regras de concessão de benefícios.

Dessa forma, de início é primordial procurar se efetivar a determinação dos conceitos da Seguridade Social com real separação dos seus componentes – Previdência Social, Saúde e

Assistência Social – nos âmbitos das definições, das operações e do custeio (OLIVEIRA e BELTRÃO, 1994).

Conforme foi exposto anteriormente, algumas funções dos componentes da Seguridade Social, principalmente no que concerne a Previdência e Assistência, estão entrelaçados. É preciso valer-se plenamente dos seus conceitos e proporcionar independência na operacionalização deles. Deste modo, será possível melhor monitoramento de ambos e focar políticas mais eficientes de redistribuição.

É necessário ao RGPS, portanto, procurar se aproximar o máximo possível da função de seguro social. O assistencialismo por meio da Previdência Social não é a melhor maneira de se promover inclusão. Apesar do assistencialismo embutido no sistema brasileiro estar promovendo a retirada de uma enorme parcela da população da linha de pobreza neste momento, seu real aproveitamento sobre a parcela mais necessitada da população é discutível e tal procedimento pode ser realizado por um programa direto de assistência e distribuição de renda.

É bom ratificar que a retirada repentina dos benefícios previdenciários aos idosos que não contribuíram valores suficientes traria uma catástrofe em termos econômicos e sociais a muitas famílias e regiões que dependem destes aposentados. O que se deseja afirmar aqui é que esses benefícios que na realidade são assistenciais devem ser tratados como tal e não como Previdência Social, pois eles estão distorcendo e ajudando a desequilibrar o sistema.

Seguindo na mesma linha, quando se trata da questão do custeio, a folha de salários deve ser utilizada exclusivamente para o financiamento da Previdência Social. As outras ações da Seguridade Social devem ser financiadas por outras fontes tais como as já existentes atualmente sobre lucros, faturamento ou movimentação financeira (MPAS, 2002).

Entretanto, pelo perfil do mercado de trabalho atual e pela sua tendência futura¹⁴, é bastante improvável que a Previdência Social consiga se manter somente com as contribuições sobre folha. Uma parte das contribuições tem de vir de uma forma alternativa de maneira a compensar as mudanças estruturais do mercado.

Assim, é desejável que uma parte da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), do mesmo modo como já acontece na regra em vigor, seja destinada à Previdência Social. Essa contribuição, apesar de ser bastante cruel para o setor produtivo, possui a conhecida característica de ser de fácil coleta e de difícil sonegação, tornando-se uma confiável fonte de receita para o sistema. Somente no ano de 2005, segundo estatísticas da STN, as receitas advindas da CPMF foram da ordem de quase R\$ 29 bilhões das quais 21% são destinadas à Previdência Social. Ou seja, a receita do programa com esta contribuição neste ano foi de aproximadamente R\$ 6 bilhões (MPAS, 2002; REZENDE e CUNHA, 2002).

Uma solução à provável ocorrência de dupla contribuição por parte das empresas empregadoras formais, que já recolhem sobre a folha de seus funcionários, seria deduzir da cota patronal da Previdência Social o recolhimento devido de CMF. Este valor a ser deduzido incidiria sobre a cota das remunerações que ultrapassassem o teto previdenciário. Essa medida teria, dessa forma, a virtude de minimizar o negativo efeito dessa contribuição incidida sobre as empresas e os empregados formais, diminuindo de forma significativa os encargos previdenciários para estes mesmos agentes, bem como seria um estímulo direto à formalização dos que não se encontram em situação regular (MPAS, 2002).

Emendando nessa questão da formalização do trabalho, algumas questões fundamentais merecem especial atenção. É essencial para que se concretize um efetivo

¹⁴ O mercado de trabalho tal como concebido nos planos de Previdência Social passa por uma crise no mundo inteiro. Ocorre uma proporção cada vez menor de relações trabalhistas clássicas, ou seja, de trabalhadores empregados vinculados diretamente a uma empresa específica. Novas relações são cada vez mais comuns, como as de trabalhadores cooperativados, empreendedores, autônomos e até mesmo parceiros, sem necessariamente estarem vinculados a um acordo empregatício direto.

aumento da cobertura previdenciária, que se reveja a legislação trabalhista em vigor, de forma a diminuir as obrigações incorrentes nela, inclusive, em termos de contribuições previdenciárias.

Alguns setores mais sensíveis, em que o nível de informalidade do trabalho é maior, precisam de normas modernas que levem em consideração suas especificidades. São os casos, principalmente, dos setores agrícolas, dos prestadores de serviços autônomos e da construção civil. Essas normas deverão incluir não só estímulos à formalização, mas mais importante ainda, proporcionar desestímulos à informalidade por meio de medidas que englobem compensações tributárias, flexibilização das leis trabalhistas e das regras de contribuição, com preferência a estes setores mais afetados e instituídos de forma racional que levem ao efetivo aumento da base de contribuintes.

O subsistema da Previdência Rural é o mais sensível, pois praticamente todos os programas semelhantes do mundo apresentam desequilíbrios e altas necessidades de financiamento. De certo que mesmo ocorrendo aumento significativo do seu nível de cobertura, ainda assim o governo deverá efetuar aportes que cubram o saldo negativo e mantenham algum caráter assistencial. No entanto, não se justifica que o setor, no Brasil, apresente nível de autofinanciamento tão baixo, com menos de 5% das despesas geradas. (MPAS, 2002).

Aumentos no montante contribuído no setor são necessários e a uniformização das alíquotas dos produtores e das pessoas físicas é um bom começo para o alcance deste objetivo, pois não há nenhuma razão especial para que o setor tenha este tipo de privilégio sobre os outros. Da mesma forma como já sugerido aqui, para estimular o aumento da base de cobertura dos trabalhadores, estímulos às contribuições podem ser proporcionados por meio de deduções das contribuições patronais sobre o montante pago em CMF. No Livro Branco do MPAS (2002, p.89) sugere-se ainda que as deduções sobre a contribuição do empregador se

dessem sobre parte da contribuição do empregado, estimulando ainda mais a formalização devido à maior dedução quanto mais empregados registrados.

O setor de construção civil, outro com grau de cobertura menor que 20%, também necessita de maiores cuidados. O risco ocupacional é bastante alto e carrega grande variação de mão-de-obra, merecendo assim, uma institucionalidade própria. Néri (2003), com apoio do sindicato das indústrias do setor (SINDUSCON), sugere que pela intermitência dessa atividade, seja possibilitada a suspensão temporária dos contratos de trabalho. Segundo o autor, esta medida geraria um crescimento do nível de formalidade dos operários deste setor.

No caso dos pequenos empreendedores ou prestadores de serviços informais, também conhecidos como trabalhadores por conta própria, o nível de informalidade está no mesmo nível dos setores rural e de construção. Entretanto, poucas medidas estruturais podem ser feitas para aumentar o grau de cobertura devido ao seu tamanho e heterogeneidade.

Assim, qualquer ação a ser tomada será insuficiente para atingir níveis satisfatórios de participação destes trabalhadores, necessitando de maiores condicionantes gerenciais e conjunturais. No entanto, algumas medidas incrementais à legislação vigente podem ser tomadas para atingir-se o objetivo desejado. O MPAS (2002) defende a instituição de sorteios de prêmios para os contribuintes individuais, domésticos ou especiais que contribuam regularmente para o sistema. Essa medida, compartilhada por Néri (2003), não só incentiva a participação direta, como serve de canal de divulgação do Regime Geral para essa parcela da população.

Outras medidas incrementais que visem a aumentar a cobertura dos trabalhadores por conta própria seriam a possibilidade de descontos para as empresas sobre as contribuições devidas aos contribuintes que lhes prestem serviços, exigência de comprovante de regularidade de contribuições para o INSS no momento de concessão de licenças, inscrições

ou registros de atividades ou profissionais, investimentos na conscientização das pessoas sobre os direitos e deveres em relação ao sistema, além da importância deste programa para a sociedade (MPAS, 2002).

Sem reformas no sistema de concessão de benefícios, as iniciativas de diminuição da carga de contribuições sobre folha por parte da sociedade serão infrutíferas. É necessário paralelamente à diminuição da carga, se rever os critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria de modo a diminuir as despesas presentes e futuras do regime e reavaliar algumas renúncias previdenciárias que estejam inconsistentes (MPAS, 2002).

Para se evitar as aposentadorias mais precoces, é necessário como complementação à aposentadoria por tempo de contribuição, a instituição de uma idade mínima que pode ser em torno de 60 anos e revisto para cima décadas mais tarde. Nos casos onde as contribuições ultrapassarem o tempo de 35 anos, elas servirão para melhorar o cálculo do valor do benefício por meio do instrumento do fator previdenciário. Esta proposta já foi sugerida anteriormente, porém foi rejeitada na reforma de 1998.

Em apoio a essa proposta, do mesmo modo que ocorre na maioria dos países do mundo, deve-se estabelecer um vínculo de cessação de trabalho para concessão de benefício de aposentadoria, em ordem de procurar impedir o acúmulo de aposentadoria com renda de trabalho (MPAS, 2002).

Outra medida significativa é a avaliação e revisão dos critérios em que os setores são beneficiados com algum tipo de renúncia de contribuição previdenciária. Certos setores, mesmo que beneficiados, não conseguem obter maiores índices de cobertura e, dependendo das conclusões dessas avaliações, as renúncias podem ser revistas, incrementadas, modificadas e até mesmo cortadas. Exemplos de agentes beneficiados com baixo

autofinanciamento ou alto índice de sonegação são os clubes de futebol profissional e os empregadores rurais.

Finalmente, é desejável igualar-se os tempos de contribuição elegíveis a benefícios de aposentadoria e a idade mínima da aposentadoria por idade entre homens e mulheres e entre trabalhadores urbanos e rurais. Critérios de aposentadorias especiais em que a elegibilidade de benefícios ocorra mais cedo seriam vedadas somente às situações de atividades profissionais que causem danos à integridade física do trabalhador.

RESUMO DO CAPÍTULO

O presente capítulo visou sugerir algumas possíveis medidas que podem ser utilizadas objetivando solucionar os problemas estruturais críticos apresentados nesta pesquisa. No início foram sugeridas ações que minimizem o perfil assistencial do Regime Geral, com posterior exposição de medidas que aumentem a base de contribuição do sistema, sendo complementadas por mudanças nas regras de contribuição e concessão de benefícios.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Neste capítulo estão feitas algumas considerações englobando a pesquisa como um todo. Em linhas gerais, apresenta uma visão conclusiva da finalidade e da futura utilidade da pesquisa, deixando também algumas sugestões de novas pesquisas que complementem lacunas deixadas e respondam às novas perguntas criadas.

O conjunto de mudanças estruturais proposto nesta pesquisa de forma alguma possui a pretensão de resolver todos os problemas econômicos e financeiros do Regime Geral de Previdência Social em curto prazo, nem de encontrar a “solução ótima” para isto. Mas sim, apresentar uma alternativa dentre muitas outras que vêm surgindo no cenário nacional no intuito de corroborar com a melhoria da Previdência Social brasileira e da administração do setor público do país.

Sem dúvida que o principal objetivo aqui foi enriquecer um debate que já ocorre há bastante tempo a respeito do tema, de extrema importância no momento atual, e adicionar mais um ponto de vista à disposição da sociedade. Interessante também foi apontar uma direção possível para a resolução de problemas e, principalmente, ajudar a diagnosticar pontos críticos que devem ser corrigidos com grande urgência.

O certo é que, independentemente do novo modelo a ser aplicado, enormes obstáculos deverão ser enfrentados na implantação de reformas do sistema de Previdência Social. O Estado brasileiro, possuindo um perfil essencialmente paternalista, tenderá a encontrar muita resistência de correntes políticas favoráveis a sustentação do perfil assistencialista do programa. Ademais, algum nível de arbitrariedade sempre deverá ser aplicado nesse sentido, o

que implicará em setores da sociedade afetados direta ou indiretamente e pressões corporativistas para manutenção de direitos.

Logo, para o sucesso na implantação das reformas, um trabalho muito grande de conscientização da população deverá ser produzido. Dificilmente as barreiras serão quebradas sem um bom processo de divulgação de informações claras, tentando ao máximo abster-se de vieses ideológicos. Afinal, a Previdência Social é um bem público à disposição da sociedade que necessita da colaboração da coletividade para seu bom equilíbrio. Há de se tornar bem claro que reformar não significa a retirada de direitos, mas assegurá-los de forma duradoura para os aposentados de hoje e os de amanhã.

Importante observar também que, quando se fala de Previdência Social, os problemas se desenvolvem durante um longo período de tempo. Dessa forma, as soluções a serem propostas e aplicadas também requerem longos períodos de maturação para se acertarem e alcançarem os resultados planejados.

Evidentemente que todas as mudanças estruturais dessa natureza tendem a obter melhores êxitos sob suporte paralelo, além de correções gerenciais na administração do programa, de melhores ambientes conjunturais da economia e, principalmente, do mercado de trabalho. No caso de ocorrência destes fatores, o sistema possuiria enorme potencial de equilíbrio por muitos anos, procurando sempre a busca de sua perpetuidade.

Finalmente, os resultados deste estudo abrem a inúmeras novas questões acerca do problema. Como complemento a ele, podem ser desenvolvidas pesquisas que, entre outras coisas, demonstrem o impacto das medidas sugeridas aqui, exponham maiores especificações de mudanças nos diversos setores econômicos diagnosticados como problemáticos ao sistema, promovam o aprofundamento de análises de modelos previdenciários do mundo mais equilibrados que o modelo brasileiro, verifiquem de forma mais criteriosa a viabilidade de

reformas estruturais desta natureza sob o contexto político nacional, além de proporcionar o confronto de conteúdos com outros estudos de carácter semelhante.

RESUMO DO CAPÍTULO

Neste capítulo, foram expostas algumas considerações finais, mostrando aspectos conclusivos do objetivo e da finalidade desta pesquisa. Foram incluídas ainda algumas sugestões de novas pesquisas que complementem o conteúdo do estudo.

BIBLIOGRAFIA

BACEN (Banco Central do Brasil). **Dívida Líquida e Necessidade de Financiamento do Setor Público**. Brasília: BACEN, 1998. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?PUBDIVIDA>>. Acesso em 5 jun. 2005.

_____. **Finanças Públicas**: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à Política Econômico-Financeira. 4ª ed. Brasília: BACEN, 2004.

_____. Relatório Anual. **Boletim do Banco Central do Brasil**. Brasília: BACEN, vários anos.

BELTRÃO, Kaizô I., PINHEIRO, Sonoe S. e OLIVEIRA, Francisco E. B. de. **Populations and Social Security in Brazil**: an analysis with emphasis on constitutional changes. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. 36p. (Texto para Discussão, n.862).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 48/2005 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

_____. Decreto-Lei nº. 3.048, de 06 de maio de 1999.

_____. Lei nº 8.212 de 24.07.1991.

_____. Lei nº 8.213 de 24.07.1991.

CAMARANO, Ana A. **Envelhecimento da População Brasileira**: Uma Contribuição Demográfica. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. 26p. (Texto para Discussão, n.858).

CARVALHO, Ângela M. C. de. **A “Política” de Previdência e o Mito da Seguridade no Brasil**. Dissertação (mestrado) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas: Rio de Janeiro, 1995. 234f.

DALTON, Hugh. **Princípios de Finanças Públicas**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1980.

FARIAS, Pedro C. Limas de. A Seguridade Social no Brasil e os Obstáculos Institucionais à sua Implementação. **Cadernos ENAP**, n. 11. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana C. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. 2ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GUIMARÃES, Raquel R. de M. **Mudanças na Legislação Previdenciária e Evolução do Padrão de Desigualdade nos Benefícios de Aposentadoria**: Uma investigação a partir do método de decomposição da dinâmica por subgrupos de gênero. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2004.

HUJO, Kátia. Novos Paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.19, jun. 1999. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 21 jul. 2004.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Economia Informal Urbana**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, Vários anos. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 abr. 2006.

_____. **Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro, Vários anos. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 abr. 2006.

IYER, Subramaniam. **Matemática Atuarial de Sistemas de Previdência Social**, tradução do Ministério da Previdência e Assistência Social. Brasília. MPAS, 2002.

KASZNAR, Istvan K. Elementos Vitais da Previdência no Brasil, no Período 2000 / 2010: Uma Análise Sucinta. **Saúde e Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Prentice Hall, 2003. Cap.5.

_____. Existe Tamanho Ótimo para o Estado?. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol 34, no 2, mar/abr 2000, p. 179-82.

MESA-LAGO, Carmelo. **Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al Umbral Del Siglo XXI**. Serie Políticas Sociales. Santiago del Chile: CEPAL, jan. 2000.

MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social). **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS/GM, 2002.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2002** – Suplemento Histórico. <http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_02-A.asp>. Acesso em 01 jun. 2006.

_____. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, Vários anos. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05-A.asp>. Acesso em 01 jun. 2006.

MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. **Public Finance in Theory and Practice**. Nova York: McGraw Hill, 1973.

- NÉRI, Marcelo C. **Cobertura Previdenciária: Diagnósticos e Propostas**. Brasília: MPAS, 2003.
- NUÑES, Jairo e ESPINOSA, Silvia. Asistencia Social en Colombia: Diagnósticos y Propuestas. **Documento CEDE 2005** (Edición Eletrónica), nº 42, jul. 2005. Disponível em: <<http://economia.uniandes.edu.co/documentocede2005-42.htm>>. Acesso em 01 jun. 2006.
- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). **Estudos Econômicos da OCDE: Brasil 2000-2001**. Trad. Joaquim Oliveira Martins. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco E. B. de. **Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social**. Rio de Janeiro: IPEA, 1992.
- OLIVEIRA, Francisco E. B. de, BELTRÃO, Kaizô I. Seguridade Social no Brasil: uma Proposta de Reforma. **Policy Paper**, nº 15. São Paulo: ILDESSES, 1994. 20p.
- OLIVEIRA, Francisco E. B. de, BELTRÃO, Kaizô I e DAVID, Antonio C. de A. **A Dívida da União com a Previdência Social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 14p. (Texto para Discussão, n.638).
- OLIVEIRA, Francisco E. B. de, BELTRÃO, Kaizô I. e PASINATO, Maria T. de M. **Reforma Estrutural da Previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 39p. (Texto para Discussão, n.690).
- ORNÉLAS, Waldeck. O Desafio da Previdência Social. **Saúde e Previdência: Desafios para a gestão no próximo milênio**. São Paulo: Makron Books, 2001. Introdução.
- PINHEIRO, Vinícius C. Balanço da Reforma da Previdência Social no Brasil (1998-2001). **Saúde e Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Prentice Hall, 2003. Cap.5.
- RESENDE, Fernando A. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001
- RESENDE, Fernando A. e CUNHA, Armando S. M. da. **Contribuintes e Cidadãos: compreendendo o orçamento federal**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RODRIGUES, Flávio M. **Previdência numa Perspectiva Histórica**. São Paulo: Prentice Hall, 2003.
- ROSS, Steven D. O Comportamento Econômico dos Idosos Brasileiros: evidências a partir de um modelo logit multinomial IN: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, 16, 2006, Caxambu, **Anais...** Campinas: ABEP, 2006.

SCHERMAN, K. G. O Debate da Reforma da Previdência Social: em busca de um novo consenso. **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários**. Brasília: MPAS, 2000. Introdução.

SIMONSEN, Mario H. **Dinâmica Macroeconômica**. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1983.

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Estatísticas do Tesouro Nacional**. Brasília, vários anos. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp>>. Acesso em 01 jun. 2006.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.