

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PUC-RIO

TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº. 374

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

ANA CLÁUDIA DUARTE DE ALÉM**
FABIO GIAMBIAGI **

SETEMBRO 1997

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

** Economistas

1. Introdução
2. A despesa previdenciária no Brasil
3. A necessidade de uma reforma da Previdência Social
4. Uma tentativa de taxonomia das propostas de reforma
5. Uma proposta intermediária de reforma
6. Conclusões

Resumo: A reforma da Previdência Social é talvez a mais importante das reformas constitucionais que estão em discussão no Brasil. Sem ela, o aumento da relação Inativos/Ativos do sistema vai gerar problemas fiscais dramáticos a longo prazo. Este artigo analisa a evolução da despesa da Previdência Social no Brasil nos últimos 15 anos. O foco do estudo é a composição do gasto total com benefícios e a trajetória do valor real do dispêndio, com destaque para o impacto da inflação sobre esta última variável. Com o Plano Real, ao praticamente desaparecer a possibilidade de os preços acomodarem as pressões estruturais por mais gastos incidentes sobre a Previdência Social, a necessidade de reforma do sistema de aposentadorias tornou-se mais evidente. O artigo estabelece uma taxonomia das diferentes propostas de reforma, comenta os temas mais relevantes em discussão no debate sobre esta e inclui uma proposta de reforma. Esta contém poucas mudanças no conjunto da legislação e preserva a figura jurídica da aposentadoria por tempo de serviço, mas teria um impacto econômico considerável em relação à preservação do *status quo*, podendo ser mais ambiciosa e ao mesmo tempo mais viável do que a proposta de reforma discutida atualmente no Congresso.

Abstract: The reform of the Social Security system is perhaps the most important item of the agenda of Constitutional reforms in Brazil. Without it, the increase in the (Number of retired people/Number of contributors) ratio will create dramatic fiscal problems in the long term. This article analyzes the evolution of the Social Security expenditures in Brazil during the last 15 years. The focus of the paper is on the composition of expenditures and the trajectory of its real value, with special emphasis on the impact of inflation. After the Real Plan, the possibility that the prices might accommodate the structural pressures for increasing expenditures has practically disappeared. As a consequence, the necessity to reform the retirement system has become more evident. The paper defines a taxonomy of the different proposals of reform, comments on the most relevant issues being discussed within the debate about the Social Security and includes a proposal of reform. This proposal makes only a few changes in legislation and preserves the legal existence of the job time retirement. Nevertheless, it would have a considerable economic impact compared with the preservation of the status quo and would be a more ambitious and more feasible alternative than the one currently being discussed by Congress.

DESPESA PREVIDENCIÁRIA: ANÁLISE DA SUA COMPOSIÇÃO, EFEITOS DA INFLAÇÃO E BASES PARA UMA ALTERNATIVA INTERMEDIÁRIA DE REFORMA¹

1. Introdução

O envelhecimento demográfico da população, com a conseqüente queda da relação Ativos/Inativos dos sistemas de seguridade social, tem levado diversos países a encararem a necessidade de reformarem os seus sistemas previdenciários, sob pena de, a longo prazo, gerar uma séria crise fiscal, associada à necessidade de o Tesouro Nacional ser chamado a cobrir a diferença entre a despesa e a receita dos institutos previdenciários nacionais e/ou de o Governo financiar essa diferença mediante a colocação de uma dívida pública que tende a crescer como proporção do PIB (Oliveira, 1993) ². No caso brasileiro, a tendência de piora associada a esse envelhecimento demográfico combinou-se no tempo, ao longo dos últimos 15 anos, com duas forças de sinal oposto. De um lado, a nova Constituição aprovada em 1988 teve um impacto importante sobre o gasto do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), devido aos maiores compromissos que este se viu obrigado a assumir. De outro, porém, a altíssima inflação da época tendeu a atuar como um fator amortecedor da tendência ao aumento da despesa, devido à erosão real causada sobre esta pelo aumento acelerado dos preços, em muitos casos superior à indexação dos benefícios, em um esquema de reajuste das variáveis de tipo *backward looking*.

Com a queda da inflação após a deflagração do Plano Real - mesmo já tendo ocorrido a acomodação do gasto após este ter absorvido os efeitos da Constituição de 1988 -, o fato é que aquele efeito amortecedor desapareceu e continua vigente a tendência de piora da situação do sistema previdenciário, associada ao fenômeno demográfico antes mencionado. Isto é agravado no Brasil por características específicas da nossa legislação, como a aposentadoria por tempo de serviço (ATS) com, em alguns casos, 25 anos de trabalho; as aposentadorias especiais; etc.. Em conseqüência, a necessidade de reforma da Previdência Social, já reconhecida pela maioria dos especialistas na matéria há vários anos, se acentuou. Foi nesse contexto que a proposta de reforma da Previdência Social, enviada pelo Poder Executivo ao Congresso em 1995, na forma de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), procurou atacar a tendência ao desequilíbrio do sistema previdenciário. Essa proposta sofreu diversas modificações na sua tramitação na Câmara de Deputados e encontra-se atualmente no Senado Federal, onde tudo indica que deverá sofrer novas modificações, que obrigarão a uma nova análise por parte da Câmara. Independentemente do que

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

² Nos Estados Unidos, por exemplo, a continuidade das tendências demográficas faria o fluxo de resultado fiscal primário - excluindo o pagamento de juros - do Governo piorar 5,3 % do PIB entre os anos de 1995 e 2030; no Japão, 4,5 % do PIB; e na Alemanha, 6,1 % do PIB, em ambos casos entre os mesmos anos (Leibfritz et alii, 1995).

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

As Tabelas 1 a 5, baseadas no Apêndice 1, apresentam a evolução da despesa com benefícios em manutenção nos anos 80 e 90. Elas referem-se ao valor do fluxo de pagamentos feito em dezembro de cada ano - e não aos fluxos anuais. Chama a atenção a alta volatilidade do valor real dos benefícios ao longo das duas últimas décadas. As quedas mais abruptas do valor real dos benefícios coincidem com períodos de aceleração inflacionária - ver Tabela 1. A alta inflação servia para amortecer a tendência ao aumento da despesa, devido à erosão real causada sobre esta pelo aumento acelerado dos preços.

Em relação à composição do **valor** dos benefícios em manutenção, destaca-se o aumento da participação dos benefícios rurais que chegou a atingir cerca de 26% do total em 1994, ante os 14% de 1980 e os 13% de 1990 - ver Tabela 2. Isto reflete, em grande medida, a concessão de novos direitos aos indivíduos rurais a partir da Constituição de 1988. A composição da **quantidade** de benefícios é mostrada no Apêndice 2³.

Em dezembro de 1995, o valor dos benefícios em manutenção foi cerca de 41% e 107% superior, em termos reais, ao registrado em dezembro de 1980 e de 1987, respectivamente - ver Tabelas 3 e 4⁴. Este último crescimento real posterior a 1987 decorreu, em grande medida, da combinação de decisões políticas de recuperar parte das perdas reais dos benefícios registradas nos períodos de alta inflação, com a ampliação de benefícios introduzida pela Constituição de 1988⁵.

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

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

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

⁵ Fundamentalmente, a concessão de novos benefícios para os aposentados do meio rural; a definição do piso previdenciário (com conseqüente aumento da aposentadoria média); e o aumento do valor real da aposentadoria, pela mudança da fórmula de cálculo do valor do benefício inicial. Particularmente relevante é o fato de que os benefícios rurais, que afetavam apenas a quatro milhões de pessoas em 1991, passaram a ser concedidos a um total - somando os antigos com os novos - de mais de seis milhões de indivíduos, apenas três anos depois. Em função disso, os benefícios rurais passaram a responder por aproximadamente 40 % do número total de benefícios concedidos pelo INSS e por algo mais de 50 % do número de benefícios exatamente iguais a um salário mínimo (Romero, 1994).

Tabela 1
Previdência Social - Valor dos benefícios em manutenção - Posição em dezembro
Valores a preços de dezembro de 1996 - R\$ 1.000

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	2.050.727	2.502.538	2.728.363	2.286.015	2.120.915	2.287.384	1.931.149	1.397.083	1.670.387
Urbanos	1.756.128	2.119.645	2.318.855	1.948.246	1.790.349	1.918.786	1.621.721	1.171.457	1.392.681
Rurais	294.598	382.893	409.508	337.769	330.566	368.599	309.428	225.626	277.706
Previdenciários	1.849.291	2.267.685	2.475.733	2.083.172	1.930.121	2.079.613	1.760.037	1.276.501	1.525.903
Aposentadorias	1.261.093	1.568.898	1.739.922	1.476.988	1.380.531	1.495.891	1.253.217	860.773	1.043.927
Idade	284.634	365.179	398.264	333.367	321.892	351.388	298.406	213.461	262.190
Urbanos	109.585	142.209	166.374	146.342	144.628	159.616	140.492	100.643	124.481
Rurais	175.050	222.971	231.890	187.025	177.264	191.772	157.914	112.818	137.708
Tempo de serviço*	647.438	798.988	895.482	765.256	710.661	785.603	659.102	437.376	529.356
Invalidez	329.021	404.730	446.177	378.365	347.978	358.900	295.709	209.935	252.381
Pensões	357.276	430.851	465.096	378.902	364.957	407.394	363.047	306.264	380.883
Outros/a	230.922	267.936	270.715	227.282	184.633	176.328	143.774	109.464	101.093
Assistenciais/Acidentários	201.435	234.853	252.630	202.843	190.794	207.771	171.112	120.582	144.484
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995		
Total	2.333.426	1.697.238	1.354.230	1.761.267	2.496.944	2.204.240	2.898.710		
Urbanos	2.029.920	1.472.656	1.021.237	1.359.896	1.878.058	1.636.362	2.193.974		
Rurais	303.506	224.582	332.993	401.371	618.886	567.877	704.736		
Previdenciários	2.156.609	1.567.770	1.199.409	1.592.254	2.276.125	2.015.880	2.663.268		
Aposentadorias	1.525.989	1.100.253	803.454	1.122.544	1.631.790	1.446.331	1.922.798		
Idade	339.296	251.231	254.896	342.884	555.465	511.383	649.138		
Urbanos	189.523	141.084	98.826	137.646	197.697	173.502	231.841		
Rurais	149.773	110.147	156.071	205.238	357.767	337.881	417.296		
Tempo de serviço	872.426	622.917	360.728	575.650	815.595	712.253	992.844		
Invalidez	314.267	226.105	187.830	204.010	260.731	222.695	280.817		
Pensões	500.486	381.379	338.115	398.032	551.537	495.426	647.650		
Outros/a	130.134	86.138	57.839	71.678	92.798	74.123	92.820		
Assistenciais/Acidentários	176.817	129.467	154.822	169.013	220.819	188.360	235.442		

/a Inclui auxílios, salários-família e maternidade, abonos e vantagens.

Deflator: IGP-DI

Fonte: MPAS, vários anos.

Tabela 2
Previdência Social - Valor dos benefícios em manutenção - Posição em dezembro
Composição (%)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbanos	85,6	84,7	85,0	85,2	84,4	83,9	84,0	83,9	83,4
Rurais	14,4	15,3	15,0	14,8	15,6	16,1	16,0	16,1	16,6
Previdenciários	90,2	90,6	90,7	91,1	91,0	90,9	91,1	91,4	91,4
Aposentadorias	61,5	62,7	63,8	64,6	65,1	65,4	64,9	61,6	62,5
Idade	13,9	14,6	14,6	14,6	15,2	15,4	15,5	15,3	15,7
Urbanos	5,3	5,7	6,1	6,4	6,8	7,0	7,3	7,2	7,5
Rurais	8,5	8,9	8,5	8,2	8,4	8,4	8,2	8,1	8,2
Tempo de serviço*	31,6	31,9	32,8	33,5	33,5	34,3	34,1	31,3	31,7
Invalidez	16,0	16,2	16,4	16,6	16,4	15,7	15,3	15,0	15,1
Pensões	17,4	17,2	17,0	16,6	17,2	17,8	18,8	21,9	22,8
Outros/a	11,3	10,7	9,9	9,9	8,7	7,7	7,4	7,8	6,1
Assistenciais/Acidentários	9,8	9,4	9,3	8,9	9,0	9,1	8,9	8,6	8,6
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995		
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
Urbanos	87,0	86,8	75,4	77,2	75,2	74,2	75,7		
Rurais	13,0	13,2	24,6	22,8	24,8	25,8	24,3		
Previdenciários	92,4	92,4	88,6	90,4	91,2	91,5	91,9		
Aposentadorias	65,4	64,8	59,3	63,7	65,4	65,6	66,3		
Idade	14,5	14,8	18,8	19,5	22,2	23,2	22,4		
Urbanos	8,1	8,3	7,3	7,8	7,9	7,9	8,0		
Rurais	6,4	6,5	11,5	11,7	14,3	15,3	14,4		
Tempo de serviço	37,4	36,7	26,6	32,7	32,7	32,3	34,3		
Invalidez	13,5	13,3	13,9	11,6	10,4	10,1	9,7		
Pensões	21,4	22,5	25,0	22,6	22,1	22,5	22,3		
Outros/a	5,6	5,1	4,3	4,1	3,7	3,4	3,2		
Assistenciais/Acidentários	7,6	7,6	11,4	9,6	8,8	8,5	8,1		

/a Inclui auxílios, salários-família e maternidade, abonos e vantagens.

Fonte: MPAS, vários anos.

Tabela 5
Previdência Social - Valor dos benefícios em manutenção - Posição em dezembro
Índice relativo de benefício per capita (aposentadoria urbana por idade = 1,00)

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

/a Inclui auxílios, salários-família e maternidade, abonos e vantagens.

Fonte: MPAS, vários anos.

3. A necessidade de uma reforma da Previdência Social

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

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

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

aumenta a idade⁶. Na fase inicial de sua implantação, todos os regimes de repartição apresentam uma relação inativos/ativos reduzida, pois o ingresso de contribuintes é grande, sendo que a concessão de benefícios de prestação continuada se resume à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte. Quando o regime se torna maduro, ou seja, quando parcela significativa de seus contribuintes atinge a idade mínima para requerer aposentadoria ou cumpre a carência de tempo de serviço/contribuição, a relação Inativos/Ativos tende a aumentar consideravelmente. Conseqüentemente, isso gera uma tendência:

- (a) ao achatamento do valor médio dos benefícios;
- (b) a um aumento do valor das contribuições;
- (c) ao surgimento de déficits dos sistemas de Previdência Social⁷; ou
- (d) a uma combinação dos pontos (a) a (c).

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

Os efeitos do aumento dos anos de sobrevida sobre as finanças da Previdência são agravados pela possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço, que da forma como está estruturada, permite que pessoas em plena fase ativa da sua produção física e mental se aposentem, reduzindo, dessa forma, o número de contribuintes e aumentando o montante de beneficiários do sistema - tendo em vista que como as pessoas aposentam-se muito cedo, permanecem por mais tempo como beneficiárias do sistema⁸. De fato, **em 1995, 32% do estoque das pessoas que tinham se aposentado até então por tempo de serviço tinham até 49 anos de idade na data de início do benefício, e 67% tinham até 54 anos** - ver Tabela 6. Segundo IPEA (1997), a idade média de aposentadoria por tempo de serviço seria de 55 anos para homens e de 53 anos para as mulheres. Tendo em vista que homens e mulheres que atingiram estas idades tenham esperanças de sobrevida de 18 e de 22 anos, respectivamente, a duração do benefícios é significativamente longa - ver Tabela 7. No caso dos homens, contabilizando-se a duração esperada da pensão por morte - deixada ao cônjuge e aos

⁶ A comparação da esperança de sobrevida aos 65 anos de idade de um brasileiro com a de um indivíduo de outro país mostra que são bastante modestas as diferenças entre os mesmos: 11 anos para o brasileiro, contra 12 e 14 anos para um belga e um sueco, respectivamente. Além do fato da expectativa de sobrevida aumentar conforme vão passando os primeiros anos de vida, existe uma tendência estatística à elevação da expectativa de vida e à redução da fecundidade a longo prazo, seja como efeito da melhoria das condições sanitárias das populações, seja como resultado da sofisticação de seus padrões culturais. Com isso, há uma clara tendência ao envelhecimento da população e a proporção inativos/ativos aumenta devido ao aumento de duração dos benefícios.

⁷ Ver Oliveira, Beltrão e Guedes (1991).

⁸ As regras vigentes permitem que parte da população se aposente por tempo de serviço, com períodos de contribuição entre 25 e 35 anos. Para uma análise detalhada deste tipo de benefício, ver Giambiagi, Além e Pastoriza (1997).

filhos dependentes ou inválidos -, a permanência do benefício é ainda mais longa, chegando a um total de 28 anos⁹.

Tabela 6
Estoque de aposentadorias urbanas por tempo de serviço por grupos de idade na data de concessão - 1995 (%) /a

Idade (anos) na data de início do benefício	Homens	Mulheres	Total/b
Até 49	30,0	42,9	32,1
Até 54	65,6	74,3	67,0
Até 59	88,1	94,4	89,2
Até 64	98,3	98,8	98,4

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - 1995.

Notas:

/a Exclui um pequeno contingente de idade ignorada.

/b Inclui pessoas de sexo ignorado.

Tabela 7
Idade média de aposentadoria e esperança de sobrevida para diferentes tipos de benefícios (anos)

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

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

Além disso, a aposentadoria por tempo de serviço - a exemplo das aposentadorias privilegiadas e da ampliação de benefícios introduzida pela Constituição de 1988 - obedece à mesma lógica de *free rider* inerente ao sistema de repartição, onde não há uma regra que vincule estritamente o benefício recebido ao valor capitalizado das contribuições acumuladas ao longo do período que o indivíduo permaneceu na ativa. Isto é, o sistema de repartição estimula o surgimento de focos de pressão localizada, que permitem a grupos específicos abocanhar uma fatia da receita da Previdência Social, sem ter contribuído previamente para fazer jus a isso. Ao mesmo tempo, a benevolência das autoridades e/ou a sua fraqueza manifestada diante dos grupos de pressão que atuam na área previdenciária, não chegam a ser vistos pelas partes prejudicadas como atos típicos de um “jogo de soma zero”, em que se há algum grupo social que ganha, outro está tendo perdas de renda .

Neste ponto, é conveniente destacar que a justificativa da existência da aposentadoria por tempo de serviço pelo fato desta beneficiar os trabalhadores de baixa renda que entram cedo no mercado de trabalho - argumento muito mencionado quando se fala em alterar ou mudar este dispositivo - não se coaduna com os fatos. Em 1995, enquanto que 74% do fluxo de novas aposentadorias urbanas concedidas por idade se destinaram a indivíduos com aposentadorias de até 2 salários-mínimos (SM), apenas 17% dos indivíduos com aposentadorias por tempo de serviço localizavam-se nessa faixa inferior de remuneração - ver Tabela 8. De fato, a maior parte dos trabalhadores de baixa renda acaba aposentando-se por idade, o que se

⁹ Além de ter efeitos *per se* danosos para as contas fiscais, pelo impacto que as regras de aposentadoria têm sobre o INSS, a benevolência dessas regras tem conseqüências negativas sobre o Tesouro Nacional, devido ao crescimento acelerado dos gastos com o funcionalismo associados ao pagamento de inativos e pensionistas. Para mais detalhes sobre isto, ver o Apêndice 3.

reflete na alta participação de benefícios de valor baixo neste tipo de aposentadoria. Naquele mesmo ano, enquanto que apenas 5% dos novos aposentados por idade deixaram a ativa com uma aposentadoria de mais de 5 SM, no caso do universo dos aposentados por tempo de serviço, essa proporção foi de 49%.

Tabela 8
Quantidade e valor do fluxo das novas aposentadorias urbanas concedidas por faixas de valor 1995 (%)

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

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

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

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

Tabela 9
Receitas e despesas da Previdência Social (% do PIB)

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

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

Nota: n.d.=não disponível.

Tabela 10
Brasil - projeção de txs. médias de crescimento da PEA

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

Fonte: Cavalcanti (1997), Tabela 1.

Tabela 11
Brasil - Número de contribuintes/Número de beneficiários da Previdência Social

Ano	1970	1980	1990	2000(*)	2010(*)	2020(*)
Relação	4,2	3,2	2,5	1,9	1,6	1,2

Fonte: MPAS (1995b), página 36.

Nota: (*) Previsão.

Os efeitos perversos sobre as despesas da Previdência Social da tendência de envelhecimento da população; das distorções geradas pela aposentadoria por tempo de serviço; e da ampliação de direitos introduzida pela Constituição, tornaram-se mais flagrantes com a queda da inflação no período pós-Real, já que a altíssima inflação observada no período anterior ao Plano Real servia, conforme já mencionado, para amortecer a tendência ao aumento da despesa.

Além disso, se no período de alta inflação os reajustes tipo *backward looking* implicavam uma corrosão do valor real dos benefícios, com a queda da inflação ocorreu o efeito oposto. Isto se refletiu na evolução do índice real de reajuste dos benefícios previdenciários, que em 1997 apresenta um crescimento de 18% em relação a junho de 1994 - ver Tabela 12. Este resultado decorreu, principalmente, dos reajustes de 43%; 15% e 7% de 1995, 1996 e 1997, respectivamente, que, frente a uma trajetória de inflação declinante, implicaram em ganhos reais significativos dos benefícios previdenciários. A rigor, por ocasião do reajuste de maio de 1995 - com

efeitos de *carry over* estatístico sobre 1996 -, houve inclusive uma **superindexação** já que ele excedeu largamente a inflação “para trás”¹⁰.

Tabela 12

Índice real de reajuste dos benefícios - médias anuais -/a

Ano	Valor mínimo benefícios (R\$ médios correntes)	Índice Nominal de benefícios /b	Índice de preços IGP-DI /b	Índice real acumulado de reajuste/b
1994	64,0/c	100/c	100/c	100/c
1995	88,5	138,3	135,5	102,1
1996	109,2	170,6	148,0	115,3
1997	120,1	187,7	159,1	118,0

Notas:

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

/b Base junho 1994=100.

/c Junho

Por tudo que foi discutido nesta seção, é indispensável que haja uma reforma da Previdência Social, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro do sistema a médio e longo prazos. Disso decorrem as propostas a serem discutidas na próxima seção.

4. Uma tentativa de taxonomia das propostas de reforma

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

Em primeiro lugar, há a discussão sobre se deve continuar existindo, ou não, um sistema de Previdência exclusivo para os funcionários públicos, fora do âmbito do INSS. Há aspectos que são comuns a ambos os sistemas - por exemplo, a existência da aposentadoria por tempo de serviço -, mas há alguns privilégios que são específicos do regime do funcionalismo público. Um argumento para a extinção do sistema de aposentadorias do funcionalismo público seria o fato de que os privilégios dos servidores, que se refletiriam nos altos valores dos benefícios auferidos pelos mesmos na vida inativa, seriam uma causa importante do déficit público. Entretanto, ainda que algumas aposentadorias de servidores públicos atinjam cifras que chocam se confrontadas com o nível de renda médio da população brasileira, o fato é que **as**

¹⁰ Note-se, entretanto, que o aumento real do benefício médio anual em relação a junho de 1994 foi menor do que o aumento real entre os “picos”, devido à existência de alguma inflação residual, principalmente no início do Plano Real, o que deprimiu o valor real dos benefícios no segundo semestre de 1994.

aposentadorias elevadas do Poder Executivo representam uma fração relativamente modesta do total de gastos com aposentadorias e pensões, a nível federal. As aposentadorias e pensões acima de R\$ 8.500 - salário do Presidente da República - têm uma participação de apenas 2,3% do total das despesas com aposentadorias e pensões do Poder Executivo, enquanto que os salários-benefícios de até R\$ 2.500 representam 60% desse total - ver Tabela 13¹¹.

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

Além disso, a permanecer o funcionamento de um sistema público básico de Previdência Social, há discordâncias quanto ao valor do teto dos benefícios - atualmente da ordem de 8 salários-mínimos -, a respeito de se este deveria ser mantido ou, caso contrário, acerca do valor para o qual deveria ser reduzido.

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

Tabela 13
Inativos e Pensionistas do Poder Executivo Federal (1)
% da Despesa Total e do n.º de inativos por faixa de remuneração
- Média dos últimos 12 meses até abril de 1997

Faixa (R\$)	Despesa	Funcionários	Despesas (acumuladas)	Funcionários (acumulados)
Até 500	2,7	10,9	2,7	10,9
500 a 1.500	39,3	61,7	42,0	72,6
1.501 a 2.500	17,9	14,2	59,9	86,8
2.501 a 3.500	9,9	5,0	69,8	91,8
3.501 a 4.500	6,3	2,4	76,1	94,2
4.501 a 5.500	7,6	2,3	83,7	96,5
5.501 a 6.500	8,3	2,0	92,0	98,5
6.501 a 7.500	3,2	0,7	95,2	99,2
7.501 a 8.500	2,5	0,5	97,7	99,7
mais de 8.500	2,3	0,3	100,0	100,0

Fonte: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Nota:(1) Tabela elaborada por Maílson da Nóbrega Consultoria, 1997.

Tendo em vista estas divergências, as propostas de reforma variam entre dois extremos opostos: i) aquelas que defendem a manutenção do sistema praticamente do jeito que está; e ii) aquelas que defendem uma reforma radical do sistema previdenciário, com a substituição do sistema de repartição simples por um sistema de capitalização, à semelhança do que foi adotado no Chile. Entre estes dois extremos, existem diversas alternativas intermediárias que, em termos gerais, sugerem um sistema misto, que agregue um sistema público básico de Previdência até uma determinada faixa de salário de contribuição e de benefício, a partir da qual benefícios mais altos seriam cobertos por um sistema de previdência complementar.

¹¹ Os dados referem-se ao Governo Central. O peso das aposentadorias mais elevadas é maior nos casos dos Poderes Legislativo e Judiciário, mas como o Executivo responde pela maior parte dos gastos com pessoal do funcionalismo público, isso não afeta substancialmente as conclusões do parágrafo.

Em face dos problemas do atual sistema previdenciário brasileiro discutidos na seção anterior, a proposta de reforma mais radical envolve a substituição do sistema de repartição simples pelo de capitalização, tendo como referência a experiência chilena (Carvalho e Faro, 1993 e 1994; Faro, 1996).

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

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

O principal problema inerente a este tipo de proposta é que os países, uma vez que já têm sistemas previdenciários de repartição simples estabelecidos, dificilmente podem passar para um sistema de capitalização “puro”, pelo fato de que neste as contribuições do novo sistema destinam-se a financiar os Fundos de Pensão que arcarão com os benefícios previdenciários no futuro, ao invés de financiar o pagamento dos benefícios de quem já é inativo¹². Conseqüentemente, há um desequilíbrio de caixa que demora toda uma geração até ser corrigido.

Em outras palavras, o sistema de capitalização, embora a longo prazo evite a ocorrência de problemas fiscais associados à Previdência Social - à medida que esta passa a ser a expressão de um contrato entre o indivíduo e o Fundo de Pensão e não mais entre o indivíduo e o Estado -, causa inicialmente um agravamento desse desequilíbrio, pela retirada de receita do sistema. Conseqüentemente, há um “custo de transição” entre um sistema e outro, que deve ser coberto através da geração de um superávit fiscal - excluindo a Previdência - compensatório e/ou mediante a venda de ativos estatais, sob pena de o Governo incorrer em pesados déficits nas contas públicas¹³.

¹² Para argumentos a favor e contra o sistema de capitalização, ver Feldstein (1997) e Leone (1997), respectivamente.

¹³ No caso do Chile, isso foi resolvido mediante a geração de superávits compensatórios que permitiram ao Tesouro arcar com esse custo, sem gerar um desequilíbrio dramático das contas fiscais agregadas. A situação atual do Brasil, entretanto, em que mesmo sem esse “custo de transição”, o

No debate sobre a reforma previdenciária, a idéia de um sistema misto ganhou vários adeptos nos meios acadêmicos brasileiros. Em forma sintética, a idéia básica do sistema seria a de reduzir o teto de contribuição e de benefícios em relação à situação vigente. Desse modo, os recursos correspondentes à parcela das contribuições incidentes sobre a faixa entre o teto atual e o novo, seriam liberados e destinados aos Fundos de Pensão, reduzindo inicialmente, por um lado - e durante vários anos - a receita da Previdência Social no período de vida dos indivíduos na ativa, mas diminuindo por outro lado as despesas futuras do INSS.

Mesmo na ausência de mudanças do teto de contribuição/benefícios, contudo, a tendência é que o debate específico em torno do valor do mesmo por peso, com o passar do tempo. Isto porque, se o salário mínimo (SM) simplesmente acompanhar a inflação e for entendido como uma mera unidade de referência de valor real estável, com o crescimento da economia e da renda das famílias o teto de benefícios do INSS veria diminuir a sua importância relativa. Neste caso, na prática, os Fundos de Pensão seriam naturalmente favorecidos, pelo fato de que o INSS se responsabilizaria pela cobertura de benefícios proporcionalmente cada vez menores *vis a vis* a renda da população. Ou seja, o indivíduo que atualmente ganha o teto de benefícios - e que faria jus a uma aposentadoria igual ao salário de contribuição -, com o tempo veria cair a relação entre o seu salário de contribuição e o seu salário efetivo e tenderia a procurar alternativas de financiamento complementar para a sua futura aposentadoria - ver Tabela 14¹⁴. Por exemplo, **partindo de um valor do salário de contribuição igual ao salário do indivíduo e supondo que este cresça de acordo com a renda *per capita* do país, em 20 anos, se esta aumentar 2,5 % a.a., a relação inicialmente de 1 para 1 do salário de contribuição em relação ao salário efetivo do indivíduo cairia para uma relação de 0,61 para 1,00.**

Tabela 14

Valor real do SM/Renda real per capita, supondo estabilidade do valor real do SM
Base índice ano 0=100

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

A **proposta de Oliveira, Beltrão e Marsillac (1996)** vai no sentido de criar um sistema misto de Previdência Social. Ao invés de existir um “sistema único” de

setor público é fortemente deficitário, é completamente diferente e torna muito difícil a adoção desse tipo de propostas.

¹⁴ Uma alternativa para isso é o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) - uma forma de poupança inteiramente voluntária -, recentemente aprovado pelo Congresso. Trata-se de um fundo individual a ser formado com as contribuições tanto de empregados quanto de empregadores e cujo atrativo é ser dedutível do Imposto de Renda, no limite de até 10 % do salário bruto dos empregados de pessoas jurídicas e R\$ 2,4 mil ao ano para pessoas físicas. Tal instrumento financeiro terá uma rentabilidade variável, portabilidade total - no sentido de que o dono dos recursos poderá transferir sua poupança de um administrador para outro que acene com uma remuneração melhor, desde que respeitado um prazo mínimo de permanência de seis meses no fundo - e um requisito de tempo mínimo de 10 anos de capitalização para a realização de saques.

Previdência, o novo sistema - que continuaria sendo público -, a partir de um mínimo de cobertura compulsória, ofereceria uma variedade de planos de aposentadoria que variariam quanto à idade, taxa de reposição - relação entre o valor do benefício e o valor do salário de contribuição -, e às condições de aposentadoria por tempo de serviço. Assim, o indivíduo poderia escolher o plano que melhor o conviesse desde que estivesse disposto a pagar contribuições que cobrissem integralmente o que receberia em termos de benefícios na vida inativa. As contribuições se restringiriam às pessoas físicas, sendo que as contribuições sobre salários pagas pelos empregadores desapareciam gradativamente. O INSS fixaria um piso da ordem de 3 SM para os benefícios, sendo que o teto destes poderia, até mesmo, ultrapassar o patamar atual de cerca de 8 SM. A partir dos cálculos atuariais referentes ao plano de aposentadoria escolhido pelo indivíduo - que poderiam ser revisados periodicamente, tendo em vista a evolução de parâmetros demográficos e econômicos -, seriam determinadas as alíquotas de contribuição. Como uma mudança essencial em relação à situação atual, o sistema passaria a ter uma base de informações por segurado.

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

A **proposta da Força Sindical**, por sua vez, é de um sistema misto composto de um sistema público básico limitado - funcionando por repartição simples e financiado por contribuições compulsórias dos futuros beneficiários - e um sistema complementar, sob responsabilidade do setor público e/ou do privado e funcionando segundo o regime de capitalização, financiado por contribuições compulsórias dos trabalhadores e das empresas¹⁵. Poderia haver, ainda, um sistema previdenciário suplementar, gerido pelo setor privado e financiado por contribuições voluntárias exclusivas dos futuros beneficiários. O regime de aposentadoria dos servidores públicos seria extinto, com estes sendo incorporados à Previdência básica pública. O teto de benefícios do sistema público ficaria abaixo do atual, sendo que o valor exato dependeria de simulações econômicas. Os benefícios oferecidos seriam aposentadorias por idade e invalidez, e pensão por morte, sendo extinta ao longo do tempo a aposentadoria por tempo de serviço¹⁶. As aposentadorias especiais restringir-se-iam a alguns casos especiais, como funções com altos níveis de insalubridade. No período de transição, as pessoas que já recebessem aposentadoria pelo sistema anterior, continuariam recebendo os seus benefícios. Em relação às expectativas de direito, uma solução possível seria a conversão das contribuições feitas ao antigo sistema em um

¹⁵ Ver Força Sindical (1993), págs. 183 a 202.

¹⁶ Entretanto, o fato de não se esclarecer como isto seria feito e, principalmente, de parte da liderança da Força Sindical, em 1995 - por ocasião do início do debate em torno da proposta governamental -, ter se oposto ao fim deste tipo de benefício, sugere que a extinção proposta não era um componente particularmente destacado no mencionado documento de 1993.

bônus de valor equivalente, com rendimento real de 6% ao ano, e resgatável em parcelas mensais após a aposentadoria.

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

A **proposta de Rabello de Castro e Brito (1992)** - mais conhecida como “Plano K” - sugeria a substituição do regime de repartição do INSS por novos Fundos Previdenciários geridos por uma Diretoria Executiva eleita por conselhos deliberativos - compostos por representantes dos sindicatos dos empregados e dos autônomos. O aspecto principal desta proposta dizia respeito às fontes de financiamento dos novos Fundos: além do patrimônio do antigo INSS e das contribuições dos futuros beneficiários, grande parte dos recursos viria do patrimônio das empresas estatais e imóveis da União. Entretanto, dado o avançado processo de privatização em curso atualmente, esta proposta tende a perder força, à medida que diminui o patrimônio de empresas estatais que sirva de lastro para o novo sistema previdenciário.

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

No que tange às propostas oficiais, de um modo geral, o propósito do Governo tem sido o de não alterar a essência do sistema atual, mantendo o sistema geral de Previdência Social (INSS) e o sistema de aposentadoria dos servidores públicos, ambos funcionando sob o regime de repartição simples. A **proposta inicial do Governo** - Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33 de 1996 - teve como aspecto principal a criação da aposentadoria por tempo de contribuição, pela qual os homens e mulheres poderiam se aposentar após 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição para a Previdência Social, desde que tivessem idade mínima de 65 e 60 anos, respectivamente. No que diz respeito ao direito à aposentadoria proporcional,

esta passaria a ter um limite mínimo de idade de 60 anos para homens e 55 para as mulheres e com exigência de um tempo mínimo de contribuição de 20 anos nos dois casos - ante regras atuais que levam em conta o tempo de serviço e sem obrigatoriedade de uma idade mínima. As atuais regras de aposentadoria por idade seriam mantidas - 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. A aposentadoria dos trabalhadores rurais não sofreria modificações, mantendo-se o direito de as mulheres e os homens se aposentarem aos 55 e 60 anos, respectivamente. As aposentadorias especiais sofreriam cortes significativos: para os professores, o direito de se aposentarem ao 30 anos de serviço, no caso dos homens, e aos 25, no caso das mulheres, permaneceria apenas para os professores de 1º e 2º graus.

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

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

Após as derrotas sofridas na votação em 1996, o texto da proposta do Governo teve que ser reformulado, o que coube ao relator no Senado, Senador Beni Veras. A **proposta Beni Veras** foi apresentada como substitutivo à PEC nº 33 de 1996. A exigência de idade mínima para a aposentadoria no sistema geral de Previdência Social (INSS) prevaleceu, mas houve uma redução do limite mínimo de idade para homens e mulheres. O direito à aposentadoria por tempo de contribuição de 35 anos estaria sujeito a uma idade mínima de 60 anos para os homens, enquanto que o direito à aposentadoria por tempo de contribuição de 30 anos estaria sujeito a uma idade mínima de 55 anos para as mulheres - no caso de professores e professoras de 1º e 2º graus os limites de idade e contribuição seriam reduzidos em cinco anos. No caso da aposentadoria por idade, seriam mantidos os limites atuais, de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, com redução do limite de 5 anos para trabalhadores rurais de ambos os sexos e para aqueles que exerçam suas atividades em regime exclusivo de economia familiar - incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Quanto ao sistema de aposentadoria do funcionalismo público, haveria uma exigência de idade mínima para a aposentadoria voluntária. Assim, para se aposentar por tempo de contribuição - 35 anos para os homens e 30 para as mulheres -, o servidor com um mínimo de dez anos de exercício no setor público e cinco anos no cargo efetivo em que se daria a aposentadoria teria que cumprir o requisito - análogo ao caso do INSS - de um mínimo de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. No caso dos professores e professoras de 1º e 2º graus, as exigências de

idade e de tempo de contribuição seriam reduzidos em 5 anos. Em relação à aposentadoria por idade, o mínimo exigido seria também de 65 anos para homens e de 60 para mulheres, com benefícios proporcionais ao tempo de contribuição.

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

No caso das expectativas de direito, funcionaria um sistema de transição que abrangeria todos os indivíduos que tivessem ingressado tanto na Administração Pública - servidores - quanto no INSS até a data da promulgação da emenda. Nos dois casos as novas regras para aposentadoria seriam: i) uma idade mínima de 53 anos para homens e 48 para as mulheres; ii) um mínimo de 5 anos de exercício no cargo em que se dará a aposentadoria - apenas no caso dos servidores públicos; e iii) um tempo de contribuição de no mínimo 35 anos (homens) ou 30 anos (mulheres), mais um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que, na data da publicação da Emenda, faltaria para atingir 35 ou 30 anos de contribuição, no caso de homens e mulheres, respectivamente¹⁷.

Note-se que, na prática, ao condicionar a aposentadoria por tempo de contribuição a uma idade de 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente, o tempo de contribuição efetivamente exigido para os novos trabalhadores que entram no mercado de trabalho com 18 anos seria de 42 anos para os homens e 37 para as mulheres - ao invés de 35 e 30, como é hoje -, o que configura uma mudança importante em relação ao *status quo* e desautoriza a qualificar a proposta como “superficial”, como equivocadamente vem sendo chamada por parte da mídia¹⁸.

Em resumo, dentre os aspectos do Projeto do Senador Beni Veras destaca-se, principalmente, a exigência de idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição. Com isso, fixou-se para a obtenção de aposentadoria por tempo de contribuição uma idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, para os dois sistemas de previdência - o do funcionalismo público e o regime geral do INSS. Além disso, apresentaram-se regras claras quanto ao tratamento das expectativas de direito no processo de transição do sistema atual para o novo. Vale destacar que a proposta significa uma importante evolução em relação ao *status quo*, à medida que,

¹⁷ Assim, um trabalhador masculino que, por exemplo, tivesse trabalhado 10 anos até a época da publicação da Emenda, faltando, assim, 25 anos para atingir o mínimo de 35 anos de contribuição, teria que trabalhar mais 30 anos - calculados a partir de $[35+0,2*(35-10)]$, o que totalizaria 40 anos de contribuição. Por outro lado, um trabalhador masculino que tivesse trabalhado 30 anos até a data da publicação da Emenda, teria que trabalhar mais 6 anos - calculados a partir de $[35+0,2(35-5)]$, o que totalizaria 36 anos.

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

na prática, exigiria para os novos trabalhadores entrantes no mercado de trabalho - após a publicação da Emenda - um tempo de contribuição significativamente mais alto do que os 35 anos de serviço da regra atual.

As diversas propostas e idéias discutidas nesta seção, embora tenham tido o mérito de apontar para as deficiências do sistema atual e de propor soluções para os mesmos, caracterizam-se, em maior ou menor grau, por um ou mais dos seguintes problemas:

- a) o agravamento da situação fiscal na fase de transição entre um regime e outro;
- b) a natureza parcialmente inócua das mudanças propostas, em alguns casos;
- c) a inviabilidade política, devido ao caráter radical das mudanças propostas, em certos casos; e/ou
- d) a vulnerabilidade política, pela amplitude das mudanças propostas, o que facilita a ação das chamadas “coalizões bloqueadoras”, para derrubar aspectos pontuais da reforma, com tendência a desfigurá-la completamente. O Substitutivo à PEC nº 33, de autoria do Senador Beni Veras, por exemplo, tem 16 páginas, e altera 12 artigos da Constituição, o que contribui para dispersar os esforços do Governo, dificultando que ele se concentre em aprovar aquilo que é essencial.

5. Uma proposta intermediária de reforma

Como já comentado, os principais problemas que dificultaram a tramitação da proposta do Governo de reforma previdenciária foram a complexidade da mesma, o enfrentamento com “n” grupos de categorias específicas - o que facilitava o êxito das chamadas “coalizões bloqueadoras” - e a defesa enraizada em parte da mídia e do Congresso Nacional da permanência da ATS. O objetivo desta seção é analisar as causas dos tropeços verificados na tramitação da proposta original e propor uma alternativa de reforma, intermediária entre a preservação do *status quo* e uma mudança radical do sistema - e, portanto, com maiores chances de aprovação no Congresso -, alternativa essa que, porém, teria efeitos mais importantes do que aqueles contemplados no substitutivo em discussão no Senado.

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

A Previdência Social é regida fundamentalmente pelo Artigo 202 da Constituição Nacional, conforme transcrição feita a seguir:

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

I - aos 65 anos de idade, para o homem, e aos 60, para a mulher, reduzido em 5 anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

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

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

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

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

Esse contexto constitucional é entendido pela maior parte dos especialistas em questões atuariais como uma receita segura de colapso das contas públicas daqui a uma ou duas décadas, pelo desequilíbrio que implica entre a receita de contribuições do sistema, de um lado e o volume de gastos associados à manutenção de benefícios, de outro. Isso porque o envelhecimento da população, combinado com regras benevolentes de aposentadoria, levaria inevitavelmente a um aumento sistemático da relação Inativos/Ativos, com prejuízos dramáticos para a saúde financeira do sistema previdenciário. A Tabela 15 dá uma idéia do equívoco que é estabelecer parâmetros rígidos na Constituição, em face de uma realidade em mutação. Dada, porém, a dificuldade de “desconstitucionalizar” certos temas, a proposta aqui feita visa adaptar a Constituição às mudanças da população, alterando alguns dos parâmetros que constam nela, no capítulo da Previdência Social.

Tabela 15
Brasil - Esperança de vida ao nascer

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

Fonte: IBGE (1996).

O propósito fundamental, do ponto de vista das contas públicas, de uma reforma da Previdência, deve ser o de evitar que o *quantum* de benefícios aumente aceleradamente. Para isso, **é preciso reduzir e, se possível, eliminar o diferencial de exigências de idade e/ou tempo de serviço existente entre homens e mulheres; entre professores e não professores; e, por último, entre trabalhadores urbanos e rurais, preservando-se a adoção de regras diferenciadas apenas para aquelas**

categorias sujeitas a condições de trabalho em condições especialmente críticas, como, por exemplo, os mineiros de carvão. A justificativa para a diminuição ou eliminação daquele diferencial baseia-se nos seguintes critérios:

- a) a mulher, estatisticamente, vive mais do que o homem; ter uma aposentadoria precoce, portanto, é um privilégio que não se justifica; a tese de que a população feminina tem uma jornada de trabalho, na prática, reforçada, em função da maternidade, embora pertinente, deve ser atendida por regras como a da licença-maternidade e não mediante um privilégio usufruído em uma época da vida da pessoa na qual os filhos há muito tempo que deixaram de representar um ônus físico;
- b) embora a atividade docente seja extenuante, não há motivos para que os professores gozem do privilégio de uma aposentadoria antecipada do qual não gozam trabalhadores que exercem a sua função sujeitos a um grau de *stress* tão ou mais extenuante do que o da sala de aula, como é o caso dos médicos de hospital, dos policiais, etc.; adicionalmente, no cenário futuro, com a proliferação do uso da informática nas escolas e nos lares, o papel do professor certamente mudará em relação ao seu papel tradicional e a função deverá envolver um grau de *stress* menor; por último, cabe lembrar que os professores compensam parcialmente o maior *stress* da sua profissão - em relação a outras - com o fato de terem férias muito mais extensas que a da maioria dos trabalhadores;
- c) o privilégio constitucional concedido aos trabalhadores rurais foi outorgado em 1988, quando as aposentadorias rurais por idade representavam 34% do total do estoque de aposentados em manutenção. Atualmente, entretanto, esse percentual, após a nova Constituição, subiu para 40% e, portanto, o ônus que representa para o conjunto da sociedade aumentou substancialmente.

Na nossa opinião, a tramitação da proposta do Governo de reforma previdenciária enfrentou quatro grandes problemas. O primeiro foi a complexidade da mesma, o que gerou uma discussão parlamentar e legal em que a quantidade de detalhes negociados prejudicou o entendimento do conjunto da reforma como um todo. O segundo, em função dessa complexidade, foi a incapacidade de acompanhamento do debate por parte da população - que deveria servir como aliada do Governo no enfrentamento dos grupos de pressão -, que não conseguiu captar o espírito da reforma. O terceiro, também devido à complexidade, foi o enfrentamento com “n” grupos de categorias específicas, afetados por uma ou outra rubrica, o que facilitava o êxito das chamadas “coalizões bloqueadoras”.¹⁹ E o quarto, por último, foi a defesa enraizada em parte da mídia e do Congresso Nacional, do princípio de que

¹⁹ A lógica dessas coalizões foi descrita por Antônio Kandir nas seguintes palavras: “Se o governo optar por uma agenda máxima de reformas, introduzindo na pauta mudanças que constituam ‘prioridades negativas’ decisivas para alguns ou vários partidos, grupos partidários ou parlamentares, vai correr o risco de ter contra si alianças importantes, imprevistas e evitáveis. Digamos, apenas como exemplo, que [uma] questão ... constitua prioridade negativa de um determinado partido ou grupo de parlamentares (A) e [outra] tenha igual *status* para outro partido ou grupo de parlamentares (B). Ambos sozinhos não teriam condições numéricas de impedir mudanças Mas uma vez que as duas questões estejam em negociação simultânea, abre-se uma oportunidade imprevista: os membros de A ... ajudam os membros de B ... em troca da ajuda dos membros de B, para bloquear [as] mudanças. A probabilidade de alianças com base em ‘prioridades negativas’ é tanto maior quanto maior o número de temas ‘inaceitáveis’ para um ou mais partidos, grupos partidários ou grupo de parlamentares” (Kandir, 1995, páginas 27/28).

quem começou a trabalhar cedo, deveria ter o direito de também se aposentar mais cedo, base conceitual essa que é a essência do princípio da ATS.

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

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

- a) Simplicidade, com uma redação sucinta e que se limite apenas aos aspectos essenciais do modelo previdenciário.
- b) Facilidade de comunicação, de modo a que a proposta de reforma seja perfeitamente passível de compreensão por parte do grande público.
- c) Respeito tanto aos direitos adquiridos, como à expectativa de direitos.
- d) Aceitação do princípio da ATS, porém modificando os parâmetros constitucionais.

Em relação, especificamente, à expectativa de direito, a defesa do mesmo, com uma regra de proporcionalidade, conforme será explicado a seguir, nos parece bastante razoável. Em contraposição a isso, não parecem ser justas, tanto a tese de que quem tem, em um caso extremo, um dia de trabalho por ocasião da reforma tem direito de se aposentar com x anos de serviço porque assim estava na Constituição no momento de ingressar no mercado de trabalho, como a tese oposta, de que ao mudar o limite de ATS de x_0 para x_1 anos, deve prevalecer este último valor, mesmo que a pessoa esteja a 1 dia de se aposentar. No que tange ao ponto (d) acima, tal estratégia tenderia a tirar ressonância às críticas dos defensores da ATS, à medida que o princípio seria preservado, ainda que com uma mudança das exigências para se credenciar ao mesmo.

Nossa proposta é que o Artigo 202 seja preservado, em termos da sua filosofia, mas mudando os parâmetros para atender aos seguintes princípios:

- i) eliminação da distinção entre homens e mulheres, professores e não-professores e trabalhadores urbanos e rurais, equalizando as exigências de aposentadoria por idade em 65 anos; e
- ii) aumento do tempo de serviço para receber a ATS de 25, 30 ou 35 anos - dependendo da situação - para 45 anos em todos os casos, excetuados apenas os casos antes mencionados de categorias em condições de trabalho especiais.²⁰

²⁰Note-se que, no caso de um trabalhador que começa a trabalhar aos 20 anos, isso implicaria que ele se aposentasse com 65 anos. Já quem começasse a trabalhar mais cedo se aposentaria também mais cedo, o que preservaria o espírito da aposentadoria por tempo de serviço como prêmio a quem começou a trabalhar precocemente, prêmio esse, porém, que seria adaptado à nova realidade demográfica.

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

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

A fórmula proposta para o número de anos T que um indivíduo que já tenha ingressado no mercado de trabalho por ocasião da reforma teria que trabalhar é²¹

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

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

A fórmula (1) gera os resultados expostos na Tabela 16, que mostra o número de anos de trabalho de diferentes grupos, tendo como novo limite o de 45 anos de serviço. Um trabalhador masculino não professor, por exemplo, que tivesse trabalhado 10 anos ao ser feita a reforma e que, pela regra atual, poderia se aposentar com 35 anos de serviço, teria, nessa regra de transição, que completar 42 anos de serviço, se o novo limite for de 45 anos. Entretanto, um trabalhador masculino que tivesse trabalhado 28 anos teria que trabalhar apenas 2 anos a mais do que com a regra original, completando 37 - ao invés de 35 - anos de serviço. Uma mulher, por sua vez,

²¹ Nos termos do parágrafo anterior, o x é o tempo trabalhado e X o limite atualmente em vigor.

que tivesse trabalhado 10 anos ao ser feita a reforma e que, pela regra atual, poderia se aposentar aos 30 anos de serviço, teria, por esta regra de transição, que completar 40 anos de serviço, se o novo limite for de 45 anos; enquanto que uma outra que tivesse trabalhado 28 anos, pela nova regra, teria que completar apenas 31 anos. As duas grandes vantagens que esta formulação tem são:

- a) é uma regra politicamente mais palatável do que a pura e simples extinção da figura jurídica da ATS; e
- b) é perfeitamente compreensível por parte da população.

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

A indagação natural que pode surgir ao leitor é por que uma proposta mais ambiciosa - no sentido de dilatar o tempo de contribuição - poderia ter mais chances de aprovação que as propostas do Governo, até agora não aprovadas. A resposta encontra-se no caráter geral e enxuto da reforma por nós sugerida, em contraposição às especificidades e complexidade que marcaram as sucessivas propostas do Governo até agora. Um exemplo disso é a proibição de acumulação de vencimentos com aposentadorias, o que prejudica o interesse direto de muitos dos parlamentares que devem decidir a matéria. O ganho que a aprovação disso traria para os cofres públicos é menos expressivo, trazido para valor presente, do que o benefícios atuariais associados à ampliação do período de contribuição.²² Entretanto, a reação que isso gera induz à formação das já mencionadas coalizões bloqueadoras, em que esses parlamentares se unem aos que defendem outros grupos de interesses específicos afetados pela reforma e o conjunto desta acaba paralisado. **Na nossa opinião, uma norma geral teria mais chances de sucesso, pelo fato de ferir menos interesses específicos com representação no Congresso e diminuir o espaço para a formação dessas coalizões bloqueadoras.**

²² Cabe frisar que o benefício de dilatar o período de contribuição é duplo, pois implica aumentar o período de contribuição do indivíduo e diminuir - em relação ao *status quo* - o período em que o o mesmo receberia um fluxo de aposentadoria.

Tabela 16
Tempo de trabalho do indivíduo na transição, para diferentes situações, com novo limite correspondente a 45 anos de tempo de serviço

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

6. Conclusões

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

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

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

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

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

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

Cabe, por último, fazer um par de qualificações. Nossa proposta pode eventualmente vir a ser acusada de ser socialmente iníqua, sob o argumento de que um cidadão pobre teria que trabalhar mais tempo do que um cidadão que fosse, por exemplo, da classe média e que, começando a trabalhar aos 25 anos, se aposentaria por idade aos 65 anos, com apenas 40 anos de serviço. Em relação a este ponto, há dois comentários a fazer. O primeiro é que, como ressaltado no texto, de um modo geral, as categorias mais pobres aposentam-se por idade e não por tempo de serviço; o cidadão pobre, que passou parte da sua vida desempregado ou sem registro e que não consegue atualmente comprovar 35 anos de serviço, vai menos ainda conseguir comprovar 45, de modo que esse indivíduo é indiferente à reforma, já que ele se aposenta por idade e continuaria a se aposentar da mesma forma, aos 65 anos²³. E o segundo, é o de que essa é a situação que vigora em quase todos os países do mundo, nos quais não existe a figura da ATS e, portanto, se todos se aposentam a uma certa idade, quem começou a trabalhar mais tarde acaba, de fato, trabalhando um número menor de anos. O que não se pode é, em nome dessa suposta injustiça para com um pequeno número de indivíduos de menor renda em condições de se credenciar à ATS, manter os parâmetros desta intactos, privilegiando a classe média - que é quem, de um modo geral, está em condições de se aposentar por tempo de serviço -, em detrimento de toda a sociedade, que arca com o ônus de manter o pagamento de aposentadorias dessas pessoas, com sobrevida elevada e tempo de contribuição escasso.

²³ Conforme destacado por Costa (1987), os trabalhadores integrantes das camadas inferiores da estrutura social, ocupantes de empregos instáveis ou que realizam uma atividade informal, não podem comprovar o tempo de serviço requerido para pleitear a ATS. Adicionalmente, o INSS não guarda registro das contribuições individuais dos empregados, o que penaliza justamente as pessoas que têm maiores dificuldades em preservar a documentação requerida devido às precárias condições de habitação e ao limitado nível de instrução.

Apêndice 3

O aumento dos gastos com inativos e pensionistas tem assumido feições preocupantes nos últimos anos, a ponto de atualmente, para cada R\$ 1,00 gasto com pessoal na ativa, gastar-se R\$ 0,95 com inativos. De fato, a relação Gastos com inativos e pensionistas/Gasto Total com pessoal, que foi de 39% no primeiro semestre de 1994, atingiu 49% no mesmo período de 1997. As Tabelas abaixo apresentam algumas “fotografias” do quadro atual, com cortes diferentes, conforme o tipo de abertura do gasto²⁴. Todos os dados referem-se ao primeiro semestre de 1997 e foram elaborados pela Coordenação Geral de Finanças Públicas (CGFP) do IPEA, com base em dados do SIAFI/STN. Note-se que o peso dos inativos é particularmente intenso no caso do pessoal militar. De fato, enquanto que para o funcionalismo civil a relação entre o gasto com inativos - incluindo pensionistas - e o gasto com pessoal é de 44%, para o funcionalismo militar a mesma relação - incluindo reformas - atinge a proporção de 61%²⁵. Ou seja, no caso do pessoal militar, para cada R\$ 1,00 gasto com um militar na ativa, gasta-se R\$ 1,56 com um inativo, reformado ou pensionista.

Execução orçamentária - Governo Federal - Despesas com pessoal - 1997 (1º semestre)

Composição do gasto com pessoal entre ativos e inativos (%)

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

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

Relação entre o gasto com inativos para cada R\$ 1,00 gasto com ativos

Pessoal Civil	Pessoal Militar	Pessoal Total
0,79	1,56	0,95

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

Composição do gasto com pessoal entre civis e militares (%)

Discriminação	Ativos	Inativos	Total
Pessoal Civil	78,4	64,7	71,8
Pessoal Militar	21,6	35,3	28,2
Total	100,0	100,0	100,0

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

²⁴ Nas Tabelas, a expressão “inativos” abrange gastos com reformas e pensões.

²⁵ Isso faz com que a participação das despesas com inativos associadas ao pessoal militar seja de 35% da despesa com inativos do Tesouro, muito maior do que a participação de 22% da despesa com militares na composição do gasto com pessoal do funcionalismo na ativa.

Referências bibliográficas

Carvalho, J. L. e Faro, C. de (1993); “Previdência Social do Brasil: Uma Proposta de Reforma”, Previdência Social no Brasil: Diagnósticos e Sugestões de Reforma, Clóvis de Faro (organizador), Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

_____ (1994); “From the brazilian pay as you go pension system to capitalization: bailing out the Government”, Ensaio Econômico nº 229 da EPGE/FGV, fevereiro.

Cavalcanti, Roberto de Albuquerque (1997); “Determinantes demográficos do mercado de trabalho no Brasil”; trabalho apresentado no IX Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos-INAÉ, 13 páginas.

Costa, Lucival (1987); “Aposentadoria no Brasil: alguns comentários sobre (in)equidade social”; Previdência em Dados; Rio de Janeiro, vol. 2, nº 1, pp. 22-27, janeiro/março.

Eurolink Age Bulletin, Novembro 1992.

Faro, Clóvis de (1996); “Previdência Social no Brasil: por uma reforma mais duradoura”, Ensaio Econômico nº 288 da EPGE/FGV, setembro.

Feldstein, M. (1997); “É hora de privatizar os benefícios previdenciários”, Foreign Affairs, Edição Brasileira, publicação da Gazeta Mercantil, páginas 3 a 8, 8 de agosto.

Força Sindical (1993); Um Projeto para o Brasil; Geração Editorial.

Giambiagi, Fabio e Além, Ana Cláudia Duarte (1997); “A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas”; Texto para Discussão DEPEC/BNDES, número 57, 33 páginas.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (1996); Brasil em Números-1995/1996, volume 4, 212 páginas.

IPEA (1997); O Brasil na Virada do Milênio, vol.2, páginas 55 a 93, julho.

Kandir, Antonio (1995); “Reformas: táticas possíveis”; Conjuntura Social, Ministério da Previdência e Assistência Social, volume 6, número 5, maio, páginas 27/28.

Leibfritz, Willi et alii (1995); “Ageing populations, pension systems and Government budgets: how do they affect saving?”; OECD, Working Paper, número 156, Paris.

Leone, R. C. (1997); “Em defesa da previdência estatal”; Foreign Affairs, Edição Brasileira, publicação da Gazeta Mercantil, páginas 8 a 14, 8 de agosto.

Ministério de Previdência e Assistência Social-MPAS (1995a); Anuário Estatístico da previdência Social, vários anos.

(1995b); “Reforma da Previdência”.

Oliveira, Francisco Eduardo Barreto (1993); “The Challenge of Reforming Social Security in Latin America”; Texto para Discussão número 299, IPEA, maio, 25 páginas.

Oliveira, Francisco; Beltrão, Kaizô e Guedes, Elizabeth (1991); “Perspectivas econômico-financeiras da Seguridade Social após a Nova Constituição”; in Perspectivas da Economia Brasileira-1992, IPEA, Brasília-DF, 1991, páginas 245-271.

Oliveira, Francisco; Beltrão, Kaizô e Marsillac, Maria Tereza (1996); “Reforma da Previdência: modelo de opções”; Texto para Discussão número 436, IPEA, setembro, 16 páginas.

Rabello de Castro, Paulo e Brito, Paulo (1992); Este país tem jeito?; Rio Fundo Editora, 120 páginas.

Romero, Vilson Antonio (1994); “O salário mínimo e a viabilidade da Previdência”; Conjuntura Econômica, Outubro, páginas 37/41.

Velloso, Raul (1997); “Como acelerar o ajuste fiscal”; trabalho apresentado no IX Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos-INAE, Rio de Janeiro, 19 maio de 1997.

Textos para discussão

- 0353 - AMADEO, E. J. ; PERÓ, V. Adjustment , stabilization and the structure of employment in Brazil. mar. 1996. 38p.
- 0354 - FRANCO, G. B. F. The Real Plan. abr. 1996. 16p.
- 0355 - GONZAGA, G. Rotatividade, qualidade do emprego e distribuição de renda no Brasil. abr. 1996. 26p.
- 0356 - AMADEO, E. J. ; SOARES, R. R. Quebra estrutural da relação entre produção e emprego na indústria brasileira. jul. 1996. 15p.
- 0357 - GARCIA, M. G. P. ; BARCINSKI, A. Capital flows to Brazil in the nineties: Macroeconomic aspects and the effectiveness of capital controls. jul. 1996. 30p.
- 0358 - AMADEO, E. J. Rentabilidade do setor tradable e geração de empregos. ago. 1996. 18p.
- 0359 - ALMEIDA, H. ; BONOMO, M. Optimal state-dependent rules, credibility and the cost of disinflation. set. 1996. 45p.
- 0360 - GARCIA, M. P. G. ; REZENDE, L. B. Leilões de títulos da dívida pública pelo Banco Central do Brasil: um estudo dos fatores condicionantes da dispersão das propostas para os BBCs. out. 1996
- 0361 - AMADEO, E.J. The knife's edge of exchange rate based stabilization . Impacts on growth, employment and wages. nov. 1996. 30p.
- 0362 - GONZAGA, G. The effects of openness on industrial employment in Brazil. nov. 1996, 23p.
- 0363 - ABREU, M. P. BEVILAQUA, A. Brazil as an export economy, 1880-1930. dez. 1996, 27p.
- 0364 - CORSEUIL, C.H.; GONZAGA, G.; ISSLER, J.V. Desemprego regional no Brasil: Uma abordagem empírica. dez. 1996
- 0365 - MELLO. M. F. de . Os impasses da privatização do setor elétrico. dez. 1996, 48p.
- 0366 - ABREU, M. P. BEVILAQUA, A.; PINHO, D. M. Import substitution and growth in Brazil, 1890-1970s. dez. 1996, 22p.
- 0367 - AMADEO, E. Opening, stabilization and the development prospects for Brazil, dez. 1996, 28p.
- 0368 - BONOMO, M. ; GARCIA, R. Tests of conditional asset pricing models in the Brazilian stockmarket. mar. 1997, 18p.
- 0369 - CARNEIRO, D.D. Capital flows and Brazilian economic performance. junho 1997, 32p.
- 0370 - ABREU, M. P. ; LAGO, L.A.C. Property rights and the fiscal and financial systems in Brazil: colonial heritage and the imperial period. AGO. 1997, 58P.
- 0371 - ABREU, M. P. O Brasil e a ALCA: interesses e alternativas. ago. 1997, 18p.
- 0372 - ABREU. M. P. *Procurement* e privatização dos serviços de eletricidade e telecomunicações no Brasil. maio 1997, 47p.
- 0373 - WERNECK, R.L.F. Privatização do setor elétrico: especificidades do caso brasileiro. maio 1997, 21p.