

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Governo Fernando Henrique Cardoso

Brasília - 1997

SUMÁRIO

1. OS PRINCÍPIOS UNIVERSAIS

- 1.1 A perda da capacidade de trabalho
- 1.2 O caráter contributivo e a equidade
- 1.3 O sistema abrange a todos e possui regras uniformes
- 1.4 O sistema não pode sobreviver apenas no curto prazo
- 1.5 A experiência de outros países

- 1.5.1 O limite de idade
- 1.5.2 O prazo de carência
- 1.5.3 O teto para o benefício
- 1.5.4 Os servidores públicos civis e militares
- 1.5.5 Os sistemas previdenciários do Mercosul

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

- 2.1 A iniciativa de Eloy Chaves
- 2.2 Getúlio suspende as aposentadorias
- 2.3 O Congresso acaba com o limite de idade
- 2.4 A universalização dos benefícios
- 2.5 O erro estratégico
- 2.6 A Constituição de 1988 e a ampliação dos benefícios
- 2.7 A diversidade de regimes

- 2.7.1 Os servidores públicos federais
- 2.7.2 Os Estados e Municípios
- 2.7.3 Os militares
- 2.7.4 Os parlamentares, magistrados e procuradores
- 2.7.5 Os professores
- 2.7.6 Os funcionários das estatais
- 2.7.7 As aposentadorias especiais
- 2.7.8 Ex-combatentes e anistiados

- 2.8 Os ativos financiam os inativos de hoje
- 2.9 A solidariedade invertida
- 2.10 O deficit
- 2.11 Como a conta será paga?

3. AS MUDANÇAS NO SISTEMA

- 3.1 O Brasil não está fazendo nada de diferente
- 3.2 Uma população que envelhece
- 3.3 Expectativa de vida e sobrevida
- 3.4 A Economia informal ganha espaço
- 3.5 A proposta do governo para a reforma
- 3.6 Os fundos de pensão das estatais
- 3.7 O combate à sonegação e as mudanças gerenciais

4. TÓPICOS POLÊMICOS

- 4.1 A aposentadoria por tempo de serviço: a quem beneficia?
- 4.2 A aposentadoria proporcional: um mecanismo que incentiva a aposentadoria precoce
- 4.3. Ausência de limite de idade para aposentadoria: quem ganha e quem perde?
- 4.4 A aposentadoria especial: quem tem direito a tratamento diferenciado?
- 4.5 A acumulação de aposentadorias e de aposentadorias com salário: quem paga a conta?
- 4.6 A pensão por morte e suas distorções

[5. CONSIDERAÇÕES FINAIS](#)

[6. ANEXO - Ações de combate à fraude \(Síntese\)](#)

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Comunicação Social

Apoio Institucional
Ministério da Previdência e Assistência Social

[Página Principal](#)

[SECOM](#)

[Publicações](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

1. OS PRINCÍPIOS UNIVERSAIS

Nada angustia mais o trabalhador do que a incerteza sobre o amanhã. O cidadão quer saber se terá emprego para sustentar a si e a sua família e se terá proteção contra acidentes ou doenças que possam comprometer a sua capacidade de trabalho. Sonha também que, depois de uma longa vida de trabalho, possa desfrutar de condições financeiras que lhe possibilitem uma vida digna e tranqüilidade até o final de seus dias. Por considerá-los justos, a sociedade moderna tenta tornar possível a realização desses anseios. A criação de uma rede de proteção ao trabalhador tem sido, ao longo do tempo, uma das preocupações essenciais do Estado. O sistema previdenciário é um dos principais elementos dessa rede de proteção, responsável, em grande medida, pela estabilidade social.

1.1 A perda da capacidade de trabalho

O sistema previdenciário procura proteger o trabalhador contra os riscos inerentes à atividade produtiva. Quando um acidente ou doença impede o trabalhador, mesmo que temporariamente, de exercer sua atividade, é preciso que existam mecanismos que assegurem a sua sobrevivência e a de seus dependentes. Se esse infortúnio o incapacita permanentemente de trabalhar, o cidadão precisa ter a certeza de que disporá de uma renda que lhe permita sobreviver. Necessita também ter a garantia da sociedade de que, no caso de sua morte, os seus dependentes ficarão amparados. Para essas hipóteses, o sistema previdenciário prevê os benefícios em caso de acidentes, inclusive de trabalho, de invalidez e de pensão por morte. O sistema prevê também a aposentadoria, que o trabalhador terá direito ao final de sua vida de trabalho.

A aposentadoria é um seguro de renda destinado àqueles que perderam sua capacidade de trabalho e está relacionado, essencialmente, à velhice. O limite de idade para a concessão desse benefício, portanto, é um dos princípios universais em que se baseiam os sistemas previdenciários em todo o mundo. A quase totalidade dos países o adota. E, na maioria dos casos, a concessão da aposentadoria pressupõe o não retorno do trabalhador ao mercado de trabalho.

A aposentadoria não é um complemento de renda que o trabalhador, depois de certo tempo de serviço, pode dispor. Não faz sentido que o cidadão, depois de obter a aposentadoria, retorne ao mercado de trabalho para disputar, com os mais jovens, os empregos disponíveis. Não faz sentido, igualmente, que a sociedade arque com os custos desse benefício, se o cidadão ainda tem plena capacidade de trabalho.

1.2 O caráter contributivo e a equidade

Um sistema de proteção ao trabalhador, como o previdenciário, de prestação continuada, envolve uma enorme massa de recursos e de obrigações. Para que ele sobreviva ao longo do tempo, é necessário que cada participante contribua com uma parcela de sua renda, ao longo de sua vida ativa. O financiamento do sistema baseia-se, portanto, no caráter contributivo do vínculo dos segurados. Se um cidadão recebe uma aposentadoria sem ter, em algum momento, contribuído para ela, o sistema como um todo estará pagando a conta de seu benefício, pois os recursos terão que ser retirados de outros contribuintes.

Ao mesmo tempo, a contribuição precisa ser estabelecida de acordo com a capacidade de cada indivíduo, e a retribuição deve ser proporcional a essa mesma contribuição. Esse é o princípio da equidade. Quando isso não ocorre, determinadas pessoas ou grupos de pessoas estarão usufruindo vantagens para as quais não contribuíram devidamente.

Em certo sentido, alguma distribuição de renda termina ocorrendo dentro do sistema. Mas essa distribuição precisa estar na direção correta, com as regras do sistema beneficiando aquelas pessoas de menor poder aquisitivo. Essa solidariedade com os menos favorecidos é uma regra que fortalece a coesão social. É um erro, no entanto, identificar o sistema previdenciário essencialmente como um mecanismo de redução das disparidades sociais.

1.3 O sistema abrange a todos e possui regras uniformes

Todos os membros da sociedade devem estar protegidos pelo sistema previdenciário, de acordo com o princípio da universalidade. Os riscos sociais atingem a todos e, por essa razão, não faz sentido que apenas alguns grupos fiquem protegidos e outros não. Esse princípio permite que o Estado imponha a obrigatoriedade da adesão ao sistema, de tal forma que a proteção seja estendida a todos os cidadãos.

O sentido de justiça, que deve imperar em sistemas como estes, impõe a uniformização das regras, de maneira que os benefícios sejam semelhantes para o universo dos participantes. *Não é aceitável, sob nenhum ponto de vista, que as regras diferenciem categorias profissionais ou que privilegiem alguns cidadãos em detrimento de outros, sem*

1.4 O sistema não pode sobreviver apenas no curto prazo

Por definição, o sistema previdenciário depende de variáveis de difícil previsão. Essas variáveis podem ser de natureza demográfica, estarem relacionadas com o nível da atividade econômica ou com as transformações a que o mercado de trabalho está sujeito ao longo do tempo. É difícil avaliar, com exatidão, a duração dos benefícios concedidos ou se, com todas as mudanças populacionais e de mercado de trabalho em curso, a forma de financiamento será suficiente para cobrir os benefícios mantidos.

Os especialistas nessas questões, os atuários e os demógrafos, trabalham com médias e analisam o perfil dos aposentados, para identificar tendências. Analisam o impacto financeiro de cada uma das regras do sistema e procuram estabelecer um esquema de financiamento adequado para os benefícios existentes. Qualquer ampliação dos benefícios, sem uma adequada contrapartida de recursos, poderá colocar em xeque todo o sistema.

O equilíbrio financeiro e atuarial é necessário não apenas para dar segurança às pessoas que contribuem mensalmente para o sistema, cuja expectativa é usufruir dos benefícios no futuro, mas também para garantir o pagamento dos benefícios àqueles que contribuíram no passado. Os cálculos dos atuários, portanto, são feitos para várias gerações.

1.5 A experiência de outros países

Todos os países do mundo adotam hoje legislações previdenciárias que apareceram, pela primeira vez, na Alemanha. Os méritos desta iniciativa são atribuídos ao Chanceler alemão Otto Von Bismarck. Em 1883, o Parlamento daquele país aprovou a Lei do Seguro-doença, em 1884, a Lei do Seguro de Acidentes e, em 1889, a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice. A partir daí, progressivamente, a experiência foi se estendendo para todos os países.

A maioria dos países adota um sistema previdenciário público básico e universal, ao lado de um sistema de aposentadoria complementar, quer público ou privado. Em ambos os regimes, a contribuição individual é a base do benefício e o limite de idade um dos principais critérios. Quase todos os países possuem também regimes especiais para servidores públicos civis e militares, com regras diferenciadas dos demais trabalhadores.

As informações a seguir no caso de Espanha, Chile, Uruguai e Argentina, foram pesquisadas na publicação *"Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos"*, editada em 1996 pela Organização Iberoamericana de Seguridad Social. No caso de França, Itália, Japão e Estados Unidos, a fonte foi a publicação *"Social Security Throughout the World"*, editada em 1994, com dados de 1993, pelo *U.S. Department of Health and Human Services*.

1.5.1 O limite de idade

O limite de idade é um critério adotado pelos sistemas previdenciários de quase todos os países do mundo. Apenas sete países não o utilizam: Benin, Brasil, Egito, Equador, Irã, Iraque e Kuwait. Estes países adotam a aposentadoria por tempo de serviço. Dessa lista, somente o Brasil não condiciona a aposentadoria por tempo de serviço ao afastamento do mercado de trabalho.

O novo sistema previdenciário da Argentina, que entrou em vigor em julho de 1994, funciona sob regime de capitalização e é gerido por instituições privadas. As novas regras modificaram de forma gradual o limite de idade para a obtenção de aposentadoria. Atualmente, a idade mínima é de 63 anos para os homens e de 58 anos para as mulheres. Em 1998, o limite será de 64 anos para os homens e 59 anos para as mulheres. A partir de 2001, a idade mínima será de 65 anos para os homens e 60 para as mulheres.

A última mudança na legislação previdenciária do Uruguai ocorreu em setembro de 1995 e entrou em vigor em abril de 1996. A nova legislação prevê um sistema misto de capitalização e repartição, com três níveis de cobertura. O trabalhador uruguaio tem direito a uma aposentadoria pelo sistema público básico, mas sua vinculação a um plano de aposentadoria complementar é obrigatória, caso seu salário ultrapasse o valor de cerca de US\$ 650 mensais. Além disso, pode ter um plano de poupança individual para melhorar seus rendimentos durante a aposentadoria. A idade mínima para aposentadoria é de 60 anos para homens e mulheres.

Nos Estados Unidos, o limite de idade para a obtenção de aposentadoria é de 65 anos para homens e mulheres. No período de 2003 a 2027, no entanto, haverá um aumento gradual desse limite para 67 anos. O regime público norte-americano faculta aos contribuintes a possibilidade de aposentadoria antecipada a partir de 62 anos, com um benefício de valor menor.

Na Inglaterra, a aposentadoria é permitida aos 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres, com exceção

de bancários e funcionários públicos que podem se aposentar aos 60 anos. A partir de 2.010, o limite de idade para homens e mulheres será unificado em 65 anos. Na Alemanha, o limite de idade é de 65 anos para homens e mulheres, mas o sistema faculta a aposentadoria antecipada aos 63 anos para os homens e aos 60 anos para as mulheres. Na França, o limite de idade é de 60 anos para homens e mulheres. No Chile, de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres. Na Itália, há um sistema flexível, em que os trabalhadores podem se aposentar entre os 57 e 65 anos de idade.

1.5.2 O prazo de carência

A maioria dos países estipula um prazo mínimo de contribuição para a concessão da aposentadoria. Assim, para requerer a aposentadoria integral pelo sistema público na Inglaterra, além de ter a idade mínima exigida pela legislação, o trabalhador precisa cumprir 44 anos de contribuição, no caso dos homens, e 39 anos, no caso das mulheres. Os contribuintes que não alcançam tais limites recebem uma aposentadoria proporcional ao número de anos contribuídos.

Na Espanha, a carência (ou seja, o prazo mínimo de contribuição) é de 15 anos, sendo dois anos nos oito anteriores ao pedido de aposentadoria. Na Alemanha a carência também é de 15 anos. Na França, o indivíduo precisa ter contribuído pelo prazo de 37,5 anos para ter direito ao benefício. No Japão, o prazo mínimo de contribuição exigido é de 25 anos. No caso da França e do Japão os dados referem-se à legislação em vigor em 1993, conforme consta na publicação *"Social Security Throughout the World"*.

No Chile, o sistema previdenciário obrigatório funciona em regime de capitalização e é gerido por instituições privadas. As contribuições de cada afiliado ao sistema são destinadas a uma conta individual que as acumula e incorpora os rendimentos dos fundos. Há uma contribuição obrigatória definida que, em função da continuidade dos pagamentos e de sua capitalização, será a base para a definição dos benefícios. A contribuição compulsória é de 10% sobre o rendimento tributável do afiliado, mas esse pode ainda recolher contribuições voluntárias com o intuito de reforçar sua conta, e assim alcançar uma aposentadoria maior ou antecipá-la. Uma aposentadoria mínima equivalente a US\$ 70 por mês é garantida pelo governo a todos os contribuintes que alcançarem a idade de 65 anos e que tenham contribuído por pelo menos 20 anos.

O novo sistema previdenciário da Argentina também funciona em regime de capitalização e é gerido por instituições privadas. Como no Chile, as contribuições dos trabalhadores são capitalizadas em contas individuais e os valores dos benefícios dependem do prazo e do montante das contribuições e da rentabilidade dos fundos. Os trabalhadores que integram o antigo sistema, que funciona em regime de repartição simples, precisam contribuir por pelo menos 30 anos. Esse sistema está em extinção e os seus participantes podem optar pelo novo sistema.

No Uruguai, além do limite de idade de 60 anos para homens e mulheres, a aposentadoria somente é obtida no sistema público básico após um período de 35 anos de contribuição. Se o trabalhador não conseguir comprovar a contribuição durante esse período, a alternativa é a aposentadoria por idade avançada, aos 70 anos.

1.5.3 O teto para o benefício

A maioria dos países limita o valor máximo da aposentadoria paga pelo sistema previdenciário público. O valor do benefício que o trabalhador recebe é sempre inferior ao seu último salário. O valor máximo (teto) da aposentadoria por idade paga pelo sistema estatal inglês, em 1993, foi da ordem de US\$ 2.455 mensais. Na Inglaterra, a aposentadoria complementar é obrigatória.

Nos Estados Unidos, as aposentadorias e pensões pagas pelo sistema oficial são calculadas a partir do ganho médio real do segurado durante toda sua vida ativa, sobre o qual incide uma alíquota variável. O resultado é que os trabalhadores de nível de renda baixa, média e alta se aposentam com, respectivamente, cerca de 60%, 45% e 25% de seus salários-de-benefícios. O sistema oficial também garante aos segurados aposentados e inválidos uma renda mínima.

Na Alemanha, o valor máximo da aposentadoria é de US\$ 4.554 por mês. O sistema oficial garante também uma renda mínima de US\$ 333 por mês. Na França, o sistema estatal dispõe de uma aposentadoria básica e de uma complementar. Ambas são compulsórias. Os proventos de aposentadoria nos dois níveis asseguram, em média, 80% das remunerações da atividade.

No Japão, o valor máximo da aposentadoria era de US\$ 4.230 por mês em 1993. Na Espanha, o valor da aposentadoria corresponde a 60% do salário-base e o teto do benefício é equivalente a US\$ 2.300 por mês. Na Itália, o valor do benefício pode chegar a 80% da renda para aqueles que contribuíram para o sistema durante 40 anos.

No Chile, o valor do benefício depende da opção escolhida pelo segurado junto à Administração do Fundo de Pensão e do valor das contribuições que realizou. Uma aposentadoria mínima é garantida pelo governo a todos os contribuintes que alcancem a idade fixada e que tenham sido filiados por pelo menos 20 anos.

No Uruguai, o teto do benefício no sistema público e básico, que funciona sob regime de repartição simples, equivale a cerca de US\$ 650 por mês. Todos os trabalhadores uruguaios são obrigados a participar de um sistema complementar, que funciona sob regime de capitalização, cujo benefício máximo equivale a cerca de US\$ 2.000 por mês.

O sistema previdenciário argentino passa por um período de mudanças. Quem ingressa no mercado de trabalho está automaticamente filiado a um sistema de capitalização individual, nos moldes do modelo chileno, cujo valor máximo do benefício dependerá das contribuições realizadas e da opção feita pelo segurado. Para os trabalhadores mais antigos, o governo argentino manteve o sistema básico anterior, que funciona em regime de repartição simples, e cujo teto de benefício equivale a US\$ 2.625 por mês. *Esse sistema está em extinção e, a longo prazo, apenas o regime de capitalização será mantido.*

1.5.4 Os servidores públicos civis e militares

Na maioria dos países, os funcionários públicos civis e militares possuem regimes especiais de aposentadoria. Estas regras diferenciadas em relação aos demais trabalhadores decorrem das peculiaridades profissionais do servidor público, cuja dedicação ao Estado deve ser em tempo integral. *Nesses países, no entanto, os regimes especiais dos funcionários públicos obedecem aos critérios de limite de idade, tempo mínimo de serviço e, na maioria dos casos, os benefícios estão limitados a um valor máximo (teto), conforme informações fornecidas pelas embaixadas dos Estados Unidos, Alemanha, França, Chile e Espanha.*

Nos Estados Unidos, os funcionários públicos recebem uma combinação de três benefícios: da Seguridade Social, cujo valor máximo é de US\$ 1.248 por mês; do Sistema de Aposentadoria do Funcionário Federal, cujo valor é calculado com base na média salarial ao longo de toda a carreira; e do Plano de Poupança Individual, cujo valor dependerá do quanto foi investido e do rendimento do fundo escolhido. No primeiro sistema, o benefício é concedido no momento em que o funcionário completa 65 anos. No segundo sistema, a idade mínima é de 62 anos, com 20 anos de serviço.

Na Alemanha, há um sistema especial direcionado a uma categoria profissional com estatuto próprio, denominada *Beamten* (que reúne as carreiras especiais do Estado). Com *status* especial, é facultado a esses trabalhadores aposentar-se com 70% do último salário-base, desde que com 62 anos de idade e 35 anos de contribuição. O valor do benefício pode alcançar aproximadamente US\$ 3.500 por mês.

Na França, os funcionários públicos civis, magistrados e militares contribuem com 6% de seu salário-base e têm direito à aposentadoria a partir de 15 anos de serviço. O valor da aposentadoria plena equivale a 75% do último salário-base, desde que o interessado tenha contribuído durante 37,5 anos e tenha atingido 65 anos. Não existe teto para o benefício, mas é muito raro uma aposentadoria ultrapassar US\$ 4.000 por mês. A média geral fica entre US\$ 1.500 e US\$ 2.000.

Na Espanha, há cinco categorias diferentes de servidores públicos. A categoria "A", de nível superior, tem a aposentadoria limitada a US\$ 2.300 por mês, valor este fixado com base em toda a vida contributiva. Esse funcionário precisa contribuir, no mínimo, 35 anos e, ao se aposentar, precisa ter 65 anos de idade.

Na Argentina, as regras para os funcionários públicos são idênticas àquelas a que estão submetidos os trabalhadores da iniciativa privada. Existem, no entanto, regimes especiais para os militares, policiais e funcionários provinciais. Nesses regimes especiais, o prazo de contribuição é de 30 anos e o valor máximo do benefício equivale a US\$ 3.100 por mês.

No Uruguai, apenas cinco grupos de funcionários possuem regimes especiais, cuja manutenção está sendo discutida. São estes: os empregados de bancos estatais, os trabalhadores em cartórios, os professores universitários, os militares e os policiais. No Chile, apenas os militares possuem regime previdenciário especial. Os demais funcionários públicos estão submetidos às mesmas regras dos trabalhadores da iniciativa privada. Na Itália, recentemente, houve a unificação dos sistemas de previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada.

1.5.5 Os sistemas previdenciários do Mercosul

O processo de globalização da economia é um fenômeno hoje reconhecido por todos, independentemente da corrente ideológica a que a pessoa esteja filiada. Nesta nova realidade, cada país procura, da melhor forma possível, aumentar a competitividade de seus produtos para poder exportar mais e, com isso, assegurar o crescimento e a geração de empregos. Existe também um consenso de que, atualmente, o maior desafio da humanidade é a criação de novos empregos. E cada vez fica mais claro que a geração de empregos está diretamente relacionada com a capacidade de o país reordenar o seu sistema produtivo para torná-lo competitivo a nível mundial.

Um dos principais aspectos dessa globalização econômica são os processos de integração regional - países que

estabelecem o livre comércio entre si, preservando barreiras ao comércio com outros países. O mundo caminha atualmente para a formação de três ou quatro grandes processos de integração regional. O Brasil integra o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que tem dado mostra de grande vitalidade - o fluxo de comércio do Brasil com a Argentina, Uruguai e Paraguai mais do que triplicou no espaço de apenas cinco anos.

A integração de países em blocos comerciais tem importantes implicações nas legislações trabalhista e previdenciária. Para que as empresas continuem competitivas, as legislações dos países que compõem o Mercosul precisam ser neutras, ou seja, precisam ser equivalentes em termos de custos de produção. Além disso, uma característica básica dos Mercados Comuns tem sido a mobilidade da mão de obra - uma realidade que já é visível na União Européia. Quanto mais o Mercosul se fortalecer, menor deverá ser a diferenciação entre os países membros no que se refere à legislação trabalhista e previdenciária. A lógica inerente aos processos de integração leva inevitavelmente a uma harmonização nessa área.

A Argentina e o Uruguai iniciaram, há algum tempo, um processo de revisão de suas regras previdenciárias, em que a tônica é o reordenamento das finanças dos Estados, com a recuperação da capacidade de financiamento, a redução de privilégios e o fortalecimento do caráter contributivo do sistema. Aliás, é isto que, de certo modo, está ocorrendo em todo mundo. O governo está propondo à sociedade que o Brasil também caminhe nesta direção.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.1 A iniciativa de Eloy](#)
[Chaves](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.1 As caixas de Aposentadoria e Pensões para os Trabalhadores

A legislação previdenciária surgiu no Brasil 40 anos depois de seu aparecimento na Alemanha. Os Estados Unidos e o Japão, por exemplo, somente iriam adotar esse tipo de proteção ao trabalhador anos mais tarde. Por sugestão do deputado Eloy Chaves, o Congresso Nacional criou, em 1923, por meio do Decreto Legislativo nº 4.682, a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados em empresas de estrada de ferro. Esses trabalhadores e seus familiares passaram a ter direito a assistência médica, a medicamentos por preços especiais, a aposentadoria e pensões.

O regime idealizado por Eloy Chaves, no entanto, era pouco abrangente e estruturalmente frágil. As "caixas" foram organizadas por empresas e, muitas vezes, não se atingia o número necessário de segurados para o estabelecimento das bases securitárias - ou seja, um número mínimo de filiados com capacidade contributiva que permitisse estabelecer um fluxo de receita adequado para garantir o pagamento dos benefícios a longo prazo. *Mesmo assim, Eloy Chaves acolheu em sua proposta dois princípios universais dos sistemas previdenciários: o caráter contributivo e o limite de idade.*

É interessante notar que o limite de idade de 50 anos estabelecido na Lei Eloy Chaves era superior à expectativa de vida do brasileiro ao nascer na década de 20. Embora não existam dados demográficos disponíveis sobre essa década, é possível chegar a essa conclusão com base nas estimativas feitas pelo IBGE para os anos de 1950 a 1955, quando a esperança de vida ao nascer para o homem brasileiro era de cerca de 49 anos.

TABELA 1

ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER ESTIMADAS E PROJETADAS BRASIL - 1950/2015

PERÍODO	HOMENS	MULHERES
1950/1955	49,32	52,75
1955/1960	51,60	55,38
1960/1965	54,02	57,82
1965/1970	55,94	59,95
1970/1975	57,57	62,17
1975/1980	59,54	64,25
1980/1985	60,95	66,00
1985/1990	62,30	67,60
1990/1995	63,54	69,10
1995/2000	64,70	70,40
2000/2005	65,74	73,60
2005/2010	66,47	72,60
2010/2015	66,84	73,40

Fonte: CELADE/IBGE, Brasil. Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2025, Fascículo F/BRA. 1, julho 1994, pp. 65-76.

Vale ressaltar, no entanto, que não se pode considerar na análise somente a expectativa de vida ao nascer, pois esse indicador é fortemente influenciado pela mortalidade infantil, que ainda é muito alta no Brasil. A análise deve ser complementada, como veremos neste texto, pelo indicador de esperança de vida adicional ou sobrevida em idades mais avançadas.

O sistema previdenciário baseado na caixa por empresa, idealizado por Eloy Chaves, passou a ser, durante alguns anos, o modelo utilizado em outros setores da economia.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.1 Getúlio suspenso as
aposentadorias](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.1 As caixas de Aposentadoria e Pensões para os Trabalhadores

A legislação previdenciária surgiu no Brasil 40 anos depois de seu aparecimento na Alemanha. Os Estados Unidos e o Japão, por exemplo, somente iriam adotar esse tipo de proteção ao trabalhador anos mais tarde. Por sugestão do deputado Eloy Chaves, o Congresso Nacional criou, em 1923, por meio do Decreto Legislativo nº 4.682, a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados em empresas de estrada de ferro. Esses trabalhadores e seus familiares passaram a ter direito a assistência médica, a medicamentos por preços especiais, a aposentadoria e pensões.

O regime idealizado por Eloy Chaves, no entanto, era pouco abrangente e estruturalmente frágil. As "caixas" foram organizadas por empresas e, muitas vezes, não se atingia o número necessário de segurados para o estabelecimento das bases securitárias - ou seja, um número mínimo de filiados com capacidade contributiva que permitisse estabelecer um fluxo de receita adequado para garantir o pagamento dos benefícios a longo prazo. *Mesmo assim, Eloy Chaves acolheu em sua proposta dois princípios universais dos sistemas previdenciários: o caráter contributivo e o limite de idade.*

É interessante notar que o limite de idade de 50 anos estabelecido na Lei Eloy Chaves era superior à expectativa de vida do brasileiro ao nascer na década de 20. Embora não existam dados demográficos disponíveis sobre essa década, é possível chegar a essa conclusão com base nas estimativas feitas pelo IBGE para os anos de 1950 a 1955, quando a esperança de vida ao nascer para o homem brasileiro era de cerca de 49 anos.

TABELA 1

ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER ESTIMADAS E PROJETADAS BRASIL - 1950/2015

PERÍODO	HOMENS	MULHERES
1950/1955	49,32	52,75
1955/1960	51,60	55,38
1960/1965	54,02	57,82
1965/1970	55,94	59,95
1970/1975	57,57	62,17
1975/1980	59,54	64,25
1980/1985	60,95	66,00
1985/1990	62,30	67,60
1990/1995	63,54	69,10
1995/2000	64,70	70,40
2000/2005	65,74	73,60
2005/2010	66,47	72,60
2010/2015	66,84	73,40

Fonte: CELADE/IBGE, Brasil. Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2025, Fascículo F/BRA. 1, julho 1994, pp. 65-76.

Vale ressaltar, no entanto, que não se pode considerar na análise somente a expectativa de vida ao nascer, pois esse indicador é fortemente influenciado pela mortalidade infantil, que ainda é muito alta no Brasil. A análise deve ser complementada, como veremos neste texto, pelo indicador de esperança de vida adicional ou sobrevida em idades mais avançadas.

O sistema previdenciário baseado na caixa por empresa, idealizado por Eloy Chaves, passou a ser, durante alguns anos, o modelo utilizado em outros setores da economia.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.1 Getúlio suspenso as
aposentadorias](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.2 Getúlio suspende as aposentadorias

As tabelas atuariais das Caixas de Aposentadorias e Pensões eram arbitrariamente fixadas e as falhas refletiram-se sobre a formação dos patrimônios. As administrações eram marcadas por desaparelhamento técnico que as incapacitava para proteger a saúde financeira das caixas à medida que elas cresciam e aumentava o número de benefícios concedidos.

A primeira crise financeira e administrativa no sistema previdenciário brasileiro ocorreu em 1930. Em virtude do grande número de fraudes, corrupção e descalabro financeiro, o ex-presidente Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 1.954, suspendeu, por seis meses, todas as aposentadorias em vigor. Vargas começou, então, uma reestruturação do sistema, que passou a incorporar praticamente todas as categorias de trabalhadores urbanos. Nos anos seguintes, foram criados seis grandes Institutos Nacionais em substituição às caixas de aposentadoria. Ao invés de serem organizados por empresa, os institutos abrangiam, em unidades de âmbito nacional, toda uma categoria profissional ou um conjunto de profissões correlatas.

A legislação que surgiu a partir de Vargas manteve o caráter contributivo e o limite de idade de 50 anos. Na década de 20, o trabalhador só podia se aposentar com proventos integrais ao completar 50 anos de idade e com 30 anos de serviço. Em 1960, o limite de idade foi elevado para 55 anos. Adotou-se a forma tripartite de financiamento dos benefícios: contribuição do trabalhador sobre o seu salário, do empregador sobre a folha de pagamentos, e a contribuição do governo federal.

Durante o governo Vargas, a aposentadoria dos funcionários públicos foi regulamentada, através do Decreto-Lei nº 1.713. Nesta época previu-se apenas aposentadoria por idade e invalidez, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Antes de Vargas, havia sistemas de proteção parcial destinados a algumas categorias do serviço público e aos militares. Em 1941, o Estatuto dos Militares, instituído pelo Decreto-Lei nº 3.084, consolidou o sistema de aposentadorias dos servidores militares.

O sistema previdenciário dos trabalhadores da iniciativa privada sofreu, posteriormente, uma progressiva unificação legal e institucional. As "caixas" e institutos de previdência corporativos passaram por um processo de homogeneização de seus planos de custeio e de benefícios por meio da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que culminou com a implantação do atual Regime Geral de Previdência Social (RGPS), operado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

No início, quando o sistema era jovem - ou seja, o número de trabalhadores contribuintes era muito superior ao número de inativos - verificaram-se saldos de caixa que deveriam ser utilizados para garantir a viabilidade do sistema em conjunturas desfavoráveis. Entretanto, esses saldos, muitas vezes, foram utilizados para outras finalidades, distintas dos interesses previdenciários.

Os saldos da Previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais, na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios. De 1986 a 1988, as transferências da Previdência Social para a área da saúde cresceram por conta da implantação do Sistema Único Descentralizado de Saúde (SUDS). De 1988 até meados de 1993, as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS) chegaram a 15% de toda a arrecadação sobre a folha de salários.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.3 O Congresso Acaba
com o Limite de Idades](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.3 O Congresso acaba com o limite de idade

A partir do início da década de 60, acentua-se no Brasil a tendência de não obedecer aos princípios doutrinários que fundamentaram os sistemas previdenciários dos países mais organizados. Em 1962, sem qualquer base atuarial ou demográfica, o Congresso Nacional eliminou o critério de idade mínima para aposentadoria.

A justificativa apresentada foi de que os funcionários públicos não estavam sujeitos àquela obrigatoriedade e, portanto, não era justo mantê-la para os demais trabalhadores. Os defensores da medida não apresentaram qualquer estudo demográfico sobre o perfil dos aposentados ou sobre as repercussões financeiras no sistema. Vale assinalar que, nesta época, também começaram a se estruturar regimes especiais de previdência nos Estados e Municípios.

A generosidade excessiva e o assistencialismo se acentuaram. Além de acabar com o limite de idade, a legislação adotada nesta época estava fortemente impregnada pela liberalidade na concessão de benefícios sem a contrapartida da contribuição e deixou brechas (lapsos legais) que possibilitaram a obtenção de "facilidades".

São vários os exemplos de situações que permitiram ou ainda permitem a obtenção de benefícios pródigos, sem que essa fosse a intenção do legislador. Como exemplo maior, tínhamos a aposentadoria por velhice, concedida aos homens com 65 anos de idade e às mulheres com 60 anos, com a exigência mínima de apenas cinco anos de contribuição.

Levantamentos do Ministério da Previdência e Assistência Social apontaram que do total das aposentadorias por velhice, concedidas antes de 1983, cerca de 71% foram para mulheres inscritas como domésticas ou vinculadas a empresas de seus próprios familiares somente para usufruir deste benefício.

Também podemos encontrar facilidades na concessão dos benefícios da renda mensal vitalícia, dos autônomos e nas aposentadorias especiais. Um exemplo é o dos alfaiates que, por participarem do esforço do País na II Grande Guerra, aposentaram-se como ex-combatentes, sem nem sequer terem saído do País. Há ainda aqueles segurados que se aposentaram como aeronautas e que, posteriormente, conseguiram transformar o seu benefício em aposentadoria de ex-combatente, mesmo sem ter estado na guerra.

Ao longo dos anos, a legislação previdenciária brasileira criou uma série de benefícios que podem ser chamados de especialíssimos, porque permitiram aos seus detentores o recebimento de valores mensais muito superiores ao limite estabelecido para os demais trabalhadores. Neste caso estão alguns benefícios devidos a ex-combatentes e anistiados políticos, que trataremos em item específico. Levantamento realizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social mostra que cerca de 200 benefícios pagos a ex-combatentes e anistiados estão acima de 100 salários mínimos, enquanto 70% dos benefícios pagos no Regime Geral são de até dois salários mínimos.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.4 A Universalização dos
Benefícios](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.4 A universalização dos benefícios

A universalização do sistema previdenciário, ou seja, a proteção social a todos os indivíduos, trabalhadores ou não, é prática recente. Nos seus primeiros 40 anos de existência, a legislação previdenciária brasileira preocupou-se, especificamente, com os trabalhadores urbanos. Somente em 1963, foi criado o Estatuto do Trabalhador Rural, já revogado. Em seu título "Dos Serviços Sociais", foi criado o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), custeado por uma contribuição de 1% incidente sobre o valor dos produtos agropecuários, a ser recolhida pelo produtor quando da primeira comercialização.

Os benefícios obedeciam basicamente à mesma estrutura atualmente em vigor: aposentadoria por invalidez e velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica e complementar, auxílio-funeral e auxílio-doença. O trabalhador rural não contava com aposentadoria por tempo de serviço, somente com aposentadoria após os 65 anos de idade, correspondente a 50% do valor do maior salário mínimo então existente no País.

A legislação introduziu ainda a cobertura a acidentes de trabalho, com uma nova forma de auxílio-doença e assistência social, abrangendo também a categoria dos empregadores rurais. Essa iniciativa não alcançou resultados positivos. Sua implantação foi prejudicada pela complexidade do Estatuto do Trabalhador Rural, no qual estava inserida, pela insuficiência de provisão de recursos, aliada a problemas políticos decorrentes da mudança de orientação operada pelo regime implantado em 1964. No período de 1971 a 1975, um novo sistema é desenvolvido mediante um conjunto de atos legais composto de leis complementares e ordinárias e decretos regulamentadores.

As medidas instituídas na área rural, até então, podem ser consideradas muito limitadas em relação aos benefícios à disposição do cidadão urbano. Desde o início, a universalização previdenciária no Brasil foi marcada por graves distorções. A principal delas é que o caráter contributivo individual, princípio universal do sistema previdenciário, não foi respeitado. Faltou ao setor agrícola as condições organizacionais e financeiras para custear os serviços previdenciários, que foram mantidos com a transferência de recursos dos setores urbanos.

Numerosas distorções ocorreram por conta do mecanismo de contagem recíproca de tempo de serviço, que possibilitou um crescimento exponencial da concessão de benefícios com a utilização de tempo de serviço rural. Um exemplo pode ser ilustrativo: uma pessoa que começou a trabalhar aos 14 anos, mas que nunca contribuiu para a Previdência Social, passa a contribuir pelo mínimo quando chega perto dos 40/41 anos de idade. Depois, essa mesma pessoa consegue um emprego na área urbana e passa a contribuir pelo máximo durante 36 meses e pode se aposentar até mesmo antes dos 50 anos, utilizando-se da contagem recíproca.

Informações provenientes do Posto Especial de Seguro Social de Caxias do Sul ilustram as aberrações permitidas pela atual legislação. Conforme o Quadro 1, verifica-se que algumas pessoas com a idade de 35 a 42 anos, com a utilização de artifícios legais, conseguiram comprovar de 30 a 37 anos de serviço. Um indivíduo de 37 anos conseguiu comprovar 34 anos de serviço, o que induz à conclusão absurda de que ele começou a trabalhar com três anos de idade.

QUADRO 1 - APOSENTADORIAS ABSURDAS

NÚMERO DE BENEFÍCIO	IDADE Em 23.09.96	TEMPO DE SERVIÇO COMPROVADO
102.811.788-1	37 anos	30 anos, 7 meses e 7 dias
102.811.819-5	36 anos	31 anos, 9 meses e 26 dias
24.742.718-7	38 anos	30 anos e 3 dias
102.811.905-1	36 anos	30 anos, 3 meses e 6 dias
102.080.709-1	39 anos	33 anos, 6 meses e 23 dias
24.742.879-5	36 anos	32 anos e 14 dias

53.046.529-0	36 anos	31 anos e 1 dia
103.652.046-0	39 anos	30 anos, 2 meses e 26 dias
103.080.900-0	37 anos	32 anos, 2 meses e 16 dias
103.652.100-9	36 anos	31 anos e 4 meses
102.861.262-9	37 anos	30 anos, 1 mês e 8 dias
101.955.582-0	37 anos	34 anos, 10 meses e 29 dias
102.969.192-1	35 anos	30 anos, 7 meses e 16 dias
102.058.245-3	36 anos	30 anos e 28 dias
102.057.896-0	36 anos	30 anos, 2 meses e 29 dias
102.305.762-7	35 anos	30 anos, 5 meses e 26 dias
101.254.865-9	37 anos	30 anos, 6 meses e 3 dias
103.080.883-7	42 anos	37 anos, 5 meses e 3 dias

Fonte: Posto Especial do Seguro Social - Caxias do Sul.

Esse tipo de situação ocorre, por exemplo, mediante a utilização, como tempo de atividade rural, do período em que o menor, entre 14 e 18 anos, viveu com a sua família no campo. Este tempo de serviço pode, muitas vezes, ser contado para fins de aposentadoria em razão de distorções legais. Também pode ser contado o período de aprendizagem do menor entre 12 e 14 anos. Imagine-se alguém que tenha estudado em regime de aprendizagem dos 12 aos 14 anos e averbado tempo de atividade rural dos 14 aos 18. Este cidadão hipotético terá 6 anos de serviço aos 18 anos de idade.

Se a mesma pessoa trabalhar por mais 13 anos em mina de subsolo, cuja aposentadoria especial é aos 15 anos de serviço, terá 36 anos de serviço aos 31 anos de idade, por causa do sistema de conversão de tempo de serviço especial em tempo de serviço comum. As atividades beneficiadas com a aposentadoria especial tem o tempo de serviço convertido mediante a utilização de um multiplicador.

Se, ao sair da atividade rural, o cidadão hipotético ingressar numa atividade com aposentadoria especial aos 20 anos de serviço, com mais 16 anos de trabalho terá 34 anos de serviço aos 34 anos de idade. Se a escolha for uma atividade com aposentadoria especial aos 25 anos, com mais 20 anos de trabalhos convertidos terá 34 de serviço aos 38 de idade. *Assim, o absurdo tem se tornado realidade mediante malabarismos legais.*

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.5 O erro estratégico](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.5 O erro estratégico

Os trabalhadores temporários das empresas foram incorporados ao sistema previdenciário em 1974. Os maiores de 70 anos e os inválidos que não possuíam cobertura previdenciária passaram a ter direito, independentemente de contribuição, a uma renda mensal vitalícia, prestação tipicamente assistencial. Foram criados o salário-maternidade, o amparo aos empregados domésticos e os benefícios de acidentes do trabalho foram estendidos aos empregados rurais. O sistema previdenciário passou a abrigar também os trabalhadores autônomos e empresários, numa base de adesão compulsória através de contribuição individual regular.

Boa parte dessas ampliações de cobertura, feitas em nome do princípio da universalização, foi realizada sem maiores preocupações com o equilíbrio econômico-financeiro do sistema. Muitos benefícios foram concedidos sem a correspondente parcela das contribuições. A prodigalidade desta década foi marcada também pela ausência de uma relação eqüitativa entre prêmio e risco, tendo em vista que a maioria dos novos benefícios passou a constituir despesa imediata, sem que houvesse um prazo mínimo de carência. Alguns começaram a ser pagos imediatamente após a aprovação da respectiva lei, ou seja, sem nenhum prazo de carência.

A ampliação dos benefícios somente foi possível devido à existência de consideráveis reservas financeiras do sistema. A falta de uma visão futura permitiu que a disponibilidade do momento fosse, despreocupadamente, utilizada para a ampliação dos benefícios. Esse foi um grande erro estratégico do sistema de Previdência Social no Brasil.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.6 A Constituição de 1998
e a ampliação dos
benefícios](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.6 A Constituição de 1988 e a ampliação dos benefícios

A Constituição de 1988 e a legislação posterior incorporaram, de certa forma, os erros e os vícios anteriores. Em sua elaboração predominaram, mais uma vez, a falta de rigor técnico e a liberalidade excessiva. O exemplo mais recente da falta de preocupação com quem vai pagar a conta foi a ampliação dos benefícios rurais. O Congresso Nacional foi justo em sua decisão, pois apenas procurou igualar os benefícios dos trabalhadores rurais aos dos urbanos. Mas, infelizmente, não definiu uma forma adequada de financiamento para as novas despesas.

A conta previdenciária do setor rural teve sua despesa triplicada. Cerca de 4 milhões e 500 mil aposentados e pensionistas rurais passaram, de imediato, a receber um salário mínimo, no lugar de meio salário, sem a correspondente fonte de financiamento. A extensão dos benefícios aos trabalhadores rurais e a fixação do piso de benefícios no valor de um salário mínimo, embora sejam conquistas sociais importantes, ainda carecem de análises que permitam propor alternativas para viabilizá-las financeiramente.

O esquema de financiamento dos benefícios rurais, baseado na contribuição de 2,5% da receita bruta da produção comercializada e na contribuição sobre folha dos empregados que trabalham no meio rural é claramente insuficiente. Na verdade, as contribuições oriundas da área rural podem ser consideradas irrisórias. Em 1996, por exemplo, as contribuições representaram cerca de 8,2% dos dispêndios totais efetuados especificamente com benefícios rurais.

A idade para aposentadoria no setor rural foi diminuída de 65 para 60 anos, no caso do homem, e de 60 para 55 anos, no caso da mulher. O recolhimento de contribuições do segurado rural foi temporariamente dispensado e foram admitidas formas especiais de comprovação do exercício da atividade rural. Contava-se tempo rural apenas pelo fato de ser filho de proprietário rural, tornando mais precoce a aposentadoria urbana ou nos regimes especiais do serviço público, muitas vezes de valor muito elevado e sem contribuição.

O salário mínimo foi adotado como o piso dos benefícios de prestação continuada. Foi garantida uma renda mensal vitalícia para os idosos e uma renda mensal para as pessoas portadoras de deficiência, desde que comprovada a baixa renda. Todos os benefícios foram recalculados com base no número de salários mínimos a que correspondiam na data de sua concessão.

O texto constitucional criou o Regime Jurídico Único (RJU) e, posteriormente, foi estendido aos celetistas que trabalhavam na administração direta, autárquica e fundacional, o direito à aposentadoria integral, à estabilidade e a outros benefícios até então restritos aos funcionários estatutários.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.7 A diversidade de
regimes](#)



POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.7 A diversidade de regimes

A sociedade brasileira convive com uma grande diversidade de regimes previdenciários, onde existem sistemas oficiais para servidores públicos, nos níveis federal, estadual e municipal; sistemas complementares privados, abertos e fechados; e sistemas especiais para congressistas e membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Todos eles funcionando paralelamente ao Regime Geral de Previdência Social, operado pelo INSS.

Essa multiplicidade de regimes e regras de acesso aos benefícios aumenta os custos operacionais do sistema previdenciário e facilita as fraudes. E o mais grave: permite que privilégios e discriminações convivam até dentro de um mesmo regime. Algumas categorias percebem na inatividade tanto ou mais do que em atividade, como no caso dos militares, servidores públicos e membros dos poderes Judiciário e Legislativo.

2.7.1 Os servidores públicos federais

As maiores distorções do sistema previdenciário brasileiro estão localizadas no setor público, tanto na esfera federal, como estadual e municipal. O valor da aposentadoria concedida ao servidor público civil da União não guarda nenhuma relação com sua vida pregressa e a sua contribuição, pois no seu cálculo só entra o valor da última remuneração. Enquanto os trabalhadores da iniciativa privada que se aposentam pelo INSS recebiam em 1996, em média, 1,7 salários mínimos, os servidores inativos da União ganhavam 13,3 salários mínimos, em média - quase oito vezes mais. No Legislativo, a média dos valores dos proventos correspondia a 30,4 salários mínimos, enquanto no Judiciário, atingia 22,7 salários mínimos.

TABELA 2
COMPARAÇÃO ENTRE APOSENTADORIAS EM 1996
(Valores mensais, em salários mínimos)

INSS	1,7
EXECUTIVO (civis)	13,3
LEGISLATIVO	30,4
JUDICIÁRIO	22,7

Fonte: Boletim Estatístico do MARE de dezembro de 1996 e MPAS/SPS.

Obs: No caso do Executivo, Legislativo e Judiciário foi estimado o valor médio dos proventos entre junho e novembro de 1996.

Conforme a tabela 3, em 1996, o INSS gastou R\$ 42,6 bilhões na manutenção de benefícios para 16,6 milhões de aposentados e pensionistas da iniciativa privada. Os benefícios previdenciários do setor público federal consumiram R\$ 17,1 bilhões para financiar apenas 873 mil inativos e pensionistas. Ou seja, 4,5% do total de aposentados e pensionistas do País consumiram cerca de 19,2% do total de gastos destinados ao setor.

TABELA 3
GASTOS PREVIDENCIÁRIOS TOTAIS - 1996
(Valores em R\$ de dez/96, deflacionados pelo IGP-DI)

	R\$ BILHÕES	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS
INSS	42,6	16.586.267
INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	17,1	872.985 (*)
INATIVOS E PENSIONISTAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS	29,0(**)	2.000.000(**)
TOTAL	88,7	19.459.252

Fonte: INSS e Ministério da Fazenda.
(*) Dados relativos a novembro /1996.
(**) Valores aproximados.

No serviço público, os diferentes regimes e critérios permitem que alguns se aposentem duas, três e até quatro vezes - e ainda voltem a ocupar emprego público. A acumulação de aposentadorias e de aposentadorias com a remuneração da atividade gera os supersalários. Entre os servidores da União, 82% dos que ultrapassam o teto de R\$ 8 mil (remuneração de Ministro de Estado) são aposentados ou pensionistas. Essas distorções são ainda mais acentuadas nos regimes previdenciários dos Estados, onde há quem receba acima de R\$ 30 mil mensais.

O serviço público brasileiro é o único no mundo que paga mais ao aposentado do que ao servidor em atividade. Na União, isto ocorria até recentemente. Também artifícios embutidos nas leis da maioria dos Estados e mesmo dos Municípios garantem incorporação de um adicional no momento da aposentadoria.

TABELA 4

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE SERVIDORES CIVIS DO EXECUTIVO
POR FAIXA DE REMUNERAÇÃO
(dez/96)**

	ATIVOS	APOSENTADOS	ATIVOS + APOSENTADOS
ATÉ R\$500	10,3	11,1	10,7
De R\$ 501 a R\$ 1.500	67,7	61,7	64,7
De R\$1 501 a R\$ 2.500	13,9	14,2	14,0
De R\$ 2.501 a R\$3.500	4,41	4,77	4,55
De R\$ 3.501 a R\$4.500	1,71	2,3	1,95
De R\$ 4.501 a R\$5.500	2,26	2,28	2,27
De R\$ 5.501 a R\$6.500	0,45	2,06	1,1
De R\$ 6.501 a R\$7.500	0,13	0,71	0,37
De R\$ 7.501 a R\$8.500	0,07	0,5	0,25
Acima de R\$ 8.500	0,02	0,32	0,14
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: MARE

Os trabalhadores do setor público utilizam tempos fictícios para obtenção de aposentadoria. Entre os tempos fictícios usados para aposentadoria estão os de colégio militar, escola técnica ferroviária, contagem em dobro de licenças-prêmios não gozadas e contagem de licença para tratamento de familiar doente (até seis meses por vez, sem limite do número destas licenças). Esses artifícios não se aplicam aos trabalhadores da iniciativa privada e constituem um inaceitável privilégio.

A idade média de aposentadoria voluntária com proventos integrais, entre os servidores civis da União, é de 56,6 anos. Mas 20,5% dos servidores conseguem se aposentar com até 50 anos de idade.

TABELA 5

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA IDADE MÉDIA DE APOSENTADORIA DOS CIVIS DO EXECUTIVO PARA APOSENTADORIAS
INTEGRAIS SEGUNDO FAIXAS ETÁRIAS**

FAIXA ETÁRIA	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
ATÉ 40	1,9	1,5	1,8
41 a 45	2,5	5,2	3,4
46 a 50	10,0	24,7	15,3
51 a 55	26,7	28,9	27,5
56 a 60	26,4	19,8	24,0
61 a 65	16,7	12,0	15,0
66 a 70	10,2	6,0	8,7
Acima de 70	5,6	1,9	4,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletim Estatístico do MARE. Setembro de 1996.

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

Na aposentadoria proporcional, a idade média é de 54 anos. Na relação das aposentadorias com proventos proporcionais, 41,3% têm até 50 anos. As brechas legais e a utilização de tempos fictícios, em alguns casos, permitem ao servidor aposentar-se a partir dos 37 anos de idade. Em janeiro de 1996, no Rio Grande do Sul, quatro funcionários federais aposentaram-se legalmente com essa idade.

No poder Executivo federal, para cada dois servidores público aposentado, existem hoje, aproximadamente, apenas três servidores em atividade. Se acrescentarmos os chamados "instituidores de pensão" (pessoas que geraram pensões), esta relação cai para um ativo para cada inativo e pensionista. Mantida a média de pedidos de aposentadoria do período 1992-96 (18 mil por ano), o número de servidores ativos e inativos será igual até o ano 2000. Além disso, segundo dados do MARE de agosto de 1996, grande parte dos servidores (51,5%) encontra-se na faixa etária de 41 a 60 anos, portanto, próximos da idade em que as pessoas se aposentam.

TABELA 6

DESPESA COM PESSOAL DA UNIÃO, ATIVOS E INATIVOS
(em R\$ bilhões de mar/97)

ANO	ATIVOS	INATIVOS	BENEFÍCIOS GLOBAIS E AJUSTES	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVER.	TOTAL
1987	12,0	4,4	1,2	1,3	18,9
1988	15,3	5,5	1,2	1,2	23,2
1989	18,9	6,6	1,5	1,7	28,7
1990	22,3	8,5	0,0	2,3	33,1
1991	18,9	6,5	0,0	1,7	27,1
1992	14,8	6,0	0,0	1,3	22,1
1993	16,7	11,3	0,0	1,9	29,8
1994	18,6	14,1	-0,4	2,2	34,4
1995	23,2	19,0	0,0	2,7	44,9
1996	22,9	17,8	0,0	2,2	43,0

Fonte: MARE

A despesa com benefícios previdenciários dos servidores públicos é maior que a receita obtida com as contribuições individuais. Em 1996, os servidores da União recolheram aproximadamente R\$ 2,7 bilhões para a previdência, enquanto as despesas com os Encargos Previdenciários da União (EPU) chegaram a R\$ 17,8 bilhões, conforme dados do MARE deflacionados pelo IGP-DI de março de 1997. A diferença é de cerca de R\$ 15,1 bilhões.

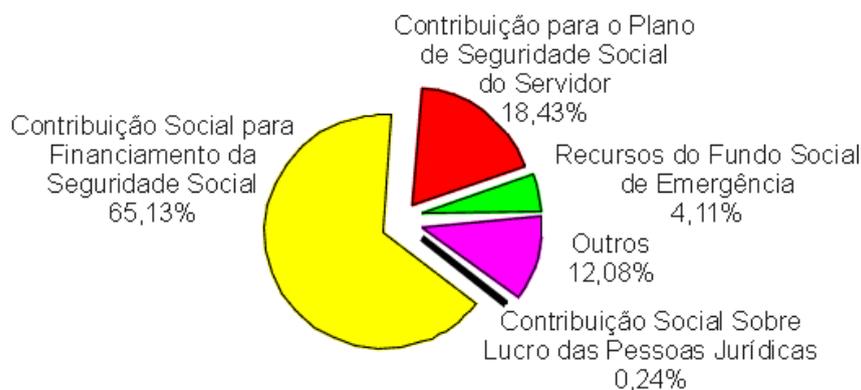
Esse déficit tem sido parcialmente coberto mediante a utilização de recursos da Seguridade Social (COFINS e Contribuição sobre o Lucro Líquido), com virtual prejuízo para as áreas de saúde e assistência social. Em 1996, segundo o Tesouro Nacional a folha de salários custou R\$ 43 bilhões, dos quais R\$ 17,9 bilhões com o pagamento dos servidores aposentados e pensionistas. Em 1990, os gastos com inativos eram de R\$ 8,5 bilhões, ou um quarto das despesas globais com pessoal à época. Nos últimos seis anos, a sua participação na despesa total com a folha passou para 41,6%.

A participação da despesa com Encargos Previdenciários da União (EPU) no total do Orçamento da Seguridade Social vem aumentando significativamente. Em 1993, as despesas com EPU eram de 15,8% do total do Orçamento da Seguridade Social. Conforme o gráfico 2, em 1997, a previsão da Lei Orçamentária Anual e que se gastasse com os inativos 18,2% do Orçamento da Seguridade Social.

Permanece indefinida, portanto, a reorganização global do sistema previdenciário do servidor, em especial quanto a um regime de financiamento compatível com o seu plano de benefícios.

GRÁFICO 1

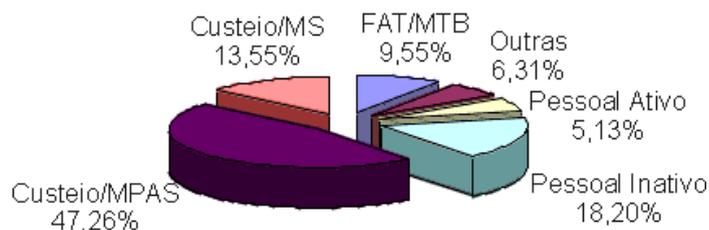
Financiamento dos Encargos Previdenciários da União
(Dotação Inicial - 1997)



Fonte: MPAS.

GRÁFICO 2

Orçamento de Seguridade Social, Recursos por Órgãos
(Dotação Inicial - 1997)



Fonte:MPAS.

TABELA 7

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, POR FONTES E ÓRGÃOS
Dotação Inicial - 1997

Fontes	Pessoal ativo	Pessoal inativo	Custeio MPAS	Custeio MS	FAT MTB	Outras	Total	Total (%)
Tesouro								
Outros	832.329.562	2.262.451.622	761.686.083	945.986.447	2.616.983.764	3.102.633.832	10.522.071.310	10,23
Contribuição para os programas PIS/Pasep	-	-	-	-	7.179.999.776	-	7.179.999.776	6,98
Contribuição social sobre lucro das pessoas jurídicas	859.648.965	44.491.116	8.792.149	-	1.928.277.231	1.928.277.231	7.298.466.917	7,09
Contribuição social para financiamento da Seguridade Social	500.000	12.194.145.035	1.645.716.841	4.548.773.868	-	42.731.147	18.431.866.891	17,92
Contribuição dos empregadores e dos trabalhadores para a Seguridade Social	-	-	42.132.084	-	28.500.000	-	42.160.584.000	40,98
Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)	-	-	-	3.477.095.000	-	1.301.905.000	4.779.000.000	4,65
Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	416.086.515	3.449.991.036	-	-	-	-	3.866.077.551	3,76
Recursos do Fundo Social de Emergência	3.166.659.592	770.362.786	4.068.516.000	513.575.979	-	118.975.807	8.638.090.164	8,40
Total geral	5.275.224.634	18.721.441.595	48.616.795.073	13.942.688.750	9.825.483.540	6.494.523.017	102.876.156.609	100,00
Total geral (%)	5,13	18,20	47,26	13,55	9,55	6,31	100,00	

2.7.2 Os Estados e Municípios

A situação não é diferente nos regimes previdenciários dos Estados e da maioria dos Municípios de grande e médio porte, que estruturaram sistemas de proteção aos seus funcionários da administração direta e autárquica. Há uma tendência de crescimento da participação destas

despesas nos seus orçamentos. O número de inativos aumenta rapidamente. Na maior parte dos casos, os valores recebidos pelos servidores são integrais ou superiores aos percebidos em atividade.

TABELA 8
GASTOS COM PESSOAL E NÚMERO DE SERVIDORES ESTADUAIS

ESTADOS	NÚMERO DE ATIVOS E INATIVOS	RELAÇÃO ENTRE GASTO COM PESSOAL E RECEITA LÍQUIDA Dezembro/96
Espírito Santo	77.000	92
Santa Catarina	115.000	80
Alagoas	76.000	85
Piauí	80.000	85
São Paulo	932.000	62
Rio Grande do Norte	103.000	73
Rio Grande do Sul	271.000	81
Distrito Federal	130.000	81
Goiás	143.000	66
Pernambuco	134.000	74
Paraná	180.000	77
Minas Gerais	491.000	77
Paraíba	99.000	61
Rio de Janeiro	290.000	70
Ceará	106.000	63
Bahia	190.000	57
Média	-	74

Fonte: MARE

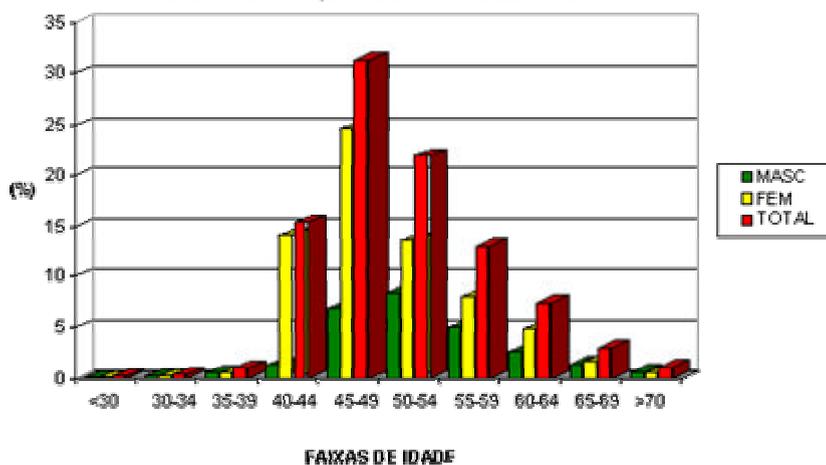
Estima-se que, dentro de mais alguns anos, muitos Estados e Municípios terão despesas com inativos iguais aos dispêndios com o pessoal ativo. Em 1996, o comprometimento da receita líquida dos Estados com gastos relativos a pessoal ativo e inativo alcançou o percentual médio de 74%. Neste ano, todos os Estados pesquisados, com exceção da Bahia, estavam acima do limite legal de 60% (definido na Lei Rita Camata) de comprometimento da receita líquida com gastos de pessoal ativo e inativo. No Espírito Santo o comprometimento chegou a 92%; em Alagoas, a 85%; no Distrito Federal, a 81% e em Minas Gerais a 77%.

O aumento dos gastos com o pagamento de pessoal ativo e inativo aponta para a insolvência da maioria dos tesouros estaduais no curto prazo. Tais despesas reduzem o espaço para os investimentos necessários em infra-estrutura, saneamento básico, educação, saúde, habitação e segurança.

No Paraná, por exemplo, enquanto as receitas líquidas evoluíram 31% entre 1991 e 1996, o gasto com inativos aumentou 88%. Mantidas as atuais regras, a previsão é de que no ano 2000 a despesa com pessoal consuma a totalidade do orçamento do estado. *Como se pode observar pelo gráfico a seguir, neste Estado, cerca de 44% dos inativos se aposentaram antes dos 46 anos de idade e 80% antes dos 56 anos de idade.*

GRÁFICO 3

DISTRIBUIÇÃO DOS INATIVOS POR IDADE NO ESTADO DO PARANÁ QUANDO DA APOSENTADORIA



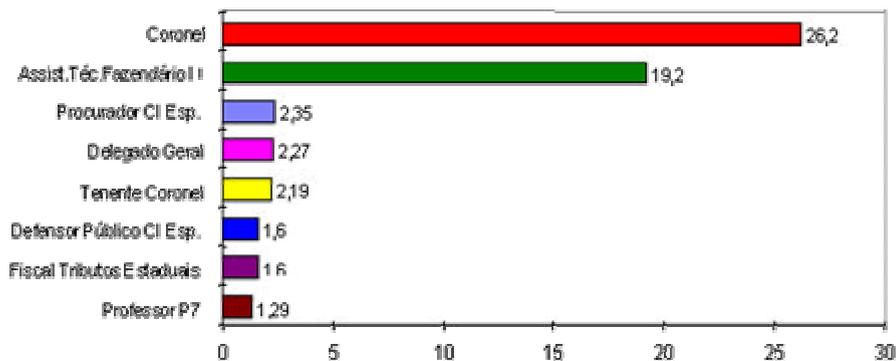
Fonte: Assessoria Especial do Governador do Estado do Paraná.

Em relação a Minas Gerais, segundo dados da Secretaria Estadual de Recursos Humanos, entre março de 1991 e dezembro de 1996, houve um aumento de 48,7% no número de inativos. Atualmente, os inativos consomem 37% da folha de pessoal e a previsão é de que no ano 2000 o gasto com inativos chegue aos 50%. Neste Estado as distorções no sistema previdenciário do serviço público são alarmantes. Conforme o Gráfico 4, existem 27 Coronéis, 19 Técnicos Fazendários e 2,3 Procuradores aposentados para cada servidor destas carreiras em atividade. Da mesma forma, para cada Defensor Público, Fiscal de Tributos e Professor em atividade há, respectivamente, 1,6, 1,6 e 1,3 aposentados.

Além disso, a média de gasto com benefícios para os inativos da Assembléia Legislativa do Estado e do Ministério Público é mais do que o dobro da média salarial dos que estão em atividade. No caso dos Tribunais, as aposentadorias são, em média, 175% mais altas do que os salários dos ativos.

GRÁFICO 4

Número de Servidores Inativos para Cada Ativo em Minas Gerais - 1996



Fonte: Secretaria de Recursos Humanos do Estado de Minas Gerais.

Dados do Instituto de Economia do Setor Público (IESP), um órgão da Fundação de Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (FUNDAP), mostram que, entre 1980 e 1990, os gastos com encargos previdenciários dos Estados passaram de 3,7 bilhões de dólares para 7,4 bilhões de dólares.

A situação das polícias militares estaduais merece um registro, pois as distorções existentes são preocupantes. Num determinado Estado, 300 oficiais militares de determinada patente estão na reserva recebendo benefícios previdenciários, enquanto apenas 22 oficiais estão em atividade. Um outro Estado está sendo obrigado a pagar 130 mil aposentadorias e pensões para oficiais e praças de sua Polícia Militar e a seus dependentes, sendo que apenas 70 mil oficiais e praças estão na ativa.

Todos os regimes do setor público juntos, nos níveis federal, estadual e municipal, já gastam mais que o regime operado pelo INSS, embora representem apenas 14,7% da população previdenciária. Em 1996, os gastos com benefícios previdenciários do RGPS chegaram a R\$ 42,6 bilhões. As despesas dos outros regimes públicos ficaram em torno de R\$ 46,1 bilhões. Portanto, os gastos totais com benefícios previdenciários no Brasil já chegam a quase R\$ 88,7 bilhões, o que é pouco menos do que o arrecadado pela Receita Federal no mesmo ano.

2.7.3 Os militares

Os servidores militares são cobertos pelo plano de benefícios inserido no Estatuto dos Militares. O militar tem um tempo máximo de permanência em cada posto da carreira. Quando passa à reserva, o militar que cumpriu mais de 30 anos de serviço recebe proventos, a título de aposentadoria, equivalentes à remuneração do posto seguinte da hierarquia.

Para os servidores militares, considera-se tempo de aposentadoria o período que se inicia com a incorporação do convocado ou voluntário em uma organização militar. O tempo de habilitação militar é igualmente considerado como tempo de serviço, desde que concluído com aproveitamento. São contados em dobro o tempo relativo à licença-prêmio não gozada, assim como o tempo referente a férias não gozadas.

O período em que o militar estiver licenciado para tratamento de saúde de pessoas da família é computado até o máximo de um ano, contínuo ou não. Também é contado o período de duração de curso universitário (sem superposição a qualquer tempo de serviço), na proporção de um ano para cada 5 anos de tempo de serviço prestado como oficial do Corpo, Quadro ou Serviço de Saúde ou Veterinária.

2.7.4 Os parlamentares, magistrados e procuradores

Os parlamentares federais, por seu turno, são considerados segurados obrigatórios do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), enquanto que os funcionários da Câmara e do Senado podem filiar-se ao IPC na qualidade de segurados facultativos. A pensão por tempo de mandato dos parlamentares é concedida após 8 anos de contribuição e com no mínimo 50 anos de idade e corresponde a 26% dos subsídios (parte fixa e parte variável) e das diárias pagas aos congressistas, acrescidos, por ano de mandato subsequente (com a devida contribuição) dos seguintes percentuais: a) do 9º ao 16º ano, mais 3,25% por ano; b) do 17º ao 28º ano, mais 3,4% por ano; c) do 29º ao 30º ano, mais 3,6% ao ano.

Após 30 anos de contribuição, portanto, o parlamentar tem direito à pensão por tempo de mandato, com proventos iguais ao do respectivo membro da ativa. O direito ao recebimento do benefício será suspenso no período em que o segurado estiver investido em mandato legislativo federal. Enquanto estiver exercendo outros cargos públicos, empregos ou mandato legislativo (que não o federal), o valor da pensão por tempo de mandato será reduzido em 2/3, apenas se perceber remuneração ou salário de montante igual ou superior à soma de subsídios, diárias e ajuda de custo pagos aos membros do Congresso Nacional.

Os deputados federais e os senadores em exercício podem averbar, para efeito de cálculo de benefícios, inclusive para a pensão por tempo de mandato, até 1 mandato estadual ou municipal. Assim, até 4 anos do período exercido pelo parlamentar federal como deputado estadual ou vereador, podem ser utilizados para fins de obtenção de benefícios do IPC. Para promover a citada contagem, o parlamentar deve efetuar os recolhimentos correspondentes aos anos averbados, à razão de 24% sobre o valor do subsídio federal (parte fixa e parte variável), vigentes na época em que se processarem os pagamentos. Ao parlamentar que, ao término do mandato, não tiver completado os 8 anos de contribuição, é permitido continuar contribuindo mensalmente com as partes correspondentes ao segurado e à instituição, até completar a carência ou idade mínima.

O plano de benefícios dos parlamentares e as contribuições cobradas mostram claramente uma situação de desequilíbrio, que tem repercussão negativa sobre os cofres do Tesouro Nacional. Em 1995, as contribuições dos segurados do IPC atingiram R\$ 11,1 milhões para um gasto com benefícios de aposentados e pensionistas de R\$ 42,1 milhões. A Câmara contribuiu com R\$ 12,5 milhões e o Senado com R\$ 3,7 milhões. A diferença, de R\$ 14,8 milhões, foi coberta por receitas patrimoniais do Instituto (aplicações e aluguéis).

Em 1996, o IPC pagava 785 aposentadorias para parlamentares e 461 pensões para dependentes de parlamentares aposentados. Outras 971 aposentadorias para segurados facultativos (funcionários do Congresso) eram pagas pelo IPC, bem como 428 pensões para dependentes desses segurados.

Para fazer frente aos compromissos a médio e longo prazo, ou seja, manter a consistência atuarial de seus planos de benefícios, o IPC foi obrigado, em 1995, a fazer reservas equivalentes a R\$ 23,1 milhões. Por conta disso, o Instituto lançou contra a Câmara e o Senado um passivo de R\$ 8,4 milhões a ser coberto no futuro. Em maio de 1996, a dívida da Câmara com o IPC já atingia R\$ 41,9 milhões e a do Senado, R\$ 4,8 milhões. A dívida do Congresso representava quase um terço do patrimônio do IPC, avaliado em R\$ 161 milhões.

O mais grave é que a dívida cresce continuamente. Nos nove primeiros meses de 1996, o Congresso transferiu R\$ 12,1 milhões ao IPC. Mesmo assim, a dívida aumentou em R\$ 23,1 milhões. No mesmo período, o IPC pagou R\$ 33,1 milhões a aposentados e pensionistas beneficiários, sendo que R\$ 3,7 milhões para ex-senadores, R\$19,5 milhões para ex-deputados, R\$ 1,8 milhão para pensionistas de ex-senadores, R\$ 5,9 milhões para pensionistas de ex-deputados. O restante do gasto, ou seja, R\$ 2,2 milhões, foi para o pagamento de ex-funcionários e seus pensionistas. É importante ressaltar que a dívida do Congresso para com o IPC será paga com recursos do Tesouro Nacional.

Vários países adotam regimes especiais para os parlamentares. Alguns justificam teoricamente o benefício com o argumento de que o parlamentar perde sua capacidade de trabalho durante o exercício do mandato. A aposentadoria em regime especial, deste ponto de vista, seria quase uma indenização. No Brasil, no entanto, os regimes especiais para os parlamentares apresentam numerosas distorções. No nível federal, os parlamentares fazem jus à pensão por tempo de mandato uma vez cumprida a carência de 8 anos e a idade mínima de 50 anos. O problema é agravado pelo fato de que os Estados e Municípios também podem legislar sobre previdência e, desta forma, criar os seus próprios regimes especiais para parlamentares. Aliás, estes regimes são, em geral, os que apresentam as piores distorções.

Já no caso dos magistrados e procuradores (membros do Ministério Público) na esfera federal e estadual é assegurado o direito de aposentar-se com proventos integrais aos trinta anos de serviço, após apenas cinco anos de exercício efetivo do cargo, ou seja, cinco anos antes do que o normalmente exigido para as demais categorias, sendo estes benefícios pagos pelos respectivos tesouros, inexistindo um fundo específico de previdência.

2.7.5 Os professores

Por determinação do texto constitucional, os professores são aposentados após 30 anos de tempo de serviço, e as professoras após 25 anos, tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto no Regime Jurídico Único (RJU). Os professores não têm uma jornada de trabalho mais exaustiva do que as demais categorias profissionais mas, no entanto, fazem jus a um benefício especial. No magistério superior, o professor se aposenta, muitas vezes, com pouco mais de 40 anos. Sua aposentadoria precoce significa uma grande perda para a sociedade, que abre mão de seu trabalho exatamente no período em que sua produtividade atinge o máximo. O reingresso destes profissionais no mercado de trabalho comprova que eles estão em plena posse de sua capacidade laborativa.

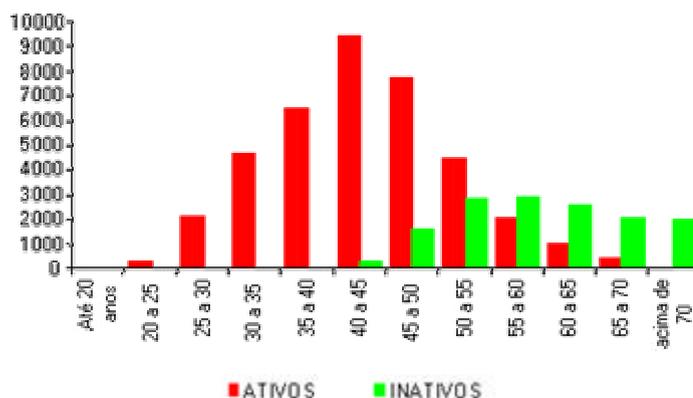
Os princípios universais dos sistemas previdenciários determinam que o benefício deve ser pago em função da perda da capacidade de trabalho, por invalidez, por velhice ou por doença em termos transitórios, entre outras hipóteses. O que significa dizer que a aposentadoria não é um complemento salarial. No Brasil, contudo, criou-se a idéia de que ela é uma renda adicional para as pessoas, o que não corresponde à função da previdência social.

Em muitos Estados, Municípios e nas universidades federais, a folha de pagamento dos professores inativos tem um impacto tão significativo que impede a contratação de novos professores, bem como o aumento do valor de seus salários. A relação entre professores ativos e inativos

vem caindo significativamente nos últimos anos. Nas universidades federais, na faixa etária de 50 a 55 anos, para cada 3 ativos existem 2 inativos.

GRÁFICO 5

DISTRIBUIÇÃO DOS DOCENTES ATIVOS E INATIVOS POR FAIXA ETÁRIA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS



Fonte: Ministério da Educação e Desporto - CGDRH
Obs: Não inclui a totalidade das Universidades Federais

Para os professores, tem-se considerado tempo de efetivo exercício nas funções de magistério não apenas o tempo de sala de aula. Conta-se, também, o período trabalhado em funções de administração, planejamento, orientação, supervisão e outras atividades. Para os professores de ensino superior, considera-se o tempo referente à pesquisa e as atividades de administração.

Os baixos salários auferidos pelos professores primários têm sido utilizados como justificativa para a concessão da aposentadoria precoce com remuneração integral. Os defensores desta tese argumentam que os salários destes profissionais são baixos e que suas condições de trabalho são precárias. O resultado dessa política é que o professor primário aposenta-se cedo, com um valor baixo de benefício e, para sobreviver com dignidade, é obrigado a voltar ao mercado de trabalho.

A aposentadoria não pode ser oferecida ao professor primário como uma forma de compensação pelo descaso a que está relegado. Ao contrário, a sociedade precisa remunerar bem este profissional, que exerce uma atividade de vital importância para o País. Precisa também adotar medidas que valorizem sua carreira e assegurem condições adequadas de trabalho. O professor primário, assim como todos os segurados da Previdência, precisa ganhar bem e, ao se aposentar, ter direito a uma remuneração que garanta uma vida digna, sem a necessidade de retornar ao mercado de trabalho para assegurar o seu sustento e de sua família.

2.7.6 Os funcionários das estatais

No Brasil, o sistema fechado de previdência complementar começou a se desenvolver, oficialmente, a partir de 1977, com a edição da Lei nº 6.435. Os primeiros fundos de pensão a serem constituídos em conformidade com esta lei foram patrocinados por empresas estatais federais e estaduais e por empresas multinacionais, algumas das quais já ofereciam planos de complementação de aposentadoria aos seus empregados.

Em novembro de 1996, existiam 37 fundos patrocinados por empresas estatais federais, 74 por empresas estatais estaduais e três por empresas estatais municipais, num total de 114. Existiam mais 236 fundos de pensão patrocinados por empresas privadas nacionais e estrangeiras. No total, 2.090.060 brasileiros participavam de fundos de pensão. Na área estatal, os participantes ativos e inativos eram 1.161.261. O patrimônio destas entidades atingia R\$ 73,8 bilhões, sendo que o patrimônio das entidades da área estatal federal, estadual e municipal equivalia a R\$ 59,9 bilhões.

Os fundos de pensão oferecem a seus participantes dois modelos básicos de planos: o de contribuição definida e o de benefício definido. No primeiro caso, o plano estabelece a contribuição que será feita pelo participante durante o período de capitalização. Ao final desse período, será determinada a renda mensal a que o participante terá direito com base nos fundos acumulados. Esta é a modalidade adotada pela maioria dos fundos de pensão patrocinados por empresas privadas.

No plano de benefício definido, a renda mensal que será auferida pelo participante ao final do período de capitalização é explicitamente quantificada "a priori", sendo esta a base para o cálculo das contribuições necessárias para a formação do fundo que irá financiá-la. No final de 1996, dos 114 planos que estavam sendo normalmente administrados pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais, 95% eram da modalidade de benefício definido.

O risco de insuficiência de capitalização nos planos do tipo benefício definido é elevado. Quando a capitalização não é suficiente para financiar o benefício prometido ao participante do fundo, normalmente, a empresa patrocinadora é quem arcará com a diferença. Esse risco é agravado pelo fato de que a maioria dos fundos de pensão patrocinados pelas empresas estatais estabeleceram os seus benefícios com base em cenários otimistas para o comportamento da economia e da respectiva empresa.

Quando essas previsões não se confirmam, os planos não sofrem os ajustes necessários para compatibilizá-los com a realidade econômico-financeira. Em alguns casos, as taxas de contribuição dos participantes e das patrocinadoras para o financiamento do plano são fixadas nos próprios regulamentos dos fundos, o que é totalmente incompatível com a lógica de um plano de benefício. Além disso, alguns fundos fizeram aplicações inadequadas dos recursos obtidos, o que ajudou a agravar situação financeira deles.

Estimativas realizadas pela Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social, com base nos demonstrativos dos fundos de pensão, apontavam para uma insuficiência de capitalização, por parte dos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais federais, da ordem de R\$ 22 bilhões no final do ano de 1995. Isto significa que se as entidades tivessem que realizar imediatamente os compromissos assumidos nos planos em vigor haveria uma insuficiência de recursos de aproximadamente R\$ 22 bilhões.

Na maioria dos casos dos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais federais, o nível de capitalização é insuficiente e existem planos desequilibrados atuarialmente. A maioria das empresas efetuam contribuições bastante elevadas para os seus fundos de pensão, havendo vários casos em que esse percentual supera 20% da folha de salários da empresa. Em média, os níveis de contribuição de patrocinadoras públicas a fundos de pensão são significativamente mais elevados que os praticados pelas empresas privadas.

Em vários casos, mesmo com uma elevada contribuição da empresa patrocinadora e do próprio participante, o fundo de pensão apresenta problemas econômico-financeiros porque não existe limite de idade adequado para a concessão da aposentadoria.

2.7.7 As aposentadorias especiais

No Brasil, existe uma confusão entre as aposentadorias dirigidas aos profissionais que exercem atividades prejudiciais à saúde e à integridade física, tais como os mineiros, e aquelas aposentadorias concedidas a categorias tais como jornalistas (aos 30 anos de serviço), aeronautas (aos 25 anos de serviço, desde que tenha 45 anos de idade) e professores (aos 30 anos para o homem e aos 25 anos para a mulher), cujas atividades não oferecem maiores riscos à saúde.

Essas últimas carecem de quaisquer justificativas e devem ser eliminadas de qualquer plano de benefícios que se pretenda justo. As recentes alterações na legislação previdenciária tentam corrigir tais distorções, como é o caso da Lei nº 9.032, de 1995, e da Medida Provisória nº 1.523, de 1996, e suas reedições.

Não existe igualmente fundamentação técnica para os limites de idade diferenciados para fins de aposentadoria no caso da mulher urbana (60 anos) e da mulher rural (55 anos) e do trabalhador rural (60 anos). Tábuas de expectativa de vida mostram que as pessoas que vivem na área urbana e rural têm uma expectativa de vida semelhante, principalmente nas idades avançadas. Aos 60 anos, por exemplo, a expectativa de sobrevivência dos homens, urbanos ou rurais, é de cerca de 15 anos. As mulheres tendem a ter uma sobrevivência maior. Aos 60 anos, a sobrevivência esperada de uma mulher é de mais 18 anos.

Esses critérios beneficiam de fato a classe média rural, composta por médios e pequenos proprietários, e não os segmentos sociais mais vulneráveis, tais como os "bóias-frias". Os primeiros se aposentam antes do que deveriam, considerando-se sua inserção social e nível de renda. Os últimos têm maior dificuldade para aposentar-se e tendem a fazê-lo em idades mais avançadas ou a depender do benefício assistencial pago com base na Lei Orgânica de Assistência Social.

2.7.8 Ex-combatentes e anistiados

Os benefícios concedidos a ex-combatentes apresentam, em alguns casos, sérias distorções. As disparidades não se restringem aos aspectos peculiares de cada espécie de benefício, pois ocorrem diferenças mesmo nos valores dos benefícios que integram a mesma espécie. Apesar de algumas leis terem sido revogadas, até a presente data a Previdência Social ainda vem mantendo estes benefícios em função de direitos adquiridos. No caso do ex-combatente marítimo, cujos direitos foram estabelecidos pela Lei nº 4.297 de 1963, 5.143 benefícios ainda são mantidos.

Essa Lei protegeu o ex-combatente, de qualquer Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensão, que tivesse servido, como convocado ou não, nas operações da Itália, no período de 1944 a 1945, ou que tivesse integrado a Força Aérea Brasileira, a Marinha de Guerra ou a Marinha Mercante, tendo, nestas últimas, participado de comboios e patrulhamentos. Nestes casos, ainda existem 4.995 benefícios sendo mantidos.

A Lei nº 6.683, de 1979, determina a concessão de anistia a todos que, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos, crimes eleitorais e aos que tiveram seus direitos políticos suspensos, punidos com fundamento em atos institucionais e complementares. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, concedeu anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data de sua promulgação, foram atingidos em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, asseguradas para fins de inatividade as promoções ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito no serviço ativo.

O valor da renda mensal do benefício de aposentadoria excepcional de anistiado corresponde ao último salário percebido pelo segurado no emprego ocupado à época da destituição por ato de exceção, institucional ou complementar, acrescido das promoções a que faria jus até 5 de outubro de 1988, não estando subordinado ao limite máximo previsto para os demais trabalhadores. Sobre esse valor é aplicada a fração, cujo numerador é o tempo de trabalho obtido (mesmo sem tê-lo exercido) sobre o denominador de 35 anos para homem e 30 para a mulher.

O reajuste vem sendo efetuado toda vez que ocorre aumento no salário que o segurado estaria recebendo se tivesse permanecido em atividade, observando-se os percentuais aplicados ao valor inicial do benefício. O mesmo cálculo é feito no caso da pensão por morte e sobre o mesmo aplicado o percentual de dependentes. Em dezembro de 1996, existiam 2.321 aposentadorias excepcionais para anistiados, com valor médio de R\$ 1.712 e 630 pensões por morte recebidas por dependentes de anistiados, com valor médio de R\$ 1.359. Ao todo, são 2.951 benefícios em manutenção.

Os valores médios, no caso dos anistiados e dos ex-combatentes, no entanto, mascaram as disparidades existentes em cada espécie de benefício. De acordo com levantamento feito pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, apresentado no Quadro 2, em dezembro de 1996 cerca de 200 benefícios concedidos a ex-combatentes e anistiados foram de valores superiores a 100 salários mínimos. Nesta relação, existem vários benefícios acima de R\$ 30 mil.

QUADRO 2:
BENEFÍCIOS ACIMA DE 100 SALÁRIOS MÍNIMOS EM DEZEMBRO/1996
(em R\$ correntes)

Denominação	Quantidade	Gasto Total	Valor Médio	Valor Máximo
Pensão por morte de ex-combatente	5	89.483,78	17.896,76	21.749,3
Pensão por morte de ex-combatente	45	825.543,85	18.345,42	30.106,5

marítimo				
Pensão por morte de anistiado	1	11.409,75	11.409,75	11.409,75
ATS de ex-combatente	78	938.771,67	12.035,53	21.250,0
ATS de ex-combatente marítimo	15	295.194,42	19.679,63	31.527,2
ATS (LOPS)	4	34.539,80	8.634,95	11.833,5
Aposentadoria de anistiado	51	549.502,23	10.774,55	23.284,9

Fonte: MPAS.

Obs: ATS Aposentadoria por Tempo de Serviço.

Os dados são eloqüentes por si sós. Embora a decisão da sociedade de conceder benefícios especiais para ex-combatentes e anistiados seja louvável, a legislação deu margem a uma série de distorções que agora se refletem sobre os cofres públicos. Foram criadas situações de privilégios que não encontram justificativa. Vale informar que, em tese, os benefícios dos anistiados e seus dependentes estão a cargo do Tesouro Nacional, cabendo a este o repasse dos valores pagos pela Previdência Social. Mas, ao conceder os benefícios especiais, o Congresso Nacional não estabeleceu fontes adequadas para o financiamento dos novos gastos.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

[2.8 Os ativos financiam os](#)

[inativos de hoje](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.8 Os ativos financiam os inativos de hoje

O sistema previdenciário operado pelo INSS funciona, atualmente, em regime de repartição simples, ou seja, os ativos devem pagar pelos inativos de hoje. Desta forma, toda a receita previdenciária obtida no ano é utilizada para o pagamento dos benefícios. Não existe acumulação de "reservas" que possam ser utilizadas no futuro. O regime de repartição implica que os benefícios a serem pagos aos atuais contribuintes, quando futuramente passarem à condição de inativos, estarão garantidos pelas contribuições das futuras gerações de trabalhadores.

Na década de 50, oito contribuintes financiavam um aposentado. Em 70, essa relação era de 4,2 para 1. Nos anos 90, são 2,3 trabalhando para um aposentado. No ano 2020, se as atuais regras forem mantidas, a proporção será de 1 para 1. Essa tendência é agravada pelas mudanças demográficas que estão ocorrendo no Brasil, em que se verifica um acentuado envelhecimento da população. Como veremos mais adiante, houve uma queda da fecundidade e um aumento da expectativa de vida do brasileiro nas últimas décadas. O percentual de idosos, ou seja, pessoas com mais de 65 anos, em relação à população total, que era de 3,1% em 1970, chegará a 7,7% em 2020.

O sistema previdenciário que funciona sob regime de repartição simples tem algumas características próprias. No início, quando o sistema é jovem, ou seja, a população de contribuintes é muito superior ao número de inativos, é possível estabelecer alíquotas baixas para as contribuições individuais. À medida que o sistema evolui e mantidas as demais condições, a relação ativos/inativos tende a decrescer, o que gera a necessidade de sucessivos aumentos de alíquotas de contribuição. Quando isto ocorre, estabelece-se uma transferência de renda entre as gerações: os contribuintes mais jovens tendem a subsidiar os beneficiários das gerações anteriores.

A alternativa de elevação das alíquotas, no entanto, é limitada. Quando ela se esgota, pela simples razão de que a capacidade de contribuição dos ativos também tem um limite, o sistema entra em crise. Estamos vivendo agora o limiar desta crise, em que a sociedade é obrigada a rediscutir as regras de concessão dos benefícios e seus prazos de duração.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.9 A solidariedade
invertida](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.9 A solidariedade invertida

O regime de repartição simples pode também propiciar o surgimento de inúmeras formas de subsídios entre os indivíduos de uma mesma geração. Esta distribuição de renda intrageracional dependerá da carência exigida para a concessão do benefício, do limite de idade, do nível de reposição (ou seja, a relação entre o valor do benefício e o salário na ativa) e da sistemática de cálculo do valor do benefício.

No Brasil, estamos presenciando uma perversa redistribuição de renda, em que os mais pobres estão financiando os mais ricos. Essa solidariedade invertida é uma das principais razões para que o governo insista na mudança das atuais regras previdenciárias.

Um dos mecanismos que possibilitam essa solidariedade invertida é a aposentadoria por tempo de serviço. Os dados estatísticos mostram que as pessoas aposentadas por tempo de serviço provêm de empregos estáveis, ou então, mudam pouco de emprego. A aposentadoria por tempo de serviço tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda.

Para os segmentos de baixa renda, com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, é muito difícil o acesso a esse benefício, pois são, em sua grande maioria, compostos por trabalhadores que oscilam entre o mercado formal e a informalidade. Em boa parte dos casos, não conseguem sequer comprovar o período de contribuição.

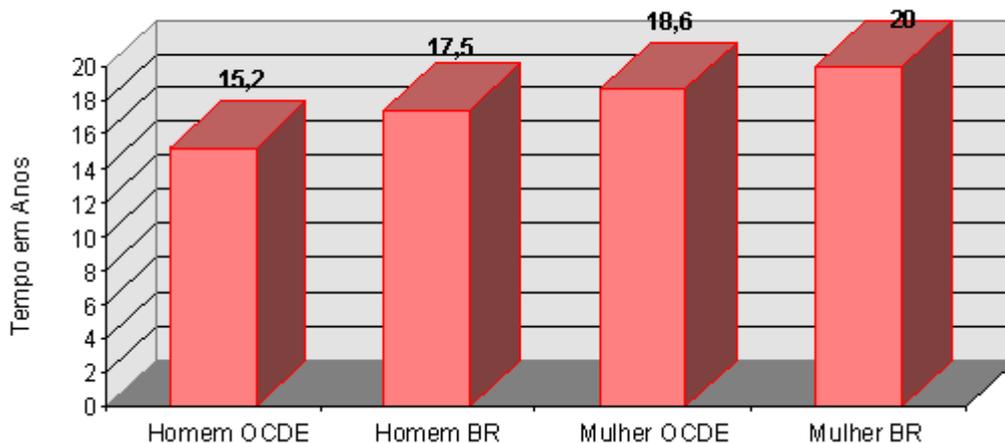
A despeito das intenções originais, o mecanismo de tempo de serviço tem propiciado aposentadorias precoces, principalmente em sua modalidade proporcional (78,3% dos homens e 83,9% das mulheres tem menos de 55 anos quando do início do benefício), tendo se transformado em um complemento de renda, pois, ao contrário dos 6 outros países que adotam tal benefício, somente o Brasil não exige que o beneficiário se afaste do mercado de trabalho.

Em 1996, as aposentadorias urbanas por idade (aos 65 anos para o homem e aos 60 anos para a mulher), que beneficiam uma clientela de baixo poder aquisitivo, foram concedidas para pessoas, em média, na faixa dos 62,7 anos. As aposentadorias urbanas por tempo de serviço foram concedidas para pessoas, em média, na faixa dos 49,4 anos. As pessoas de baixo poder aquisitivo que excepcionalmente conseguem se aposentar por tempo de serviço, geralmente o fazem em idade mais elevada.

O fato de a idade média na concessão do benefício ser baixa eleva a expectativa de duração do benefício previdenciário no Brasil para homens e mulheres, que é mais alta do que aquela verificada nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que congrega os países mais ricos do mundo. Em 1993, segundo o Centro Latino-americano de Demografia (CELADE), em média, enquanto um homem dos países da OCDE percebia um benefício por 15,2 anos, um brasileiro aposentado continuava recebendo o seu benefício por 17,5 anos. Da mesma forma, enquanto uma mulher dos países da OCDE percebia o seu benefício por 18,6 anos, uma brasileira aposentada tinha a duração do seu benefício correspondente a 20 anos.

GRÁFICO 6

EXPECTATIVA DE DURAÇÃO DO BENEFÍCIO



Fonte: IBGE e Centro Latino-americano de Demografia (CELADE).

Além do seu caráter iníquo, a aposentadoria por tempo de serviço é um benefício muito dispendioso para a Previdência Social. Dados de dezembro de 1996 indicam que, embora ela só represente 15,7% dos benefícios em manutenção, é responsável por cerca e 37,4% do total das despesas.

Outro mecanismo que pode levar à solidariedade invertida é o prazo de carência para a obtenção da aposentadoria. A carência em 1997 para os segurados é de apenas oito anos de contribuição comprovada. O prazo não é compatível com os prazos médios de duração dos benefícios. Além do que as regras vigentes incentivam a aposentadoria precoce, pois a taxa de retorno do indivíduo que se aposenta aos 30 anos é maior do que ao se aposentar aos 35 anos de serviço.

Pelas regras atuais, o cálculo do valor do benefício é feito considerando-se as 36 últimas contribuições. É fácil constatar que o mecanismo adotado premia o trabalhador que evolui salarialmente, o que contribui para piorar a distribuição de renda, pois quanto menor a renda, menor a mobilidade salarial.

A análise do atual sistema previdenciário mostra que os grupos mais beneficiados são os constituídos por autônomos, algumas categorias com aposentadorias especiais e os que evoluem salarialmente.

Se uma distribuição de renda perversa ocorre entre os segurados do INSS, ela é ainda mais gritante quando se comparam as regras que valem para os trabalhadores da iniciativa privada com aquelas que beneficiam os funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios. É no setor público onde ocorre o maior número de aposentadorias precoces, acumulação de aposentadorias, acumulação de aposentadoria com salário de outro emprego, e onde é maior a duração dos benefícios e menor o prazo de carência.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.10 O deficit](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.10 O deficit

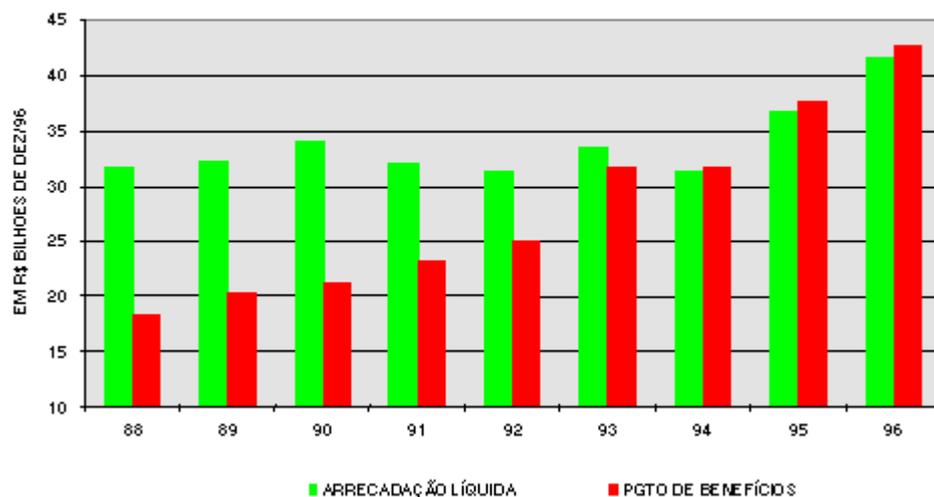
Em 1992, a arrecadação das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários era suficiente para cobrir os gastos com benefícios, pessoal e custeio da Previdência, permitindo ainda o repasse de recursos, da ordem de 15% desta receita, para a área de saúde.

Atualmente, conforme se observa no Gráfico 6, a arrecadação previdenciária não está sendo suficiente sequer para fazer face às despesas com benefícios. Esta insuficiência, somada às despesas de pessoal e custeio, vem sendo sistematicamente coberta com transferências do Tesouro (provenientes da Contribuição sobre o Lucro e da Cofins), retornos de aplicações financeiras e saldo de caixa.

Em 1996, segundo dados a preços de dezembro de 96 deflacionados com base no IGP-DI, a arrecadação líquida da Previdência (arrecadação total - transferências a terceiros) foi de R\$ 41,5 bilhões contra cerca de R\$ 50 bilhões de despesas totais. Somente com pagamento de benefícios foram gastos R\$ 42,6 bilhões. As transferências de outras fontes da seguridade social alcançaram o montante de R\$ 3,1 bilhões, sendo R\$ 2 bilhões provenientes da COFINS e R\$ 900,5 milhões provenientes do Fundo de Estabilização Fiscal.

GRÁFICO 7

PREVIDÊNCIA: ARRECADAÇÃO LÍQUIDA X BENEFÍCIOS (1988 - 1996)



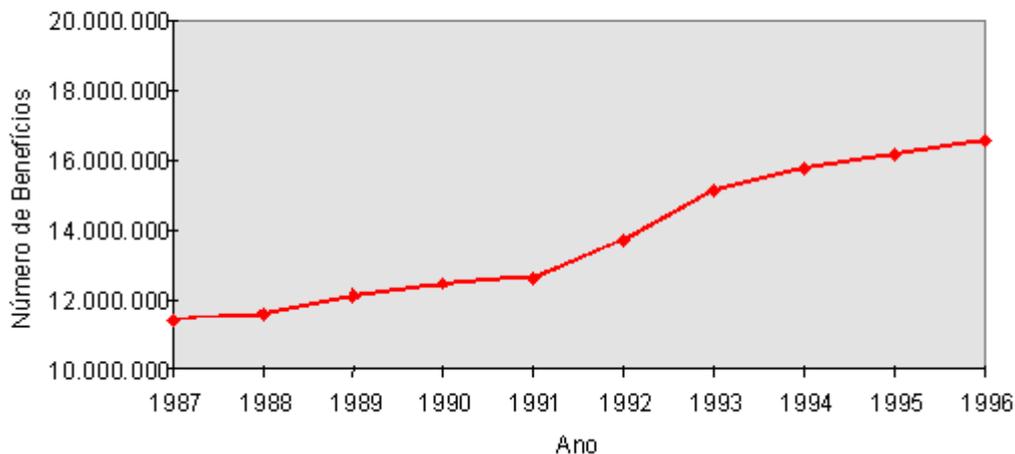
Fonte: MPAS

Os altos níveis de comprometimento da receita previdenciária refletem, sobretudo, o aumento do número de benefícios em manutenção e do valor médio dos benefícios registrado nos últimos anos. Como demonstra o Gráfico 7, em 1991, a quantidade de benefícios em manutenção da Previdência Social era de 12.473.738. Em 1996, este número elevou-se para 16.586.267, o que corresponde a um acréscimo de 33%, no período de 4 anos. O crescimento da quantidade de benefícios rurais é ainda mais expressivo. Em 1991, havia 4.103.089 benefícios rurais em manutenção. Em 1996, esse número já era de 6.390.401, ou seja, um crescimento da ordem de 55,8%, em apenas 4 anos.

GRÁFICO 8

QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO

1987/1996

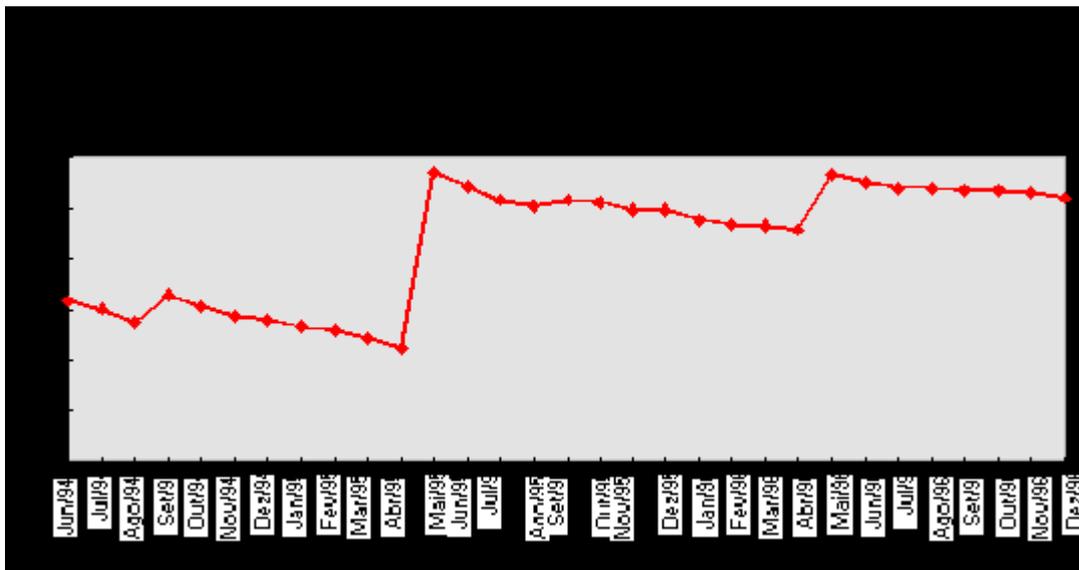


Fonte: MPAS

O valor médio dos benefícios previdenciários também registrou aumentos significativos. Em 1988, o valor médio dos benefícios previdenciários urbanos era de 1,37 salário mínimo. Em 1995, ele já correspondia a cerca de 2 salários mínimos. Em 1996, chegou a R\$ 246,8, o que corresponde a 2,2 salários mínimos. Na área rural, o valor médio dos benefícios previdenciários praticamente dobrou de 1988 a 1995, passando de 0,52 salário mínimo para 1,01 salário mínimo. Em 1996, ele chegou a R\$ 114,00, ou 1,02 salário mínimo.

Com a decisão do governo de conceder, em maio de 1995, um reajuste de 42,8% para os benefícios previdenciários e, em maio de 1996, de 15%, o valor do piso dos benefícios continuou em elevação. Como está expresso no Gráfico 8, de junho de 1994 a dezembro de 1996, o piso cresceu 22,5% em termos reais.

GRÁFICO 9



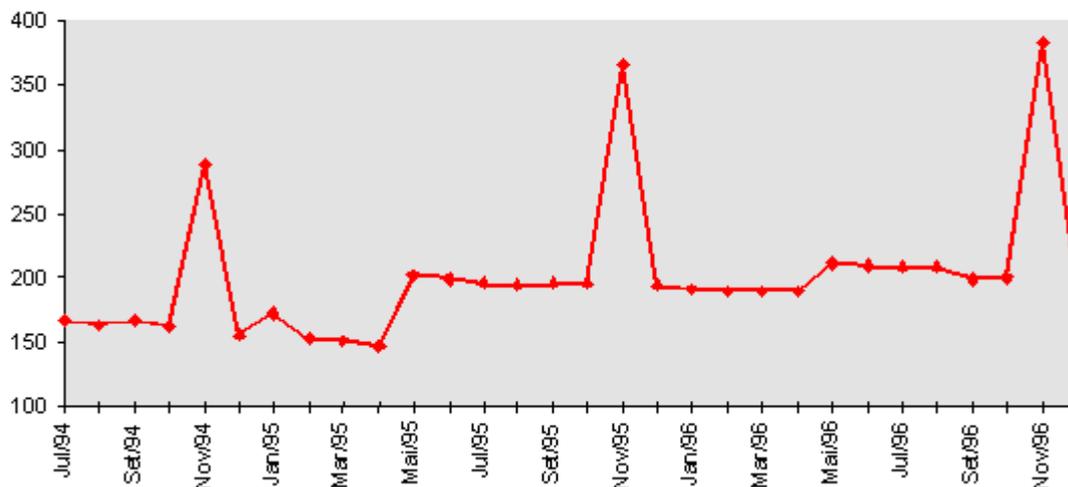
Fonte: MPAS

Da mesma forma, como ilustra o Gráfico 9, de julho de 1994 a dezembro de 1996 o valor real médio dos benefícios cresceu de R\$ 166 no início do Plano Real para R\$ 198, apresentando um incremento da ordem de 19,3%.

GRÁFICO 10

EVOLUÇÃO DO VALOR REAL MÉDIO DOS BENEFÍCIOS

(em R\$ de dez/96, deflacionados pelo IGP-DI)



Fonte: MPAS

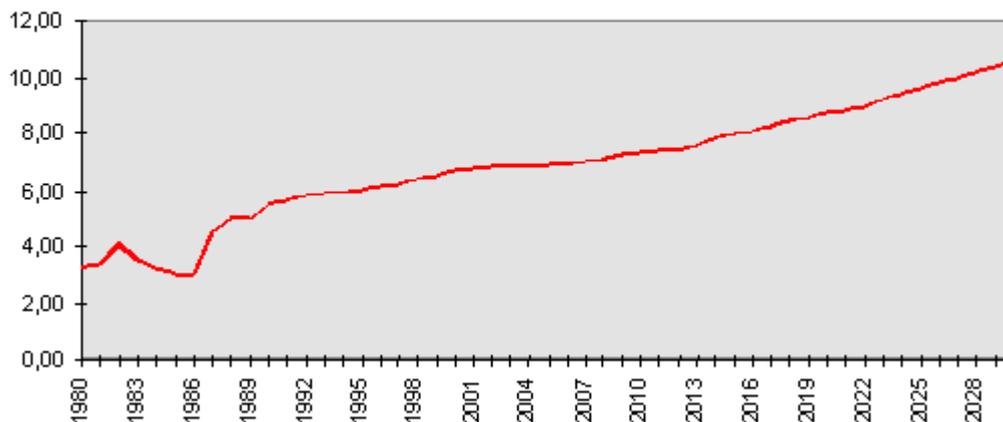
Obs: Os picos nos meses de novembro ocorrem devido ao pagamento do 13º salário junto com o benefício do mês.

Projeções atuariais, relativas à Seguridade Social, realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 1995, com base em parâmetros de 1994, demonstram que as perspectivas são preocupantes. Conforme o trabalho *Seguridade Social no Brasil: Histórico e Perspectivas*, do IPEA, em um cenário macroeconômico otimista, com o PIB crescendo a 5,4% ao ano, o salário médio a 4,1% ao ano e mantidas as regras atuais de concessão e de teto de benefícios, o déficit projetado, alcançará cerca de 2,5% do PIB, em 2020 e cerca de 4,2% em 2030. O resultado, que não inclui as despesas realizadas pelos sistemas previdenciários dos servidores públicos a nível federal, estadual e municipal, decorre de projeções feitas a partir de modelo de consistência de variáveis macroeconômicas e de modelo demográfico que considera a dinâmica populacional com declínio acentuado da natalidade e da taxa de crescimento da população e aumento da longevidade.

Vale assinalar que a deterioração entre 94 e 96 de alguns condicionantes considerados no estudo atuarial leva a supor que o déficit projetado para o Regime Geral de Previdência Social possa vir a ser maior. As recentes alterações no mercado de trabalho, com a crescente informalização das relações trabalhistas e com o aumento da "autonomização" da força de trabalho de maior qualificação e maiores salários, geram uma perda relativa de arrecadação.

GRÁFICO 11

Projeção de Evolução da Despesa com Benefícios (Em % do PIB)



Fonte: "*Seguridade Social no Brasil: Histórico e Perspectivas*".
Médici, AC; Oliveira, F. & Beltrão, K. IPEA, mimeo, 1995.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

2. A EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA
[2.11 Como a conta será
paga?](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

2.11 Como a conta será paga?

Um déficit de 4,2% do PIB equivale hoje a mais de R\$ 30 bilhões, ou cerca de sete vezes a arrecadação prevista para a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), ou quase três vezes o preço estimado da Companhia Vale do Rio Doce. Este é o "buraco" nas contas da Previdência Social estimado para 2030. Se o sistema se mantiver inalterado, a trajetória prevista para o déficit será inevitável, mesmo admitindo hipóteses otimistas para o comportamento da economia.

Um relatório feito pelo Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou que a alíquota de contribuição efetiva das empresas teria que ser elevada dos atuais 22% para cerca de 44% no ano 2020. A partir deste ano, o rápido envelhecimento da população brasileira imporá uma pesada carga fiscal a uma força de trabalho relativamente pequena. É evidente que esse horizonte fiscal não é desejável e nem exequível.

Outra opção para financiar esse déficit seria o aumento de impostos sobre os setores produtivos, em proporções cada vez maiores, e a redução dos gastos em outras áreas essenciais, como a educação, a saúde e a segurança, onde a presença do Estado se faz necessária. *A elevação dos impostos traria como consequência a perda de competitividade dos produtos brasileiros no exterior, o desemprego e a sonegação. A sociedade não aceitaria também o aumento da carga tributária com a deterioração progressiva dos serviços prestados pelo Estado.*

[Publicações](#)

[Sumário](#)

3. AS MUDANÇAS NO
SISTEMA

[.3.1 O Brasil não está
fazendo nada de diferente](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

LIVRO BRANCO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

3. AS MUDANÇAS NO SISTEMA

3.1 O Brasil não está fazendo nada de diferente

A década de 80 foi caracterizada pela crise financeira dos Estados contemporâneos. Todos eles foram colocados diante de uma dramática situação de esgotamento das fontes tradicionais de financiamento, em que o apelo ao endividamento público encontrou o seu limite. Tal situação resultou em uma generalizada elevação do déficit público da maioria das nações. Diante da impossibilidade de continuar financiando as despesas públicas com o aumento dos impostos ou pelo caminho do endividamento, os Estados iniciaram mudanças nas regras que até então moldavam suas intervenções na economia e na área social. São desta época as primeiras iniciativas de privatização de empresas estatais e de reformulação dos sistemas previdenciário e de saúde.

Já em 1977, o governo Carter instituiu algumas mudanças na legislação previdenciária dos Estados Unidos, com o objetivo de minimizar os problemas criados pela rapidez da ampliação da cobertura dos programas previdenciários e do aumento dos benefícios. As medidas de Carter consistiram em aumento das taxas de contribuição e redução dos benefícios. Em maio de 1981, o governo Reagan retomou as reformas e criou uma comissão para estudar o problema. As propostas aprovadas pelo Congresso norte-americano previam, entre outras coisas, o aumento gradativo das contribuições de empregados e empregadores (até 1990) e a elevação gradual da idade mínima para a obtenção de aposentadoria a partir de 2003. O patamar definitivo será de 67 anos para os nascidos a partir de 1960.

Na Inglaterra, o governo Thatcher preconizou uma profunda reforma do sistema previdenciário nos anos 80. Os acordos políticos permitiram apenas uma reforma gradual do sistema público e a criação de incentivos aos contribuintes para optarem por seguros privados. Estas reformas entraram em vigor em 1988 e tiveram como objetivo central reduzir os encargos e obrigações de longo prazo do sistema de seguridade social inglês. O valor das aposentadorias passou a ser calculado pela média dos salários ganhos durante a vida ativa do trabalhador e não mais pelos 20 melhores anos.

Desde o final da década de 70, o sistema previdenciário está em debate na Itália e muitas mudanças tópicas foram realizadas no sentido da redução dos benefícios e do aumento das contribuições. Em 1992, o Parlamento daquele país aprovou, entre outras coisas, a progressiva elevação do limite de idade para a aposentadoria que chegaria a 65 anos para homens e mulheres (à época, este limite era, respectivamente, de 60 e 55 anos), ampliação do tempo mínimo de contribuição de 15 para 20 anos, ampliação da base de cálculo do valor das aposentadorias para os 10 últimos anos de salários e regulamentação de aposentadorias privadas complementares, baseando-se em regimes de capitalização com contas individuais e concessão de vantagens tributárias.

Em 1995, a partir de um acordo entre o governo e as confederações sindicais, houve a criação de um regime único para todos os assalariados do setor público e privado, incluindo os trabalhadores autônomos. Neste sistema foi estabelecido uma clara distinção entre assistência e previdência, sendo os benefícios previdenciários calculados estritamente conforme o esforço contributivo. Além disso, houve a implementação de idade flexível para aposentadoria e foram instituídas medidas para o desenvolvimento do sistema de previdência privada de adesão voluntária, para complementar o sistema público obrigatório. Esta reforma, mais dura que a proposta no Brasil, foi fruto de amplo acordo suprapartidário e foi aprovada em plebiscito popular.

Também na Espanha, reforma com características similares foi acordada entre governo, trabalhadores e empresários através do "Pacto de Toledo" que tem balizado o processo suprapartidário de reforma.

Vale assinalar que nesses países a sensibilidade do tema e o reconhecimento suprapartidário da necessidade da reforma fez com que o assunto não fosse objeto de exploração político-eleitoral.

Mudanças semelhantes estão em curso ou em discussão em outros países do mundo, inclusive da América Latina, como na Argentina e no Uruguai, países que integram o Mercado Comum do Sul (Mercosul), juntamente com o Brasil e o Paraguai. No Chile, as modificações foram mais radicais, com a implantação de um regime de capitalização com contas individuais. *O governo brasileiro, portanto, não está inovando em nada ao propor a reforma do sistema previdenciário, mas apenas fazendo os ajustes necessários que várias nações do mundo já realizaram ou estão realizando.*

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

3. AS MUDANÇAS NO SISTEMA

3.2 Uma população que envelhece

A reforma do sistema previdenciário brasileiro é necessária também por causa das profundas mudanças no mercado de trabalho e demográficas ocorridas no país. A população brasileira está envelhecendo rapidamente. Como o sistema previdenciário opera em regime de repartição simples e sem a constituição de reservas, a sua viabilidade futura fica ao sabor das variáveis econômicas e demográficas. *A garantia de que os atuais contribuintes não deixarão de receber seus benefícios é exclusivamente fruto da "certeza" de que as futuras gerações de trabalhadores poderão "pagar a conta".*

No final dos anos 60, iniciou-se no Brasil um processo de declínio acelerado da fecundidade. Inicialmente restrito aos segmentos urbanos mais privilegiados das regiões desenvolvidas, este processo logo se espalhou para todos os segmentos sociais, tanto na área urbana quanto na área rural. A generalização do declínio da fecundidade e o avanço dos métodos contraceptivos, conjugados às transformações econômicas e sociais, nos levam a crer na continuidade deste processo nos próximos anos. Uma vez atingida a taxa de reposição, o crescimento populacional declina e a população tende a ficar estável. Em muitos países do mundo a taxa de fecundidade já está abaixo da taxa de reposição e a população está diminuindo.

TABELA 9

EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE FECUNDIDADE NO BRASIL

ANO	TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL
1970	5,8
1975	4,3
1984	3,6
1991	2,6

Fonte: IBGE - Censos Demográficos.

A queda da fecundidade é o fator fundamental que explica a redução da taxa de crescimento e a mudança da estrutura etária da população. Como ilustram as pirâmides a seguir, a estrutura etária do Brasil em 1980 mostrava uma predominância dos jovens com idade inferior a 15 anos. Nesta época era comum ouvir dizer que o Brasil era um país de jovens. As projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que a pirâmide etária em 2030 terá outra conformação, com a predominância de pessoas nas faixas entre 15 e 60 anos.

GRÁFICO 12 - BRASIL 1980

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

3. AS MUDANÇAS NO SISTEMA

3.3 Expectativa de vida e sobrevida

Influenciada pelo declínio acentuado nas taxas de mortalidade, a expectativa de vida da população brasileira tem aumentado significativamente. A expectativa de vida ao nascer é hoje de 66 anos, com um aumento de 3,5 anos na última década. No entanto, como a esperança de vida ao nascer é fortemente influenciada pela mortalidade infantil, que ainda é muito alta no Brasil, a análise deste indicador deve ser complementada pela análise da esperança de vida adicional ou sobrevida em idades mais avançadas.

Conforme o quadro 3, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aos 55 anos de idade, por exemplo, a expectativa de sobrevida dos homens brasileiros é de cerca de 18 anos, e a das mulheres de 22 anos. Isto significa que, ao alcançar 55 anos, um homem tem uma esperança de vida média de 73 anos e uma mulher de 77 anos. Aos 60 anos, a expectativa de sobrevida dos homens é de cerca de 15 anos e a das mulheres de 18 anos, ou seja, espera-se que um homem que alcance a idade de 60 anos viva, em média, até os 75 anos e uma mulher até os 78 anos. Finalmente, aos 65 anos, a expectativa de sobrevida dos homens é de cerca de 12 anos e a das mulheres de 14,5 anos. Ao alcançar os 65 anos, portanto, espera-se que um homem viva até os 77 anos e uma mulher até os 79,5 anos.

Quadro 3

Esperança de Vida por Idade - Brasil 1991		
Idade	Homens	Mulheres
0	61,1	69,8
1	63,6	71,7
5	60,1	68,3
10	55,3	63,4
15	50,5	58,5
20	46,0	53,7
25	41,7	49,0
30	37,5	44,3
35	33,5	39,6
40	29,5	35,0
45	25,6	30,6
50	21,9	26,2
55	18,4	22,1
60	15,2	18,2
65	12,3	14,5
Mais de 70	9,6	10,9

Fonte: IBGE

Um outro dado a ser considerado é que nas idades mencionadas não há grandes diferenças entre ricos e pobres no que diz respeito à expectativa de sobrevida. Observamos também que a expectativa de sobrevida da mulher é superior a dos homens. O aumento da sobrevida média nas idades mais avançadas (que coincidem com o momento das aposentadorias) representa um importante avanço social, mas provoca a dilatação do período de duração dos benefícios, com reflexos negativos sobre as contas previdenciárias.

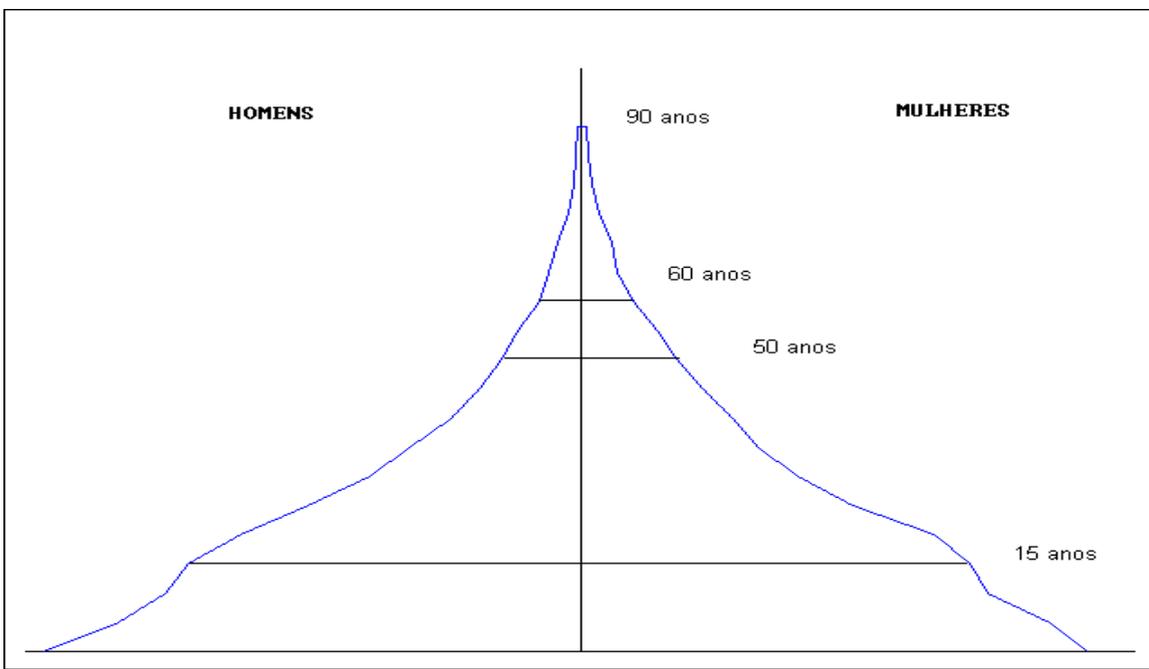
No que diz respeito à Previdência Social, os impactos da dinâmica demográfica se refletem tanto nas despesas com benefícios, quanto no lado das receitas. Em um sistema de repartição simples como o brasileiro, o elemento

fundamental para manter o seu equilíbrio, considerando-se somente as variáveis demográficas, é a estrutura etária da população em cada momento, pois é ela que define a relação entre beneficiários (população idosa) e contribuintes (população em idade ativa).

[Publicações](#)

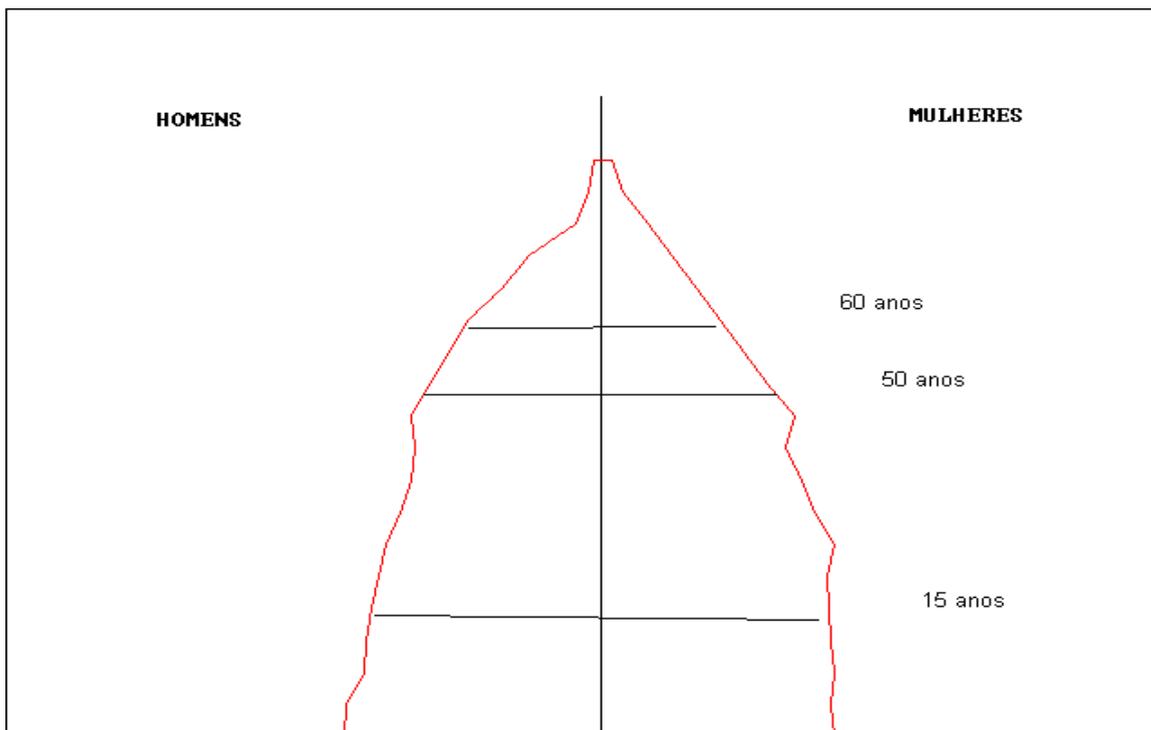
[Sumário](#)

3. AS MUDANÇAS NO
SISTEMA
[3.4 A Economia informal
ganha espaço](#)



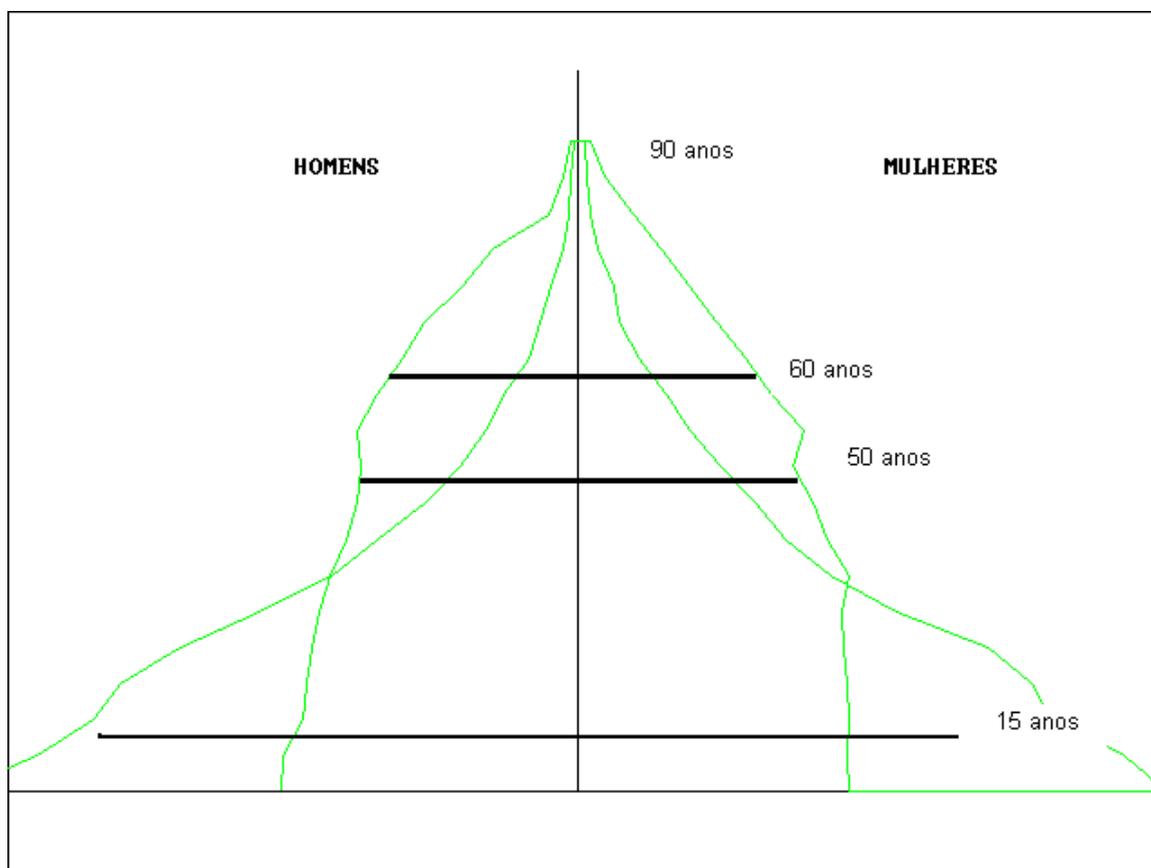
Fonte: IBGE

GRÁFICO 13 - BRASIL 2030



Fonte: IBGE

GRÁFICO 14 - BRASIL 1980 E 2030



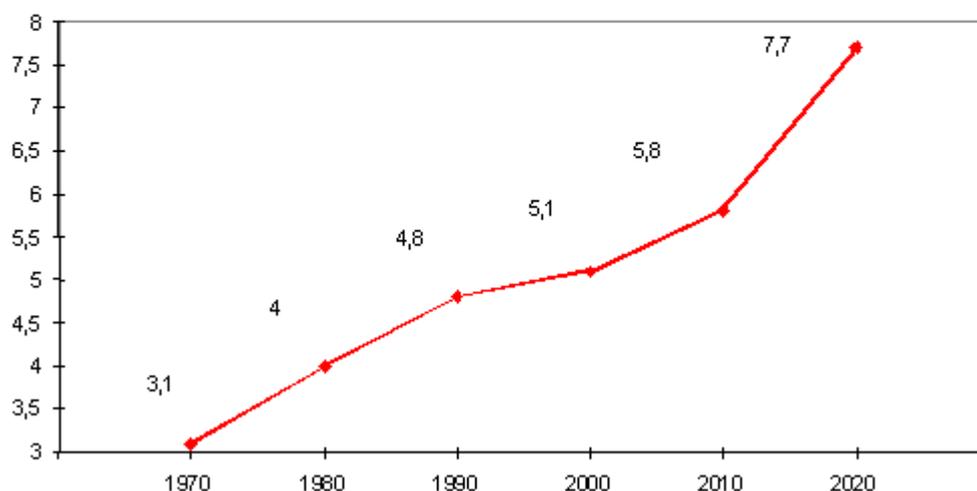
Fonte: IBGE

A taxa de crescimento populacional do Brasil é da ordem de 1,9% (dados do IBGE para 1991) e, mantidas as tendências atuais, daqui a 30 anos, a população brasileira não mais crescerá. A queda da taxa de fecundidade indica que, nas próximas três décadas, haverá um rápido envelhecimento da população, o que ocasionará um aumento significativo da relação entre o número de idosos (pessoas com mais de 65 anos) e pessoas em idade ativa (15 a 64 anos), ou seja, daquilo que os demógrafos denominam "taxa de dependência da população idosa".

A participação da população menor de 15 anos caiu de 42,5%, em 1970, para 34,6%, em 1991, enquanto o percentual de idosos, ou seja, pessoas com mais de 65 anos, em relação à população total, que era de 3,1%, em 1970, chegará a 5,1% já no ano 2000 e a 7,7% em 2020.

GRÁFICO 15

PERCENTUAL DE IDOSOS NA POPULAÇÃO 1970 A 2020



A taxa de dependência dos idosos em relação à População Economicamente Ativa (PEA) passará de 8% em 1990 para 11% em 2020. No Brasil, o crescimento da taxa de dependência dos idosos é agravado pelo fato de existirem muitos não-idosos dentre os beneficiários da Previdência, que já representam cerca de 10% da população total.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

3. AS MUDANÇAS NO
SISTEMA

[3.3 Espectativa de vida e
sobrevida](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

3. AS MUDANÇAS NO SISTEMA

3.4 A Economia informal ganha espaço

O sistema previdenciário é fortemente afetado também pelas mudanças que estão ocorrendo no mercado de trabalho. O grau de informalização da economia e o número de trabalhadores por conta própria estão crescendo não apenas no Brasil, mas em vários países do mundo e hoje é um fenômeno que preocupa muitos governos.

Para os setores menos qualificados, a passagem para a informalidade significa a perda de direitos e, portanto, precarização do emprego. Entretanto, no caso de segmentos com alto grau de qualificação, estes preferem tornar-se trabalhadores autônomos criando um mercado altamente sofisticado de empresas terceirizadas de prestação de serviços de informática, escritório, advocacia, consultorias, etc.

É fácil entender porque esse fenômeno afeta a Previdência Social, pois as principais fontes de custeio do sistema são as contribuições de empregados e empregadores que incidem sobre a folha de salários.

Há uma tendência de aumento da participação dos trabalhadores por conta própria e de empregados sem carteira assinada no universo dos ocupados. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, no total dos ocupados, os trabalhadores com carteira assinada tiveram sua participação percentual reduzida de 52,9%, em 1991, para 46,7% em 1996. Já os trabalhadores sem carteira assinada passaram de 22,3%, em 1991, para 25,7% em 1996, e os trabalhadores por conta própria de 19,7%, em 1991, para 22,8% em 1996.

Constata-se que a maioria dos empregados sem carteira é constituída por jovens, concentrados, em primeiro lugar, no grupo de 15 a 19 anos e, em segundo lugar, no grupo de 20 a 24 anos de idade. Os empregados com carteira têm o pico concentrado no grupo de 30 a 39 anos mas também começam a declinar à medida que se passa para as faixas de idade mais avançada. A situação dos "conta-própria" também é significativa, pois há um crescimento da prevalência deste segmento à medida que vão aumentando as idades. Como os dados demográficos apontam para um envelhecimento progressivo da população, este segmento tende a ser muito representativo no início do próximo século, já que ele está concentrado entre 35 e 50 anos.

Como os "conta-própria" operam mais no mercado de produto que no de trabalho, onde têm mais liberdade de fixar e reajustar os seus rendimentos pelos preços correntes, estes vêm crescendo mais nos últimos anos do que os rendimentos do trabalhador assalariado formal. Processo similar se verifica também no caso dos trabalhadores sem carteira.

Os dados relativos ao início da década de 90 mostram que o volume de empregos cresceu apenas 1,3% ao ano, nos três primeiros anos da década, o que representa um crescimento inferior à média para a década de 80 e inferior também à taxa de crescimento da população registrada no período.

Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED -Lei nº 4.923/65) do Ministério do Trabalho revelam que, entre janeiro de 1990 e dezembro de 1995, foram eliminados cerca de 2,1 milhões de empregos no segmento formal do mercado de trabalho, especialmente em alguns setores: têxtil, calçados, construção civil, financeiro, etc. Ainda segundo o CAGED, somente em 1995, teriam sido destruídos cerca de 400.000 empregos formais.

As transformações no mercado de trabalho, nos anos 90, não podem ser atribuídas isoladamente a fatores conjunturais tais como o desaquecimento da atividade econômica, uma vez que a sua magnitude é incomparavelmente maior do que durante o período de crise dos anos 80. Estudos indicam que o crescimento da informalização e da autonomização deve ser atribuído, de um lado, ao custo elevado dos encargos trabalhistas no Brasil e, por outro lado, ao processo de reestruturação produtiva em curso, caracterizado pela modernização tecnológica, por novas técnicas de gestão e pela terceirização. A combinação destes dois processos têm resultado também em níveis crescentes de produtividade e enxugamento do número de postos de trabalho formais.

A reestruturação produtiva implica uma redução dos coeficientes de emprego por unidade de produto, ou seja, do número de postos de trabalho por unidade de capital investido. Isto significa que o custo de gerar empregos se torna cada vez mais alto. Estima-se que, para gerar empregos no mesmo ritmo de crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, a uma taxa de 3% ao ano, seria necessário que a economia brasileira mantivesse, no mínimo, a taxa de crescimento anual de 5%. As características de cada emprego gerado também são diferentes. Geralmente, a qualificação exigida é maior porque a base tecnológica é mais sofisticada. A busca da melhoria de desempenho e da redução de custos impõe também o enxugamento da estrutura das empresas, resultando em menor número de níveis gerenciais.

Esse fenômeno se intensifica em razão da maior inserção competitiva da economia brasileira no comércio internacional. Apesar de não ser um processo linear, o fato é que o país está se inserindo, progressivamente, em um ambiente global mais competitivo. Boa parte do ajuste estrutural, no entanto, não está se manifestando na elevação das taxas de desemprego, mas através do aumento da informalização. Enquanto na recessão de 1983, a variável de ajuste se expressou na taxa de desemprego aberto, nos anos 90, o mercado informal e o setor de serviços absorveram a redução nos postos de trabalho assalariado do setor industrial.

A mudança no mercado de trabalho está ocorrendo dentro da própria indústria de transformação, onde tem-se ampliado o número dos "sem carteira" e dos "conta-própria", em virtude do processo de terceirização e do crescimento do trabalho temporário. O diferencial de remuneração entre trabalhadores formais (empregados com carteira assinada) e os demais (empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria) também caiu. Estima-se que de julho de 1994 a dezembro de 1996, os rendimentos reais médios dos empregados sem carteira assinada aumentaram 35,3%, o dos trabalhadores por conta própria 39,5% e o dos empregados com carteira assinada 21,3%.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

3. AS MUDANÇAS NO
SISTEMA
[3.5 A proposta do governo
para a reforma](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

3. AS MUDANÇAS NO SISTEMA

3.5 A proposta do governo para a reforma

O principal objetivo da proposta de emenda constitucional apresentada pelo governo ao Congresso Nacional é promover a justiça social, com a eliminação dos privilégios e distorções atualmente existentes no sistema previdenciário brasileiro. Com as medidas propostas, o governo procura garantir os direitos dos aposentados e dos que estão para se aposentar. As medidas permitirão que a Previdência Social saia de uma situação de equilíbrio precário para uma situação de equilíbrio sustentado. Sem a reforma, o atual sistema chegará ao ponto em que não será possível respeitar direitos de espécie alguma pois, cedo ou tarde, os recursos alocados para as aposentadorias e pensões se tornarão insuficientes. A reforma vai afastar o horizonte de incertezas e sobressaltos tanto no que concerne ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto aos sistemas oficiais de previdência dos funcionários públicos e aos fundos de pensão de previdência complementar.

Mas as medidas só terão efeitos significativos no médio e longo prazo, pois o governo optou por uma alternativa que preserva os direitos adquiridos. Não se trata de uma estratégia de ruptura radical do atual sistema público, baseado em regime de repartição simples e de benefícios definidos, visando a sua substituição por um modelo privado compulsório, fundado na capitalização de contribuições depositadas em contas individuais de poupança, nos termos da experiência argentina e da chilena. A estratégia escolhida pelo governo é de ajustes graduais e contínuos do atual modelo, com ênfase maior nos princípios universais que regem os sistemas previdenciários dos países mais avançados.

A reforma manterá o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) público e compulsório para todos os trabalhadores da iniciativa privada. Ao mesmo tempo, o governo estimulará a criação de regimes de aposentadorias complementares patrocinados pelas empresas - os chamados fundos de pensão - que poderão ter contribuições do empregado e do empregador. Haverá também estímulos para que os trabalhadores que desejarem constituam programas de poupança para fins de complementação da renda na época da aposentadoria. A reforma propõe a adoção de critérios similares para contribuição e pagamento de benefícios, reduzindo as diferenças entre os diversos regimes atualmente existentes. Os regimes continuarão separados, do ponto de vista operacional, devendo obedecer, no entanto, a critérios financeiros e sociais similares ao do RGPS.

Os funcionários públicos continuarão com um regime especial e não integrarão o RGPS. A proposta do governo é de criar um fundo específico de previdência para os servidores públicos, mantido por contribuições dos próprios funcionários e da União. Os servidores militares, assim como os civis, terão um fundo específico de previdência e, devido às especificidades da sua carreira, terão idade mínima e o valor de suas aposentadorias diferenciados. Os direitos adquiridos dos aposentados e pensionistas destes dois regimes serão respeitados. Somente as aposentadorias milionárias e abusivas serão enquadradas nos critérios estabelecidos pela própria Constituição. Os institutos estaduais e municipais de previdência continuarão existindo, mas passarão a obedecer à legislação federal.

O RGPS continuará adotando o regime de repartição simples. Com as regras propostas, o governo considera que a Previdência Social, a longo prazo, não apenas conseguirá superar as atuais dificuldades financeiras, mas também poderá constituir reservas para eventuais conjunturas desfavoráveis. Tecnicamente, o mínimo desejável corresponde a reservas suficientes para pagar seis meses de benefícios.

A reforma institui uma idade mínima para a concessão de aposentadorias, a exemplo do que ocorre no resto do mundo. Os estudos atuariais e demográficos já realizados mostram que essa idade mínima deve ficar em torno dos 60 anos, com previsão de transição para 65 anos, o que confere com a tendência registrada em outros países, inclusive naqueles que integram o Mercosul. Não obstante, a proposta mantém a diferenciação entre os sexos masculino e feminino, embora a tendência universal seja de igualdade de tratamento.

Da mesma forma, os estudos demográficos comprovam que, aos 50/60 anos, a expectativa de vida dos trabalhadores urbanos e rurais é praticamente a mesma e, portanto, não se justifica a diferenciação atualmente existente. Em 1995, foram pagos 280.540 benefícios para pessoas com idade superior a 90 anos, sendo 69.152 urbanos e 211.388 rurais.

A aposentadoria por tempo de serviço deixará de existir. A proposta de reforma do sistema previdenciário substitui o tempo de serviço pelo tempo de contribuição. O governo proporá ao Congresso Nacional, com base em estudos sobre a viabilidade financeira e atuarial do sistema, um maior número de contribuições para fins de aposentadoria. Acabarão também as aposentadorias proporcionais. Haverá apenas uma aposentadoria por tempo de contribuição.

As aposentadorias especiais estão em processo de mudança, com a edição da Lei n° 9.032, de 1995, e da Medida Provisória n° 1.523, de 1996, e suas reedições. A idéia é que as aposentadorias especiais sejam concedidas somente para os trabalhadores que se expuserem a agentes nocivos à saúde. Até recentemente, as aposentadorias especiais eram concedidas a categorias profissionais inteiras. Neste caso, um funcionário de escritório tinha o mesmo direito à aposentadoria especial que um colega seu que estivesse exposto a situações a agentes nocivos.

Os professores, salvo no caso dos que lecionam no primário, deixarão de ter direito a uma aposentadoria especial (aos 25 anos de serviço para as mulheres e aos 30 anos para os homens) e deverão ter um número mínimo de contribuições já feitas para requerer a aposentadoria.

Não obstante a manutenção da aposentadoria especial para professores primários vir sendo justificada como forma de compensar os baixos salários e as más condições de trabalho da categoria, é importante salientar que se trata de um círculo vicioso. Maus salários justificam aposentadorias precoces que, por sua vez, sobrecarregam a folha de salários dos municípios e impedem o aumento dos salários destes professores. A tendência é o comprometimento cada vez maior do orçamento municipal com os inativos e a deterioração gradual do ensino primário.

Finalmente, a proposta de reforma prevê que o salário mínimo continuará sendo o menor valor (piso) dos benefícios da previdência.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

3. AS MUDANÇAS NO
SISTEMA
[3.6 Os fundos de pensão
das estatais](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

3. AS MUDANÇAS NO SISTEMA

3.6 Os fundos de pensão das estatais

As entidades fechadas de previdência privada - os chamados fundos de pensão - operam sob o regime de capitalização. Neste regime, os recursos acumulados ao longo da atividade laborativa ou do período de participação no plano é que irão financiar o benefício do participante. Portanto, para o perfeito funcionamento deste sistema, é fundamental que os planos oferecidos pelos fundos de pensão apresentem, sistematicamente, um nível de capitalização compatível com o financiamento dos benefícios estipulados.

A forma de ajustar um plano com insuficiência de capitalização passa pela adoção de medidas que podem combinar três variáveis: aumento de contribuição da patrocinadora, aumento de contribuição dos participantes e redução dos benefícios oferecidos. Embora contribuições adicionais das patrocinadoras possam ajudar o reequilíbrio das respectivas entidades fechadas de previdência privada, os já elevados aportes que são realizados demonstram que um ônus adicional não poderia ser suportado por estas empresas. Tal ônus, além de diminuir a competitividade das empresas teria que ser suportado, direta e indiretamente, pelos consumidores dos seus serviços via aumento de preços.

É necessário, portanto, que as entidades que apresentam insuficiência de capitalização procedam à adequação atuarial de seus planos ao patrimônio que já possuem e à real capacidade de contribuição, não só das patrocinadoras, mas também dos seus participantes, oferecendo benefícios mais condizentes com a realidade. Este é o objetivo básico das propostas apresentadas pelo governo para tratar do problema dos planos de previdência complementar patrocinados por órgãos e empresas públicas.

Não é intenção do governo impedir que as empresas públicas patrocinem entidades fechadas de previdência privada. O objetivo é eliminar privilégios e excessos, entendidos como tais aqueles que imputam à sociedade ônus que ela tem demonstrado não possuir capacidade financeira de suportar e que são eticamente reprováveis.

Pretende-se, além de reequilibrar os planos dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas, garantir efetivamente ao participante que o seu fundo de pensão terá condições de realizar o pagamento do benefício no futuro.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

3. AS MUDANÇAS NO
SISTEMA
[3.7 O combate à
sonegação e as mudanças
gerenciais](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

3. AS MUDANÇAS NO SISTEMA

3.7 O combate à sonegação e as mudanças gerenciais

O esforço do governo para garantir a viabilidade econômico-financeira do sistema previdenciário envolve também o combate às fraudes e à sonegação e a mudança de métodos gerenciais que tornem a administração mais eficiente.

No período de 1992 a 1996, foram cancelados em torno de 1 milhão de benefícios irregulares, foi decretada a prisão de 400 fraudadores ou sonegadores, foram instaurados mais de 4 mil inquéritos junto à Polícia Federal e ao Ministério Público. Foram encaminhados 57.945 processos de execução fiscal e de apropriação indébita à Justiça Federal e ao Ministério Público.

Está ocorrendo um aprimoramento do processo de cobrança administrativa, com o acompanhamento dos maiores devedores e a preocupação de reduzir o tempo de tramitação dos processos. Em 1996, a partir do esforço de simplificação e modernização do sistema de fiscalização e de cobrança administrativa e judicial, a arrecadação da dívida ativa duplicou em relação ao ano anterior, atingindo a quantia de R\$ 600 milhões.

No gerenciamento da ação fiscal, o Ministério da Previdência e Assistência Social está empregando a seleção automática de prováveis sonegadores mediante o cruzamento dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) com dados das contribuições previdenciárias das empresas. O governo está implantando sistema de avaliação mensal do desempenho dos setores de arrecadação, fiscalização e cobrança de contribuições previdenciárias. Em 1996, este esforço contribuiu para que a Previdência Social aumentasse sua arrecadação em 11% em relação a 1995, em termos reais.

Está em andamento também um programa de reestruturação e informatização das Gerências Regionais de Arrecadação e Fiscalização (GRAF), envolvendo, numa primeira fase, o treinamento de servidores em novas técnicas de gerenciamento.

O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) está sendo implementado gradativamente. O CNIS permitirá a recuperação, qualificação e consolidação das informações referentes a todos os trabalhadores brasileiros constantes nos diversos cadastros do governo federal. Com isto, o CNIS vai possibilitar consultas *on-line* a mais de 250 milhões de vínculos empregatícios referentes ao histórico laboral dos trabalhadores brasileiros que serão utilizadas pelo INSS na concessão de benefícios, na detecção de fraudes e na fiscalização. Estima-se que em cinco anos o CNIS venha a permitir aos trabalhadores em condições de aposentadoria requerer o benefício com a apresentação do documento de identificação, liberando-os da apresentação da papelada comprobatória exigida hoje sobre as contribuições previdenciárias e o tempo de serviço.

O Ministério da Previdência e Assistência Social luta para melhorar a presteza e a qualidade dos serviços oferecidos aos segurados. Em 1996, foram assinados 122 convênios com empresas para fins de atendimento, beneficiando 645 mil segurados, o que ajudou a desafogar os postos do seguro social. Ao mesmo tempo, ampliou-se o atendimento aos segurados pelas centrais telefônicas 191, que em 1996 registraram 3,2 milhões de ligações e 20 mil consultas por hora marcada. No ano passado, foi implantada a concessão *on-line* em mais de 100 postos do Seguro Social. Além disto, foi concluída a informatização de 952 postos, de um total de 1.105.

Uma das experiências mais bem sucedidas envolvendo a utilização de indicadores de desempenho vem ocorrendo na área do seguro social. Um dos indicadores, o tempo médio de concessão (tmc), vem caindo consideravelmente desde que passou a ser medido. De 66 dias em janeiro de 1994, o tmc das Gerências Regionais do Seguro Social em todo o País baixou para 29 dias em dezembro de 1996. Em dezembro de 1994, 41% dos benefícios eram concedidos em mais de 45 dias. Em dezembro de 1996, este número caiu para apenas 17%. Em dezembro de 1994, 69% dos Postos de Benefícios estavam informatizados. Atualmente, 90% dos Postos já estão informatizados.

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

4. TÓPICOS POLÊMICOS

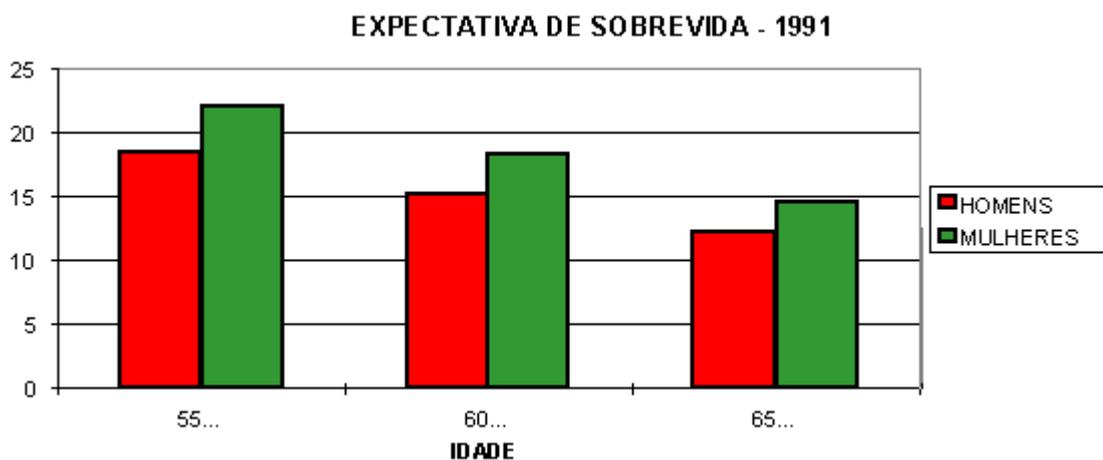
4.1 A aposentadoria por tempo de serviço: a quem beneficia?

Para justificar a aposentadoria por tempo de serviço, argumenta-se que a maioria absoluta dos brasileiros começa a trabalhar muito cedo, entre os 10 e os 14 anos. Argumenta-se ainda que a expectativa de vida ao nascer dos brasileiros praticamente coincide com a idade para a concessão da aposentadoria por velhice, o que condenaria a grande maioria da população a morrer sem jamais receber o benefício previdenciário.

As pesquisas demonstram, no entanto, que esses argumentos são completamente falaciosos. Em primeiro lugar, a expectativa de vida ao nascer é fortemente afetada pela mortalidade infantil. Conforme mencionado, o conceito mais adequado no caso da política previdenciária é o de esperança de sobrevivência por faixa etária, pois este permite estimar a duração média do benefício previdenciário.

Como foi assinalado anteriormente, a expectativa de vida ao nascer é hoje de 66 anos, com um aumento de 3,5 anos na última década. Mas, *segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ao completar 60 anos, a esperança de sobrevivência dos homens brasileiros é de 15 anos e a das mulheres, de 18 anos. Ou seja, espera-se que um homem que alcance a idade de 60 anos viva, em média, até os 75 anos e uma mulher até os 78 anos. Finalmente, ao completar 65 anos, a expectativa de sobrevivência dos homens é de 12 anos e a das mulheres de 14,5 anos. Ao alcançar os 65 anos, portanto, espera-se que um homem viva até os 77 anos e uma mulher até os 79,5 anos.*

GRÁFICO 16



Fonte: IBGE.

Nas idades mencionadas, os dados do IBGE mostram que não existem grandes diferenças entre ricos e pobres no que diz respeito à expectativa de sobrevivência.

Em segundo lugar, as pesquisas demonstram que as pessoas aposentadas por tempo de serviço provêm de empregos estáveis, ou então, mudam pouco de emprego. Os dados existentes mostram que a distribuição dos aposentados por tempo de serviço de acordo com a faixa de renda é inversa da encontrada para as pessoas aposentadas por idade.

Como já foi dito anteriormente, a aposentadoria por tempo de serviço tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda, que geralmente não abandonam o mercado formal de trabalho. Nestes casos, a aposentadoria tornou-se uma simples complementação de renda.

Para os segmentos de baixa renda, com maiores dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho, é muito difícil o acesso a esse benefício. Estes trabalhadores oscilam entre o mercado formal e a informalidade.

Como pode-se observar na Tabela 10, as aposentadorias urbanas por idade, que beneficiam uma clientela de baixo poder aquisitivo, são concedidas, em média, para pessoas na faixa dos 62,7 anos. As aposentadorias urbanas por

tempo de serviço, cujos beneficiários são pessoas de maior poder aquisitivo, são concedidas, em média, a pessoas na faixa dos 49,4 anos. As pessoas de baixo poder aquisitivo que excepcionalmente conseguem se aposentar por tempo de serviço, geralmente o fazem em idades mais elevadas.

Além disso, os dados de 1996 revelam que 69% dos homens se aposentam entre 30 e 34 anos de serviço e 78,1% das mulheres se aposentam entre 25 e 29 anos de serviço. Da mesma forma, 78,3% dos homens e 83,9% das mulheres se aposentam com menos de 55 anos de idade.

Contribui para agravar ainda mais as distorções o fato de que a idade de concessão da aposentadoria urbana por tempo de serviço têm caído vertiginosamente. De 1992 a 1996, houve a diminuição de quase 4 anos na média de idade para a concessão desta modalidade de benefício.

Tabela 10

Idades médias na concessão de benefícios - 1996

Grupos de Espécies	Total	Homens	Mulheres	Total Urbano	Total Rural
Aposentadoria por Idade					
1991	64,74	-	-	63,07	66,06
1992	63,20	64,13	62,56	64,94	62,84
1993	62,85	64,46	62,00	65,03	62,49
1994	62,93	64,92	61,82	64,96	62,28
1995	63,36	65,45	61,76	64,88	61,74
1996	60,96	62,89	59,34	62,72	59,70
Aposentadoria Tempo de Serviço					
1991	-	-	-	53,14	-
1992	53,19	53,59	51,48	53,19	57,26
1993	52,97	53,42	51,20	52,96	56,69
1994	52,74	53,17	50,95	52,74	57,24
1995	51,50	51,89	49,95	51,50	55,52
1996	49,44	49,68	48,33	49,43	53,08

Fonte: DATAPREV / SÍNTESE e Anuário Estatístico da Previdência Social

[Publicações](#)

[Sumário](#)

4. TÓPICOS POLÊMICOS
[4.2 A aposentadoria proporcional: um mecanismo que incentiva a aposentadoria precoce](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

4. TÓPICOS POLÊMICOS

4.2 A aposentadoria proporcional: um mecanismo que incentiva a aposentadoria precoce

A principal crítica que se pode fazer ao mecanismo da aposentadoria proporcional é que ele agrava as distorções do sistema previdenciário porque permite precocidade ainda maior na obtenção de aposentadoria. E, por isso mesmo, reforça a idéia errônea de que a aposentadoria é uma espécie de complementação de renda.

Atualmente, um trabalhador pode se aposentar proporcionalmente aos 30 anos de serviço, no caso de homens, e aos 25 anos de serviço, no caso de mulheres. Nestas condições, tanto o homem como a mulher ainda estão na plenitude de sua capacidade laborativa, tanto que a maioria das pessoas que se beneficia deste mecanismo permanece no mercado de trabalho.

Ao se aposentar proporcionalmente, o trabalhador da iniciativa privada recebe o equivalente a 70% do valor do salário-de-benefício, que é calculado com base nos 36 últimos salários-de-contribuição para o INSS. A cada ano a mais de trabalho, o beneficiário receberá mais 6% até o limite máximo de 100%, que ocorre aos 35 anos de serviço, no caso dos homens, e aos 30 anos de serviço, no caso das mulheres.

A situação é ainda mais grave no setor público, uma vez que o Regime Jurídico Único permite que o servidor tenha direito a um benefício calculado conforme regra de três simples em relação à última remuneração. Além disso, o inativo do setor público incorpora ao seu benefício quaisquer vantagens concedidas posteriormente aos servidores da ativa e possui mecanismos de contagem de tempo de serviço fictício.

Em 1995, os benefícios de aposentadoria proporcional por tempo de serviço concedidos aos homens foi quase três vezes maior do que os de aposentadoria integral. Em relação às mulheres, observa-se que, em 1995, houve um aumento de 60% no número de aposentadorias proporcionais concedidas em relação ao ano anterior, enquanto que as aposentadorias integrais cresceram apenas 8%.

Além disso, a taxa de retorno do indivíduo que se aposenta na modalidade proporcional é maior do que a daquele que se aposenta na integral, pois deixa de contribuir antes para a Previdência e recebe o benefício por mais tempo.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

4. TÓPICOS POLÊMICOS

[4.3 Ausência de limite de idade para aposentadoria: quem ganha e quem](#)

[perde?](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

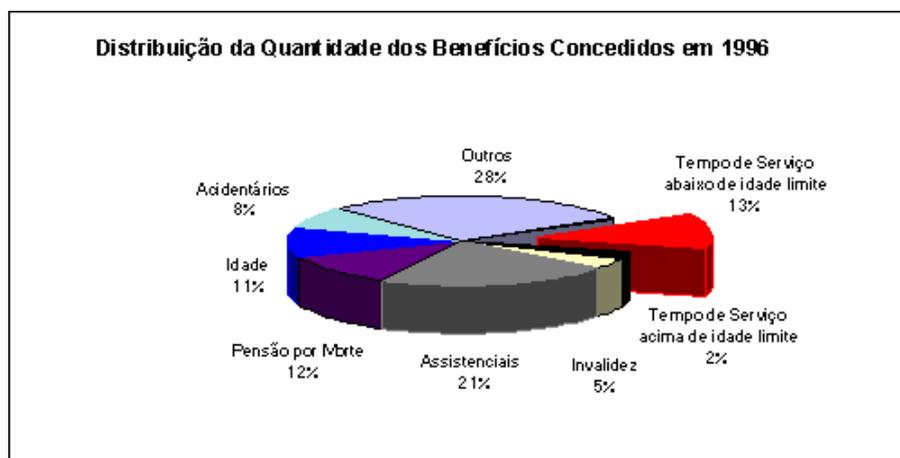
Livro Branco da Previdência Social

4. TÓPICOS POLÊMICOS

4.3. Ausência de limite de idade para aposentadoria: quem ganha e quem perde?

A ausência de limite de idade beneficia uma pequena minoria que se aposenta precocemente por tempo de serviço com, em média, 49,4 anos de idade. No ano passado, foram concedidos 2,2 milhões de novos benefícios, sendo que 302 mil, cerca de 15% do total, foram aposentadorias por tempo de serviço. Deste montante, aproximadamente 90% se aposentaram antes de 60 anos no caso do homem e de 55 anos no caso da mulher, ou seja, a ausência de limite no ano passado beneficiou cerca de 274.099 pessoas, o que representa aproximadamente 13% dos benefícios concedidos pela Previdência Social. *Desta forma, o estabelecimento do limite de idade afetaria somente 13% das pessoas que obtiveram benefícios da Previdência Social em 1996.*

GRÁFICO 17



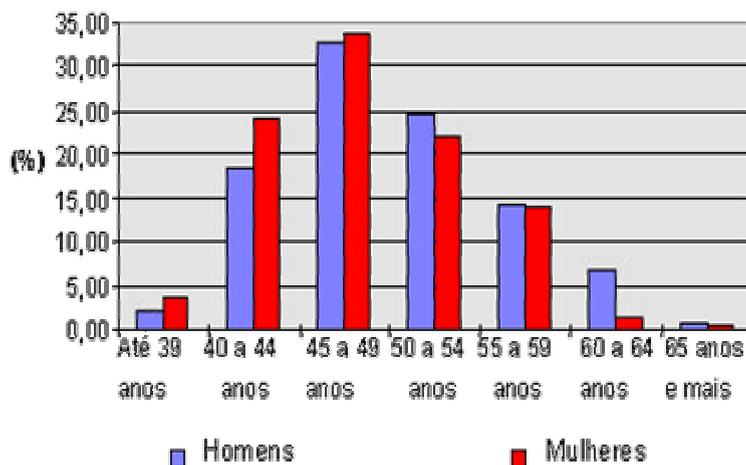
Quem são essas pessoas? Essa minoria de trabalhadores que se aposenta por tempo de serviço, em grande parte, provém de postos de trabalho de melhor qualidade, com salários mais elevados e uma vida laboral mais estável, facilitando, portanto, a comprovação dos requisitos para a obtenção da aposentadoria.

Nessa categoria estão servidores públicos que recebem benefícios do INSS, professores, funcionários de empresas estatais e de bancos oficiais e pessoas que ocupam altos postos em setores de maior dinamismo econômico como, por exemplo: do setor financeiro, do setor de energia, comunicação, transportes, serviços técnico-profissionais, da indústria eletroeletrônica, farmacêutica e metalurgia de ponta e, eventualmente, trabalhadores mais qualificados destes setores. *Ou seja, apenas uma pequena minoria dos trabalhadores do setor privado industrial e comercial se aposenta por tempo de serviço.*

A precocidade da concessão da aposentadoria por tempo de serviço é ilustrada pelo gráfico a seguir, que mostra que 61,6% das mulheres e 53,4% dos homens têm menos de 50 anos quando se aposentam. Se a idade mínima fosse fixada em 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher, somente 8% dos homens e 16% das mulheres haveria se aposentado em 1996.

GRÁFICO 18

Distribuição da Concessão da Aposentadoria por Tempo de Serviço por Faixa Etária - RGPS/1996



Obs: A distribuição por idade refere-se somente aos 15% do total de benefícios concedidos, que são aqueles referentes às pessoas que se aposentam por tempo de serviço.

A precocidade na concessão da aposentadoria por tempo de serviço, muitas vezes, faz com que o tempo de duração do benefício seja superior ao tempo de contribuição. *Em média, as mulheres se aposentam por tempo de serviço com 48,3 anos de idade e 27,1 anos de serviço e os homens com 49,7 anos de idade e 32,5 anos de serviço. Conforme informações do IBGE sobre a expectativa de sobrevivência na faixa etária, a mulher receberá a aposentadoria por 28,4 anos e o homem por 21,9 anos.*

Como já assinalado, tais patamares são extremamente elevados a nível internacional. Na Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), que envolve países mais ricos e onde a expectativa de vida é maior que a brasileira, a duração média do benefício previdenciário é de 18,6 anos para as mulheres e de 15,2 anos para os homens, conforme dados do Centro Latino-americano de Demografia (CELADE).

Além disso, considerando que cada aposentadoria por tempo de serviço tende, em regra, a uma pensão por morte de, em média, 8 anos, chega-se a um período total de manutenção de benefícios de 36,4 anos para a mulher e de 29,9 para os homens.

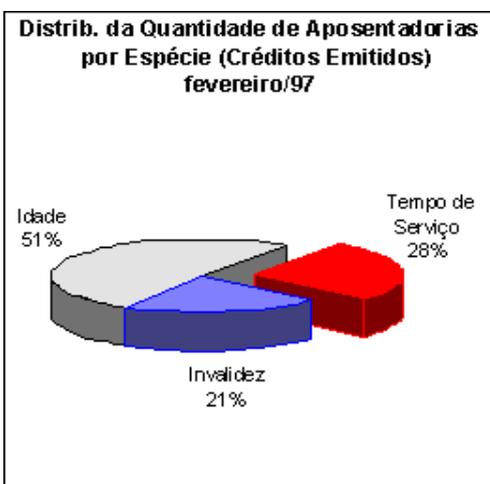
Desta forma, configura-se uma situação insustentável do ponto de vista atuarial e socialmente injusta, onde, os segurados que de mais alta renda contribuem com parcela de sua remuneração por 27,1 anos no caso da mulher e 32,5 anos no caso dos homens e recebem uma reposição de renda próxima ao valor integral de sua remuneração por, respectivamente, 36,4 e 29,9 anos no caso das mulheres e homens. Isto onera as gerações atuais de contribuintes, principalmente os mais pobres, que, no regime de repartição, financiam tais distorções e, certamente, não se aposentarão nas mesmas condições.

Em outro extremo estão os trabalhadores que se aposentam por idade com, em média, 60,9 anos. Eles têm menor poder aquisitivo e apresentam dificuldade de comprovação do tempo de serviço devido a maior instabilidade de suas vidas laborais. Seus postos de trabalho são mais precários, caracterizados por alta rotatividade, baixa qualificação e baixos salários. A maior parte dos que se aposentam por idade são os trabalhadores agropecuários, os da construção civil, os empregados de pequenas empresas, serviços pessoais, operários das indústrias de vestuário e alimentos, entre outros.

Esses trabalhadores mais pobres não têm expectativa de se aposentar por tempo de serviço e nada têm a perder com a fixação da idade mínima. Ao contrário, a garantia da viabilidade financeira da Previdência Social é condição sine qua non para a manutenção do processo de aumento do valor real médio dos seus benefícios.

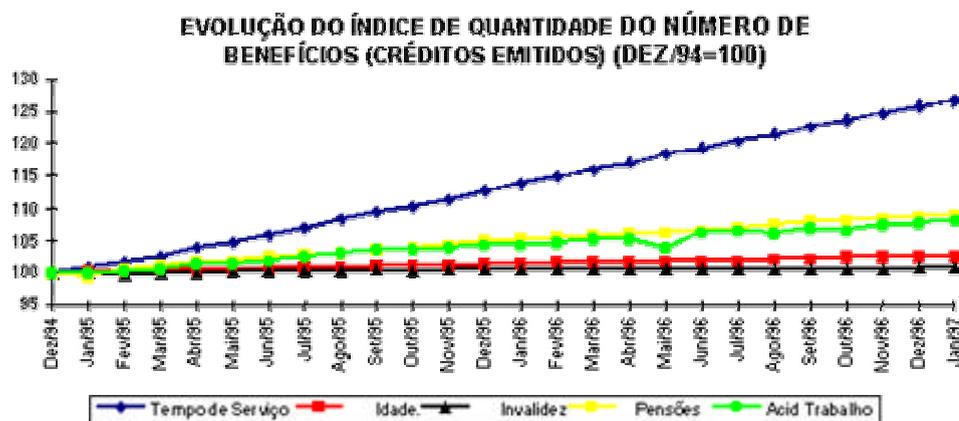
Na Previdência Social, conforme dados de fevereiro de 1997 dispostos nos gráficos a seguir, 4,8 milhões de beneficiários, equivalente a 51% dos aposentados do RGPS, recebem aposentadorias por idade, consumindo R\$ 650 milhões a cada mês, que corresponde a 30% do gasto total com aposentadorias. Inversamente, 2,6 milhões de beneficiários, ou 28% do total de aposentados, recebem aposentadoria por tempo de serviço e o gasto mensal com esta modalidade é de R\$ 1,25 bilhão, equivalente a 56% do total de despesas com aposentadorias. Isto faz com que o valor médio do benefício seja de R\$ 133,9 para a aposentadoria por idade e R\$ 476,2 para a aposentadoria por tempo de serviço.

CONJUNTO GRÁFICO 19



Tais distorções tendem a se agravar se não for fixado o limite de idade. Como está explícito no gráfico a seguir, a quantidade de aposentadorias por tempo de serviço pagas pela Previdência Social cresce absurdamente em relação às demais modalidades de benefícios, atingindo patamares insuportáveis para o caixa da Previdência. Entre dezembro de 1994 e dezembro de 1996, houve o aumento de 25,8% no número de aposentadorias de tempo de serviço, enquanto o número de aposentadorias pagas por invalidez e por idade, que são as modalidades clássicas e universais de aposentadorias, cresceu ao redor de 2%.

GRÁFICO 20



A fixação do limite de idade é um instrumento que inibirá estas distorções distributivas ao aumentar o tempo de contribuição e diminuir o tempo de recebimento do benefício justamente para os segmentos com maior poder aquisitivo e melhor qualidade de emprego. Isto contribuirá para consolidar a viabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário, permitindo o aumento relativo do valor dos benefícios direcionados a clientela de menor renda que, em geral, situa-se em postos de trabalho mais precários.

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

4. TÓPICOS POLÊMICOS

4.4 A aposentadoria especial: quem tem direito a tratamento diferenciado?

Por definição, a aposentadoria especial deve ser concedida àqueles que estão submetidos a condições adversas de trabalho que afetam a saúde do profissional, reduzem o seu desempenho e até mesmo a sua vida útil. Este critério é utilizado na maioria dos países do mundo para a concessão deste tipo de benefício. Neste caso, estão as atividades em minas, na prospecção de petróleo, com produtos químicos ou em condições anormais de temperatura, ruído e pressão, e outros.

A legislação previdenciária brasileira, ao longo do tempo, estabeleceu uma série de privilégios para categorias profissionais que não estão expostas a qualquer tipo de situação que prejudique a sua saúde.

A legislação previdenciária brasileira foi pródiga na concessão de vantagens a várias categorias profissionais em relação aos demais segurados, sem a correspondente contribuição e sem que fosse definida a forma adequada de financiamento. Além disso, há também as aposentadorias e pensões destinadas a ex-combatentes e anistiados políticos, que possuem sérias distorções já mencionadas anteriormente.

Existem ainda benefícios especiais concedidos a seringueiros e seus dependentes. Pelo Artigo 54 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, os seringueiros, quando carentes, têm direito ao benefício da pensão mensal vitalícia no valor de dois salários mínimos, que são transferidos aos seus dependentes reconhecidamente carentes.

Pode ser citada também a complementação dos benefícios dos servidores da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). A Lei nº 8.168, de 1991, determinou uma complementação das aposentadorias e pensões por morte pagas pela Previdência Social aos ferroviários admitidos na RFFSA e na CBTU até 31 de outubro de 1969, uma vez que estes trabalhadores foram contratados como servidores públicos e, por opção, tiveram alterado o seu regime jurídico. Atualmente, a Previdência Social paga 114.547 aposentadorias a estes trabalhadores e pensões por morte a seus dependentes.

É necessário citar também a complementação dos benefícios dos antigos servidores do Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), que está a cargo do Tesouro Nacional. A Lei nº 8.529, de 1992, determinou a complementação a estes trabalhadores admitidos no DCT até 31 de outubro de 1969, uma vez que foram contratados como servidores públicos e, por opção, tiveram alterado o seu regime jurídico. Atualmente, a União mantém 7.249 aposentadorias a esses servidores e pensões por morte a seus dependentes.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

4. TÓPICOS POLÊMICOS

[4.5 A acumulação de
aposentadorias e de
aposentadorias com
salário: quem paga a
conta ?](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

4. TÓPICOS POLÊMICOS

4.5 A acumulação de aposentadorias e de aposentadorias com salário: quem paga a conta?

A acumulação de aposentadorias por uma mesma pessoa fere vários princípios que fundamentam os sistemas previdenciários de todo o mundo. O benefício recebido deve manter relação com as contribuições realizadas ao longo da vida e deve decorrer da perda da capacidade laborativa.

No Brasil, não é permitida a acumulação de aposentadorias no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. Se um segurado tem mais de um vínculo com a previdência, o conjunto de salários-de-contribuição é somado para fins de cálculo de um único benefício que, em hipótese alguma, pode ser superior ao teto do Regime Geral. A acumulação de aposentadoria acontece hoje nos casos de benefícios concedidos pelo setor público, em razão da liberalidade dos requisitos fixados para a sua obtenção, ou entre aposentadorias do setor público com apenas uma concedida pelo RGPS.

Se uma pessoa acumula várias aposentadorias, provavelmente receberá muito mais do que contribuiu para o sistema previdenciário e os recursos para custear os seus benefícios terão que ser retirados de outros contribuintes.

Não faz sentido também que o cidadão, depois de obter a aposentadoria, volte ao mercado de trabalho para disputar, com os mais jovens, os empregos disponíveis, demonstrando estar apto ao exercício de sua capacidade laboral.

Assim sendo, não faz sentido, igualmente, que a sociedade arque com os custos desse benefício, se o cidadão o obteve de forma precoce e ainda tem plena capacidade de trabalho.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

4. TÓPICOS POLÊMICOS

[4.6 A pensão por morte e suas distorções](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

4. TÓPICOS POLÊMICOS

4.6 A pensão por morte e suas distorções

O objetivo básico da pensão por morte é o de assegurar a manutenção de, pelo menos, parte do antigo nível de renda da família na eventualidade da morte de um dos cônjuge.

Pela atual legislação brasileira, têm direito à pensão por morte o cônjuge, a (o) companheira (o), e o filho de qualquer condição menor de 21 anos ou inválido; os pais, se não houver dependentes e somente em casos de comprovada dependência econômica; o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, se não houver dependentes. Este benefício é repassado para os descendentes com a morte cônjuge sobrevivente e os filhos adotados têm os mesmos direitos dos filhos naturais.

A pensão por morte concedida pelo Regime Geral de Previdência Social, além de consistir em uma renda mensal de 100% do salário-de-benefício, não impõe nenhuma restrição quanto à idade do cônjuge pensionista. Assim, muitas vezes, algumas pensões duram bem mais que a média destes benefícios justamente por causa da idade do cônjuge pensionista. Além disto, a queda de cota deste benefício pela maioria de um dos pensionistas não repercute no valor do benefício, que permanece o mesmo até que o último dependente perca o direito.

Na América Latina, o benefício é pago, em geral, para as viúvas, enquanto os viúvos só passam a ter direito ao mesmo se dependentes da esposa ou companheira e inválidos e/ou idosos. Em determinados casos, como na Argentina e na Colômbia, os homens não têm qualquer possibilidade de acesso ao benefício. No Brasil homens e mulheres têm os mesmos direitos.

A fixação de pré-requisitos para a concessão da pensão por morte, seja para o homem ou para a mulher, é uma constante nos países europeus, na Austrália, nos Estados Unidos e no Canadá. Dentre os requisitos normalmente exigidos para a concessão da pensão podem ser citados: a idade, que varia de 45 anos na Bélgica, a 65 anos, no Canadá; a comprovação de invalidez; ou, via de regra, a responsabilidade por filho menor. Na ex-União Soviética, o benefício só era pago para aqueles que não trabalhavam.

A discussão em torno da pensão por morte ganhou novos contornos com o avanço da participação das mulheres no mercado de trabalho. As condições vigentes retratam uma época em que o papel da mulher na sociedade restringia-se a cuidar da casa e dos filhos.

Vários países já vêm adequando as suas legislações às mudanças sócio-econômicas. No Canadá, por exemplo, pretende-se conceder uma pensão de maior valor por um período de 3 anos, ou por maior tempo, se o cônjuge sobrevivente for responsável pela criação de filhos menores de 7 anos. Decorrido este prazo, o benefício deverá ser gradualmente suprimido em um período máximo de 10 anos.

Na Dinamarca, as pensões por morte pagas pelo regime universal, não contributivo, foram suprimidas e substituídas por aposentadoria antecipada, a partir de maio de 1987. Pelas novas regras, as mulheres e os homens na faixa de 50 a 67 anos podem obter uma aposentadoria antecipada no caso da morte do cônjuge, se a sua situação pecuniária ou o seu estado de saúde a justificar.

Na Suécia, desde 1990, o regime universal está gradualmente deixando de pagar pensões, sendo estas substituídas por prestações de readaptação que são concedidas aos sobreviventes de ambos os sexos por um período de 1 ano, ou por prazo maior, se forem responsáveis por filhos menores de 12 anos de idade. O sobrevivente adulto que não tenha a seu cargo filhos menores, que não tenha direito à aposentadoria por invalidez ou por idade e que não tenha meios de prover a própria subsistência continua a receber uma pensão especial, desde que sua capacidade de suprir as próprias necessidades esteja reduzida em mais de 50 %, em virtude da situação no mercado de trabalho ou de problemas de saúde.

Além disso, merece destaque o fato de ser vedada a acumulação de pensão por morte com aposentadoria na maioria dos países europeus, principalmente naqueles onde são mantidos regimes universais. Em geral, os regimes prevêm que a pensão deve ser substituída pela aposentadoria por velhice quando o titular atingir a idade mínima estipulada para que esta última possa ser concedida.

Tais comparações internacionais são relevantes para o aperfeiçoamento dos critérios de concessão de pensão por morte no Brasil. Em dezembro de 1996, o número destes benefícios em manutenção na Previdência Social era de 4.482.309. O gasto total com os benefícios emitidos era de R\$ 722,4 milhões por mês, o que correspondente a 22% do total gasto em benefícios. A duração média destes benefícios era de aproximadamente 13,3 anos, sendo

que cerca de 28,4% do total dos beneficiários estavam na faixa de 20 a 50 anos e 13,1% na faixa de 20 a 40 anos, ou seja, em plena idade ativa.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

[5. CONSIDERAÇÕES](#)

[FINAIS](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma da Previdência tem sido abordada por alguns segmentos sociais, sob um enfoque estritamente contábil que considera de forma privilegiada a necessária busca de um equilíbrio sustentado entre receitas e despesas. Conforme o diagnóstico aqui desenvolvido, este enfoque, embora importante e necessário, é insuficiente, pois tende a reduzir a relevância dos aspectos relacionados com a equidade, com as transformações sociais de natureza demográfica e laboral.

No contexto de sucesso do Plano Real, cujos resultados, no que concerne à estabilização econômica, têm sido superiores aos obtidos em experiências anteriores, assume especial relevo a reversão da situação de fragilidade financeira do setor público, mediante a realização de um ajuste fiscal que permita a recuperação do crédito do Estado, em especial, da União. Para tanto, é necessário equacionar o desequilíbrio financeiro na Previdência, onde o aumento das despesas tem sido superior ao incremento da arrecadação previdenciária.

Com efeito, a situação do Regime Geral de Previdência é menos grave do que a vivenciada pelos regimes especiais dos servidores públicos. Seus desequilíbrios repercutem com maior intensidade nas contas públicas, não apenas em nível federal, mas também nas esferas estaduais e municipais.

No que concerne aos Encargos Previdenciários da União, o deficit, diante do esgotamento do Orçamento Fiscal, tem sido parcialmente coberto mediante a utilização de recursos da seguridade social (Contribuição sobre o faturamento das empresas - COFINS e Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL), com virtual prejuízo para as áreas de saúde e de assistência social.

Muitos Estados e Municípios instituíram regimes jurídicos únicos e respectivos planos previdenciários para seus servidores, considerando as vantagens de curto prazo decorrentes da imediata suspensão do recolhimento de contribuições para o INSS, mediante a constituição de fundos específicos. Estes fundos, além de serem, em regra, atuarialmente inviáveis, têm recursos que são muitas vezes aplicados, de forma pouco criteriosa, conforme as conveniências das respectivas administrações estaduais e municipais. São verdadeiras bombas-relógio.

Também existem problemas no que concerne aos fundos fechados de previdência complementar patrocinados por empresas estatais. Muitas vezes, o estabelecimento de planos de benefícios generosos gera desequilíbrios atuariais cujos deficits tendem a ser cobertos crescentemente pelas patrocinadoras. Neste caso, é necessário que os planos sejam revistos de modo a ajustá-los à capacidade de pagamento das empresas e dos participantes, evitando a utilização de recursos públicos na cobertura de eventuais deficits.

Entretanto, outras variáveis devem ser consideradas. Além de assegurar a viabilidade financeira no médio e longo prazo, a reforma contribuirá para corrigir diversas distorções distributivas geradoras de injustiças que desfiguram a finalidade social de um sistema previdenciário, bem como garantir o direito à previdência das futuras gerações e das que se encontram atualmente no mercado de trabalho, sendo, portanto, instrumento de desenvolvimento social. Assim, também a equidade inter e intrageracional deve ser considerada à luz da definição conceitual de previdência social.

A reforma deverá engendrar adicionalmente um sistema previdenciário que seja virtuoso do ponto de vista macroeconômico.

Por um lado, mediante o estabelecimento de formas de financiamento compatíveis com as exigências da reestruturação produtiva em um ambiente de globalização econômica e favoráveis à competitividade interna e externa.

Por outro, através da estruturação de um sistema previdenciário misto que conjugue harmonicamente um setor público básico - obrigatório, solidário, redistributivo, com cobertura horizontal que agregue o conjunto da população economicamente ativa, em regime de repartição simples, com benefícios definidos, limitados até determinado teto e relacionados com as contribuições feitas durante a vida laboral - com um sistema complementar - em regime de capitalização de contribuições adicionais, preferencialmente privado, voluntário, fundado na iniciativa e na capacidade de poupança individual.

O objetivo é o de buscar uma combinação ótima entre os regimes previdenciários básico e complementar, tanto no aspecto social quanto no econômico, buscando maximizar os impactos positivos do primeiro na sustentação da demanda agregada, pela garantia da capacidade aquisitiva de vastos segmentos da população, e do segundo no estímulo à poupança, viabilizando novas fontes de financiamento a longo prazo da economia.

A reforma tampouco ignora outros dois pontos importantes.

Há uma vertente gerencial que se confunde com o próprio processo de revisão do atual paradigma de organização e gestão do setor público, expresso na necessidade de uma urgente reforma administrativa do Estado brasileiro.

Esta reforma está voltada para a democratização e modernização da gestão pública, mediante a adoção de mecanismos de controle social, reestruturação organizacional, informatização sistêmica dos procedimentos, profissionalização e capacitação dos recursos humanos em um sistema de mérito, visando, no âmbito previdenciário, tanto a maior eficiência dos gastos administrativos quanto à maior eficácia na consecução das políticas.

Há, outrossim, uma vertente estrutural, destinada a adaptar o arcabouço normativo do sistema previdenciário à evolução do perfil demográfico brasileiro, com o envelhecimento da população, e às novas realidades do mercado de trabalho, onde se observa uma progressiva perda de expressão do assalariamento formal.

Evidentemente, todos estes aspectos estão intrinsecamente relacionados, guardando forte interdependência, o que impõe uma abordagem sistêmica do processo de reforma da Previdência, que deve integrar-se a um projeto nacional mais amplo, politicamente democrático, socialmente justo e economicamente dinâmico.

[Publicações](#)

[Sumário](#)

[6. ANEXO - Ações de
combate à fraude](#)

POR QUE REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Livro Branco da Previdência Social

ANEXO

AÇÕES DE COMBATE À FRAUDE

(Síntese)

Erros e fraudes acompanharam a Previdência Social brasileira desde sua criação, há 74 anos. Por isso mesmo, é impressionante o número de falhas e irregularidades já identificadas. Em 1992, contudo, a adoção de novos mecanismos de controle conseguiu interromper esse ciclo e iniciar uma nova etapa, que vem se consolidando nos últimos três anos.

A estratégia adotada seguiu dois caminhos:

1. combate às causas que levam à possibilidade de fraude, através de novos sistemas de concessão de benefícios e auditorias preventivas;

e

2. a eliminação de fraudes já existentes através de um processo de revisão geral de todos os benefícios já concedidos. Um trabalho gigantesco que envolveu mais de 10 milhões de processos.

O resultado alcançado:

Ações Gerenciais

- A Auditoria Geral do INSS concentrava suas atividades na análise de processos de concessão e manutenção de benefícios. Em 1994, os auditores começaram a realizar missões extraordinárias nas áreas de serviço gerais e finanças. O sistema de auditoria preventiva já detectou 19.838 mil fraudes e 24.827 erros administrativos entre 1994 e julho de 1997. A economia chega a R\$ 97,7 milhões.
- O INSS revisou mais de 50% de seus benefícios rurais entre outubro de 1995 e julho deste ano. Foram revistos 1.487.948 benefícios de um total de 2.381.933 concedidos em todo o País, emitidos no período de julho de 91 e 31 de agosto de 94. O objetivo é verificar incorreções, irregularidades ou fraudes na concessão desses benefícios, em face do grande número de problemas detectados pela Auditoria Geral.
- Desde 1994 já foram suspensos 7.382 benefícios que estavam sendo pagos duplamente por serem homônimos. Em 1995, foram cancelados 1.234 benefícios.
- Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI) retirou da folha de pagamentos de benefícios o nome das pessoas falecidas, evitando pagamentos indevidos. O controle é feito com base em relatórios encaminhados mensalmente por todos os cartórios do País. De 1992 a fevereiro deste ano, foram retirados da folha de pagamento 877.078 nomes de aposentados e pensionistas falecidos. A economia supera R\$ 138,4 milhões, em valores históricos.

Evasão Fiscal

- A informática tem se tornado uma grande aliada da Previdência no combate à evasão fiscal. O cruzamento de informações de bancos de dados de órgãos públicos e da Previdência está revelando as empresas em débito ou sob suspeita de débito. De dezembro de 1996 até este mês, duas operações foram realizadas com base nesses dados. Foram analisadas informações de 1,6 milhão de empresas e a suspeita de sonegação é de R\$ 1,7 bilhão.
- A partir de outubro será possível acompanhar os processos em análise pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) através da Internet. Isso porque o CRPS está concluindo este mês a análise de 55 mil processos, todos referentes a débitos acumulados ao longo de quatro anos. No primeiro semestre de 97, o tempo médio de análise de recursos caiu de cinco para dois meses.
- represamento de cobranças existentes desde 1992, na área administrativa, está praticamente zerado, em decorrência dos esforços de cobrança, dos parcelamentos e reparcelamentos, além da rapidez do julgamento dos recursos pelo CRPS. Em 1996, existiam 73.200 processos acumulados na área administrativa e, em 31 de dezembro de 1996, permaneciam em exame apenas 4.800 processos.

Combate às fraudes

- Um Grupo de Trabalho (GT) atua na Procuradoria do INSS, no Rio de Janeiro, acompanhando as ações que tramitam na Justiça do Estado contra fraudadores. Já foram demitidos sete procuradores autárquicos do INSS e um agente administrativo; 33 pessoas foram condenadas pela Justiça; e tornados indisponíveis ou seqüestrados 107

apartamentos, 85 terrenos, 34 casas ou prédios, 21 lojas, 35 salas comerciais, 5 fazendas, 522 quilos de ouro, 5 barcos, 1 haras, telefones, jóias, objetos de arte, cavalos de raça, gado e R\$ 27 milhões em contas bancárias.

- Em janeiro, a Justiça da Flórida (Estados Unidos), atendendo à ação impetrada pelo MPAS, determinou o repatriamento de US\$ 132 milhões desviados para o Meryll Linch Bank, pela advogada Jorgina Maria de Freitas Fernandes. A advogada está condenada a 14 anos de prisão no Brasil e se encontra foragida. A outra vitória foi o atendimento de duas cartas rogatórias pela Justiça suíça a fim de recuperar depósitos de US\$ 3,9 milhões do ex-juiz Nestor José do Nascimento e US\$ 13 milhões em contas bancárias do advogado Ilson Escóssia da Veiga e sua mulher.
- A Previdência demitiu 186 servidores por fraudes, irregularidades, erros, falhas, indisciplina, furto de material, acidente com viatura e não assiduidade habitual. Até julho, existiam 647 processos administrativos, entre inquéritos e sindicâncias, contra servidores. Deste total 287 estavam instaurados, 360 por instaurar. A maioria deles, por irregularidades na concessão de benefícios.
- A Inspeção Geral da Previdência Social analisou 2.183.805 benefícios, sendo 124.796 na área judicial de acidente de trabalho e 485.909 perícias médicas. O resultado foi a descoberta e o cancelamento de 146.018 benefícios fraudados ou irregulares, o que gerou uma economia de R\$ 3,81 bilhões. Os inspetores estão estudando a legitimidade da concessão e manutenção de 252 benefícios com renda mensal acima do teto máximo definido em lei, no âmbito do INSS. São os chamados benefícios especiais, amparados por leis específicas.
- A Secretaria de Previdência Complementar inspeciona e fiscaliza os fundos de pensão. O trabalho, vem aumentando gradativamente nos últimos anos, em 1996 a SPC emitiu 282 autos de infração e de janeiro a agosto de 1997, outros 137.

Combate à sonegação

- A ação fiscal em 1997 visitou 54.975 empresas, de janeiro a junho. Neste total, 48.261 empresas foram fiscalizadas e R\$ bilhões estavam sendo sonegados. Em 1996, os fiscais visitaram 126.370 empresas, fiscalizaram 119.067 e conseguiram detectar uma evasão de R\$ 9.381.210,395,00. Em 1995, a ação fiscal visitou 139.193 empresas. Em 33% ou seja 85.061 empresas, R\$ 9,9 bilhões estavam sendo sonegados.
- De janeiro a julho deste ano, as Procuradorias do INSS encaminharam à Justiça Federal 17.786 ações de execução fiscal, que compreendem débitos tributários e não tributários. O valor desses processos chegou a R\$ 1.922.692.126,30.
- Em 1997 (janeiro a junho), as Procuradorias encaminharam 2.294 processos por crime de apropriação indébita ao Ministério Público, no valor de R\$ 161 milhões.

NÚMEROS GERAIS

	Economia
Auditoria	R\$ 97,7 milhões
SISOBI	R\$ 138,4 milhões
Inspetoria	R\$ 3,81 bilhões

Ação fiscal
320.538 visitadas
R\$ 24,2 bilhões