

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PREVIDÊNCIA SOCIAL: PERSPECTIVAS PARA UM
BRASIL EM TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA**

CINTHIA DA PENHA DE SOUZA
matrícula nº 109024175

ORIENTADORA: Prof. Beatriz Azeredo

ABRIL 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PREVIDÊNCIA SOCIAL: PERSPECTIVAS PARA UM
BRASIL EM TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA**

CINTHIA DA PENHA DE SOUZA

matrícula nº 109024175

ORIENTADORA: Prof. Beatriz Azeredo

ABRIL 2014

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

“Há homens que lutam um dia e são bons. Há outros que lutam um ano e são melhores. Há os que lutam muitos anos e são muito bons. Mas há os que lutam toda a vida, e estes são imprescindíveis” – Bertolt Brecht

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, minha mãe Maria, meu pai Waldecyr, minha irmã Beatriz e meu irmão Anselmo, por todo amor e apoio que recebi durante os 4 anos de faculdade, passei por um caminho com muitos obstáculos, mas eles me transmitiram toda a força que precisei para não desistir dos meus sonhos. Sem eles eu não conseguiria chegar até aqui, são a base sobre a qual construo minha vida.

Aos meus amigos, Fabiane e Maxwell, pela amizade e companheirismo de vários anos, e pela compreensão da minha ausência por estar fazendo a monografia. Aos amigos da faculdade, principalmente, Anna, Yasmin, Ana Tavares, Luisy e Camila, por serem fundamentais na rotina de provas, trabalhos, seminários e apresentações, além disso, me apoiaram intensamente nos momentos em que eu mais precisei.

Aos funcionários e professores do Instituto de Economia pelo apoio e, especialmente, agradeço a minha orientadora, a professora Beatriz Azeredo, e a professora Ana Amélia Camarano, que me inspiraram a realizar esta monografia.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a Deus por fazer da minha vida o que ela é hoje, e por ter me dado forças e esperanças nos momentos mais difíceis.

RESUMO

A construção sistema previdenciário brasileiro se deu em um longo processo de transformações influenciado por diretrizes políticas e econômicas. A Lei Eloy Chaves, que deu início sistema criando a primeira Caixa de Aposentadorias, as transformações das décadas de 1960 e 1970 e a Constituição de 1988, resultado de um longo debate político na Assembleia Constituinte que institucionalizou o conceito de seguridade social, são pontos importantes na análise da história da Previdência Social do Brasil, pois representaram grandes avanços, cada um à sua época.

Atualmente há um enorme debate sobre os rumos do sistema no Brasil, devido a um suposto quadro de déficits e de desequilíbrio encontrado em suas finanças, observado desde meados da década de 1990 e persistente até os dias de hoje, que pode ser analisado a partir do saldo previdenciário do fluxo de caixa do Instituto Nacional de Seguridade Social. Entretanto, pela Constituição, o financiamento da seguridade social, que inclui a previdência, deve ser feito com recursos de toda a sociedade, mediante contribuições sociais incidentes sobre diversos fatos geradores, como folha de pagamentos, lucro líquido, receitas concursos de prognósticos e receitas da União, então, considerando tudo isto, não há déficit na Previdência Social do Brasil.

Paralelamente a essa situação, o país vem passando por um processo de transição demográfica que está relacionado à redução das taxas de fecundidade e o aumento da esperança de vida. Tal processo de transição pode afetar o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, já que a tendência de envelhecimento da população geraria o aumento dos beneficiários sem o corresponde aumento dos contribuintes.

O desequilíbrio nas finanças da Previdência Social, considerando-se somente a análise das receitas das contribuições previdenciárias sobre folha de salários, e a mudança dos padrões demográficos são os dois argumentos que, basicamente, justificam a necessidades de novas reformas, e a partir deles são analisadas medidas que possam aprimorar o sistema previdenciário brasileiro.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – BREVE HISTÓRICO DA SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	10
<i>I.1 – Introdução.....</i>	<i>10</i>
<i>I.2 – Antecedentes do seguro social.....</i>	<i>10</i>
<i>I.3 – Histórico no Brasil.....</i>	<i>14</i>
I.3.1 – Do Império até a década de 1930.....	14
I.3.2 – As Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967.....	16
I.3.3 – As mudanças das décadas de 1960 e 1970.....	18
I.3.4 – A Constituição de 1988 e a introdução de um novo conceito.....	20
I.3.5 – O panorama da evolução.....	23
CAPÍTULO II – DINÂMICA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA E IMPLICAÇÕES PARA O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.....	26
<i>II.1 – Introdução.....</i>	<i>26</i>
<i>II.2 – Projeção populacional.....</i>	<i>26</i>
<i>II.3 – Fecundidade, mortalidade e nupcialidade.....</i>	<i>29</i>
<i>II.4 – População economicamente ativa.....</i>	<i>33</i>
<i>II.5 – Pirâmides etárias.....</i>	<i>34</i>
CAPÍTULO III – REFORMAS E PERSPECTIVAS.....	38
<i>III.1 – Introdução.....</i>	<i>38</i>
<i>III.2 – Conceitos básicos.....</i>	<i>38</i>
III.2.1 – Regime Geral de Previdência Social.....	39
III.2.2 – Regime Próprio de Previdência Social.....	42
III.2.3 – Regime de Previdência Complementar.....	42
<i>III.3 – Necessidade de reformas.....</i>	<i>42</i>
III.3.1 – Reformas FHC.....	43
III.3.2 – Reforma Lula.....	45
III.3.3 – Um balanço das reformas.....	46
III.3.4 – Recente mudança para os servidores públicos.....	47
<i>III.4 – Situação financeira.....</i>	<i>48</i>
III.4.1 – Saldos previdenciários do INSS.....	48
III.4.2 – O déficit é mesmo real?.....	49
III.4.2.a – Saldos operacionais do INSS.....	50
<i>IV.5 – Propostas para o aprimoramento do sistema previdenciário.....</i>	<i>52</i>
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58

ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1 – Brasil: projeção da população por grupos de idade – 2000/2060.....	27
Tabela 2 – Composição etária percentual da população brasileira e razões de dependência demográfica por década – 1980-2050.....	28
Tabela 3 – Brasil: distribuição proporcional da população de 15 anos e mais por estado conjugal segundo sexo.....	32
Tabela 4 – Brasil: idade à entrada e duração no casamento e na viuvez.....	33
Tabela 5 – Taxas médias anuais de crescimento da população brasileira total e segundo grupos etários e PEA por década – 2000-2050.....	34
Tabela 6 – Idades de aposentadoria em países selecionados.....	54
Gráfico 1 – Brasil: taxa de fecundidade total – 1980-2050.....	29
Gráfico 2 – Brasil: População (relativa) com 70 anos ou mais – 1872-2010.....	30
Gráfico 3 – Brasil: esperança de vida – 1980-2050.....	31
Gráfico 4 – Brasil: pirâmide etária de 1950.....	36
Gráfico 5 – Brasil: pirâmide etária de 1991.....	36
Gráfico 6 – Brasil: pirâmide etária projetada para 2020.....	37
Gráfico 7 – Brasil: pirâmide etária projetada para 2060.....	37
Gráfico 8 – Brasil: saldo previdenciário do INSS – 2002-20012.....	49
Gráfico 9 – Brasil: saldo operacional do INSS – 2002-20012.....	51
Quadro 1 – Evolução institucional da Previdência Social brasileira no século XX.....	24
Quadro 2 – Evolução da Previdência Social brasileira no século XX (População Abrangida).....	24
Quadro 3 – Reformas previdenciárias de FHC e Lula.....	47

INTRODUÇÃO

O surgimento do sistema de previdenciário está relacionado à mudança do pensamento sobre quem deveria arcar com certos infortúnios que quaisquer pessoas estariam suscetíveis. Inicialmente ligada às questões laborais e restrita a apenas algumas categorias, hoje a Previdência Social do Brasil representa um mecanismo de proteção do contribuinte, e sua família, com elevada taxa de cobertura, contra em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice.

A partir da década de 1980, muitos países passaram a sofrer pressões em seus sistemas previdenciários. Essas pressões decorrem das transformações econômicas e sociais, com destaque para as mudanças demográficas e as transformações estruturais do mercado de trabalho. Para o Brasil, não foi diferente, em meados da década de 1990 o desequilíbrio financeiro deixou de ser um problema potencial e passou a ser real. É importante deixar claro que a Previdência Social do Brasil está dentro do orçamento da seguridade social, entretanto, este trabalho vai tratar o déficit da maneira como o governo vem tratando. Além disso, há a chamada “ameaça demográfica” que projeta um futuro desafiador com uma população idosa extremamente numerosa. As propostas de reforma devem criar soluções para minimizar ou solucionar esse cenário problemático que envolve o sistema previdenciário brasileiro.

Esta monografia tem por objetivo apresentar um panorama de importantes questões que envolvem a Previdência Social no Brasil através da discussão do processo de transição demográfica do país e das reformas, e também expor algumas propostas do que pode ser feito para aprimorar o sistema previdenciário do país. Para isto, o presente trabalho estrutura-se em três capítulos.

O capítulo 1 apresenta o processo de construção dos sistemas de seguridade social no Brasil e no mundo. Destacando o primeiro programa público de previdência social, instituído por Otto Von Bismarck, em 1889, na Alemanha, e também o marco da organização dos sistemas de proteção, o Plano Beveridge, na primeira metade do século XX, na Inglaterra. No Brasil, são evidenciadas a Lei Eloy Chaves de 1923, que criou a primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões, as transformações promovidas nos anos 1960 e 1970 e a Constituição de 1988.

O capítulo 2 apresenta as questões demográficas brasileiras que afetam o sistema previdenciário, destacando o processo de envelhecimento progressivo com projeções que irão analisar o quadro de transição demográfica até 2060. Além do envelhecimento da população, também serão apresentados dados sobre taxa de fecundidade, nupcialidade e esperança de vida, ressaltando o enorme desafio que a previdência brasileira vai enfrentar.

E o capítulo 3 trata dos conceitos básicos sobre os regimes do sistema previdenciário brasileiro: o Regime Geral de Previdência Social, o Regime Próprio de Previdência Social e o Regime de Previdência Complementar. Apresenta as reformas já realizadas no país destacando seus aspectos positivos e negativos, e, a partir do cenário que já foi explicado no decorrer dos capítulos, levanta propostas para o que pode ser aprimorado no Regime Geral de Previdência Social. O capítulo também apresenta uma corrente que desmistifica o déficit, o que mostra o quão polêmico é o tema da previdência social no Brasil.

CAPÍTULO I – BREVE HISTÓRICO DA SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.1 – Introdução

Seguridade e previdência social são temas complexos e que envolvem uma série de discussões, sejam elas entre especialistas, a sociedade e o poder público. Neste capítulo serão apresentados os pontos mais importantes do histórico desses temas, inicialmente nos países desenvolvidos e posteriormente no Brasil. Antes, porém, é interessante definir que previdência social é um seguro, mediante contribuições prévias, idealizado para prover subsistência ao trabalhador no caso da perda de sua capacidade laborativa. E a Organização Internacional do Trabalho (OIT) associa seguridade a um sistema que cubra as pessoas, sem restrição à contribuintes ou trabalhadores, das contingências sociais.

É a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente do trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte, e também a proteção na forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos (OIT, 1984 apud VIANNA, 2002a, p.3).

A seguridade social tem seu marco no relatório Beveridge que resultou, em 1942, na criação do seguro social na Inglaterra. Antes desse marco, porém, surgiram, em diversos países e em diferentes épocas, alguns modelos que auferiram à população algum tipo de proteção social, mesmo que de forma limitada.

1.2 – Antecedentes do seguro social

Na Roma Antiga, surgiu o que podemos chamar de um sistema de aposentadoria próximo ao que encontramos na atualidade, mas era oferecido somente aos veteranos de guerra como uma forma de agradecer os anos de serviço prestado ao Império. Esses veteranos recebiam propriedades ou uma renda vitalícia, na falta da primeira, com o objetivo de prover subsistência aos mesmos.

A história inglesa apresenta um pioneirismo no que diz respeito à proteção social, contra riscos da perda de renda (relacionados à perda da capacidade laborativa) e à criação de amplos sistemas de saúde, educação e benefícios sociais, ocorrida no século XX, que seria difundido por toda a Europa. Segundo Fiori (1997), estudos mostram que há uma relação entre a formação dos Estados Absolutistas e os *enclosures*, os quais possibilitaram a mercantilização das terras que acabou por liberar a mão de obra camponesa, deixando-a mais suscetível as mazelas sociais. Em 1601, foi editada a *Poor Law Act*, que está relacionada ao processo de crescimento populacional que gerou uma expansão da pobreza na Inglaterra, além disso, a Igreja, que tinha um enorme peso na sociedade da época, pregava que era dever do Estado dar auxílio às pessoas mais pobres.

A partir daí, o Estado passa a prover alguns serviços aos indigentes, entendidos como aqueles que não eram capazes de prover sua própria subsistência. O papel do Estado era residual e de caráter repressivo, não havia o conceito de proteção social, e o indigente se tornava um cidadão de categoria inferior. Até meados do século XIX a pobreza era vista como um problema pessoal, que deveria ser resolvido pela família, comunidade e igreja, cabendo ao Estado apenas uma ação residual.

A lei previa o pagamento de um pequeno valor para desempregados que estivessem doentes ou em idade avançada, durante o reinado da Rainha Isabel I, na Inglaterra. Tal valor fez surgir a assistência paroquial aos pobres que era custeada por contribuições compulsórias denominadas *poortax*. É importante ressaltar que a Lei dos Pobres passou por diversas transformações e teve vigência por mais de um século na Inglaterra, sendo considerada relevante a influência da Igreja Católica na época, percebe que também é responsável pelos infortúnios pelos quais a população passa e pela situação em que essa vive, onde a pobreza e a degradação humana são uma constante na vida de grande parte das pessoas, o Estado deve, então, proteger a população dos riscos sociais.

Já no século XIX surgem as Caixas Econômicas que representam um avanço na maneira de pensar e planejar o futuro, com elas a população pôde guardar suas economias, fossem elas pequenas ou não, sua criação contribuiu para o conceito de previdência social. É sabido que a primeira Caixa Econômica surgiu em Hamburgo, na Alemanha, no século XIX, no ano de 1816, e o primeiro plano formal de aposentadoria de que se tem notícia foi criado em 1875 pela *American Express Company* nos Estados Unidos, empresa criada com o intuito de realizar o transporte de cargas e valores, e que hoje é empresa de cartões de crédito.

Ainda no século XIX, foi instituído na Alemanha, pelo *Chancellor Otto Von Bismarck*, o primeiro programa público de previdência social, que teve grande importância para a formação conceito de proteção social em várias partes do mundo. É interessante analisar o contexto histórico em que tal programa foi concebido. Segundo Ferreira (2007), o primeiro sistema previdenciário surgiu em 1889, mas não foi criado com a intenção de melhorar as condições de vida da população, o *Chancellor* tinha o intuito de neutralizar o movimento socialista que era visto como ameaça, conquistando o apoio da massa de trabalhadores urbanos. Desta forma foi criado um seguro que era contra a chamada “depreciação acelerada e permanente do capital humano”. Diferentemente de modelos anteriores, o sistema alemão possuía natureza compulsória e a contribuição, para prover os benefícios, era feita de forma compulsória pelas firmas e empregados, e os benefícios eram concedidos aos trabalhadores inválidos e aos que passavam dos 70 anos de idade.

Para Ferreira (2007), o mundo acompanhou o avanço do modelo alemão de forma lenta, até 1910 o único país que havia adotado parcialmente o modelo alemão era a Áustria. Havia outro modelo paralelo que fornecia renda vitalícia para idosos que possuíssem uma renda abaixo de determinado patamar (*means tested*), mas não possuía natureza contributiva, o Estado arcava com os custos via impostos gerais. Em uma ordem cronologia de adoção do modelo: Dinamarca em 1891, Nova Zelândia em 1898, e Austrália e Inglaterra em 1908.

Alguns Estados dos Estados Unidos, em 1920, também instituíram um sistema de pensões previdenciárias *means tested* para idosos, mas até 1934 nenhum deles utilizou o modelo criado na Alemanha. Em 1935, o *Social Security Act* foi promulgado pelo presidente Roosevelt no âmbito do *New Deal*, que representou um conjunto de medidas que visavam enfrentar a Grande Depressão. A partir dele foram criados importantes programas como o *Old-Age Assistance* e o *Old-Age Insurance*, ambos relacionados à renda vitalícia, o primeiro para idosos pobres, mas sem base contributiva, já o segundo, enfim, no molde alemão, porém ele foi se transformando e passou a ser *Old-Age Survivors and Disability Insurance*, mais comumente conhecida por *Social Security*, que além do benefício por idade também fornecia auxílio aos dependentes do aposentado, pensão ao viúvo no caso de morte do titular, e ainda um seguro contra o risco de incapacitação física impeditiva de trabalho.

Voltando ao marco da normatização orgânica da seguridade social, o Plano Beveridge, formalmente o *Report on Social Insurance and Allied Services*, foi formulado por Sir Willian Henry Beveridge, doutor pela Universidade de Oxford e diretor da *London School of Economics*, o relatório Beveridge foi apresentado ao parlamento inglês em 1942 e

transformado em lei em 1946. William Beveridge recomendou que o governo inglês encontrasse uma maneira de combater os grandes males da sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade. Em um contexto de Segunda Guerra Mundial, essa foi a resposta da Inglaterra para uma situação de devastação que o país estava enfrentando. De acordo com Vianna (2002b), o relatório estava fundamentado no princípio da unidade, que visava à unificação das múltiplas instâncias de gestão dos seguros sociais existentes e a homogeneização das prestações básicas, e o da universalidade, referente à cobertura de todos os indivíduos e aos escopos da proteção. De acordo com Fiori (1997), estudos mostram que o Plano Beveridge, ao legitimar o *National Health Service Act*, em 1946 fez nascer um sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica que seria financiado pelo orçamento fiscal.

O Estado de bem-estar social (*Welfare State*) é comumente relacionado à concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão, desta forma o Estado deveria garantir padrões mínimos de educação, saúde, habitação e renda a todos os cidadãos. Segundo Draibe e Henrique (1988), muitas das economias capitalistas experimentaram no pós Segunda Guerra Mundial um crescimento econômico sem precedentes, e grande expansão de programas e sistemas de bem-estar social, ocorrendo uma parceria bem-sucedida entre a política social e a política econômica. Porém, a partir de meados dos anos 1970 vários países capitalistas começaram a enfrentar crises fiscais, com aceleração inflacionária, desorganização do sistema financeiro internacional e elevadas taxas de desemprego, o que trouxe consequências para as estruturas sociais. Então, a partir da década de 1980, inicia-se um processo de reformas e reestruturação das políticas sociais em vários países.

Acerca do comprometimento dos sistemas de bem-estar social a partir das crises fiscais que ocorreram em muitos países, Vianna (2002b) define que a crise do *Welfare State* está relacionada a questões políticas e transcreve as palavras de um autor que possui grande base de estudo sobre as transformações das políticas sociais:

Com exceção de alguns casos, o quadro dominante, com respeito ao *Welfare State*, é o de uma 'paisagem congelada'. A resistência à mudança é esperada: políticas estabelecidas há muito tempo se institucionalizam e criam grupos interessados na sua perpetuação. Assim, sistemas de seguridade social não se prestam facilmente a reformas radicais, e, quando estas se realizam, tendem a ser negociadas e consensuais. A Europa Continental é o caso mais claro de impasse, enquanto a Austrália e a Escandinávia representam a mudança por meio de negociação. No outro extremo, no Chile e nos antigos países comunistas, mudanças de grande escala ocorreram contra o pano de fundo do colapso ou da destruição da estrutura organizacional existente. Entre esses dois polos estão os países que, como a Grã-

Bretanha ou os Estados Unidos, passaram por uma depreciação mais gradual, simultânea ao enfraquecimento do sindicalismo (ESPING-ANDERSEN, 1995 apud VIANNA, 2002b, p.10).

1.3 - Histórico no Brasil

A seguir será apresentado um breve histórico da previdência social no Brasil, destacando-se seus principais pontos.

I.3.1 – Do Império até a década de 1930

Em 1821, o então Reino de Portugal, Brasil e Algarves, concedeu jubilação (aposentadoria) aos mestres e professores com 30 anos de serviços, havendo ainda a possibilidade de abono de 25% para os que continuassem em atividade, sendo possível concluir que o abono de permanência é prática antiga.

Em 1835 há o decreto imperial que aprova o Plano do Montepio de Economia dos Servidores do Estado, como a primeira instituição previdenciária do país. Seus segurados eram funcionários do Ministério da Economia, onde havia uma contribuição em troca do benefício previdenciário. A partir do final do século XIX houve um crescimento do número de organizações previdenciárias ligadas aos servidores do Estado, onde o benefício era instituído para algumas categorias de trabalhadores. Em 1888, o Decreto nº 9.912-A, de 26 de março, regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios, e fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria. Já a Lei nº 3.397, de 24 de novembro do mesmo ano, criou a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

A partir de 1889 foram criados pelo governo uma série de fundos de pensão para diversas categorias profissionais. Neste ano, o Decreto nº 10.269, de 20 de julho, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional. Seguem com os mesmos princípios da inclusão de novas categorias os decretos de 1890. O Decreto nº 221, de 26 de fevereiro, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários do Estado (Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890). O Decreto nº 942-A, de 31 de outubro, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda. E a Lei nº 217, de 29 de novembro de 1892, instituiu

a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.

O Decreto nº 9.284, de 30 de dezembro de 1911, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda. O Decreto nº 9.517, de 17 de abril de 1912, criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro. A Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades, desta forma foi então aprovada a primeira lei sobre acidente do trabalho.

O ano de 1923 é um marco na história da Previdência Social no Brasil, foi nesse ano em que foi dado o pontapé inicial para o desenvolvimento do sistema previdenciário dos moldes de hoje. O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro, mais amplamente conhecido por Lei Eloy Chaves criou uma Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para cada uma das estradas de ferro privadas existentes no Brasil, sendo o benefício oferecido a todos os empregados. Segundo o documento do Ministério da Previdência (2008), a partir da lei, os ferroviários passaram a contar com uma instituição que oferecia pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. Ainda hoje, a pensão e a aposentadoria são benefícios indispensáveis para que se caracterize uma instituição previdenciária, porém, até 1923, as instituições concediam apenas um ou outro benefício. Após essa definição, no mesmo ano de 1923 criou-se o Conselho Nacional do Trabalho para coordenar as Caixas. A Lei nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926, e a Lei nº 5.485, de 30 de junho de 1928 estenderam o regime da Lei Eloy Chaves para os trabalhadores portuários e marítimos, e aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos, respectivamente.

Em 1930, já no governo Getúlio Vargas, o Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com enorme abrangência, considerando-se que um único ministério tinha uma enorme carga de questões a zelar ao cuidar desses três setores, ele também tinha obrigações sobre a Previdência Social, deveria orientar e supervisioná-la. Era também o órgão de recursos das decisões das CAPs. Ainda no mesmo ano, o Decreto nº 19.497, de 17 de dezembro aumentou a área de cobertura dos benefícios da Lei Eloy Chaves para empregados nos serviços de força, luz e bondes. A cobertura foi expandida, mas se manteve segmentado por Caixas, não foi criado um sistema único. A partir de então, houve uma demanda social de expansão dos benefícios a cada vez mais categorias dos trabalhadores da sociedade brasileira. O Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931 foi de acordo com essa demanda quando os empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo poder público também passaram integrar a lista dos

beneficiários do regime dessa lei. E em 1932, os trabalhadores nas empresas de mineração também foram incluídos.

Em 1933, o Decreto nº 22.872, de 29 de junho, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), que é considerado a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa. Getúlio promoveu uma reestruturação que acabou por substituir as CAPs pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), onde a filiação passava a ser por categorias profissionais, diferente do modelo das CAPs, que se organizavam por empresas. Também foram criados o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC), em 1933, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936, e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938.

O panorama dos anos 1930 é de um processo de construção do sistema previdenciário que acompanhou a mudança do dinamismo econômico que o país passou na época, o Brasil foi deixando aos poucos o seu passado agrário-exportador e impulsionando sua indústria, assim, mais categorias de trabalhadores urbanos ganharam seus institutos. Ainda segundo o Ministério da Previdência (2008), os institutos eram marcados pela desigualdade porque cada um possuía sua própria estrutura de benefícios e contribuições:

Os Institutos, porém, tinham uma característica bem marcante: a desigualdade, pois cada um deles possuía uma estrutura específica de benefícios e contribuições, o que criava uma grande disparidade entre os níveis qualitativos e quantitativos de proteção social (Ministério da Previdência Social, 2008, p.8).

I.3.2 –As Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967

As Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967 também tiveram suas contribuições, mesmo que limitadas, para melhora de algumas questões sociais. De acordo com Spechoto (2010), a Constituição de 1934 previa a competência da União para determinar regras de assistência social, e para os Estados-membros cabia o cuidado com saúde assistências públicas. O art. 121 definia que o custeio seria via contribuições obrigatórias, com a participação do ente público, do empregado e do empregador, e o art. 170 discorria também sobre aposentadoria. O parágrafo terceiro do art. 170 definia que “salvo os casos previstos na Constituição, serão aposentados, compulsoriamente os funcionários que atingirem 68 anos de idade”, e sobre invalidez no sexto parágrafo, onde definia que o funcionário que se

invalidasse por acidente no serviço seria aposentado com vencimentos integrais, e que seriam também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável que os inabilitassem ao serviço. Voltando ao art. 121, cabe transcrever seu o parágrafo primeiro:

§ 1.º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

- a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;
- b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador;
- c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei;
- d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;
- e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos;
- f) férias anuais remuneradas;
- g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa;
- h) assistência medica e sanitária ao trabalhador e á gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente de trabalho ou de morte;
- i) regulamentação do exercício de todas as profissões;
- j) reconhecimento das convenções coletivas de trabalho (Constituição Federal, 1934).

A Constituição de 1937, outorgada no Estado Novo, não inovou muito, porém, pode-se destacar o uso da expressão “seguro social”, e o fato de ter mencionado a instituição de seguros a velhice, invalidez e em casos de acidente de trabalho. A Constituição de 1946, por sua vez, aboliu tal expressão e enfatizou pela primeira vez a expressão “previdência social”.

Spechoto (2010) ressalta o art. 158 da Constituição de 1967, que dispõe sobre benefícios previdenciários, como salário família, proteção a gestante, proteção à velhice, invalidez, mediante contribuição. É de se notar semelhança com o art. 157 da Carta Magna anterior, ambas tratam dos temas previdência e saúde como direito do trabalho. Destaca-se o art.158:

Art. 158. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua **condição social**:

I - salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família;

II - **salário-família aos dependentes do trabalhador**;

III - proibição de diferença de salários e de critério de admissões por motivo de sexo, cor e estado civil;

IV - salário de trabalho noturno superior ao diurno;

V - integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, nos casos e condições que forem estabelecidos;

VI - duração diária do trabalho não excedente de oito horas, com intervalo para descanso, salvo casos especialmente previstos;

VII - repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;

VIII - férias anuais remuneradas;

IX - higiene e segurança do trabalho;
X - proibição de trabalho a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a estes e às mulheres;
XI - **descanso remunerado gestante**, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego e do salário;
XII - fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos comerciais e industriais;
XIII - estabilidade, com indenização ao trabalhador despedido, ou fundo de garantia equivalente;
XIV - reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;
XV - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;
XVI - **previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;**
XVII - seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;
XVIII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico ou intelectual, ou entre os profissionais respectivos;
XIX - colônias de férias e clínicas de repouso, recuperação e convalescença, mantidas pela União, conforme dispuser a lei;
XX - **aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral;**
XXI - greve, salvo o disposto no art. 157, § 7º.
§ 1º Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.
§ 2º A parte da União no custeio dos encargos a que se refere o nº XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto de contribuições de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei (Constituição Federal, 1967. Grifo meu).

I.3.3 – Mudanças das décadas de 1960 e 1970

Depois de apresentadas as Constituições, voltando à década de 1960, a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), foi a primeira medida para diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais e representa um marco porque a LOPS tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional. Ela representou uma tentativa de uniformizar as contribuições e os planos de previdência dos diversos institutos, o que só aconteceu anos mais tarde. A partir dela, a cobertura previdenciária foi estendida aos empregadores e aos trabalhadores autônomos em geral, que foram, a partir de então, incluídos como segurados. Seu art. 1º definia que:

Art. 1º. A Previdência Social organizada na forma desta Lei tem por fim assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde e concorram para o seu bem-estar (Lei nº 3.807, 1960).

A LOPS também foi uma tentativa de solucionar problemas antigos que vinham sendo enfrentados, como a disparidade entre os níveis qualitativos e quantitativos de proteção social, ela unificou a legislação, aplicável aos Institutos, além disso, foi imposta a filiação

obrigatória decorrente do mero exercício de atividade remunerada. Porém a unificação da gestão só seria implementada com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. A partir desta data houve inserção de novas categorias no sistema, como o trabalhador rural (1969), o empregado doméstico (1972) e o trabalhador temporário (1974), dentre outras categorias, ademais formam integrados novos benefícios como, por exemplo, o salário-maternidade.

Desde a Lei Eloy Chaves é possível constatar que os benefícios estavam restritos aos trabalhadores urbanos, há de se considerar o jogo de interesses políticos dos grandes proprietários de terra, desde áreas mais urbanas e centrais até os rincões do país. Uma sociedade arraigada no coronelismo e comandada por séculos pelas elites agrárias “esqueceu” de proteger seu trabalhador rural por muitos anos. Porém, a partir da década de 1960 essa situação começou a mudar. O governo de João Goulart estabeleceu as reformas de base, começando pela reforma agrária, e em 1963, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, regulando as relações de trabalho no campo, que até então estiveram à margem da legislação trabalhista.

Também em 1963 foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), e em 1969 foi criado Plano Básico de Previdência Social Rural para os trabalhadores rurais da agroindústria canavieira. A partir da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971 foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que substituiu o Plano Básico de Previdência Social Rural, concedendo ao trabalhador rural os benefícios de aposentadorias por velhice e invalidez, pensão por morte, auxílio-funeral, serviços de saúde e serviço social. Na época a aposentadoria correspondia a apenas 50% do salário mínimo.

De acordo com Ministério da Previdência (2008), com o passar dos anos o tema “previdência social” foi ganhando maior relevância no cenário nacional de políticas públicas, e, a partir de então, ocorreram importantes modificações no que diz respeito ao plano administrativo do sistema previdenciário. Nesse contexto, em 1971 foi criada a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), e, em 1974, foi instalado o Ministério da Previdência e Assistência Social, resultado da separação entre as atribuições do antigo Ministério do Trabalho e da Previdência e Assistência Social.

A Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977 organizou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), orientado, coordenado e controlado pelo

Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável “pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados e das entidades a ele vinculadas (Ministério da Previdência, 2014)”. Essa foi uma mudança de caráter organizacional, pois o SINPAS representa um projeto de integração entre diversos segmentos que estavam sob a atuação do Estado e que eram relacionados à proteção social, como o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), órgão destinado aos serviços de assistência médica, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), que era responsável pela administração financeira e patrimonial, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) responsável por prestar assistência ao menor, a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), que prestava assistência ao idoso, deficientes físicos e excluídos, a Central de Medicamentos (CEME), ligada a assistência farmacêutica. Ademais temos as já mencionadas Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), responsável pelo pagamento dos benefícios.

I.3.4 – A Constituição de 1988 e a introdução de um novo conceito

A Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, foi o resultado de um longo debate político na Assembleia Constituinte, e institucionalizou no Brasil o conceito de seguridade social. De acordo com Boschetti (2003), isto representou uma nova e ampliada maneira de implementar e articular políticas que já existiam no Brasil desde o início do século XX, integrando três setores essenciais: saúde, previdência e assistência social. O sistema da seguridade social, porém, foi regulamentado em 24 de julho de 1991, com a aprovação da Lei nº. 8.212, que trata da organização da seguridade social e institui o seu plano de custeio, e também com a edição da Lei nº 8.213, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social.

O art. 194 do capítulo sobre seguridade social da Constituição Federal apresenta os princípios que deveriam orientar a operacionalização da seguridade social no Brasil. Segundo Boschetti (2003), tais princípios constitucionais, apesar de genéricos, norteavam a direção a ser tomada pela seguridade social, e deveriam provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente. Além disso, as ações deveriam passar de fragmentadas para integradas. O art. 194 define a seguridade social e elenca seus objetivos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - **universalidade** da cobertura e do atendimento;

II - **uniformidade e equivalência** dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - **seletividade e distributividade** na prestação dos benefícios e serviços;

IV - **irredutibilidade** do valor dos benefícios;

V - **equidade** na forma de participação no custeio;

VI - **diversidade** da base de financiamento;

VII - **caráter democrático e descentralizado** da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Constituição Federal, 1988. Grifo meu).

Na seção da Previdência Social da Carta magna há dois artigos, 201 e 202, entretanto vale destacar o primeiro, pois faz referência ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). É importante expor quais são os grupos passíveis de direitos beneficiários citados no artigo, são eles: os doentes, os inválidos, os idosos, a gestante, o trabalhador que está desempregado involuntariamente, os dependentes dos segurados falecidos, de baixa renda, de reclusos. Cabe destacar que, apesar da Constituição ser de 1988, a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 modificou todo o artigo, tal fato demonstra a complexidade do sistema que envolve a seguridade social. A emenda será abordada detalhadamente no capítulo 3, entretanto, é necessário citar que ela representa um contexto em que houve uma maior preocupação com as contas do sistema previdenciário, e de alterações no perfil sócio demográfico do cidadão brasileiro, temas que serão abordados posteriormente. Esse contexto fez com que se passasse a exigir uma idade mínima para a aposentadoria.

O financiamento da seguridade social é tratado no art. 195, a Emenda nº 20 implementou disposições como a busca pela preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. A Constituição também instituiu a Contribuição Social sobre o Lucro das empresas (CSSL). Segue abaixo um trecho do art. 195 com suas principais disposições:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de

previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de **orçamento da seguridade social** será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. [...] (Constituição Federal, 1988. Grifo meu).

A capacidade de a Previdência Social financiar os novos direitos estabelecidos foi uma questão amplamente discutida após a aprovação da Constituição. Nesse contexto, em 1991, foi instituída a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), entretanto cabe ressaltar que em 1982 foi criado o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) destinado a custear investimentos de caráter assistencial, e que foi substituído pelo COFINS. Em 24 de julho de 1991 foram sancionadas as Leis nº 8.212 e nº 8.213. A primeira, dispendo sobre a organização da seguridade social, instituída o Plano de Custeio; a segunda dispunha sobre os Planos de Benefícios. As leis estabeleceriam mudanças para o trabalhador rural e para os valores mínimos e máximos do benefício, entre outras:

- a) os riscos cobertos pela previdência, bem como os valores mínimos e máximos dos benefícios concedidos, passam a ser iguais para todos os contribuintes do sistema, desaparecendo assim as desigualdades decorrentes do plano anterior, que discriminava a população urbana da rural;
- b) a concessão de pensão também ao homem em caso de morte da esposa segurada (já previsto na Constituição, mas só regulamentada nesta lei);
- c) introdução da aposentadoria proporcional à mulher (*idem*);
- d) redução da idade, para concessão de aposentadoria por velhice, do trabalhador rural do sexo masculino de 65 anos para 60 anos (*idem*);
- e) concessão de aposentadoria por velhice à mulher trabalhadora rural aos 55 anos (*idem*);
- f) extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário-família, que não se aplica ao trabalhador doméstico e ao segurado trabalhador avulso (OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997, p. 10).

A década de 1990 também foi marcada por transformações institucionais, em 1990 foi extinto o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabelecido o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), no mesmo ano foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mediante a fusão do IAPAS com o INPS. Foi apenas por um breve período que previdência e trabalho permaneceram incorporados em um único ministério, já que em 1992 o MTPS desmembra-se em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social (MPS), e o último passa a incorporar o INSS.

Em 1993 foi promulgada a Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), que definia a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, como sendo uma política de seguridade social não contributiva. Foi criada a Política Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e regulamentado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos, independente de contribuição. Já em 1995, a função de assistência social volta à esfera do Ministério da Previdência, agora novamente denominado Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), porém, em 2003 foi criado Ministério da Assistência Social, destacando esta atividade do agora, novamente, Ministério da Previdência Social (MPS).

No final da década de 1990, a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, instituiu o fator previdenciário, onde, além do tempo de contribuição, a expectativa de sobrevida e a idade do beneficiário no momento da aposentadoria passaram a influenciar na definição do salário-benefício. Assim como a Emenda Constitucional nº 20, o fator previdenciário também será tratado no capítulo 3, pois ambos estão no contexto das reformas previdenciárias.

I.3.5. O panorama da evolução

Os quadros 1 e 2, apresentadas abaixo, são uma representação concisa da evolução institucional da proteção social no Brasil durante o século XX:

Quadro 1- Evolução institucional da Previdência Social brasileira no século XX

Décadas	Características	Evento
20	Vinculação por empresa	Lei Eloy Chaves; Criação das CAPs
30	Vinculação por categoria profissional	Início da fusão das CAPs; Criação dos IAPs
60	Unificação Institucional	Criação da LOPS; Criação do INPS; Criação do Estatuto do Trabalhador Rural
70	Universalização	Criação do PRORURAL; Criação do MPAS; Criação do SINPAS
80	Constituição de 1988	Adoção do conceito de seguridade social; Equiparação dos benefícios urbanos e rurais; Diversificação da base de financiamento: inclusão do lucro e faturamento; Conceito integrado de seguridade; Piso unificado igual a um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais

Fonte: Elaboração própria com base em OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997, p. 13.

Quadro 2 - Evolução da Previdência Social brasileira no século XX (População Abrangida)

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

Fonte: OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997, p. 13.

Depois de apresentado o processo de construção do sistema previdenciário, é importante destacar sua importância em relação à proteção dos trabalhadores atualmente. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do total de 86,6 milhões pessoas com idades entre 16 e 59 anos em 2012, 61,8 milhões estavam protegidas pela Previdência Social. Esse fato representa uma cobertura de 71,4%, significando que de cada 10 trabalhadores, sete estavam protegidos. No período de 1992 a 2002, o percentual de protegidos entre 16 e 59 anos diminuiu, passou de 66,4% para 61,7%. No entanto, entre 2002 e 2012, os números mostram a reversão dessa tendência, com uma melhora significativa no nível de cobertura, que passou de 61,7% para 71,4%, considerado o melhor resultado registrado para este indicador.

CAPÍTULO II – DINÂMICA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA E IMPLICAÇÕES PARA O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

II.1 – Introdução

Segundo dados IBGE, na década de 80 os brasileiros viviam em média 62 anos de idade, em 2011 a expectativa de vida aumentou em quase 20%. A expectativa de vida dos brasileiros nascidos em 2013 é 74,8 anos, sendo 71,3 anos para os homens e 78,5 anos para as mulheres, a tendência é que o brasileiro passe a viver mais três meses a cada ano. Com a tendência ao aumento da expectativa de vida da população, as pessoas acabam ficando na inatividade remunerada por mais tempo. Esta é uma questão que gera intensos debates acerca do futuro da Previdência Social, a redução da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida, gera a perspectiva de afetar suas finanças.

Neste capítulo serão analisados fatores como o ritmo de crescimento populacional, a taxa de mortalidade e nupcialidade, todos eles compõem a dinâmica da população brasileira e influenciam o sistema previdenciário, já que a população em idade ativa é considerada como potencial contribuinte e a população idosa, potencial beneficiária. Para isto, será utilizada como base a publicação do Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA), de 2007, denominada “Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas”, onde Camarano e Kanso apresentam as questões demográficas ligadas à previdência.

II.2 – Projeção populacional

O sistema previdenciário é um pacto entre gerações, assim, os trabalhadores ativos pagam o benefício dos inativos. Quanto mais jovens pagando, melhor para alimentar o mecanismo do sistema. Entretanto, o equilíbrio seria afetado caso não houvesse uma relação de proporcionalidade entre os que pagam e os que recebem. O envelhecimento da população mundial é um fato que gera implicações para os sistemas previdenciários ao redor do mundo. Com o gradual aumento da expectativa de vida, o número de brasileiros acima de 65 anos deve praticamente quadruplicar até 2060, segundo projeção baseada no Censo de 2010,

divulgada pelo IBGE. A população com essa faixa etária deve passar de 14,9 milhões (7,4% do total), em 2013, para 58,4 milhões (26,7% do total), em 2060.

A população brasileira viveu, entre 1950-1970, o seu período de maiores taxas de crescimento, que girou em torno de 3%, segundo dados do IPEA. A partir de então, o país passou, e passa, por um processo contínuo de queda de sua taxa de crescimento populacional, chegando a 1,6% durante a década de 1990, e alcançando 0,9% entre 2012-2013. Segundo o IBGE, em 2013 o Brasil possuía uma população de 201,03 milhões, ou seja, 1,79 milhão a mais do que no ano de 2012. Ao mesmo tempo em que cresce menos, a população brasileira passa a envelhecer, a tabela abaixo mostra que a população do grupo etário 60-64 foi de 4.513.522 em 2000, e, segundo a projeção, atingirá a marca 15.139.410 pessoas em 2060.

Tabela 1- Brasil: projeção da população por grupos de idade – 2000-2060

Grupo Etário	Real		Projetado	
	2000	2010	2030	2060
Total	173.448.346	195.497.797	223.126.917	218.173.888
0-4	17.314.510	15.816.957	12.388.311	8.935.080
5-9	17.273.758	16.916.587	13.060.538	9.422.407
10-14	17.518.796	17.200.577	13.808.096	9.975.265
15-19	18.097.555	17.172.257	14.656.646	10.585.085
20-24	16.346.745	17.319.107	15.640.863	11.187.812
25-29	14.468.665	17.797.553	16.652.108	11.692.041
30-34	13.436.025	16.025.477	16.824.134	12.184.747
35-39	12.497.963	14.135.911	16.691.976	12.785.474
40-44	10.779.160	13.050.164	16.732.938	13.417.981
45-49	8.928.759	12.014.841	17.033.914	14.102.602
50-54	7.105.097	10.195.824	15.100.814	14.849.297
55-59	5.445.582	8.250.688	12.994.816	15.485.087
60-64	4.513.522	6.348.447	11.553.270	15.139.410
65-69	3.493.661	4.621.978	10.062.488	14.270.191
70-74	2.696.950	3.535.046	7.842.140	13.193.419
75-79	1.759.132	2.418.507	5.550.102	11.836.481
80-84	994.067	1.540.149	3.459.893	8.625.639
85-89	493.932	743.640	1.811.290	5.461.797
90+	284.467	394.087	1.262.580	5.024.073

Fonte: Elaboração própria com base na projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060, do IBGE.

Para Giambiagi e Tafner (2011) as razões de dependência demográfica são uma forma de expressar o tamanho relativo dos grupos idosos no total da população, elas irão expressar a

proporção de um conjunto demográfico específico no total de indivíduos com idades entre 15 e 59 anos. A tabela 2 apresenta a composição percentual da população e diversas razões de dependência demográfica. Os autores destacam que a razão entre a população de inativos (60 anos ou mais) e a população ativa (15 a 59 anos) é comumente utilizada em estudos previdenciários. O inverso dessa razão fornece o número médio de indivíduos ativos para cada inativo e acaba fornecendo uma ideia sobre o esforço da geração ativa no custeio previdenciário. Giambiagi e Tafner ainda definem as pessoas mais idosas, com 80 anos ou mais, como “superidosos”.

A tabela mostra que a população de idosos (60 anos ou mais) será superior à de crianças e jovens (0 a 14 anos) a partir da década de 2030, e os “superidosos” apresentam contínuo crescimento, elevando-se dos atuais 1,4% para 6,4%, em 2050. Além disso, em 2050 haverá menos de dois ativos para financiamento de cada inativo, em contraposição aos atuais 6,5. Para os “superidosos” a redução é muito mais expressiva, enquanto em 1980 havia 112 ativos para financiá-los, em 2050 serão apenas 9 ativos.

Tabela 2- Composição etária percentual da população brasileira e razões de dependência demográfica por década – 1980-2050

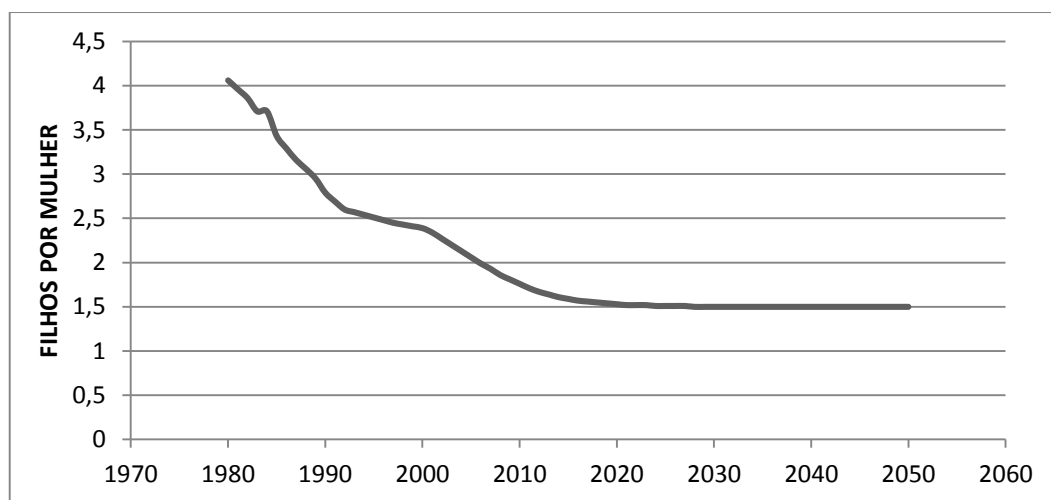
Década	0 a 14 anos (A) (%)	15 a 59 anos (B) (%)	60 anos ou mais (C) (%)	80 anos ou mais (D) (%)	Inv. Razão dep. demográfica idosos 1/(C/B)	Inv. Razão dep. demográfica "superidosos" 1/(D/B)
1980	38,24	55,69	6,07	0,5	9,17	111,72
1990	35,33	57,92	6,75	0,63	8,58	92,37
2000	29,78	62,1	8,12	0,93	7,64	67,02
2010	25,58	64,44	9,98	1,37	6,46	46,94
2020	20,07	66,26	13,67	1,93	4,85	34,27
2030	16,99	64,31	18,7	2,73	3,44	23,54
2040	14,88	61,36	23,76	4,3	2,58	14,27
2050	13,15	57,1	29,75	6,39	1,92	8,94

Fonte: GIAMBIAGI; TAFNER, 2011, p. 127.

II.3 – Fecundidade, mortalidade e nupcialidade

O declínio da taxa de crescimento da população está diretamente ligado à redução acentuada da taxa de fecundidade, a qual estima o número médio de filhos que uma mulher teria até o fim de seu período reprodutivo. O gráfico 1 apresenta dados do IBGE que ratificam essa tendência de queda da taxa de fecundidade no Brasil.

Gráfico 1- **Brasil: taxa de fecundidade total – 1980-2050**



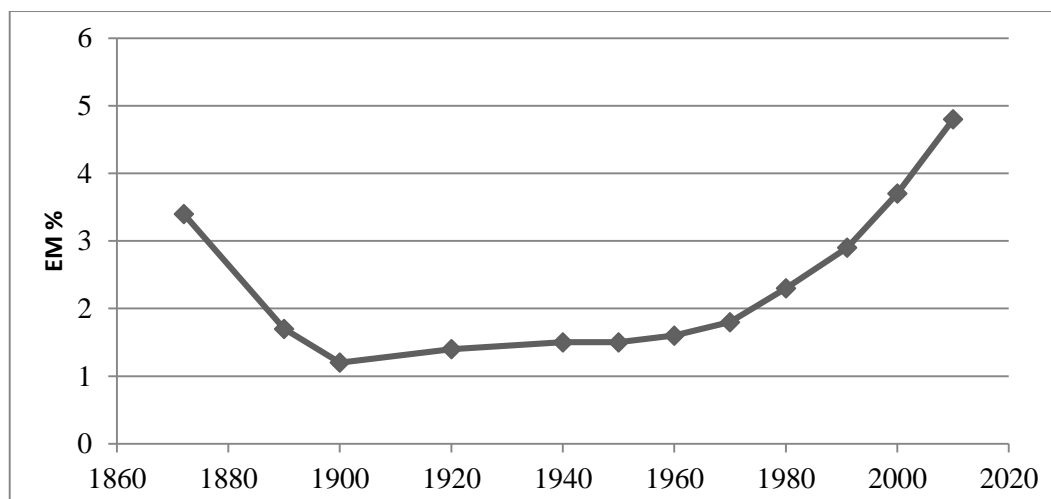
Fonte: Elaboração própria com base na projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050 (revisão 2008), do IBGE.

A taxa de fecundidade total (TFT), que mede o número médio de filhos nascidos vivos que uma mulher teria ao fim do seu período reprodutivo, que foi de 4,06 filhos por mulher em 1980 poderá chegar a apenas 1,5 em 2050. A fecundidade é a principal componente demográfica relacionada com a estrutura etária da população. Assim, populações jovens normalmente estão associadas à alta fecundidade, enquanto uma estrutura populacional envelhecida é associada com níveis de fecundidade mais baixos. Em 2013, a taxa de fecundidade total para o Brasil foi de 1,64 filho por mulher.

O envelhecimento populacional é ocasionado, sobretudo, pela queda da fecundidade, que leva a uma redução na proporção da população jovem e a um consequente aumento na proporção da população idosa. Isso resulta num processo conhecido como envelhecimento pela base. A redução da mortalidade infantil acarreta um rejuvenescimento da população, dada uma sobrevivência maior das crianças. Por outro lado, a diminuição da mortalidade nas idades mais avançadas contribui para que esse segmento populacional, que passou a ser mais representativo no total da população, sobreviva por períodos mais longos, resultando no envelhecimento pelo topo. Este altera a composição etária dentro do próprio grupo, ou seja, a população idosa também envelheceu (CAMARANO; KANSO; MELLO, 2004 apud CAMARANO; KANSO, 2007, p. 99).

O gráfico 2 foi construído a partir de dados do IBGE sobre população por grupos de idade, que mostram que a população brasileira com 70 anos ou mais passou de 1,5% do total da população presente e residente em 1950, para 4,8% em 2010.

Gráfico 2- Brasil: População (relativa) com 70 anos ou mais – 1872-2010



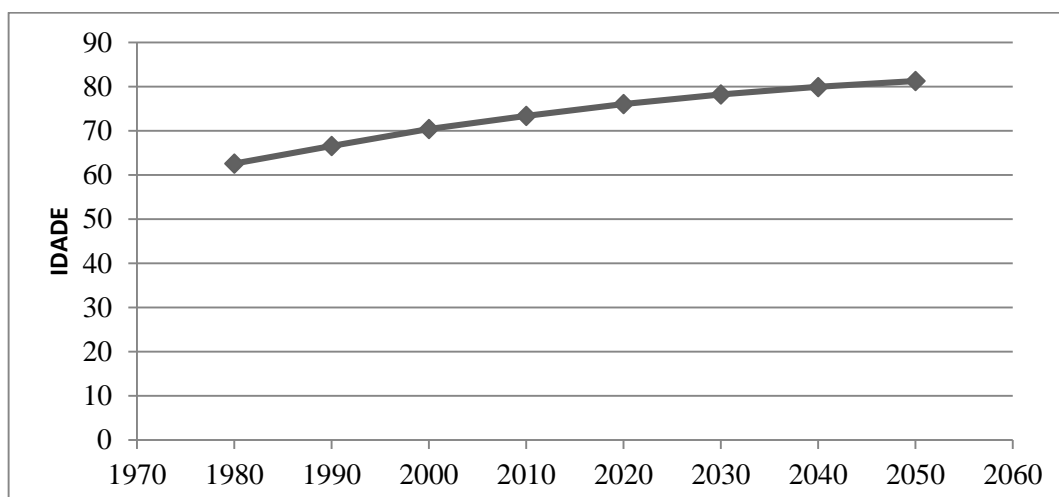
Fonte: Elaboração própria com base na população por grupos de idade (população presente e residente) 1872-2010, do IBGE.

O envelhecimento da população é resultado da manutenção das taxas de crescimento da população de idosos em um patamar mais elevado que o da população jovem. Assim, como o crescimento da população idosa, a redução da taxa de fecundidade faz com que haja uma preocupação em relação ao futuro do sistema previdenciário e seu financiamento, já que os jovens que trabalham e contribuem são os que sustentam os benefícios dos aposentados.

Ao mesmo tempo em que a taxa de fecundidade está em um movimento de queda gradual, a esperança de vida dos brasileiros mostra que o tempo de cobertura da Previdência tende a crescer. Para a medição dos níveis de mortalidade utiliza-se a esperança de vida ao nascer, que representa o número médio de anos que um indivíduo viverá a partir do nascimento, levando em consideração o nível e estrutura de mortalidade por idade observados em uma população.

De acordo com a projeção feita em 2008 pelo IBGE, em 1980 a esperança de vida da população brasileira era em média 62,6 anos, já a projeção para 2050 é de que a esperança de vida chegue aos 81,29 anos, como mostra o gráfico 3. O avanço da escolaridade, do sistema de saúde e das redes de saneamento básico foi fundamental para esse aumento. Em resumo, o aumento da expectativa de vida, motivado pela queda na taxa de mortalidade, foi acompanhado por queda na taxa de fecundidade.

Gráfico 3- **Brasil: esperança de vida – 1980-2050**



Fonte: Elaboração própria com base na projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050 (revisão 2008), do IBGE.

A expectativa de vida vem aumentando e o contingente de pessoas que possuem mais de 60 também. Serão 30% da população em 2050. Mais gente vivendo por mais tempo representa também o aumento das despesas da Previdência Social do Brasil. A “matemática da longevidade” desafia o caixa da Previdência Social, já que viver mais representa um aumento no tempo do recebimento do benefício, e mais beneficiários irão receber aposentadoria por mais tempo.

Pereira (2009) relaciona a transição demográfica às mudanças culturais das sociedades:

A transição demográfica é resultado não apenas dos fatores que afetam a mortalidade e a natalidade. Ela decorre também de mudanças estruturais mais sutis, na forma como as pessoas se relacionam socialmente, como elas se organizam para produzir, onde elas decidem residir, quais os valores culturais que elas incorporam, enfim, variáveis que estão na esfera das micro decisões individuais, que mudam lentamente e sobre as quais os governos têm influência restrita. Essas mudanças, no contexto de uma sociedade que se torna mais rica, mais urbana, mais integrada econômica e socialmente com o resto do mundo, tendem a estimular as mulheres e homens a preferirem ter menos filhos. Ou seja, há que se esperar a ocorrência da transição demográfica e o envelhecimento da população de um país como consequência do processo de desenvolvimento econômico e social (PEREIRA, 2009, p. 112).

A nupcialidade também é uma variável importante para as finanças do sistema previdenciário, ela afeta e é afetada pela reprodução populacional, influencia os arranjos familiares e impacta diretamente em um dos importantes benefícios do sistema de seguridade social: as pensões por morte. A nupcialidade é diretamente afetada por mudanças sociais, econômicas e culturais de uma sociedade. Pela ótica das modificações do papel social da mulher, é possível observar uma mudança no padrão dessa variável. Como exemplo, há a

entrada maciça da mesma no mercado de trabalho, desta forma, com o passar dos anos, a mulher pode sentir maior liberdade para decidir as diretrizes de sua própria vida, podendo optar por não se casar sem sofrer tanto com o julgamento das pessoas, já que, antigamente uma mulher que não se casava era vista com estranheza pela sociedade. Segundo Camarano e Kanso (2007), *status* como divorciado, separado, em união consensual ou ainda casar novamente perante a lei, o que antigamente só era permitido em caso de viuvez, são mudanças nos padrões comportamentais da população.

A tabela 3 abaixo apresenta dados fornecidos pelos Censos Demográficos de 1980 e 2000, onde são apresentadas as proporções da população brasileira em diferentes estados conjugais: casado (que inclui os números de união consensual); solteiro; separado, desquitado e divorciado; e viúvo.

Tabela 3- Brasil: distribuição proporcional da população de 15 anos e mais por estado conjugal segundo sexo

	1980			2000		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Casado	58,83	56,90	57,85	58,28	54,96	56,57
Solteiro	37,89	31,54	34,67	33,71	26,13	29,81
Sep./desq./div.	1,50	3,47	2,50	6,03	10,65	8,41
Viúvo	1,78	8,09	4,98	1,98	8,26	5,21
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CAMARANO; KANSO, 2007, p. 122.

A partir destes dados é possível observar que a proporção de casados se manteve quase a mesma no decorrer dos 20 anos analisados, apenas com um pequeno decréscimo, de 57,85%, em 1980, para 56,57%, em 2000. Já o número de solteiros apresentou ligeira queda, principalmente entre as mulheres, entre 1980 e 2000 a proporção de mulheres solteiras passou de 31,54% para 26,13%. Em contrapartida, a proporção de pessoas que se declararam separadas, desquitadas ou divorciadas mais que triplicou, passando de 2,5% para 8,4%. O número de pessoas viúvas se manteve estável, mas é importante considerar que a proporção de mulheres viúvas se mantém maior que a de homens, e pode-se relacionar a tal fato os valores culturais, onde a mulher, por exemplo, tem a tendência a não se casar novamente.

A partir da tabela 4, elaborada com dados dos Censos Demográficos de 1890, 1991 e 2000 e também do Ministério da Saúde, é possível relacionar os dados de nupcialidade na demanda por pensões por morte.

Tabela 4- **Brasil: idade à entrada e duração no casamento e na viuvez**

	1980		1991		2000	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Entrada						
Casamento	25,07	22,31	25,53	22,50	25,70	22,64
Viuvez	71,16	63,58	71,41	64,25	72,78	64,92
Duração (anos)						
Casamento	34,98	32,48	35,37	32,95	34,97	32,44
Viuvez	1,56	8,43	1,41	8,32	1,71	8,05
Vida	59,27	65,62	63,51	71,53	67,05	74,71

Fonte: CAMARANO; KANSO, 2007, p. 127.

Camarano e Kanso (2007) definem que, culturalmente, as mulheres tendem a se casar mais cedo que os homens porque se casam com homens mais velhos. Essa tendência é observada durante os anos do Censo, a diferença entre os sexos passou de 2,7 anos em 1980 para 3,1 anos em 2000. A viuvez acontece mais tardiamente com o passar dos anos, desta forma, com tal fato e o aumento de separações (já analisado na tabela 3), há uma pequena queda no tempo em que as mulheres passam na condição de viúvas, assim essas ficarão menor tempo recebendo do benefício de pensão por morte. Outra tendência que pode ser analisada pela tabela é a de que as mulheres ficam viúvas antes dos homens, passando mais tempo nessa condição e, por isto, vão passar mais tempo recebendo a pensão por morte.

II.4 – População economicamente ativa

A dinâmica da população economicamente ativa (PEA), que representa a população que está inserida no mercado de trabalho ou que está procurando se inserir nele, tem papel importante para a Previdência Social. Ainda de acordo com Camarano e Kanso (2007), considerando-se uma situação de baixo crescimento demográfico, para que a PEA cresça é possível pensar em um estímulo à entrada mais cedo ou na saída mais tarde, ou em ambos, porém as mudanças observáveis no mercado de trabalho convergem para uma situação diferente desta. Há uma tendência cada vez maior à busca de qualificação profissional, e isso demanda cada vez mais tempo de estudos para suprir a alta necessidade de mão de obra qualificada, levando a uma situação em que cada vez se entra mais tarde na PEA. Entretanto, é plausível pensar em adiar a saída da PEA em uma conjuntura de avanços na medicina e maior acesso aos serviços de saúde. Segundo as autoras, isso significa não apenas alterar a idade mínima à aposentadoria, mas, também, melhorar as perspectivas de inserção profissional dos trabalhadores idosos.

Outro fato importante é o crescimento do número de pessoas que se aposentam e continuam trabalhando (já que a lei brasileira o permite), mas ainda existe muito preconceito tanto por parte do trabalhador aposentado quanto por parte do empregador. As autoras ressaltam que as dificuldades de manter o idoso no mercado de trabalho advêm tanto do lado do empregador quanto do empregado. No primeiro caso, isso inclui, entre outros fatores, percepções negativas a respeito da capacidade dos trabalhadores idosos de se adaptarem às mudanças tecnológicas e organizacionais e os custos crescentes com a idade, independentemente da produtividade de um idoso. Do lado dos empregados, estes podem sentir o seu capital humano depreciado, por não receberem ajuda nem incentivo para treinamentos e atualizações.

Giambiagi e Tafner (2011) analisam a partir da tabela 5 abaixo, baseada em projeção do IBGE, que apesar da população ativa (indivíduos com idade entre 15 e 59) já estar com taxas de crescimento declinantes, a taxa de crescimento da PEA, ainda que também declinante, é superior à primeira, e isso se dá principalmente por conta da crescente participação da mão de obra feminina. Entretanto a PEA é inferior às taxas de crescimento dos segmentos idosos da população (60 anos ou mais e 65 anos ou mais) e mais inferior ainda à taxa de crescimento dos idosos com 80 anos ou mais.

Tabela 5- Taxas médias anuais de crescimento da população brasileira total e segundo grupos etários e PEA por década – 2000-2050

Década	Grupos etários				Total da população	PEA
	15 a 59 anos	60 anos ou mais	65 anos ou mais	80 anos ou mais		
2000-2010	1,59	3,32	3,53	5,27	1,16	3,02
2010-2020	0,98	3,92	3,78	4,21	0,68	2,23
2020-2030	0,14	3,63	4,2	3,97	0,44	1,26
2030-2040	-0,35	2,55	2,91	4,77	0,12	0,64
2040-2050	-0,89	2,1	2,44	3,85	-0,17	0,13

Fonte: GIAMBIAGI; TAFNER, 2011, p. 124.

II.5 – Pirâmides etárias

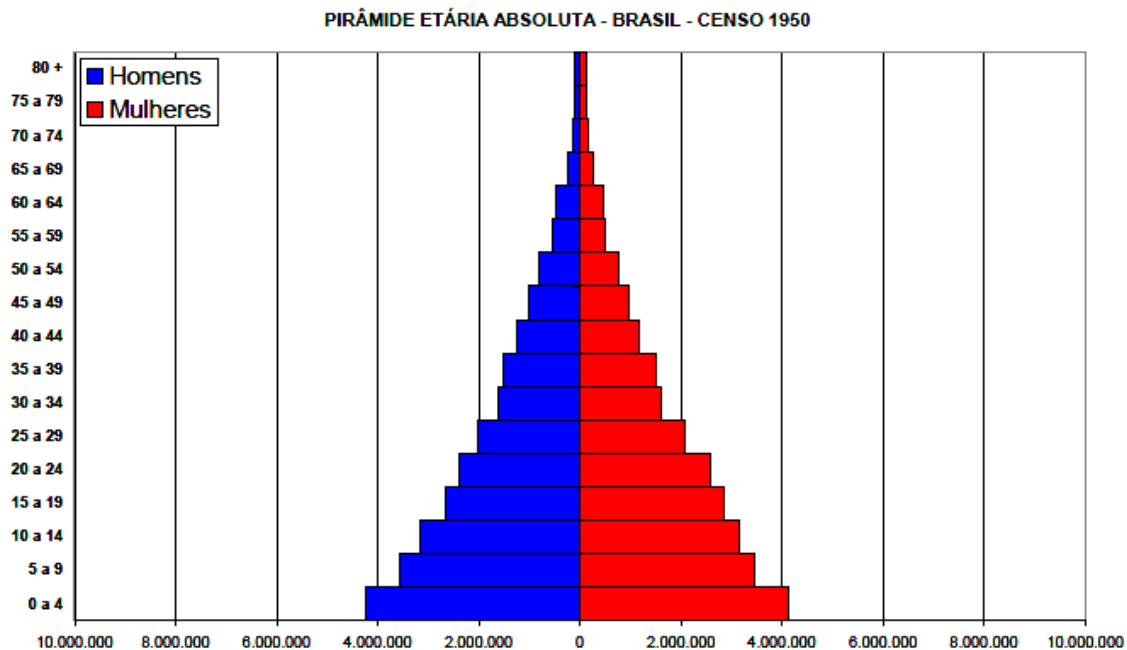
Depois dos itens analisados no capítulo, como mortalidade, fecundidade e nupcialidade, é possível interpretar as pirâmides etárias, gráficos que mostra a distribuição de diferentes faixas etárias em uma população que representam o sexo e a idade. O resultado das alterações demográficas já apresentadas foi uma mudança acentuada na pirâmide etária

brasileira e um aumento expressivo da participação do grupo idoso no total da população, com redução correspondente da participação dos segmentos mais jovens.

Os gráficos abaixo foram elaborados pelo IBGE, dos Censos Demográficos de 1950 e 1991 e da Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060. Para o IBGE, o Brasil ainda apresenta uma maioria de população jovem, e com grandes índices de jovens no mercado de trabalho, porém o envelhecimento populacional é um fato, e a Previdência deve se preparar para isso. O país já está abaixo do nível de reposição, ou seja, a população tenderá a decrescer nas próximas gerações, isso exigirá novas políticas públicas.

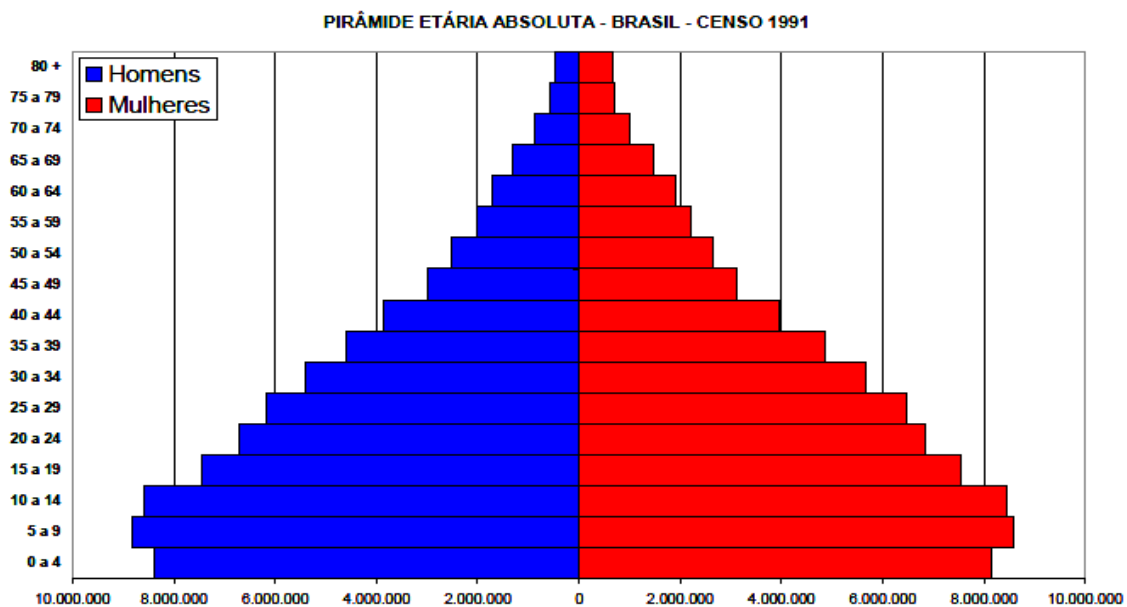
Os gráficos 4, 5, 6 e 7 apresentam pirâmides etárias do Brasil, ao analisá-los é possível perceber que a pirâmide etária perde progressivamente o formato triangular (típica de países jovens) para assumir um formato trapezoidal. A primeira pirâmide, de 1950, tem a base larga e o topo estreito, já a pirâmide de 1991 apresenta uma população extremamente maior, entretanto sua estrutura se assemelha bastante à anterior, salvo que o grupo etário de “0 a 4” anos é menor que o dos dois grupos subsequentes, o de “5 a 9” e de “10 a 14”, já indicando uma redução proporcional do número de nascimentos, quando comparado à pirâmide anterior. As projeções de 2020 e 2060 já apresentam as características de envelhecimento da população brasileira, com três novas faixas etárias: “80 a 84”, “85 e 89” e “90+”. A proporção de crianças já se mostra mais reduzida, seguindo a tendência de redução da fecundidade. A pirâmide da projeção para 2060 mostra um quadro desafiador para as contas do sistema previdenciário, um país com uma grande população idosa e elevada esperança de vida.

Gráfico 4- Brasil: pirâmide etária de 1950



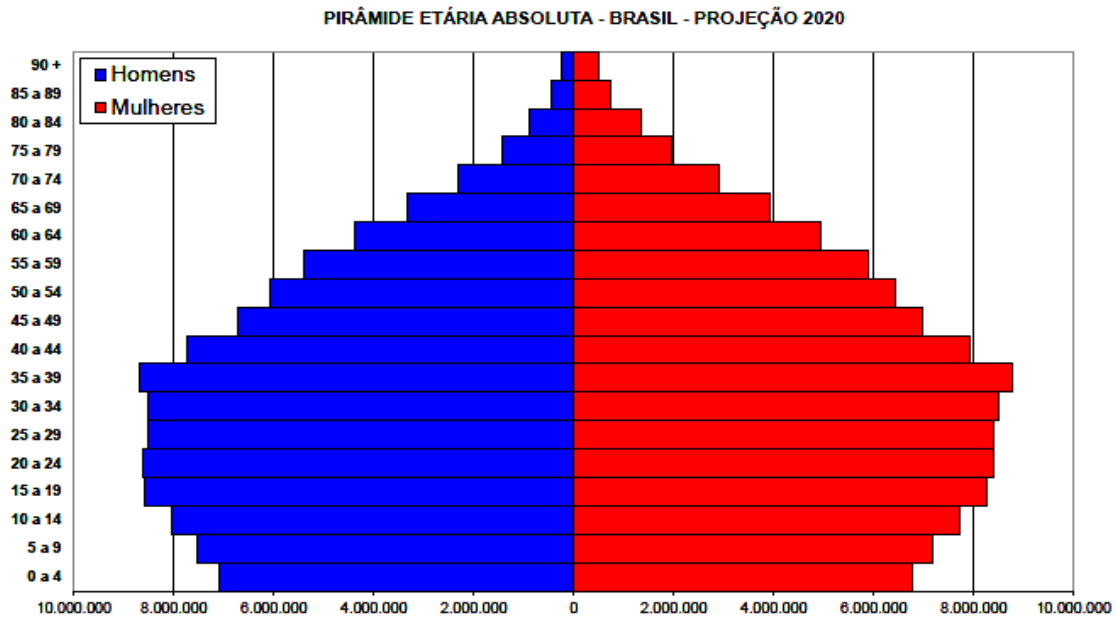
Fonte: IBGE, Censo Demográfico - 1950

Gráfico 5- Brasil: pirâmide etária de 1991



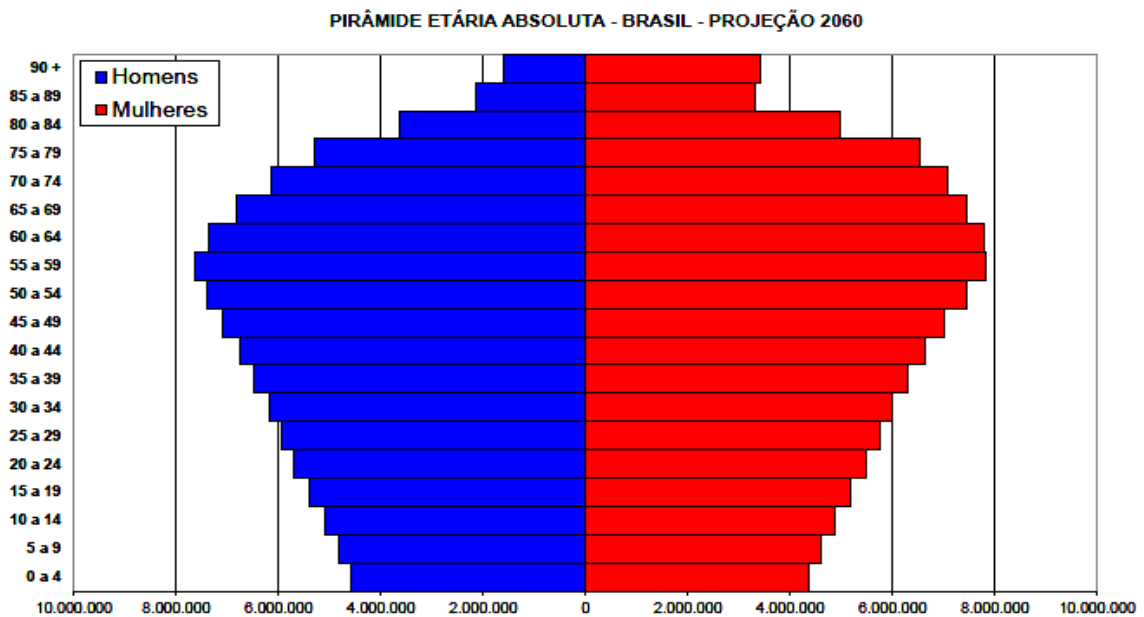
Fonte: IBGE, Censo Demográfico - 1991

Gráfico 6- Brasil: pirâmide etária projetada para 2020



Fonte: IBGE, com base na projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060

Gráfico 7- Brasil: pirâmide etária projetada para 2060



Fonte: IBGE, com base na projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060

CAPÍTULO III – REFORMAS E PERSPECTIVAS

III.1 – Introdução

Depois de analisados o histórico da seguridade e da Previdência Social e os aspectos demográficos que projetam uma população brasileira cada vez mais idosa, este capítulo apresentará as reformas previdenciárias já realizadas no Brasil, em 1998 e 2003. Ambas estão no contexto das muitas reformas previdenciárias que ocorreram nos mais diversos países a partir do final do século XX. Na América latina esse processo teve início na década de 1980 e, a partir de então, mais de uma dezena de países passou por reformas de seus sistemas. O processo foi iniciado com o Chile, em 1981, e teve seu auge na década de 1990, mas se estendeu para os anos 2000, a exemplo do Brasil (TAFNER, 2012).

Também será apresentado um panorama do que ainda precisa ser modificado, referente às questões que as reformas realizadas não conseguiram solucionar, segundo a corrente conservadora, que acredita em um sistema deficitário. Ainda será apresentada a corrente que discorda de tal fato.

É importante salientar que existem dois regimes que definem a forma como se arrecadam os recursos que irão financiar os benefícios previdenciários, um é baseado no princípio da capitalização e outro no da repartição. No regime de capitalização, o trabalhador contribuinte tem uma conta individual e, com base nela e na expectativa de sobrevida, o benefício que esse contribuinte irá receber futuramente é calculado, desta forma, esse regime não possibilita transferência inter ou intrageracionais, e, a princípio, não seria possível um desequilíbrio atuarial. É válido ressaltar que existem outros riscos para o regime de capitalização, como o de um ajuste inflacionário. O segundo regime é o de repartição, esse é o que rege o sistema brasileiro, nele a contribuição dos ativos financia o pagamento dos inativos (VARSANO; MORA, 2007), como já dito anteriormente, funciona como um “pacto entre gerações”.

III.2 – Conceitos básicos

Para uma melhor compreensão deste capítulo, faz-se necessária a definição de alguns termos e conceitos para que, desta forma, a análise a ser feita não seja prejudicada.

De acordo com seu próprio Ministério, a Previdência Social é definida como um seguro que garante a renda do contribuinte e de sua família, em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. Oferece benefícios que garantem tranquilidade quanto ao presente e em relação ao futuro, assegurando um rendimento. Para ter essa proteção, é necessário se inscrever e contribuir todos os meses. Atualmente está subdividido em três diferentes regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, e o Regime de Previdência Complementar. A seguir, serão apresentadas as principais características destes regimes.

III.2.1 – Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem suas políticas elaboradas pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal a ele vinculada. O valor do benefício pago por este regime tem o piso de 1 salário mínimo, como estabelece a Constituição, e atualmente possui o teto de R\$ 4.390,24. Este Regime possui caráter contributivo e de filiação obrigatória. Dentre os contribuintes, encontram-se os empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos, contribuintes individuais e trabalhadores rurais (Ministério da Previdência, 2014).

O RGPS prevê o pagamento, de responsabilidade do INSS, de quatro tipos de aposentadoria, duas modalidades de pensão e cinco outros benefícios, são eles:

- i. **Aposentadoria por idade:** ‘é o benefício concedido ao segurado da Previdência Social que atingir a idade considerada risco social. Têm direito ao benefício os trabalhadores urbanos do sexo masculino a partir dos 65 anos e do sexo feminino a partir dos 60 anos de idade. Os trabalhadores rurais podem pedir aposentadoria por idade com cinco anos a menos: a partir dos 60 anos, homens, e a partir dos 55 anos, mulheres (Ministério da Previdência, 2014)’.
- ii. **Aposentadoria por invalidez:** “é o benefício concedido aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados pela perícia médica da Previdência Social incapacitados para exercer suas atividades ou outro tipo de serviço que lhes garanta o

- sustento. Não tem direito à aposentadoria por invalidez quem, ao se filiar à Previdência Social, já tiver doença ou lesão que geraria o benefício, a não ser quando a incapacidade resultar no agravamento da enfermidade” (Ministério da Previdência, 2014)”.
- iii. **Aposentadoria por tempo de contribuição:** “aposentadoria por tempo de contribuição pode ser integral ou proporcional. Para ter direito à aposentadoria integral, o trabalhador homem deve comprovar pelo menos 35 anos de contribuição e a trabalhadora mulher, 30 anos. Para requerer a aposentadoria proporcional, o trabalhador tem que combinar dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima (Ministério da Previdência, 2014)”.
 - iv. **Aposentadoria especial:** “benefício concedido ao segurado que tenha trabalhado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física. Para ter direito à aposentadoria especial, o trabalhador deverá comprovar, além do tempo de trabalho, efetiva exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais pelo período exigido para a concessão do benefício (15, 20 ou 25 anos) (Ministério da Previdência, 2014)”.
 - v. **Auxílio acidente:** “é o benefício pago ao trabalhador que sofre um acidente e fica com sequelas que reduzem sua capacidade de trabalho. É concedido para segurados que recebiam auxílio-doença. Têm direito ao auxílio-acidente o trabalhador empregado, o trabalhador avulso e o segurador especial. O empregado doméstico, o contribuinte individual e o facultativo não recebem o benefício. Para concessão do auxílio-acidente não é exigido tempo mínimo de contribuição, mas o trabalhador deve ter qualidade de segurado e comprovar a impossibilidade de continuar desempenhando suas atividades, por meio de exame da perícia médica da Previdência Social (Ministério da Previdência, 2014)”.
 - vi. **Auxílio doença:** “é o benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. No caso dos trabalhadores com carteira assinada, os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador, exceto o doméstico, e a Previdência Social paga a partir do 16º dia de afastamento do trabalho. Para os demais segurados inclusive o doméstico, a Previdência paga o auxílio desde o início da incapacidade e enquanto a mesma perdurar (Ministério da Previdência, 2014)”.
 - vii. **Auxílio reclusão:** “é um benefício devido aos dependentes do segurado recolhido à prisão, durante o período em que estiver preso sob regime fechado ou semiaberto. Não cabe concessão de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que estiver em

- livramento condicional ou cumprindo pena em regime aberto (Ministério da Previdência, 2014)”.
- viii. **Pensão por morte:** “benefício pago à família do trabalhador quando ele morre. Para concessão de pensão por morte, não há tempo mínimo de contribuição, mas é necessário que o óbito tenha ocorrido enquanto o trabalhador tinha qualidade de segurado. Se o óbito ocorrer após a perda da qualidade de segurado, os dependentes terão direito a pensão desde que o trabalhador tenha cumprido, até o dia da morte, os requisitos para obtenção de aposentadoria pela Previdência Social ou que fique reconhecido o direito à aposentadoria por invalidez (Ministério da Previdência, 2014)”.
- ix. **Pensão especial aos Portadores da Síndrome da Talidomida:** “o benefício é devido ao portador de deformidade física decorrente do uso da Talidomida, independentemente da época de sua utilização. Assim, é garantido o direito à Pensão Especial (Espécie 56) aos portadores da Síndrome da Talidomida nascidos a partir de 1º de janeiro de 1957, data do início da comercialização da droga denominada ‘Talidomida’ (Amida Nfálica do Ácido Glutâmico) (Ministério da Previdência, 2014)”.
- x. **Salário Família:** “é o benefício pago aos segurados empregados, exceto os domésticos, e aos trabalhadores avulsos com salário mensal de até R\$ 915,05, para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos de idade ou inválidos de qualquer idade. Para a concessão do salário-família, a Previdência Social não exige tempo mínimo de contribuição (Ministério da Previdência, 2014)”.
- xi. **Salário maternidade:** “o salário-maternidade é devido às seguradas empregadas, trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas, contribuintes individuais, facultativas e seguradas especiais, por ocasião do parto, inclusive o natimorto, aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. Considera-se parto o nascimento ocorrido a partir da 23ª semana de gestação, inclusive em caso de natimorto (Ministério da Previdência, 2014)”.

Além deste conjunto de benefícios, o INSS paga o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) LOAS, que é um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único da Assistência Social e de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cuja operacionalização do reconhecimento do direito é do INSS e assegurado por lei, que permite o acesso de idosos e pessoas com deficiência às condições mínimas de uma vida digna. O idoso deve comprovar que possui 65 anos de idade

ou mais, que não recebe nenhum benefício previdenciário, ou de outro regime de previdência e que a renda mensal familiar *per capita* seja inferior a 1/4 do salário mínimo vigente. O BPC se diferencia por não ser contributivo (Ministério da Previdência, 2014).

III.2.2 – Regime Próprio de Previdência Social

O regime de previdência dos servidores públicos, o chamado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem suas políticas elaboradas e executadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS). É compulsório para o servidor público do ente federativo que o tenha instituído, com teto e subtetos definidos pela Emenda Constitucional nº 41 de 2003. Excluem-se deste grupo os empregados das empresas públicas, os agentes políticos, servidores temporários e detentores de cargos de confiança, todos filiados obrigatórios ao Regime Geral. A aposentadoria compulsória é concedida aos 70 anos para homens e mulheres e a aposentadoria por tempo de contribuição aos 35 anos para homens e 30 anos para mulheres (Ministério da Previdência, 2014).

III.2.3 – Regime de Previdência Complementar

A previdência complementar é voluntária, proporciona ao trabalhador um seguro previdenciário adicional, conforme sua necessidade e vontade. É uma aposentadoria contratada para garantir uma renda extra ao trabalhador ou a seu beneficiário. Os valores dos benefícios são aplicados pela entidade gestora, com base em cálculos atuariais. O cidadão paga todo mês uma quantia de acordo com a sua disponibilidade, e o saldo acumulado poderá ser resgatado integralmente ou recebido mensalmente, como uma pensão ou aposentadoria tradicional. Vale ressaltar que há um incentivo fiscal no Imposto de Renda para quem possui esse tipo de previdência (Ministério da Previdência, 2014).

III.3 – Necessidade de reformas

Segundo Tafner (2012), os regimes de repartição são maioria ao redor do mundo e estão relacionados ao contexto histórico em que os sistemas previdenciários foram criados, portanto, transformações na dinâmica e estrutura da população fazem com que os sistemas precisem ser revisados. Uma geração que tenha muitas pessoas contribuindo acabará por exigir uma geração sucessora seja igualmente numerosa, porém, se essa for numericamente inferior, acabará por demandar que os ganhos de produtividade da nova geração sejam

elevados o suficiente para arcar com os gastos da anterior. Além das questões demográficas, existem questões do mercado de trabalho, como o nível de informalidade, e o de absorção da população em idade ativa.

III.3.1 – Reformas FHC

De acordo com Giambiagi (2000), a situação atuarial da Previdência Social do Brasil já era vista com preocupação muitos anos antes de se estabelecer, de fato, uma reforma. Porém o desequilíbrio financeiro foi apenas potencial por décadas, fazendo com que os Governos postergassem medidas específicas para a questão. Mas a partir de meados da década de 1990 o desequilíbrio atuarial se tornou um problema real, de caixa, foi então que o Poder Executivo agiu para minimizar o desajuste que ameaçava se agravar.

O autor ainda apresenta dados do Ministério da Previdência que mostram que o gasto com aposentadorias, pensões e outros benefícios passou de 2,5 % para 5,9 % do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1988 e 1998. Ele ainda define as causas para que o gasto tenha mais que dobrado em relação ao PIB nesse período de uma década:

- i. Regras benevolentes de aposentadoria, que acabaram por permitir que parcela dos trabalhadores se aposentasse cedo;
- ii. Mudanças introduzidas pela Carta Magna de 1988, que agravaram essa benevolência;
- iii. O baixo crescimento econômico, que o autor chama “efeito-denominador”, destacando-se o período de 1990/1992 e 1998/1999, sendo o último um fenômeno compensado pelo impacto do aumento da inflação sobre o valor real dos benefícios.

Nos dois governos FHC (1995-1998 e 1999-2002) foram aprovadas duas reformas importantes do regime previdenciário. Giambiagi (2007) ainda ressalta as dificuldades encontradas para a aprovação pelo Congresso da proposta de emenda constitucional (PEC) que representaria a primeira reforma do Governo. Ela foi apresentada ao Congresso em 1995, entretanto, foi aprovada somente em 1998, e, de acordo com o autor, foi à votação em última instância em um contexto de fuga de capitais, sua aprovação, portanto, representava uma oportunidade de demonstrar o comprometimento do país com as reformas, para reconquistar a confiança do mercado.

Almeida (2003) destaca os pontos mais importantes da EC nº 20 de 1998. Sobre Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do INSS, o enfoque foi de “substituição do conceito de ‘tempo de serviço’ pelo de ‘tempo de contribuição’ e a supressão, do texto constitucional, da regra de cálculo do valor dos benefícios. (ALMEIDA, 2003, p. 4)”

Segundo Almeida, o primeiro ponto destacado faz referência a uma necessidade de se imprimir o caráter contributivo ao regime. Já, de acordo com Giambiagi (2007), a supressão da regra de cálculo do texto constitucional, segundo a qual somente poderiam ser tomadas as últimas 36 contribuições mensais, devidamente corrigidas, além de só expressar efetivamente uma vantagem com futura mudança na legislação. Isto representava uma maior facilidade para futuras modificações na fórmula do cálculo, haja vista que uma modificação de lei requer uma maioria simples no Congresso, enquanto uma modificação constitucional representa um processo mais complexo, sendo necessária a discussão e votação em cada uma das duas casas do Congresso, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, 3/5 dos votos dos membros de cada uma delas.

No caso dos servidores públicos, o que mais se destacou foi o estabelecimento de limites de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição (ex-tempo de serviço), sendo fixados em 55 anos, para as mulheres, e em 60 anos, para os homens. Porém, a regra seria válida para novos entrantes, aqueles que estivessem ingressando no mercado de trabalho após da EC. Entretanto, para Giambiagi (2007), essa medida não gerou impactos imediatos, sendo considerada irrelevante no curto e médio prazo, pois seus efeitos só seriam notados 30 ou 40 anos depois, quando os novos entrantes se aposentassem. O autor cita outra mudança da EC para os servidores públicos, o cumprimento de um tempo adicional de 20% aplicado sobre o tempo que faltava, como analisado no trecho abaixo:

O único elemento com consequências concretas, mesmo assim modestas, foi o ‘pedágio’ de 20% do tempo remanescente para a conquista do direito de aposentadoria para os funcionários públicos na ativa. Isso significava que indivíduos que, por exemplo, precisassem de 35 anos de contribuição e que tivessem contribuído por 30 anos, teriam de contribuir não por mais cinco e sim por mais seis anos, o que, por definição, só teria maiores efeitos para aqueles que estivessem mais distantes da aposentadoria (GIAMBIAGI, 2007, p. 100).

Depois da EC nº 20 de 1998, foram promulgadas algumas leis acerca do gerenciamento e financiamento do sistema previdenciário, o que alguns autores consideram como a segunda reforma previdenciária. No segundo governo FHC (1999/2002) as transformações continuaram de forma a complementar as mudanças de seu primeiro governo. Em 26 de novembro de 1999 foi promulgada a Lei 9.876, mais comumente chamada de “lei

do fator previdenciário” que modificou o método do cálculo do benefício, que passou a ser resultado da multiplicação entre a média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994 e o chamado “fator previdenciário”, que depende de quatro elementos: alíquota de contribuição, idade do trabalhador, tempo de contribuição à Previdência Social e expectativa de sobrevida do segurado (conforme tabela do IBGE).

Segundo Varsano e Mora (2007), a criação do fator retardou a entrada para a inatividade dos contribuintes que solicitavam o benefício por tempo de contribuição, porém não eliminou os desajustes atuariais, pois ele não prevê um financiamento para os benefícios de risco; a alíquota utilizada é superior à alíquota efetivamente paga; as margens de tempo para mulheres e professores utilizadas no cálculo são fictícias; e, além disso, a expectativa de vida é uma média da população como um todo, não havendo distinção por grupo. Para Giambiagi (2007), a eficácia do fator fica comprometida no nível em que ele só incidiu mais específica e pesadamente sobre os contribuintes que tivessem uma idade particularmente precoce ao ganhar o direito de se aposentar.

III.3.2 – Reforma Lula

Diferentemente do governo FHC, o governo Lula (2003-2010) fez uma reforma mais pautada nos servidores públicos. Boschetti (2003) reforça que após eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o discurso sobre a “necessidade” de uma reforma na previdência do setor público foi retomado com grande apelo. Com sua força política, o presidente conseguiu que a PEC nº40/03 fosse aprovada em cerca de oito meses, se transformando na EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Giambiagi (2007) define que os pontos mais importantes da reforma Lula foram:

- i) taxaço dos servidores inativos, em 11% da parcela do valor que excede um mínimo de isenço – como no caso da tabela do Imposto de Renda – e que foi definido que seria igual ao teto de contribuição do INSS;
- ii) adoço imediata da idade mínima para todos os funcionários da ativa – e não apenas para novos entrantes – de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens;
- iii) aumento do teto de contribuição do INSS (GIAMBIAGI, 2007, p. 101).

A reforma foi em direção a uma homogeneização entre as regras do RGPS e o regime dos servidores públicos. O teto do RGPS teve uma elevação real de R\$1.869,34 para R\$ 2.400,00. A reforma envolveu também a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005

que complementou a EC n° 41, flexibilizando algumas regras de transição. De acordo com o MPS, a EC n° 47 acrescentou à regra de transição a permissão da aposentadoria “integral” para quem, na soma de idade e tempo de contribuição, possuísse 85 anos (mulheres) ou 95 anos (homens), e ainda quem ingressou no serviço público antes de dezembro de 1998 pode aposentar-se antes da idade 55/60, porém, sofrendo um desconto de 5% do valor da aposentadoria por ano de antecipação.

O aumento do teto de contribuição do INSS gerou uma melhora no caixa do governo, a curto e médio prazo. Porém, em longo prazo isso não gera um efeito positivo, já que o INSS irá ter um dispêndio maior com as aposentadorias mais altas, e o “efeito líquido” desses dois elementos, segundo o autor, é negativo em termos atuariais. A taxa de 11% sobre o excedente de um teto de benefício dos servidores faz aumentar, imediatamente, a arrecadação, assim como o aumento do tempo de contribuição adia a obrigatoriedade de concessão de benefícios, em alguns casos, por alguns anos, tem efeito positivo no caixa da Previdência (GIAMBIAGI, 2007).

III.3.3 – Um balanço das reformas

Giambiagi (2007) analisa o resultado de todo esse processo de reformas. Para o autor, na reforma FHC os já aposentados não foram afetados, e os únicos atingidos foram os futuros aposentados por tempo de contribuição, uma vez que as pensões e as aposentadorias por invalidez e por idade não sofrem a incidência do fator previdenciário. Além desses, os que mais atingidos foram os que se aposentavam com 48 ou 49 anos, porém, levando-se em conta que a aposentadoria está relacionada à perda de capacidade laboral, Giambiagi considera essa mudança justa. Assim, a reforma afetou uma minoria dos futuros aposentados do INSS.

A reforma Lula gerou para as pessoas já aposentadas a taxa de 11%, que recaiu sobre a minoria (de altos salários) de uma minoria (dos servidores públicos). Para os ativos, a mudança relevante foi a determinação de uma idade mínima. Os já aposentados pelo INSS não foram afetados, e os futuros também não, exceto pela elevação do teto, que os beneficiou. O quadro abaixo mostra que as reformas afetaram um contingente pequeno das pessoas.

Quadro 3- Reformas previdenciárias de FHC e Lula

Grupos específicos		Reforma FHC	Reforma Lula
Ativos	Funcionários públicos	“Pedágio” de 20% sobre tempo remanescente para aposentadoria por tempo de contribuição. Idades mínimas para novos entrantes.	Vigência imediata de idade mínima.
	Futuros aposentados por idade (INSS)	Não foram afetados.	Não foram afetados.
	Futuros aposentados por tempo de contribuição em idades extremamente precoces (INSS)	Foram drasticamente afetados pelo “fator previdenciário”.	Não foram afetados.
	Futuros aposentados por tempo de contribuição em idades normais (INSS)	Foram moderadamente afetados pelo “fator previdenciário”.	Não foram afetados.
Inativos	Serviço público	Não foram afetados.	Só foi afetado o grupo que na época ganhava acima de R\$2.400 com a taxação de 11% do excedente a esse valor.
	INSS	Não foram afetados.	Não foram afetados.

Fonte: GIAMBIAGI, 2007, p. 104.

III.3.4 – Recente mudança para os servidores públicos

A Lei nº 12.618 de 30 de abril de 2012 promoveu uma mudança no regime de previdência dos servidores federais, criando o Funpresp (Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais), órgão responsável pela criação de fundos de previdência complementar para os novos servidores federais, dando fim à garantia de aposentadoria integral a servidores que recebam acima do teto do RGPS, atualmente de R\$ 4.390,24. Para ganhar acima desse valor, será preciso aderir à previdência complementar. É importante destacar que essa lei já estava no âmbito das novas modificações sugeridas para a Previdência Social do Brasil. Desta forma, o foco das propostas se volta para o INSS.

III.4 – Situação financeira

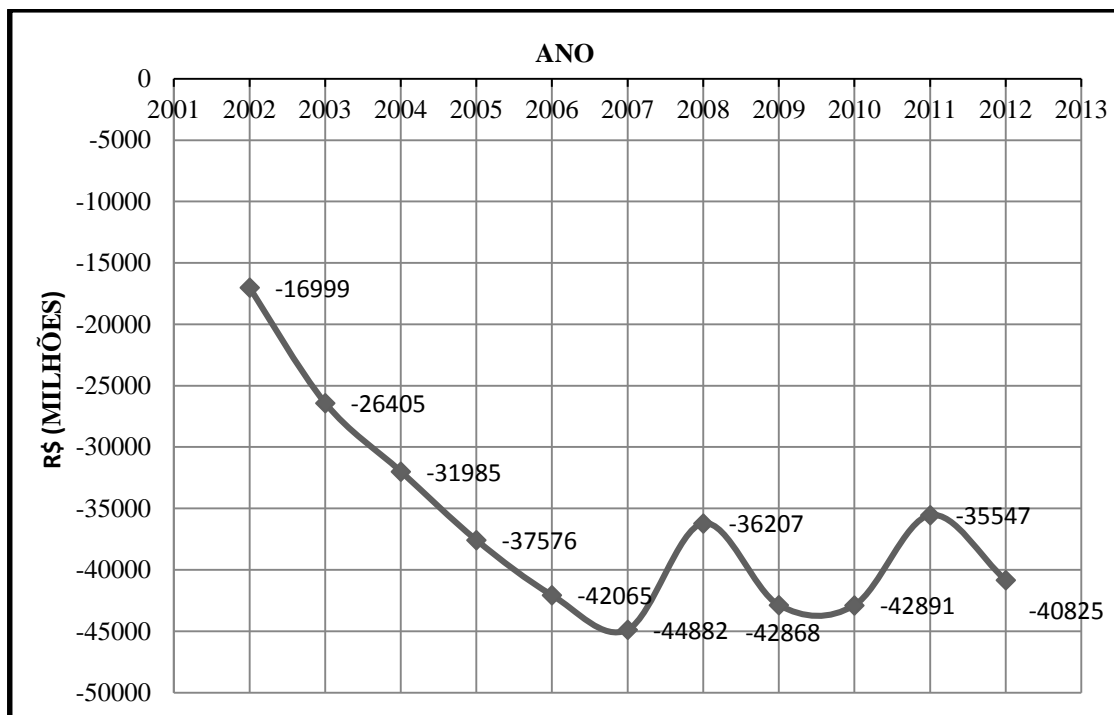
A seguir serão apresentadas as principais questões que envolvem o saldo das contas do INSS.

III.4.1 – Saldos previdenciários do INSS

O Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) apresenta dados utilizados para avaliar a evolução da Previdência Social, tais como suas receitas e despesas, o número de contribuintes, o fluxo e o estoque dos benefícios e a cobertura previdenciária, entre outros. Nele está disponível o fluxo de caixa do INSS, onde há um item chamado “Saldo Previdenciário”, que representa o valor da diferença entre a arrecadação líquida e benefícios previdenciários, segundo a metodologia do MPS. A partir dele foi construído o gráfico 8, que apresenta os saldos previdenciários de 2002 até 2012. O gráfico mostra o déficit no saldo, que passou de -R\$ 16 bilhões em 2002 para -R\$ 40 bilhões em 2012, porém o déficit parou de aumentar em 2007, e, a partir de então, tem oscilado.

O último AEPS disponibilizado pelo MPS mostra que, em 2012, o valor total dos recebimentos do caixa do INSS atingiu R\$ 396,7 bilhões, o que correspondeu a um aumento de 12,8% em relação ao ano de 2011. A relação entre a arrecadação líquida e o PIB foi de 6,3%, e a relação entre os pagamentos com benefícios do RGPS e o PIB foi de 7,2%. O saldo previdenciário foi negativo em R\$ 40,8 bilhões, o que correspondeu a um aumento do déficit de 14,8%, quando comparado com o ano anterior. A diferença foi negativa entre o valor da arrecadação líquida e o total de benefícios em R\$ 71,4 bilhões, 15,7% maior que o déficit observado em 2011.

Gráfico 8- **Brasil: saldo previdenciário do INSS – 2002-2012**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do fluxo de caixa INSS, no período de 2002 até 2012.

III.4.2 – O déficit é mesmo real?

Tudo o que foi apresentado até agora vai de acordo com a chamada corrente conservadora ou ortodoxa, formada pelos que entendem que o funcionamento financeiro da Previdência Social deve ser de forma sustentável, em moldes neoliberais, onde caberia ao Estado apenas as funções de administração e, em caso extremo, de suporte financeiro ao sistema. Entretanto, existe uma corrente que diverge desse modo de pensar, definindo que o sistema previdenciário não pode ser analisado isoladamente, pois faz parte do sistema de seguridade social. Se tomado o total de arrecadação desse sistema e o cotejado com o total de gastos, ao invés de déficits, há superávits.

Segundo esta corrente, o saldo seria mais positivo caso fosse respeitada a Constituição, e os recursos não fossem subtraídos do sistema de seguridade através da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que é um mecanismo que permite ao governo desvincular até 20% das receitas das contribuições sociais, excetuando as previdenciárias, para o orçamento fiscal. A DRU passou a ter esse nome apenas em 2000, mas foi criada em 1994, no governo FHC, ano de implantação do Plano Real, como Fundo Social de Emergência. Virou Fundo de Estabilização Fiscal até 1999, e então DRU, estando atualmente prorrogada até 2015.

Marques (2003) e Gentil (2004) desmistificam o déficit previdenciário:

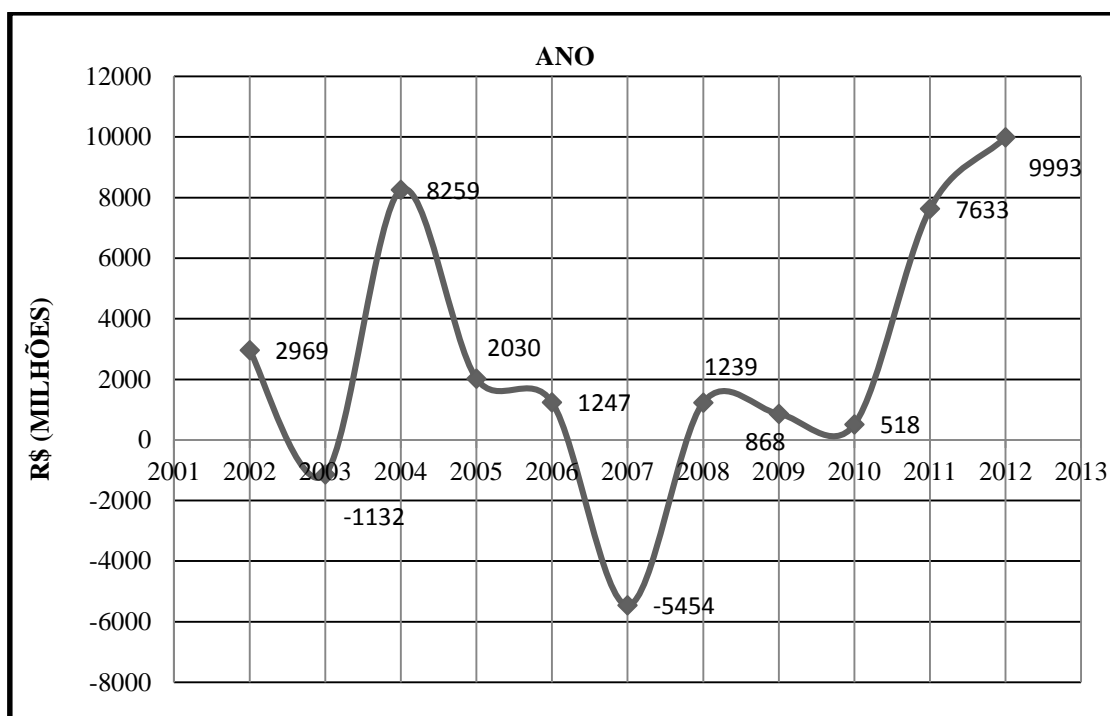
Considerando esse conceito de proteção social (o da Constituição de 1988), não seria apropriado calcular isoladamente as contas da previdência social, tal como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. [...] seu resultado negativo é reflexo, antes de tudo, do desempenho da economia brasileira que, se voltasse a crescer e a gerar emprego no mercado formal de trabalho, superaria rapidamente sua situação de déficit. Essa argumentação não desconsidera, entretanto, que, em termos contábeis, seja apurado o resultado da previdência social. O que se estranha é o fato de o governo federal nunca se preocupar em contabilizar e divulgar para toda a sociedade o resultado do conjunto da seguridade social. Em 1999, por exemplo, ano em que a reforma foi aprovada e a previdência registrava um déficit equivalente a 1% do PIB, a seguridade social apresentava um superávit de R\$ 16,3 bilhões, correspondendo a 1,7% do PIB. Em 2001, adotando-se o mesmo critério, o superávit da seguridade social aumentou para R\$ 32,1 bilhões, cerca de 2,6% do PIB (MARQUES, 2003, p. 117 apud SILVA, 2004, p. 21).

O propalado falso-déficit da Previdência é deduzido de um artifício contábil que distorce a verdadeira natureza da questão. O próprio governo, em alguns documentos, chega perto da verdade. Na “Carta de Brasília” – elaborada em 2003 por ministros de Estado do governo atual [1º mandato do Governo Lula] e por governadores dos 27 Estados da Federação e que trata dos pontos que foram objeto de acordo sobre a reforma tributária e da previdência –, fez-se um diagnóstico da situação previdenciária do País, considerada, como de praxe, “grave em seus sistemas diferenciados”. Esse documento, no entanto, admite que “... o regime Geral da Previdência Social administrado pelo INSS é autossustentável em mais de 80%, pelo fluxo contributivo [ou seja, pelas contribuições que incidem sobre a folha de pagamentos], e que a parte urbana do sistema chega a 97% de auto sustentação”. Para ser uma verdade completa seria necessário que os governantes admitissem haver outras fontes de recursos próprios da Previdência e, a partir daí, concluíssem pela existência de um sistema 100% autossustentável e, mais do que isso, superavitário (GENTIL, 2006 p. 5).

III.4.2.a – Saldos operacionais do INSS

Ao observar, do fluxo de caixa do INSS, o “Saldo Operacional”, que representa o valor da diferença entre total de recebimentos e total de pagamentos, é possível fazer uma análise diferente da realizada anteriormente a partir dos saldos previdenciários. Como pode ser observado no gráfico 9, durante os dez anos analisados, de 2002 à 2012, apenas em dois exercícios financeiros apresentaram saldo operacional negativo, o de 2003 e de 2007, nos demais exercícios houve superávit, destacando-se o ano de 2012 onde ele chegou a mais de R\$ 9 bilhões. Para Boschetti (2003) uma das principais causas do déficit é a realocação das fontes oriundas das contribuições sociais (COFINS e CSLL) pelo Tesouro Nacional, por meio da DRU.

Gráfico 9- Brasil: saldo operacional do INSS – 2002-20012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do fluxo de caixa do INSS, no período de 2002 a 2012.

Segundo Gentil (2006), a Previdência Social tem como fonte de financiamento outras receitas além das contribuições, por meio da folha de pagamentos dos assalariados, ao INSS, porque faz parte do sistema de seguridade social que, constitucionalmente, institui a diversidade da base de financiamento. No fluxo de caixa do INSS, COFINS e CSLL, que representam a segunda maior fonte de financiamento do INSS, perdendo apenas para as contribuições diretas ao INSS, são tratadas como “Transferências da União”, as quais são arrecadadas e administradas pelo Ministério da Fazenda, com recursos depositados no Banco Central, assim o suposto déficit previdenciário é construído.

Gentil ainda destaca que a situação financeira da Previdência amplamente divulgada é enganosa, e que recursos que sobram do RGPS poderiam ser utilizados para benefício da população menos provida de recursos:

Inicialmente é necessário considerar que os números utilizados para avaliar a situação financeira da Previdência são normalmente enganosos e alarmistas. Divulga-se, por exemplo, com base em fontes oficiais, que o déficit previdenciário, em 2004, foi de R\$ 32 bilhões. Entretanto, o que vem sendo chamado de déficit da Previdência é, na verdade, o *saldo previdenciário*, ou seja, a soma (parcial) de algumas das receitas, como as contribuições ao INSS e outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas dos benefícios previdenciários e das transferências a terceiros. Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência, conforme autoriza a Constituição, deixando de computar recursos significativos, provenientes da COFINS, CPMF [extinta em 2007] e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. O resultado disso é um déficit

que não é real. Se for computada, a totalidade das fontes de recursos da Previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal e custeio, bem como outros gastos não previdenciários, o resultado apurado será um *superávit* de R\$ 8,26 bilhões em 2004. Esse superávit, denominado *superávit operacional*, que é uma informação favorável e distinta daquelas divulgadas para a sociedade – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é propagada para a população como sendo *o verdadeiro* resultado da Previdência Social. Surpreendente qualquer cidadão comum a constatação de que sobram recursos financeiros do Regime Geral de Previdência Social e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar esse sistema, em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda (GENTIL, 2006, p. 3 e 4. Grifo original).

III.5 – Propostas para o aprimoramento do sistema previdenciário

Apesar das mudanças estabelecidas na Constituição de 1988 para o financiamento da seguridade social, aí incluída a previdência, tem predominado no governo e em muitos debates a visão do déficit da previdência, considerando-se apenas as receitas e despesas previdenciárias. Desde que o tema “reforma previdenciária” surgiu, em meados da década de 1990, muito se falou sobre a importância das mudanças para o estabelecimento de um sistema equilibrado, considerando-se que o déficit, amplamente divulgado pela mídia, é o principal motivo para que reformas sejam planejadas.

Tafner (2012) define os critérios que devem direcionar a tomada de decisões a respeito de uma agenda de reformas, são eles:

- i. **Tratamento desigual a casos desiguais:** para os que já se aposentaram não deve haver mudanças; para os que estão contribuindo, o seu histórico profissional e contributivo deve ser considerado; e os novos entrantes no mercado de trabalho devem ter novas regras;
- ii. **Carência:** a proposta a ser apresentada deve ter um prazo de carência de três anos;
- iii. **Gradualismo:** deve haver um período de transição para que novas regras possam efetivamente valer;
- iv. **Paralelismo com o mundo:** é importante se orientar por reformas já realizadas ao redor do mundo que conseguiram minimizar ou eliminar os déficits estruturais;
- v. **Convergência:** a agenda deve pensar em um sistema único, onde, futuramente, setores públicos e privados estejam sob as mesmas regras;
- vi. **Acúmulo de benefícios:** no futuro não deve haver a possibilidade de se ter mais de um benefício previdenciário, o que atualmente é permitido.

Sobre esses critérios o autor comenta a importância de tê-los em uma agenda de reformas:

Uma agenda de reformas com os princípios aqui propostos contempla um conjunto de regras que poderia promover uma transição suave rumo a um sistema previdenciário único, ajustado à nova situação demográfica e às condições socioeconômicas do país. Com uma transição suave, a preservação integral dos direitos de quem já recebe benefícios e o reconhecimento da proporcionalidade de direitos para aqueles que já estão no mercado de trabalho, haverá tempo para que as pessoas ajustem seus planos de vida, sem mudança abrupta das regras. A preservação de todos os benefícios ativos, a existência de prazo de carência e a regra de proporcionalidade contributiva eliminam descontinuidades e diluem no tempo e entre várias gerações os custos do ajuste (TAFNER, 2012, p. 154).

Diante de um quadro de desequilíbrio fiscal e das projeções populacionais estudadas no capítulo 2, serão definidas abaixo, segundo Amaro (2011), as principais propostas, baseadas para a mudança de regras de aposentadorias e pensões, pensadas como uma reformulação paramétrica progressiva. Existem dois grandes conjuntos de medidas, a primeira diz respeito ao reajuste do piso previdenciário, e a segunda faz referência à mudança das regras de acesso ao benefício:

- i. **Benefício pago pela Assistência Social:** fim da vinculação com o valor do salário mínimo; fixação de valor inferior ao do piso previdenciário; atualização monetária pela inflação passada; no caso do idoso a idade deve passar de 65 para 70 anos;
- ii. **Piso da Previdência Social:** fim da vinculação com o valor do salário mínimo; atualização monetária pela inflação passada, assim como ocorre com os benefícios de valores superiores ao piso;

Giambiagi (2007) prevê que todas as aposentadorias sejam reajustadas uma vez por ano em função de um índice de preços, sugerindo que fosse o Índice de Preços ao Consumidor do (INPC) do IBGE. E vai além, propondo que a Constituição vede aumentos reais dos benefícios (desde que preservado o seu poder aquisitivo) porque a pressão demográfica fará com que o valor absoluto das despesas previdenciárias aumente e deve-se evitar que isso eleve a relação entre despesas e o PIB.

- iii. **Idade e tempo de contribuição:** aposentadoria por tempo de contribuição: 60 anos de idade (atualmente inexistente limite de idade) e 35 anos de contribuição, tanto para homem quanto para mulher (atualmente são 35 para homem e 30 anos de contribuição para mulher); aposentadoria por idade: 65 anos de idade (atualmente são 65 anos para homem e 60 anos para mulher) e 25 anos de contribuição, tanto para homem quanto

para mulher (atualmente são necessários 15 anos de contribuição, seja homem ou mulher);

Giambiagi e Tafner (2011), sobre a aposentadoria por tempo de contribuição, ressaltam a gravidade da ausência de uma idade limite para a obtenção do benefício. Segundo os autores, pessoas com relativamente pouca idade tem acesso à aposentadoria, no caso dos homens, a idade média de obtenção dessa aposentadoria é 54 anos, e para as mulheres, a idade média é 52 anos. A tabela 6 apresenta a idade de aposentadoria em alguns países, mostrando uma realidade bem diferente do que se encontra no Brasil:

As informações contidas na tabela não deixam margem de dúvida quanto a que:
a) as idades de aposentadoria são muito maiores do que as observadas no Brasil no regime de aposentadoria por tempo de contribuição; e
b) em muitos países, homens e mulheres estão submetidos às mesmas regras de aposentadoria, e isso é especialmente válido para os países mais desenvolvidos (GIAMBIAGI, TAFNER, 2011, p. 135).

Tabela 6- Idades de aposentadoria em países selecionados

País	Homens	Mulheres	Igualdade de gêneros
Alemanha	65	65	sim
Argentina	65	60	não
Austrália	65	60	não
Áustria	65	65	sim
Chile	65	60	não
Coréia do Sul ¹	65	65	sim
Costa Rica	62	60	não
Dinamarca	67	67	sim
El Salvador	60	55	não
Espanha	65	65	sim
Estados Unidos ²	67	67	sim
Finlândia	65	65	sim
Grécia	65	60	não
Holanda	65	65	sim
Hungria	62	62	sim
Islândia	67	67	sim
Itália	65	60	não
México	65	65	sim
Noruega	67	67	sim
Peru	65	65	sim
Polônia	65	60	não
Portugal	65	65	sim
Reino Unido ³	65	65	sim
Suíça	65	65	sim

Fonte: GIAMBIAGI; TAFNER, 2011, p. 136.

(1) Regra prevista para 2033.

(2) Regra prevista para 2027.

(3) Regra válida para os homens. Para as mulheres, o limite valerá em 2020.

- iv. **Pensão:** mudança da regra de cálculo de pensão por morte, de forma que seu valor varie em função do grau de dependência do cônjuge ou parceiro sobrevivente e de seus filhos;

Giambiagi e Tafner (2011) propõem a fixação de pensão para viúvo(a) equivalente a 80% do valor do benefício integral, e na ocorrência de filhos de até 21 anos e até 24 anos se estudante universitário, um adicional de 10% por filho até o limite de 100% do benefício, sendo a regra aplicada somente às novas pensões concedidas, preservados os direitos de atuais pensionistas. Eles também destacam que o sistema previdenciário brasileiro não exige condições restritivas de qualificação para receber o benefício:

O Brasil é o único país que não impõe nenhuma condição de qualificação para o recebimento do benefício de pensão por morte: não exige idade mínima do cônjuge, não exige casamento e nem dependência econômica, não requer carência contributiva (exceto estar filiado à Previdência Social) e ainda permite o acúmulo do benefício com aposentadoria e com a renda do trabalho, além de a pensão ser vitalícia (GIAMBIAGI, TAFNER, 2011, p. 138).

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apresentar um panorama de importantes questões que englobam a Previdência Social no Brasil através da discussão do processo de transição demográfica do país e das reformas. O objetivo foi apresentar o que já foi reformado, e, montado o cenário que deverá ser enfrentado, apresentar algumas propostas do que pode ser feito para aprimorar o sistema previdenciário brasileiro.

Ao longo de século XX, o país passou por diversas transformações referentes à legislação que rege a Previdência Social, as quais foram influenciadas por questões políticas e econômicas de suas épocas. A Constituição de 1988 é um marco inegável das conquistas sociais e criou as bases para a evolução do sistema previdenciário brasileiro, entretanto, seu alto grau de complexidade exigiu mudanças. Tais mudanças vieram com duas grandes reformas realizadas em apenas 5 anos, em 1998 e 2003. A primeira procurou definir regras mais rígidas para a obtenção dos benefícios previdenciários, tanto para o RGPS quanto para o RPPS, e a segunda atingiu, basicamente, o regime dos servidores públicos.

O Brasil ainda é um país com maioria da população jovem, entretanto o envelhecimento populacional já é uma realidade. Os avanços da medicina, as melhorias nas condições de saneamento e o maior nível de acesso à saúde fazem com que haja uma redução dos índices mortalidade e um conseqüente aumento da esperança de vida ao nascer. Há também redução acentuada da taxa de fecundidade, o que causa o declínio da taxa de crescimento da população. Se confirmadas as projeções populacionais e mantidas as atuais regras das concessões de benefícios, o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário será uma meta cada vez mais difícil de ser alcançada, já que a expectativa é de que o número de beneficiários seja maior que o de contribuintes.

O sistema brasileiro é considerado “generoso” quando comparado ao de vários outros países, fazendo com que várias de suas regras para concessão de benefícios sejam alvo de críticas. A principal delas diz respeito à idade em que o contribuinte se aposenta, como já foi apresentado, a média de idade de aposentadoria dos brasileiros é bem inferior à observada em outros países, desta forma, o brasileiro viverá mais e passará muito tempo em inatividade remunerada. Outro grande alvo de críticas é a pensão por morte, o Brasil é o único país que

não exige condição de qualificação para o recebimento do benefício, ou seja, a pensão é oferecida sem idade mínima do cônjuge, permite o acúmulo do benefício com aposentadoria e com renda do trabalho e é vitalícia.

Recentemente, foi sancionada a Lei nº 12.618 que promoveu uma mudança no regime de previdência dos servidores federais criando o Funpresp e estabelecendo um plano de previdência complementar, já prevista como uma das regras de concessão de benefícios a ser modificado. A lei foi amplamente divulgada pelos meios de comunicação e acabou colocando novamente em voga uma nova reforma da previdência, entretanto, deve haver uma mobilização por parte governo para que ela aconteça.

Mesmo tendo dado enfoque na existência de déficits, é válido salientar que há um dissenso em relação a isso. Como são usadas metodologias diferentes para analisar o saldo do caixa do INSS, não é objetivo deste trabalho definir qual corrente está certa, entretanto, é válido ressaltar que existe uma visão que analisa o sistema previdenciário em conjunto com o sistema de seguridade social brasileiro, e tomado o total de arrecadação desse sistema e cotejado com o total de gastos, o resultado seria um quadro superavitário. Isso mostra uma diferente perspectiva que também deveria entrar na agenda de debates sobre a previdência social brasileira e ser mais amplamente divulgada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, S. C. F. de. **Histórico de reformas**: mudanças realizadas na Previdência Social. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <<http://www.dca.ufrn.br/~ricardo/files/camara-historico-de-reformas.pdf>> Acesso em: 05 jan. 2014.

AMARO, M. N. **Terceira reforma da previdência**: até quando esperar? Brasília, Senado Federal, fev. 2011. (Textos para discussão, n. 84). Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-84-terceira-reforma-da-previdencia-ate-quando-esperar>> Acesso em: 20 fev. 2014

BOSCHETTI, I. Implicações da reforma da previdência social na seguridade social brasileira. **Psicologia e Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n1/v15n1a05.pdf>> Acesso em: 02 mar. 2014.

BRASIL. **Constituição (1934)**, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. **Constituição (1937)**, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>> Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. **Constituição (1967)**, Constituição do Brasil decretada e promulgada pelo Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. **Constituição (1988)**, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF, 1960. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>> Acesso em: 20 fev. 2014.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S. Dinâmica da população brasileira e implicações para a Previdência Social. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 95-138.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. *Welfare State*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6. São Paulo, fev. 1988. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_04.htm> Acesso em: 03 dez. 2013.

FERREIRA, S. G. Sistemas previdenciários no mundo: sem “almoço grátis”. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 65-94.

FIORI, J. L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Revista Saúde Coletiva**, v. 7, n. 2. Rio de Janeiro, dez. 1997. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2013.

GENTIL, D. L. **A falsa crise da seguridade social brasileira**. Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <www.corecon-rj.org.br/.../artigo_denise_gentil_reforma_da_previdencia.pdf> Acesso em: 10 mar. 2014.

GIAMBIAGI, F. **As muitas reformas da previdência social**. Rio de Janeiro: Puc-Rio, Departamento de Economia, 2000 (Texto para discussão, 430). Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td430.pdf>> Acesso em: 13 fev. 2014.

_____. **Reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Previdência Social: uma agenda de reformas. In: Schwartzman, S.; BACHA, E. L. (Orgs.). **Brasil: a nova agenda**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 111-165.

IBGE. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade – 1980-2050**: revisão 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: < http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm> Acesso em: 04 jan. 2014.

_____. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade – 2000-2060**: revisão 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm> Acesso em: 04 jan. 2014.

MARQUES, R. M. E se a previdência não tiver déficit? In: **Seminário: a reforma da previdência**. São Paulo, PT e Fundação Perseu Abramo, 2003.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em [/www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br).

MPS. **Panorama da Previdência Social brasileira**. Brasília, 3.ed., 2008. Disponível em < http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf> Acesso em: 20 nov. 2013.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I; FERREIRA, M. G. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para discussão, n. 508). Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0508.pdf>. Acesso em 18 fev. 2014.

PEREIRA, E. P. Regime geral de Previdência Social GPS. In: Schwarzer, H. (Org.). **Previdência Social: reflexões e desafios**. Brasília: MPS, 2009. p. 109-138. (Coleção Previdência Social, v. 30). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf> Acesso em: 17 dez. 2013.

SERRA E GURGEL, J. B. **Evolução da Previdência Social**. Brasília: FUNPREV, 2008. Disponível em: <http://www.anasps.org.br/evolucao_historica_previdencia.pdf> Acesso em: 30 nov. 2013.

SILVA, A. A. da. A reforma da Previdência Social brasileira: entre o direito social e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 16-32, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24775.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2014.

SPECHOTO, K. **Dos regimes próprios da previdência social**. São Paulo: LTr, 2010.

TAFNER, P. Desafios e reformas da Previdência Social brasileira. **Revista USP**, São Paulo, n. 93, p. 137-156, março/abril/maio 2012.

VARSANO, R.; MORA, M. Financiamento do Regime Geral da Previdência Social. In: Tafner, P.; Giambiagi, P. (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 321- 348.

VIANNA, M. L. T. W. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias**. Instituto de Economia, UFRJ, 2002b. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. **Ser Social**, Brasília, n. 11, p. 75-104, jul./dez. 2002a.