

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 508

REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira^{*}

Kaizô Iwakami Beltrão^{**}

Mônica Guerra Ferreira^{***}

Rio de Janeiro, agosto de 1997

^{*} Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

^{**} Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE.

^{***} Estatística e bolsista ANPEC/PNPE na Diretoria de Pesquisa do IPEA.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Fernando Rezende

Diretoria

Claudio Monteiro Considera

Luís Fernando Tironi

Gustavo Maia Gomes

Mariano de Matos Macedo

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - ASPECTOS CONCEITUAIS DA SEGURIDADE SOCIAL	4
2.1 - Definições e Conceitos Básicos	4
2.2 - Componentes da Seguridade Social	4
3 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL	6
4 - DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	13
4.1 - Problemas de Equilíbrio Econômico-Financeiro	13
4.2 - Evolução dos Contribuintes e Beneficiários do Sistema	13
4.3 - Evolução da Relação entre Contribuintes e Beneficiários	14
4.4 - O Aumento das Alíquotas de Contribuição	16
4.5 - Composição da Receita da Seguridade	16
4.6 - Composição da Despesa da Seguridade	19
4.7 - Os Sintomas dos Desequilíbrios	20
4.8 - A Previdência Social e o Salário Mínimo	22
4.9 - A Previdência do Funcionalismo Público	23
4.10 - Fatores Conjunturais e Estruturais	26
4.11 - Fatores Conjunturais	26
4.12 - Fatores Estruturais	27
4.13 - Do Lado da Receita	27
4.14 - Do Lado da Despesa	28
4.15 - A Aposentadoria por Tempo de Serviço	28
4.16 - Fatores Gerenciais	39
5 - EVOLUÇÃO E DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA PRIVADA	42
5.1 - Marco Conceitual e Legislativo	42
5.2 - Evolução da Legislação	43
5.3 - Evolução Financeira	
5.4 - Volume de Ativos	45
5.5 - Aplicação de Recursos	46
6 - PROJEÇÕES DE DESEMPENHO FUTURO	48
6.1 - Projeções Demográficas	48
6.2 - Projeções Econômico-Financeiras	52
7 - ALTERNATIVAS DE REFORMA — EXPERIÊNCIAS NO MUNDO	54
7.1 - Capitalização em Conta Individual	54
7.2 - Capitalização Parcial	62
7.3 - Capitalização Virtual	62
8 - A PROPOSTA DE AJUSTE DO GOVERNO E SUA EVOLUÇÃO	63
8.1 - Aspectos Técnicos	63
8.2 - Aspectos Políticos	65
9 - O CAMINHO ADIANTE	67
BIBLIOGRAFIA	69

ABSTRACT

The text presents a conceptual framework for a logical the discussion of the various issues. A diagnostic of the Brazilian social insurance (general and special systems) emphasizes the “symptoms” as well as the conjunctural, managerial and structural causes of the problems detected. General Social Insurance system future economic results for the period 1997/2030 are then derived from demographic projections and macro-economic scenarios. Social insurance reforms in other countries are briefly analyzed as input for the design of solutions for the problems presented. Finally, the government recent proposals for adjustment are discussed in their technical and political aspects.

1 - INTRODUÇÃO

A reforma do sistema de seguridade, entendida como o conjunto de programas de previdência, saúde e assistência social, insere-se em um contexto de rápidas e violentas transformações mundiais nos campos demográfico, econômico, político-institucional e social. Nos países ocidentais em geral, e no Brasil em particular, a dinâmica demográfica tem-se caracterizado por uma rápida queda da fecundidade, aliada a crescentes valores de expectativas de vida na data da aposentadoria. Em nosso país, por exemplo, a taxa de fecundidade total — número de filhos vivos tidos por mulher durante o ciclo reprodutivo — caiu de cerca de seis filhos/mulher na década de 50 para cerca de três filhos, na década de 80, provocando um acelerado envelhecimento da estrutura etária da população. Por outro lado, a alteração das estruturas familiares, com o progressivo desaparecimento da família estendida e a maciça entrada das mulheres na força de trabalho, modifica o panorama de demandas de proteção social, ao mesmo tempo em que exige a revisão dos próprios conceitos que norteiam a estruturação dos planos de benefício. Surgem novas formas de emprego: o trabalho autônomo, a terceirização e as profissões não-convencionais são alguns fenômenos que alteram profundamente o conceito de relação de emprego. Também as tecnologias poupadoras de mão-de-obra são uma constante em um mundo de mercados competitivos e globalizados.

No campo econômico, o desemprego estrutural é um problema crônico, para o qual não há uma clara solução no horizonte. Embora o Brasil tenha taxas relativamente baixas de desemprego aberto, a informalização e possivelmente o subemprego são extremamente elevados no mercado de trabalho. Os altos encargos incidentes sobre salários no mercado formal fazem com que as empresas brasileiras tenham custos totais de mão-de-obra relativamente elevados, mesmo com baixos salários. Como consequência, reforça-se a tendência à informalização e perde-se competitividade dentro do contexto regional e mundial. Por outro lado, a pressão econômica força indivíduos a aceitarem empregos abaixo de sua qualificação. Uma vez empregados fica-lhes mais difícil procurar um emprego adequado.

A seguridade é um Estado dentro do Estado. Como mostra a Tabela 1, o orçamento da seguridade social em 1995 foi maior do que o próprio orçamento fiscal.

O Brasil ainda convive com uma estrutura de proteção social herdada em grande parte do Estado Novo. Do imposto sindical obrigatório até o sistema de Previdência Social rígido, abrangente e centralizado, é o Estado que dita as regras e que, em muitos casos, executa diretamente os serviços. A partir da década de 40 o Brasil adotou um modelo onde o Estado era a peça central deste mecanismo. Apesar das variantes quanto à modalidade, era sempre o Estado que determinava o quanto poupar e onde aplicar os recursos extraídos da sociedade. Desde os antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), passando pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e pelo Programa de Integração Social

(PIS)/Programa de Amparo ao Servidor Público (Pasep) e chegando ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o esquema de poupança compulsória é uma constante no financiamento das políticas sociais, gerando recursos cuja aplicação encontra-se sob controle estatal.

Tabela 1
Participação na Carga Tributária Global dos Diferentes Níveis de Governo:
Brasil — 1989/95

(Em % do PIB)

Nível de governo	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
União	14,8	18,9	15,5	16,5	16,2	19,4	20,91
Orçamento fiscal	7,4	9,3	7,0	9,2	7,6	8,5	9,57
Seguridade*	7,4	9,6	8,5	7,3	8,6	10,9	11,34
Estados	6,5	8,3	7,3	7,4	6,9	7,7	n.d.
Municípios	0,6	1,0	1,1	1,2	4,1	1,4	n.d.
Total	21,9	28,2	23,9	25,1	27,2	28,5	n.d.

Fontes: IBGE (Contas nacionais), MEFP/DRF e Confaz.

* Inclui Finsocial, contribuição sobre o lucro e PIS/Pasep.

n.d.: não-disponível.

O Estado, como gestor da poupança alheia, teve desempenho catastrófico. Já há muito tempo, os recursos de alguns dos antigos IAPs — que operavam com reservas capitalizadas — foram aplicados em projetos de interesse essencialmente político, com escassa possibilidade de retorno econômico. Pelo mesmo ralo também escoaram os recursos do FGTS e existem riscos de que o mesmo aconteça com o FAT. O modelo de formação e uso da poupança pelo Estado está exaurido já faz algum tempo. **Foram-se os ativos, restando um vasto passivo para administrar sob a forma de promessas de direitos de difícil concretização.**

A perspectiva parece desanimadora, mas também aí surge a oportunidade ímpar de repensar o modelo. O Brasil necessita urgentemente de novos mecanismos de financiamento de seu processo de desenvolvimento que nos permitam entrar com pé direito no próximo milênio recuperando, fortalecendo e democratizando os mecanismos de formação de poupança. É aí, justamente, que entra a reforma da previdência, ou a questão mais geral das políticas sociais.

A previdência oficial brasileira opera exclusivamente no chamado regime de repartição simples, ou seja, sem recursos capitalizados. Os contribuintes ativos de hoje pagam pelos inativos de hoje, na esperança de que novas gerações de contribuintes venham a fazê-lo quando passarem para a inatividade. Esta adoção do regime de repartição é quase uma constante dos países ocidentais. Assim é o sistema básico nos Estados Unidos, na Alemanha, na França, na Espanha e até em alguns países do Oriente, como o Japão. A diferença é que todos eles têm uma reserva capitalizada que serve de colchão amortecedor para o futuro do sistema. Tirando-se a moda chilena do regime básico em capitalização individual — uma caderneta de poupança compulsória — ao qual aderiram alguns países da América

Latina (Argentina, México, Uruguai, Peru e Colômbia), a experiência capitalizada é a exceção, e não a norma.

De volta ao Brasil, o problema principal não é a opção entre um regime de repartição e outro de capitalização. Afinal, mesmo no regime chileno, há um benefício mínimo garantido pelo Estado com fundos fiscais, caso o indivíduo não consiga capitalizar recursos suficientes em sua conta individual para custear uma renda mínima durante a inatividade. Lá também o custeio dos benefícios por invalidez e por acidentes de trabalho se dá fora do regime capitalizado. **A questão central é qual o limite de intervenção do Estado¹ sobre o sistema previdenciário (básico-compulsório, estatal, centralizado e, provavelmente, operando em regime de repartição) e seus reflexos sobre as decisões de poupança e investimento das famílias.**

Começemos com a análise dos casos extremos: a linha de corte fixada em zero salário mínimo e, por oposição, uma linha que abranja toda a massa salarial. Na primeira situação, simplesmente não haveria sistema compulsório, relegando a cada família a decisão de quanto e como poupar e onde aplicar os resultados da poupança. Este é, a nosso ver, o sistema liberal, proposto por aqueles que não conhecem teoria econômica. O caso da previdência é aquele no qual as decisões de poupança e investimento são tomadas a curto prazo embora haja um prazo muito longo de espera para o retorno dos investimentos. São ocasiões complexas e envolvem o conhecimento de informações muitas vezes insuficientes para um processo racional de tomada de decisão. Eventuais erros neste processo individual são irreversíveis e suas conseqüências podem ser catastróficas. As pessoas de baixa renda, por terem uma pequena propensão a poupar, podem chegar à idade da inatividade necessitando de um auxílio estatal. Esses motivos determinam a necessidade de algum nível de proteção compulsória.

No outro extremo tem-se um modelo de cobertura total em todo o espectro de rendimentos. As desvantagens são igualmente claras. Basta imaginar um sistema onde o Estado garanta integral reposição de todo o salário (renda) em toda e qualquer eventualidade. Neste sistema, os incentivos para poupar são nulos: por que poupar se tudo está absolutamente garantido? A lógica de renunciar ao consumo presente como forma de garantir uma renda na inatividade faz pouco sentido. Seria também um sistema extremamente caro e com altíssimas margens de evasão quando operado em repartição. Este sistema custeado por contribuições sobre folha reduziria insuportavelmente o rendimento líquido dos trabalhadores, ou encareceria o custo de contratação da mão-de-obra, ou ambos. De qualquer forma, o efeito sobre a poupança dos agentes econômicos seria funesto. A previdência social brasileira aproxima-se deste último caso. O padrão de

¹Definido como a linha de corte salarial acima da qual o Estado não intervém.

distribuição salarial faz com que o limite de 10 salário mínimo seja elevado, deixando muito pouco espaço para a formação de poupança.²

Qual seria a solução razoável? As questões são complexas pois envolvem a redefinição integral do plano de benefícios e de custeio da previdência e da seguridade social como um conjunto, lastreada em critérios básicos como o equilíbrio financeiro futuro do sistema, as possibilidades de financiamento da transição, efeitos sobre poupança e viabilidade política. São esses os desafios que a construção de um novo modelo de seguridade social trazem para o Brasil, na perspectiva de retomada do processo de desenvolvimento econômico.

2 - ASPECTOS CONCEITUAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

2.1 - Definições e Conceitos Básicos

Como em qualquer campo do conhecimento, a fixação de conceitos básicos é vital à discussão dos problemas. Muito mais do que um formalismo, a tentativa de explicitação do arcabouço conceitual sobre o qual se fundamenta a seguridade social pretende levar à reflexão sobre seus problemas estruturais.

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

2.2 - Componentes da Seguridade Social

Mesmo levando-se em conta a natural diversidade de modelos, a grande maioria dos programas de seguridade social existentes é integrada por três componentes básicos:

a) O seguro social, também conhecido como previdência social, constituído por um programa de pagamentos em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação parcial/total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo. A clientela é usualmente restrita aos “segurados” e os benefícios guardam alguma proporcionalidade com as contribuições.

² Muitos argumentam que a elevada concentração de renda e o baixo valor real do salário mínimo no Brasil têm sido apontados como motivos para a manutenção deste limite. No entanto, cerca de 84% dos assalariados formais ganham menos de 10 salários mínimos no Brasil (Dados da Rais 92).

É fundamental ressaltar que, tecnicamente, em um "seguro puro", o valor presente esperado das contribuições iguala o valor presente esperado dos benefícios para cada participante. No outro extremo da escala encontra-se a assistência social. Nela a contribuição e o benefício são absolutamente desvinculados. O que caracteriza o seguro social é que, não deixando de ser um seguro, não o é de forma estrita ou pura, sendo admissível algum grau de redistributividade. Mesmo assim, é importante ter-se em vista que o objetivo fundamental do seguro social é a reposição da renda do trabalhador (ou, mais genericamente, do segurado). O objetivo redistributivo, hoje, geralmente é de caráter nitidamente secundário.

b) A saúde, entendida como o conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, que visa à prevenção e à cura dos agravos ao bem-estar físico e mental do indivíduo, de seus dependentes, bem como da comunidade em geral. Dependendo do sistema em particular, a clientela pode ser restrita a determinados grupos populacionais, sujeita a atributos tais como vínculo contributivo, condição de domicílio e/ou laboral, idade etc.

c) A assistência social, integrada por programas de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens **in natura** e de prestação de serviços, dirigidos a uma clientela de caráter residual cujo único critério seja a necessidade, sem que estes necessariamente incluam o vínculo contributivo. No caso de benefícios em dinheiro, estes raramente guardam relação com os padrões prévios de renda do grupo populacional a que se destinam.

Apesar da inter-relação existente, de forma proposital ou fortuita, entre os vários componentes da seguridade social e dos vários atores públicos e privados, apenas para facilidade de análise e discussão, bem como visando à padronização de nomenclatura, muitas vezes recorre-se a uma divisão ainda mais fina dos programas.

Assim, o seguro social é usualmente subdividido em:

a) seguro social básico ou previdência social básica, compreendendo aqueles benefícios em dinheiro e demais programas (reabilitação profissional, aconselhamento etc.) cuja finalidade é a de proporcionar ao indivíduo e a seus dependentes as condições socialmente definidas como indispensáveis à sua manutenção quando da perda da capacidade laborativa; e

b) seguro social complementar ou previdência complementar, cujo objetivo é, como o próprio nome indica, complementar os benefícios e serviços do seguro social básico.

É importante notar que o caráter subjetivo do que é básico e do que é complementar deixa esta definição ao processo político, que, por sua vez, deve espelhar teoricamente a escala de valores de cada sociedade. Finalmente, o termo "complementar" não significa, necessariamente, que os valores dos benefícios deste programa devam estar vinculados aos valores dos benefícios da previdência

básica. Complementar significa, nesse contexto, apenas aquilo que se adiciona ao benefício básico.

A previdência social complementar, por sua vez, é geralmente subdividida em:

a) previdência complementar aberta, destinada a uma clientela de caráter geral, sem qualquer outra exigência a não ser a adesão ao plano através do aporte regular das contribuições requeridas. Embora condições especiais possam ser oferecidas a certos grupos, a vinculação é de caráter individual; e

b) previdência complementar fechada, destinada a grupos restritos: empregados de determinada(s) empresa(s), membro(s) de determinado(s) sindicato(s) etc.

Embora a saúde possa também ser subdividida em várias categorias (saneamento, atenções ambulatoriais e hospitalares, educação sanitária), conforme o seu objetivo ou de acordo com a forma de prestação de serviços (prestação direta de serviços, medicina de grupo, seguro saúde etc.), para os fins do presente estudo, consideramos desnecessária esta partição mais detalhada. A assistência social enquadra-se no mesmo caso.

3 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL

O sistema de seguridade social brasileiro, desde sua fase embrionária até nossos dias, experimentou considerável evolução, ora como fruto de conquistas políticas no contexto democrático, ora como fruto da ação paternalista e autoritária do Estado. As recentes crises pelas quais atravessa o sistema previdenciário-assistencial, se, por um lado, intranquilizam a população, por outro, apresentam o aspecto extremamente positivo de ensejar o debate de algumas questões antes mantidas dentro dos estreitos limites da burocracia estatal.

As medidas mais antigas no campo da previdência social no Brasil remontam ao período colonial. Naquele período foram criadas as primeiras instituições de caráter assistencial, como a Casa de Misericórdia de Santos (1543). Mais adiante, à época do Império, pode-se identificar mais alguns antecedentes do atual sistema nos montepios civis e militares e em outras sociedades beneficentes.

Em termos mais abrangentes, a primeira medida de proteção social que se conhece é a Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919. Essa lei estabelecia o seguro de acidentes de trabalho, tornando obrigatória a indenização, por parte do empregador, dos acidentes ocorridos na execução do trabalho.

Todavia, a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923) pode ser considerada, efetivamente, o ponto de partida do sistema previdenciário brasileiro. Esta lei determinava a criação de caixas de aposentadorias e pensões nas empresas ferroviárias existentes na época. Cada empresa possuía uma caixa destinada a amparar seus empregados na inatividade. Ela marcava o início da fase

de vinculação por empresa, caracterizada pelo pequeno número de segurados — algumas vezes o mínimo indispensável para o funcionamento nos moldes adotados — e pela multiplicidade de instituições. A administração das caixas era feita por um colegiado, composto, em partes iguais, por representantes dos empregados e dos empregadores, sem a participação do Estado. No decorrer das décadas de 20 e 30 o sistema foi estendido a empresas de diversas categorias profissionais, chegando a existir 183 caixas em 1937.

A partir de 1930, as classes assalariadas urbanas passaram a ter maior peso no cenário político econômico do país. Foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e a previdência social passou a merecer maior atenção por parte do Estado. Como o pequeno número de segurados proporcionava recursos insuficientes para o funcionamento das caixas em moldes estáveis, foi necessário imprimir uma mudança de orientação ao sistema.

Começou então uma nova fase, em que a vinculação passou a ser feita pela categoria profissional. Foram criados os institutos de aposentadorias e pensões e a cobertura previdenciária foi estendida à virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e a boa parte dos trabalhadores autônomos. O Estado, que até então mantivera-se afastado da administração dos sistemas, assumiu mais estreitamente a gestão das novas instituições, escolhendo e nomeando seus presidentes [ver Leite e Velloso (1963) e Leite (1978)].

A primeira instituição de âmbito nacional a seguir os novos critérios foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM). Criado em 29 de junho de 1933, abrangia os trabalhadores de todas as empresas que exerciam atividades de marinha mercante no país. Em 1934, foram criados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores. As duas últimas, apesar de serem denominadas caixas, eram também instituições de caráter nacional. Em 1936, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi), instalado somente a 3 de janeiro de 1938. Também em 1938, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café passou a ser chamada de Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (Iaptec) e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores foi transformada em Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (Iape), incorporado em 1945 ao Iaptec.

Embora os institutos proporcionassem cobertura a uma grande parcela dos trabalhadores urbanos, as disparidades entre os planos de benefícios oferecidos por cada um deles permaneceram motivadas principalmente pelas diferenças na capacidade financeira de cada instituição. Como a contribuição era feita tendo como base o salário dos empregados, os institutos que representavam categorias de profissionais mais abonadas obtinham maiores recursos.

Em 1945 se tentou corrigir esse tipo de distorção com a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), órgão que unificaria as instituições previdenciárias existentes e centralizaria o seguro social de toda a população ativa no país. No entanto, o governo empossado em 1946 tornou sem aplicação o crédito para a sua instalação e o ISSB não foi implementado.

A primeira medida correta para diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais, em decorrência da forma pela qual a previdência social brasileira estava implantada, foi a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), em 26 de agosto de 1960. Essa lei tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional, e sua grande importância reside no fato de haver uniformizado as contribuições e os planos de benefícios dos diversos institutos. Com sua aprovação a cobertura previdenciária foi estendida aos empregadores e aos trabalhadores autônomos em geral, incluídos a partir de então como segurados obrigatórios.

Decorridos seis anos da promulgação da Lops, a unificação institucional foi efetivada através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) em 21 de novembro de 1966. O novo órgão, instalado no princípio do ano seguinte, reuniu em uma mesma estrutura seis institutos de aposentadoria e pensões até então existentes (Iapi, IAPB, IAPC, IAPM e Iaptec).

Quase concluída a expansão da cobertura previdenciária aos trabalhadores urbanos — a única exceção eram os empregados domésticos —, faltava estendê-la aos trabalhadores rurais. No decorrer da década de 60 foram feitas duas tentativas neste sentido: em 1963 e 1969 foram criados, respectivamente, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural e o Plano Básico. O último, destinado inicialmente a amparar os trabalhadores da agroindústria canavieira, foi depois estendido a outras atividades rurais. Nenhuma dessas iniciativas atingiu seus objetivos de maneira satisfatória, e a inclusão efetiva dos trabalhadores rurais no sistema previdenciário só se concretizou com a aprovação da Lei Suplementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que extinguiu o Plano Básico e criou, em seu lugar, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró-Rural).

O processo de expansão da cobertura previdenciária às categorias marginalizadas foi concluído no decorrer da década de 70, com as seguintes medidas: inclusão dos empregados domésticos (1972); regulamentação da inscrição de autônomos em caráter compulsório (1973); instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos não-segurados (1974); e extensão dos benefícios de previdência e assistência social aos empregadores rurais e seus dependentes (1976). Dessa forma, a previdência passou a abranger a totalidade das pessoas que exerciam atividades remuneradas no país.

Em 1974, através do desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que veio a responder pela elaboração e execução das políticas de previdência, assistência médica e social.

A criação do MPAS representou mais um marco significativo na evolução da previdência social brasileira. Com a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), em 1977, cada função do sistema passou a ser exercida por um órgão determinado. Para tanto, algumas entidades foram criadas e outras já existentes tiveram suas funções redefinidas. Ao INPS foi atribuída exclusivamente a parte referente à manutenção e à concessão de benefícios. A prestação de assistência médica, tanto aos trabalhadores urbanos quanto aos trabalhadores e empregadores rurais, ficou a cargo do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), autarquia criada especialmente para esse fim. Outra autarquia, o Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), surgiu com a finalidade específica de promover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema. A assistência social às populações carentes ficou sob competência da Legião Brasileira de Assistência (LBA), já com suas atribuições devidamente reformuladas. Além dessas entidades, integravam o Sinpas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) e a Central de Medicamentos (Ceme).

Em agosto de 1987, através do Decreto-Lei nº 2.351, o governo instituiu o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência. Esta medida afetava a previdência social duplamente: do lado das despesas, desvinculava o comportamento dos benefícios do salário mínimo e, do lado das receitas, igualmente desvinculava do salário mínimo as faixas do salário-contribuição dos segurados, que passaram a referir-se ao Salário Mínimo de Referência.

Em 1988, a LBA e a Funabem são desvinculadas do Ministério da Previdência e Assistência Social e passam a fazer parte do Ministério da Habitação e Bem-Estar Social. No ano seguinte, nova mudança, desta vez para o Ministério do Interior.

No mesmo ano, com a promulgação da nova Constituição, a seguridade social passa a ser caracterizada como "um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social". A Constituição introduziu substanciais inovações, estabeleceu como princípios básicos a universalização, a equivalência de benefícios urbanos e rurais, a seletividade na concessão, a irredutibilidade do valor das prestações, a equanimidade no custeio, a diversificação da base de financiamento, descentralização e participação de trabalhadores na gestão, avançando no sentido de conceituar a seguridade social como um contrato social coletivo, integrante do próprio direito de cidadania, onde benefícios seriam concedidos conforme a necessidade e o custeio seria feito segundo a capacidade de cada um.³

³Tipicamente, uma idéia que se assemelha ao conceito de assistência social. Para uma discussão mais aprofundada da questão conceitual, ver Oliveira *et alii* (1992).

A questão que envolvia a capacidade de a previdência financiar os novos direitos previdenciários foi objeto de acalorada discussão durante o período que se segue à aprovação da Constituição até a publicação das Leis nºs 8.212 e 8.213 (Plano de Custeio e Organização da Seguridade), o que só aconteceu em 1991. Argumentava-se, sobretudo, que a crise da previdência (acrescida com as novas responsabilidades expressas na Constituição) prendia-se a um esgotamento do padrão de financiamento adotado até então.

Com o Governo Collor, em março de 1990, o Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto e suas atribuições divididas. As áreas assistencial e de saúde passaram respectivamente para os Ministérios da Ação Social e da Saúde e a da previdência foi incorporada sob a forma de Secretaria Nacional no então recém-criado Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS). Outras alterações institucionais compreenderam a criação do Instituto Nacional de Seguro Social, autarquia federal vinculada ao MTPS, mediante a fusão do INPS e do Iapas, e o deslocamento do Inamps para o MS.

Em 24 de julho de 1991, o Presidente da República sancionou as Leis nºs 8.212 e 8.213. A primeira, dispondo sobre a organização da seguridade social, instituía o Plano de Custeio; a segunda dispunha sobre os Planos de Benefícios.

Em relação à regulamentação anterior, o novo plano de benefícios introduziu várias modificações, das quais vale destacar:

- a)** os riscos cobertos pela previdência, bem como os valores mínimos e máximos dos benefícios concedidos, passam a ser iguais para todos os contribuintes do sistema, desaparecendo assim as desigualdades decorrentes do plano anterior, que discriminava a população urbana da rural;
- b)** a concessão de pensão também ao homem em caso de morte da esposa segurada (já previsto na Constituição, mas só regulamentada nesta lei);
- c)** introdução da aposentadoria proporcional à mulher (idem);
- d)** redução da idade, para concessão de aposentadoria por velhice, do trabalhador rural do sexo masculino de 65 anos para 60 anos (idem);
- e)** concessão de aposentadoria por velhice à mulher trabalhadora rural aos 55 anos (idem); e
- f)** extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário-família, que não se aplica ao trabalhador doméstico e ao segurado trabalhador avulso.

Poucos meses depois de sancionar os Projetos de Lei nºs 8.212 e 8.213, o Executivo apresentou uma proposta de reforma da seguridade social para ser discutida pelos vários setores representativos da sociedade. Esta proposta, formada

por um conjunto de projetos, alterava substancialmente o conteúdo dos projetos de lei, recém-sancionados, abrangendo vários aspectos da organização do sistema, da base de financiamento e do leque de riscos cobertos.

Pela proposta, a previdência social pública seria composta de dois planos de benefícios: um plano geral e compulsório abrangendo os segurados da previdência social, garantindo os mesmos benefícios (exceto aposentadoria especial com referência específica em outro projeto) até então vigentes e limitando o seu valor máximo ao correspondente a cinco salários mínimos; e um plano complementar, facultativo a todos os segurados do plano geral que desejassem complementar o valor dos seus benefícios.

A previdência complementar privada incorporaria, além das entidades fechadas e abertas de previdência privada, as federações, sindicatos e associações profissionais que instituíssem e mantivessem planos de cobertura.

Propunha também a criação do Instituto de Previdência do Servidor Público, que passaria a administrar o Plano de Previdência dos Servidores Cíveis da União, das autarquias (inclusive daquelas em regime especial) e das fundações públicas federais.

Além disso, instituía o seguro de riscos sociais (SRS). Este seguro cobriria os acidentes de trabalho, as enfermidades profissionais e comuns, com filiação obrigatória de todos os trabalhadores. A proposta do governo, entretanto, foi engavetada, em função dos vários eventos políticos envolvendo a previdência que caracterizaram o período.

Em janeiro de 1992, após grande polêmica em torno do pagamento dos 147% aos aposentados e da substituição do Ministro do Trabalho e Previdência Social, foi criada pela Câmara dos Deputados uma Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, visando a um diagnóstico da situação e elaboração de novas propostas para discussão.

Através da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, novas reformulações na área ministerial têm lugar com o governo interino de Itamar Franco. O MTPS desmembra-se em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social. Este último passa a incorporar o INSS, enquanto o Ministério da Ação Social ganha novo nome, Ministério do Bem-Estar Social.

Em 7 de dezembro de 1993 promulga-se a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) — Lei nº 8.742 — que, dentre outros dispositivos, estabelece:

a) garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família;⁴ e

b) pagamento de auxílio por nascimento (auxílio natalidade⁵) ou morte (auxílio funeral), também no valor de um salário mínimo, às famílias com renda **per capita** inferior a 1/4 de salário mínimo.

Ainda em termos de política de assistência social, o Governo Fernando Henrique toma as seguintes medidas principais:⁶

a) extinção da LBA e da CBIA; e

b) criação do Programa Comunidade Solidária que, através da articulação dos diversos níveis de governo e da sociedade civil, formula e executa a política assistencial.

Em 30 de janeiro de 1995, através da Medida Provisória nº 866 (e suas reedições), a função de assistência social volta à esfera do Ministério da Previdência, agora novamente denominado Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

No que se refere à legislação acidentária, a principal inovação foi introduzida pela Lei nº 9.032/95 que equipara os benefícios decorrentes do acidente de trabalho aos demais, independentemente, portanto, dos fatores que causaram a perda da capacidade laborativa.

As Tabelas 2 e 3 dão uma visão sintética da evolução institucional recente da proteção social no Brasil.

⁴A mesma lei estabelece que o critério de necessidade é renda familiar **per capita** inferior a 1/4 do salário mínimo. O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou uma resolução para a elevação deste limite para um salário mínimo.

⁵O auxílio natalidade foi um benefício previdenciário.

⁶Tramitam no Congresso várias propostas de criação de programas de “renda mínima”, com destaque para as iniciativas do senador Eduardo Suplicy (PT/SP).

Tabela 2
Evolução da Previdência Social Brasileira (Institucional)

Década	Característica	Evento
20	Vinculação da empresa	-Lei Eloy Chaves 1.923.
30	Vinculação pela categoria profissional	-Início da fusão das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). -Criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP).
60	Unificação institucional	-Lei Orgânica da Previdência Social (Lops). -Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).
70	Universalização	-Criação do Pró-Rural. -Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). -Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas).
80	Constituição de 1988	-Equiparação dos benefícios urbanos e rurais. -Diversificação da base de financiamento: inclusão do lucro e faturamento. -Conceito integrado de seguridade. -Piso unificado igual a um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais.

Tabela 3
Evolução da Previdência Social Brasileira (População Abrangida)

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

4 - DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

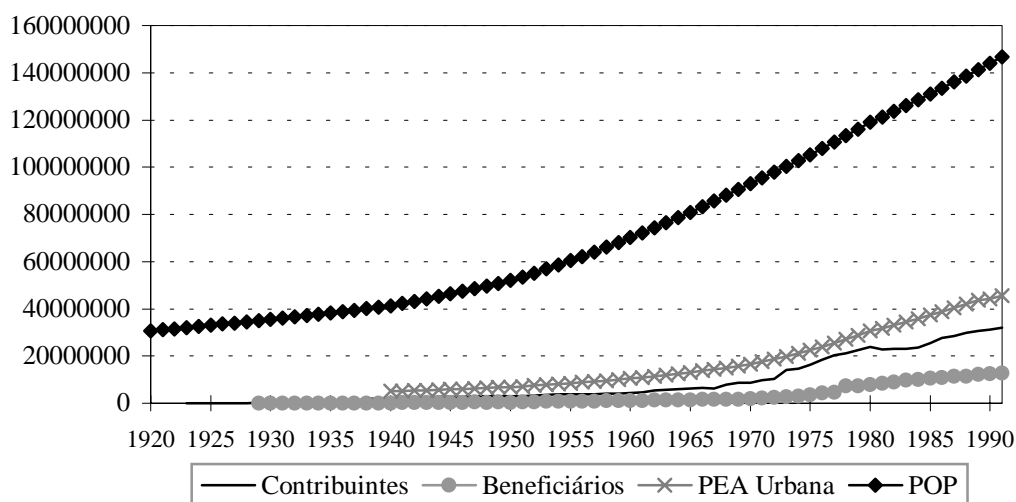
4.1 - Problemas de Equilíbrio Econômico-Financeiro

4.2 - Evolução dos Contribuintes e Beneficiários do Sistema

Entre 1923 e 1990 houve forte crescimento dos componentes do sistema (ver Gráfico 1). A população economicamente ativa (PEA) urbana passou de cerca de cinco para 45 milhões de pessoas entre 1940 e 1990. O número de contribuintes,

no entanto, cresce relativamente pouco até 1967, intensificando seu crescimento a partir desta data e chegando a mais de 30 milhões nos anos 90, como podemos ver no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução da População, PEA, Contribuintes e Beneficiários
(Brasil 1920/1991)



Fonte: AEPS/Síntese.

Houve, portanto, um grande número de ingressantes no sistema a partir dos anos 40, com a criação do Iapi, os quais passaram, com a devida defasagem, a engrossar as fileiras de beneficiários, por causa das regras vigentes no sistema. Conseqüentemente, o número de beneficiários, que era muito baixo até meados dos anos 70, sobe vertiginosamente nas duas últimas décadas, chegando a cerca de 15 milhões em 1994.

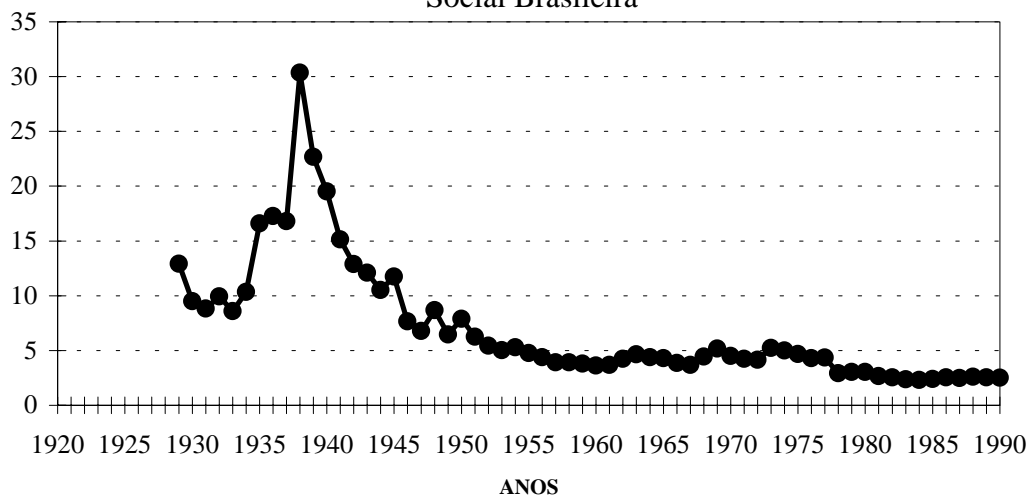
Uma análise do Gráfico 1 mostra claramente que na década de 70 houve um forte crescimento do número de contribuintes, quando comparado com o crescimento da PEA. No entanto, a primeira metade dos anos 80 representou um estancamento do mercado formal de trabalho, fazendo com que as taxas de informalidade apresentassem curso ascendente no período. Pode-se dizer que, apesar do retorno do crescimento do número de contribuintes na segunda metade da década de 80, ainda há um longo e improvável caminho para transformar toda a PEA urbana em trabalhadores que aportam para a previdência.

4.3 - Evolução da Relação entre Contribuintes e Beneficiários

Como corolário do comportamento verificado no Gráfico 1, pode-se observar, no Gráfico 2, a evolução da relação entre contribuintes e beneficiários do sistema para o período 1929/91. Nota-se que até o início dos anos 40 houve um

crescimento exponencial dessa relação pela incorporação de uma grande massa de trabalhadores urbanos, decorrente da elevação do contingente afiliado aos recém-criados IAPs.

Gráfico 2 - Razão de Contribuintes e Beneficiários da Previdência Social Brasileira



Fonte: AEPS.

—●— CONTR/BENEF

Entre 1940 e 1955 esta relação sofre uma queda acentuada, como decorrência não somente do amadurecimento do sistema, mas também de uma certa estagnação do processo de crescimento econômico. A recuperação propiciada pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek trouxe a incorporação de novos trabalhadores urbanos, propiciando um leve aumento da relação que, em que pesem as flutuações cíclicas posteriores da economia, mantém-se relativamente estável até fins dos anos 70, quando ocorre a criação de novos benefícios sem a devida carência (pró-rural e amparos previdenciários). Com isso o sistema sofre outra descontinuidade de comportamento, implicando queda da relação contribuinte/beneficiário que se estabiliza a partir de então.

Esta relação, que se situa hoje em torno de dois contribuintes ativos por beneficiário, tende a cair rapidamente nos próximos anos, caso não aumentem as taxas de formalização do mercado de trabalho ou não sejam mudadas as regras de concessão de benefícios.

Apenas como ilustração, a Tabela 4 mostra a relação contribuinte/beneficiário para um conjunto de países selecionados. Verifica-se, de imediato, que países com estrutura etária muito mais velha que a brasileira apresentam relações muito semelhantes às nossas. Conclui-se, portanto, que a baixa taxa verificada no Brasil não é consequência apenas de uma situação demográfica, mas também de um conjugado de fatores econômicos e institucionais, bem como de problemas gerenciais.

Tabela 4
Relação de Dependência — Razão Beneficiários/Contribuintes

País	Relação de dependência
Japão	1:5,52*
Estados Unidos	1:3,23*
Brasil	1:2,84*
França	1:2,67**
Alemanha	1:1,77****

Fonte: Tamburi (1993).

Notas: * 1981, ** 1980, *** 1979.

4.4 - O Aumento das Alíquotas de Contribuição

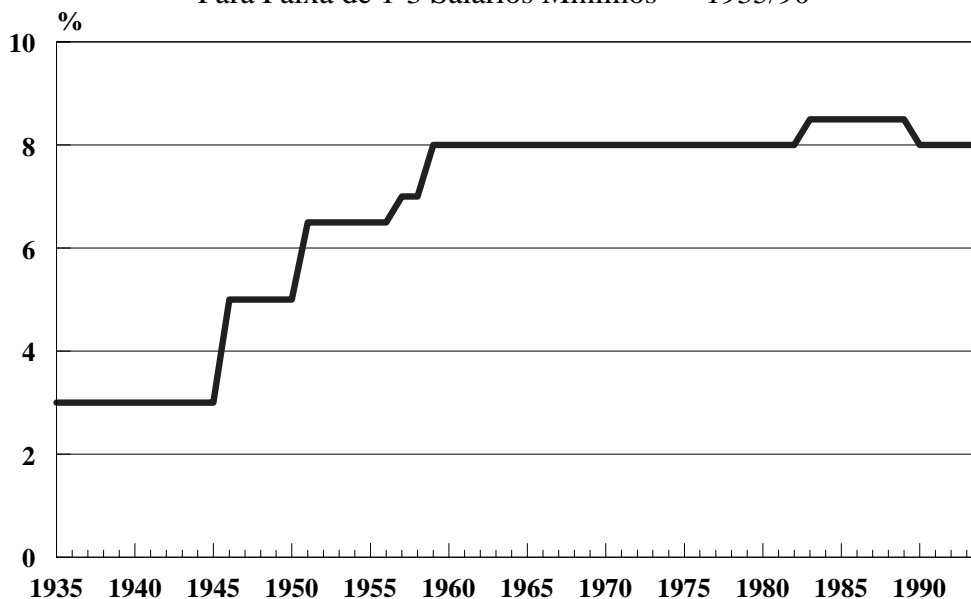
Outro fato a destacar diz respeito ao aumento das alíquotas de contribuição, fato que mostra incontestavelmente que o sistema tem tido permanentes problemas de financiamento. Na realidade, um sistema de repartição fixa o plano de benefícios, mas à medida que a relação contribuintes/beneficiários se deteriora, continuamente tem de se ajustar às alíquotas de contribuição.

O Gráfico 3 mostra como a alíquota de contribuição dos empregados para a faixa de um a três salários mínimos foi progressivamente sendo elevada entre 1934 e 1994. Considerando-se a alíquota praticada em 1934 (3%), pode-se dizer que ela praticamente triplicou até 1994. Isso sem contar o peso da alíquota do empregador sobre a folha de salário, que começando do mesmo patamar chega, hoje, a 22%.

4.5 - Composição da Receita da Seguridade

As receitas da seguridade social são compostas, basicamente, por: **a)** recursos oriundos das contribuições incidentes sobre a folha de salários e outras arrecadadas pelo próprio INSS (contribuições sobre a primeira comercialização de produtos rurais, rendas de espetáculos desportivos etc.); **b)** repasses realizados pela União (contribuições sobre o lucro e o faturamento das empresas e recursos gerais do Tesouro); e **c)** outras receitas, incluindo aquelas provenientes de aplicação financeira de eventuais saldos de caixa, rendas patrimoniais, aluguéis e outras de menor importância.

Gráfico 3 - Alíquotas de Contribuição do Empregado
Para Faixa de 1-3 Salários Mínimos — 1935/90



Fonte: Oliveira **et alii** (1992).

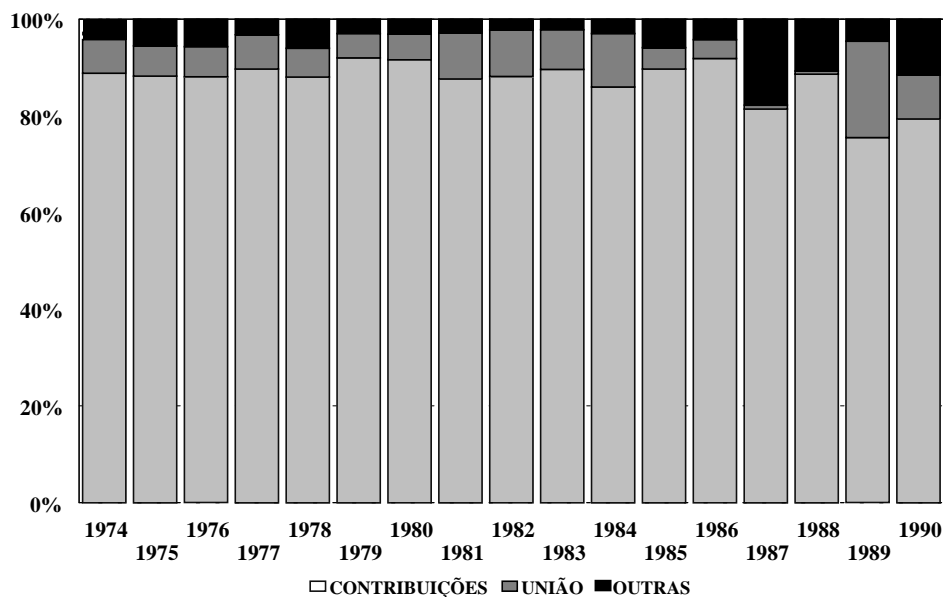
Como mostra o Gráfico 4, as receitas de contribuição são responsáveis pela quase totalidade dos recursos destinados ao custeio da seguridade social no período 1974/90.

O Gráfico 5 mostra a evolução da composição da receita (ingresso de caixa) do INSS depois de 1990, quando foi desmembrado o Sinpas. No caso, sob a denominação arrecadação bancária, estão os ingressos de caixa provenientes da incidência de contribuições sobre salários e outras diretamente arrecadadas pelo próprio INSS.

Constata-se que os recursos da União, destinados apenas ao custeio da máquina administrativa (pessoal e administração geral) e à cobertura de eventuais déficits, têm caráter absolutamente secundário e apresentam comportamento variável no tempo. Em outras palavras, quando há recursos próprios suficientes para o custeio da seguridade social, a União reduz seus repasses; quando há déficit, aumenta-os para a sua cobertura.

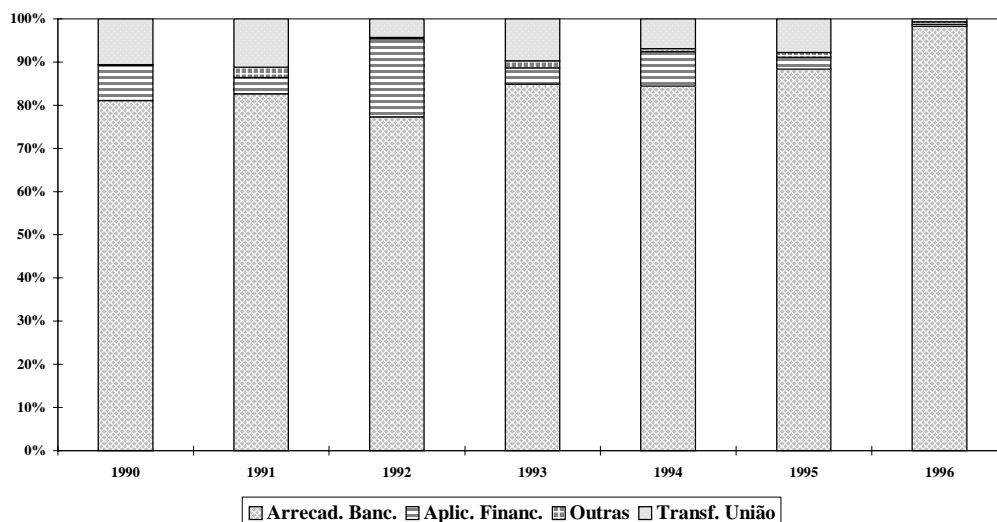
Essa forma de custeio tem gerado intensa polêmica sobre uma suposta dívida da União para com a seguridade, como uma das causas principais dos problemas econômico-financeiros enfrentados por esta última. Antes de mais nada, sob o ponto de vista das finanças públicas em seu conjunto essa discussão é totalmente irrelevante.

Gráfico 4 - Previdência Social Receitas por Categoria - 1974/90



Fonte: Oliveira *et alii*, 1992.

Gráfico 5 - Previdência Social: Ingresso de Caixa por Categoria - 1990/96



Fonte: AEPS.

É importante, entretanto, deixar claro que, mesmo de uma visão restrita e segmentada, a União tem cumprido seu compromisso básico no que se refere à cobertura dos gastos com a máquina administrativa. Há, inclusive, operações de transferências maciças de recursos da União à seguridade que não constam dos balanços. Por exemplo, em 1981, a União quitou a dívida do INPS junto à rede

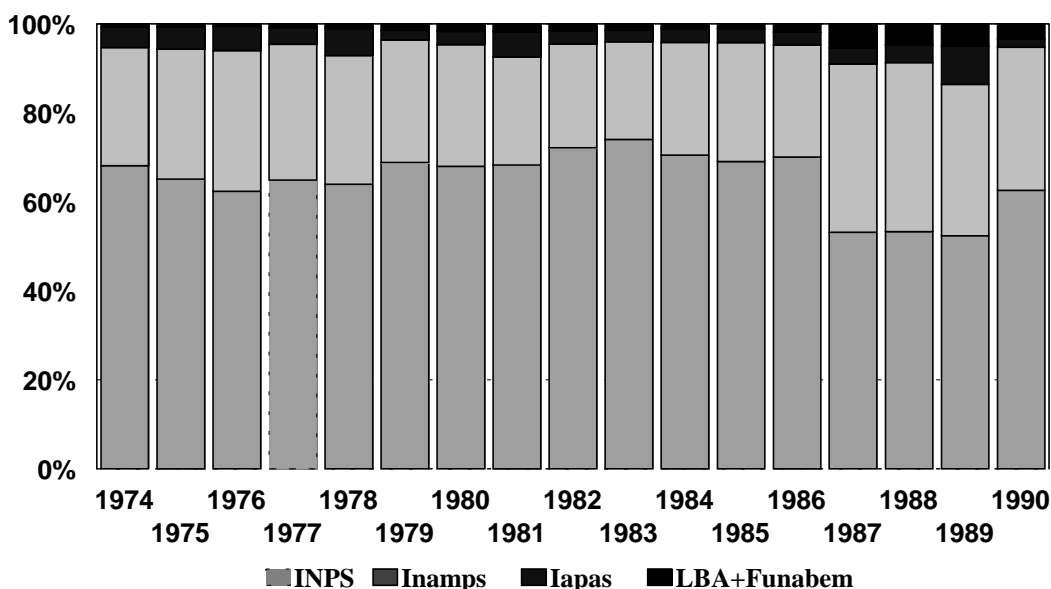
bancária, estimada em CR\$ 200 milhões, através de operações no orçamento monetário.⁷

Por outro lado, o orçamento da seguridade tem custeado os chamados Encargos Previdenciários da União, nem sempre cobertos pelas suficientes transferências de recursos. A questão aqui envolve uma interpretação divergente da abrangência da seguridade social pelos burocratas do Tesouro e do INSS. Os primeiros, talvez por questão de conveniência, interpretam que cabe à seguridade arcar com os citados encargos sem necessidade de transferência de recursos adicionais; já os gestores da seguridade, quase sempre se posicionam exatamente ao inverso.

4.6 - Composição da Despesa da Seguridade

Os Gráficos 6 e 7 mostram, respectivamente, a partição das despesas do Sinpas e dos desembolsos do INSS no período 1974/90. Observa-se que, até 1986, cerca de 2/3 das despesas totais da seguridade eram feitos com benefícios pecuniários e assistenciais (INPS), aí inclusa sua própria máquina administrativa. A saúde-Inamps absorvia algo em torno de 1/4 do total de dispêndio, com as demais funções (custos da máquina de arrecadação — Iapas, LBA e Funabem) consumindo frações residuais.

Gráfico 6 - Composição da Despesa da Seguridade Social - 1974/90



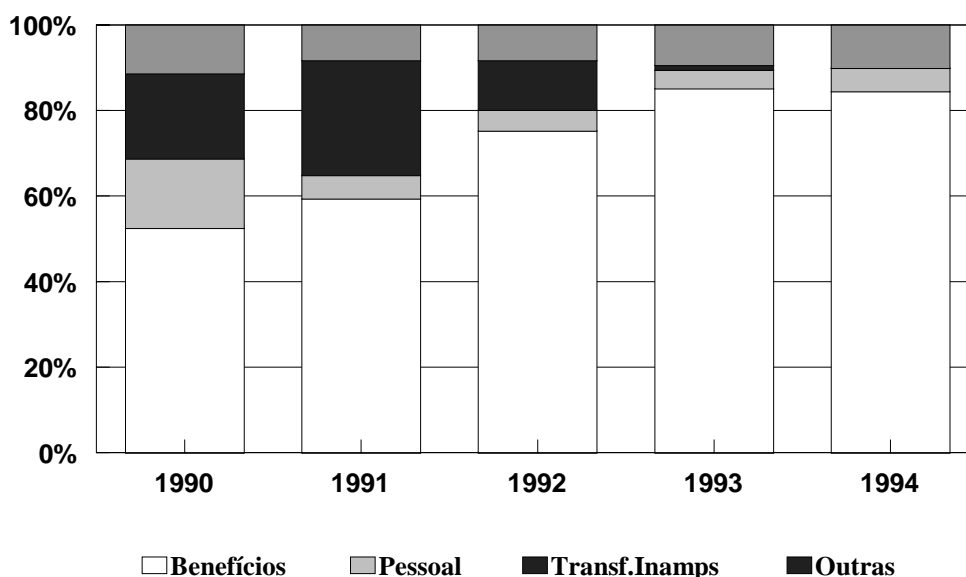
Fonte: Oliveira *et alii* (1992).

⁷ Através das chamadas ORTNs "biodegradáveis", que eram inegociáveis, irresgatáveis por um prazo de 15 anos e que rendiam metade da correção monetária. Para maiores detalhes, ver Beltrão *et alii* (1993).

A partir de 1986, com a implantação do SUS, expande-se o gasto com a saúde, comprimindo-se a fatia do INPS. Diga-se de passagem, isto só foi possível através de uma brutal redução do valor médio dos benefícios, por meio da subindexação da correção de seus valores. Em 1988, com a implantação do novo dispositivo constitucional, que ordenava o recálculo dos benefícios em manutenção pelo seu valor em salários mínimos da data de concessão, eliminou-se esse modo pouco ético de fechar a conta.

Aliás, em virtude do enorme crescimento das despesas com benefícios, começa a ocorrer exatamente o oposto. Compridem-se os repasses à saúde até que, em meados de 1993, são finalmente interrompidos.

Gráfico 7 - Desembolso do INSS por Categoria — 1990/94



Fonte: AEPS.

OUTRAS= TRANS. TERC. + EPU +AMORTIZAÇÃO + ETC.

Finalizando, é importante ressaltar que o orçamento da seguridade social tem sido uma peça de ficção. Não tem sido efetivamente montado e acompanhado, a não ser para finalidades formais. Não existe, para qualquer ano, a publicação de sua execução.

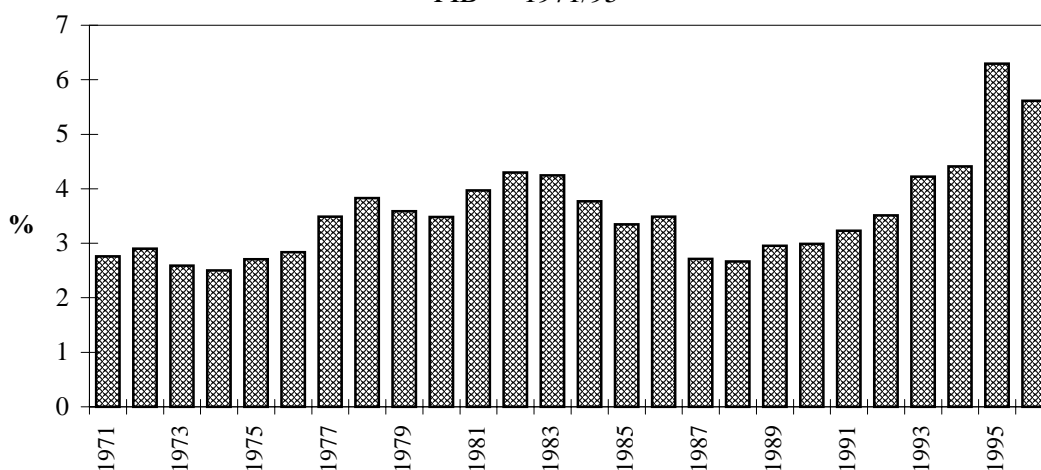
4.7 - Os Sintomas dos Desequilíbrios

Tendo em vista que o regime é de repartição, com as transferências da União cobrindo eventuais déficits, a análise **ex-post** dos números da previdência é pouco informativa. Em termos vulgares, o sistema não fale mas é permanentemente insolvente: quando há insuficiência de recursos para a cobertura dos compromissos, ou se recorre a aumentos nas contribuições (aumentos de

alíquotas, elevação do teto de contribuições, novas bases etc.) ou se recorre aos recursos da União.

Assim, torna-se necessário recorrer a outros indicadores para avaliar adequadamente a gravidade dos problemas. Nesse sentido, construiu-se o Gráfico 8, que mostra a evolução do gasto com benefícios previdenciários e assistenciais como proporção do PIB para o período 1971/96. Observe-se que indicadores desse tipo podem proporcionar uma interpretação enganosa ao analista desavisado: por exemplo, em 1982/83 os benefícios representam um pico como proporção do PIB pelo simples fato de que o produto havia experimentado uma enorme queda — o fundo do poço da recessão do início da década.

Gráfico 8 - Despesas com Benefícios Previdenciários como Fração do PIB — 1971/95



Fonte: **Informe da Previdência Social**, vários números.

Feito esse alerta, constata-se, após a Constituição de 1988, uma vertiginosa tendência à expansão dos gastos com benefícios. Como será visto a seguir, embora em ritmo menor, as projeções indicam que essa tendência não é passageira, mas persiste bem adiante, dentro do próximo século.

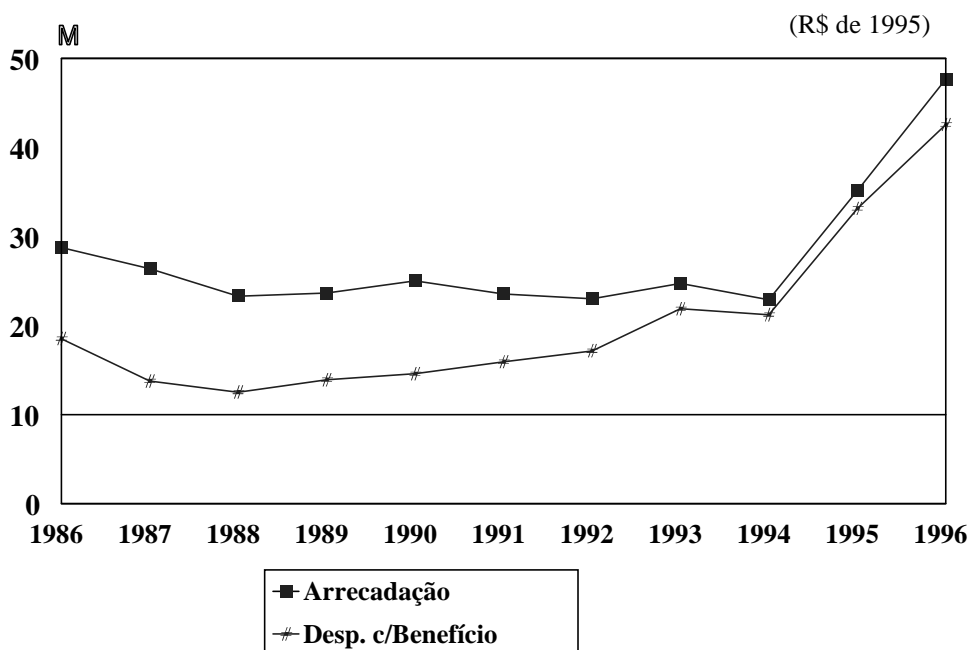
Finalmente, o Gráfico 9 ilustra o comprometimento crescente das receitas de contribuição com o pagamento de benefícios.

Em aparente contradição com estas tendências de desequilíbrio, o INSS apresentou, em 1994, um saldo de caixa de cerca de R\$ 2,1 bilhões, que é oscilante dia a dia, mas que cresce até atingir, em final de abril de 1995, cerca de R\$ 2,7 bilhões.

4.8 - A Previdência Social e o Salário Mínimo

Para começar a entender o aparente paradoxo, há que se analisar a vinculação do comportamento das finanças previdenciárias e o valor do salário mínimo. Segundo os dados do MPS em março de 1995, cerca 70,39% dos benefícios tinham valor igual ao salário mínimo. Do lado da receita, a distribuição dos salários de contribuição é totalmente diversa.⁸

Gráfico 9 - Previdência Social: Arrecadação Bancária e Despesas com Benefícios — 1986/96



Fonte: AEPS.

O Gráfico 10 ilustra as distribuições de benefícios e de salários.

Tendo em vista esta assimetria das distribuições que regem o comportamento das despesas com benefícios e das receitas de contribuições, é evidente que o valor do salário mínimo tem também um impacto diferenciado: determina mais de 2/3 da

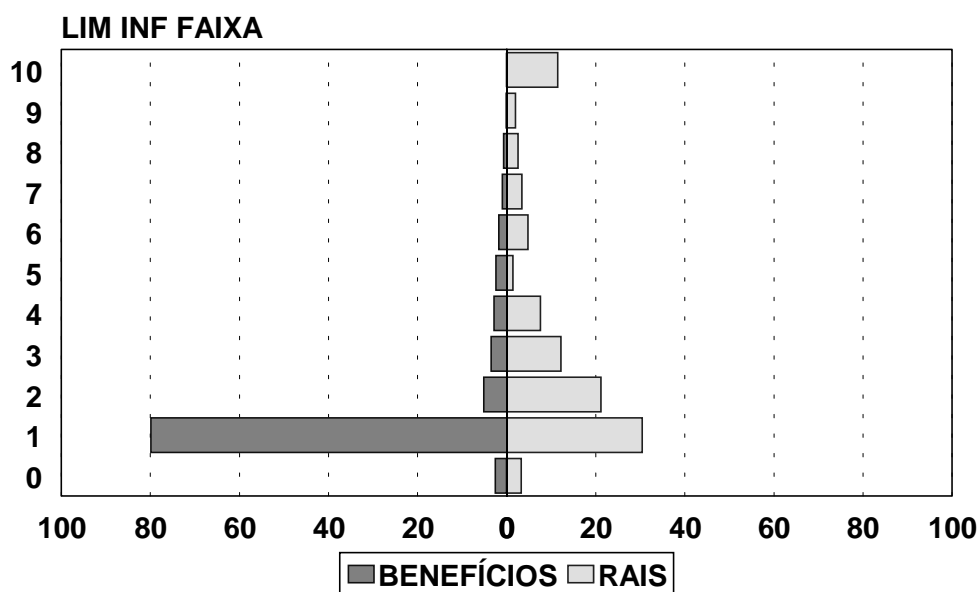
⁸Tendo em vista que a previdência social não tem um cadastro de seus contribuintes, a Relação de Informações Sociais relativa ao ano de 1990 foi utilizada como **proxy**. A diferença para a folha está principalmente na não-inclusão de autônomos e empregados domésticos na cobertura Rais. Infelizmente, para efeitos de estabelecer distribuições, os cadastros desses últimos, mantidos pela previdência social, são extremamente precários.

despesa, enquanto, do lado da receita, seu impacto atinge menos de 15%⁹ da folha de salários de contribuição.

4.9 - A Previdência do Funcionalismo Público

Uma das maiores “caixas-pretas” do país é o futuro dos sistemas de previdência do funcionalismo público. A partir da Constituição de 1988, com a criação do Regime Jurídico Único para o funcionalismo, ao invés da pretendida uniformização, criou-se uma miríade de regimes especiais de previdência social. Assim, a União, os estados e um bom número de municípios instituíram regras próprias para seus servidores que, no momento, não foram integralmente mapeados.¹⁰

Gráfico 10 - Distribuição Percentual:
Benefícios e Salários (Rais)



Fontes: Carta MPS (mar. 1995) e Rais 90.

⁹Este valor é um limite superior já que, na verdade, a Rais não é tabulada para valores exatamente iguais a um salário mínimo e levantamentos como as PNADs não acusam uma concentração neste ponto.

¹⁰ O MPAS/SPS (1997) recentemente concluiu um levantamento preliminar destas regras para os estados e para algumas municipalidades.

Estes regimes são operados por uma variedade de institutos de previdência, que, normalmente, oferecem benefícios extremamente generosos. Para a maioria destes não há qualquer estudo de comportamento de receita e despesa; alguns já atravessam graves problemas de solvência.

Com efeito, muitos estados e municípios viram na criação de regimes especiais uma forma de economia, no curto prazo, das contribuições pagas ao INSS e ao FGTS. Mais ainda, ao instituírem contribuições próprias, fez-se uma “economia” adicional na folha de pagamento líquida do funcionalismo, pois, em boa parte dos casos, estas contribuições não foram repassadas integralmente aos institutos de previdência.

O que era uma solução “miraculosa” no curto prazo, converteu-se em pesadelo no médio prazo, quando os servidores começaram a se aposentar pelo novo regime. Hoje, e cada vez mais, estados e municípios vêm suas receitas comprometidas com o pagamento de inativos, sem solução à vista no horizonte.

Como mostra a Tabela 5, para pagar 2,87 milhões de inativos do serviço público, o governo gasta aproximadamente o mesmo montante que é despendido com os 16,58 milhões de inativos do setor privado (INSS).

Tabela 5
Gastos Previdenciários Totais — 1996
(Valores em R\$ de dez./96, deflacionados pelo IGP-DI)

	R\$ Bilhões	Número de beneficiários
INSS	42,6	16.586.267
Inativos e pensionistas da União	17,1	872.985*
Inativos e pensionistas de estados e municípios	29,0**	2.000.000**
Total	88,7	19.459.252

Fontes: INSS e Ministério da Fazenda.

* Dados relativos a novembro /96.

** Valores aproximados.

Na Tabela 6 constata-se que, pelo menos em relação aos inativos da União, há um claro padrão de aposentadorias precoces: 31,1% dos homens e 60,3% das mulheres se aposentaram com 55 anos ou menos.

Tabela 6
Distribuição Percentual da Idade Média de Aposentadoria dos Civis do Executivo
para Aposentadorias Integrais segundo Faixas Etárias

Faixa Etária	Masculino	Feminino	Total
Até 40	1,9	1,5	1,8
41 a 45	2,5	5,2	3,4
46 a 50	10,0	24,7	15,3
51 a 55	26,7	28,9	27,5
56 a 60	26,4	19,8	24,0
61 a 65	16,7	12,0	15,0
66 a 70	10,2	6,0	8,7
Acima de 70	5,6	1,9	4,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletim Estatístico do Mare (set. 1996).

Obs.: Posição de nov./95. A amostra utilizada no cálculo corresponde à parcela dos servidores que possuem em seu cadastro a informação referente à data de sua aposentadoria.

Um outro aspecto do problema pode ser contatado na Tabela 7: de 1987 até 1996 os gastos totais com o pessoal da União cresceram de R\$ 18 bilhões para R\$ 42,1 bilhões, ou seja, 2,4 vezes. Ocorre que a despesa com inativos passou de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 17,1 bilhões no mesmo período, ou seja, praticamente quadruplicou.

Tabela 7
Despesa com Pessoal da União, Ativos e Inativos — 1987/96

(Em R\$ bilhões de dez./96)

Ano	Ativos	Inativos	Benefícios globais e ajustes	Transferências intergovernamentais	Total
1987	11,6	4,3	0,9	1,2	18,0
1988	14,8	5,4	1,2	1,2	22,6
1989	18,3	6,4	1,9	1,6	28,2
1990	21,6	8,2	0,0	2,2	32,0
1991	18,2	6,3	0,0	1,7	26,2
1992	14,4	5,8	0,0	1,2	21,4
1993	16,1	11,0	0,0	1,8	28,9
1994	17,9	13,7	0,0	2,1	33,7
1995	23,9	16,9	0,0	2,6	43,4
1996*	22,9	17,1	0,0	2,1	42,1

Fontes: Boletim Estatístico do Mare de setembro de 1996 para os dados de 1987 a 1994 e Ministério da Fazenda para os dados de 1995 e 1996.

* Posição em aberto de 13/02/97.

Apesar desses indícios de claros desequilíbrios no sistema do funcionalismo público, que, inclusive, parecem ser bastante mais sérios que os do Regime Geral (INSS), toda a análise que se segue será quase que exclusivamente voltada para este último. A razão é simples: na data de redação deste trabalho estava-se ainda tentando tabular os dados relativos à massa de funcionários federais; enquanto

isso, a grande parte dos regimes de estados e municípios permanece completamente desconhecida.

4.10 - Fatores Conjunturais e Estruturais

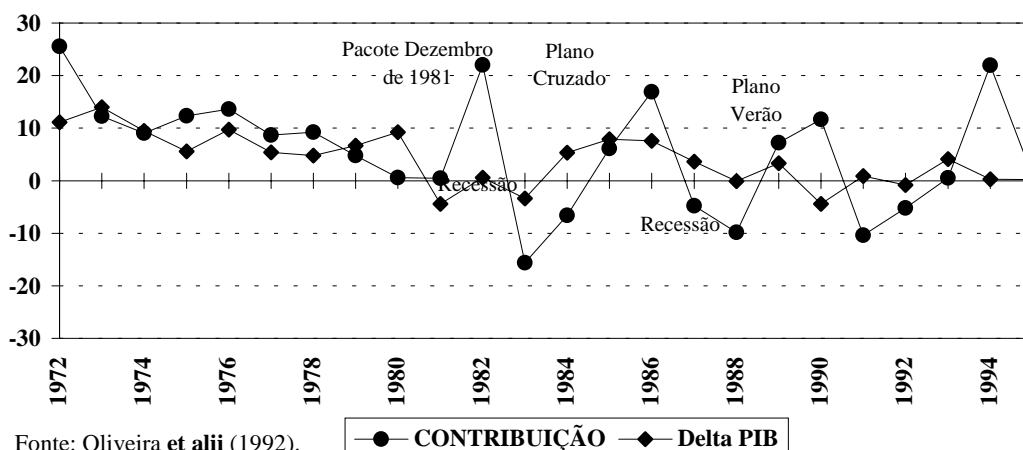
A permanente insolvência da seguridade social em geral, e da previdência em particular, encontra raízes em um conjugado de fatores de três naturezas: conjunturais, gerenciais e estruturais.

4.11 - Fatores Conjunturais

Em termos sintéticos, a previdência até agora ia bem quando a conjuntura ia bem, ia mal, quando a conjuntura se deteriorava.

O Gráfico 11 mostra, superpostas, as taxas de crescimento real das receitas de contribuições sociais e de crescimento do PIB. Com efeito, no início da década de 70, o rápido crescimento do produto é acompanhado por uma correspondente taxa elevada de crescimento real de contribuições.

Gráfico 11 - Taxa de Variação da Receita de Contribuição sobre Folha de Salário e do PIB — 1972/94



Observe-se, entretanto, que, acompanhando o declínio do crescimento econômico, essas taxas caem continuamente na medida em que se aproxima o fim da década. Na realidade, já em 1979, a seguridade começou a apresentar violentos desequilíbrios de caixa. Após vários paliativos — redução do período de retenção dos recursos arrecadados pela rede bancária de 45 para 8,33 dias, liberação do teto de contribuições para fins da contribuição do empregador, tentativa de apropriação pela seguridade dos recursos arrecadados para terceiros (Sesi, Senai, Sesc e Senac) — a situação tornou-se de tal maneira grave que, em finais de 1981, o governo se viu obrigado a baixar um enorme pacote de medidas corretivas emergenciais. Dentre estas, incluem-se como as de maior importância: **a)** o aumento de alíquotas de empregadores, empregados e autônomos, com a introdução de alíquotas progressivas conforme a faixa de salários para os empregados; **b)** alíquotas

estabelecidas sobre aposentadorias e pensões em manutenção; e c) emissão das ORTNs especiais.

Essas providências explicam a forte taxa de crescimento experimentada pela receita em 1982, que, entretanto, é seguida de um forte decréscimo real no período subsequente, fruto da profunda recessão do início da década.

Também no período 1985/86, a implantação do Plano Cruzado, que congelou benefícios e provocou uma explosão no valor dos salários, explica o aparente “descolamento” entre as taxas. Aliás, diga-se de passagem, naquele ano, o então ministro da pasta anunciou a solução definitiva dos problemas e a viabilidade da previdência para todo o sempre.

Apenas como complemento, vale mencionar que, em 1994, a receita de contribuições foi, em termos reais, cerca de 20% inferior à realizada em 1986; paralelamente, a despesa com benefícios foi, em 1994, 15% maior do que era em 1986.

Em suma, analisando-se o comportamento passado, pode-se claramente identificar uma forte aderência entre as séries de crescimento da receita e do PIB.

4.12 - Fatores Estruturais

4.13 - Do Lado da Receita

a) Redução da participação dos salários do setor formal no PIB

Como mostra o Gráfico 12, os salários do setor formal decrescem como proporção do PIB até 1988, havendo a partir daí uma recuperação. Estamos basicamente de volta aos níveis de 1979. Embora possa haver um componente conjuntural, essa tendência parece refletir uma mudança estrutural no mercado de trabalho. De um lado há um elevado grau de informalização da força de trabalho, que parece permanecer quase invariável durante toda a década, a despeito das enormes variações na conjuntura, e acrescido a isso há uma taxa de evasão elevada nas contribuições sociais no dito mercado formal. O Gráfico 13 apresenta a evasão nas contribuições sobre folha de salários estimada a partir da comparação das contribuições propriamente ditas como declarado pelas empresas para o MPAS (excluindo as contribuições individuais) e uma estimativa do montante devido a partir das declarações de salários da Rais, descontadas as isenções. Como já mencionado anteriormente, a enorme carga fiscal sobre o setor formal da economia, inclusive com elevados encargos incidentes sobre a mão-de-obra, parece ser um fator determinante deste fenômeno.

Por outro lado, no setor mais moderno da economia, onde, tipicamente há maior probabilidade de um mercado de trabalho formalizado, as novas tecnologias tendem a ser poupadoras de mão-de-obra. Fica, portanto, severamente limitado o

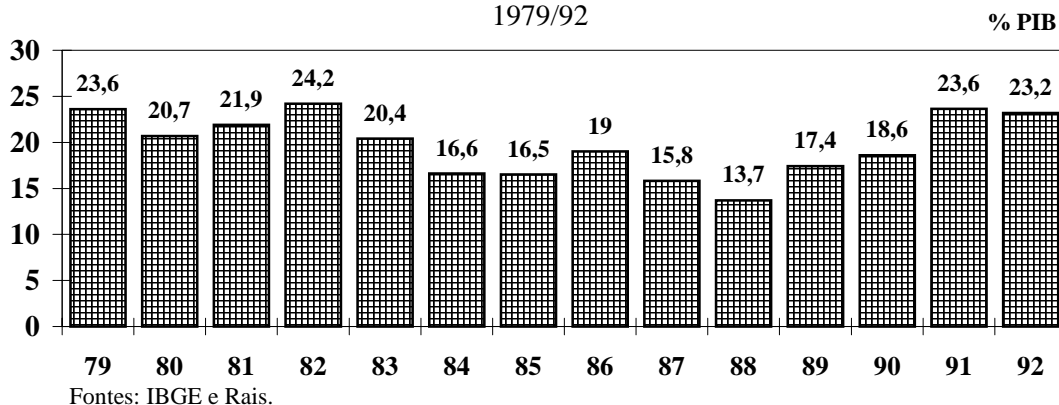
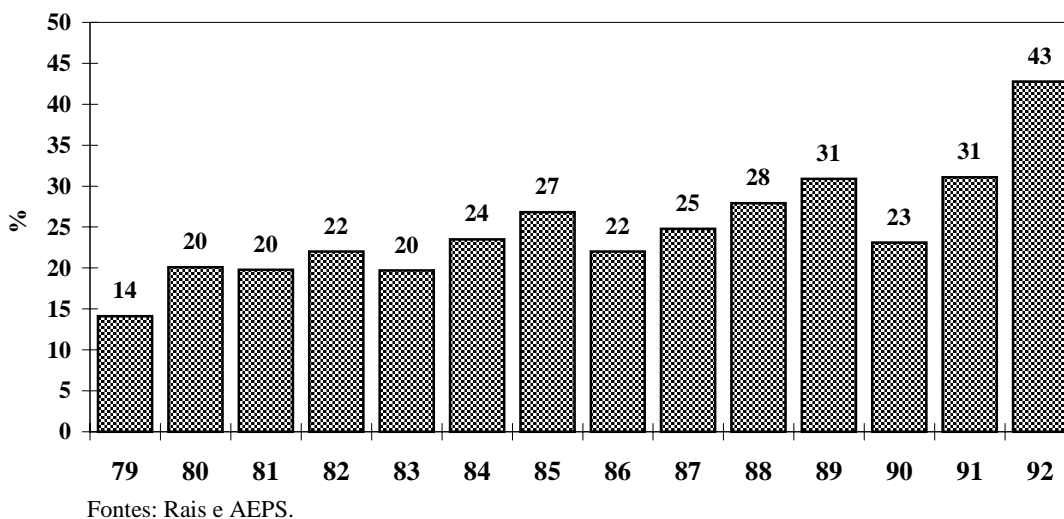
Gráfico 12 - Folha de Salários do Setor Formal da Economia (Rais) —
1979/92

Gráfico 13 - Estimativa de Evasão Folha de Salário



Obs.: 1988 obtido por interpolação das contribuições.

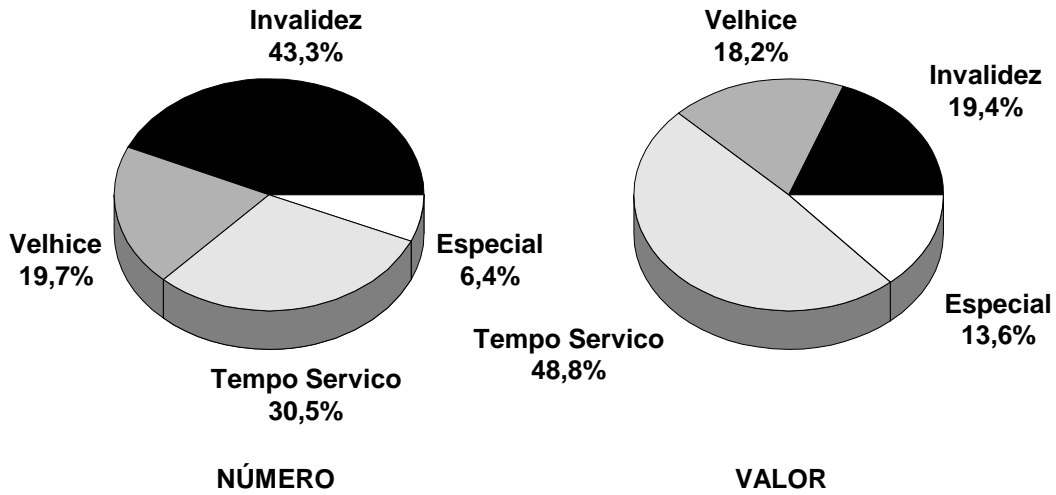
potencial de crescimento das receitas de contribuição incidentes sobre a base da folha de salários.

4.14 - Do Lado da Despesa

4.15 - A Aposentadoria por Tempo de Serviço

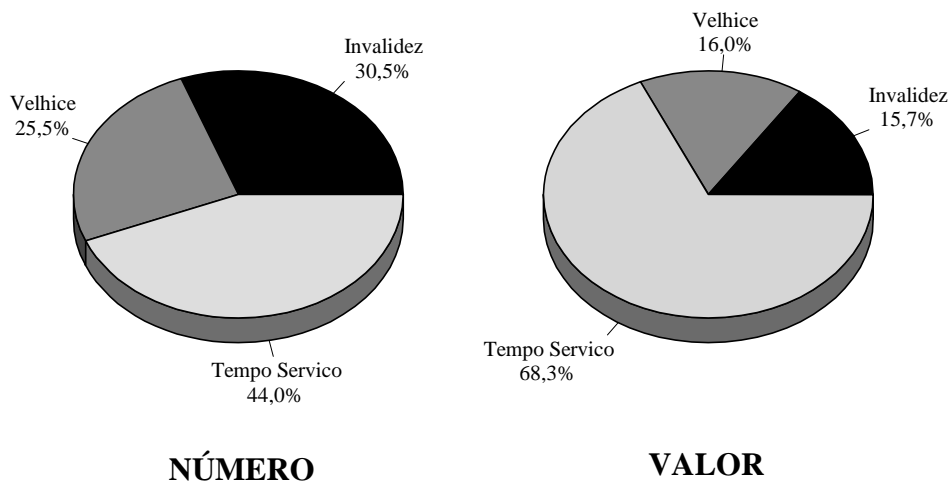
Como demonstram os Gráficos 14A e B, as aposentadorias por tempo de serviço responderam por 30,5% do número de aposentadorias urbanas em manutenção no período 1980/92, enquanto representavam 48,8% da despesa. Em 1995, a situação era de que 44% de aposentadorias por tempo de serviço (e especial) correspondiam a 68,3% dos gastos com aposentadorias.

Gráfico 14A - Aposentadorias Urbanas
(média 1980/1992) - distribuição



Fonte: AEPS. Elaboração: Oliveira *et alii* (1992).

Gráfico 14B - Aposentadorias Urbanas — 1995



Fonte: AEPS.

A Tabela 8 mostra que o Brasil (entre os quase 200 países existentes) é um dos raros países do mundo que oferecem a aposentadoria por tempo de serviço, sem limitação de idade e sem necessidade de afastamento do trabalho.

Tabela 8
Países que Adotam Aposentadoria por Tempo de Serviço

País	Tempo mínimo serviço (anos)	Cálculo**	Valor do benefício		Afastamento obrigatório
			Máximo (%)	Mínimo (%)	
Benin	30	30%+2% p.a.	60	80	sim
Brasil*	30 (H) e 25 (M)	70%+6% a.s.***	70	100	não
Egito	20	2,22% p.a.	44	80	sim
Equador	35	50%+1,25% p.a.***	50	100	sim
Irã	30	2,9% p.a.	50	100	sim
Iraque	30	2,5% p.a.	75	100	sim
Itália****	35	1% a 2% p.a.	35	80	sim
Kuwait	20	65%+2% p.a.*****	65	95	sim

Fonte: Social Security Programs Throughout the World, US Department of Health and Human Services.

Notas: p.a. - por ano de contribuição.

a.s. - por ano de serviços prestados.

(H)/(M) - diferenciado para homens e mulheres.

* Países com 13 benefícios mensais por ano.

** Valores calculados sobre salário de contribuição.

*** Adicionais após o mínimo para elegibilidade.

**** A reforma de 1996 eliminou a aposentadoria por tempo de serviço.

***** Adicionais após 15 anos de contribuição.

Obs.1: No Brasil, o tempo de serviço pode ser reduzido para 30 e 25 anos em categorias profissionais especiais.

Obs.2: A Itália está cancelando o benefício irrestrito em seu pacote de reformas a partir de 1993.

Já na Tabela 9, que mostra a distribuição de idade na data de obtenção do benefício para os aposentados por tempo de serviço, observa-se que 64,72% dos homens e 72,55% das mulheres se aposentaram com até 55 anos de idade, o que, sem dúvida, constitui um padrão extremamente precoce de “inatividade” da força de trabalho. Na verdade, grande parte dos beneficiários utiliza o benefício como complementação de renda, continuando a trabalhar. Fica portanto invalidado o argumento de que a aposentadoria por tempo de serviço é um benefício destinado a abrir espaços para os jovens no mercado de trabalho. Aliás, diga-se de passagem, esta seria uma forma extremamente ineficiente e cara de gerar empregos.

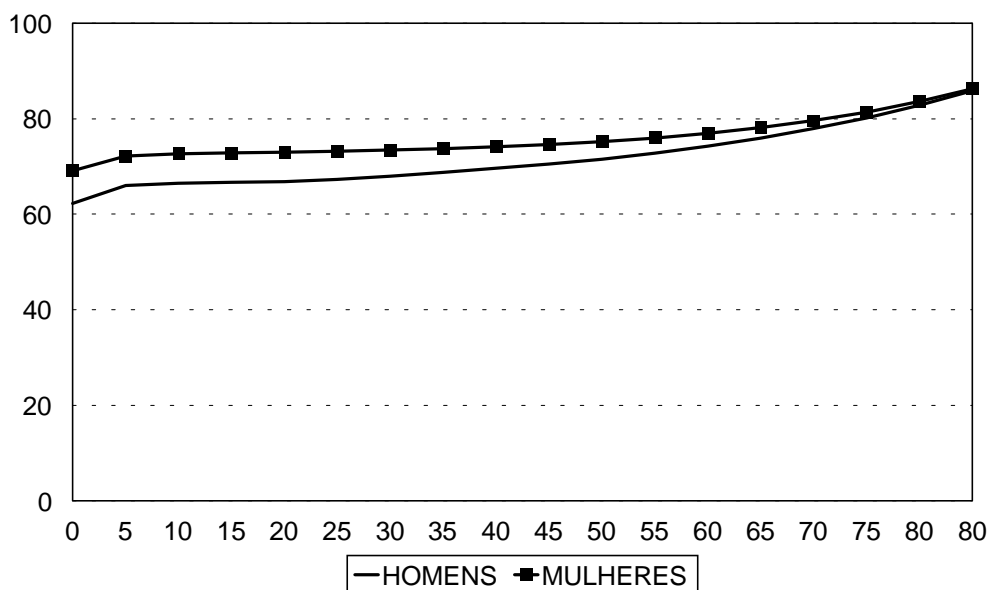
Tabela 9
 Percentual de Aposentadoria por Tempo de Serviço até cada
 Idade na Data da Concessão

Idade no início do benefício	Masculino	Feminino
Até 45 anos	13,02	20,32
Até 50 anos	31,00	36,07
Até 55 anos	35,36	27,43
Até 60 anos	20,62	16,18

Fonte: AEPS (1995).

Um outro argumento, tão freqüente quanto errôneo, utilizado em favor da aposentadoria por tempo de serviço, é que a esperança de vida do brasileiro é baixa. De fato, como mostra o Gráfico 15 a esperança de vida **ao nascer** é bastante baixa no Brasil, fruto da elevada mortalidade infantil. Ressalte-se que, infelizmente, na América do Sul, o Brasil é campeão absoluto em mortalidade infantil.

Gráfico 15 - Esperança de Vida Condicional: Brasil — 1990

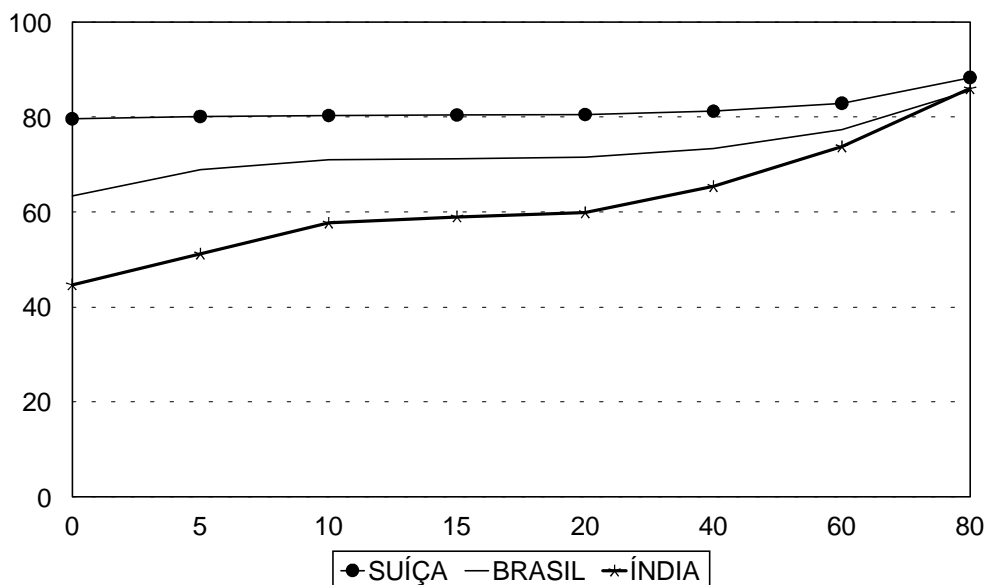


Fonte: Camarano *et alii* (1991).

Ocorre, entretanto, que para fins de previdência o que importa é a expectativa de vida na data da aposentadoria. Como demonstra o Gráfico 16, esta expectativa condicional (ou seja, a idade média de óbito, dada a sobrevivência até uma certa idade cronológica) cresce acentuadamente na medida em que se ultrapassa a barreira da mortalidade infantil. Consultando-se os Gráficos 16 e 17, constata-se, também, que para homens e mulheres as diferenças de expectativa de vida adulta

das populações dos países selecionados (Suíça, Brasil e Índia) reduzem-se substancialmente.

Gráfico 16 - Esperança de Vida Condicional: Países Selecionados
Mulheres — 1975



Fonte: Camarano *et alii* (1991).

A Tabela 10 indica que, na média, os homens se aposentam por tempo de serviço aos 54,9 anos e as mulheres aos 53,3. Há entretanto que se observar que, para fins atuariais, o que interessa é a duração total dos pagamentos, incluindo a duração da pensão por morte. Assim, por exemplo, adicionando-se à sobrevida esperada dos homens na data da aposentadoria 17,6 anos, a duração esperada da pensão deixada à cônjuge e aos filhos dependentes ou inválidos (estimada em cerca de 10 anos), obter-se-á uma duração total de 27,6 anos.¹¹

¹¹Na realidade, trata-se apenas de um exemplo ilustrativo pois o valor da pensão por morte difere do valor da aposentadoria. Na prática, entretanto, após a promulgação da nova Lei de Custeio de Benefícios, que aumentou a quota básica de 50 para 70%, a diferença é irrelevante para todos os fins práticos.

Gráfico 17 - Esperança de Vida Condicional: Países Seleccionados

Homens — 1975

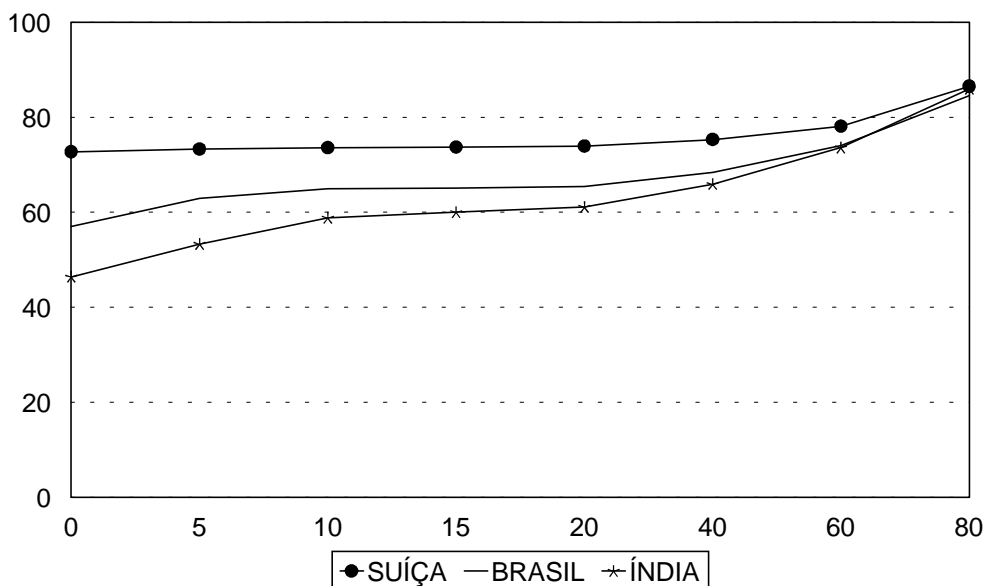
Fonte: Camarano *et alii* (1991).

Tabela 10
Idade Média de Aposentadoria e Esperança de Sobrevida
para Diferentes Tipos de Benefícios

Benefício	Idade média de aposentadoria		Esperança de sobrevida	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Tempo de serviço	54,9	53,3	17,6	22,4
Especial	52,2	50,2	19,2	24,9
Invalidez*	51,2	51,6	10,6	22,6
Idade	65,7	61,2	10,8	16,5

Fontes: Dataprev e IBGE.

Nota: A esperança de sobrevida foi calculada utilizando-se as tábuas de mortalidade estimadas para o Brasil como um todo em 1980.

*Foi estimada a partir de dados da Dataprev uma tábua de mortalidade específica para o grupo de aposentados por invalidez, que apresentou níveis mais altos do que o da população em geral.

Ressalte-se que até recentemente a legislação brasileira **concedia aposentadoria por tempo de serviço com apenas cinco anos de efetivas contribuições**, desde que comprovado o vínculo empregatício formal durante 30 ou 35 anos em atividade atualmente coberta pela previdência social.

Considerando-se que o nível de reposição (relação entre o valor do benefício e o valor do salário de contribuição) é muito próximo de 100%, fica claro que, para

taxas de desconto realistas, as alíquotas necessárias para custeio do benefício seriam extremamente elevadas. Provavelmente, se o regime não fosse de repartição, poucos estariam dispostos a pagar os custos de um plano que oferecesse aposentadoria por tempo de serviço nos moldes que hoje é oferecida pelo INSS.

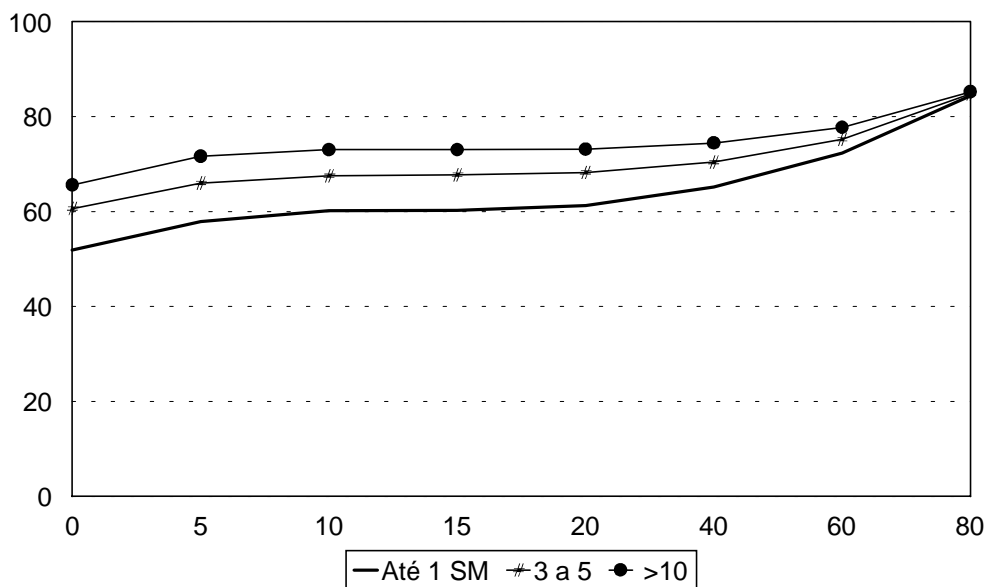
Ocorre, entretanto, que em regime de repartição, o déficit de custeio é coberto por transferências de outros segurados: os da mesma geração que não conseguem se aposentar por tempo de serviço e por contribuintes das futuras gerações. Esse fato introduz um componente de extrema iniquidade no sistema: estudos realizados pela equipe de seguridade da Diretoria de Pesquisa do IPEA têm demonstrado uma redistribuição de renda às avessas no que tange à aposentadoria por tempo de serviço, uma verdadeira síndrome de Robin Wood, onde os mais pobres subsidiam os menos pobres.

Esse fato fica ainda mais agravado porque as expectativas de vida diferem substancialmente por faixa de renda, como demonstram os Gráficos 18 e 19. Assim, os poucos pobres que se aposentam por tempo de serviço — que trabalharam no mercado formal e que têm documentos comprobatórios desta relação trabalhista¹² — são exatamente os que têm sobrevida menor. Por outro lado, esse mesmo fato revela a inadequação de se impor limites etários para a aposentadoria por tempo de serviço: os mais prejudicados seriam, exatamente, os poucos pobres que se aposentam por esse benefício, provavelmente desgastados pelas atividades profissionais.

Finalmente, observe-se que a própria fórmula de cálculo do valor benefício, que leva em conta apenas os últimos 36 meses de salário de contribuição, é extremamente discriminatória em relação às classes menos favorecidas. Essas, geralmente ocupando empregos que requerem pouca especialização, normalmente têm um perfil plano de evolução salarial ao longo do tempo: trabalhadores braçais, quando têm carteira assinada, raramente progridem na escala salarial ao longo do ciclo de vida. Ao contrário, as classes média e alta têm seus benefícios calculados sobre, em princípio, os melhores anos em termos de remuneração. Quanto aos profissionais liberais que contribuem como autônomos há, inclusive, a oportunidade de programar este processo, o que lhes oferece a oportunidade de auferir taxas de retorno realmente fantásticas.

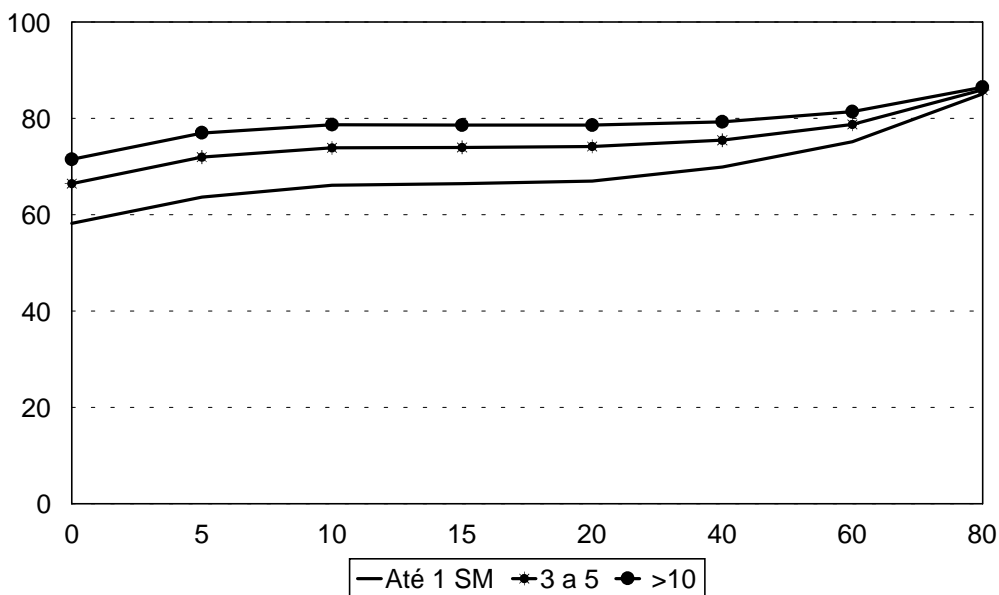
¹²Tendo em vista que a previdência não tem um cadastro individualizado do segurado, o ônus total da prova recai sobre o mesmo.

Gráfico 18 - Esperança de Vida por Faixa de Renda: Homens



Fonte: Camarano *et alii* (1991).

Gráfico 19 - Esperança de Vida por Faixa de Renda: Mulheres

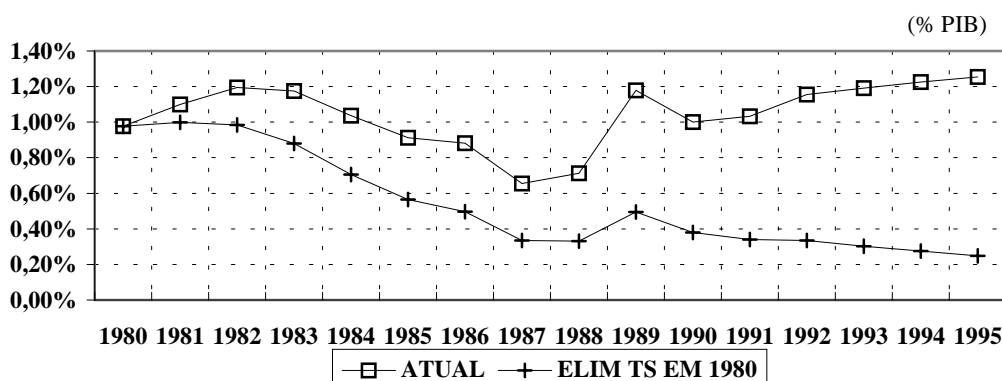


Fonte: Camarano *et alii* (1991).

Ocorre, entretanto, que a aposentadoria por tempo de serviço não deve ser tomada como a única causa estrutural de desequilíbrios no lado da despesa. Mais ainda, a imposição de regras que mudem a concessão do benefício, por atuarem apenas sobre os fluxos adicionais, tem efeitos extremamente lentos no tempo.

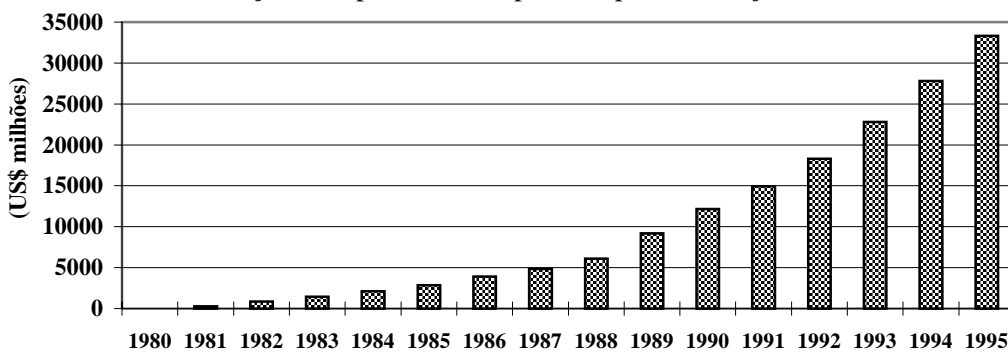
Os Gráficos 20 e 21 apresentam um exercício de simulação, mostrando ano a ano, respectivamente, em termos de porcentagem do PIB e em dólares, quais seriam as economias de despesas com benefícios (no ano) e acumuladas, se a aposentadoria por tempo de serviço fosse simplesmente eliminada em 1980. Observe-se que os ganhos são um limite máximo absoluto, pois foi feita a hipótese irrealista de que o benefício tivesse sido eliminado sem qualquer reconhecimento de direitos, mesmo que pro-rata. De qualquer forma, o valor acumulado ao final de 14 anos seria da ordem de US\$ 35 bilhões.

Gráfico 20 - Gastos com Aposentadoria por Tempo de Serviço — 1980/95



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Dataprev.

Gráfico 21 - Diferença Acumulada por Eliminação da Aposentadoria por Tempo de Serviço em 1980



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Dataprev.

a) Aposentadorias especiais

Embora a nomenclatura técnica distinga as aposentadorias por tempo de serviço em condições especiais das chamadas especiais propriamente ditas, elas serão, em nome da simplicidade, tratadas como uma única categoria. Assim, aqui se enquadram tanto as aposentadorias antecipadas concedidas aos professores, jornalistas e aeronautas, quanto aquelas concedidas a profissões qualificadas como insalubres e perigosas, como por exemplo trabalhadores em minas, mergulhadores etc.

Algumas dessas aposentadorias justificavam-se no passado, mas perderam totalmente o sentido no momento atual. Por exemplo, a aposentadoria precoce concedida aos jornalistas fundamentava-se na exposição ao chumbo dos linotipistas. Hoje, em plena era da editoração eletrônica, persiste o privilégio sem qualquer razão.

É claro que, pelas razões antes expostas, estas aposentadorias não têm cobertura atuarial, dado seu enorme custo comparado aos aportes. Embora pouco numerosos, estes benefícios respondem por uma substancial parcela da despesa. Também sob o ponto de vista da equidade, muitas vezes os benefícios são estendidos a toda uma categoria profissional, independentemente da efetiva exposição ao risco. É, por exemplo, o caso dos petroleiros e dos empregados de escritório de firmas de mineração.

Ainda sob o ponto de vista da equidade, as aposentadorias especiais constituem, ao lado do custeio, um exemplo gritante de socialização de custos privados: o empregador que expõe seus empregados a condições perigosas ou insalubres de trabalho deixa para o INSS e, portanto, para a sociedade de contribuintes, a conta da cobertura das aposentadorias especiais, já que não paga uma alíquota extra por isto.

b) Regimes especiais

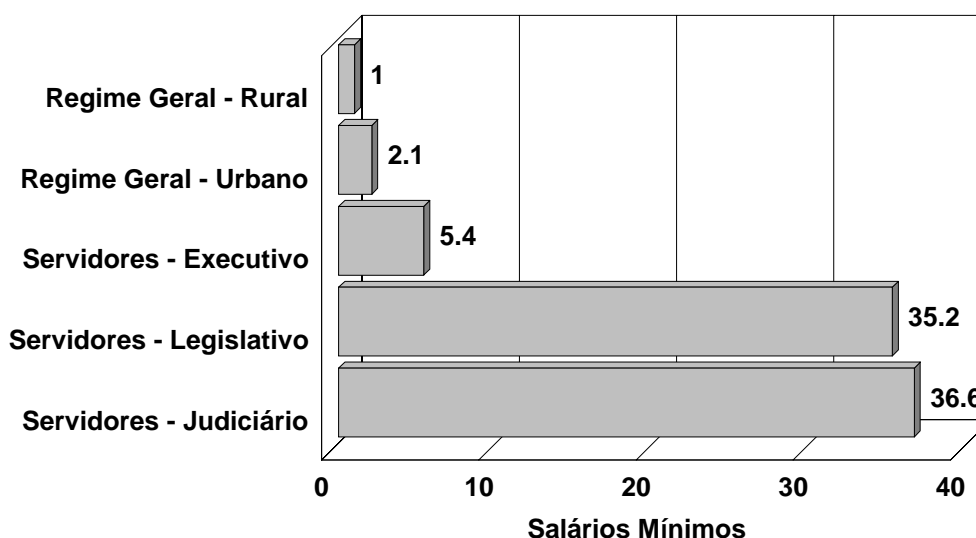
Até este ponto, inclusive por falta de dados precisos, a análise foi deliberadamente restrita ao chamado Regime Geral, cuja cobertura se estende aos trabalhadores e empregadores do setor privado, urbano e rural e aos autônomos cadastrados.

Assim, todas as estatísticas referem-se apenas ao Regime Geral, ou seja, aos programas administrados pelo INSS. Há, entretanto, toda uma plethora de regimes especiais, que vai daqueles que cobrem os militares aos regimes do funcionalismo público das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Embora, como já afirmado anteriormente, haja uma enorme carência de informações sobre os regimes especiais, é fato conhecido que as despesas com inativos têm absorvido parcelas crescentes das despesas de pessoal da União, estados e municípios. Em alguns casos, esta despesa chega até a superar as despesas com o funcionalismo ativo.

No âmbito do Legislativo e do Judiciário, há distorções ainda mais flagrantes, como ilustra o Gráfico 22, que mostra a disparidade dos benefícios concedidos pelos diferentes sistemas. Dado o pouco que as contribuições do segurado representam no custeio desses planos de privilégio, com o ônus pago, portanto, por toda a sociedade, configura-se uma situação de extrema iniquidade.

Gráfico 22 - Valores Médios das Aposentadorias



Fonte: Cutolo (1994).

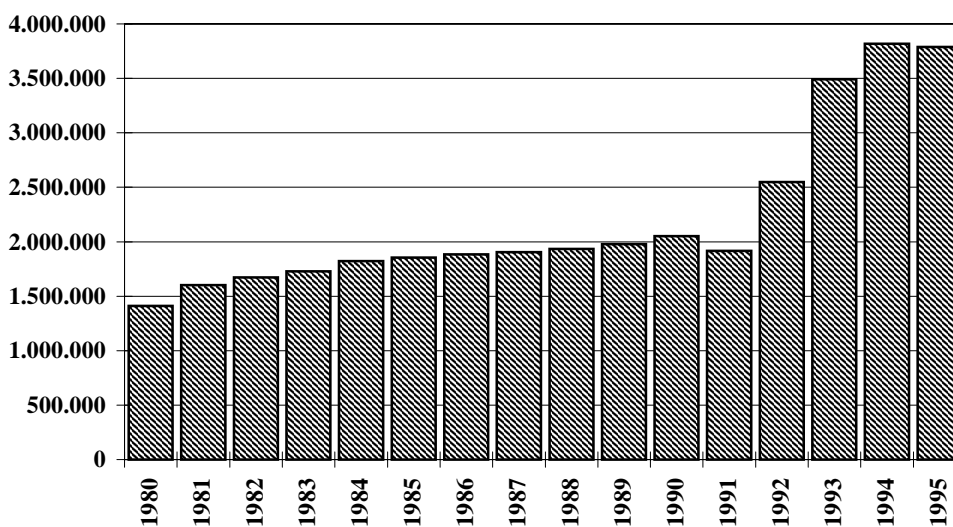
Ocorre, entretanto, que sob ponto de vista puramente pragmático, e deixando à margem considerações de natureza puramente ética ou moral, os efeitos de alterar os regimes especiais são relativamente modestos no agregado, pois são contingentes relativamente pouco numerosos.

c) Aposentadorias rurais e benefícios assistenciais

Tanto os benefícios rurais quanto os assistenciais possuem sérias carências quanto ao custeio. Os primeiros, desde sua criação, sempre drenaram os recursos das contribuições urbanas, dada a crônica insuficiência das contribuições sobre a produção rural. Já os assistenciais, pela própria definição, não têm um regime contributivo: embora socialmente justificáveis, estes benefícios jamais deveriam ser custeados por contribuições previdenciárias, mas extrair recursos para seu custeio do orçamento fiscal.

Por outro lado, a Constituição de 1988 elevou o valor destes benefícios ao piso de um salário mínimo. Antes, os benefícios do trabalhador rural eram fixados em 50% do salário mínimo, com exceção dos benefícios por acidente do trabalho, fixados em 75% do salário mínimo. Além disso, as novas disposições constitucionais reduziram, instantaneamente, em cinco anos, as condições para aposentadoria por idade do trabalhador rural (ver Gráfico 19, que mostra claramente o efeito da medida) e tornaram mais amplas as condições de concessão dos benefícios assistenciais, ampliando o conceito de inválidos para deficientes.

Gráfico 23 - Aposentadorias por Idade Rurais
(em manutenção*) 1980/95



Fonte: AEPS.

4.16 - Fatores Gerenciais

a) Evasão das contribuições

Afora a perda de receita provocada pela informalização do mercado de trabalho, a previdência, por absoluta falta de controles eficazes, deixa de arrecadar uma substancial parcela de recursos mesmo no mercado formal. Para o período 1979/90, a arrecadação da previdência efetivamente realizada sobre a folha de salários é algo em torno de 75% (dado médio da década passada) da arrecadação potencial, esta última tomando-se por base o universo da Rais, após o truncamento das contribuições do empregado pelo teto. Mais ainda, observa-se que a tendência de aumento desta diferença é crescente no tempo.

O fenômeno é, até certo ponto, surpreendente. Afinal, a previdência poderia dispor dos arquivos da Rais e efetuar a cobrança dos valores a menor recolhidos. Ocorre entretanto que a fiscalização previdenciária é extremamente falha, valendo-se, em grande parte, de métodos primários e obsoletos. Apesar de ter mais de 4 mil fiscais, o processo como um todo é pouco eficaz.

Por outro lado, a própria forma como está estruturado o sistema induz à evasão. Como, para os assalariados, o direito ao benefício não está vinculado ao efetivo recolhimento das contribuições, **não há qualquer estímulo para que o segurado fiscalize o processo**. Talvez esta seja a maior causa da diferença da folha de salários potencial, indicada pela Rais e a folha de salários para fins de arrecadação previdenciária: na primeira, se não houver efetivo recolhimento, o trabalhador simplesmente não faz jus ao chamado abono PIS/Pasep, vulgarmente conhecido como 14º salário. Este simples fato — vinculação do benefício à efetiva

contribuição — talvez seja responsável por grande parte da diferença, pois coloca o próprio indivíduo como permanente fiscal do sistema.

Não menos importante, a previdência tem concedido sucessivas anistias, incentivando o mau pagador. Também a possibilidade de negociação de encargos trabalhistas e das respectivas incidências de contribuição previdenciária na Justiça do Trabalho abre uma porta adicional para a sonegação.

O sistema de cobrança de débitos também é lento, burocratizado e ineficiente. Não há mesmo uma atualização do montante total de débitos para com a previdência, em fase de cobrança judicial ou administrativa.

Finalmente, há que se deixar claro que a evasão do sistema não pode ser resolvida apenas pela contratação de mais fiscais e pela melhoria dos controles administrativos. Embora estes últimos sejam necessários, não são de forma alguma suficientes, por causa dos incentivos extremamente perversos embutidos no próprio desenho do sistema. Informalização da mão-de-obra e evasão talvez sejam, em muitos casos, a estratégia de sobrevivência de empregadores premidos pela excessiva carga de impostos, taxas, contribuições, isto sem falar nos custos associados à burocracia necessária para se pertencer ao segmento formal.

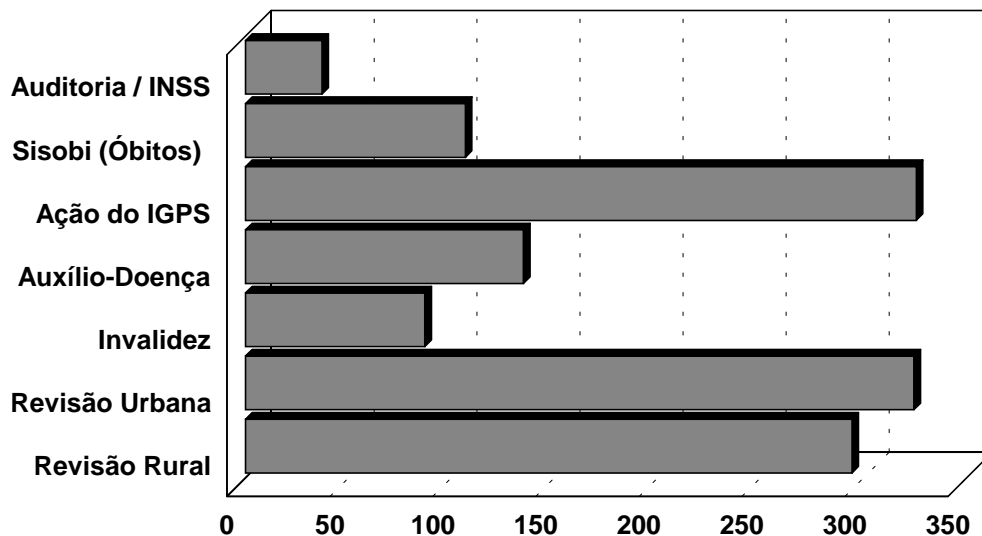
b) Fraudes nas aposentadorias

Não existem dados precisos sobre as fraudes nos benefícios previdenciários e assistenciais. Estimativas preliminares indicam, a partir de auditorias realizadas pelo MPS, que cerca de 30% do total de benefícios pecuniários podem estar sendo pagos indevidamente. A simples constatação de que quase metade das aposentadorias urbanas é dada por invalidez, com causa psiquiátrica preponderante para a concessão do benefício, pode ser considerada como um sério indicador da magnitude e gravidade do problema. Na área rural, existem indícios de que mais da metade das aposentadorias foi concedida irregularmente.

É verdade que, em tempos recentes, o MPS/INSS tem investido algum esforço no combate às fraudes. Como mostra o Gráfico 24, mais de 1,1 milhão de benefícios foram cancelados ou suspensos no período entre outubro de 1992 e maio de 1994. Segundo informações dos próprios auditores, isto seria apenas a ponta do **iceberg**, pois os critérios de detecção foram os mais simples possíveis: homonímia com coincidência de idade e filiação; checagem de procuradores de segurados supostamente inválidos que muitas vezes já haviam falecido e outras tantas providências básicas.

Gráfico 24 - Cancelamento e Suspensão de Benefícios

Out./92 a Maio/94



Fonte: Cutolo (1994).

A pergunta que cabe é por que estas providências elementares não foram adotadas antes? Aqui também cabe mencionar que o simples aperfeiçoamento dos mecanismos de controles administrativos formais é necessário, porém não suficiente. Há que se redesenhar todo o sistema de informações da previdência com vistas a automação e transparência dos procedimentos.

c) Custos administrativos

A previdência social é uma máquina ineficiente e perdulária, gastando, consigo mesma, cerca de 10% de tudo o que paga de benefícios. Para uma "seguradora" que nem mesmo tem um cadastro de seus clientes, trata-se de uma cifra surpreendente. Apenas para citar um exemplo oposto, o sistema de previdência básica oficial nos Estados Unidos gasta apenas 1% do total de benefícios pagos, com qualidade de serviços incomparavelmente melhor.

Por incrível que pareça, os salários e gratificações de fiscais e procuradores na previdência situam-se dentre os melhores do serviço público. Se considerarmos que o turno de trabalho passou a ser de seis horas corridas e os repetidos e duradouros movimentos grevistas, todos os previdenciários recebem remunerações no mínimo razoáveis.

d) Outras causas gerenciais

Embora o patrimônio da previdência seja gigantesco em termos absolutos, perde representatividade se considerarmos o orçamento anual, estimado em mais de

R\$ 33 bilhões para 1995. Mesmo assim, a administração patrimonial é caótica, perdendo-se alguma parcela de recursos por esta via.

A corrupção, o desvio de verbas e outras mazelas que assolam a administração pública revelam-se também na previdência, estando freqüentemente estampados no noticiário dos jornais. É, entretanto, impossível avaliar seu montante.

5 - EVOLUÇÃO E DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA PRIVADA¹³

As Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPPs), conhecidas como fundos de pensão, são instituições mantidas pela contribuição periódica dos seus associados a patrocinadores que, com o objetivo de valorizar seus patrimônios, aplicam as suas reservas em vários ativos, respeitados também os limites legais estabelecidos pelo Banco Central.

Os fundos de pensão podem se transformar no maior instrumento de capitalização e de reorganização da poupança interna para os próximos anos. Pela magnitude das somas administradas por estas entidades e pelo perfil de longo prazo de seus compromissos, esses fundos possuem a grande vocação de participar do desenvolvimento das economias. Por suas características, prestam-se ao financiamento de investimentos de longa maturação, tão necessários à ampliação da base produtiva do país.

Temos como objetivo analisar o papel dos fundos de pensão como importantes instrumentos de financiamento da economia brasileira no panorama de acentuado desenvolvimento e internacionalização dos mercados mundiais. Porém, isso não significa que a sua contribuição exclua políticas de atração de capitais externos e de recuperação da poupança pública doméstica. Com isso, as políticas econômicas no país devem valorizar mais os determinantes de longo prazo do crescimento, ampliar a abertura da economia, estabelecer regras claras e estáveis que reduzam a incerteza e recuperem o crédito público.

5.1 - Marco Conceitual e Legislativo

As entidades de previdência podem ser abertas ou fechadas. As abertas são franqueadas ao público em geral. As fechadas destinam-se especificamente a pessoas vinculadas às empresas patrocinadoras. O Brasil possui 349 EFPPs autorizadas a funcionar, das quais 320 estão na ativa e 29 ainda estão inativas. Entre aquelas em funcionamento, 1/3 (109) é patrocinado por entidades públicas, enquanto 2/3 (211) são vinculados a empresas privadas.

¹³ Esta seção baseia-se, em boa medida, no Texto para Discussão nº 480, IPEA, maio de 1977.

5.2 - Evolução da Legislação

O marco inicial da legislação específica sobre entidades de previdência privada no Brasil é a Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977. Nesta, são consideradas como tal aquelas instituições cujo propósito é criar planos privados de concessão de pecúlios ou rendas, de benefícios complementares ou análogos aos da previdência social, por meio de contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos.

As entidades de previdência aberta funcionam como administradoras de poupanças de pessoas físicas; captam dinheiro do público interessado e oferecem, em troca, planos de capitalização. São entidades organizadas como sociedades anônimas, podem objetivar o lucro e distribuí-lo, em parte, a seus acionistas. A favor dos participantes fica uma parte residual do lucro total a juros atuariais.

Para que o investimento seja assegurado, “as entidades abertas de fins lucrativos não poderão distribuir lucros ou quaisquer lucros ou quaisquer fundos correspondentes às reservas patrimoniais, desde que essa distribuição possa prejudicar os investimentos obrigatórios do capital de reserva, de acordo com os critérios estabelecidos na presente Lei” (art. 18, Lei nº 6.435/77). Compete exclusivamente ao órgão normativo do Sistema Nacional de Seguros Privados estipular as condições técnicas sobre custeio, investimentos, correção de valores monetários e outras relações patrimoniais dessas entidades.

As entidades fechadas, por sua vez, têm seu funcionamento restrito a empresas, ou grupo de empresas, sob fiscalização do MPAS. Realizam investimentos com a finalidade de garantir o pagamento aos participantes de benefícios complementares aos da previdência social. As entidades fechadas não têm fins lucrativos e são proibidas de distribuir os lucros de suas aplicações. Formam reservas técnicas mediante um processo ininterrupto de capitalização e das contribuições mensais dos participantes e das empresas patrocinadoras, visando ao pagamento de benefícios a seus participantes, conforme contratos previamente assinados.

Papéis privados, como ações, debêntures e fundos de investimentos, tornaram-se de aplicação obrigatória e cada fundo é obrigado a compor pelo menos 20% da sua carteira com esses papéis. O fato de tais aplicações exigirem que as companhias sejam de capital aberto configura uma clara medida de fomento às bolsas de valores. Entretanto, esse incentivo ao mercado de valores mobiliários era limitado por uma regra de prudência, que impedia a concentração cumulativa desses ativos em carteira.

Havia clara intenção de evitar qualquer tipo de concentração do portfólio das entidades de previdência, visando não expô-las a riscos exagerados. Foi limitado, então, a proporções relativamente baixas, o teto de acumulação de títulos ou ações emitidas por uma mesma companhia ou estado ou Federação.

Um ponto de destaque da Resolução nº 460/78 é a diferenciação entre reservas técnicas comprometidas e não-comprometidas, para fins de aplicação. As primeiras são referentes aos pagamentos e desembolsos de curto prazo das entidades previdenciárias, isto é, despesas a serem efetuadas no período de um ano. Nesse caso, como seria de se esperar, a resolução é mais conservadora e voltada à liquidez das aplicações.

Uma vez que a Resolução CVM nº 460/78 havia rompido a estagnação precedente ocorreu um **boom** de diversificação das carteiras dos fundos previdenciários. Associado a essa disposição das entidades, um grande desenvolvimento dos mercados financeiros estava em curso, tanto sob o ponto de vista global quanto em termos internos. A Resolução BC nº 2.109/94, depois atualizada pela Resolução BC nº 2.206 de 25 de outubro de 1995, lida com o fato de que os derivativos têm um grande poder de alavancagem das aplicações, isto é, podem gerar ganhos ou perdas relativamente elevados a partir de pequenas posições no mercado.

Um aspecto liberalizante da Resolução BC nº 2.109/94 é a abertura da possibilidade de investimentos no âmbito do Mercosul. A medida, devida a interesses governamentais de política externa, abriu um novo leque de oportunidades para os fundos brasileiros.

Parece descabido discutir se as percentagens máximas estabelecidas para cada tipo de aplicação são suficientes. O relevante é a relutância da legislação em abandonar este estágio de regulação direta das aplicações e avançar para o patamar, que seria fiscalizar os resultados de cada fundo, em particular, e estabelecer mecanismos de defesa e reparação de eventuais prejuízos. Nesse sentido, o futuro desenvolvimento dos fundos de pensão sugere uma legislação mais livre em termos de flexibilidade nas aplicações e, simultaneamente, mais rigorosa quanto à fiscalização da operação e dos resultados.

Um melhor tratamento da questão tributária também seria útil. Por exemplo, isenções parciais de impostos sobre rendas futuras aumentariam a atratividade dos fundos de pensão e colaborariam decisivamente para a aplicação do sistema de previdência privada no país.

5.3 - Evolução financeira

O crescimento dos ativos dos fundos de pensão, bem como a sua aplicação, tem sido notadamente influenciado pelo desenvolvimento dos mercados nacionais e pela legislação pertinente.

Uma apreciação da rentabilidade histórica dessas entidades também será de utilidade, uma vez que muito tem sido escrito a respeito dos prejuízos auferidos por alguns fundos em 1995.

5.4 - Volume de Ativos

Tem sido observado, a partir de 1991, um grande incremento no volume total dos ativos das EFPPs (ver Tabela 11). A questão da rentabilidade tem sido explorada e discutida. Evidentemente, prejuízos são sinalizadores e demandam medidas adequadas por parte dos administradores para evitá-los. No entanto, faz-se necessária uma análise de prazo mais longo, que compare as rentabilidades reais auferidas à rentabilidade atuarial necessária ao bom funcionamento do sistema.

Tabela 11
Brasil: Evolução dos Ativos e da Rentabilidade das Entidades Fechadas de Previdência Privada — 1986/96

Ano	Ativos (US\$ milhões)	Rentabilidade (%)
1986	8.686	6,25
1987	7.640	-28,56
1988	10.484	13,38
1989	15.604	22,49
1990	12.120	-51,80
1991	17.989	27,54
1992	23.026	15,15
1993	32.568	29,78
1994	55.081	57,68
1995	59.055	0,66
1996	68.982	13,4
Média simples (1986/96)		9,67
Média ponderada (1986/96)		11,51

Fonte: Abrapp (1993). Elaboração: IPEA.

Outros fatores proporcionam crescimento aos ativos e estão intimamente relacionados: o número de afiliados e as contribuições mensais. À medida que novos participantes se agregam aos fundos, automaticamente passam a contribuir. Pode-se dizer que o número de contribuintes está associado ao aspecto quantidade, e as contribuições mensais, ao crescimento temporal.

Embora os ativos tenham crescido de forma consistente entre 1991 e 1996, o número de participantes foi praticamente o mesmo no período (ver Tabela 12). O contraste torna-se mais significativo quando é qualificado o padrão de crescimento do número de participantes. Pela Tabela 12, pode-se observar que o número de beneficiários cresceu, enquanto o de contribuintes se reduziu. Isso significa que o crescimento dos ativos no período deve-se ao rendimento das aplicações e às mensalidades pagas pelos membros já afiliados, e não à expansão das afiliações, embora parte desse efeito possa ser atribuída ao pagamento parcelado da dotação inicial aportada pela patrocinadora.

Tabela 12
Evolução dos Participantes das EFPPs por Categoria — 1991/96

(1.000 pessoas)

Ano	Contribuintes	Dependentes	Beneficiários	Total
1991	1.731	4.041	153	5.925
1992	1.682	4.070	165	5.917
1993	1.652	3.880	178	5.710
1994	1.757	4.233	211	6.202
1995	1.778	3.988	225	5.992
1996	1.698	3.856	245	5.992

Fonte: Abrapp (1993). Elaboração: IPEA.

Um fato relevante é o padrão de distribuição do sistema de previdência privada. Entre 1986 e 1991 (ver Tabela 13), houve um decréscimo, tanto na proporção dos ativos totais em carteira das 10 maiores instituições, quanto na proporção do portfólio das 50 maiores em relação aos ativos totais do sistema. Entretanto, nas entidades de porte médio, ou seja, aquelas que estão entre as 40 maiores, a desconcentração prosseguiu, ainda que de forma lenta. Esse fenômeno, que pode ser observado na Tabela 13, deve-se, em parte, ao expressivo crescimento do número de entidades fechadas de previdência privada no período, o que provocou maior dispersão dos ativos.

Tabela 13
Distribuição dos Ativos das EFPPs entre as Maiores Instituições — 1986/96

Especificação	1986	1991	1995	1996
Entidades autorizadas	172	256	344	349
Ativos em carteira das 10 maiores instituições (%)	74,90	61,67	61,36	61,45
Ativos em carteira das 50 maiores instituições (%)	95,58	88,78	86,63	85,71

Fonte: Abrapp (1993). Elaboração: IPEA.

5.5 - Aplicação de Recursos

A Tabela 14 mostra a evolução das carteiras do conjunto das EFPPs, evidenciando claramente o elevado grau de diversificação existente.

Os ativos das EFPPs correspondem, hoje, a cerca de 9,5% do PIB. Embora sejam os maiores investidores institucionais do país, as EFPPs brasileiras ainda estão longe de assumir o papel que têm em outros países. Por exemplo, nos Estados Unidos, os ativos dos fundos de pensão correspondem à 90% do PIB, 65% no Reino Unido, 45% na Holanda e 45% no Chile.

Tabela 14 no arquivo td0508t

Tabela 14
Carteira Consolidada por Tipo de Aplicação

(US\$ milhões)

Discriminação	Dez/92	(%)	Dez/93	(%)	Dez/94	(%)	Dez/95	(%)	Dez/96	(%)	Fev/97	(%)
Ações	6.062	26,3	11.331	34,8	2.537	39,1	17.393	29,5	21.330	30,9	23.810	32,1
Imóveis	4.677	20,3	5.213	16,0	7.929	14,4	8.785	14,9	8.879	12,9	8.969	12,1
Depósito a prazo	3.671	15,9	4.732,	14,5	6.320	11,5	8.599	14,6	6.632	9,6	5.206	7,0
Fundos de investimentos	971	4,2	3.178	9,8	6.847	12,4	7.015	11,9	13.374	19,4	18.330	24,7
Empréstimo a participantes	332	1,4	358	1,1	1.051	1,9	1.097	1,9	1.532	2,2	1.500	2,0
Financiamento imobiliário	951	4,1	1.017	3,1	2.541	4,6	3.420	5,8	3.550	5,1	3.560	4,8
Debêntures	942	4,1	827	2,5	1.021	1,9	3.075	5,2	3.317	8,4	3.429	4,6
Títulos públicos	1.502	6,5	1.290	4,0	2.098	3,8	2.628	4,4	3.961	5,7	2.843	3,3
Outros	1.206	5,2	2.087	6,4	1.423	2,6	1.485	2,5	1.640	2,4	1.775	2,4
Oper. c/ patrocinadoras	2.713	11,8	2.535	7,8	4.315	7,8	5.558	9,4	4.768	6,9	5.144	6,9
Total	23.026	100	32.568	100	55.081	100	59.055	100	68.982	100	74.206	100,0

Fonte: Revista da Abrapp - Consolidado Estatístico, abril/97.

As entidades de previdência aberta têm um patrimônio total de cerca de R\$ 5 bilhões. Basicamente operadas por ramos de seguradoras e de bancos, as entidades abertas têm registrado uma boa evolução recente, dados o alto nível de capilaridade de seus pontos de vendas e a credibilidade que a população readquiriu neste tipo de previdência.¹⁴

6 - PROJEÇÕES DE DESEMPENHO FUTURO

6.1 - Projeções Demográficas

De acordo com o Censo Demográfico de 1991, a população brasileira era de aproximadamente 147 milhões de habitantes nessa data. A taxa de crescimento observada na última década foi de 1,9% a.a. Aproximadamente 35% dessa população tinham menos de 15 anos em 1991 e 4,8% mais de 65 anos. Estes números são resultados de uma taxa de crescimento populacional bastante alta, aproximadamente 3% a.a., durante 1950/70, que declinou rapidamente. As altas taxas de crescimento populacional verificadas foram consequência de uma redução da mortalidade associada a altas taxas de natalidade. Já a queda da taxa de crescimento populacional foi resultado de diminuição dos níveis de fecundidade.

Parte do efeito do declínio da fecundidade no crescimento populacional foi anulada pela redução dos níveis de mortalidade também ocorrida no período. Apesar de a mortalidade geral estar decrescendo, este decréscimo não tem sido homogêneo entre os vários segmentos populacionais. Por exemplo, a população masculina adulta jovem, 15-30 anos, experimentou um aumento nas suas taxas de mortalidade entre 1980 e 1991. A redução das taxas de crescimento dos demais grupos tem-se dado de forma desigual.

Os indicadores de distribuição espacial da população brasileira apontaram no sentido de um aumento da concentração da população nas áreas urbanas e nas grandes cidades. Aproximadamente 75% da população brasileira viviam em 1991 em área urbana e estavam bastante concentrados na área costeira. A proporção da população vivendo em cidades maiores de 20.000 habitantes cresceu de 16% em 1940 para 41% em 1991. Aproximadamente 14,2% da população brasileira viviam em apenas duas cidades: São Paulo e Rio de Janeiro. Esta concentração populacional é resultado de movimentos migratórios e de diferenças nas taxas de crescimento vegetativo, ou seja, diferenças nas taxas de fecundidade e mortalidade.

Um outro fato novo na dinâmica demográfica recente: taxas de migração internacional negativas, ou seja, emigração internacional. Embora baixas, essas taxas apresentaram significância estatística e devem ter afetado em algum grau a taxa de crescimento populacional. O Brasil nunca havia apresentado taxas líquidas de migração indicando uma emigração significativa.

¹⁴ A experiência negativa dos montepios inibiu, por muito tempo, o crescimento desta modalidade de previdência.

A taxa de fecundidade total, número médio de filhos tidos por mulher ao final do seu período reprodutivo, declinou de 6,1 filhos nos anos 40 para 2,9 no final dos anos 80. Esta queda foi regional e socialmente diferenciada por situação de domicílio.

A queda da fecundidade é claramente o resultado de decisões tomadas dentro do casamento, que visam à interrupção da vida reprodutiva antes da menopausa. Esterilização tem sido o método anticoncepcional mais usado para explicar este fenômeno.

A mortalidade experimentou um declínio rápido e sustentável, a partir da década de 40, o que acarretou um aumento na esperança de vida, ao nascer, de 41 para 65 anos no final da década de 80. As mulheres apresentavam, neste período, uma esperança de vida de aproximadamente 6,8 anos a mais do que a apresentada pelos homens. A queda da mortalidade não se deu de forma linear entre os vários segmentos populacionais. Os grupos que apresentaram a maior redução foram os formados pela população de um a quatro anos e pela população menor de um ano. O grupo masculino adulto jovem (15-30 anos), por exemplo, apresentou um incremento nas suas taxas de mortalidade na década de 80. Isso parece ter sido mais pronunciado na área urbana e foi resultado do aumento da mortalidade por causas externas, levando a que os diferenciais na esperança de vida por sexo sejam mais acentuados nesta área.

É importante salientar que, embora tanto a queda da fecundidade quanto da mortalidade tenha atingido a todas as regiões do país — áreas urbanas e rurais e grupos sociais —, ela não se deu com a mesma intensidade em todos estes espaços e segmentos sociais. Conseqüentemente, o impacto é diferenciado entre os vários subgrupos populacionais, onde ainda persistem diferenciais significativos nos níveis destas variáveis. Neste trabalho, estão sendo consideradas as tendências apenas por situação de domicílio.

Em termos de distribuição populacional rural-urbana, tem se observado uma concentração progressiva e acentuada da população nas áreas urbanas, notadamente nas grandes cidades. Em 1940, 31% da população brasileira residiam nos quadros urbanos. Em 1991, esta proporção atingiu 75%. A proporção da população residente nas áreas rurais e em localidades menores de 20.000 habitantes declinou de 80,5% em 1940 para 30,9% em 1991. Em compensação, a proporção da população vivendo em cidades de mais de 500.000 habitantes passou de 10,8 mil em 1940 para 35,2% em 1991. A maior parte dessa população está concentrada nas nove áreas metropolitanas. Elas abrigavam 43 milhões de habitantes em 1991, 24% do total da população brasileira, e absorveram 29% do incremento populacional.

Movimentos migratórios foram os grandes responsáveis por esse processo. Aproximadamente 12 milhões de pessoas deixaram a área rural, na década de 60, o que correspondeu a 1/3 da população aí residente. Nos anos 70, esse volume elevou-se para 16 milhões, representando 38% do contingente rural [ver Camarano (1990,

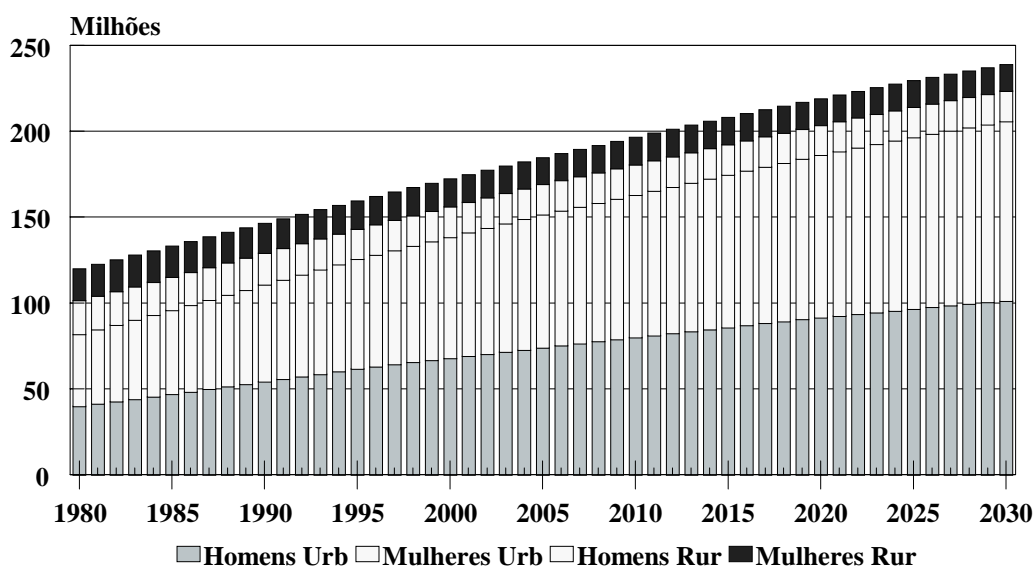
p.17)]. Na década de 80, esse volume decresceu para 12,4 milhões, o que representou 32% da população rural de 1990.

Há algumas indicações da presença de um outro fenômeno demográfico que caracterizou os anos 80: as migrações internacionais. Estimativas preliminares apontam para um saldo líquido migratório de 631 mil pessoas, sendo 415 mil do sexo masculino e 216 mil do sexo feminino. Em termos de distribuição por idade deste fluxo, este movimento é bem mais concentrado no grupo etário 20-29 anos para ambos os sexos.

Os níveis de atividade da população também variaram consideravelmente na última década, sendo a mulher a maior responsável pelo aumento da participação da população em idade ativa. O nível de formalização também oscilou bastante no período, estando presentemente com uma tendência declinante.

O método utilizado para a elaboração das projeções populacionais será o dos componentes, cuja vantagem é permitir a projeção do comportamento de cada uma das três variáveis demográficas (fecundidade, mortalidade e migrações), isoladamente. A fecundidade é projetada por grupo etário da mulher em idade reprodutiva (15-49 anos) desagregada por condição de domicílio. A mortalidade é projetada por grupo etário, sexo e também desagregada por condição de domicílio. A migração líquida rural/urbana é projetada por sexo e idade, assim como a migração internacional. A população total é obtida pela soma das populações rurais e urbanas. O Gráfico 25 apresenta a população do Brasil estimada e projetada até o ano 2030, desagregada por sexo e condição de domicílio.

Gráfico 25 - População Total por Sexo e Condição de Domicílio: Brasil - 1980/2030

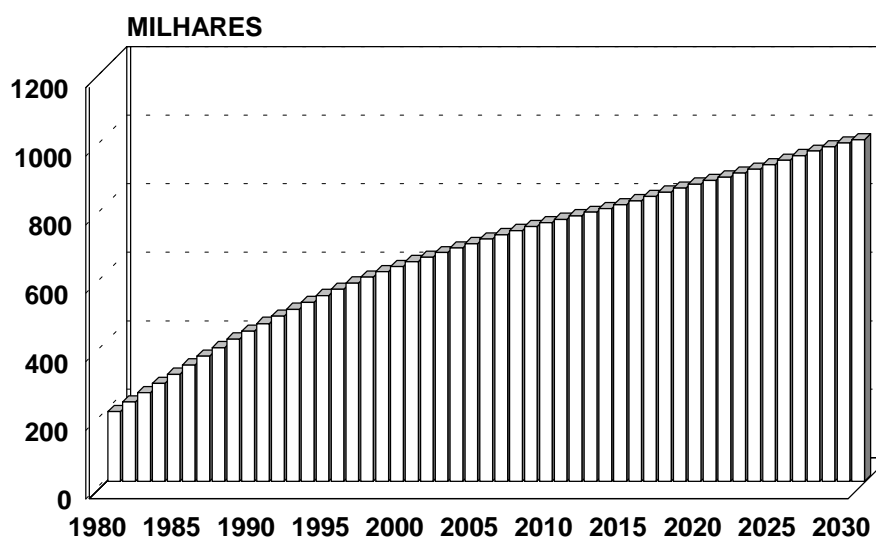


Fonte: Camarano et alii (1991).

A partir das projeções de taxas de atividade, específicas por sexo, idade e condição de domicílio, serão estimadas PEAs urbana e rural. Da mesma forma, a partir das projeções de taxas de formalização, foram estimadas as populações de contribuintes.

Tomando por base taxas de formalização do mercado de trabalho bastante otimistas,¹⁵ o Gráfico 26 apresenta as projeções das populações de contribuintes. Observe-se entretanto que, dados os acréscimos de custo da própria previdência, pode-se esperar que o nível de informalização viesse a ser talvez mais elevado, como reação dos empregadores à tentativa de elevação de encargos. Assim, por mais esta razão, pode-se considerar que o exercício de simulação parte de uma hipótese otimista quanto à formalização.

Gráfico 26 - População de Contribuintes:
Sistema Atual — 1980/2030



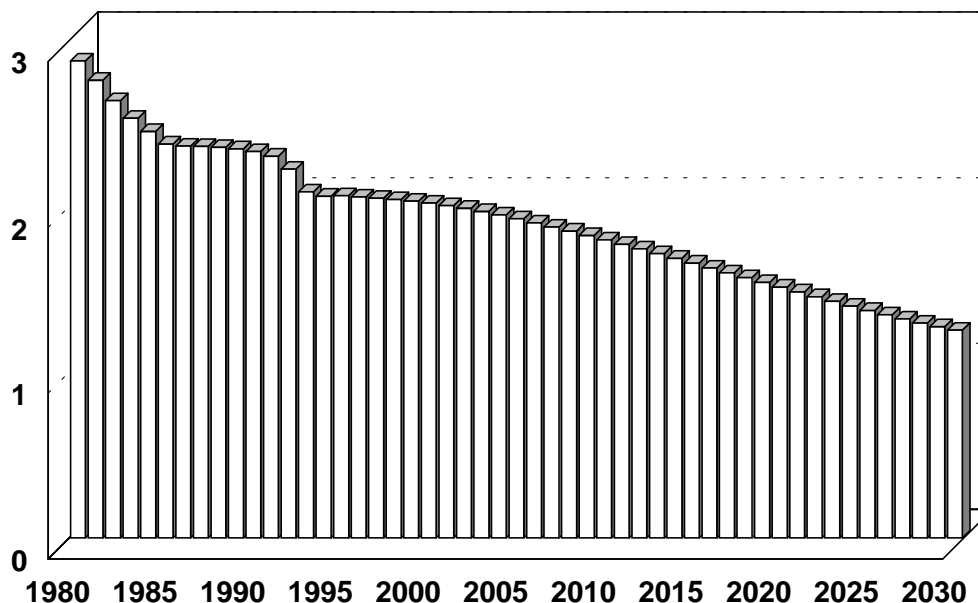
Fonte: Oliveira *et alii* (1992).

Conforme descrito em Oliveira *et alii* (1992), as populações de beneficiários foram projetadas através de um modelo markoviano, assumindo a prevalência das mesmas regras de concessão de benefícios que hoje vigoram, ou seja, taxas de transição fixas. O Gráfico 27 apresenta a relação projetada entre contribuintes e beneficiários para o período 1995/2030. Dentro desta perspectiva, a relação de dependência previdenciária deverá baixar ainda acentuadamente, atingindo o baixíssimo coeficiente de 1,3 contribuinte por beneficiário em 2030.

Convém, entretanto, ressaltar, que estes são cenários e não predições do comportamento futuro. Assim, muito antes de sua concretização, o próprio colapso do sistema exigiria uma ação corretiva enérgica do governo.

¹⁵Como pode ser observado no anexo metodológico, estas taxas, específicas por sexo, idade e condição de domicílio, foram tomadas como as mais elevadas observadas na década de 80.

Gráfico 27 - Razão de Dependência
Contribuintes por Beneficiário — 1980/2030



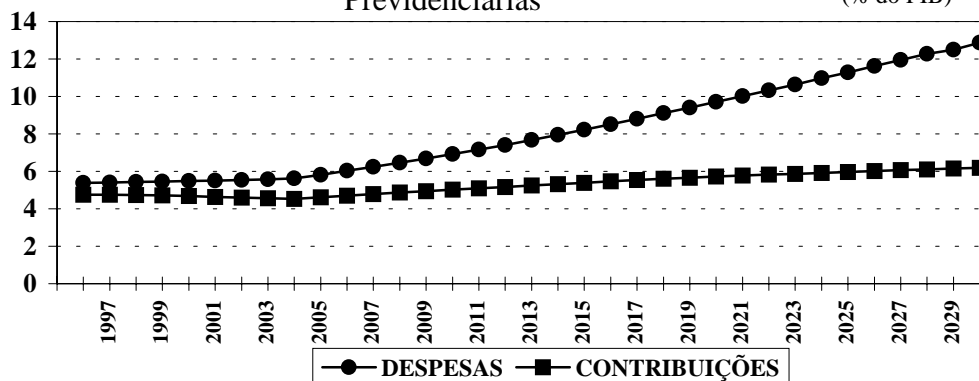
Fonte: Oliveira et alii (1992).

6.2 - Projeções Econômico-Financeiras

A ressalva de que se trata de cenários merece ainda maior ênfase no caso das projeções econômicas. De fato, como será visto adiante, as perspectivas de médio e longo prazos são tão graves que dificilmente se concretizariam. Dado o peso da previdência no quadro das finanças públicas do país, a realização de déficits como aqueles que constam do cenário projetado provavelmente traria um completo caos macroeconômico, absolutamente incompatível com o próprio processo de desenvolvimento do país. Em outras palavras, essas projeções simplesmente não ocorrerão: alguma coisa será feita de modo a evitar sua própria realização.

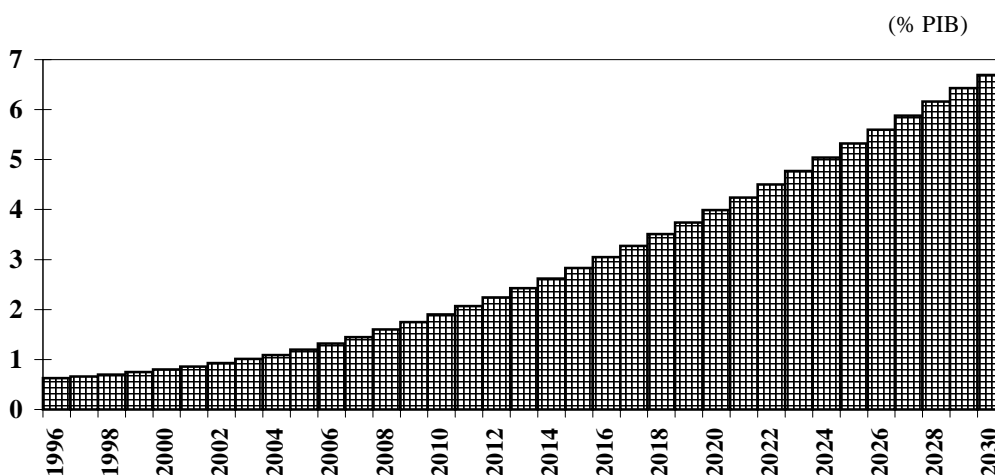
Tendo em mente estas considerações, os Gráficos 28 e 29 apresentam, respectivamente, as “projeções” de receita e despesas e “projeções” das necessidades de financiamento da previdência social. Para efeitos desta simulação foram consideradas receitas da previdência social apenas aquelas provenientes sobre a folha de salários. Embora os atuais textos legais disponham que a seguridade social terá um orçamento integrado, incluindo, portanto, contribuições sobre lucro e faturamento, além de transferências da União, na prática, já vigora esta especialização de fontes.

Gráfico 28 - Contribuições sobre Folha e Despesas Previdenciárias



Fonte: Oliveira et alii (1992).

Gráfico 29 - Necessidade de Financiamento — Sistema Atual



Fonte: Oliveira et alii (1992).

Observa-se, em primeiro lugar, que as despesas com benefícios mais que duplicam em termos de percentual do PIB ao longo do período considerado. Embora alguns argumentem que alguns países desenvolvidos de **welfare state** gastem hoje frações do PIB iguais ou superiores àquelas projetadas para o Brasil no futuro, deve-se encarar esse tipo de questionamento com extrema reserva.

Estes países já atingiram padrões de desenvolvimento e de estabilidade, inclusive no plano demográfico, que pode conviver com baixas taxas de poupança e de crescimento econômico. Certamente este não é o caso brasileiro, onde uma depressão ainda maior da poupança interna pode inviabilizar a própria absorção da PEA no mercado de trabalho.

Mais grave ainda, as necessidades de financiamento são crescentes a cada ano, atingindo já em 2005 1,8% PIB e chegando, em 2030, a quase 6,5% do produto. Em outras palavras, o esforço adicional que a sociedade teria de fazer para custear o sistema da magnitude de um outro orçamento fiscal — provavelmente drenaria toda a capacidade de poupança, com a conseqüente queda da taxa de crescimento do produto.

7 - ALTERNATIVAS DE REFORMA — EXPERIÊNCIAS NO MUNDO

O objetivo geral desta seção não é o de descrever em detalhes as experiências de reforma previdenciária realizadas ou em curso no mundo. Ao contrário, procurar-se-á dar as linhas gerais dos processos de transformação de alguns países selecionados, que possam fornecer subsídios para o caso brasileiro.

7.1 - Capitalização em Conta Individual

7.1.1 - O caso chileno

Talvez a experiência mais ousada de reforma do sistema de previdência social seja aquela realizada no Chile no início dos anos 80.

Em essência, a reforma transformou o regime compulsório de repartição em um regime, igualmente compulsório, de capitalização em conta individual, pelo qual os trabalhadores poderiam optar. Feita esta primeira opção, os trabalhadores tinham ainda (e ainda têm) a possibilidade de optar por uma Administradora de Fundos de Pensão (AFP), que, mediante remuneração por serviços, gerencia um fundo capitalizado constituído de contribuições do trabalhador (10%) e destinado a custear sua aposentadoria por idade.

O trabalhador aporta também ao sistema um adicional de 2,5% destinado a custear os seguros de invalidez e pensão de dependentes,¹⁶ bem como para a remuneração da AFP. Não há contribuições da empresa¹⁷ para o novo sistema.

O segurado pode se aposentar a qualquer tempo, desde que os recursos acumulados sejam suficientes para custear uma renda mensal para o resto de sua sobrevida esperada, não inferior ao menor dos seguintes valores:

¹⁶ Na realidade, no caso de invalidez e morte as contribuições são utilizadas para suplementar o montante disponível na conta capitalizada. Com estes recursos a AFP compra de uma seguradora do mercado uma renda mensal a ser paga ao inválido ou aos dependentes do segurado falecido.

¹⁷ Para os trabalhadores optantes na data da reforma, as antigas contribuições patronais foram repassadas aos salários. Dado o aumento de base (menor evasão), foi possível conceder aos trabalhadores modestos acréscimos salariais como incentivo à opção.

- a) 70% do salário de contribuição; e
- b) benefício mínimo, conforme definido pela lei.

O segurado poderá também se aposentar por idade, aos 60 anos (tanto homem como mulher). Caso o montante de contribuições capitalizadas em sua conta não seja suficiente para custear uma renda mínima vitalícia, e desde que tenha no mínimo 15 contribuições, o Estado suplementa a diferença necessária.

Existe ainda um segundo nível de opção, a ser exercido pelo trabalhador na data da aposentadoria:

- a) retiradas programadas, onde, a cada ano, o trabalhador planeja a quantia a ser retirada de sua conta, tendo por base sua sobrevida. Observe-se que, nesse caso, se o trabalhador ultrapassa a expectativa de sobrevida média, pode ter seu benefício sensivelmente reduzido.¹⁸ Note-se que, neste caso, o trabalhador opta por bancar o risco de maior sobrevida.
- b) renda mensal vitalícia, onde, com o produto das contribuições acumuladas na conta, se adquire¹⁹ um seguro de renda vitalícia. Neste caso, o risco de uma grande sobrevida é repassado à seguradora.

As AFPs são entidades privadas cuja finalidade única é administrar os fundos. É muito importante notar que os fundos são de propriedade do trabalhador e não da AFP; esta última apenas os administra.

Não existe rentabilidade mínima fixada por lei para os recursos capitalizados. Dentro de critérios de diversificação de carteira (máximos), as AFPs podem investir de modo a maximizar o retorno das aplicações. Recentemente, as AFPs foram autorizadas a investir parcelas gradativamente maiores de seus recursos no exterior.²⁰

Caso o trabalhador não esteja satisfeito com a rentabilidade da aplicação de seus recursos em uma determinada AFP, poderá trocar de instituição, levando todo o seu fundo acumulado.

Todo o sistema é controlado por um órgão governamental específico — a Superintendência de AFPs. Caso durante um determinado período uma AFP apresente um grande desvio em relação à rentabilidade média do conjunto de

¹⁸ Podendo, inclusive, recair no benefício mínimo.

¹⁹ Junto a uma seguradora do mercado.

²⁰ Inicialmente 1,5% da carteira, crescendo no tempo até 10%. Forma-se, assim, um **hedge** em relação ao risco país.

instituições (abaixo de uma banda de rentabilidade estabelecida em relação à média), passará obrigatoriamente pelo seguinte processo:

- a) inicialmente aportarão ao fundo recursos em montante suficiente para equalizar a rentabilidade de suas aplicações à média do sistema. Para estes fins, a lei estabelece os níveis mínimos de reservas a serem mantidos pelas AFPs; e
- b) caso os recursos não sejam suficientes, o Estado complementa o restante e liquida a AFP, transferindo a gerência dos fundos para uma outra AFP de escolha do segurado.

No que se refere à transição, para os indivíduos que optaram pelo sistema capitalizado, os direitos no antigo sistema foram compensados através de um “bônus de reconhecimento”. Este bônus é depositado pelo optante em seu fundo, funcionando como uma dotação inicial. Na data da aposentadoria, são resgatados pelo Estado, que transfere ao fundo do trabalhador os recursos correspondentes.

Os aposentados do antigo regime, bem como as aposentadorias dos não-optantes, continuam sendo de responsabilidade do Estado. Para financiar os enormes custos da transição (bônus e aposentados do antigo regime), o país fez superávits fiscais durante sucessivos exercícios.

Como se pode constatar, o novo sistema é bastante engenhoso e contém inúmeros níveis de “salvaguardas”. A relação direta entre contribuições e benefícios para o caso da aposentadoria por idade e a visibilidade das contribuições pagas somente pelo empregado são também aspectos extremamente positivos. A evasão fiscal reduz-se praticamente a zero.

A rentabilidade dos recursos aplicados tem sido extremamente elevada. De fato, excluindo-se o exercício de 1996,²¹ a rentabilidade média das aplicações do conjunto das AFPs foi de cerca de 14% a.a. real!

No campo macro, os recursos capitalizados constituem excelente fonte de fundos para investimentos com longos períodos de maturação. No caso chileno, contribuíram definitivamente para a criação de um mercado de capitais. Embora haja algumas contestações, a reforma chilena parece ter sido o grande fator na elevação da taxa de poupança doméstica.

Existem, entretanto, alguns aspectos desfavoráveis que devem ser sopesados em uma análise isenta. Em primeiro lugar, sob o ponto de vista macro, o sistema promoveu uma enorme concentração de capitais em poucas AFPs: cerca de 80% do patrimônio dos fundos estão concentrados em apenas três AFPs. Um segundo aspecto merecedor de nota é o enorme esforço fiscal necessário ao financiamento da transição. Observe-se que a mesma geração é obrigada a pagar duplamente: pela aposentadoria das gerações que a precederam, via recursos fiscais aplicados

²¹ Neste último ano o sistema apresentou rentabilidade negativa.

no pagamento dos inativos do antigo regime e pela sua própria aposentadoria, via contribuições compulsórias para as AFPs.

Na escala micro, há problemas com a acumulação dos trabalhadores de baixa renda, que, freqüentemente oscilando entre emprego e desemprego, entre mercado formal e informal, não conseguem capitalizar o suficiente para uma aposentadoria mínima. A cobertura efetiva é deficiente,²² também os custos administrativos são elevados — da ordem de 10% do total das contribuições aportadas.

De qualquer forma, dado o contexto do país, a experiência chilena pode ser considerada exitosa. Na realidade, as reformas iniciais têm sido permanentemente ajustadas e aperfeiçoadas, eliminando-se, assim, algumas das distorções mais flagrantes.²³ Isto não significa, entretanto, que a experiência possa ser transplantada integralmente para outros países.

7.1.2 - Argentina

Tal como no Brasil dos anos 40 e 50, o sistema argentino de previdência era altamente fragmentado, tendo “caixas” específicas para classes distintas de trabalhadores assalariados, profissionais liberais, funcionários públicos civis e militares. Cada uma destas caixas era de competência autônoma, ofertando diferentes planos de benefícios e arrecadando suas próprias contribuições e operando no chamado regime de repartição.

A relação contribuintes por beneficiário — medida importantíssima em se tratando de regimes de repartição — havia se deteriorado enormemente avizinhando-se de 2:1, que, por sua vez, é muito próxima daquela observada no Brasil. Também na Argentina, as causas da deterioração não são exclusivamente demográficas. Contribuiu fortemente a grande informalidade da força de trabalho em um sistema generoso de passagem para a inatividade. Neste particular, existiam alguns casos beirando a fronteira do insólito e do folclórico, como, por exemplo, as bailarinas do Teatro Nacional que se aposentavam com 15 anos de serviço.

Em termo de eficiência, o sistema existente apresentava inúmeros problemas: custos operacionais muito elevados (cerca de 25% do orçamento eram consumidos em gastos administrativos), evasão de contribuições, fraudes e baixa qualidade dos serviços prestados.

Também de forma similar ao caso brasileiro, houve na Argentina um movimento de unificação institucional, principalmente no que se refere à centralização de todo o processo de arrecadação em um único agente. No caso argentino, este agente arrecadador passou a ser a Dirección General Impositiva (DGI), que, com base nas

²² Algo como 50% dos trabalhadores efetivamente contribuem para o novo sistema.

²³ Por exemplo, no início, as AFPs cobravam uma comissão fixa **per capita**, o que prejudicava os trabalhadores de baixa renda.

alíquotas e em outras normas específicas de cada programa, distribui os recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários, assistenciais, programas de saúde, seguro desemprego etc.

Outra providência preliminar foi a unificação dos números de identificação do contribuinte/beneficiário para fins de arrecadação de tributos, bem como a identificação laboral e previdenciária [Codigo Unico de Identificacion Laboral (Cuil) e Codigo Unico de Identificacion Previsional (Cuip) que, na realidade, são o mesmo número].

Mesmo após estas iniciativas preliminares no sentido da racionalização do sistema, persistia, ainda em 1990, uma estrutura institucional altamente diversificada, encerrando, muitas vezes, flagrantes situações de privilégio para certas categorias de maior poder.

O processo de reforma da previdência na Argentina tem início em 1990 e prossegue até 1994, quando, após intensos debates, se aprova um novo marco legislativo.

Vários modelos foram estudados, inclusive o sistema de previdência básica estatal, compulsória e em regime de repartição; e uma previdência complementar, opcional, privada, e em regime de capitalização. Essa alternativa foi, entretanto, abandonada, pois na Argentina os fundos de pensão existentes operavam no regime de repartição, em nada contribuindo para a formação de poupança.

Em essência, o novo sistema aprovado consiste em um sistema misto público-privado, que coexistirá para sempre, podendo o cidadão optar por qualquer dos regimes, inclusive aqueles que ingressarem no mercado de trabalho depois da data da reforma.

Um outro aspecto peculiar da reforma na Argentina é que o Estado desempenha um papel muito mais ativo, mesmo no que se refere ao sistema privado. Assim, o governo, além de controlar todo o sistema, paga a chamada Pensão Básica Universal (PBU), tanto para os optantes pelo sistema público como para aqueles que optaram pelo sistema privado. Para aqueles que optaram pelo sistema privado, o Estado reconhece os direitos adquiridos no antigo regime, através da chamada Pensão Compensatória (PC), calculada da seguinte forma:

$$PC = 1,5\% \times n \times SMC$$

onde:

PC = pensão compensatória;

n = número de anos de filiação ao antigo regime, até um máximo de 35; e

SMC = salário médio mensal de contribuição, calculado como média corrigida dos últimos 10 anos, desconsiderando-se os meses de desemprego.

No que se refere ao custeio, há também profundas diferenças na garantia do contingente de aposentados do(s) antigo(s) regime(s) a partir da data da reforma. Na Argentina, a solução foi pagar estes beneficiários com a contribuição patronal de 16% incidente sobre os salários, mesmo para aqueles que optaram pelo regime privado.

Neste particular, ou seja, quanto aos encargos patronais, a experiência argentina também tem suas particularidades. Dada a existência de condições regionais muito diversificadas, inclusive com a existência de regiões deprimidas, abriu-se a perspectiva de reduzir nestas o custo da mão-de-obra. Assim, incentivam-se a maior absorção da mão-de-obra e a menor informalização do mercado de trabalho.

Cada optante poderá escolher livremente a Administradora de Fondos de Jubilaciones e Pensiones (AFJP) que administrará seu fundo, podendo mudar esta escolha até duas vezes por ano, com o mínimo de quatro contribuições realizadas para cada administradora.

As AFJPs são empresas especificamente constituídas para administrar os fundos, sob o controle da Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones e Pensiones (SAFJP), órgão autônomo vinculado ao Ministerio de Trabajo e Previsión Social. Existe completa independência entre os ativos da AFJP e os ativos do fundo — a AFJP apenas gere esses fundos, que são propriedade dos afiliados, recebendo, pelos serviços prestados, comissões fixas e variáveis. Na Argentina, a maioria das 24 AFJPs existentes são ligadas a bancos e seguradoras, nacionais e internacionais.

As AFJPs têm liberdade na aplicação dos recursos de seus afiliados, desde que obedecidas as normas de prudência estabelecidas em lei. Assim, há limites máximos de aplicação por tipo de investimento e por emissor. Há, inclusive, a exigência de **rating** (classificação de riscos) e de **score** mínimo para aplicação em papéis.

O projeto de reforma aprovado pelo Congresso previa uma garantia de retorno mínimo, o que seria um completo desvirtuamento do sistema; quando da sanção presidencial, o artigo específico que tratava desta garantia foi vetado.

Criou-se, entretanto, um segundo nível de proteção ao segurado através do dispositivo estabelecendo que uma AFJP deverá ter rentabilidade (taxa de retorno dos investimentos) superior a 70% da rentabilidade média ou não inferior a dois pontos percentuais menos do que a rentabilidade média de todo o conjunto de AFJP. Caso em determinado período esta rentabilidade não tenha sido alcançada por uma determinada AFJP, esta estará obrigada a suplementar com recursos próprios a diferença, utilizando, para tanto, o encaixe mínimo requerido.

Finalmente, se os recursos forem insuficientes para garantir a rentabilidade mínima, a AFJP é liquidada e o fundo transferido às outras administradoras.

Antes, porém, o Tesouro suplementa os recursos, de modo que a rentabilidade mínima seja atingida.

A conclusão é a de que, pelo menos em teoria, há um conjunto de dispositivos “inteligentes” visando à proteção dos afiliados do novo regime privado. Se estes vão ou não ser efetivos no cumprimento de seus objetivos é, obviamente, função da vontade política dos governantes aplicá-los corretamente.

Dados os elevadíssimos investimentos iniciais, principalmente em **marketing**, e outras despesas de vendas, todas as AFJPs — e não os fundos que administram — estão em prejuízo, a despeito das elevadíssimas comissões cobradas. De fato, segundo nos foi informado, dos três pontos percentuais de comissões cobradas, em média, pelas AFJPs, mais de 1,5 ponto percentual constitui remuneração da administradora.

Inicialmente, o sistema privado teve poucas adesões: menos de 10% optaram pelo novo sistema. Dentre outros fatores, a grande complexidade de novas regras para o homem do povo e a própria propaganda das AFJPs intimidaram a população. Destaca-se ainda o fato de que, para o pessoal com razoável tempo de permanência no regime público (em geral, com idade superior a 40 anos na data da reforma), havia considerável vantagem em permanecer no sistema.

Para aqueles que optaram por permanecer no regime de repartição público, além da Pensão Básica Universal (PBU) e da Pensão Compensatória (PC), o Estado paga uma Prestación Adicional por Permanencia (PAP), cujo valor é de 0,85% por ano de contribuição após a reforma, aplicado sobre a média dos salários de contribuição dos últimos 10 anos anteriores à entrada em benefício.

Fica claro que, no esquema argentino, aqueles que estão próximos à aposentadoria têm um claro incentivo em permanecer no regime de repartição público. Na ausência do bônus, o montante que capitalizaria geraria uma renda bastante inferior àquela obtida do sistema de repartição.

Por outro lado, os jovens tendem a direcionar-se para o novo sistema, pois não há maiores incentivos econômicos para a opção pelo regime de repartição. De toda forma, dos aproximadamente 6.800.000 contribuintes, 3.800.000 estão no regime de capitalização e 3.000.000 no regime de repartição.

Isso reflete não só um processo de aprendizado por parte da população, mas também uma percepção de que existe uma tendência cada vez maior de restringir os benefícios do regime de repartição. Na realidade, uma lei aprovada em março de 1995 determina que haja equilíbrio orçamentário no regime de repartição, com absoluta vedação no que se refere às suplementações com recursos do Tesouro. Assim, caso haja um déficit, ou são aumentadas as alíquotas de contribuição ou são reduzidos os benefícios, ou ambas as situações.

Os encargos sociais incidentes sobre a mão-de-obra são extremamente elevados na Argentina, alcançando cerca de 50%. Dado o nível de desemprego e de emprego informal, é pouco provável que haja alguma margem para maiores alíquotas nominais, como forma de cobertura dos eventuais déficits do sistema de repartição. Fica claro, portanto, que o regime do tipo “benefício definido” passa, na prática, a ter valores variáveis das prestações, conforme a necessidade de equilíbrio orçamentário. Por sua vez, este elemento de incerteza provavelmente é um forte desestímulo para que a população opte por esta modalidade.

Uma das primeiras lições a ser extraída para o caso brasileiro é que o intenso e por vezes desordenado processo de negociação política fez com que a proposta técnica originalmente formulada fosse drasticamente alterada, perdendo muito de suas eventuais vantagens e agregando algumas dificuldades consideráveis. O sistema tornou-se muito complexo e de difícil entendimento pela população. A interferência do Estado, enquanto provedor permanente e direto de renda a aposentados e pensionistas, é muito significativa, mesmo para aqueles que optaram pelo regime de capitalização privado.

A reforma é parcial, pois não atinge todos os regimes, deixando à margem, por exemplo, as problemáticas caixas provinciais. Pelo que foi informado, coexistem com o sistema reformando vários outros “regimes de privilégio”.

Uma segunda lição importante, também no campo político, é que a estratégia de divulgação é absolutamente vital ao sucesso das reformas na área de previdência. Na realidade, na Argentina e no Brasil, esta é uma área minada por um sem-número de mitos e meias verdades, que vão desde a idéia de que sistemas de repartição são modelos de solidariedade até intrincadas teorias conspiratórias de como o capital planeja subtrair o patrimônio do povo.

7.1.3 - O caso do México

O sistema de previdência social mexicano tem também sofrido reformas no sentido da capitalização das contribuições. Assim, acima de um determinado valor do salário, as contribuições incidentes são capitalizadas em conta individual, administrada por um agente de escolha do segurado. Assim, o sistema mexicano é, a rigor, um híbrido entre repartição e capitalização, em conta individual.

Observe-se que, segundo esta sistemática, qualquer centavo que exceda o limite para o sistema de repartição é compulsoriamente capitalizado em uma conta individual. Isso tem gerado problemas em um grande número de contas de baixo valor ou mesmo de valor irrisório, cujos custos administrativos de manutenção são extremamente elevados.

7.2 - Capitalização Parcial

7.2.1 - O caso dos Estados Unidos

Antes de mais nada, é preciso que se diga que, pelos padrões brasileiros, os Estados Unidos não têm um problema urgente a solucionar na área de previdência social. Na década de 80 foram realizados vários ajustes, tanto do lado das contribuições como do lado dos benefícios, que geraram superávits no atual sistema de repartição utilizado para o regime de previdência dos trabalhadores do setor privado em geral. O **Old Age, Survivors and Disability Trust Fund**, para onde fluem as contribuições e de onde são retirados os recursos para custeio das aposentadorias e pensões, está acumulando recursos desde então, que são aplicados em bônus do Tesouro Americano.²⁴ Apenas a partir do ano 2023, espera-se que as despesas do fundo superem as receitas, e, no longínquo ano de 2030, o fundo estaria completamente exaurido.

As propostas no momento estudadas variam em muitos aspectos mas, em essência, convergem para um único ponto central: a aplicação dos recursos (acumulados no fundo ou acumulados no fundo mais uma parcela das atuais contribuições dos segurados) no mercado financeiro, de modo a maximizar sua rentabilidade **vis-à-vis** os títulos do Tesouro. Algumas correntes de pensamento mais liberal pendem para uma capitalização em conta individual, com ampla margem de controle exercida pelo próprio segurado; em contrapartida, outras defendem a manutenção do esquema de capitalização coletiva, diversificando-se apenas os ativos.

Embora seja difícil realizar qualquer prognóstico seguro, parece bastante provável que algum tipo de capitalização no mercado será aprovado. Mesmo porque existe um profundo descrédito das gerações mais jovens quanto à possibilidade de receberem aposentadorias do atual sistema e a enorme pressão do mercado no sentido de aprovar esse tipo de mudança.

É preciso entretanto ter em mente que o sistema de previdência pública e compulsória americana é de benefícios básicos: o benefício máximo mensal pago é da ordem de US\$ 800, o que é bastante baixo considerando-se a renda **per capita** do país. Em contrapartida, o sistema de fundos de pensão (inclusive para certos grupos de funcionários públicos: Calpers, professores de Nova Iorque etc.), que funciona em regime de capitalização, é muito desenvolvido.

7.3 - Capitalização Virtual

Os custos de transição constituem um formidável obstáculo a ser vencido em uma reforma previdenciária que saia de um regime de repartição para outro de capitalização. Como já foi ressaltado anteriormente, os inativos do antigo regime

²⁴ Inclusive auxiliando no financiamento do déficit fiscal .

necessitam ser remunerados e os direitos de aquisição precisam ser reconhecidos; em contrapartida, em uma reforma como a chilena, as contribuições dos optantes são “desviadas” do antigo sistema de repartição e direcionadas para o novo regime capitalizado. A menos de expressivos superávits fiscais — muitas vezes fora das possibilidades técnicas e políticas —, a transição pode gerar, na realidade, um grande déficit.

Em contrapartida, a idéia do atrelamento do valor dos benefícios ao valor capitalizado das contribuições efetivamente aportadas resolve uma série de problemas: reduz o chamado **free-rider**,²⁵ reduz ou elimina a evasão e dá transparência ao sistema.

Por estas razões, alguns países — Noruega, Suécia, Itália e a cidade de Shangai — têm adotado, recentemente, o que se convencionou chamar de capitalização virtual.²⁶ De forma geral, os recursos das contribuições presentes, bem como aqueles correspondentes ao reconhecimento de direitos, são apropriados às contas individuais, sendo então capitalizados contabilmente. Os fluxos financeiros continuam, entretanto, a financiar o regime de repartição, evitando-se o desfinanciamento que pode ocorrer na transição. Eventualmente, uma parcela dos recursos pode ser efetivamente investida no mercado.

É claro que não se trata de mágica e há inconvenientes no processo. Por exemplo, a taxa de capitalização virtual deve ser baixa, mesmo como medida de prudência. Este fato pode levar a valores de benefícios mais baixos comparativamente àqueles que poderiam ser obtidos em uma capitalização de fato.

Por outro lado, restabelece-se o indispensável elo da contribuição-benefício e reduz-se a margem para propostas demagógicas e ou corporativistas.

8 - A PROPOSTA DE AJUSTE DO GOVERNO E SUA EVOLUÇÃO

8.1 - Aspectos Técnicos

A proposta de emenda constitucional remetida pelo Executivo ao Congresso Nacional (Mensagem 306), onde se converteu na PEC-33A/95, baseava-se na estratégia de “desconstitucionalização”. Em outras palavras, a diretriz maior era a de remover da Constituição Federal os detalhes sobre o sistema previdenciário, deixando maior campo e flexibilidade para discussão ao nível da legislação complementar e ordinária.

Aliás, é bom lembrar que essa mesma estratégia havia sido tentada durante a malograda revisão constitucional, sob o comando do então ministro Nelson Jobim. Assim, a nova proposta continha os seguintes pontos principais:

²⁵ Alguém que recebe o benefício sem ter pago o correspondente custo.

²⁶ Também conhecido como **national accounts**.

Mensagem 306 - Emenda Constitucional da Previdência

Artigo	Assunto	Proposta
7º	direitos sociais	Concede-se salário família somente para dependente do trabalho de baixa renda.
24	competências	Elimina a possibilidade de estados e municípios legislarem sobre previdência social.
37	princípios da administração pública	Veda a acumulação de aposentadorias com remuneração de cargos e a instituição e manutenção de regimes de previdência para mandatos eletivos.
40	servidores públicos civis	Criação de regime próprio de previdência que obedecerá as regras do regime geral, a ser tratado em lei complementar. Suprime a redação que permite as aposentadorias proporcionais e por tempo de serviço. Elimina a determinação constitucional de reajuste dos proventos dos inativos nas mesmas datas e pelos mesmos índices concedidos.
42	servidores públicos militares	Permite a criação, através de lei complementar, de regime próprio para os servidores militares.
61	processo legislativo	Concede ao presidente da República a iniciativa privativa de propor legislação sobre custeio da seguridade social.
73	Tribunal de Contas da União	Elimina a possibilidade de os ministros do TCU e SJT se aposentarem após cinco anos de atividade.
93	Poder Judiciário	Aplica aos magistrados as mesmas regras a serem determinadas em lei complementar aos servidores públicos.
114	Justiça do Trabalho	Exige a prévia contribuição previdenciária para o pagamento de acordos e sentenças.
129	Ministério Público	Compatibiliza as regras de aposentadoria com as dos demais servidores.
145	Sistema Tributário Nacional	Faculta à fiscalização tributária e previdenciária a quebra do sigilo bancário de sonegadores e fraudadores.
149	Sistema Tributário Nacional	Aperfeiçoa a redação sobre a competência de instituir contribuições sociais.
153	impostos da União	Elimina a não-incidência de imposto de renda sobre as aposentadorias de pessoas com mais de 65 anos.
195	seguridade social	Detalha e aperfeiçoa as fontes de custeio da seguridade social, mencionando as remunerações sem vínculo empregatício e substituindo o termo faturamento por receita. Elimina as isenções para as entidades beneficentes.
201	previdência social	Desconstitucionaliza o texto, remetendo o regramento para lei complementar. Cria a aposentadoria por tempo de serviço combinado com idade.

202	benefícios	Desconstitucionaliza o detalhamento sobre aposentadorias, enviando a matéria para a lei complementar.
203	assistência social	Exclui a habilitação e a reabilitação do elenco de prestações assistenciais.

Como se pode verificar, mesmo em sua versão original, estava longe de ser uma verdadeira reforma. Na realidade, tratava-se de um ajuste que, embora necessário, deixava intocado o cerne dos problemas: o regime de repartição até níveis elevados de salário, o sistema de benefícios definidos sem efetiva relação com o aporte de contribuições, o custeio pouco transparente e oneroso, a pesada e ineficiente máquina administrativa etc.

8.2 - Aspectos Políticos

A tramitação desta proposta na Câmara dos Deputados pode ser qualificada de desastrosa. Desmembrada da mensagem original do Executivo pela Comissão de Constituição e Justiça, a PEC-33A/95 tratava exclusivamente do sistema previdenciário; considerando-se que, pela Constituição de 1988, a previdência é parte integrante de um todo maior — a seguridade —, a proposta já pecava por ter uma abordagem parcial.

Ao ser instituída a comissão especial a quem caberia examinar-lhe o mérito, parece ter havido pouco empenho do governo no que se refere a presidência e relatoria. Com efeito, como presidente foi escolhido o deputado Jair Soares (PFL-RS), ex-Ministro da Previdência e Assistência Social, e como relator o deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM), ambos bastante sensíveis às pressões pela manutenção do **status quo**.

Em franco contraste com a intensa participação das oposições na comissão, a bancada governista pouco se envolveu na defesa das reformas. A bem da verdade, com exceção dos deputados Eduardo Mascarenhas (PSDB-RJ) e Manoel de Castro (PFL-BA), a presença dos deputados integrantes da comissão pertencentes aos partidos de sustentação política do governo foi bastante reduzida.

Isso permitiu às oposições montar uma estratégia de “desmonte” da proposta original, debatendo exaustivamente todos os pontos e forçando sucessivas negociações e recuos por parte do governo.

Após a renúncia de seu presidente, a comissão foi dissolvida, passando o plenário a funcionar como único fórum de decisão. Nomeia-se como relator o deputado Michel Temmer (PMDB-SP), como última tentativa de resgatar algo da proposta original. A intensa mobilização das oposições faz com que os principais pontos propostos sejam derrotados, o que resulta em um projeto praticamente vazio sendo remetido à apreciação do Senado Federal.

No Senado é escolhido como relator o senador Beni Veras, que tenta construir uma nova proposta, cujos pontos principais são:

- a) introdução de um limite etário de 53 anos para homens e 48 para mulheres, desde que cumpridos, respectivamente, 35 ou 30 anos de efetivas contribuições. A partir da data da reforma, esses tempos de contribuição serão acrescidos de 20% do tempo restante para aposentadoria na data da reforma;²⁷
- b) eliminação das condições especiais para aposentadoria antecipada dos professores, à exceção daqueles em efetivo exercício em sala de aula no ensino fundamental;
- c) proibição de acumulação de aposentadorias para funcionários públicos,²⁸ e proibição de acumulação de aposentadorias e salários também para funcionários públicos;
- d) desvinculação dos rendimentos de ativos e inativos no serviço público;²⁹
- e) restrições ao aporte de recursos aos fundos de pensão de parte de patrocinadoras do setor público;³⁰
- f) vinculação das contribuições incidentes sobre a folha ao custeio da previdência; e
- g) outras medidas de menor importância, como, por exemplo, a concessão de salário-família e auxílio reclusão apenas à trabalhadores de baixa renda.

As próprias autoridades previdenciárias reconhecem que não se trata de uma reforma, mas de um ajuste: uma colcha de retalhos com algumas correções de rumo e a eliminação das distorções mais flagrantes.³¹

²⁷ Por exemplo, um trabalhador do sexo masculino que, na data da reforma, conte com 20 anos de contribuição — faltando portanto 15 para completar 35 anos de contribuição — terá de trabalhar mais 20% de 15 anos (que é igual a três anos), para se aposentar. Neste caso, terá 38 anos de contribuição.

²⁸ Com exceção das decorrentes de acumulações de cargos e empregos expressamente definidas na Constituição.

²⁹ Pelas atuais disposições constitucionais, todos os ganhos dados aos funcionários ativos (gratificações de desempenho, de produtividade, de periculosidade etc.) são automaticamente repassados aos inativos.

³⁰ Inclusive as concessionárias de serviços públicos que vierem a ser privatizadas. A contribuição máxima da empresa não poderia exceder a contribuição do segurado.

³¹ Na data em que este trabalho foi finalizado — 08/06/97 — o senador Beni Veras estava terminando seu relatório, prevendo sua apresentação em 11/06/97.

9 - O CAMINHO ADIANTE

Mais uma vez a chamada reforma da previdência leva uma boa chance de dar errado. Não porque seja desnecessária ou, muito menos, injusta. Aliás, em geral, parece haver uma consciência na sociedade brasileira de que o atual sistema previdenciário não anda bem das pernas e que, portanto, precisa de uma urgente reforma.

O problema parece estar na forma com a qual se vem tentando resolver a questão. A chamada reforma — que nada mais é, como foi dito, que um indispensável remendo — consiste essencialmente em fixar como o sistema não deve ser sem, no entanto, dizer como será o futuro desenho da previdência social brasileira. Assim, a proposta se resume a um conjunto de não: não haverá aposentadoria por tempo de serviço antes de determinadas idades, não haverá acúmulo de aposentadorias, não haverá aposentadoria antecipada de professores etc.

Muito justo e tecnicamente correto. Afinal de contas, trata-se de uma tentativa de expurgar alguns dos maiores absurdos de nossa legislação constitucional.

Então, o que há de errado? Simples. Uma reforma só de “não” literalmente só tem adversários, nenhum aliado. Mais grave ainda, os adversários, ou seja, aqueles que teriam os seus privilégios reduzidos, estão altamente concentrados, politicamente organizados e vocais. Mesmo os já aposentados pelo INSS, que não serão afetados em nada, vociferam contra a reforma, talvez por medo de que este seja o primeiro passo para uma reforma de verdade, que possa vir a atingi-los.

Enquanto isso, a maioria daqueles beneficiados — os que sofrem as pesadas cargas de contribuições e impostos embutidos nos preços do que consomem (ou alguém acha que é o empregador quem paga a contribuição, retirando-a do lucro, e não repassando-a aos preços?) sem receber benefícios equivalentes — é totalmente dispersa, sem representação política organizada e, portanto, absolutamente silenciosa.

Aliás, é pior ainda. Dentro da vocação atávica de tentar viver à custa do Estado, no fundo, no fundo, o povão tem a esperança de que talvez, um dia, será possível estender a ele os privilégios. Aproveitando esta deixa, as elites procuram insinuar que, ao retirar-lhes os privilégios e mordomias, o governo estaria fechando definitivamente a “porta do céu” para todos.

Cria-se, assim, um arco de alianças contra a reforma. Exigir que um Congresso pulverizado entre 18 partidos políticos, onde cada congressista vota, muitas vezes, seguindo seus próprios interesses, aprove esse tipo de reforma, talvez seja um pouco otimista demais.

O que fazer então? A resposta, de novo, não parece complicada. A reforma de um sistema de previdência tem de ser apresentada por causa dos seus muitos aspectos positivos. Por exemplo, um novo sistema misto — repartição para benefícios

básicos, cobrindo, por exemplo, 90% da população e capitalização acima deste limite — pode ser a mola mestra da formação de poupança na economia. Especialmente em um país carente de fontes de capital de longo prazo para investimento, este é um fato crucial. Esta geração interna de poupança pode nos libertar da agiotagem internacional, onde o Brasil tem de captar poupança alheia, pagando por isso enormes taxas de juros à banca internacional.

Maior oferta interna de capital significa menores juros. Menores juros, mais investimentos. Mais investimentos, mais empregos e salários. Mais renda das famílias e um sistema de previdência que estimule a poupança, maior a oferta de capital. Em resumo, um círculo virtuoso que pode desarmar a tão temida dependência do influxo de capital externo.

Uma reforma da previdência pode e a nosso ver deve mudar as características básicas do processo de privatização. A participação da União, dos estados e dos municípios nas estatais serviria para a compensação dos chamados direitos adquiridos ou para a aquisição no antigo regime de previdência. De quebra, obter-se-ia uma privatização democrática, resultando em verdadeiro capitalismo popular.

O que falta é ousar, sair da postura tímida e defensiva. O governo deve ter um projeto, uma agenda positiva para o país e que deve ser colocada para a sociedade, sob pena de ver novamente triunfar a turma do quanto pior melhor, a vanguarda do atraso.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAPP. 2010: caos ou prosperidade. **Anais do XIV Congresso Brasileiro dos Fundos de Pensão**. Rio de Janeiro, 25 a 28 de outubro de 1993.
- ALMEIDA, S. C. F. de. **As contribuições sociais de empregadores e trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão**. Relatório final de colaboração externa, jan. 1992.
- ARELLANO, J. P. The impact of social security on savings and development. In: MESA-LAGO, C. (ed.). **The crisis of social security and health care**. Latin American Experiences and Lessons, University of Pittsburg, 1985.
- _____. **La seguridad social en Chile en los años 90**. Dic. 1989 (Colección Estudios Cieplan, 27).
- BACHA, E. et alii. **Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate**. Rio de Janeiro: IPEA, 1972 (Coleção de Relatórios de Pesquisa).
- BARRO, R. J. **The impact of social security on private saving**. Washington: American Enterprise Institute, 1978.
- BELTRÃO, K. I., MARQUEZ, R. M., MÉDICI, A. C. Previdência do funcionalismo público: para a reforma constitucional. **A Previdência Social e Revisão Constitucional - Pesquisas**, v. III. Convênio MPS/Cepal, p. 15-70, 1993.
- BELTRÃO, K. I., OLIVEIRA, F. E. B. de, MEDICI, A. C. A reforma da seguridade social. In: **O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental**. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, set. de 1994.
- _____. A reforma da seguridade social. **Conjuntura Social**, Brasília, v.6, n.1, jan.1995.
- BELTRÃO, K. I. et alii. **Fontes de financiamento da seguridade social brasileira**. Rio de Janeiro: Ence/IBGE, 1993 (Relatórios Técnicos, 07).
- BERNHEIM, B. D. The economic effects of social security: toward a reconciliaton of theory and measurement. **Journal of Public Economics**, v.33, n.3, Aug. 1987.
- BID. La seguridad social en América Latina. Progreso económico y social en América Latina. **Informe 1991**, Washington D.C., Oct. 1991.

BIRD. Progreso económico y social en América Latina. **Informe 1991 - Tema Especial: Seguridad Social**. Washington, D.C., Oct. 1991.

_____. **Averting the old age crisis**. Washington, D.C.: Oxford University Press, Sept. 1994.

BLANCHET, D., KESSLER, D. Pension systems in transition economies: perspectives and choices ahead. **Public Finances/Finances Publiques**, Supplement, v. 47, p. 21-33, 1992.

BRITO, A. O financiamento da previdência social. **Conjuntura Social**, Brasília, v.4, n.8, p.5-6, ago. 1993.

CALLUND, D. Analisis del sistema privado de pensiones en Chile. **Congresso Iberoamericano**, p.17-19, abr. 1991.

CAMARANO, A. A. **et alii**. Aposentadoria e esperança de vida. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v.45, n.5, maio 1991.

CARNEIRO, F. G. Fundos de pensão: a fonte que resta **Conjuntura Econômica**, v.47, n.3, p.77, mar. 1993.

CARVALHO, J. L., FARO, C. From the Brazilian pay - as - you - go pension system to capitalization: bailing out the government. **Analisis Economico**, v.9, n.1, June 1994.

CASTANEDA, T. **Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los '80**. Santiago: Centro de Estudios Públicos, nov. 1990.

CEDEPLAR/UFMG. **Transferências inter e intrageracionais e desequilíbrio financeiro na seguridade social no Brasil**. Belo Horizonte, maio 1992 (Projeto de Pesquisa).

CELADE/IBGE. **Brasil, estimaciones y proyecciones de población: 1950/2025**. Fascículo f/bra. 1, jul. 1984.

CEPAL. **Social and economic issues of social security for the elderly in Latin America**. July 1990 (LC/R. 905).

COHN, A. **Previdência social e processo político no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Moderna, 1981.

CUTOLO, S. Ajustes na previdência social. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 mar. 1994, Opinião Econômica, Caderno 2, p.2.

_____. Quem paga a festa. **Conjuntura Econômica**, Brasília, v.5, n.8, ago. 1994

_____. Palestra em Seminário realizado no Conselho Nacional de Previdência Social, set. 1994.

DATA PREV. Previdência em dados. Vários números.

DELFIM NETO, A. Crescimento acelerado: perspectiva remota. **Monitor Público**, v.3, n.9, p.27-29, abr./maio/jun. 1996.

EUZÉBY, A. Reduce or rationalize social security: contributions to increase employment. **International Labor Review**, Geneve, v.134, n.2, 1995.

FELDSTEIN, M. Social security induced retirement, and aggregate capital accumulation. **Journal of Political Economy**, n.82, p.905-926, Sept./Oct. 1974.

_____. Social security and private saving: reply. **Journal of Political Economy**, n.90, p.630-642, June 1982.

_____. The missing piece in policy analysis: social security reform. **AEA Papers and Proceedings**, v.86, n.2, p.1-14, May 1996.

FMI. International Financial Statistics. Vários números.

IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1946 a 1993.

IESP. Indicadores IESP. Vários números.

IGLESIAS, P. A. **Pensions systems and individual capitalization: the Chilean experience.** May 1990, mimeo.

IGLESIAS, P. A. **et alii. 10 anos de história del sistema de AFP. Antecedentes estadísticos 1981-1990.** Previdência: AFP Habitat, 1991.

KOHLI, M., REIN, M., GUILLERMARD, A. Time for retirement: comparative studies of early exit from the labour force. **International Labour Review**, Geneve, v.132, n.1, p.123, 1993.

KORTLIKOFF, L., SUMMERS, L. The role of intergenerational transfers in aggregate capital accumulation. **Journal of Political Economy**, n.89, p.706-732, Aug. 1981.

LEGRAND, T. K. **The determinants of male age of retirement in Brazil, 1980.** Population Studies Center/University of Michigan, Mar./Apr. 1989 (Research Report, 89-137).

LEIMER, D. R., LESNOY, S. D. Social security and private saving: the time - series evidence. **Journal of Political Economy**, n.90, p.606-629, June 1982.

LEITE, C. B. **A proteção social no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: LTR, 1978.

_____. Aposentadoria por tempo de serviço e desemprego. **Conjuntura Social**, Brasília, v.4, n.8, p.21-28, ago. 1993.

LEITE, C. B., VELLOSO, L. A. P. **Previdência social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MACEDO, R. Reforma da previdência social: resenha e consolidação das propostas. **A previdência social e a revisão constitucional**. MPS/Cepal, nov. 1993 (Série Pesquisa, I).

MARTINEZ, W. N. A problemática em matéria de previdência social: principais propostas em discussão no Brasil. **Conjuntura Social**, Brasília, v.4, n.4, p. 5, abr. 1993.

MCGREEVEY, W. **Social security in Latin America - issues and options for the World Bank**. Washington: World Bank, 1990 (Discussion Papers, 110).

MEDICI, A. C., OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO K. I. **Seguridade social: propostas de reforma constitucional**. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1992 (Documento de Política, 11).

_____. **Seguridade social no Brasil, histórico e perspectivas**. Relatório elaborado para a OIT. Genebra, 1995.

MESA-LAGO, C. **Ascent to bankruptcy, financing social security in Latin American**. University of Pittsburgh, 1989.

MPAS. **Livro branco da previdência social**. 1997 (versão resumida).

MPAS. **Previdência do funcionário público**. Relatório final do Projeto de Pesquisa, 1997

_____. **Reforma da previdência**. Brasília, 1995

_____. **Anuário estatístico da previdência social**. Vários números.

MPAS/SPS. **Subsídios para a reforma**. Brasília, ago. 1996.

_____. **Pesquisa sobre previdência social do funcionalismo dos governos de estados e das prefeituras**. Brasília, abr. 1997. Relatório final.

MPS. **Plano de benefícios da previdência social** (Lei nº 8.213, de julho de 1991 e Decreto nº 611, de julho de 1992). Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 1992.

-
- _____. **Evolução histórica da previdência social.** Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 1993.
- _____. **Plano de benefícios da previdência social** (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, atualizados até 30.09.93). 2ª ed. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 1993.
- MPS/CEPAL. **A previdência social e a revisão constitucional - debates**, v. I, II e III. Brasília, 1993.
- MPS/SPS. **Informe de previdência social.** Vários números.
- NAÇÕES UNIDAS. **Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y Alternativas de Reforma. Estudios de Caso de América Latina y el Caribe. Conclusiones y Recomendaciones.** Santiago, 3 al 5 Dic. de 1990 y 22 al 23 Dic. de 1991; Santiago de Chile: Cepal/Pnud, Dic. 1991 (Serie Financiamiento del Desarrollo).
- OIT. La protección social y el ajuste económico en los países en desarrollo. **El Trabajo en el Mundo**, 1993.
- OLIVEIRA, F. E. B. de. **Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982 (Textos para Discussão Interna, 53).
- _____. **Análise econômico financeira da previdência social.** Brasília: Iapas, jun. 1982 (Documento Interno).
- _____. Reflexões sobre cenários da seguridade social. **XII Congresso Brasileiro das Entidades Fechadas de Previdência Privada.** Foz do Iguaçu, nov.1991.
- _____. **The challenge of reforming social security in Latin America.** Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, maio 1993 (Texto para Discussão, 299).
- _____. **Sistemas de seguridad social en la region: problemas y alternativas de solucion.** Rio de Janeiro: Banco Interamericano de Desarrollo/IPEA, mar. de 1994.
- _____. (ed.). **Sistemas de seguridad social en la region: problemas y alternativas de solucion.** Washington D.C.: BID, Mayo 1994.
- _____. Seguridade social: igualdade, equidade ou solidariedade? **Conjuntura Social**, Brasília, v.5, n.8, ago. 1994.
- _____. Impactos da seguridade social: aspectos conceituais. **Conjuntura Social**, Brasília, v.6, n.1, jan. 1995
-

_____. Os caminhos da reforma na Argentina. **Jornal da Abrapp**, n.216, Ano XVI, p.14-16, out. 1995.

_____. **Reforma da previdência na Argentina**. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 1995 (Texto para Discussão, 394).

_____. Os caminhos da reforma na Argentina. **Conjuntura Social**, Brasília, v.7, n.1, jan. de 1996.

_____. Os processos de integração regional e o código ibero-americano de seguridade social. In: **Seminário Internacional sobre a Seguridade Social e os Processos de Integração Regional**. Brasília, MPS/Cepal, p.63-93, 1996.

OLIVEIRA, F. E. B. de et alii. **Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social**. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, abr. 1992 (Texto para Discussão, 251).

ORLANDINI, L. Principios y cambios en seguridad social. **Revista Mexicana de Seguridad Social**, n.39, Primavera 1996.

OTTING, A. International labour standards: a framework for social security. **International Labour Review**, Geneve, v.132, n.2, 1993.

PASTORE, J. Encargos sociais. **Conjuntura Social**, Brasília, v.5, n.9, set. 1994.

PATARRA, N. Transição demográfica: novas evidências, velhos desafios. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Abep, v.11, n.1, p.27-40, jan./jun. 1994.

PEREIRA, L. A. Carga tributária de 28% do PIB. **Conjuntura Econômica**, v.48, n.2, p.18, fev. 1994.

PEREIRA, F., MIRANDA, R., SILVA, M. M. **Os fundos de pensão como geradores de poupança interna**. Rio de Janeiro: IPEA, maio 1997 (Texto para Discussão, 480).

PINERA, J. **El cascabel al gato - la batalla por la reforma previsional**. Santiago: Zig Zag, 1991.

RAMOS, L., REIS, J. G. A. **Quem ganha salário mínimo no Brasil?** Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, out. 1993 (Texto para Discussão, 320).

REYNAUD, E., HEGE, A. Italia: una fundamental transformación del sistema de jubilación. **Revista Internacional de Seguridad Social**, v.9, n.3, 1996

SAFJP — Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones e Pensiones. **Estudios sobre el Regimen de Capitalización Argentino**. 1996.

STEPHANES, R. A previdência social e a revisão constitucional. **Conjuntura Social**, Brasília, v.4, n.8, p.7-14, ago. 1993.

_____. **Previdência social: uma solução gerencial e estrutural**. Porto Alegre: Síntese, 1993.

_____. Reforma da previdência - pauta de reformas do sistema. **Conjuntura Social**, Brasília, v.6, n.1, jan. 1995

TAMBURI, G. Escalation of State pension costs: the reasons and the issues. **International Labour Review**, Geneve, v.122, n.3, Mar./June 1993.

U.S.—Department of Health and Human Services. Social security programs throughout the world. **Research Report**, Washington, D. C., vários números.

VERAS, B. **Substitutivo** (versão de maio de 1997).

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)