

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

Nesta edição especial de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* o capítulo de Previdência Social apresenta uma análise de dez anos (1995-2005) do sistema previdenciário brasileiro. Para isto, está dividido em quatro seções, além desta apresentação. Na primeira é feita uma discussão da situação social da Previdência Social brasileira. O principal objetivo da Previdência é garantir a reposição de renda dos seus segurados quando estes perdem sua capacidade de trabalho. Tendo em vista tal objetivo, o indicador mais apropriado para discutir a situação social da Previdência é a descrição dos tipos de segurados e das relações de trabalho que estão protegidas contra os riscos sociais cobertos pela Previdência e as que não têm esta cobertura. São indicadores que remetem à estrutura do mercado de trabalho e às formas de inserção laboral dos indivíduos.

A segunda seção apresenta o quadro institucional da Previdência Social e suas principais políticas. Está, então, dividida em três subseções que correspondem aos três pilares básicos do sistema previdenciário brasileiro, a saber: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS o pilar mais abrangente do sistema, que cobre os trabalhadores da iniciativa privada e os do regime de economia familiar rural); os Regimes Próprios de Previdência Social, do funcionalismo público (RPPSs); e a Previdência Complementar Privada. São pilares que correspondem aos principais programas do Plano Plurianual. Em cada pilar são destacados a organização, os principais problemas identificados, as soluções apresentadas pelo governo, os desafios e as questões pendentes.

Na terceira seção é feita uma discussão do financiamento e dos gastos da Previdência Social nos dez anos abordados neste periódico. Optou-se, pelo fato de ser o principal pilar do sistema e por estar no centro das análises recentes em torno de uma necessidade de reforma, por focar a análise no Regime Geral de Previdência Social. Nesse sentido, apresenta-se a evolução dos recursos arrecadados e dos recursos gastos no âmbito deste subsistema da Previdência Social e dos fatores que explicam a dinâmica de arrecadação e de gastos.

Por fim, na quarta seção é feita uma discussão dos principais desafios e perspectivas da Previdência Social nos seus três pilares.

2 Situação Social da Previdência Social

A Previdência Social é uma política que tem por objetivo repor a renda dos indivíduos nas situações em que eles perdem, temporária ou permanentemente, sua capacidade de trabalho. Há, então, um conjunto legal predefinido de riscos sociais cobertos pela Previdência, quais

sejam: doenças, invalidez, maternidade, velhice, morte e acidentes e doenças ligados ao trabalho.¹ Os benefícios são destinados aos segurados e aos seus dependentes.

No Brasil, desde seu surgimento, a Previdência Social foi regida unicamente pelo princípio bismarckiano, o qual define um vínculo contributivo estrito para se ter acesso aos benefícios previdenciários. Ou seja, de acordo com este princípio, só quem contribui financeiramente tem direito à cobertura dos riscos sociais mencionados anteriormente. No entanto, a Constituição de 1988 introduziu o conceito de Seguridade Social que abarca as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social reestruturando o sistema e institucionalizando uma série de princípios orientadores para essas políticas de proteção social. Esses princípios são: universalidade da cobertura e atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos, irredutibilidade no valor dos benefícios, diversidade da base de financiamento – estruturada em um orçamento de Seguridade Social – e caráter democrático dos subsistemas da Seguridade Social. Esses princípios não serão detalhados aqui, pois serão discutidos de forma mais aprofundada no capítulo de Seguridade Social.

Assim, ampliou-se a cobertura previdenciária criando-se a figura do segurado especial. O segurado especial é o trabalhador rural que vive sob o regime de economia familiar, isto é, que produz fora do regime assalariado. Esta nova categoria de segurado é regida por princípios diferenciados, os princípios beveridgeanos, segundo os quais os indivíduos não precisam obrigatoriamente contribuir financeiramente para ter direito ao benefício. Nesse caso, o acesso ao benefício está relacionado com algum critério de cidadania. Para os rurais que vivem em regime de economia familiar, basta que comprovem sua inserção neste tipo de regime de produção. Com a Constituição, criou-se também o piso previdenciário no valor de um salário mínimo. O estabelecimento de um benefício mínimo e de regras diferenciadas de acesso (não relacionadas exclusivamente à contribuição financeira) são as características básicas do princípio de universalidade discutido no parágrafo anterior. Vê-se, então, que o princípio da universalidade, típico da Seguridade Social, na Previdência só se aplica ao subsistema da Previdência Rural – e, ainda assim, àqueles que produzem em regime de economia familiar.

Dessa forma, a Previdência Social brasileira atende aos trabalhadores que contribuem financeiramente no formato clássico e a um grupo especial que contribui financeiramente apenas quando vende excedentes agrícolas no mercado de atacado. Há, assim, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, diversas categorias de segurados:

- Os empregados: trabalhadores com carteira assinada, trabalhadores temporários, diretores-empregados, quem têm mandato eletivo, quem presta serviços a órgãos públicos (como ministros e secretários e cargos em comissão em geral), quem trabalha em empresas nacionais no exterior, multinacionais no Brasil, organismos internacionais e missões

1. Dentre os benefícios existentes no sistema previdenciário brasileiro, especialmente no Regime Geral de Previdência Social (que abarca a maioria dos trabalhadores, como será discutido mais à frente), destaca-se que: para os casos de doenças, há o auxílio-doença; para o caso de invalidez, quando a pessoa adoecer e não recupera a capacidade de trabalho, há a aposentadoria por invalidez; para a maternidade, o auxílio-maternidade; para a velhice, as aposentadorias por idade; para casos de morte, pensão por morte para aos dependentes; para os acidentes e doenças relativas a acidentes de trabalho, há o auxílio-doença acidentário, aposentadoria por invalidez acidentária e pensões por morte acidentária. Há ainda a aposentadoria por tempo de contribuição que não está relacionada com nenhum dos riscos clássicos mencionados.

diplomáticas instaladas no país.² Estes estão incluídos no Regime Geral de Previdência Social. Os servidores públicos são atendidos pelos Regimes Próprios de Previdência Social.

- **Empregados domésticos:** quem presta serviço na casa de outra pessoa ou família, como: governanta, enfermeiro, jardineiro, motorista, caseiro, doméstica e outros.
- **Trabalhador avulso:** Trabalhador que presta serviço a várias empresas, mas é contratado por sindicatos e órgãos gestores de mão-de-obra.
- **Contribuinte individual:** quem trabalha por conta própria (os autônomos) e os trabalhadores que prestam serviços de natureza eventual a empresas, sem vínculo empregatício. Também estão nesta categoria os empregadores e aqueles que não têm carteira assinada, mas contribuem para a Previdência.
- **Segurado Especial:** São os trabalhadores rurais, assim como pescador artesanal e índios que exercem atividade rural, que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão-de-obra assalariada.
- **Segurado facultativo:** são aqueles que têm mais de 16 anos, não têm renda própria, mas decidem contribuir para a Previdência Social (donas de casa, estudantes, desempregados etc.).

Assim, existem regras e alíquotas de contribuição diferenciadas para cada categoria. O quadro a seguir mostra os benefícios ofertados pela Previdência de acordo com os diferentes tipos de segurados. Vê-se que todas as categorias estão cobertas contra os riscos sociais mencionados anteriormente. Destaca-se apenas que há benefícios que só são pagos a determinadas categorias de segurados. É o caso da aposentadoria especial, do auxílio-acidente e do salário-família. A aposentadoria especial é paga aos trabalhadores que trabalham em condições prejudiciais a sua saúde e integridade física, principalmente expostos a agentes químicos e biológicos. O tempo de contribuição para as aposentadorias especiais é reduzido, variando de 15, 20 ou 25 anos dependendo do tipo de exposição do segurado. O auxílio-acidente é pago aos trabalhadores que sofrem acidentes e ficam com algum tipo de seqüela. Apenas os empregados, avulsos e segurados especiais têm direito a este benefício. Por fim, o salário-família é o benefício pago para auxiliar o sustento dos filhos menores de 14 anos dos trabalhadores. Apenas os empregados e avulsos têm direito a este benefício.

QUADRO 1

Benefícios ofertados pela Previdência Social de acordo com as diferentes categorias de segurados

	Empregado	Doméstico	Avulso	Cont. indiv.	Seg. esp.	Seg. facult.
Apos. idade	x	x	x	x	x	x
Apos. tempo de contribuição	x	x	x	x		x
Apos. invalidez	x	x	x	x	x	x
Apos. especial	x		x			
Auxílio-doença	x	x	x	x	x	x
Auxílio-acidente	x		x		x	
Auxílio-reclusão	x	x	x	x	x	x
Pensão por morte	x	x	x	x	x	x
Salário-maternidade*	x	x	x	x	x	x
Salário-família	x		x			

Fonte: www.mps.gov.br

Obs.: *contribuintes individuais e seguradas facultativas precisam comprovar carência de dez contribuições para ter direito ao benefício. As seguradas especiais precisam comprovar dez meses de trabalho rural. As outras seguradas não precisam de carência.

2. No caso dos organismos internacionais e missões diplomáticas, a Justiça do Trabalho brasileira entende que se: a pessoa tem uma rotina diária de trabalho, subordinada a algum chefe, há personalidade (a própria pessoa que vai trabalhar), então há vínculo de trabalho entre esta pessoa e o organismo internacional e/ou missão diplomática no qual ela trabalha e esta pessoa tem todos os direitos trabalhistas e previdenciários garantidos em lei.

Essas diferentes categorias de segurados classificam aqueles que têm acesso à Previdência e orientam o dimensionamento da proporção de quem é e quem não é segurado da Previdência Social na População Economicamente Ativa (PEA). Como mencionado anteriormente, os segurados da Previdência são os que contribuem financeiramente (empregados com carteira de trabalho assinada, conta própria, sem carteira, empregadores e não remunerados contribuintes e os funcionários públicos em seus regimes próprios) e os segurados especiais. A inclusão destes últimos aumentou e melhorou a cobertura previdenciária e qualidade desta ao se atender o princípio de universalidade da Seguridade Social.

No entanto, o nível de cobertura previdenciária está estreitamente ligado à dinâmica de crescimento econômico do país e à estrutura do mercado de trabalho. Em períodos de baixo crescimento, aumentam o desemprego e a quantidade de trabalhadores inseridos informalmente no mercado de trabalho. Ou seja, reduz também a quantidade de contribuintes e, assim, a formalidade em termos previdenciários. Com isto, ao longo dos anos 1990, observou-se uma redução na quantidade de contribuintes do sistema previdenciário brasileiro. Só a partir de 2004, quando houve certo reaquecimento da economia, é que a quantidade de trabalhadores segurados voltou a crescer, principalmente os segurados contribuintes.

TABELA 1

Evolução da participação de segurados e não-segurados da Previdência na PEA*

	1995	1998	2002	2004**	2005**
Segurados					
Segurados contribuintes					
Empregado com carteira (inclusive doméstico)	31,19	30,42	31,21	32,44	33,05
Empregado sem carteira (inclusive doméstico)	1,38	1,67	2,05	2,18	2,42
Autônomos contribuintes	4,01	3,49	2,84	2,94	2,95
Funcionário público (inclusive militares)	6,9	6,45	6,11	6,34	5,99
Empregador - contribuinte	2,63	2,36	2,23	2,25	2,29
Subtotal 1	46,11	44,39	44,44	46,15	46,7
Segurados Especiais Potenciais ***	10,17	9,23	8,88	8,76	8,92
Subtotal 2	56,28	53,62	53,32	54,91	55,62
Não-segurados					
Desempregados					
Desemprego aberto	6,17	9,18	9,5	9,37	9,76
Desemprego oculto por trabalho precário****	2,45	3,11	3,37	3,54	3,78
Autônomos não-contribuintes e não-agrícolas	15,74	15,23	14,52	13,72	13,24
Empregado sem carteira e não-contribuinte	18,18	17,55	17,74	17,06	16,17
Rural	4,86	4,02	3,58	3,51	3,41
Urbano	13,32	13,53	14,16	13,55	12,76
Empregador – não-contribuinte	1,17	1,3	1,53	1,4	1,41
Subtotal 3	43,71	46,37	46,66	45,09	44,36

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos microdados de Pnad-IBGE: 1995, 1998, 2002, 2004 e 2005.

Obs.:* A População Economicamente Ativa considerada corresponde a: homens com idade entre 16 e 59 anos e mulheres com idade entre 16 e 54 anos, que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

** Em 2004 a Pnad foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território nacional. Por causa da influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando a cobertura geográfica anterior a 2004.

*** Foram considerados segurados especiais potenciais os homens com idade entre 16 e 59 anos e as mulheres com idade entre 16 e 54 anos

**** Ocupados que não contribuíam a Previdência e que procuraram emprego na semana de referência, excluídos os segurados especiais.

A partir dos dados da tabela 1, de 1995 a 2005, observa-se que a proporção de segurados na PEA considerada (homens de 16 a 59 anos e mulheres de 16 a 54 que estavam ocupados ou procurando trabalho) caiu de 1995 a 2002, voltando a crescer em 2004 sem, contudo, atingir a proporção do início da série, quando representava 56,3% da PEA. De 1995 a 1998 a proporção de contribuintes reduziu-se, voltando a crescer a partir de 1998. Destacam-se o aumento da proporção de empregados com carteira assinada e os sem carteira assinada contribuintes: os com carteira assinada, que represen-

tavam 31,2% da PEA em 1995 – passaram a representar 33% em 2005; ao passo que os sem carteira contribuintes, eram 1,4% em 1995 e passaram a ser 2,42% em 2005. Só para ilustrar a deterioração do mercado de trabalho nos anos 1990, em 1980 – ano em que ainda não existia a figura do segurado especial e a situação do emprego formal era muito mais favorável – 55,6% da PEA contribuía, ou seja, uma redução de vinte pontos percentuais no total da PEA contribuinte.

TABELA 2

Evolução da PEA, população ocupada, quantidade de contribuintes e relação contribuintes/beneficiários da Previdência Social – 1995-2005

	1995	1998	2002	2004*	2005*	2005-1995
Pop. econ. ativa(a)**	63.608.287	67.163.037	76.346.508	82.075.912	84.703.575	-
Evolução		5,59	13,67	7,5	3,2	33,2
Pop. ocupada(b)***	47.265.657	48.376.047	55.073.836	59.082.546	60.593.857	-
Evolução		2,35	13,85	7,28	2,56	28,2
Quantidade de contribuintes (c)****	24.946.353	25.481.155	29.272.214	32.674.614	34.483.757	-
Evolução		2,14	14,88	11,62	5,54	38,2
Benefícios pagos pelo RGPS (d)*****	13.435.204	15.313.850	17.208.354	18.328.013	18.900.781	-
Evolução		13,98	12,37	6,51	3,13	40,7
Relação contribuintes/beneficiários (c/d)	1,86	1,66	1,7	1,78	1,82	-
Relação pop. ocup./beneficiários(b/d)	3,52	3,16	3,2	3,22	3,21	-

Fonte: Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads) do IBGE: 1995, 1998, 2002, 2004 e 2005. E Anuário Estatístico da Previdência Social (Infofolgos) e Boletim Estatístico da Previdência Social.

Obs.: * Em 2004 a Pnad foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território Nacional. Por causa da influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando a cobertura geográfica anterior a 2004.

** A Pop. Econ. Ativa considerada corresponde a: homens com idade entre 16 e 59 anos e mulheres com idade entre 16 e 54 anos, que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

*** São as pessoas ocupadas no âmbito do conceito de PEA mencionado na nota anterior, não contabilizando os funcionários públicos e os segurados especiais.

**** São considerados contribuintes os empregados com carteira assinada (inclusive os domésticos), empregados sem carteira assinada que contribuem (inclusive os domésticos), empregadores contribuintes e autônomos contribuintes.

***** Apenas os benefícios previdenciários e acidentários permanentes (aposentadorias e pensões) pagos no mês de setembro de cada ano (mês em que são coletados os dados da Pnad).

Complementando a análise, a tabela 2 apresenta dois conjuntos de informações: o primeiro é a evolução das quantidades de pessoas na PEA considerada, na População Ocupada, contribuintes e benefícios permanentes (aposentadorias e pensões) pagos pelo Regime Geral de Previdência Social. E a segunda é a relação entre contribuintes e beneficiários. No que se refere ao primeiro conjunto, os dados da tabela 2 mostram que a quantidade de contribuintes cresceu mais que a PEA e a População Ocupada no período analisado. Comparando os anos de 1995 com 2005, tem-se que: a PEA cresceu 33,2%, a População Ocupada, 28,2% e a quantidade de contribuintes em relação à PEA cresceu 38,2% no período. Para a Previdência Social, este é um fato muito positivo, tendo como consequência o crescimento da quantidade de contribuintes por beneficiários da Previdência de 1998 a 2005, indo de 1,66 a 1,82. Considerando uma situação hipotética na qual todos os ocupados são formais do ponto de vista previdenciário, isto é, são contribuintes, observa-se que há um espaço para esta relação entre contribuintes/beneficiários aumentar, indo a mais de três contribuintes por beneficiário, como mostra a última linha da tabela. Este fato reforça a necessidade de ações de inclusão previdenciária para aumentar a quantidade de contribuintes no sistema.

Voltando aos dados da tabela 1, tem-se que a proporção não segurada da PEA, que em 1995 era de 43,7%, em 2005 passou a ser de 44,3%. No caso dos não segurados, destaca-se o aumento na quantidade de desempregados, que passou de 8,6% para 13,5%. A proporção de não segurados na PEA ainda é muito elevada. Parte deste grupo tem rendimentos muito baixos e se constituem em público alvo potencial dos benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social. Esses benefícios correspon-

dem a um salário mínimo e são pagos aos idosos (acima de 65 anos) e aos portadores de deficiências que têm renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo, não tendo, então, condições de prover o próprio sustento. No entanto, o público-alvo da Assistência Social não está coberto contra riscos sociais relacionados com a atividade laboral, às doenças e à maternidade, por exemplo; riscos estes, como já mencionados, cobertos pela Previdência Social.

A cobertura contra esses riscos é o principal atrativo da Previdência quando comparada com a Assistência Social, justificando as contribuições realizadas na vida ativa, nos casos em que os trabalhadores têm condições de contribuir. Há na PEA não segurada um outro grupo que tem rendimentos superiores a um salário mínimo e é objeto de políticas e programas que visam à inclusão previdenciária, os quais serão discutidos mais adiante.

Ainda com relação à estrutura do mercado de trabalho, é interessante observar a evolução da população coberta pela Previdência Social com um recorte de raça e gênero. Diversos estudos já mostraram que mulheres e negros têm uma inserção mais vulnerável no mercado de trabalho, quando comparados com homens e com os brancos. Essas desigualdades no mercado de trabalho acabam por se refletir na cobertura previdenciária, pois a proporção de segurados contribuintes nos grupos minoritários é inferior à verificada entre os homens e os brancos (grupos mais bem inseridos no mercado de trabalho).

TABELA 3

Contribuintes e não contribuintes da Previdência Social de acordo com a raça e o gênero, 1995 e 2005

	1995			2005		
	Branca	Negra	Total	Branca	Negra	Total
Contribuintes						
Assalariado formal	62,8%	37,2%	100,0%	57,9%	42,1%	100,0%
Sem carteira/contrib.	60,2%	39,8%	100,0%	52,9%	47,1%	100,0%
Conta própria/contrib.	76,6%	23,4%	100,0%	72,8%	27,2%	100,0%
Empregador/contrib.	83,9%	16,1%	100,0%	82,4%	17,6%	100,0%
Sem remuneração/contrib.	82,2%	17,8%	100,0%	79,7%	20,3%	100,0%
Total contribuinte	65,2%	34,8%	100,0%	59,9%	40,1%	100,0%
Não Contribuintes						
Sem carteira/NC	44,1%	55,9%	100,0%	42,8%	57,2%	100,0%
Conta própria/NC	49,1%	50,9%	100,0%	46,2%	53,8%	100,0%
Empregador/NC	66,0%	34,0%	100,0%	60,8%	39,2%	100,0%
Sem remuneração/NC	51,5%	48,5%	100,0%	44,6%	55,4%	100,0%
Total não contribuinte	48,2%	51,8%	100,0%	45,0%	55,0%	100,0%
Total geral	56,5%	43,5%	100,0%	52,4%	47,6%	100,0%
	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
Contribuintes						
Assalariado formal	61,8%	38,2%	100,0%	58,1%	41,9%	100,0%
Sem carteira/contrib.	55,4%	44,6%	100,0%	46,1%	53,9%	100,0%
Conta própria/contrib.	75,8%	24,2%	100,0%	71,8%	28,2%	100,0%
Empregador/contrib.	78,8%	21,2%	100,0%	71,6%	28,4%	100,0%
Sem remuneração/contrib.	31,6%	68,4%	100,0%	16,4%	83,6%	100,0%
Total contribuinte	63,7%	36,3%	100,0%	59,0%	41,0%	100,0%
Não Contribuintes						
Sem carteira/NC	56,1%	43,9%	100,0%	54,1%	45,9%	100,0%
Conta própria/NC	69,5%	30,5%	100,0%	67,2%	32,8%	100,0%
Empregador/NC	83,7%	16,3%	100,0%	75,8%	24,2%	100,0%
Sem remuneração/NC	30,6%	69,4%	100,0%	34,0%	66,0%	100,0%
Total não contribuinte	56,1%	43,9%	100,0%	56,1%	43,9%	100,0%
Total geral	59,8%	40,2%	100,0%	57,5%	42,5%	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1995 e 2005.
Elaboração: Ipea.

Os dados da tabela 3 mostram essa diferença. Observa-se, contudo, uma redução na desigualdade tanto entre brancos e negros quanto entre homens e mulheres. Em termos de raça, tem-se que os brancos eram 65,2% dos contribuintes em 1995, enquanto os negros eram 34,8%, correspondendo a uma diferença de 25,6 pontos percentuais. Já em 2005, a diferença reduziu-se para 15,8 pontos. No entanto, entre os não-contribuintes, em que os negros são maioria, a diferença aumentou de 3,6 pontos percentuais em 1995 para dez pontos percentuais em 2005. Isto se explica pelo fato de a participação dos negros na população ocupada ter aumentado mais que a dos brancos. De acordo com os dados da 2ª edição do Retrato da Desigualdade, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Unifem (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher), entre os anos de 1996 e 2004, a proporção de brancos na população ocupada aumentou 19%, enquanto a de negros aumentou 39%. Em resumo, reduziu-se a desigualdade entre brancos e negros entre os contribuintes, mas não houve melhora no tipo de inserção dos últimos no mercado de trabalho e na formalidade previdenciária.

Fenômeno semelhante aconteceu quando comparamos homens e mulheres. Em 1995, a diferença entre homens e mulheres contribuintes era de 27,4 pontos percentuais e em 2005 passou para 18. O que chama a atenção é que não houve alteração entre os não-contribuintes quando o recorte é gênero. Assim como aconteceu com a comparação brancos/negros, a proporção de mulheres na população ocupada cresceu mais que a dos homens: a delas cresceu 35% entre 1996 e 2004 e a deles 22% no mesmo período, de acordo com os dados do Retrato das Desigualdades.

3 Questão institucional e balanço de políticas

O sistema contributivo previdenciário brasileiro está estruturado em três pilares. Um dos pilares é formado pela previdência básica, coberta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Este pilar atende obrigatoriamente aos empregados do setor privado (regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT), de empresas estatais, trabalhadores rurais do Regime de Economia Familiar, assim como os conta-próprias e contribuintes avulsos. Esse é o principal pilar da Previdência Social. Em 2005, 49,6% da PEA com idade entre 16 e 59 anos eram segurados do RGPS, sendo 8,9% segurados da Previdência Rural – programa que segue os princípios da Seguridade Social mencionados na discussão da situação social da Previdência Social.

Outro pilar é o dos regimes de previdência para servidores públicos civis e militares em níveis federal, estadual e municipal. Com exceção da previdência para os militares, esses são regimes que seguem os princípios gerais do Regime Jurídico Único, norma que disciplina as atividades dos servidores públicos. Esse pilar é compulsório e de responsabilidade do Estado por meio de diversos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Atendia, em 2005, 6% dos segurados da Previdência Social.

Por fim, o terceiro pilar é composto pela Previdência Complementar. Essa é voluntária e tem por objetivo conceder benefícios opcionais complementares aos segurados da previdência dos empregados do setor privado. O público-alvo é de uma minoria da população que possui rendimentos elevados e querem complementar sua aposentadoria, já que a maioria dos trabalhadores tem direito aos benefícios da Previdência básica, cujo teto de remuneração situa-se ao redor de nove salários mínimos. Cerca de 2,9% da PEA discutida na seção sobre a situação social da Previdência Social contribuía para algum plano de Previdência Complementar em 2005.

A Previdência Complementar divide-se em Previdência Complementar Privada Fechada e Aberta. Na Previdência Complementar Aberta, qualquer cidadão pode ingressar em um de seus planos, ao passo que na Fechada, apenas pessoas que integram determinado grupo, geralmente vinculado a uma empresa ou um conglomerado, e mais recentemente a entidades de classe ou sindicatos.³ A partir da EC nº 41/2003 ficou instituída a Previdência Complementar Pública, específica para Servidores Públicos. No entanto, esta última está pendente de regulamentação.

Esta seção tem por objetivo discutir a questão institucional e as políticas em cada um dos pilares do sistema previdenciário brasileiro. Serão destacados a organização, os principais problemas identificados, as soluções apresentadas e as questões que permanecem pendentes de ação estatal.

3.1 Organização institucional da Previdência Social

A institucionalidade da Previdência Social brasileira está organizada em torno do Ministério da Previdência Social (MPS). Até 2003, ano em que se iniciou o Governo Lula, chamava-se Ministério da Previdência e Assistência Social, abarcando também a Secretaria de Assistência Social. A partir de 2003, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social, a área de Assistência foi toda transferida para o novo ministério e o primeiro passou a tratar apenas de assuntos relacionados com a Previdência Social. No âmbito do MPS, há a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), a Secretaria de Previdência Complementar e a área de Receita Previdenciária.

A SPPS desenvolve ações de supervisão, acompanhamento e elaboração de políticas relacionadas com a Previdência Social Básica (o RGPS) e com os regimes próprios dos servidores públicos (os RPPSs). No caso do RGPS é auxiliada pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), que é um conselho de gestão da política previdenciária, por meio do qual se concretiza o princípio de gestão participativa prevista na Constituição Federal. O CNPS tem composição quadripartite, com representantes do governo, dos trabalhadores, empregadores e aposentados. O CNPS foi criado com a Lei nº 8.213/91 e sua atuação como órgão deliberativo vem amadurecendo desde sua implementação aos dias atuais. Há também os Conselhos de Previdência Social, vinculados ao CNPS, criados em 2003, por meio do DEC nº 4.874. São unidades descentralizadas, com caráter consultivo, e seu objetivo é apresentar propostas para melhorar a gestão e a política previdenciária, tendo como diferencial o conhecimento das necessidades específicas de cada localidade. Os conselhos descentralizados preenchem uma lacuna deixada pelos conselhos estaduais e municipais de Previdência Social, criados ao mesmo tempo que o CNPS e extintos alguns anos depois. Esses conselhos tinham uma série de problemas de funcionamento, tais como o uso de critérios políticos para o preenchimento de suas vagas, mas também desempenhavam uma importante função como *ombudsman* da política previdenciária. Muitos problemas locais eram conhecidos por meio desses conselhos.

A administração do RGPS está a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O INSS é um órgão público ligado ao MPS que cuida das ações de atendimento ao público segurado da Previdência Social, tais como a concessão e o pagamento dos benefícios ofertados pela Previdência e, também, pela Assistência Social. Ao longo dos dez anos analisados nesta edição, o INSS passou por importantes reestruturações, todas

3. A aprovação da Lei Complementar nº 109/2001 cria a possibilidade de planos fechados instituídos por entidades de classe ou sindicatos.

visando a melhorar a qualidade do atendimento aos segurados. Não cabe aqui explorar e citar todas as modificações já feitas, mas vale citar as últimas alterações realizadas em 2005. Foram alterações na linha de comando, comunicação e coordenação entre as unidades que compõem o INSS. Antes da reforma na sua estrutura, o INSS era dirigido por uma diretoria colegiada. Decidiu-se, então, acabar com esta diretoria e restabelecer a hegemonia da presidência nesse órgão. Criou-se a Diretoria de Atendimento, que tem por objetivo propor e acompanhar ações que melhorem o nível de organização, controle e capacitação técnica de forma que reflita na qualidade do atendimento, reduzindo filas nas agências e tempo de espera para a concessão de benefícios. Outra importante mudança foi a criação das gerências regionais no lugar das extintas superintendências da Previdência Social. Foram criadas cinco gerências regionais: em São Paulo, Belo Horizonte, Florianópolis, Brasília e Recife. Também houve a reestruturação das carreiras do instituto, por meio da criação de um conjunto de gratificações aos servidores.⁴

Outra alteração que merece destaque é a transferência da área de arrecadação, que antes integrava a estrutura do INSS e passou a fazer parte do MPS. Em 2004 foi criada no âmbito do MPS a Secretaria de Receita Previdenciária (SRP). Essa medida foi parte de um pacote de ações voltadas para a melhoria da arrecadação previdenciária e combate às fraudes e sonegações, sendo um primeiro passo para a unificação das estruturas arrecadadoras do Estado, com a criação, em 2005, da Receita Federal do Brasil, popularmente conhecida como Super Receita. Um dos objetivos da Receita Federal do Brasil era fortalecer a administração tributária e possibilitar o cruzamento de dados entre a Receita Federal e a Previdência Social, facilitando a identificação dos sonegadores da Previdência e a aplicação de medidas de recuperação de débitos. A Receita Federal do Brasil foi criada por meio da Medida Provisória nº 258/2005, mas acabou sendo extinta por falta de *quorum* para a aprovação da lei de conversão desta MP. Mesmo não existindo a estrutura unificada, foram firmados convênios entre as duas secretarias de receita, permitindo o cruzamento de dados de CPFs e CNPJs, e futuramente a compensação entre débitos e créditos de pessoas físicas e jurídicas.

A SPPS também centraliza informações dos regimes próprios de Previdência Social já instituídos em nível estadual e municipal. Há RPPSs nos 27 estados e no Distrito Federal e em mais de 2.100 municípios. A articulação dessas diferentes instâncias ocorre no âmbito do Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (Conaprev). O Conaprev foi criado em 2001 e tem por objetivo acompanhar e avaliar políticas e diretrizes voltadas para o servidor público. É composto por representantes de cada estado, associação de municípios, Ministério do Planejamento, Ministério da Previdência Social e do INSS. O Conaprev ganhou importância nas discussões da reforma da previdência realizada em 2003, servindo como órgão consultivo.

No caso da União ainda não existe um órgão centralizador de informações de todos os sub-regimes (Forças Armadas, Judiciário e Ministério Público, Legislativo e servidores civis do Executivo). A inexistência desse órgão centralizador deixa o sistema vulnerável na gestão dos vários subsistemas que o constituem. As próprias medidas constitucionais e infra-constitucionais de controle dos gastos e restrição a benefícios não se completam sob formato de gestão mais austera como ocorre no RGPS, pelas medidas de gestão adotadas no INSS. Esse é um dos principais desafios do sistema atualmente.

4. Para mais detalhes sobre a reestruturação do INSS ver a edição nº 12 deste periódico.

Há ainda no MPS a Secretaria de Previdência Complementar (SPC). A SPC é responsável pela fiscalização e regulação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Nesta tarefa é auxiliada pelo Conselho Gestor de Previdência Complementar (CGPC). Houve duas tentativas de dar mais autonomia e aumentar o poder de regulação e fiscalização da SPC. A primeira foi no fim da década de 1990, quando o então MPAS encaminhou à Presidência da República um projeto para transformar a SPC em Agência Nacional de Previdência Complementar. A segunda tentativa ocorreu em 2004. Por meio da MP nº 233/2004, e em consonância com o art 5º da LC nº 109/2001, foi criada a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Esta seria um órgão com autonomia administrativa e financeira, vinculado ao Ministério da Previdência Social. Suas principais atribuições seriam de regulação, fiscalização, formulação e execução das políticas de previdência complementar fechada, entre outras. Seu financiamento seria inicialmente com recursos do Orçamento, mas esperava-se que a criação da Taxa de Fiscalização e Controle, a ser paga pelos fundos de pensão fechados, gerasse recursos suficientes para o autofinanciamento da Previc. Da forma como foi concebida, a Previc seria um órgão fiscalizador-regulador das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) semelhante à Superintendência de Seguros Privados (Susep) para as Entidades Abertas de Previdência Complementar. Em junho de 2005, a MP nº 233/2004, que criava a Previc, caducou. Seu principal efeito foi a extinção da instituição recém-criada e a volta, na prática, a situação pré LC nº 109/2001, na qual a fiscalização das EFPCs volta a ser realizada pela SPC e a regulação pelo CGPC.

A regulação e a fiscalização das entidades abertas de previdência complementar, planos oferecidos por bancos e seguradoras privadas, está a cargo do Ministério da Fazenda. O tratamento é o mesmo de outras modalidades de seguro privado. São reguladas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e fiscalizadas pela Susep.

Em termos de organização institucional, quando se trata dos três pilares da Previdência Social, a principal lacuna é a existência de um órgão gestor da União. E este é um assunto que não alcançou a agenda de ações prioritárias no que diz respeito à Previdência Social.

3.2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

No período analisado nesta edição de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (1995-2005), as discussões e as iniciativas governamentais no campo da Previdência Social tiveram como principal tópico o equilíbrio fiscal do sistema. Isto se explica pelo fato de que o volume de recursos utilizados no pagamento de benefícios cresceu em ritmo mais acelerado do que o volume de recursos arrecadados por meio de contribuições de empregados e empregadores. Como poderá ser observado na seção *Financiamento e gastos* deste capítulo, a partir de 1995 a Necessidade de Financiamento do sistema passou a ser crescente: em 1995 correspondia a 0,06% do Produto Interno Bruto (PIB), e em 2005, a 1,93%. Foram realizadas três reformas nestes dez anos: duas no Governo Fernando Henrique Cardoso (uma constitucional e outra, consequência da primeira, infraconstitucional) e uma no Governo Lula.

Antes de iniciar a análise do período aqui abordado, vale mencionar alguns aspectos do período precedente que são fundamentais para a compreensão do contexto e surgimento dos problemas da política previdenciária na década objeto de análise. No que se refere aos gastos, o desequilíbrio nas contas previdenciárias pode ser explicado pela entrada em vigor das novas regras previdenciárias inspiradas nos princípios clássicos da

Seguridade Social. Esses princípios afirmam e ampliam direitos sociais e, conseqüentemente, a quantidade de benefícios pagos, no âmbito da Previdência Rural. Se por um lado esses novos direitos são, em parte, responsáveis pelo crescimento do estoque de benefícios nos primeiros anos da década de 1990, por outro, também geram efeitos positivos na redução da pobreza e ampliação da cobertura previdenciária. Outra parte considerável é explicada pelo cumprimento dos requisitos exigidos para a aposentaria por um conjunto de trabalhadores que se inseriu no sistema quando o país atravessava um período de alto crescimento do emprego formal (anos 1970).

No que se refere aos primeiros anos da década e aos benefícios do segundo grupo de segurados já citados, os problemas relacionados ao equilíbrio atuarial do sistema eram contornados por “ajustes” possibilitados pelo ambiente inflacionário do país. Havia duas formas de ajustes. A primeira ocorria no cálculo dos benefícios: os últimos salários de contribuição não eram corrigidos, o que reduzia o valor do benefício inicial a ser recebido. O outro mecanismo de ajuste era a subindexação na correção dos benefícios em manutenção, ou seja, os benefícios eram corrigidos abaixo da inflação. Após a implementação do Plano Real, e a conseqüente queda na inflação, não foi mais possível utilizar essas formas de ajuste para camuflar a necessidade de financiamento do sistema.

Dessa forma, em 1995 entrou em pauta a realização de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro, como parte de um conjunto de reformas estruturais para controlar os gastos públicos no país. Optou-se, então, por resolver a questão pelo lado das despesas. Havia duas opções de reforma: uma mais radical, com a institucionalização de um regime de capitalização, a exemplo do que foi feito em outros países latino-americanos que passavam por problemas semelhantes; e outra, escolhida pelo governo brasileiro, com mudanças de algumas regras do sistema existente.

Em 1995 foi enviada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 33, que teve longa tramitação, sendo aprovada apenas em 1998, dando origem à EC nº 20/98. As principais mudanças implementadas com a EC nº 20/98 foram: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço por aposentadoria por tempo de contribuição, o fim da aposentadoria por tempo de serviço proporcional, restrição à concessão de aposentadoria especial e eliminação da regra de cálculo das aposentadorias do texto constitucional. Essa regra passou a ser objeto de normas infraconstitucionais, abrindo espaço para a criação da lei do Fator Previdenciário no ano seguinte à aprovação da Reforma. O quadro 2, publicado no nº 6 deste periódico resume as principais medidas da EC nº 20.

A substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição proposta pelo governo incluía também o estabelecimento de uma idade mínima como um dos requisitos para o novo benefício. No entanto, a idade mínima não foi aprovada pelo Congresso Nacional, e a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios abriu caminho para a segunda reforma do governo FHC: a criação do fator previdenciário, por meio de norma infraconstitucional. O fator previdenciário foi instituído em 1999 e consiste em uma fórmula para calcular o valor inicial das aposentadorias, que leva em consideração o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida do solicitante.⁵ Foi o mecanismo pensado para estimular a postergação do

5. O fator previdenciário é apresentado pela seguinte fórmula: $Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[1 + \left(\frac{Id + tc \times a}{100} \right) \right]$, onde TC= tempo de contribuição; a= alíquota de contribuição; e ES= expectativa de sobrevida do solicitante.

momento de se aposentar, promovendo, assim, uma economia ao sistema. É aplicado obrigatoriamente para as aposentadorias por tempo de contribuição e somente quando é vantajoso para o segurado, ou seja, quando é maior do que 1, no caso das aposentadorias por idade.

QUADRO 2

Mudanças no Regime Geral de Previdência Social – EC nº 20/98

	Situação em 1995	EC nº 20 (Dez. 1998)
Aposentadoria por tempo de serviço (integral)	Após 35/30 anos de serviço (respectivamente – H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário de contribuição.	É eliminada
Aposentadoria por tempo de serviço (proporcional).	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% do salário de contribuição + 5% por ano adicional.	É eliminada
Aposentadoria por tempo de contribuição	Não existia	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) sem limite de idade.
Aposentadoria por idade (normal)	Idade 65/60 anos (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% a 100% do salário de contribuição.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido
Aposentadoria por idade (rural)	Idade 65/60 (H/M), ter trabalhado em regime de economia familiar com tempo de serviço rural similar ao tempo mínimo de contribuição urbana. Benefício: um salário mínimo.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido
Base de cálculo dos benefícios (salário de contribuição)	Média das últimas 36 contribuições mensais, no prazo de 48 meses, corrigidas monetariamente	Regra foi eliminada do texto constitucional
Aposentadoria especial para professor(a)	Após 30/25 anos (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário de contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Aposentadoria especial por insalubridade	Após 15, 20 ou 25 anos de serviço, de acordo com o setor de atividade.	Mantido, mas limitado aos trabalhadores que tenham sido efetivamente expostos a situação insalubre.
Piso previdenciário.	Um salário mínimo oficial	Texto da Constituição Federal foi mantido
Teto de benefícios	Teto nominal previsto na legislação infraconstitucional	Teto de R\$ 1.200 corrigido anualmente para preservar o valor real
Tributação de benefícios	Benefícios previdenciários de pessoas com idade de 65 anos ou mais não tributados	Permite tributação de benefícios previdenciários
Proteção de direitos adquiridos	-	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC nº 20. Pessoas ativas no mercado de trabalho no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade de 53/48 com 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20; ou c) proporcionalmente à idade de 53/48 anos com 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20.
Regra de transição	-	É aberto ao setor privado em concorrência ao INSS, requerendo lei específica. a) ampliação da base de incidência da contribuição sobre o rendimento do trabalho a toda renda do trabalho, até mesmo de pessoas sem ocupação permanente. B) alternativa para a base de incidência da Cofins: Receita bruta da empresa; c) possibilidade de alteração de alíquotas de contribuição conforme especificidade regional e/ou potencial de criação de empregos de setor de atividade.
Seguro contra acidente de trabalho	É tarefa do INSS	Sim
Financiamento da Seguridade Social	Financiamento por meio de: a) contribuição de empregados, empregadores e autônomos sobre o rendimento do trabalho; b) Cofins (sobre o faturamento bruto); c) CSLL (sobre o faturamento líquido); d) outras fontes de menor importância percentual; e) recursos do Tesouro.	Receita das contribuições sobre o rendimento do trabalho fica vinculada exclusivamente ao financiamento do RGPS.
Isenção patronal para entidades filantrópicas	Sim.	Sim
Vinculação de receitas para o RGPS	Não prevista. Vale o princípio da solidariedade na repartição das receitas entre as diversas áreas de Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social).	Gestão quadripartite por meio de conselho com participação da sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados)
Co-gestão da Previdência Social	Gestão em conjunto com a sociedade (empregados, trabalhadores e aposentados).	

Fonte: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 6.

A lei que criou essa nova fórmula de cálculo estabeleceu um período de transição de cinco anos para sua completa aplicação. Findo o período de transição, o Ipea – por

solicitação do Conselho Nacional de Previdência Social – realizou uma avaliação do fator previdenciário que constatou a eficácia desta fórmula de cálculo no retardamento das aposentadorias e aumento do tempo de contribuição dos segurados.⁶ Os resultados da avaliação mostraram que houve uma elevação significativa na idade média dos aposentados, entre os períodos 1995-1998 (antes do fator) e 1999-2004 (pós fator): a idade média das mulheres passou de 49,7 para 52,2 e dos homens de 54,3 para 56,9 anos. Este mesmo efeito foi observado no tempo de contribuição dos segurados: o das mulheres elevou-se de 27,5 para 28,7 anos e o dos homens de 32,7 para 33,8 anos. As conseqüências na idade e no tempo de contribuição refletem os efeitos cumulativos da Emenda Constitucional nº 20 (a Reforma da Previdência de 1998) e da Lei do Fator Previdenciário.

Há, na lei do fator, uma tese implícita de idade mínima como requisito para aposentadoria, que é coerente com os princípios gerais da Seguridade Social. Estes associam direitos previdenciários a riscos sociais que justificam a concessão do seguro social. O problema da lei do fator é que ela introduz uma situação de incerteza para o segurado, que dificulta a definição do melhor momento para se aposentar. Isto porque a expectativa de sobrevivência para cada idade é variável calculada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e decenalmente revisada por reestimativa com base no Censo Demográfico. Como essa variável apresenta clara tendência de melhoria (de 2% a 3% ao ano no período 1999-2004), a fórmula do fator previdenciário tende, em longo prazo, a aumentar a idade mínima de aposentadoria.

Como pode ser observado, as duas reformas do Governo Fernando Henrique Cardoso alteraram as regras de concessão e cálculo dos benefícios, mas não mudaram a configuração e características do sistema que refletem os princípios da Seguridade Social, mantendo os direitos conquistados na Constituição de 1988. Porém o endurecimento das regras de concessão dos tipos de aposentadorias objeto da reforma alterou o ritmo de crescimento dos diferentes tipos de benefícios pagos pela Previdência Social. Enquanto o ritmo de crescimento da quantidade de aposentadorias por tempo de contribuição no estoque do INSS foi reduzido, aumentou consideravelmente a quantidade de outros tipos de benefícios em estoque, principalmente o auxílio-doença.

TABELA 4

Evolução da quantidade dos principais benefícios previdenciários em manutenção pagos pelo INSS, 1995-2005 (taxa percentual média de crescimento anual)

	2005/1995	1999/1995	2005/1999
Apos. Tempo de Contribuição	4,8	9,1	2,0
Apos. Idade	3,4	2,9	3,7
Apos. Invalidez	2,8	2,1	3,3
Pensões por morte	3,2	3,6	2,9
Doença	11,1	-2,8	21,5

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social, Ministério da Previdência Social.

Os dados da tabela 4 mostram a evolução dos principais benefícios pagos pelo INSS. A primeira coluna apresenta a taxa média de evolução anual dos benefícios entre 1995 e 2005; a segunda mostra a taxa média de evolução anual dos benefícios durante a tramitação e aprovação das duas reformas do Governo Fernando Henrique Cardoso;

6. DELGADO, G. C. et al. *Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão nº 1161).

e a terceira, a mesma taxa após estas reformas. Com relação à aposentadoria por tempo de contribuição, observa-se que, durante o período de discussão da reforma, houve um intenso crescimento na quantidade desse benefício no estoque do INSS. Isto se explica pela chamada “corrida pela aposentadoria” originada pelo temor de que fossem feitas muitas mudanças nas regras para a aposentadoria com a reforma. Neste período, a taxa média de crescimento deste benefício no estoque foi de 9,1% ao ano. Já no período seguinte, finda a corrida pelas aposentadorias e implementação do fator previdenciário, a taxa passou a ser de 2% ao ano.

Chama atenção a evolução dos benefícios por incapacidade pagos. Durante o período caracterizado pela corrida pelas aposentadorias, a taxa média de crescimento de auxílios-doença no estoque decresceu 2,8% ao ano; e a de aposentadorias por invalidez, concedidas quando a pessoa não tem condições de retornar ao trabalho, aumentou 2,1%. Já no período seguinte, após o endurecimento dos requisitos para se aposentar, houve uma explosão na quantidade de auxílios-doença paga: crescimentos à taxa de 21,5% a. Em 1995, o auxílio-doença representava 3,3% do total de benefícios pagos pelo INSS e, em 2005, evoluiu para 6,2%, como pode ser observado na tabela abaixo. Há diversas hipóteses que procuram explicar esse crescimento anormal da quantidade de benefícios por incapacidade concedidos, principalmente de auxílio-doença, como também um conjunto de iniciativas governamentais – políticas e de gestão – para lidar com esse problema. Tal discussão – e sua relação com a saúde – será feita no capítulo de Seguridade Social deste periódico.

TABELA 5

Participação dos principais benefícios previdenciários no total de benefícios em estoque em 1995, 1999 e 2005

	1995	1999	2005
Apos. Tempo de Contribuição	14,75	17,43	15,46
Apos. Idade	30,44	28,53	27,88
Apos. Invalidez	12,91	11,70	11,16
Pensões por morte	26,93	25,87	24,12
Doença	3,31	2,44	6,23
Outros benefícios	11,65	14,03	15,16
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social, Ministério da Previdência Social.

A questão atuarial que levou às reformas previdenciárias realizadas durante o Governo FHC – apesar de ser dominante no discurso político – é apenas uma parte dos problemas enfrentados pela Previdência Social atualmente. Outra questão de grande relevância está relacionada com a dinâmica de crescimento econômico e a estrutura do mercado de trabalho.

Na seção que analisa a situação social da Previdência neste capítulo, foram discutidas as relações de trabalho que estão e as que não estão protegidas contra os riscos sociais clássicos. Destacou-se a precarização das relações de trabalho e a conseqüente ausência de proteção social para os trabalhadores. Observou-se que, em 2005, um contingente de 55,6% da PEA era segurado do conjunto do sistema previdenciário (já incluindo os segurados especiais).

Essa realidade do mercado de trabalho reflete uma queda em termos de filiação previdenciária no período dos últimos 25 anos que precisa ser revertida. Em primeiro lugar, caso a situação não seja alterada, os não-segurados estarão condenados a ficar sem

nenhuma renda no futuro (salvo aqueles que se encaixarem nos requisitos exigidos pelos benefícios assistenciais). Em segundo lugar, a desfiliação também afeta a sustentabilidade fiscal do sistema, pois representa perda de arrecadação. Deve-se lembrar que o regime previdenciário brasileiro tem um componente de solidariedade entre as gerações: os aposentados de hoje são pagos essencialmente com recursos das contribuições daqueles que estão ativos.

A inclusão previdenciária é um desafio que não é apenas do sistema previdenciário. Uma parte pode ser respondida pelo crescimento econômico – que leve a uma melhoria nos níveis de ocupação formalizada –, mas há certamente um outro campo importante de mudanças infraconstitucionais, susceptíveis à formalização Previdenciária. São mudanças de regras, alíquotas e simplificações contributivas que tragam ao sistema uma parte expressiva do chamado emprego informal – microempreendimento, trabalho doméstico, assalariados sem carteira, desempregados involuntários etc. (principalmente o grupo sob seguro-desemprego).

Nesse sentido, com a reforma previdenciária realizada no Governo Lula foi aberta a possibilidade para a criação de um regime especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores do setor informal urbano. Esse regime especial seria basicamente uma extensão dos princípios da Seguridade Social para os trabalhadores informais urbanos e trabalhadores domésticos não remunerados, desde que estes pertençam a famílias de baixa renda. De acordo com o texto da EC nº 47, que alterou o art. 201 da Constituição, incluindo os §12 e 13, esse sistema previdenciário especial terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais filiados do RGPS. Tal sistema, também, está pendente de regulamentação.

Ainda no que se refere à inclusão previdenciária, há o projeto da Lei Geral das Micro empresas que facilita a formalização para os microempresários, cujo faturamento não ultrapasse R\$ 3 mil. É um projeto que também discute a inclusão dos empregados domésticos, que poderão contribuir como segurados facultativos, pagando uma alíquota de 11% sobre o valor do salário mínimo, em vez dos atuais 21% sobre todos os rendimentos.

Além dessas medidas, há ainda um conjunto de iniciativas no campo da gestão do sistema que tem sido a tônica da política previdenciária após a reforma realizada pelo Governo Lula. Algumas iniciativas visam melhorar a qualidade de atendimento aos segurados e outras identificar e solucionar fraudes com relação ao pagamento de benefícios, podendo gerar efeitos, até mesmo na eficiência dos gastos previdenciários. No caso do atendimento ao público existe um programa de qualidade de atendimento e de gestão de atendimento que tem por objetivo reduzir as filas e atender melhor os segurados. Houve um grande investimento na informatização do atendimento. Atualmente é possível fazer a inscrição na previdência, requerer benefícios, além de outros serviços, por meio da Internet, de forma que a pessoa não precisa ir às agências e enfrentar filas.

Outra iniciativa é a realização do censo previdenciário. O objetivo do censo previdenciário é promover uma atualização cadastral e com isto identificar e reduzir a quantidade de pagamento indevido de benefícios. O censo começou a ser realizado em 2005, e de acordo com o último levantamento realizado em novembro de 2006 já havia cancelado cerca de 559,8 mil benefícios, somando os resultados da primeira (2,4 milhões de beneficiários com situação cadastral suspeita) e da segunda (14,7 milhões de

beneficiários) etapas. A segunda etapa ainda está em curso, de forma que a quantidade de benefícios suspensos após a realização do censo previdenciário será ainda maior.

3.3 Previdência do funcionalismo público

Ao longo do período a ser analisado nesta edição, várias mudanças ocorreram na legislação que trata da previdência dos servidores públicos. Mais especificamente, foram duas Emendas Constitucionais, duas importantes Leis Complementares e uma série de Leis Ordinárias que regulamentaram dispositivos previstos quando das alterações constitucionais. Os objetivos dessa seção do capítulo de Previdência Social são apresentar as regras que hoje regem o sistema de previdência do funcionalismo público, fazer um apanhado das principais alterações durante o período de análise que vieram a resultar na situação presente, bem como mostrar as pendências que os novos dispositivos legais não trataram.

3.3.1 Regras atuais

Em 2003, primeiro ano do Governo Lula, o poder executivo enviou ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional 40 (PEC 40), que tratava basicamente da reforma da previdência do funcionalismo público, os chamados Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPSs).

Após um “acordo de cavalheiros” para rápida tramitação da PEC, a proposta do governo sofreu alterações apenas na Câmara dos Deputados. Por sua vez, os senadores colocaram todos os pontos polêmicos – principalmente a contribuição dos servidores inativos e a aplicação do limite de remuneratório às aposentadorias e pensões já concedidas – e mudanças que lhes pareciam pertinentes sob a forma de uma nova PEC (PEC nº 77-B/2003) que tramitou paralelamente à PEC nº 40, ficando, assim, conhecida como PEC paralela.

Em dezembro de 2003 a PEC 40 foi aprovada. Com sua publicação no Diário Oficial da União, a Constituição Federal ganhava sua 41ª Emenda Constitucional, conhecida como a Emenda da Reforma da Previdência. Os pontos polêmicos, agrupados sob a égide da PEC nº 77-B/2003, foram aprovados em julho de 2005 com a promulgação da EC nº 47.

A EC nº 47/2005, em sua essência, restabeleceu direitos suprimidos na EC original e alterou critérios de transição para os novos requisitos para aposentadoria. Voltou a paridade de reajuste entre a remuneração dos aposentados e servidores da ativa. Quanto à contribuição de inativos, ficaram os portadores de necessidades especiais isentos para aposentadorias inferiores ao dobro do teto do RGPS.

Dessa forma, após a reforma advinda da EC nº 41/2003 e dos ajustes proporcionados pela EC nº 47/2005, as principais características do sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos são as seguintes:

1. Unificação das regras de contribuição de todos os RPPSs existentes: 11% dos vencimentos de cada servidor e contabilização de contribuição dobrada por parte do empregador.
2. Estabelecimento de teto para aposentadorias e pensões dos novos servidores públicos, no limite do RGPS.⁷

7. Desde que seja criada a Previdência Complementar dos Servidores.

3. Manutenção da paridade do reajuste entre a remuneração dos servidores ativos e inativos.
4. Cobrança aos que se aposentem ou tornem-se pensionistas a partir de 19 de dezembro de 2003 à taxa de 11% sobre os valores que superem o teto de benefício do RGPS. Aos aposentados e pensionistas em gozo do benefício na data citada anteriormente, incidirá contribuição de 11% sobre a parcela de proventos que supere 60% do teto de aposentadoria do RGPS. Para o caso de inativos portadores de necessidades especiais, eles ficarão isentos até o dobro do limite do RGPS.
5. Corte de 30% na parcela que exceder o teto de benefícios do RGPS nas pensões concedidas após 18 de junho de 2004.
6. Mudança das regras de aposentadoria integral para os que se tornarem servidores após a publicação da EC nº 41/2003: o valor do benefício será a média aritmética simples dos melhores 80% rendimentos desde julho de 1994.⁸ Para os antigos servidores, que ingressaram no setor público até 16 de dezembro de 1998, mantém-se a integralidade desde que atinjam a idade mínima de 55/60 anos e contribuam durante 30/35 anos (M/H), completem 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 no mesmo cargo. Sua idade mínima para requerer a aposentadoria integral será reduzida em um ano para cada ano de contribuição superior a 35/30 anos para homens/mulheres.⁹
7. Abertura do campo da Previdência Complementar de caráter Público aos servidores da União, estados e municípios para as remunerações acima do teto do INSS, ficando à Lei Complementar a definição de suas regras. Até o momento, já foi aprovada legislação que determina a existência, unicamente, do regime de contribuição definida, sendo a contribuição do empregador o dobro da feita pelo servidor.
8. Para os ingressantes no serviço público a partir de 16 de dezembro de 1998 não há regra de transição. Os limites de idade para aposentadoria foram retardados em sete anos para 60/55 anos para homens/mulheres.

Após essa apresentação da configuração atual da Previdência do Setor Público, na parte seguinte serão apresentadas as principais mudanças nesse sistema que vieram a culminar nessa última reforma apresentada anteriormente, bem como as explicações dadas para sua realização.

3.3.2 Principais alterações na previdência dos servidores públicos entre 1995 e 2005
Até a entrada em vigor da Lei nº 8.112/1990, os servidores do Poder Executivo da União contribuam apenas para o benefício de pensão por morte com uma alíquota de 6% de sua remuneração. A partir de 1993, consecutivamente a Constituição de 1988, ao RJU e legislação subsequente, a contribuição do funcionalismo passou a ser com alíquotas escalonadas em 9%, 10%, 11% e 12% sobre a remuneração; Em 1998, a contribuição foi unificada em 11% por meio da Lei nº 9.630/1998, e permanece nesse patamar até os dias atuais.

8. Lei nº 10.887/2004.

9. EC nº 47/2005.

Quanto ao funcionalismo público de estados e municípios, a Carta de 1988 permitiu a criação dos regimes próprios de previdência, ficando cada ente federativo a cargo do estabelecimento das alíquotas de contribuição dos seus servidores.

Com o passar dos anos, a pressão por maior ajuste nas contas públicas e a melhora dos indicadores demográficos levou à realização de uma verdadeira reforma na previdência dos funcionários públicos. Convém afirmar que as primeiras mudanças vieram com a EC nº 20/1998. No entanto, com objetivo de reduzir as despesas previdenciárias futuras com o funcionalismo, a EC nº 19/1998 limitou o universo de servidores estatutários, regidos pelo RJU e incluídos em regime próprio de previdência, a algumas carreiras específicas, chamadas carreiras de Estado. A partir de então, os demais servidores passaram a ser contratados em regime CLT e a serem segurados obrigatórios do INSS, com o Estado pagando sua contribuição como empregador. A idéia principal era que, à medida que servidores estatutários passassem a ser substituídos por pessoal contratado em regime CLT, diminuiria o universo futuro de beneficiários das regras do RJU.

No tocante aos servidores militares, com a EC nº 20/1998 houve um pequeno ajuste na sua contribuição e nas regras de concessão dos benefícios. A contribuição passou do correspondente ao soldo básico de dois dias por mês (sem gratificações) para 7,5% dos vencimentos para aposentadoria e pensão. Quanto à concessão dos benefícios, foi vedada a concessão sem limite de idade da pensão para “filha de militares” ingressantes na carreira após 2001.

O quadro seguinte sintetiza as principais alterações promovidas pela EC nº 20/1998, comparando-as com a situação anterior.

QUADRO 3

Mudanças no regime de previdência do funcionalismo público

	Situação em 1995	EC nº 20 / 1998
Sistema próprio	Sim.	Sim, contributivo.
Aposentadoria especial de professor	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores de nível superior.
Situações especiais	Atividades insalubres, juizes, parlamento.	Mantido.
Base de cálculo dos benefícios	Último vencimento, eventualmente com promoção na hora da aposentadoria.	100% da remuneração do posto que foi ocupado por pelo menos cinco anos antes da aposentadoria.
Correção dos benefícios	Paridade de reajustes entre ativos e inativos.	Mantido.
Teto de benefícios	Não existia.	Teto equivalente ao salário do Ministro do STF, requerendo regulamentação por lei.
Financiamento	Com recursos orçamentários e alguma participação de contribuições.	O sistema é considerado contributivo e deve estabelecer equilíbrio financeiro e atuarial.
Militares	Sistema Próprio.	Mantido, até que nova lei, que não possui prazo para ser criada, altere a situação.
Proteção do direito adquirido		Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC nº 20.
Regra de transição		Servidores titulares de cargo efetivo no serviço público no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com cinco anos no cargo, 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com cinco anos no cargo, 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC nº 20.
Carências	Não existiam.	Tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos.
Tempos de contribuição fictícios	Eram possíveis.	Proibidos.
Acumulação de benefícios	Permitido.	Proibido dentro do mesmo regime.
Funcionários de Estados e municípios	Permitem-se Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).	Mantido.
Fundos de pensão complementares	Não previstos.	Lei Complementar pode autorizar a instituição de teto de benefício igual ao RGPS, desde que haja simultaneamente a criação de Fundo Complementar.

Fonte: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 6.

3.3.3 Emenda Constitucional nº 41/2003 – A Reforma da Previdência do Governo Lula

Os regimes próprios do funcionalismo público continuaram sendo objeto de discussão e culminaram com uma nova proposta de reforma em maio de 2003. Essa nova proposta veio a público com forte argumentação para redução da despesa pública com os chamados regimes próprios de previdência do setor público. Outro motivo, apresentado na sua exposição de motivos, é invocado como de caráter distributivo, apresentando as diferenças entre os valores das aposentadorias nos diferentes regimes previdenciários.

TABELA 6

Despesa bruta e líquida dos regimes de previdência do setor público (% do PIB) – 2001-2003

Despesa por unidade	2001	2002	2003 (estimado)
Bruta total	4,7	4,7	4,0
Líquida total	3,1	3,0	2,6
Líquida da União	1,9	1,7	1,4
Líquida dos estados e DF	1,1	1,1	1,0
Líquida dos municípios	0,2	0,2	0,2

Fonte: E.M.I. MPS/Casa Civil – PR, em 29/04/2003.

Obs.: A diferença entre despesa bruta e despesa líquida é o valor das contribuições dos servidores acrescido do valor atribuível ao empregador (setor público).

A tabela 6 consta da exposição de motivos elaborada pelo MPS/Casa Civil-PR em abril de 2003. Por esta tabela, não fica claro o argumento do gasto fiscal exacerbado, pois a despesa líquida total é de 3,1 % do PIB em 2001 e prevista para 2,6% do PIB em 2003.

No entanto, havia, evidentemente, um problema de longo prazo e a expectativa era de que a nova reforma o equacionasse. A União, com seus vários regimes semi-autônomos (militares, Judiciário e Ministério Público, Poder Legislativo e servidores civis do Executivo), os 27 estados o Distrito Federal e os municípios com regimes próprios de previdência explicitam a complexidade do sistema de aposentadoria dos servidores públicos.

Com relação ao argumento de justiça redistributiva, salienta-se que, ao prever a instituição de fundos de aposentadoria complementares para os servidores e a obrigação do ente empregador de prover o valor de aposentadoria até o equivalente ao teto do RGPS, os RPPSs e o RGPS terão regras parecidas e valores máximos de aposentadorias idênticos. No entanto, mesmo antes da eventual Lei Complementar que instituirá tais fundos complementares, a EC nº 41/2003 introduziu o teto de aposentadoria no valor do subsídio mensal pago aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

3.4 Previdência complementar

De acordo com a Pnad 2005, aproximadamente 3,2 milhões de pessoas contribuíam para algum plano de previdência complementar no Brasil. Apesar de esse número ser uma fração dos contribuintes da previdência oficial (RGPS e todos os RPPS), sua importância é medida pelo crescente número de contribuintes e ativos financeiros no período de 1995 a 2005.¹⁰

O objetivo dessa seção do capítulo de Previdência Social é apresentar a evolução do aparato institucional-legal e suas limitações no período que vai de 1995 a 2005, diante do crescimento em importância que esse pilar do sistema de previdência observou e as mudanças no mercado de trabalho brasileiro no período em análise.

10. Para maior discussão sobre o total de ativos financeiros acumulados e maior detalhamento do público contribuinte de previdência complementar, o número 12 desse periódico serve como referência.

Como dito anteriormente, a previdência complementar divide-se em aberta e fechada. Basicamente, a diferença entre a previdência complementar aberta e a fechada é que na primeira, qualquer cidadão pode ingressar em um de seus planos, ao passo que na segunda, apenas pessoas que integram determinado grupo, geralmente vinculado a uma empresa ou um conglomerado, e mais recentemente a entidades de classe ou sindicatos.¹¹

Suas demais características são parecidas. Tanto as entidades de previdência complementar aberta quanto fechada operam no regime de capitalização,¹² isto é, por meio da aplicação dos recursos arrecadados sob a forma de contribuição de seus integrantes, em vistas de formar um montante que garantirá o pagamento de benefícios. Com relação ao rendimento das aplicações, nas entidades fechadas este é totalmente revertido para os participantes. Já nas entidades abertas, apenas nas entidades sem fins lucrativos o patrimônio é totalmente dos participantes. Dessa forma, nas com fins lucrativos, o montante que superar as reservas matemáticas é repartido (de acordo com cada contrato assinado entre as partes) entre os proprietários da entidade e seus participantes.

3.4.1 Evolução do aparato institucional-legal

O marco legal básico do sistema de previdência complementar brasileiro foi constituído pela Lei nº 6.435/1977, em seguida alterada pela Lei nº 6.462/1977, e pelos Decretos nº 81.240 e nº 81.402 de 1978.

Decorridas mais de duas décadas do seu marco institucional-legal, por causa das transformações observadas no mercado de trabalho, no ambiente macroeconômico¹³ e a criação de novos instrumentos financeiros,¹⁴ evidenciaram-se vários aspectos que requeriam atualização à nova realidade.

Apesar de as Leis nº 9.447/1997 e nº 9.613/1998 trazerem artigos que versam diretamente sobre as entidades de previdência complementar, foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 20 (EC nº 20) que trouxe um novo marco institucional-legal para o sistema de previdência complementar. Foram introduzidos na Constituição aqueles que podem ser chamados de princípios básicos norteadores da previdência complementar: autonomia em relação ao RGPS, caráter facultativo e garantias para que as reservas formadas sejam suficientes para o pagamento dos benefícios.

Após a aprovação da EC nº 20, foram remetidos para legislação complementar os Projetos de Lei Complementar 8, 9 e 10. Em março de 2001 foram aprovadas as Leis Complementares nº 108/01 (antigo PLC 8) – que regulam as relações entre as entidades públicas e os fundos de pensão por elas patrocinadas – e nº 109/01 (antigo PLC 10) – nova lei geral para o setor de previdência complementar em substituição à Lei nº 6.435/1977. Já o PLC 10, que tratava da previdência complementar dos servidores públicos, não foi aprovado.

11. A aprovação da Lei Complementar no 109/2001 cria a possibilidade de planos fechados instituídos por entidades de classe ou sindicatos.

12. Por meio de contas individuais ou coletivas. Sendo que nas entidades abertas, os planos são obrigatoriamente de capitalização individual.

13. Principalmente a partir dos anos 1990, com o início do processo de desestatização, estabilização monetária, crescimento do desemprego e movimentos crescentes de terceirização e terciarização na economia.

14. Paralelamente à evolução da tecnologia financeira pós-abertura internacional dos mercados financeiros vivenciada no período consecutivo ao Consenso de Washington.

3.4.2 Lei Complementar nº 108/2001

Logo em seu primeiro artigo, a LC nº 108 afirma:

A relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de entidades fechadas de previdência complementar, e suas respectivas entidades fechadas, (...), será disciplinada pelo disposto nesta Lei Complementar.

Essa mesma lei complementar regulamenta as EFPCs patrocinadas por empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos e proíbe as EFPCs patrocinadas por empresas que sejam controladas, direta ou indiretamente, por algum dos entes governamentais e que possuam planos de benefício definido, de exercer o controle ou de participar de acordo de acionistas que tenha como objetivo a formação de bloco de controle sem autorização do patrocinador e ente patrocinado.

Também de acordo com a LC nº 108, as EFPCs deverão ser organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, e a instituição de plano de benefícios dependerá do órgão fiscalizador do sistema, o Conselho de Gestão de Previdência Complementar (CGPC).

Com relação aos custos administrativos das EFPCs, de acordo com a referida Lei Complementar, eles passaram a ser de responsabilidade do patrocinador e dos seus participantes, inclusive os assistidos.¹⁵ Ou seja, fica vedado o aporte do Tesouro Nacional diretamente no caixa das EFPCs patrocinadas por estatais.

Esta Lei, em seu artigo 5º também estabelece a paridade entre as contribuições dos patrocinadores e segurados, o que põe fim à prática não incomum de contribuições até cinco vezes maiores dos patrocinadores. Entretanto, os participantes podem efetuar aportes adicionais, mas sem a contrapartida do patrocinador.

No tocante ao critério de recebimento de benefícios, o participante passou a ser obrigado a cinco anos de contribuições e cessação de vínculo com o patrocinador. O reajuste do valor dos benefícios passou a seguir, após a LC nº 108/2001, os critérios estabelecidos nos regulamentos dos planos, sendo, no entanto, proibido o repasse dos ganhos de produtividade, abono e vantagens de qualquer natureza.

3.4.3 Lei Complementar nº 109/2001

A Lei Complementar nº 109/2001 (LC nº 9/01) revoga as Leis nº 6.345/1977 e nº 6.462/1977 e reafirma o papel da previdência complementar já em seu art. 1º ao colocar que:

O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal, observando o disposto nesta Lei Complementar.

Por esta Lei, é papel do Estado formular a política de previdência complementar, fiscalizar as entidades e assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios, o que busca dar maior transparência ao sistema.

¹⁵ Assistido é o participante que recebe benefício de algum plano de previdência complementar.

Algumas inovações no tocante à estrutura das entidades de previdência complementar foram introduzidas a partir da LC nº 109/01. Dentre elas, podem ser destacadas:

- criação da figura do instituidor;
- plano de benefícios na modalidade de contribuição definida (CD);
- direito à portabilidade – possibilita ao participante desligado da patrocinadora, após carência de três anos determinada pela legislação e antes da aquisição do direito ao benefício de aposentadoria, transferir para outra entidade o direito acumulado no plano;
- definição do *vesting*, ou benefício proporcional diferido – permite ao participante desligado da patrocinadora (e que, portanto, teve suas contribuições patronais suspensas e, naturalmente, as contribuições pessoais também) manter suas reservas acumuladas anteriormente – partes pessoal e patronal – e requerer o benefício na data em que teria direito à aposentadoria, caso ainda estivesse vinculado ao plano; e
- indicação da fusão dos órgãos fiscalizadores das entidades fechadas e abertas de previdência.

Em linhas gerais, os planos oferecidos pelas entidades de previdência complementar deverão obedecer às normas e aos padrões determinados pelos órgãos reguladores, com vistas a transparência e, principalmente, ao equilíbrio atuarial-financeiro de longo prazo. Nesse sentido, a constituição de reservas técnicas seguirá as diretrizes do Conselho Monetário Nacional, que é impedido de impor aplicações compulsórias ou limites mínimos de aplicação.

Como a LC nº 108/01 apresenta regras específicas para as entidades abertas e para as fechadas, a seguir será feita divisão entre as regras para as duas categorias de entidades.

3.4.4 Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs)

Uma das grandes novidades da lei em questão é o fato das EFPCs não mais serem acessíveis apenas aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas, mas também aos servidores de entes governamentais, aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial.¹⁶ Outrossim, as entidades foram classificadas de acordo com os planos que administram – plano comum ou multiplano – e de acordo com o número de patrocinadores ou instituidores a elas vinculados – singulares ou multipatrocinadas.

Outra novidade da legislação é que as EFPCs podem administrar um ou mais planos acessíveis a totalidade dos participantes (plano comum) ou para diversos grupos de participantes (multiplano). As entidades fechadas também podem ser ligadas a um único patrocinador ou instituidor (singulares) ou a mais de um patrocinador ou instituidor (multipatrocinadas), o que é um estímulo para que empresas de menor porte ou instituidores possam ofertar aos seus empregados ou associados a possibilidade de planos de previdência complementar.

16. As pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial podem constituir uma EFPC, ou instituir plano de benefícios em outra EFPC, exceto nas patrocinadas por entes públicos. A constituição só é permitida se o instituidor tiver, no mínimo, mil associados e possuir registro de pessoa jurídica há pelo menos três anos. No caso da instituição de plano de benefícios em outra EFPC, o instituidor deve ter, no mínimo, cem associados além do registro de pessoa jurídica nas mesmas condições anteriores.

Essa Lei manteve a obrigatoriedade de as EFPCs se organizarem como fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos e determinou como objetivo apenas e tão-somente a administração e execução de planos de benefícios de natureza previdenciária,¹⁷ ficando as entidades proibidas de prestarem quaisquer outros serviços. Os planos deverão ser oferecidos a todos os empregados ou servidores do patrocinador e associados do instituidor, com adesão sendo facultativa.

A partir da publicação da LC nº 109/2001, as novas entidades de previdência ficam proibidas de oferecer planos assistenciais (plano de saúde, por exemplo); àquelas que já ofereciam tais benefícios antes da Lei foi permitido continuar, desde que estabelecido custeio específico para tais planos e separação contábil e patrimonial em relação aos planos previdenciários.

No intuito de dar maior transparência para o setor de previdência complementar, os regulamentos dos planos precisarão de aprovação do órgão regulador e fiscalizador e deverão conter direitos e deveres do ente patrocinador ou instituidor, e dos participantes e assistidos no que diz respeito ao autopatrocínio, critérios de elegibilidade para cada um dos benefícios, planos de custeio, regras de cálculo do valor do benefício, resgate das contribuições, portabilidade e *vesting*.

A nova legislação assegura aos participantes a possibilidade do benefício proporcional diferido (ou *vesting*), o autopatrocínio, a portabilidade e o resgate nos casos de rompimento de vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o instituidor, antes de terem se tornado elegíveis para o recebimento da aposentadoria. Para os casos de resgate ou portabilidade, os recursos acompanham os participantes após certo prazo de carência; Na opção por *vesting* ou autopatrocínio os recursos permanecem na entidade depois de cessado o vínculo.

O art. 5º da LC nº 109/2001 define que a regulação e a fiscalização das entidades de previdência complementar serão realizadas por órgão ou órgãos específicos. Enquanto isso não ocorrer, a fiscalização das EFPCs¹⁸ é de responsabilidade do MPS, por intermédio do Conselho de Gestão de Previdência Complementar enquanto regulador, e da SPC sendo o órgão fiscalizador.

Atendendo em parte aos novos princípios de governança e administração corporativa, a Resolução nº 2.829/2001 do CMN estabeleceu a separação de carteiras de investimento ao determinar que os recursos das EFPCs devem ser contabilizados separadamente para cada plano de benefícios. Também, à exceção da migração de recursos, proibiu a realização de operações entre planos e obrigou a gestão independente das carteiras de cada EFPC. Essa Resolução também obriga que a política de investimentos anual seja informada a SPC e que os recursos das entidades sejam divididos em grandes segmentos: renda fixa, renda variável, imóveis e empréstimos e financiamentos. Tal divisão deverá sempre respeitar os limites estabelecidos a partir das classificações das carteiras.

3.4.5 Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPCs)

Pela legislação anterior, as entidades abertas poderiam ser organizadas sob a forma de sociedades civis ou fundações sem fins lucrativos. Com a nova legislação, as EAPCs

17. Pela Instrução Normativa 37/2002 da SPC, os benefícios decorrentes de sobrevivência, invalidez, morte, reclusão e doença são considerados como de caráter previdenciário.

18. Com relação às entidades abertas, a regulação é feita pelo CNSP e fiscalizada pela Susep, ambos órgãos do Ministério da Fazenda.

são representadas pelos bancos e seguradoras, exclusivamente na forma de sociedades anônimas com fins lucrativos.

As entidades abertas sem fins lucrativos e as seguradoras que funcionavam sob a égide da Lei nº 6.345/1977 tiveram dois anos de prazo de transição para a nova Lei. Foi permitida sua organização jurídica, mas vetada a participação direta ou indireta em outras pessoas jurídicas, exceto para o caso de participação minoritária em sociedades de capital aberto.

Da mesma forma que para as entidades fechadas, os planos de benefícios das entidades abertas só podem ser oferecidos para o público após a aprovação do órgão regulador e fiscalizador. Aos participantes dos planos foram assegurados o direito da portabilidade, inclusive para EFPCs, e o direito do resgate total ou parcial das reservas.

O plano mais comumente oferecido pelas EAPCs são os de contribuição definida. As normas específicas sobre as aplicações de recursos, carências, resgate, entre outras, devem constar dos regulamentos dos planos e precisam ser autorizadas pelo órgão fiscalizador.

As entidades abertas são reguladas e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda, por meio do CNSP para regulação e pela Susep na fiscalização. Outrossim, no que couber, serão reguladas pela legislação aplicável às seguradoras.

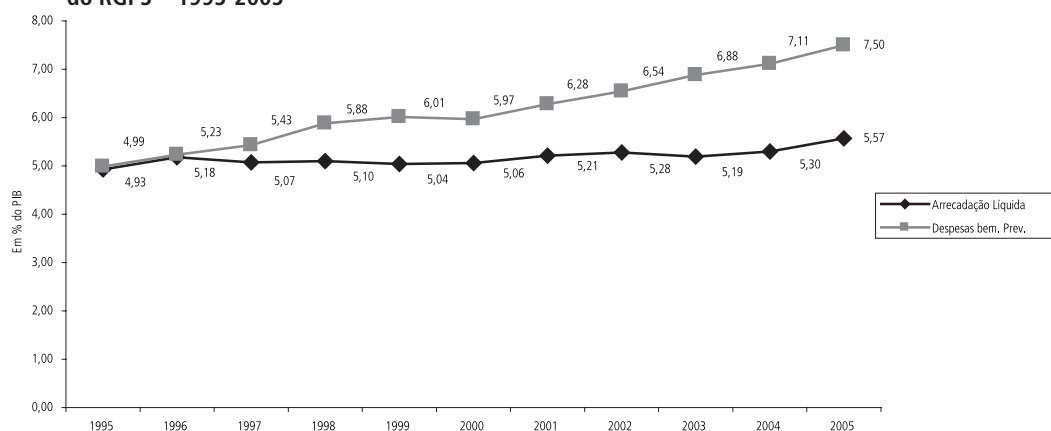
4 Financiamento e gastos

A seção de Financiamento e gastos deste capítulo concentra-se, essencialmente, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A análise orçamentária do regime próprio dos funcionários públicos da União é realizada no capítulo de Seguridade Social, na seção que trata do orçamento da Seguridade. Para os Regimes Próprios de Previdência Social, dos servidores estaduais e municipais, não há dados suficientes para esta análise de dez anos.

No período analisado, as contas previdenciárias neste pilar caracterizam-se, como já mencionado, pelo crescente distanciamento entre o volume de recursos arrecadados e o de recursos gastos pelo sistema. As despesas com benefícios previdenciários cresceram em um ritmo mais acelerado que a arrecadação. Até 1994 o sistema previdenciário brasileiro sustentava-se apenas com as contribuições de trabalhadores e empregadores. Já em 1995, os recursos arrecadados com as contribuições não foram suficientes para arcar com as despesas. Como pode ser observado no gráfico 1, os recursos arrecadados em 1995 equivaliam a 4,93% do PIB e as despesas a 4,99%. Já em 2005, a arrecadação foi de 5,57% do PIB e as despesas 7,5%.

GRÁFICO 1

Evolução da arrecadação líquida e da despesa com benefícios previdenciários do RGPS – 1995-2005



Fonte: AEPS, vários anos, BEPS 2005, IBGE e Ipeadata.
Elaboração: Dísoc/Ipea.

Do lado da despesa há três determinantes de sua evolução que a explicam quase integralmente: *i*) a evolução demográfica do estoque de benefícios em manutenção a cada ano, dadas as regras atuais; *ii*) o crescimento em termos reais do “preço”¹⁹ desses benefícios; e *iii*) as decisões judiciais terminativas que geram pagamentos de precatórios no sistema. Esses três fatores explicativos do gasto previdenciário precisam ser explicitados formalmente em face da grande relevância que ocupam na discussão política. Escrevendo essa relação em termos algébricos tem-se a seguinte equação:

$$\frac{\Delta B_t}{B_{t0}} = \left[\left(\frac{\Delta \text{Estoque } B_t}{\text{Estoque } B_{t0}} \right) \cdot \frac{\bar{P}_t}{P_0} + \left(\frac{\Delta P_{wt}}{P_{w0}} \cdot \frac{B_{w0}}{B_{t0}} \right) \right] + \left[\frac{\Delta d}{B_{t0}} \right]$$

Onde:

B_t e B_{t0} são os valores das despesas totais com benefícios no ano t e no ano zero respectivamente, devidamente deflacionados.

Estoque = é uma variável de quantidade física de benefícios em manutenção no sistema em cada momento do tempo, ponderada pelos seus preços médios $\frac{\bar{P}_t}{P_0}$. Vale ressaltar que os benefícios equivalentes ao salário mínimo, que compõem o segundo termo da expressão, não estão contabilizados nesta variável.

$\frac{\Delta P_{wt}}{P_{w0}}$ é a variação real do salário mínimo nos dois momentos do tempo, ponderada pela proporção $\frac{B_{w0}}{B_{t0}}$, que indica a participação dos benefícios do salário mínimo no total dos benefícios

$\frac{\Delta d}{B_{t0}}$ é o incremento em termos reais da despesa decorrente dos precatórios assumidos durante o ano fiscal.

19. Os benefícios previdenciários são reajustados por lei uma vez ao ano, repondo-se seu poder de compra pela variação do INPC (no período). Mas os benefícios do salário mínimo – por critério constitucional, seguem outra norma, qual seja o Índice de Reajuste do Salário Mínimo.

Considerando apenas as duas variáveis previsíveis mais relevantes – evolução do “estoque” e evolução do “salário mínimo” –, tem-se forte evidência empírica de que elas são responsáveis cumulativamente, no período considerado (1995-2005), pelo incremento real da despesa ao redor de 8,0% a.a. Observe-se, que de 31/12 de 1995 a 31/12 de 2005 o estoque de benefícios emitidos pelo RGPS variou de 14.507,2 mil para 21.149,6 mil, portanto, com crescimento decenal de 45,8% , que corresponderia a um crescimento médio anual de 3,8%. Essa trajetória de 1995 a 2005 reflete, essencialmente, uma dinâmica de maturação do seguro social de pessoas com direito adquirido no período, mas que ingressaram no mercado de trabalho na década dos anos 1970, quando cresceu fortemente o emprego formal.

TABELA 7

Salário mínimo nominal e real 1995-2005

	Mai/95	Mai/96	Mai/97	Mai/98	Mai/99	Abr/00	Abr/01	Abr/02	Abr/03	Mai/04	Mai/05
Valor nominal	100	112	120	130	136	151	180	200	240	260	300
Variação nom.(%)	42,9	12,0	7,1	8,3	4,6	11,0	19,2	11,1	20,0	8,3	15,4
Variação real (%)	21,8	-4,5	0,2	3,4	1,4	5,3	11,3	1,4	0,5	2,2	7,9

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – Deflator utilizado: INPC/IBGE.

Observa-se que na década que vai de maio de 1995 a maio de 2005 o reajuste cumulativo do salário mínimo é de 200% em termos nominais (vai de R\$ 100 a R\$ 300) e de 60% em termos reais, que corresponderia a um reajuste médio anual próximo a 5%. Nesse período tem-se, pois, um impacto médio do salário mínimo na despesa do RGPS ao redor de 4%.²⁰

Deve-se ponderar, por outro lado, sobre o caráter errático e desproporcional da evolução do salário mínimo no período, com mudanças expressivas em alguns anos da série, com picos (21% em 1995, 11,3% em 2001 e 13% em 2006) e vales (- 4,5% em 96, 0,2% em 1997 e 0,5% em 2003). Isto é fator de desestabilização da política fiscal, previdenciária e trabalhista que precisa ser corrigido.

Recorde-se que, além da contribuição do salário mínimo, há os cerca de 4% do crescimento da despesa, de forma mais estável, que advém do crescimento físico do estoque de benefícios em manutenção no período. Esse crescimento, fruto do requerimento de benefícios pelos segurados do sistema, apresenta trajetória nos últimos 25 anos, no entorno desse patamar (4%). Reflete, primordialmente, variáveis demográficas e secundariamente regras previdenciárias. A demonstração desta afirmativa não cabe no escopo deste texto. Mudanças de gestão no sistema podem reduzir essa taxa, mas não se deve esperar alterações substanciais para baixo, neste patamar, por causa da natureza essencialmente demográfica dos riscos sociais na população segurada que a evolução do estoque de benefícios em manutenção reflete.

A evolução da arrecadação previdenciária recolhida na “contribuição de empregados e empregadores à Previdência Social” segue outra dinâmica, muito distinta das despesas. Depende fundamentalmente da evolução do emprego formal (trabalhadores com carteira mais “autônomos contribuintes” e “empregadores contribuintes”) e da taxa de remuneração desses segurados, cujos determinantes mais gerais estão no nível da política macroeconômica. A trajetória recente dos contribuintes à Previdência não é

20. Igual a 1,05 vezes 0,34 que é o fator de ponderação das despesas atuais na despesa total com benefícios.

favorável, à exceção do pequeno período 2004-2005, em que de fato há certa recuperação do emprego formal, com imediata repercussão na arrecadação. Na década de 1990, a Previdência perde apreciável massa de contribuintes (-11 pontos percentuais), como visto nas seções anteriores.

Além da massa salarial no setor formal da economia, outra variável que tem efeito importante sobre a arrecadação é o estoque da dívida ativa, visto sobre o enfoque de dois fluxos relevantes: *i*) a proporção desse estoque que é recuperada no ano sob a forma de créditos recebidos por via judicial e/ou de acordos; e *ii*) a elevação do fluxo anual de adimplência, relativamente ao pagamento devido no ano fiscal da contribuição de empregados e empregadores (isto reduz o acréscimo da dívida ativa no ano).

TABELA 8

Evolução da dívida ativa por tipo de parcelamento – 1995-2004

Tipo Parcel.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Não Parcelada	41,43	37,94	52,31	81,84	90,87	107,6	66,51	90,78	88,43	98,26
Convencional	-	-	-	-	-	-	-	1,59	0,79	0,93
Especial	-	-	-	-	-	-	-	4,74	5,01	4,57
Refis	-	-	-	-	-	-	-	19,09	19,06	19,06
Total	41,43	37,94	52,31	81,84	90,87	107,6	66,51	116,2	113,29	122,82

Fonte: AEPS, vários anos.

Obs.: Valores em R\$ 1 bilhão de 2004, INPC.

Há evidências de uma elasticidade na arrecadação/PIB ao redor de 2,0 no período 1995-2005. Este resultado reflete uma dinâmica virtuosa ainda que modesta, do crescimento do emprego formal, aliado à redução da sonegação e maior recuperação dos débitos privados da dívida ativa. O crescimento da arrecadação líquida no período 1995-2005 é de 50,2%, enquanto o crescimento cumulativo do PIB é de 24,41% e o incremento da despesa é de 102%. A resultante dessa discrepância de trajetórias (receita, despesa e PIB) teria de gerar o surgimento e ampliação da necessidade de financiamento.²¹ Em 1995, a necessidade de financiamento correspondia a 0,06% do PIB e em 2005 já correspondia a 1,93%, como pode ser observado no gráfico 2.

Trajetórias de crescimento econômico na faixa dos 4% a 5% ao ano do PIB são virtuosas no sentido de sustentar uma melhoria de arrecadação, não apenas da contribuição de empregados e empregadores, como das demais contribuições do orçamento da seguridade, na proporção do dobro desse patamar (do PIB). Esclareça-se por oportuno que esse nível de necessidade de financiamento não deve criar déficit público (variação líquida no estoque da dívida pública), visto que a expectativa de crescimento das Contribuições Sociais – Cofins, CPMF e CSLL – tem tido no período recente o mesmo efeito virtuoso da contribuição de empregados e empregadores, crescendo quase o dobro da taxa de crescimento do PIB.

21. A equação que expressa a arrecadação previdenciária, segundo a estrutura institucional descrita nesta seção é a seguinte:

$$A_t = a(n.w)_t + b(DA)_t + \Delta d_t$$

onde:

$n.w$ é a massa salarial formal no período.

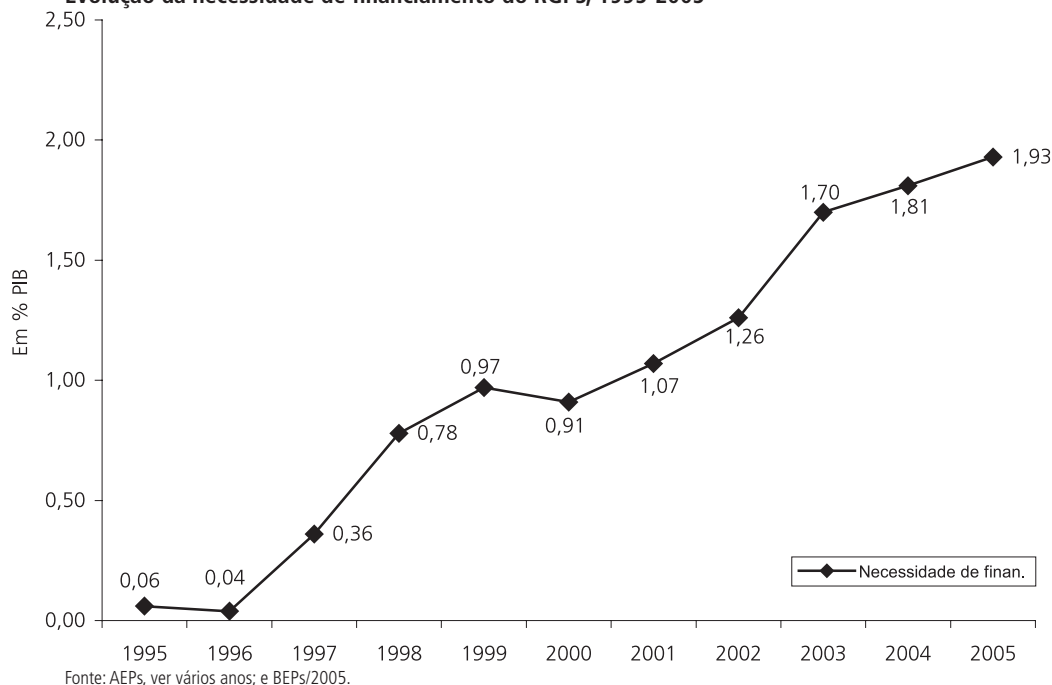
a é a alíquota de contribuição previdenciária.

DA é o valor de Estoque da Dívida Ativa Previdenciária.

b é a proporção de créditos previdenciários recuperados.

Δd é o acréscimo do fluxo anual de adimplência relativamente aos débitos legais do ano fiscal.

GRÁFICO 2

Evolução da necessidade de financiamento do RGPS, 1995-2005

Isto posto, pode-se inferir da relação PIB/receita líquida previdenciária, que com crescimento mínimo de 4,0%, garantir-se-ia uma certa estabilidade na “Necessidade de Financiamento” do RGPS, mantido o patamar atual de evolução da despesa. Isto significa uma “Necessidade de Financiamento” em torno de 2% a 2,5% do PIB, mantida a trajetória atual de crescimento de despesa (cerca de 7,3% aa) e igual nível da arrecadação líquida.

Do exposto, conclui-se que não há tendência endógena e irreversível à elevação da necessidade de financiamento do RGPS, como argumentam os defensores da tese do déficit explosivo.

Por outro lado, há de se monitorar com cuidado as duas variáveis chaves da despesa Previdenciária – o estoque de benefícios e a taxa de reajuste do salário mínimo. Por seu turno, a melhoria na eficiência arrecadadora, combinada com uma gestão mais austera da dívida ativa previdenciária, são procedimentos de administração que dependem da regulamentação infraconstitucional, provavelmente com efeitos fiscais mais seguros que uma reforma constitucional destrutiva da seguridade social.

Obviamente, todo o esforço fiscal e de melhoria do atendimento que se pode esperar do aperfeiçoamento nos métodos de gestão precisa se apoiar em uma trajetória de crescimento econômico. Sem esta, os problemas do desequilíbrio se magnificam.

5 Considerações gerais

A análise da situação orçamentária do RGPS revela a necessidade de certo planejamento das decisões de curto prazo (taxa de salário mínimo) e da gestão do sistema de benefícios, com vistas a inibir a aceleração das despesas acima daquilo que é necessário à garantia de direitos básicos.

Por sua vez, a melhoria da gestão do sistema arrecadador – principalmente no subsistema da “dívida ativa”, combinada com um crescimento da economia a um nível de 4% a 5% do PIB ao ano, são suficientes para manter as “necessidades do financiamento” do sistema em patamares ao redor de 2% a 2,5% do PIB. Isto é assimilável na estrutura

atual do Orçamento da Seguridade, obviamente sem os desvios e desvinculações cogitados pelos adeptos da tese do déficit nominal zero.

Mudanças de longo prazo no limite de idade para aposentadoria, justificáveis por razões demográficas, poderiam ser planejadas para 2020, com regra de transição suave, do futuro até o presente (critério *pro-rata-tempore*), retirando-se da agenda atual um certo espantinho de mudanças abruptas – desnecessárias e contraproducentes.

Revelou-se a situação atual da desproteção previdenciária, em que cerca de 46,3% da PEA não são segurados do sistema – por terem dele saído recentemente ou nunca nele terem ingressado (novos trabalhadores). Este problema evidencia a necessidade de uma estratégia de filiação a longo prazo, na qual certamente o crescimento econômico e a modificação das regras de formalização, ainda restritivas ao setor desprotegidos, são fundamentais.

No que se refere ao regime de aposentadoria dos servidores públicos (de todas as esferas), várias foram as mudanças no período abordado por este periódico. Buscou-se com elas uma melhor justiça distributiva, no sentido de aproximar as regras dos diversos RPPSs com as do RGPS; também buscou-se uma melhora no equilíbrio de longo prazo dos RPPSs, unificando a contribuição dos servidores ativos (11% de seus vencimentos), criando a contribuição dos inativos e, principalmente, tornando obrigatória a contribuição do ente empregador, mesmo que para efeitos contábeis, no equivalente ao dobro da contribuição dos servidores ativos.

Quanto aos RPPSs estaduais e municipais, a situação anterior era que cada ente federativo institua suas próprias regras de contribuição dos servidores. As reformas de 2003 e 2005 serviram para igualar as regras.

Outrossim, apesar de ser passada a idéia de que, ao momento de sua implementação, trará mais justiça distributiva, os fundos de previdência complementar dos servidores, previstos pela EC nº 41, se forem criados, causarão um peso fiscal ainda maior nos entes federativos. Quando estes vierem a ser criados, o governo federal, os estados e os municípios terão sua receita diminuída, enquanto suas despesas com aposentados e pensionistas continuarão com suas trajetórias, o que ocasionará maior Necessidade de Financiamento para esses entes.

Já no âmbito da Previdência Complementar Privada, um ponto delicado, ainda não equacionado mesmo com as mais recentes mudanças na legislação sobre previdência complementar, é a questão da tributação. Na maioria dos países em que há um desenvolvido sistema de pensões privado, as contribuições para planos de previdência são dedutíveis do imposto de renda e a rentabilidade dos montantes acumulados é isenta de imposto. Apenas a concessão do benefício é tributada. A regra no Brasil é um tanto quanto confusa, mas, nos planos tradicionais, é comum a isenção ou dedução do IR na contribuição, e tributação tanto na concessão dos benefícios como nos rendimentos.²²

Com relação ao patrimônio das entidades de previdência complementar, apesar do avanço obtido com a Resolução nº 2.829/2001 do CMN, que estabelece a separação das carteiras de investimento de cada plano de benefícios das EFPCs, entre outros, faltou a

22. Como alternativa aos planos tradicionais, foram criados o Plano Gerador de Benefício Livre e o Vida Gerador de Benefício Livre. Em termos de tributação, no PGBL as contribuições podem ser deduzidas do IR, mas ao resgatar os recursos do plano, será cobrado imposto sobre o total sacado. Nos planos do tipo VGBL, as contribuições não são dedutíveis do IR, mas, no momento do saque, o imposto cobrado incidirá apenas sobre os rendimentos.

separação total entre o patrimônio das entidades fechadas e o que é de direito dos participantes, isto é, uma espécie de blindagem dos recursos para pagamento dos benefícios.

6 Desafios e perspectivas

O debate público em torno dos desafios e perspectivas da Previdência Social está centrado, essencialmente, na necessidade de realizar uma reforma no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. Na construção do sistema sempre estiveram em disputa teses e propostas contrárias. Estas, conquanto não se explicitem como proposta alternativa e estruturada da política social, perseguem um paradigma teórico – a chamada política social fundada na “mercadorização” ou na contratação pelos cidadãos/consumidores dos seguros privados para proteção social, reservando-se o papel do estado tão-somente às transferências de renda focalizadas abaixo da chamada linha de pobreza.²³ Essa discussão de paradigmas de política social raramente aparece no debate público sob a clivagem teórica aqui enunciada. O debate político assume outras roupagens, como sejam: a “focalização na pobreza”, “os limites” fiscais, as tendências demográficas etc. Dessas teses todas, a mais freqüente e aparentemente endossada pela grande mídia é o argumento da “explosão fiscal” – o suposto “déficit” incontrolável – oriundo da Previdência Social (RGPS).

Diante dos desafios reais, relativos à essência do sistema, qual seja a proteção social das populações em situações de risco; ou ainda dos desafios de caráter ideológicos que movem a política social pós 1988 para giros ora na linha da “mercadorização”, ora de universalização de direitos sociais – tem-se na conjuntura atual um espectro muito heterogêneo de propostas de reformas em circulação. Há três vertentes de reforma neste debate: uma conservadora, uma de gestão e uma de inclusão. A conservadora inclui a desindexação do salário mínimo, a criação do limite de idade para as aposentadorias por tempo de contribuição e a redução no teto de contribuições compulsórias no RGPS. A de gestão consiste em um vasto campo de medidas que não dependem de alteração das regras constitucionais, apenas no campo administrativo e de gestão, que podem trazer melhorias significativas em termos de atendimento e mesmo na arrecadação. Já a reforma por inclusão previdenciária tem menos destaque na mídia, mas constitui um amplo desafio para o sistema previdenciário.

6.1 Elevação do limite de idade para aposentadoria

A defesa da necessidade de elevação progressiva de um limite de idade para aposentadoria já extrapola o campo das reformas da natureza essencialmente fiscal para o campo da justificação demográfico-previdenciário.

Observe-se que nos últimos anos houve melhoria apreciável da expectativa de sobrevivência das pessoas com sessenta anos ou mais, que passou de 17,7 anos em 1999 para 20,3 em 2003. Essa tendência passada, projetada a futuro acrescentaria de três a quatro anos à sobrevivência dos idosos por década, até atingir patamar de estabilização ainda não conhecido.

Porém, a proporção dos idosos brasileiros no conjunto da população (pessoas com sessenta anos ou mais), mesmo com toda a evolução recente da expectativa de sobrevivência, ainda é muito baixa em comparação internacional – 8,4% da população total (em 2005), segundo o IBGE. Esse perfil é completamente distinto do padrão europeu atual – ao redor de 20% a 26%, ou norte-americano – ao redor 17%, sendo ainda muito baixo na comparação internacional. Segundo as últimas estimativas publicadas pelo IBGE,

23. Para uma análise de diferentes paradigmas técnicos da política social no Brasil – ver DELGADO, G. C. Discursos e políticas recentes de luta contra a pobreza no Brasil. In: BERNARD, L. et al. (Org.). *População e pobreza*. São Paulo: Loyola, 2001.

com base no Censo 2000, as proporções de idosos na população de 2005 a 2050 são as seguintes: 2005, 8,4% da população tinham mais de sessenta anos; em 2010, de acordo com a projeção do IBGE, 9,5% serão idosos; em 2020, a proporção aumenta para 12,6%; em 2030 para 16,01%; em 2040, para 19,3% e em 2050, os idosos corresponderão a 21,9% da população brasileira.

As projeções a futuro (2050) indicam uma tendência de que até lá o Brasil terá alcançado o limite inferior de proporção europeia atual.

Isto posto, uma mudança do limite de idade que se justifique em termos demográficos deve considerar o perfil etário brasileiro e sua dinâmica de longo prazo, que não muda de forma explosiva, nem abrupta, mas perfeitamente coerente com uma regra de transição de longo prazo. Com base neste padrão, poder-se-á estabelecer em 2020 ou 2025, por exemplo, uma regra de 65 anos para homens e sessenta para mulheres, como idade mínima de aposentadoria, fazendo-se do futuro ao presente uma conversão ao estilo *pro-rata-tempore*.

É possível que a tese de adaptação da idade mínima às tendências demográficas de longo prazo seja a única reforma constitucional que se admite experimentar no próximo governo.

6.2 Reforma na gestão previdenciária

O rol de medidas infraconstitucionais legais e administrativas compõem um outro campo vasto de providências e adaptações do sistema previdenciário aos princípios e objetivos constitucionais dados. O atual governo, depois da EC nº 41/2003, parece ter se filiado a essa linha de reformas, sem prejuízo da renovação periódica das Emendas Constitucionais de caráter transitório (por exemplo: DRU, CPMF); mas aparentemente sem intenção de ampliação ou restrição ao sistema de seguridade social vigente.

Essa linha de reformas compreende uma gama vasta e heterogênea de providências que tratam da melhoria dos métodos administrativos para o atendimento ao público, do combate as fraudes, da gestão fiscal, da modernização administrativa etc. Até mesmo a modificação na Lei do Fator Previdenciário, ajustando-a à regra da idade do servidor público, figuraria neste rol.

A atual direção do Ministério da Previdência concentra esforços, com algum sucesso já revelado, na melhoria do atendimento ao público, com o objetivo explícito de facilitar e atender melhor (sem filas) o público segurado. Por sua vez, conforme mencionado anteriormente, a realização oportuna e planejada do Censo dos Beneficiários, cancelou até o mês de novembro de 2006, cerca de 559,8 mil benefícios irregulares, somando os dados da primeira etapa, que convocou 2,4 milhões de beneficiários, e da segunda, que convocou 14,7 milhões. Vale ressaltar que a segunda etapa ainda está em curso, revelando comportamentos aparentemente mais austeros do público na comunicação de benefícios cessados (por exemplo, morte do beneficiário).

Mudanças importantes ainda estão em curso, relativamente à reformulação dos benefícios por incapacidade (auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez), na legislação do sistema Simples (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas); e da inclusão previdenciária de microempreendimentos com faturamento até 36 mil reais por ano – que devem facilitar a filiação previdenciária.

6.3 Reforma para inclusão previdenciária

A linha de reformas mencionada não encontra expressão política na agenda de política social atualmente em circulação. O fato de não compor agenda, ou fazê-lo de maneira residual, é possivelmente o fato mais grave e desconcertante para o futuro de proteção social no país – se observado o tamanho potencial desse problema.

O Sistema Previdenciário Brasileiro, do qual o RGPS é o pilar da seguridade social, conforme visto na seção 2, sofre desde o início dos anos 1990 de um problema grave de desfiliação, em consequência do aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho. A perda de contribuintes desde 1980 até 2003, somente estancou a partir de 2004. De acordo com dados do Censo, as proporções da PEA contribuinte em datas determinadas, revelam em 2000 um percentual de 41,8%, contra uma proporção de 55,6% em 1980, que é uma data expressiva pelo fato de corresponder ao momento final da expansão significativa do emprego formal na economia brasileira.

Também expressivo no mercado de trabalho é o peso da PEA informal – ao redor da metade – não segurada pelo RGPS ou por qualquer sistema previdenciário.

Reforçando o que foi dito na seção 2, esta realidade do mercado de trabalho brasileiro, cadente em termos de filiação previdenciária – precisa ser revertida, sob pena de condenar a população não segurada à quase completa desproteção no futuro. É verdade que uma parte dos 44,3% da PEA não segurada, é atendida pelo benefício assistencial (Benefício de Prestação Continuada a Idosos (65 anos) e Inválidos, com renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo). Mas o sistema previdenciário socorre a população em várias outras situações de risco social – doença, morte, maternidade, reclusão, assistência à família etc., que estão fora de alcance dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social. Há um terceiro grupo de pessoas muito pobres – mas que estão acima do limite atual do BPC ($\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*) que não está incluído em quaisquer dos subsistemas de proteção social de riscos, socorridos por benefícios básicos.

A reforma previdenciária que pretenda fazer a inclusão social não é um desafio apenas do sistema previdenciário. Uma parte desse desafio pode ser respondido pelo crescimento econômico – que leve a uma melhoria nos níveis de ocupação formalizada, a exemplo do que ocorreu no biênio 2004-2005. Requereria no mínimo uma década para atingir à proporção de contribuintes de 1980. Porém, há certamente um outro campo importante de mudanças infra-constitucionais, susceptíveis à formalização Previdenciária. São as mudanças de regras, alíquotas e simplificações contributivas que tragam ao sistema uma parte expressiva do chamado emprego informal – microempreendimento, trabalho doméstico, assalariados sem carteira, e desempregados involuntários etc. (principalmente o grupo sob proteção do auxílio-desemprego). Algum esforço neste sentido vem sendo perseguido pelo Ministério da Previdência, mas as mudanças no governo atual (ver mudanças recentes no Estatuto da microempresa), ainda não produziram resultados. Há uma grande variedade de relações de trabalho “informais” (conta-própria não agrícolas e não contribuintes e trabalhadores sem carteira não contribuintes, por exemplo) cujo tratamento em termos previdenciários, visando sua formalização, requer estudo mais aprofundado do mercado de trabalho.

Não cabe neste texto um comentário mais alongado sobre este assunto, pois não é este o objetivo. O que cabe ressaltar é a relevância das mudanças econômicas (crescimento) e de relações de trabalho na previdência, de sorte a elevar significativamente a cobertura do sistema em direção ao trabalho informal – uma malha difusa e até certo ponto precária de relações de trabalho, distinta do assalariamento com carteira, que é clássica do RGPS.