

---

# DESPESA PREVIDENCIÁRIA: ANÁLISE DE SUA COMPOSIÇÃO, EFEITOS DA INFLAÇÃO E BASES PARA UMA ALTERNATIVA INTERMEDIÁRIA DE REFORMA\*

Ana Cláudia Duarte de Além\*\*  
Fabio Giambiagi \*\*

## Resumo

A reforma da previdência social é talvez a mais importante das reformas constitucionais que estão em discussão no Brasil. Sem ela, o aumento da relação inativos/ativos do sistema vai gerar problemas fiscais dramáticos a longo prazo. Este artigo analisa a evolução da despesa da previdência social no Brasil, nos últimos quinze anos. O foco do estudo é a composição do gasto total com benefícios e a trajetória do valor real do dispêndio, com destaque para o impacto da inflação sobre essa última variável. Com o Plano Real, ao praticamente desaparecer a possibilidade de os

---

\* Os autores agradecem os comentários de Armando Castelar Pinheiro. Como de praxe, a responsabilidade pelo conteúdo é integralmente dos autores.

\*\* Economistas.

---

preços acomodarem as pressões estruturais por mais gastos incidentes sobre a previdência social, a necessidade de reforma do sistema de aposentadorias tornou-se mais evidente. O artigo estabelece uma taxonomia das diferentes propostas de reforma, comenta os temas mais relevantes em discussão no debate sobre o assunto, e inclui uma proposta própria de reforma. Esta contém poucas mudanças no conjunto da legislação e preserva a figura jurídica da aposentadoria por tempo de serviço, mas teria um impacto econômico considerável em relação à preservação do *status quo*, motivo pelo qual pode ser mais ambiciosa e, ao mesmo tempo, mais viável do que a proposta de reforma discutida atualmente no Congresso.

#### **Abstract**

The reform of the Social Security system is perhaps the most important item of the agenda of Constitutional reforms in Brazil. Without it, the increase in the (Number of retired people/Number of contributors) ratio will create dramatic fiscal problems in the long term. This article analyzes the evolution of the Social Security expenditures in Brazil during the last 15 years. The focus of the paper is on the composition of expenditures and the trajectory of its real value, with special emphasis on the impact of inflation. After the Real Plan, the possibility that the prices might accommodate the

---

structural pressures for increasing expenditures has practically disappeared. As a consequence, the necessity to reform the retirement system has become more evident. The paper defines a taxonomy of the different proposals of reform, comments on the most relevant issues being discussed within the debate about the Social Security and includes a proposal of reform. This proposal makes only a few changes in legislation and preserves the legal existence of the job time retirement. Nevertheless, it would have a considerable economic impact compared with the preservation of the status quo and would be a more ambitious and more feasible alternative than the one currently being discussed by Congress.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

---

PLANEJAMENTO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
Nº 16 - DEZ DE 1997

---

## 1 Introdução<sup>1</sup>

O envelhecimento demográfico da população, com a conseqüente queda da relação ativos/inativos dos sistemas de seguridade social, tem levado diversos países a encararem a necessidade de reformarem os seus sistemas previdenciários, sob pena de, a longo prazo, gerar uma séria crise fiscal, associada à necessidade de o Tesouro Nacional ser chamado a cobrir a diferença entre a despesa e a receita dos institutos previdenciários nacionais, e/ou de o governo financiar essa diferença mediante a colocação de uma dívida pública que tende a crescer como proporção do PIB [Oliveira (1993)].<sup>2</sup> No caso brasileiro, a tendência de piora associada a esse envelhecimento demográfico combinou-se, no tempo (ao longo dos últimos quinze anos), a duas forças de sinal oposto. De um lado, a nova Constituição, aprovada em 1988, teve um impacto importante sobre o gasto do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), devido aos maiores compromissos que o instituto se viu obrigado a assumir. De outro, porém, a altíssima inflação da época tendeu a atuar como um fator amortecedor da tendência ao aumento da despesa, graças à erosão real que esta sofria com o aumento acelerado dos preços que, em muitos casos, era superior à indexação dos benefícios, em um esquema de reajuste das variáveis do tipo *backward looking*.

Com a queda da inflação após a deflagração do Plano Real (mesmo tendo ocorrido a sua acomodação após o custo ter absorvido os efeitos da Constituição de 1988), o fato é que aquele efeito amortecedor desapareceu, e continua vigente a tendência de piora da situação do sistema previdenciário, associada ao fenômeno demográfico mencionado. Isso é agra-

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO,  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem a Carla Reis pelo levantamento de parte das informações estatísticas utilizadas no texto.

<sup>2</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, a continuidade das tendências demográficas faria o fluxo de resultado fiscal primário — excluído o pagamento de juros — do governo piorar em 5,3 % do PIB entre os anos de 1995 e 2030; no Japão, 4,5 % do PIB; e na Alemanha, 6,1 % do PIB (também para o período 1995/2030) [Leibfritz et alii (1995)].

vado no Brasil por características específicas da nossa legislação, tais como a aposentadoria por tempo de serviço (ATS) com, em alguns casos, 25 anos de trabalho; as aposentadorias especiais, etc. Em conseqüência, a necessidade de reforma da previdência social, já reconhecida pela maioria dos especialistas na matéria há vários anos, se acentuou. Foi nesse contexto que a proposta de reforma da previdência social, enviada pelo Poder Executivo ao Congresso em 1995 (na forma de Proposta de Emenda Constitucional — PEC), procurou atacar a tendência ao desequilíbrio do sistema previdenciário. Essa proposta sofreu diversas modificações em sua tramitação na Câmara de Deputados e encontra-se atualmente no Senado Federal. Todavia, tudo indica que deverá sofrer novas modificações, que obrigarão a uma nova análise por parte da Câmara. Independentemente do que vier a ser aprovado, dado que não se imagina que envolva mudanças drásticas em relação ao modelo vigente, é razoável admitir que a necessidade de reformar a previdência social continuará vigente na agenda do país ao longo dos próximos anos.

É nesse contexto que se insere o presente artigo. O propósito perseguido é duplo. Por um lado, procura-se apresentar uma extensa base de dados do Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), referente tanto ao total quanto à desagregação da evolução da despesa com benefícios previdenciários ao longo do período 1981/1995. São mostradas as mudanças ocorridas no perfil dessa despesa e os efeitos da inflação sobre suas variações reais. Por outro lado, à luz da nova realidade representada pela estabilização da economia e com base em uma análise dos problemas associados à PEC (atualmente em debate no Congresso Nacional), faz-se uma proposta de reforma que, embora *minimalista* (no sentido de não envolver mudanças legais ou constitucionais muito complexas), teria um impacto econômico considerável em relação à preservação do *status quo*, motivo pelo qual pode ser mais ambiciosa e, ao mesmo tempo, mais viável do que a proposta de reforma discutida atualmente no Congresso.

---

O trabalho encontra-se dividido em seis capítulos. Após esta introdução, mostra-se a trajetória e a composição da despesa previdenciária no Brasil, desde 1981. O terceiro capítulo trata dos problemas estruturais da previdência social no Brasil, e aborda o impacto da queda da inflação sobre aquela despesa a partir do início do Plano Real, em 1994. No quarto capítulo, faz-se uma tentativa de estabelecer uma taxonomia das propostas de reforma da previdência social feitas no Brasil nos últimos anos, e comentam-se os principais pontos em debate. No quinto capítulo, apresenta-se uma proposta de reforma, definida como *intermediária* entre a continuidade da situação atual e a alternativa de mudar radicalmente o sistema (*à la Chile* — que adotou o sistema de capitalização em 1981). Tal proposta intermediária envolveria ganhos importantes em relação à que está em discussão no Senado. Por último, sintetizam-se as principais conclusões.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFETOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

## **2 A Despesa Previdenciária no Brasil**

O sistema brasileiro de previdência social tem como funções básicas a proteção do indivíduo e/ou sua família contra os riscos de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral. Tendo em vista essas funções, os benefícios do sistema dividem-se, basicamente, em previdenciários propriamente ditos e assistenciais. Os benefícios previdenciários equivalem a pagamentos em dinheiro ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação da perda de capacidade de trabalho. Nesse caso, os beneficiários restringem-se aos segurados, e, em geral, há um vínculo contributivo dos indivíduos com o sistema: os benefícios são proporcionais, em alguma medida, às contribuições feitas pelos beneficiários. O segundo tipo de benefícios são os assistenciais, cuja principal característica é serem desvinculados das contribuições. O programa de assistência social dirige-se a uma clientela residual composta, na maioria, por pessoas carentes, e os benefícios correspondem a desembolsos em dinheiro (os quais raramente têm relação com os padrões prévios de renda do grupo a que se destinam), prestação de serviços ou distribuição de bens.

---

PLANEJAMENTO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
Nº 16 - DEZ DE 1997



---

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFETOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

As tabelas de 1 a 5, baseadas no anexo 1 deste texto, apresentam a evolução dos benefícios em manutenção nos anos de 1980 a 1995, e referem-se ao valor do fluxo de pagamentos feito em dezembro de cada ano, e não aos fluxos anuais. Chama atenção a alta volatilidade do valor real dos benefícios ao longo das duas últimas décadas. As quedas mais abruptas do valor real dos benefícios coincidem com períodos de aceleração inflacionária (ver tabela 1).

A alta inflação servia para amortecer a tendência ao aumento da despesa, graças à erosão real que esta sofria com o aumento acelerado dos preços.

Em relação à composição do *valor* dos benefícios em manutenção, destaca-se o aumento da participação dos benefícios rurais, que chegou a atingir cerca de 26% do total em 1994, frente aos 14% de 1980 e aos 13% de 1990 (ver tabela 2). Isso reflete, em grande medida, a concessão de novos direitos aos indivíduos rurais, a partir da Constituição de 1988. A composição da *quantidade* de benefícios é mostrada no anexo 2.<sup>3</sup>

Em dezembro de 1995, o valor dos benefícios em manutenção foi cerca de 41% e 107% superior, em termos reais, aos registrados em dezembro de 1980 e de 1987, respectivamente (ver tabelas 3 e 4).<sup>4</sup> Esse último crescimento real, posterior a 1987, decorreu, em grande medida, da combinação de decisões políticas de recuperar parte das perdas reais dos benefícios registradas nos períodos de alta inflação com a ampliação de benefícios introduzida pela Constituição de 1988.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> No caso dos benefícios rurais, as vantagens decorrentes da Constituição de 1988 só se fizeram sentir após a regulamentação dos dispositivos em lei específica, em 1991.

<sup>4</sup> Entre 1980 e 1987, a inflação provocou uma queda expressiva do valor real dos benefícios.

<sup>5</sup> Fundamentalmente, a concessão de novos benefícios para os aposentados do meio rural; a definição do piso previdenciário (com conseqüente aumento da aposentadoria média); e o aumento do valor real

TABELA 2

Previdência Social — Valor dos Benefícios em  
Manutenção — Posição em Dezembro

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO,  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

(Composição percentual)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Urbanos</b>	<b>85,6</b>	<b>84,7</b>	<b>85,0</b>	<b>85,2</b>	<b>84,4</b>	<b>83,9</b>	<b>84,0</b>	<b>83,9</b>	<b>83,4</b>
<b>Rurais</b>	<b>14,4</b>	<b>15,3</b>	<b>15,0</b>	<b>14,8</b>	<b>15,6</b>	<b>16,1</b>	<b>16,0</b>	<b>16,1</b>	<b>16,6</b>
Previdenciários	90,2	90,6	90,7	91,1	91,0	90,9	91,1	91,4	91,4
Aposentadorias	61,5	62,7	63,8	64,6	65,1	65,4	64,9	61,6	62,5
Idade	13,9	14,6	14,6	14,6	15,2	15,4	15,5	15,3	15,7
Urbanos	5,3	5,7	6,1	6,4	6,8	7,0	7,3	7,2	7,5
Rurais	8,5	8,9	8,5	8,2	8,4	8,4	8,2	8,1	8,2
Tempo de serviço	31,6	31,9	32,8	33,5	33,5	34,3	34,1	31,3	31,7
Invalidez	16,0	16,2	16,4	16,6	16,4	15,7	15,3	15,0	15,1
Pensões	17,4	17,2	17,0	16,6	17,2	17,8	18,8	21,9	22,8
Outros <sup>1</sup>	11,3	10,7	9,9	9,9	8,7	7,7	7,4	7,8	6,1
Assistenciais/acidentários	9,8	9,4	9,3	8,9	9,0	9,1	8,9	8,6	8,6

(continua)

*da aposentadoria, pela mudança da fórmula de cálculo do valor do benefício inicial. Particularmente relevante é o fato de que os benefícios rurais, que afetavam apenas quatro milhões de pessoas em 1991, passaram a ser concedidos a um total — somando-se os antigos aos novos — de mais de seis milhões de indivíduos, apenas três anos depois. Em função disso, os benefícios rurais passaram a responder por aproximadamente 40% do número total de benefícios concedidos pelo INSS, e por algo acima de 50% do número de benefícios exatamente iguais a um salário-mínimo [Romero (1994)].*

(continuação)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Urbanos</b>	<b>87,0</b>	<b>86,8</b>	<b>75,4</b>	<b>77,2</b>	<b>75,2</b>	<b>74,2</b>	<b>75,7</b>
<b>Rurais</b>	<b>13,0</b>	<b>13,2</b>	<b>24,6</b>	<b>22,8</b>	<b>24,8</b>	<b>25,8</b>	<b>24,3</b>
Previdenciários	92,4	92,4	88,6	90,4	91,2	91,5	91,9
Aposentadorias	65,4	64,8	59,3	63,7	65,4	65,6	66,3
Idade	14,5	14,8	18,8	19,5	22,2	23,2	22,4
Urbanos	8,1	8,3	7,3	7,8	7,9	7,9	8,0
Rurais	6,4	6,5	11,5	11,7	14,3	15,3	14,4
Tempo de serviço	37,4	36,7	26,6	32,7	32,7	32,3	34,3
Invalidez	13,5	13,3	13,9	11,6	10,4	10,1	9,7
Pensões	21,4	22,5	25,0	22,6	22,1	22,5	22,3
Outros <sup>1</sup>	5,6	5,1	4,3	4,1	3,7	3,4	3,2
Assistenciais/acidentários	7,6	7,6	11,4	9,6	8,8	8,5	8,1

Fonte: MPAS, vários anos.

Nota: <sup>1</sup> Inclui auxílios, salários-família e maternidade, e abonos e vantagens.

Quanto ao valor *per capita* dos benefícios, destaca-se a aposentadoria por tempo de serviço, cujo valor em 1995 foi 2,5 vezes o *valor per capita* das aposentadorias urbanas por idade (ver tabela 5). Isso é especialmente importante, pois significa que as aposentadorias por tempo de serviço não apenas pressionaram a despesa total porque o *quantum* cresceu a uma média maior do que o conjunto de benefícios entre 1980 e 1995 (7,6%<sup>aa</sup>, contra 5,0%<sup>aa</sup> do total), mas também porque trata-se de um benefício *caro*, em termos relativos.

TABELA 3

Previdência Social — Valor dos Benefícios em  
Manutenção — Posição em Dezembro

(Índice real base: 1980=100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>122,0</b>	<b>133,0</b>	<b>111,5</b>	<b>103,4</b>	<b>111,5</b>	<b>94,2</b>	<b>68,1</b>	<b>81,5</b>
<b>Urbanos</b>	<b>100,0</b>	<b>120,7</b>	<b>132,0</b>	<b>110,9</b>	<b>101,9</b>	<b>109,3</b>	<b>92,3</b>	<b>66,7</b>	<b>79,3</b>
<b>Rurais</b>	<b>100,0</b>	<b>130,0</b>	<b>139,0</b>	<b>114,7</b>	<b>112,2</b>	<b>125,1</b>	<b>105,0</b>	<b>76,6</b>	<b>94,3</b>
Previdenciários	100,0	122,6	133,9	112,6	104,4	112,5	95,2	69,0	82,5
Aposentadorias	100,0	124,4	138,0	117,1	109,5	118,6	99,4	68,3	82,8
Idade	100,0	128,3	139,9	117,1	113,1	123,5	104,8	75,0	92,1
Urbanos	100,0	129,8	151,8	133,5	132,0	145,7	128,2	91,8	113,6
Rurais	100,0	127,4	132,5	106,8	101,3	109,6	90,2	64,4	78,7
Tempo de serviço	100,0	123,4	138,3	118,2	109,8	121,3	101,8	67,6	81,8
Invalidez	100,0	123,0	135,6	115,0	105,8	109,1	89,9	63,8	76,7
Pensões	100,0	120,6	130,2	106,1	102,1	114,0	101,6	85,7	106,6
Outros <sup>1</sup>	100,0	116,0	117,2	98,4	80,0	76,4	62,3	47,4	43,8
Assistenciais/acidentários	100,0	116,6	125,4	100,7	94,7	103,1	84,9	59,9	71,7
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995		
<b>Total</b>	<b>113,8</b>	<b>82,8</b>	<b>66,0</b>	<b>85,9</b>	<b>121,8</b>	<b>107,5</b>	<b>141,4</b>		
<b>Urbanos</b>	<b>115,6</b>	<b>83,9</b>	<b>58,2</b>	<b>77,4</b>	<b>106,9</b>	<b>93,2</b>	<b>124,9</b>		
<b>Rurais</b>	<b>103,0</b>	<b>76,2</b>	<b>113,0</b>	<b>136,2</b>	<b>210,1</b>	<b>192,8</b>	<b>239,2</b>		
Previdenciários	116,6	84,8	64,9	86,1	123,1	109,0	144,0		
Aposentadorias	121,0	87,2	63,7	89,0	129,4	114,7	152,5		
Idade	119,2	88,3	89,6	120,5	195,2	179,7	228,1		
Urbanos	172,9	128,7	90,2	125,6	180,4	158,3	211,6		
Rurais	85,6	62,9	89,2	117,2	204,4	193,0	238,4		
Tempo de serviço	134,8	96,2	55,7	88,9	126,0	110,0	153,3		
Invalidez	95,5	68,7	57,1	62,0	79,2	67,7	85,3		
Pensões	140,1	106,7	94,6	111,4	154,4	138,7	181,3		
Outros <sup>1</sup>	56,4	37,3	25,0	31,0	40,2	32,1	40,2		
Assistenciais/acidentários	87,8	64,3	76,9	83,9	109,6	93,5	116,9		

Fonte: MPAS, vários anos.

Nota: <sup>1</sup> Inclui auxílios, salários-família e maternidade, e abonos e vantagens.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO,  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

TABELA 4

Previdência Social — Valor dos Benefícios em  
Manutenção — Posição em Dezembro

Taxa de crescimento real percentual)

Benefícios	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Total</b>	<b>22,0</b>	<b>9,0</b>	<b>-16,2</b>	<b>-7,2</b>	<b>7,8</b>	<b>-15,6</b>	<b>-27,7</b>	<b>19,6</b>
<b>Urbanos</b>	<b>20,7</b>	<b>9,4</b>	<b>-16,0</b>	<b>-8,1</b>	<b>7,2</b>	<b>-15,5</b>	<b>-27,8</b>	<b>18,9</b>
<b>Rurais</b>	<b>30,0</b>	<b>7,0</b>	<b>-17,5</b>	<b>-2,1</b>	<b>11,5</b>	<b>-16,1</b>	<b>-27,1</b>	<b>23,1</b>
Previdenciários	22,6	9,2	-15,9	-7,3	7,7	-15,4	-27,5	19,5
Aposentadorias	24,4	10,9	-15,1	-6,5	8,4	-16,2	-31,3	21,3
Idade	28,3	9,1	-16,3	-3,4	9,2	-15,1	-28,5	22,8
Urbanos	29,8	17,0	-12,0	-1,2	10,4	-12,0	-28,4	23,7
Rurais	27,4	4,0	-19,3	-5,2	8,2	-17,7	-28,6	22,1
Tempo de serviço	23,4	12,1	-14,5	-7,1	10,5	-16,1	-33,6	21,0
Invalidez	23,0	10,2	-15,2	-8,0	3,1	-17,6	-29,0	20,2
Pensões	20,6	7,9	-18,5	-3,7	11,6	-10,9	-15,6	24,4
Outros <sup>1</sup>	16,0	1,0	-16,0	-18,8	-4,5	-18,5	-23,9	-7,6
Assistenciais/acidentários	16,6	7,6	-19,7	-5,9	8,9	-17,6	-29,5	19,8

  

Benefícios	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Total</b>	<b>39,7</b>	<b>-27,3</b>	<b>-20,2</b>	<b>30,1</b>	<b>41,8</b>	<b>-11,7</b>	<b>31,5</b>
<b>Urbanos</b>	<b>45,8</b>	<b>-27,5</b>	<b>-30,7</b>	<b>33,2</b>	<b>38,1</b>	<b>-12,9</b>	<b>34,1</b>
<b>Rurais</b>	<b>9,3</b>	<b>-26,0</b>	<b>48,3</b>	<b>20,5</b>	<b>54,2</b>	<b>-8,2</b>	<b>24,1</b>
Previdenciários	41,3	-27,3	-23,5	32,8	42,9	-11,4	32,1
Aposentadorias	46,2	-27,9	-27,0	39,7	45,4	-11,4	32,9
Idade	29,4	-26,0	1,5	34,5	62,0	-7,9	26,9
Urbanos	52,2	-25,6	-30,0	39,3	43,6	-12,2	33,6
Rurais	8,8	-26,5	41,7	31,5	74,3	-5,6	23,5
Tempo de serviço	64,8	-28,6	-42,1	59,6	41,7	-12,7	39,4
Invalidez	24,5	-28,1	-16,9	8,6	27,8	-14,6	26,1
Pensões	31,4	-23,8	-11,3	17,7	38,6	-10,2	30,7
Outros <sup>1</sup>	28,7	-33,8	-32,9	23,9	29,5	-20,1	25,2
Assistenciais/acidentários	22,4	-26,8	19,6	9,2	30,7	-14,7	25,0

Fonte: MPAS, vários anos.

Nota: <sup>1</sup> Inclui auxílios, salários-família e maternidade, e abonos e vantagens.

TABELA 5

Previdência Social — Valor dos Benefícios em  
Manutenção — Posição em Dezembro  
Índice Relativo de Benefício *per Capita*

(Aposentadoria urbana por idade = 1,00)

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO,  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

Benefícios	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Total</b>	<b>0,64</b>	<b>0,64</b>	<b>0,65</b>	<b>0,67</b>	<b>0,67</b>	<b>0,71</b>	<b>0,74</b>	<b>0,79</b>
<b>Urbanos</b>	<b>0,80</b>	<b>0,81</b>	<b>0,83</b>	<b>0,85</b>	<b>0,87</b>	<b>0,91</b>	<b>0,95</b>	<b>1,00</b>
<b>Rurais</b>	<b>0,30</b>	<b>0,30</b>	<b>0,29</b>	<b>0,30</b>	<b>0,31</b>	<b>0,34</b>	<b>0,35</b>	<b>0,38</b>
Previdenciários	0,71	0,71	0,71	0,73	0,74	0,78	0,81	0,86
Aposentadorias	0,83	0,82	0,84	0,87	0,87	0,93	0,94	0,96
Idade	0,41	0,42	0,43	0,45	0,46	0,49	0,51	0,54
Urbanos	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Rurais	0,30	0,31	0,30	0,31	0,32	0,35	0,35	0,38
Tempo de serviço	2,08	2,09	2,12	2,12	2,13	2,17	2,21	2,14
Invalidez	0,63	0,61	0,62	0,64	0,64	0,66	0,67	0,71
Pensões	0,49	0,48	0,47	0,48	0,48	0,51	0,55	0,67
Outros <sup>1</sup>	0,67	0,67	0,66	0,66	0,66	0,67	0,75	0,82
Assistenciais/acidentários	0,35	0,34	0,34	0,36	0,36	0,39	0,40	0,43
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
<b>Total</b>	<b>0,79</b>	<b>0,81</b>	<b>1,01</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,99</b>	<b>1,02</b>	
<b>Urbanos</b>	<b>1,05</b>	<b>1,08</b>	<b>1,12</b>	<b>1,16</b>	<b>1,19</b>	<b>1,24</b>	<b>1,27</b>	
<b>Rurais</b>	<b>0,30</b>	<b>0,31</b>	<b>0,76</b>	<b>0,59</b>	<b>0,59</b>	<b>0,62</b>	<b>0,62</b>	
Previdenciários	0,87	0,89	1,05	1,00	1,00	1,03	1,06	
Aposentadorias	1,03	1,04	1,17	1,14	1,10	1,12	1,16	
Idade	0,51	0,52	0,84	0,71	0,69	0,72	0,72	
Urbanos	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	
Rurais	0,31	0,32	0,76	0,60	0,59	0,63	0,62	
Tempo de serviço	2,59	2,62	2,23	2,56	2,51	2,49	2,48	
Invalidez	0,66	0,67	0,86	0,74	0,74	0,77	0,78	
Pensões	0,62	0,65	0,87	0,77	0,79	0,85	0,85	
Outros <sup>1</sup>	0,69	0,69	0,79	0,81	0,87	0,93	1,01	
Assistenciais/acidentários	0,37	0,41	0,77	0,64	0,65	0,68	0,70	

Fonte: MPAS, vários anos.

Nota:<sup>1</sup> Inclui auxílios, salários-família e maternidade, e abonos e vantagens.

### 3 A Necessidade de Uma Reforma da Previdência Social

A previdência social no Brasil funciona sob o sistema de repartição simples, ou *pay as you go*, segundo o qual os trabalhadores de hoje financiam as aposentadorias e pensões dos atuais aposentados, com a expectativa de que, mais adiante, os futuros jovens ingressantes no mercado de trabalho possam fazer o mesmo por eles. Essa característica do sistema previdenciário brasileiro torna-se ainda mais importante quando se tem em conta a ampliação de direitos e benefícios introduzida pela Constituição de 1988.

Apesar de se reconhecer o mérito da universalização do sistema de proteção social em um país marcado por sérias desigualdades sociais como o Brasil, o problema é que a ampliação de direitos não teve como contrapartida um volume adequado de recursos que viabilizasse o equilíbrio financeiro da previdência, a longo prazo.

Entre os fatores estruturais que contribuem para acentuar o problema do financiamento da previdência, destaca-se a queda da relação entre o número de contribuintes e a quantidade de benefícios em manutenção (representados pelo estoque de benefícios pagos pelo INSS). A tendência à queda dessa relação é explicada pelo aumento, ao longo do tempo, da expectativa de sobrevivência das pessoas que se aposentam. De fato, um dos fatores que mais têm pesado na baixa relação entre o número de contribuintes e o de beneficiários existente no Brasil é o aumento da esperança de vida da população brasileira — que se reflete em um processo de envelhecimento da população —, particularmente daqueles que se aposentam. Dados de diversos países demonstram que os diferenciais de esperança de sobrevivência entre nações de maior e menor nível de desenvolvimento reduzem-se significativamente à medida que aumenta a idade.<sup>6</sup> Na fase inicial

---

<sup>6</sup> A comparação da esperança de sobrevivência (aos 65 anos de idade) de um brasileiro com a de um indivíduo de outro país mostra que são bastante modestas as diferenças entre eles: 11 anos para o brasileiro, contra 12 e 14



---

de sua implantação, todos os regimes de repartição apresentam uma relação inativos/ativos reduzida, pois o ingresso de contribuintes é grande, e a concessão de benefícios de prestação contínua resume-se à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte. Quando o regime se torna maduro, ou seja, quando parcela significativa de seus contribuintes atinge a idade mínima para requerer aposentadoria ou cumpre a carência de tempo de serviço/contribuição, a relação inativos/ativos tende a aumentar consideravelmente. Conseqüentemente, isso gera uma tendência: (i) ao achatamento do valor médio dos benefícios; (ii) ao aumento do valor das contribuições; (iii) ao surgimento de déficits dos sistemas de previdência social [Oliveira, Beltrão e Guedes (1991)]; ou (iv) a uma combinação dos pontos (ii) a (iii).

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

No Brasil, a proporção de pessoas com idade de 60 anos ou mais no total da população era de 7,3% em 1990, e estima-se que passará a ser de 11,9% no ano 2020. O aumento da expectativa de vida e o envelhecimento da população disso resultante não é uma característica exclusiva do Brasil. Na Alemanha e na Itália, por exemplo, entre o começo da década atual e 2020, a proporção de pessoas com idade de 60 anos ou mais aumentará de menos de 21% para quase 30% do total; na França, entre as mesmas datas, a proporção aumentará de pouco mais de 19% para mais de 26% do total; e na Espanha, de menos de 19% para quase 25% do total [Eurolink Age Bulletin (1992)].

Os efeitos do aumento dos anos de sobrevida sobre as finanças da previdência são agravados pela possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço, que, da forma como está estruturada, permite que pessoas em plena fase ativa da

---

*anos para um belga e um sueco, respectivamente. Além do fato de a expectativa de sobrevida aumentar conforme vão passando os primeiros anos de vida, existe uma tendência estatística à elevação da expectativa de vida e à redução da fecundidade a longo prazo, seja como efeito da melhoria das condições sanitárias das populações, seja como resultado da sofisticação de seus padrões culturais. Com isso, há uma clara tendência ao envelhecimento da população e a proporção inativos/ativos aumenta com o aumento de duração dos benefícios.*

sua produção física e mental se aposentem. Dessa forma, é reduzido o número de contribuintes e aumentado o montante de beneficiários do sistema, tendo em vista que, como as pessoas aposentam-se muito cedo, permanecem por mais tempo como beneficiárias do sistema.<sup>7</sup> De fato, em 1995, 32% do estoque das pessoas que tinham se aposentado até então por tempo de serviço tinham até 49 anos de idade na data de início do benefício, e 67% tinham até 54 anos (ver tabela 6). Segundo o IPEA (1997), a idade média de aposentadoria por tempo de serviço seria de 55 anos para homens e de 53 anos para as mulheres. Tendo em vista que homens e mulheres que atingiram essas idades têm esperanças de sobrevivência de 18 e de 22 anos, respectivamente, a duração do benefício é significativamente longa (ver tabela 7). No caso dos homens, contabilizando-se a duração esperada da pensão por morte (deixada ao cônjuge e aos filhos dependentes ou inválidos), a permanência do benefício é ainda mais longa, e chega a um total de 28 anos.<sup>8</sup>

Além disso, a aposentadoria por tempo de serviço — a exemplo das aposentadorias privilegiadas e da ampliação de benefícios introduzida pela Constituição de 1988 — obedece à mesma lógica de *free rider* inerente ao sistema de repartição, no qual não há uma regra que vincule estritamente o benefício recebido ao valor capitalizado das contribuições acumuladas ao longo do período que o indivíduo permaneceu na ativa. Isto é, o sistema de repartição estimula o surgimento de focos de pressão localizada, que permitem que grupos específicos abocanhem uma fatia da receita da previdência social, sem terem contribuído previamente para fazer jus a isso. Ao mesmo tempo, a benevolência das autorida-

---

<sup>7</sup> As regras vigentes permitem que parte da população se aposente por tempo de serviço, com períodos de contribuição entre 25 e 35 anos. Para uma análise detalhada desse tipo de benefício, ver Giambiagi, *Além e Pastoriza* (1996).

<sup>8</sup> Além de ter efeitos per se danosos para as contas fiscais, pelo impacto que as regras de aposentadoria têm sobre o INSS, a benevolência dessas regras tem conseqüências negativas sobre o Tesouro Nacional, pelo crescimento acelerado dos gastos com o funcionalismo (associados ao pagamento de inativos e pensionistas). Para mais detalhes, ver o anexo 3.

des, e/ou a sua fraqueza manifestada diante dos grupos de pressão que atuam na área previdenciária, não chegam a ser vistos pelas partes prejudicadas como atos típicos de um *jo-go de soma zero*, em que, se há algum grupo social que ganha, outro tem perdas de renda.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

TABELA 6

Estoque de Aposentadorias Urbanas por Tempo de Serviço por Grupos de Idade na Data de Concessão — 1995

(Em porcentagem)<sup>1</sup>

Idade (anos) na Data de Início do Benefício	Homens	Mulheres	Total <sup>2</sup>
Até 49	30,0	42,9	32,1
Até 54	65,6	74,3	67,0
Até 59	88,1	94,4	89,2
Até 64	98,3	98,8	98,4

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social — 1995.

Notas: <sup>1</sup> Exclui um pequeno contingente de idade ignorada.

<sup>2</sup> Inclui pessoas de sexo ignorado.

TABELA 7

Idade Média de Aposentadoria e Esperança de Sobrevida para Diferentes Tipos de Benefícios (anos)

Aposentadoria	Idade Média de Aposent.		Esperança de Sobrevida		Soma	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Tempo de serviço	54,9	53,3	17,6	22,4	72,5	75,7
Especial	52,2	50,2	19,2	24,9	71,4	75,1
Por invalidez	51,2	51,6	10,6	22,6	61,8	74,2
Por idade	65,7	61,2	10,8	16,5	76,5	77,7

Fonte: IPEA (1997), com base em dados da DATAPREV e do IBGE.

Nesse ponto, é conveniente destacar que a justificativa da existência da aposentadoria por tempo de serviço (pelo fato de beneficiar os trabalhadores de baixa renda que entram cedo no mercado de trabalho — argumento muito mencionado quando se fala em alterar ou mudar esse dispositivo) não se coaduna com os fatos. Em 1995, enquanto 74% do fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas por idade destinaram-se a indivíduos com aposentadorias de até dois salários-mínimos (SM), apenas 17% dos indivíduos com aposentadorias por tempo de serviço localizavam-se nessa faixa inferior de remuneração (ver tabela 8). De fato, a maior parte dos trabalhadores de baixa renda acaba aposentando-se por idade, o que se reflete na alta participação de benefícios de baixo valor nesse tipo de aposentadoria. Naquele mesmo ano, enquanto apenas 5% dos novos aposentados por idade deixaram a ativa com uma aposentadoria de mais de cinco SM, no universo dos aposentados por tempo de serviço, essa proporção foi de 49%.

TABELA 8

Quantidade de Valor do Fluxo das Novas  
Aposentadorias Urbanas Concedidas por Faixas de  
Valor 1995

(Em porcentagem)

Faixas (SM)	Na faixa				Até a faixa			
	Tempo de Serviço		Idade		Tempo de Serviço		Idade	
	Qde.	Valor	Qde.	Valor	Qde.	Valor	Qde.	Valor
Até 1	6,4	1,4	47,4	26,6	6,4	1,4	47,4	26,6
> 1 a 2	10,1	3,3	26,3	21,4	16,5	4,7	73,7	48,0
> 2 a 3	11,3	6,1	12,7	16,8	27,8	10,7	86,4	64,8
> 3 a 5	23,1	20,1	8,8	18,3	50,9	30,8	95,2	83,1
> 5 a 8	41,4	56,5	4,4	15,2	92,3	87,3	99,7	98,4
> 8 a 10	7,6	12,4	0,3	1,5	99,9	99,7	100,0	99,8
> 10	0,1	0,3	0,0	0,2	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MPAS — Anuário Estatístico da Previdência Social (1995a).

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

O resultado da combinação dos efeitos da Constituição de 1988 com a tendência de envelhecimento da população e com a existência da aposentadoria por tempo de serviço pode ser observado na tabela 9, que mostra o valor das receitas e dos pagamentos de benefícios do INSS, bem como o valor das despesas com inativos da União (funcionários públicos aposentados), de 1988 em diante. Observe-se que a soma da despesa com benefícios pagos pelo INSS e das despesas com inativos da União — pagos pelo Tesouro — praticamente dobrou em sete anos, passando de 4% para quase 8% do PIB entre 1989 e 1996.

TABELA 9

### Receitas e Despesas da Previdência Social

(Em porcentagem do PIB)

Anos	INSS			Despesas c/ Inativos da	
	Receita de Contribuições sobre Folha(A)	Despesas c/ Benefícios (B)	Diferença (C)=(A)-(B)	União (D)	(E) =(B) + (D)
1988	4,4	2,7	1,7	n.d.	n.d.
1989	4,6	3,0	1,6	1,0	4,0
1990	5,4	3,5	1,9	1,2	4,7
1991	4,8	3,5	1,3	1,0	4,5
1992	4,8	4,4	0,4	1,1	5,5
1993	5,5	4,9	0,6	1,7	6,6
1994	4,9	4,7	0,2	2,0	6,7
1995	4,9	4,9	0,0	2,3	7,2
1996	5,3	5,4	-0,1	2,3	7,7

Fontes: Secretaria de Política Econômica, Ministério de Previdência e Assistência Social, e Ministério de Administração e Reforma do Estado.

Obs.: n.d. = não disponível.

A situação torna-se ainda mais grave quando se tem em conta as projeções de crescimento futuro da população economicamente ativa (PEA): no período 1995/2000, estima-se o crescimento médio de 2,2% ao ano, sendo que, no período 2015/2020, a expansão da PEA reduzir-se-ia para 0,6% em média ao ano (ver tabela 10). Isso, mesmo admitindo-se que as taxas de desemprego e os índices de formalização do mercado de trabalho permaneçam estáveis, implicará um crescimento a taxas decrescentes da população empregada (com impactos negativos na geração de receita da previdência) ao mesmo tempo em que a população idosa tenderá a aumentar, o que resultará em um aumento das despesas com benefícios. Com isso, projeta-se uma redução progressiva da relação número de contribuintes/número de beneficiários nos próximos anos: esta, que já havia se reduzido significativamente de 4,2, em 1970, para 2,5, em 1990, deverá cair para 1,9, em 2000, e para apenas 1,2, em 2020 (ver tabela 11).

TABELA 10

Brasil — Projeção de Taxas Médias de Crescimento da PEA

Período	Txs. Médias Anuais (% ao ano)
1995/2000	2,2
2000/2005	1,8
2005/2010	1,4
2010/2015	0,9
2015/2020	0,6

Fonte: Cavalcanti (1997), tabela 1.

TABELA 11

Brasil — Número de Contribuintes/Número de Beneficiários da Previdência Social

Ano	1970	1980	1990	2000 <sup>1</sup>	2010 <sup>1</sup>	2020 <sup>1</sup>
-----	------	------	------	-------------------	-------------------	-------------------

---

Relação	4,2	3,2	2,5	1,9	1,6	1,2
---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

---

Fonte: MPAS (1995b, p. 36).

Nota: <sup>1</sup> Previsão.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO,  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

Para a previdência, os efeitos perversos da tendência de envelhecimento da população, das distorções geradas pela aposentadoria por tempo de serviço e da ampliação de direitos introduzida pela Constituição tornaram-se mais flagrantes com a queda da inflação no período pós-Real, pois a altíssima inflação observada no período anterior ao Plano Real servia, conforme já foi mencionado, para amortecer a tendência ao aumento da despesa previdenciária.

Além disso, se no período de alta inflação os reajustes do tipo *backward looking* implicavam uma corrosão do valor real dos benefícios, com a queda da inflação ocorreu o efeito oposto. Isso refletiu-se na evolução do índice real de reajuste dos benefícios previdenciários, que, em 1997, apresenta um crescimento de 18% em relação a junho de 1994 (ver tabela 12). Esse resultado decorreu, principalmente, dos reajustes de 43%, 15% e 7% de 1995, 1996 e 1997, respectivamente, que, frente a uma trajetória de inflação declinante, implicaram ganhos reais significativos dos benefícios previdenciários. A rigor, por ocasião do reajuste de maio de 1995 (com efeitos de *carry over* estatístico sobre 1996), houve inclusive uma *superindexação*, pois este excedeu largamente a inflação (*para trás*).<sup>9</sup>

Por tudo que foi discutido neste capítulo, é indispensável que haja uma reforma da previdência social, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do sistema a médio e longo prazos. Disso, decorrem as propostas a serem discutidas no próximo capítulo.

---

<sup>9</sup> Note-se, entretanto, que o aumento real do benefício médio anual, em relação a junho de 1994, foi menor do que o aumento real entre os picos, devido à existência de alguma inflação residual, principalmente no início do Plano Real, o que deprimiu o valor real dos benefícios no segundo semestre de 1994.

---

PLANEJAMENTO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
Nº 16 - DEZ DE 1997



TABELA 12

### Índice Real de Reajuste dos Benefícios — Médias Anuais<sup>1</sup>

Ano	Valor Mínimo Benefícios (R\$ médios correntes)	Índice Nominal de Benefícios <sup>2</sup>	Índice de Preços IGP-DI <sup>2</sup>	Índice Real Acumulado de Reajuste <sup>2</sup>
1994	64,0/c	100 <sup>3</sup>	100/c	100/c
1995	88,5	138,3	135,5	102,1
1996	109,2	170,6	148,0	115,3
1997	120,1	187,7	159,1	118,0

Notas: <sup>1</sup>Deflator: IGP-DI. Na comparação entre junho e julho de 1994, adotou-se o valor dos benefícios em URV em junho; em R\$ em julho; e a variação dos preços em R\$ vs. URV. Para 1997, adotou-se uma hipótese de inflação média de 7,5%. O valor mínimo dos benefícios, de 1994 em diante, reflete a média nominal do ano, computando-se no cálculo o pagamento de treze benefícios (inclusive o 13<sup>º</sup>).

<sup>2</sup>Base junho 1994=100.

<sup>3</sup>Junho.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO,  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

## 4 Uma Tentativa de Taxonomia das Propostas de Reforma

Tendo em vista o que foi discutido no capítulo anterior — com destaque para a perspectiva de redução da relação número de contribuintes/número de beneficiários da previdência social —, a necessidade de uma reforma do sistema previdenciário é quase consensual entre os analistas de diversas correntes. Porém, entre aqueles que reconhecem que o sistema atual tem falhas e que deve ser mudado, há diferenças importantes, principalmente, no que diz respeito à abrangência e à intensidade da reforma requerida. O objetivo deste capítulo é sintetizar algumas das propostas de reforma apresentadas nos últimos anos.

Em primeiro lugar, há a discussão sobre se deve continuar existindo, ou não, um sistema de previdência exclusivo para os funcionários públicos, fora do âmbito do INSS. Há aspectos que são comuns a ambos os sistemas (por exemplo, a exis-

tência da aposentadoria por tempo de serviço), mas há alguns privilégios que são específicos do regime do funcionalismo público. Um argumento para a extinção do sistema de aposentadorias do funcionalismo público seria o fato de que os privilégios dos servidores, que se refletiriam nos altos valores dos benefícios auferidos em sua vida inativa, seriam uma causa importante do déficit público. Entretanto, ainda que algumas aposentadorias de servidores públicos atinjam cifras que chocam, se confrontadas com o nível de renda médio da população brasileira, o fato é que *as elevadas aposentadorias do Poder Executivo representam uma fração relativamente modesta no total de gastos com aposentadorias e pensões, em nível federal*. As aposentadorias e pensões acima de R\$ 8 500 — salário do presidente da República — têm uma participação de apenas 2,3% do total das despesas com aposentadorias e pensões do Poder Executivo, enquanto que os salários-benefícios de até R\$ 2 500 representam 60% desse total (ver tabela 13).<sup>10</sup>

Em segundo lugar, muitos defendem a extinção das aposentadorias especiais, enquanto, para outros, ainda que não fosse extinto por completo, esse tipo de benefício deveria ser restrito a pouquíssimas profissões, principalmente àquelas sujeitas a um alto nível de insalubridade.

Além disso, a permanecer o funcionamento de um sistema público básico de previdência social, há discordâncias quanto ao valor do teto dos benefícios (atualmente da ordem de oito salários-mínimos): se deveria ser mantido ou, ao contrário, para qual valor deveria ser reduzido.

---

<sup>10</sup> Os dados referem-se ao governo central. O peso das aposentadorias mais elevadas é maior nos casos dos Poderes Legislativo e Judiciário, mas como o Executivo responde pela maior parte dos gastos com pessoal do funcionalismo público, isso não afeta substancialmente as conclusões do parágrafo.

TABELA 13

Inativos e Pensionistas do Poder Executivo Federal<sup>1</sup>  
(Porcentagem) da Despesa Total e do Número de  
Inativos por Faixa de Remuneração — Média dos  
Últimos Doze Meses (até abril de 1997)

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

Faixa (R\$)	Despesa	Funcionários	Despesas (acumulado)	Funcionários (acumulado)
Até 500	2,7	10,9	2,7	10,9
500 a 1 500	39,3	61,7	42,0	72,6
1 501 a 2 500	17,9	14,2	59,9	86,8
2 501 a 3 500	9,9	5,0	69,8	91,8
3 501 a 4 500	6,3	2,4	76,1	94,2
4 501 a 5 500	7,6	2,3	83,7	96,5
5 501 a 6 500	8,3	2,0	92,0	98,5
6 501 a 7 500	3,2	0,7	95,2	99,2
7 501 a 8 500	2,5	0,5	97,7	99,7
mais de 8 500	2,3	0,3	100,0	100,0

Fonte: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Nota: <sup>1</sup>Tabela elaborada por Mailson da Nóbrega Consultoria, 1997.

Finalmente, há outras controvérsias específicas, como a existência ou não de diferenças entre as regras de aposentadoria de homens e mulheres, e de professores e não-professores; e a permissão, ou não, de acúmulo de aposentadorias.

Tendo em vista essas divergências, as propostas de reforma variam entre dois extremos opostos: i) aquelas que defendem a manutenção do sistema, praticamente do jeito que está; e ii) aquelas que defendem uma reforma radical, com a substituição do sistema de repartição simples por um sistema de capitalização, à semelhança do que foi adotado no Chile. Entre esses dois extremos, existem diversas alternativas intermediárias que, em termos gerais, sugerem um sistema misto, que agregue um sistema público básico de previdência (até uma determinada faixa de salário de contribuição e de bene-

fício), a partir do qual benefícios mais altos seriam cobertos por um sistema de previdência complementar.

Face aos problemas do atual sistema previdenciário brasileiro discutidos no capítulo anterior, a proposta de reforma mais radical envolve a substituição do sistema de repartição simples pelo de capitalização, tendo como referência a experiência chilena [Carvalho e Faro (1993 e 1994); Faro (1996)].

Segundo a *proposta de sistema de capitalização*, o novo sistema seria basicamente privado; ao Estado caberia um papel assistencial, ao garantir, por meio do Fundo de Financiamento da Previdência Social (FFPS), uma renda mínima para os trabalhadores que não conseguissem, durante a vida ativa, acumular uma poupança suficiente para garantir um rendimento mínimo na fase inativa. A contribuição, definida e compulsória, seria exclusivamente do trabalhador, ao passo que os benefícios seriam variáveis e indefinidos, e dependeriam diretamente da participação de cada cotista no fundo de capitalização e da rentabilidade de suas aplicações. Haveria um aumento das contribuições dos trabalhadores em relação ao sistema antigo, o que seria em parte compensado por um crescimento do salário real, viabilizado pela extinção da contribuição do empregador. Caso assim o desejasse, o trabalhador poderia fazer contribuições adicionais para o seu fundo. No novo sistema, só existiria a aposentadoria por idade, com idade mínima de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres.

A transição para o novo sistema seria obrigatória, e o financiamento dos benefícios dos já aposentados seria garantido pelo FFPS. Os contribuintes do sistema antigo passariam para o novo sistema e receberiam um bônus de direitos adquiridos no estilo do modelo chileno. O indivíduo teria liberdade de escolha quanto ao fundo em que desejasse acumular sua poupança, e haveria uma exigência de rentabilidade mínima dos fundos.

O principal problema inerente a esse tipo de proposta é que os países, uma vez que já têm sistemas previdenciários de

---

repartição simples estabelecidos, dificilmente podem passar para um sistema de capitalização *puro*, pelo fato de que, neste, as contribuições do novo sistema destinam-se a financiar os fundos de pensão, os quais arcarão com os benefícios previdenciários no futuro, ao invés de financiar o pagamento dos benefícios de quem já é inativo.<sup>11</sup> Conseqüentemente, há um desequilíbrio de caixa que demora toda uma geração até ser corrigido.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

Em outras palavras, o sistema de capitalização, embora, a longo prazo, evite a ocorrência de problemas fiscais associados à previdência social — à medida que esta passa a ser a expressão de um contrato entre o indivíduo e o fundo de pensão e não mais entre o indivíduo e o Estado —, causa inicialmente agravamento desse desequilíbrio, com a retirada de receita do sistema. Conseqüentemente, há um *custo de transição* entre um sistema e outro, o qual deve ser coberto por meio da geração de um superávit fiscal (excluindo a previdência) compensatório e/ou mediante a venda de ativos estatais, sob pena de o governo incorrer em pesados déficits nas contas públicas.<sup>12</sup>

No debate sobre a reforma previdenciária, a idéia de um sistema misto ganhou vários adeptos nos meios acadêmicos brasileiros. Em forma sintética, a idéia básica do sistema seria a de reduzir o teto de contribuição e de benefícios em relação à situação vigente. Desse modo, os recursos correspondentes à parcela das contribuições incidentes sobre a faixa entre o teto atual e o novo seriam liberados e se destinariam aos fundos de pensão, o que reduziria inicialmente (e durante vários anos) a receita da previdência social no período

---

<sup>11</sup> Para argumentos a favor e contra o sistema de capitalização, ver Feldstein (1997) e Leone (1997), respectivamente.

<sup>12</sup> No caso do Chile, isso foi resolvido mediante a geração de superávits compensatórios que permitiram ao Tesouro arcar com esse custo, sem gerar um desequilíbrio dramático das contas fiscais agregadas. A situação atual do Brasil, entretanto, em que, mesmo sem esse custo de transição, o setor público é fortemente deficitário, é completamente diferente e torna muito difícil a adoção desse tipo de proposta.

---

de vida dos indivíduos na ativa, e também as despesas futuras do INSS.

*Mesmo na ausência de mudanças do teto de contribuição/benefícios, contudo, a tendência é que o debate específico em torno de seu valor perca peso, com o passar do tempo. Isso porque, se o salário-mínimo simplesmente acompanhar a inflação e for entendido como uma mera unidade de referência de valor real estável, com o crescimento da economia e da renda das famílias o teto de benefícios do INSS veria diminuir a sua importância relativa. Nesse caso, na prática, os fundos de pensão seriam naturalmente favorecidos, pelo fato de que o INSS se responsabilizaria pela cobertura de benefícios proporcionalmente cada vez menores, vis-à-vis a renda da população; ou seja, o indivíduo que atualmente ganha o teto de benefícios (e que faria jus a uma aposentadoria igual ao salário de contribuição), com o tempo, veria cair a relação entre o seu salário de contribuição e o seu salário efetivo, e tenderia a procurar alternativas de financiamento complementar para a sua futura aposentadoria (ver tabela 14).<sup>13</sup> Por exemplo, partindo de um valor do salário de contribuição igual ao salário do indivíduo e supondo que este cresça de acordo com a renda per capita do país, em vinte anos, se esta aumentar 2,5% a.a., a relação inicialmente de 1 para 1 do salário de contribuição em relação ao salário efetivo do indivíduo cairia para uma relação de 0,61 para 1,00.*

---

<sup>13</sup> Uma alternativa para isso é o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) — uma forma de poupança inteiramente voluntária —, recentemente aprovado pelo Congresso. Trata-se de um fundo individual a ser formado com as contribuições tanto de empregados quanto de empregadores, e cujo atrativo é ser dedutível do Imposto de Renda, no limite de até 10 % do salário bruto dos empregados de pessoas jurídicas e R\$ 2,4 mil ao ano para pessoas físicas. Tal instrumento financeiro terá uma rentabilidade variável, portabilidade total (no sentido de que o dono dos recursos poderá transferir sua poupança de um administrador para outro que acene com uma remuneração melhor, desde que respeitado um prazo mínimo de permanência de seis meses no fundo) e um requisito de tempo mínimo de dez anos de capitalização para a realização de saques.

TABELA 14

Valor Real do SM/Renda Real *per Capita*, Supondo Estabilidade do Valor Real do SM

(Base índice ano 0=100)

Taxa de Crescimento Real da Renda <i>per Capita</i> (% a . a .)	Índice Valor Real SM/Renda Real <i>per Capita</i>			
	Ano 5	Ano 10	Ano 15	Ano 20
2,0	91	82	74	67
2,5	88	78	69	61
3,0	86	74	64	55

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

A proposta de Oliveira, Beltrão e Marsillac (1996) tenta criar um sistema misto de previdência social. Ao invés de existir um sistema único de previdência, o novo sistema (que continuaria sendo público), a partir de um mínimo de cobertura compulsória, ofereceria uma variedade de planos de aposentadoria, que variariam quanto à idade, à taxa de reposição — relação entre o valor do benefício e o valor do salário de contribuição — e às condições de aposentadoria por tempo de serviço. Assim, o indivíduo poderia escolher o plano que melhor lhe conviesse, desde que estivesse disposto a pagar contribuições que cobrissem integralmente o que receberia em termos de benefícios na vida inativa. As contribuições se restringiriam às pessoas físicas, e as contribuições sobre salários pagas pelos empregadores desapareciam gradativamente. O INSS fixaria um piso da ordem de três SM para os benefícios, e o seu teto poderia, até mesmo, ultrapassar o patamar atual de cerca de oito SM. A partir dos cálculos atuariais referentes ao plano de aposentadoria escolhido pelo indivíduo (que poderiam ser revisados periodicamente, tendo em vista a evolução de parâmetros demográficos e econômicos), seriam determinadas as alíquotas de contribuição. Como mudança essencial em relação à situação atual, o sistema passaria a ter uma base de informações por segurado.

---

Quanto à transição para o novo sistema, todos os direitos atuais seriam mantidos, bem como seriam respeitadas as expectativas de direito. Em relação aos direitos adquiridos, seriam cobertos por uma *contribuição solidária* correspondente a um pagamento dos empregadores sobre a folha de salários, e, à medida que o estoque de beneficiários fosse se reduzindo ao longo do tempo, essa contribuição também iria se reduzindo, até extinguir-se completamente. No que diz respeito aos direitos em aquisição, o montante das contribuições feitas ao antigo sistema seria convertido em um *certificado de poupança*, lastreado pelos ativos da União correspondentes à sua participação acionária nas empresas estatais.

A *proposta da Força Sindical*, por sua vez, é de um sistema misto, composto de um sistema público básico limitado — baseado em repartição simples e financiado por contribuições compulsórias dos futuros beneficiários —, e um sistema complementar, sob responsabilidade do setor público e/ou privado e que funcionaria segundo o regime de capitalização, financiado por contribuições compulsórias dos trabalhadores e das empresas.<sup>14</sup> Poderia haver, ainda, um sistema previdenciário suplementar, gerido pelo setor privado e financiado por contribuições voluntárias exclusivas dos futuros beneficiários. O regime de aposentadoria dos servidores públicos seria extinto; os servidores seriam incorporados à previdência básica pública. O teto de benefícios do sistema público ficaria abaixo do atual, o seu valor exato dependeria de simulações econômicas. Os benefícios oferecidos seriam aposentadorias por idade e invalidez, e pensão por morte, e, ao longo do tempo, seria extinta a aposentadoria por tempo de serviço.<sup>15</sup> As aposentadorias especiais se restringiriam a alguns casos especiais, como funções com altos níveis de insalubridade.

---

<sup>14</sup> Ver *Força Sindical* (1993, p. 183-202).

<sup>15</sup> Entretanto, o fato de não se esclarecer como isso seria feito e, principalmente, de parte da liderança da *Força Sindical*, em 1995 (por ocasião do início do debate em torno da proposta governamental), ter se oposto ao fim desse tipo de benefício sugere que a extinção proposta não era um componente particularmente destacado no mencionado documento de 1993.



---

No período de transição, as pessoas que já recebessem aposentadoria pelo sistema anterior continuariam recebendo os seus benefícios. Em relação às expectativas de direito, uma solução possível seria a conversão das contribuições feitas ao antigo sistema em um bônus de valor equivalente, com rendimento real de 6% ao ano, e resgatável em parcelas mensais, após a aposentadoria.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFETOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

A principal diferença entre a proposta da Força Sindical e as outras propostas de um sistema previdenciário misto é a sugestão de extinção do sistema de aposentadoria do funcionalismo público, mediante sua incorporação ao regime geral. Quanto aos problemas inerentes a essa proposta, em primeiro lugar, a eliminação pura do sistema previdenciário dos servidores públicos pode ser considerada uma atitude radical e de difícil aceitação pelo Congresso. Em segundo lugar, chama atenção a escassa definição quanto ao processo de extinção das aposentadorias por tempo de serviço. Segundo a proposta, em um primeiro momento o governo deveria desestimular o pedido desse tipo de benefício até que fosse, posteriormente, extinto. Entretanto, não se explica como isso poderia ser feito. Além disso, a própria sugestão de extinção da aposentadoria por tempo de serviço torna mais difícil a aceitação da proposta da Força Sindical, à medida que se trata de uma questão que tem gerado polêmica na discussão da reforma da previdência social.

A *proposta de Rabello de Castro e Brito (1992)* — mais conhecida como *Plano K* — sugeria a substituição do regime de repartição do INSS por novos fundos previdenciários geridos por uma diretoria executiva eleita por conselhos deliberativos (compostos por representantes dos sindicatos dos empregados e dos autônomos). O aspecto principal dessa proposta dizia respeito às fontes de financiamento dos novos fundos: além do patrimônio do antigo INSS e das contribuições dos futuros beneficiários, grande parte dos recursos viria do patrimônio das empresas estatais e imóveis da União. Entretanto, dado o avançado processo de privatização em curso atualmente, essa proposta tende a perder força, à medida que

diminui o patrimônio de empresas estatais, que serviria de lastro para o novo sistema previdenciário.

A *proposta de Raul Velloso (1997)*, em uma linha similar à anterior, refere-se especificamente ao sistema previdenciário do funcionalismo público e propõe a criação de um novo sistema, com tratamento diferenciado para os servidores federais, divididos em dois grupos. Para aqueles admitidos a partir de uma certa data, seria criado um fundo de pensão para dar conta do pagamento das aposentadorias e pensões. Em relação aos que já tivessem ingressado no serviço público até aquela data, o pagamento dos benefícios previdenciários ficaria sob a responsabilidade de um fundo de ativos pertencentes à União, a ser constituído com os ativos associados às empresas estatais. Esse tipo de proposta, entretanto, também perde força com o avanço do processo de privatização, já que os recursos que comporiam tal fundo vêm sendo utilizados para o abatimento de dívida pública.

No que tange às propostas oficiais, de um modo geral, o propósito do governo tem sido o de não alterar a essência do sistema atual, baseada no sistema geral de previdência social (INSS) e no sistema de aposentadoria dos servidores públicos, ambos sob o regime de repartição simples. A *proposta inicial do governo* — Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, de 1996 — teve como aspecto principal a criação da aposentadoria por tempo de contribuição, pela qual os homens e mulheres poderiam se aposentar após 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição para a previdência social, desde que tivessem idade mínima de 65 e 60 anos, respectivamente. Quanto ao direito à aposentadoria proporcional, passaria a existir um limite mínimo de idade de 60 anos para homens e 55 para as mulheres, com exigência de um tempo mínimo de contribuição de vinte anos nos dois casos (as regras atuais levam em conta o tempo de serviço e não têm a obrigatoriedade de uma idade mínima). As atuais regras de aposentadoria por idade seriam mantidas — 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. A aposentadoria dos trabalhadores rurais não sofreria modificações, e se-

---

ria mantido o direito de as mulheres e os homens se aposentarem aos 55 e 60 anos, respectivamente. As aposentadorias especiais sofreriam cortes significativos: para os professores, o direito de se aposentarem aos 30 anos de serviço (no caso dos homens) e aos 25 (para as mulheres) permaneceria apenas para os professores de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

O regime de aposentadoria dos servidores públicos continuaria existindo, bem como permaneceria o direito de aposentadoria integral por parte do funcionalismo público. Entretanto, para ter direito a tal benefício os funcionários públicos teriam de preencher os seguintes pré-requisitos: no caso dos homens, ter, no mínimo, 55 anos de idade, 35 anos de serviço e 10 anos de efetivo exercício no cargo; no caso das mulheres, 50 anos de idade, 30 anos de serviço e 10 anos de efetivo exercício no cargo. Além disso, os servidores públicos perderiam o adicional que ganham no ato da aposentadoria. Para os militares, as novas regras de aposentadoria seriam definidas em lei complementar.

Em síntese, as principais mudanças da proposta em relação ao *status quo* estavam representadas pela introdução da aposentadoria por tempo de contribuição (ao invés de por tempo de serviço), e pela exigência de uma idade mínima para a obtenção do direito a esse benefício. Além disso, o regime especial de aposentadoria dos professores ficava restrito aos professores de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus.

Após as derrotas sofridas na votação em 1996, o texto da proposta do governo teve de ser reformulado, o que coube ao relator no Senado, senador Beni Veras. A *proposta Beni Veras* foi apresentada como substitutivo à PEC n<sup>o</sup> 33, de 1996. A exigência de idade mínima para a aposentadoria no sistema geral de previdência social (INSS) prevaleceu,, mas houve uma redução do limite mínimo de idade para homens e mulheres. O direito à aposentadoria por tempo de contribuição de 35 anos estaria sujeito a uma idade mínima de 60 anos para os homens, enquanto o direito à aposentadoria por tempo de contribuição de 30 anos estaria sujeito a uma idade mínima de 55 anos para as mulheres (no caso de professo-

res e professoras de 1º e 2º graus, os limites de idade e contribuição seriam reduzidos em cinco anos). Quanto à aposentadoria por idade, seriam mantidos os limites atuais (65 anos para homens e 60 anos para mulheres), com redução do limite de cinco anos para trabalhadores rurais de ambos os sexos e para aqueles que exerçam suas atividades em regime exclusivo de economia familiar, aí incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Quanto ao sistema de aposentadoria do funcionalismo público, haveria exigência de idade mínima para a aposentadoria voluntária. Assim, para se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para os homens e 30 para as mulheres), o servidor com um mínimo de dez anos de exercício no setor público e cinco anos no cargo efetivo em que se daria a aposentadoria teria de cumprir o requisito (análogo ao caso do INSS) de um mínimo de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. Para professores e professoras de 1º e 2º graus, as exigências de idade e de tempo de contribuição seriam reduzidas em cinco anos. Na aposentadoria por idade, o mínimo exigido seria também de 65 anos para homens e de 60 para mulheres, com benefícios proporcionais ao tempo de contribuição.

Quanto aos direitos adquiridos, todas as aposentadorias e pensões concedidas pelo sistema anterior até a data da aprovação do novo sistema estariam asseguradas. Os indivíduos poderiam também requisitar aposentadorias proporcionais ao tempo de contribuição, desde que tivessem um tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de 30 anos (homens) e 25 anos (mulheres) e um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que, na data de aprovação da emenda, faltasse para atingir os limites de 30 e 25 anos (para homens e mulheres, respectivamente).

No caso das expectativas de direito, funcionaria um sistema de transição que abrangeria todos os indivíduos que tivessem ingressado tanto na administração pública (servidores) quanto no INSS, até a data da promulgação da emenda. Nos dois casos, as novas regras para aposentadoria seriam: i) i-

---

dade mínima de 53 anos para homens e 48 para as mulheres; ii) um mínimo de cinco anos de exercício no cargo em que se dará a aposentadoria — apenas no caso dos servidores públicos; e iii) tempo de contribuição de, no mínimo, 35 anos (homens) ou 30 anos (mulheres), mais um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que, na data da publicação da emenda, faltasse para atingir 35 ou 30 anos de contribuição, para homens e mulheres, respectivamente.<sup>16</sup>

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

Note-se que, na prática, ao se condicionar a aposentadoria por tempo de contribuição a uma idade de 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente, o tempo de contribuição efetivamente exigido para os novos trabalhadores que entram no mercado de trabalho com 18 anos seria de 42 anos para os homens e 37 para as mulheres (ao invés de 35 e 30, como é hoje), o que configura uma mudança importante em relação ao *status quo* e desautoriza a qualificação da proposta como *superficial*, como equivocadamente vem sendo chamada por parte da mídia.<sup>17</sup>

Em resumo, dentre os aspectos do projeto do senador Beni Veras destaca-se, principalmente, a exigência de idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição. Com isso, fixou-se para a obtenção de aposentadoria por tempo de contribuição uma idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, para os dois sistemas de previdência (o do funcionalismo público e o regime geral do INSS). A-

---

<sup>16</sup> Assim, um trabalhador masculino que, por exemplo, tivesse trabalhado 10 anos até a época da publicação da emenda (faltando, assim, 25 anos para atingir o mínimo de 35 anos de contribuição), teria de trabalhar mais 30 anos — calculados a partir de  $[35+0,2(35-10)]$  —, o que totalizaria 40 anos de contribuição. Por outro lado, um trabalhador masculino que tivesse trabalhado 30 anos até a data da publicação da emenda teria de trabalhar mais 6 anos — calculados a partir de  $[35+0,2(35-30)]$ , o que totalizaria 36 anos.

<sup>17</sup> A hipótese de que a pessoa começa a trabalhar com 18 anos explica o diferencial de 20% da regra de transição, que corresponde à relação entre 42 e 35 — ou seja, 7 — e o tempo de serviço de 35 anos requerido atualmente. Assim, para quem ainda não começou a trabalhar, o resultado da fórmula proposta de  $[35+0,2(35-0)]$  é exatamente igual a 42.

lém disso, apresentaram-se regras claras quanto ao tratamento das expectativas de direito no processo de transição do sistema atual para o novo. Vale destacar que a proposta significa uma importante evolução em relação ao *status quo*, à medida que, na prática, exigiria para os novos trabalhadores ingressantes no mercado de trabalho — após a publicação da emenda — um tempo de contribuição significativamente mais alto do que os 35 anos de serviço da regra atual.

As diversas propostas e idéias discutidas neste capítulo, embora tenham o mérito de apontar para as deficiências do sistema atual e de propor soluções têm, em maior ou menor grau, um ou mais dos seguintes problemas:

- a) o agravamento da situação fiscal na fase de transição entre um regime e outro;
- b) a natureza parcialmente inócua das mudanças propostas, em alguns casos;
- c) a inviabilidade política, devido ao caráter radical das mudanças propostas, em certos casos; e/ou
- d) a vulnerabilidade política, pela amplitude das mudanças propostas, o que facilita a ação das chamadas *coalizões bloqueadoras*, para derrubar aspectos pontuais da reforma, com tendência a desfigurá-la completamente. O substitutivo à PEC nº 33, de autoria do senador Beni Veras, por exemplo, tem dezesseis páginas, e altera doze artigos da Constituição, o que contribui para dispersar os esforços do governo, o que dificulta na aprovação daquilo que é essencial.

## 5. Uma Proposta Intermediária de Reforma

Como já se comentou, os principais problemas que dificultaram a tramitação da proposta do governo de reforma previdenciária foram a própria complexidade da reforma, o enfrentamento com  $n$  grupos de categorias específicas, o que facilitava o êxito das chamadas *coalizões bloqueadoras*, e a defesa arraigada (por parte da mídia e do Congresso Nacional)

---

da permanência da aposentadoria por tempo de serviço (ATS). O objetivo deste capítulo é analisar as causas dos tropeços verificados na tramitação da proposta original e propor uma alternativa de reforma, intermediária entre a preservação do *status quo* e uma mudança radical do sistema — e, portanto, com maiores chances de aprovação no Congresso —, alternativa essa que, porém, teria efeitos mais importantes do que aqueles contemplados no substitutivo em discussão no Senado.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

Como se destacou no capítulo anterior, a proposta do senador Beni Veras significa uma importante evolução em relação ao *status quo*, à medida que, na prática, exigiria para os novos trabalhadores entrantes no mercado de trabalho (após a publicação da emenda) um tempo de contribuição significativamente mais alto do que os 35 anos de serviço da regra atual. Na proposta a ser feita neste capítulo, nós partimos da mesma filosofia, ou seja, de ampliar, na prática, o tempo de serviço necessário para a aposentadoria, mas com regras unificadas para os homens e as mulheres, e os professores e não-professores. Regras diferenciadas seriam adotadas apenas para aquelas categorias sujeitas a condições de trabalho especialmente críticas, como, por exemplo, os mineiros de carvão. Além disso, a ampliação do tempo de serviço proposta é maior do que a da proposta do governo, e atinge 45 anos, frente aos 35 anos exigidos pela regra atual.

A previdência social é regida basicamente pelo artigo 202 da Constituição Federal, conforme transcrição feita a seguir:

Artigo 202: “É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedidas as seguintes condições:

I — aos 65 anos de idade, para o homem, e aos 60, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam

---

suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

II — após 35 anos de trabalho, ao homem, e, após 30, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III — após 30 anos, ao professor, e, após 25, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

§ 1 — É facultada aposentadoria proporcional, após 30 anos de trabalho, ao homem, e, após 25, à mulher.

§ 2 — Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.”

Esse contexto constitucional é entendido pela maior parte dos especialistas em questões atuariais como uma receita segura de colapso das contas públicas daqui a uma ou duas décadas, pelo desequilíbrio que implica entre a receita de contribuições do sistema e o volume de gastos associados à manutenção de benefícios. Isso acontece porque o envelhecimento da população, combinado com regras benevolentes de aposentadoria, levaria inevitavelmente ao aumento sistemático da relação inativos/-ativos, com prejuízos dramáticos para a saúde financeira do sistema previdenciário. A tabela 15 dá uma idéia do equívoco que é estabelecer parâmetros rígidos na Constituição, face a uma realidade em mutação. Dada, porém, a dificuldade de *desconstitucionalizar* certos temas, a proposta aqui feita visa adaptar a Constituição às mudanças da população, e alguns dos parâmetros constitucionais são alterados, no capítulo da previdência social.



Tabela 15

## Brasil - Esperança de Vida ao Nascer

(Em anos)

Ano	Esperança de Vida ao Nascer
1980	61,8
1985	64,3
1990	65,6
1995	67,0
2000	68,5
2005	70,1
2010	71,8
2015	73,6
2020	75,5

Fonte: IBGE (1996).

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO,  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

O propósito fundamental, do ponto de vista das contas públicas, de uma reforma da previdência deve ser o de evitar que o *quantum* de benefícios aumente aceleradamente. Para isso, *é preciso reduzir e, se possível, eliminar o diferencial de exigências de idade e/ou tempo de serviço existente entre homens e mulheres; entre professores e não-professores; e, por último, entre trabalhadores urbanos e rurais, e a adoção de regras diferenciadas seria preservada apenas para aquelas categorias sujeitas a condições de trabalho especialmente críticas, como, por exemplo, os mineiros de carvão.* A justificativa para a diminuição ou eliminação daquele diferencial baseia-se nos seguintes critérios:

a) a mulher, estatisticamente, vive mais do que o homem; ter uma aposentadoria precoce, portanto, é um privilégio que não se justifica; a tese de que a população feminina tem uma jornada de trabalho, na prática, reforçada, em função da maternidade, embora pertinente, deve ser atendida por regras

como a da licença-maternidade e não mediante um privilégio usufruído em uma época da vida da pessoa na qual os filhos há muito tempo deixaram de representar um ônus físico;

b) embora a atividade docente seja extenuante, não há motivos para que os professores gozem do privilégio de uma aposentadoria antecipada, pois trabalhadores que exercem a sua função sujeitos a um grau de *stress* tão ou mais extenuante do que o da sala de aula (como é o caso dos médicos de hospital, dos policiais, etc.) não gozam desse benefício. Adicionalmente, no cenário futuro, com o aumento do uso da informática nas escolas e nos lares, o papel do professor certamente mudará, em relação a seu papel tradicional (a função deverá envolver um grau de *stress* menor). Por último, cabe lembrar que os professores compensam parcialmente o maior *stress* da sua profissão — em relação a outras — com o fato de terem férias muito mais extensas que as da maioria dos trabalhadores;

c) o privilégio constitucional concedido aos trabalhadores rurais foi outorgado em 1988, quando as aposentadorias rurais por idade representavam 34% do total do estoque de aposentados em manutenção. Atualmente, entretanto, esse percentual, após a nova Constituição, subiu para 40% e, portanto, o ônus que representa para o conjunto da sociedade aumentou substancialmente.

Em nossa opinião, a tramitação da proposta governamental de reforma previdenciária enfrentou quatro grandes problemas. O primeiro foi sua complexidade, o que gerou uma discussão parlamentar e legal na qual a quantidade de detalhes negociados prejudicou o entendimento do conjunto de toda a reforma. O segundo, em função dessa complexidade, foi a incapacidade de acompanhamento do debate por parte da população (que deveria servir como aliada do governo no enfrentamento dos grupos de pressão), que não conseguiu captar o espírito da reforma. O terceiro, também devido à complexidade, foi o enfrentamento com  $n$  grupos de categorias específicas, afetados por uma ou outra rubrica, o que facilita-

---

va o êxito das chamadas coalizões bloqueadoras.<sup>18</sup> O quarto e último problema foi a defesa enraizada (em parte da mídia e do Congresso Nacional) do princípio de que quem começou a trabalhar cedo deveria ter o direito de também aposentar-se mais cedo — base conceitual que é a essência do princípio da ATS.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

Reconhecendo esses problemas, *o governo deveria procurar aprovar o melhor projeto possível em termos fiscais, mas que minimize as chances de rejeição.* Isso porque tende a haver contradição entre a melhoria fiscal associada a um projeto de reforma previdenciária e as suas chances de aprovação. Um projeto que implique uma mudança radical, por exemplo, fixando a idade para aposentadoria em 70 anos, poderia melhorar significativamente a perspectiva das contas públicas no futuro, mas teria chances nulas de aprovação. Inversamente, um projeto como o que foi aprovado na Câmara em primeira instância teve o apoio da maioria, mas a custos de fazer tantas concessões que muda muito pouco as perspectivas fiscais, em relação ao *status quo*.

À luz dessas considerações, propõe-se que o futuro governo a ser empossado em 1999 procure definir um projeto de reforma da previdência que atenda aos seguintes pré-requisitos:

---

<sup>18</sup> A lógica dessas coalizões foi descrita por Antônio Kandir nas seguintes palavras: “Se o governo optar por uma agenda máxima de reformas, introduzindo na pauta mudanças que constituam ‘prioridades negativas’ decisivas para alguns ou vários partidos, grupos partidários ou parlamentares, vai correr o risco de ter contra si alianças importantes, imprevistas e evitáveis. Digamos, apenas como exemplo, que [uma] questão (...) constitua prioridade negativa de um determinado partido ou grupo de parlamentares (A) e [outra] tenha igual status para outro partido ou grupo de parlamentares (B). Ambos sozinhos não teriam condições numéricas de impedir mudanças (...). Mas, uma vez que as duas questões estejam em negociação simultânea, abre-se uma oportunidade imprevista: os membros de A (...) ajudam os membros de B (...) em troca da ajuda dos membros de B, para bloquear [as] mudanças. A probabilidade de alianças com base em ‘prioridades negativas’ é tanto maior quanto maior o número de temas ‘inaceitáveis’ para um ou mais partidos, grupos partidários ou grupo de parlamentares” [Kandir (1995, p. 27-28)].

---

a) *simplicidade* — com uma redação sucinta e que se limite apenas aos aspectos essenciais do modelo previdenciário;

b) *facilidade de comunicação* — de modo que a proposta de reforma seja perfeitamente passível de compreensão por parte do grande público;

c) *respeito* — tanto aos direitos adquiridos, quanto à expectativa de direitos;

d) *aceitação do princípio da ATS* — porém, com modificações nos parâmetros constitucionais.

Em relação, especificamente, à expectativa de direito, sua defesa, com uma regra de proporcionalidade, conforme será explicado a seguir, nos parece bastante razoável. Em contraposição a isso, não parecem ser justas, tanto a tese de quem tem, em um caso extremo, um dia de trabalho por ocasião da reforma tem direito de se aposentar com *x* anos de serviço porque assim estava na Constituição no momento de ingressar no mercado de trabalho, como a tese oposta, de que ao mudar o limite de ATS de *x0* para *x1* anos, deve prevalecer este último valor, mesmo que a pessoa esteja a um dia de se aposentar. No que tange à aceitação do princípio da ATS, tal estratégia tenderia a tirar ressonância às críticas de seus defensores, à medida que o princípio seria preservado, ainda que com uma mudança das exigências para se credenciar ao próprio.

Nossa proposta é que o artigo 202 seja preservado, em termos da sua filosofia, mas os parâmetros devem ser mudados, para atender aos seguintes princípios:

i) eliminação da distinção entre homens e mulheres, professores e não-professores e trabalhadores urbanos e rurais, para equalizar as exigências de aposentadoria por idade em 65 anos; e

ii) aumento do tempo de serviço para receber a ATS — de 25, 30 ou 35 anos (dependendo da situação) para 45 anos em

---

todos os casos — excetuadas apenas as categorias em condições de trabalho especiais.<sup>19</sup>

Cabe fazer a ressalva de que, atualmente, mesmo considerando que a aposentadoria aos 35 anos de serviço é precoce, uma mudança mais natural seria aumentar esse parâmetro para 40 anos. Sob esse ponto de vista, atualmente, a aposentadoria somente após 45 anos de serviço seria evidentemente um exagero. Entretanto, essa regra só valeria, na prática, para quem entra agora no mercado de trabalho. Como esse indivíduo se aposentaria quando a expectativa de sobrevida de quem se aposentar 45 anos após a reforma for muito superior à atual, a mudança parece-nos plenamente justificada (ver novamente a tabela 15).

Mesmo com a mudança dos parâmetros, não seria justo dar o mesmo tratamento a quem está prestes a se aposentar por tempo de serviço. Em função disso, a seguir, apresenta-se uma *regra de transição*, que contempla o *reconhecimento da expectativa de direitos*. O princípio básico é que quem trabalhou  $x$  anos no atual regime, com um teto de tempo de trabalho de  $y$  anos, para ter direito à ATS, tem direito a  $x/y$  desse benefício, ficando o restante  $(y-x)/y$  sujeito à incidência das novas regras. Por último, cabe esclarecer que a *situação de quem já está aposentado ficaria inalterada com a reforma*, a qual só afetaria os futuros aposentados e pensionistas. O princípio da regra de transição é idêntico ao do projeto Beni Veras, apenas com a diferença de que não seriam feitas distinções entre categorias (por exemplo, homens e mulheres) e que, na prática, o tempo necessário para ter direito à ATS seria maior.

---

<sup>19</sup> Note-se que, no caso de um trabalhador que começa a trabalhar aos 20 anos, isso implicaria que ele se aposentasse aos 65 anos. Quem começasse a trabalhar mais cedo se aposentaria também mais cedo, o que preservaria o espírito da aposentadoria por tempo de serviço como prêmio a quem começou a trabalhar precocemente. Contudo, tal prêmio seria adaptado à nova realidade demográfica.

---

A fórmula proposta para o número de anos **T** que um indivíduo que já tenha ingressado no mercado de trabalho teria de trabalhar por ocasião da reforma é:<sup>20</sup>

$$T = \text{tempo trabalhado} + [(\text{limite atual} - \text{tempo trabalhado}) / \text{limite atual}] \times \text{novo limite} \quad (1)$$

Nesse caso, por exemplo, um trabalhador masculino que tenha sete anos de contribuição dos 35 que teria que contribuir para se aposentar, teria reconhecidos 7/35 (20%) desse direito. Os 80% restantes ficariam sujeitos à nova regra. Assim, quem tenha acabado de ingressar no mercado de trabalho trabalharia praticamente o número de anos do novo limite, mas para aqueles que estivessem prestes a se aposentar, a mudança seria muito pequena, pois teriam reconhecido praticamente 100% do direito a se aposentar, conforme a regra atual.

A fórmula (1) gera os resultados expostos na tabela 16, que mostra o número de anos de trabalho de diferentes grupos, com o novo limite de 45 anos de serviço. Um trabalhador masculino não-professor, por exemplo, que tivesse trabalhado 10 anos ao ser feita a reforma e que, pela regra atual, poderia se aposentar com 35 anos de serviço, teria, nessa regra de transição, de completar 42 anos de serviço, se o novo limite for de 45 anos. Entretanto, um trabalhador masculino que tivesse trabalhado 28 anos teria de trabalhar apenas 2 anos a mais do que com a regra original (com 37 — ao invés de 35 — anos de serviço). Uma mulher, por sua vez, que tivesse trabalhado 10 anos ao ser feita a reforma e que, pela regra atual, poderia se aposentar aos 30 anos de serviço teria, por essa regra de transição, de completar 40 anos de serviço, se o novo limite for de 45 anos; enquanto uma outra que tivesse trabalhado 28 anos, pela nova regra, teria de completar apenas 31 anos. As duas grandes vantagens que essa formulação tem são: i) é uma regra politicamente mais palatável do que a pura e simples extinção da figura jurídica

---

<sup>20</sup> Nos termos do parágrafo anterior, *x* é o tempo trabalhado e *y*, o limite atualmente em vigor.

da ATS; e ii) é perfeitamente compreensível por parte da população.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

TABELA 16

Tempo de Trabalho do Indivíduo na Transição, para Diferentes Situações, com Novo Limite Correspondente a 45 anos de Tempo de Serviço

Homens				Mulheres			
Não-Professores		Professores		Não-Professoras		Professoras	
Tempo Trabalhado	Tempo a Trabalhar	Tempo Trabalhado	Tempo a Trabalhar	Tempo Trabalhado	Tempo a Trabalhar	Tempo Trabalhado	Tempo a Trabalhar
0	45	0	45	0	45	0	45
1	45	1	45	1	45	1	44
2	44	2	44	2	44	2	43
3	44	3	44	3	44	3	43
4	44	4	43	4	43	4	42
5	44	5	43	5	43	5	41
6	43	6	42	6	42	6	40
7	43	7	42	7	42	7	39
8	43	8	41	8	41	8	39
9	42	9	41	9	41	9	38
10	42	10	40	10	40	10	37
11	42	11	40	11	40	11	36
12	42	12	39	12	39	12	35
13	41	13	39	13	39	13	35
14	41	14	38	14	38	14	34
15	41	15	38	15	38	15	33
16	40	16	37	16	37	16	32
17	40	17	37	17	37	17	31
18	40	18	36	18	36	18	31
19	40	19	36	19	36	19	30
20	39	20	35	20	35	20	29
21	39	21	35	21	35	21	28
22	39	22	34	22	34	22	27
23	38	23	34	23	34	23	27
24	38	24	33	24	33	24	26
25	38	25	33	25	33	25	25
26	38	26	32	26	32		
27	37	27	32	27	32		
28	37	28	31	28	31		
29	37	29	31	29	31		
30	36	30	30	30	30		
31	36						
32	36						
33	36						
34	35						
35	35						

É interessante cotejar os resultados da nossa proposta com os que adviriam da aprovação do substitutivo da reforma previdenciária em discussão no Senado. Note-se que, nos termos de (1), a fórmula proposta implica multiplicar o número de anos restantes necessários para se aposentar pelo coeficiente (novo limite/limite atual), que seria de  $(45/35)=1,29$ , no caso dos trabalhadores masculinos; de  $(45/30)=1,50$ , para professores homens e as mulheres não-professoras; e de  $(45/25) = 1.8$  para professoras. Já o projeto em discussão no Senado multiplica o tempo restante por um coeficiente de 1,2, ou seja, inferior ao que é aqui proposto. Isso significa, por exemplo, que uma pessoa do sexo feminino com 20 anos de tempo de serviço se aposentaria com mais 10 anos de trabalho, mantido o *status quo*; com mais 12, com a mudança em debate no Senado; e com mais 15, nos termos da nossa proposta. Para uma pessoa do sexo feminino com apenas 10 anos de tempo de serviço, o contraste seria maior, pois ela se aposentaria com mais 20 anos de trabalho, mantidas as regras atuais; com mais 24, conforme o projeto Beni Veras; e com mais 30, à luz da nossa proposta.

A indagação natural que pode surgir ao leitor é por que uma proposta mais ambiciosa — no sentido de dilatar o tempo de contribuição — poderia ter mais chances de aprovação do que as propostas do governo, até agora não aprovadas. A resposta encontra-se no caráter geral e enxuto da reforma por nós sugerida, em contraposição às especificidades e a complexidade que marcaram as sucessivas propostas do governo até agora. Um exemplo disso é a proibição de acumulação de vencimentos com aposentadorias, o que prejudica o interesse direto de muitos dos parlamentares que devem decidir a matéria. O ganho que a aprovação disso traria para os cofres públicos é menos expressivo, trazido para valor presente, do que o benefícios atuariais associados à ampliação



---

do período de contribuição.<sup>21</sup> Entretanto, a reação que isso gera induz a formação das já mencionadas coalizões bloqueadoras, nas quais esses parlamentares se unem aos que defendem outros grupos de interesses específicos afetados pela reforma (e o conjunto acaba paralisado). Em nossa opinião, uma norma geral teria mais chances de sucesso, pelo fato de ferir menos interesses específicos com representação no Congresso e diminuir o espaço para a formação dessas coalizões bloqueadoras.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

## 6 Conclusões

A Previdência Social no Brasil funciona sob o sistema de repartição simples — ou *pay as you go* —, segundo o qual os trabalhadores de hoje financiam as aposentadorias e pensões dos atuais aposentados, com a expectativa de que, mais adiante, os futuros jovens ingressantes no mercado de trabalho possam fazer o mesmo por eles. Como resultado da combinação dos efeitos da Constituição de 1988 — que resultou em uma significativa ampliação de direitos —, com a tendência de envelhecimento da população e com a existência da aposentadoria por tempo de serviço, houve um aumento expressivo do valor dos pagamentos, tanto de benefícios do INSS quanto das despesas com inativos da União, cuja soma praticamente dobrou em sete anos, quando passou de 4% para quase 8% do PIB entre 1989 e 1996. Isso é agravado pelas projeções de queda da taxa de crescimento futuro da população economicamente ativa (PEA). Com isso, projeta-se uma redução progressiva da relação número de contribuintes/número de beneficiários nos próximos anos: esta relação, que já havia se reduzido significativamente de 4,2, em 1970, para 2,5, em 1990, deverá cair para 1,9, em 2000, e para apenas 1,2, em 2020. A evolução perversa das contas da previdência tornou-se mais flagrante com a queda da inflação no período pós-Real, pois a altíssima inflação obser-

---

<sup>21</sup> Cabe frisar que o benefício de dilatar o período de contribuição é duplo, pois implica aumentar o período de contribuição do indivíduo e diminuir (em relação ao status quo) o período em que receberia o fluxo de aposentadoria.

vada no período anterior ao Plano Real servia para amortecer a tendência ao aumento da despesa.

Como se afirmou anteriormente, as diversas propostas e idéias discutidas neste trabalho, embora tenham o mérito de apontar para as deficiências do sistema atual e de propor soluções; caracterizaram-se, em maior ou menor grau, por um ou mais dos seguintes problemas: i) o agravamento da situação fiscal na fase de transição entre um regime e outro; ii) a natureza parcialmente inócua das mudanças propostas, em alguns casos; iii) a inviabilidade política, em razão do caráter radical das mudanças propostas, em certos casos; e/ou iv) a vulnerabilidade política, pela amplitude das mudanças propostas, o que facilita a ação das chamadas coalizões bloqueadoras, para derrubar aspectos pontuais da reforma, com tendência a desfigurá-la completamente.

Reconhecendo os principais problemas que dificultaram a tramitação da proposta do governo de reforma previdenciária (sua complexidade e o enfrentamento com  $n$  grupos de categorias específicas) apresentou-se, neste artigo, uma alternativa de reforma (intermediária entre a preservação do *status quo* e uma mudança radical do sistema) que tem maiores chances de aprovação no Congresso e efeitos potenciais mais importantes do que aqueles contemplados no substitutivo em discussão no Senado.

Em linhas gerais, nossa proposta é que o artigo 202 da Constituição seja preservado, em termos da sua filosofia, mas com mudanças nos parâmetros, para atender aos seguintes princípios: i) eliminação da distinção entre homens e mulheres, professores e não-professores e trabalhadores urbanos e rurais, para equalizar as exigências de aposentadoria por idade em 65 anos; e ii) aumento do tempo de serviço para receber a ATS (de 25, 30 ou 35 anos — a depender da situação — para 45 anos). Em relação às expectativas de direito, propõe-se uma regra de transição, similar, no espírito, à do projeto do senador Beni Veras, mas com parâmetros modificados.

---

A fórmula proposta implica multiplicar o número de anos restantes necessários para se aposentar pelo coeficiente (novo limite/limite atual), que seria de  $(45/35)=1,29$  no caso dos trabalhadores masculinos; de  $(45/30)=1,50$  para professores homens e mulheres não-professoras; e de  $(45/25) = 1,8$  para professoras. Isso significa que, por exemplo, um indivíduo do sexo feminino com 20 anos de tempo de serviço se aposentaria com mais 10 anos de trabalho, mantido o *status quo*; e com mais 15, nos termos da nossa proposta. As duas grandes vantagens que essa formulação tem são: i) é uma regra politicamente mais palatável do que a pura e simples extinção da figura jurídica da ATS; e ii) é perfeitamente compreensível pela população.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

Em termos gerais, entendemos que essa proposta teria mais chances de aprovação no Congresso, em razão do seu caráter geral e enxuto, em contraposição às especificidades e à complexidade que marcaram as propostas do governo até agora. Em nossa opinião, uma norma geral teria mais chances de sucesso, pelo fato de ferir menos interesses específicos com representação no Congresso e diminuir o espaço para a formação das coalizões bloqueadoras. Para isso, porém, o futuro governo teria de concentrar todos os seus esforços na aprovação da mudança proposta, procurando minimizar as chances de barganha, para aprovar uma emenda constitucional a mais próxima possível do projeto original que for enviado ao Congresso.

Cabe, por último, fazer um par de qualificações. Nossa proposta pode eventualmente vir a ser acusada de ser socialmente iníqua, sob o argumento de que um cidadão pobre teria de trabalhar mais tempo do que um cidadão que fosse, por exemplo, da classe média e que, começando a trabalhar aos 25 anos, se aposentaria por idade aos 65 anos, com apenas 40 anos de serviço. Em relação a esse ponto, há dois comentários a fazer. O primeiro é que, como ressalta o texto, de um modo geral, as categorias mais pobres aposentam-se por idade e não por tempo de serviço: o cidadão pobre, que passou parte da sua vida desempregado ou sem registro e que não consegue atualmente comprovar 35 anos de servi-

ço, vai menos ainda conseguir comprovar 45, de modo que esse indivíduo é indiferente à reforma, já que ele se aposenta por idade e continuaria a se aposentar da mesma forma, aos 65 anos.<sup>22</sup> O segundo ponto é que essa é a situação que vigora em quase todos os países do mundo, nos quais não existe a figura da ATS e, portanto, se todos se aposentam a uma certa idade, quem começou a trabalhar mais tarde acaba, de fato, trabalhando um número menor de anos. O que não se pode é, em nome dessa suposta injustiça para com um pequeno número de indivíduos de menor renda em condições de se credenciar à ATS, manter os seus parâmetros intactos, o que privilegia a classe média (que é quem, de modo geral, está em condições de se aposentar por tempo de serviço), em detrimento de toda a sociedade, que arca com o ônus de manter o pagamento de aposentadorias dessas pessoas de sobrevivência elevada e tempo de contribuição escasso.

---

<sup>22</sup> Conforme destacou Costa (1987), os trabalhadores integrantes das camadas inferiores da estrutura social, ocupantes de empregos instáveis ou que realizam uma atividade informal, não podem comprovar o tempo de serviço requerido para pleitear a ATS. Adicionalmente, o INSS não guarda registro das contribuições individuais dos empregados, o que penaliza justamente as pessoas que têm maiores dificuldades em preservar a documentação requerida, pelas precárias condições de habitação e pelo limitado nível de instrução.

---

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

---

PLANEJAMENTO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
Nº 16 - DEZ DE 1997

---

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFETOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

---

PLANEJAMENTO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
Nº 16 - DEZ DE 1997



---

### Anexo 3

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

O aumento dos gastos com inativos e pensionistas tem assumido feições preocupantes nos últimos anos, a ponto de, atualmente, para cada R\$ 1,00 gasto com pessoal na ativa, gastar-se R\$ 0,95 com inativos. De fato, a relação *gastos com inativos e pensionistas/gasto total com pessoal*, que foi de 39% no primeiro semestre de 1994, atingiu 49% no mesmo período, em 1997. As tabelas a seguir apresentam algumas *fotografias* do quadro atual, com cortes diferentes, conforme o tipo de abertura do gasto.<sup>23</sup> Todos os dados referem-se ao primeiro semestre de 1997 e foram elaborados pela Coordenação Geral de Finanças Públicas (CGFP) do IPEA, com base em dados do SIAFI/STN. Note-se que o peso dos inativos é particularmente intenso no caso do pessoal militar. De fato, enquanto, para o funcionalismo civil, a relação entre o gasto com inativos (incluindo pensionistas) e o gasto com pessoal é de 44%, para o funcionalismo militar a mesma relação (incluindo reformas) atinge a proporção de 61%;<sup>24</sup> ou seja, para o pessoal militar, para cada R\$ 1,00 gasto com um militar na ativa, gasta-se R\$ 1,56 com um inativo, reformado ou pensionista.

Execução Orçamentária — Governo Federal — Despesas com Pessoal — 1997 (1<sup>o</sup> semestre)

---

<sup>23</sup> Nas tabelas 1 a 3, a expressão inativos abrange gastos com reformas e pensões.

<sup>24</sup> Isso faz que a participação das despesas com inativos associadas ao pessoal militar seja de 35% da despesa com inativos do Tesouro, o que é muito maior do que a participação de 22% da despesa com militares na composição do gasto com pessoal do funcionalismo na ativa.

TABELA 1

Composição do Gasto com Pessoal entre Ativos e Inativos

(Em porcentagem)

Discriminação	Pessoal Civil	Pessoal Militar	<b>Pessoal Total</b>
Ativos	56,0	39,0	<b>51,2</b>
Inativos	44,0	61,0	<b>48,8</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração da CGFP/IPEA, com base em dados do SIAFI/CCONT/STN.

TABELA 2

Relação entre Gasto com Inativos para cada R\$ 1,00 Gasto com Ativos

Pessoal Civil	Pessoal Militar	<b>Pessoal Total</b>
0,79	1,56	<b>0,95</b>

Fonte: Elaboração da CGFP/IPEA, com base em dados do SIAFI/CCONT/STN.

TABELA 3

Composição do Gasto com Pessoal entre Cíveis e Militares

(Em porcentagem)

Discriminação	Ativos	Inativos	<b>Total</b>
Pessoal civil	78,4	64,7	<b>71,8</b>
Pessoal militar	21,6	35,3	<b>28,2</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração da CGFP/IPEA, com base em dados do SIAFI/CCONT/STN.

---

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério de Previdência e Assistência Social-MPAS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. 1995a. vários anos.

\_\_\_\_\_. *Reforma da previdência*. 1995b.

CARVALHO, J. L. e FARO, C. de. Previdência social do Brasil: uma proposta de reforma. *In: Previdência social no Brasil: diagnósticos e sugestões de reforma*. Clóvis de Faro (org.)— Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

\_\_\_\_\_. From the brazilian pay as you go pension system to capitalization: bailing out the Government. *Ensaios Econômicos*, EPGE/FGV, n.229, fev. 1994.

CAVALCANTI, Roberto de Albuquerque. *Determinantes demográficos do mercado de trabalho no Brasil*. 1997. 13p. Trabalho apresentado no IX Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos — INAE.

COSTA, Lucival. Aposentadoria no Brasil: alguns comentários sobre (in)eqüidade social. *Previdência em Dados*; Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.22-27, jan./mar. 1987.

EUROLINK Age Bulletin, Nov. 1992.

FARO, Clóvis de. Previdência social no Brasil: por uma reforma mais duradoura. *Ensaios Econômicos*, EPGE/FGV, n.288, set. 1996.

FELDSTEIN, M. É hora de privatizar os benefícios previdenciários. *Foreign Affairs*, Edição Brasileira, Gazeta Mercantil, p.3-8, 8/8/1997.

FORÇA SINDICAL. *Um projeto para o Brasil*. Geração Editorial, 1993.

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

- GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana Cláudia Duarte. *A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas*. DEPEC/BNDES, 1997. 33p. (Texto para Discussão, n.57)
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. D. e PASTORIZA, F. A Aposentadoria por Tempo de Serviço no Brasil: estimativa do subsídio recebido pelos seus beneficiários. BNDES: Texto para Discussão n. 47, 1996.
- IBGE. *Brasil em números — 1995/1996*. 1996. v.4, 212 p.
- IPEA. *O Brasil na virada do milênio*.— Brasília: IPEA, 1997. 2v. p.55-93.
- KANDIR, Antonio. Reformas: táticas possíveis. *Conjuntura Social*, Ministério da Previdência e Assistência Social, v.6, n.5, p.27-28, mai. 1995.
- LEIBFRITZ, Willi *et alii*. *Ageing populations, pension systems and government budgets: how do they affect saving?*— Paris: OECD, 1995. (Working Paper, n.156)
- LEONE, R. C. Em defesa da previdência estatal. *Foreign Affairs*. Edição Brasileira, Gazeta Mercantil, p.8-14, 8/8/1997.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto. *The challenge of reforming social security in Latin America*.— Rio de Janeiro: IPEA, mai. 1993. 25 p. (Texto para Discussão, n.299)
- OLIVEIRA, Francisco; BELTRÃO, Kaizô e GUEDES, Elizabeth. Perspectivas econômico-financeiras da seguridade social após a nova Constituição. *In: Perspectivas da economia brasileira — 1992*.— Brasília: IPEA, 1991. p.245-271.

---

OLIVEIRA, Francisco; BELTRÃO, Kaizô e MARSILLAC, Maria Tereza. *Reforma da previdência: modelo de opções.*— Rio de Janeiro: IPEA, set. 1996. 16 p. (Texto para Discussão, n.436)

DESPESA  
PREVIDENCIÁRIA:  
ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO.  
EFEITOS DA  
INFLAÇÃO E BASES  
PARA UMA  
ALTERNATIVA  
INTERMEDIÁRIA DE  
REFORMA

RABELLO DE CASTRO, Paulo e BRITO, Paulo. *Este país tem jeito?* Rio Fundo Editora, 1992. 120p.

ROMERO, Vilson Antonio. O salário-mínimo e a viabilidade da previdência. *Conjuntura Econômica*, out. 1994, p.37-41.

VELLOSO, Raul. *Como acelerar o ajuste fiscal.* 1997. Trabalho apresentado no IX Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos-INAE, Rio de Janeiro, 19 maio de 1997.

(Originais recebidos em outubro de 1997. Revistos em dezembro de 1997)