

---

# Reforma Previdenciária no Brasil: elevado investimento de capital político, escassos resultados e desafios não resolvidos

---

Fabio Giambiagi<sup>1</sup>  
Isabela Estermínio<sup>1</sup>

**Resumo:** Reformas da Previdência são tema de controvérsia em qualquer democracia em que o assunto entre em pauta. Este artigo analisa os problemas presentes da Previdência no Brasil e discute sugestões de reformas, levando em conta as dificuldades políticas de executá-las.

**Palavras-chave:** reforma da previdência; previdência social.

***Reforms in the Brazilian pension system:  
great amount of political capital  
investment, poor results and the  
unsolved challenges***

**Abstract:** Pension reforms are controversial no matter where in the world. This paper contributes to the analysis of the current Brazilian pension system and suggests some ways to move forward, taking into account the political difficulties of the process.

**Key-words:** pension systems; pension reforms in Brazil.

**JEL:** H6

## Introdução

O tema da reforma previdenciária vem sendo intensamente discutido no Brasil desde o começo do Governo Fernando Henrique Cardoso, em

<sup>1</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

1995. Naquela época, a perspectiva de que um déficit de natureza atuarial do sistema previdenciário se convertesse em um desequilíbrio de caixa, levou o Governo a propor uma reforma do capítulo que rege o tema na Constituição, reforma essa que, após um longo e tortuoso processo legislativo, só foi aprovada em 1998. No segundo Governo Cardoso (1999/2002), foi aprovada uma segunda reforma, modificando apenas a legislação ordinária. Finalmente, o Governo Lula realizou uma terceira reforma, novamente alterando artigos da própria Constituição. Em linhas gerais o Brasil tem um sistema previdenciário desequilibrado, no qual os benefícios concedidos superam o valor das receitas com contribuições. A perspectiva de evolução desse desequilíbrio é agravada pelo fato de existir uma série de regras benevolentes de aposentadoria que dão a determinados grupos sociais benefícios superiores ao que é razoável considerando seus históricos como contribuintes.

O país tem dois tipos de regime previdenciário: i) o dos servidores públicos; e ii) o do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), instituição oficial que recolhe contribuições e paga benefícios até um certo teto a antigos trabalhadores do setor privado, num típico caso de esquema *“pay-as-you-go”*. Sabe-se que é no INSS que se concentra a maior fonte de despesas com aposentados e pensionistas e que teremos um progressivo envelhecimento da população nas próximas décadas. Portanto, se esse desequilíbrio não for amenizado logo, a “dívida previdenciária” pode ser impossível de ser honrada pelas gerações futuras, criando um risco potencial de instabilidade política e/ou macroeconômica.

As causas do agravamento do desequilíbrio previdenciário relacionam-se a cinco problemas. Primeiro, a existência de regras gerais benevolentes, que propiciam aposentadorias precoces para a classe média. Segundo, regras específicas que pioram ainda mais a situação, como as que permitem aposentadorias particularmente precoces para os habitantes do meio rural. Terceiro, as regras para as mulheres, especificamente generosas. Quarto, a escassa exigência contributiva pra quem se aposenta por idade. E quinto, os expressivos aumentos reais das aposentadorias de menor valor.

Como se nota pela dimensão do problema, temos ainda pela frente um longo debate acerca dos contornos que deve assumir a previdência social no Brasil. É justamente sobre isso que trataremos a partir daqui. Este texto está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta os fatos mais relevantes para este estudo que ocorreram ao longo dos últimos anos. A seção 3 faz uma síntese das reformas dos Governos FHC e Lula no campo previdenciário. A seção 4 trata dos problemas ainda não equacionados corretamente por tais reformas. A seção 5 apresenta algumas propostas de mudanças-chave no sistema vigente. E por fim, a seção 6 inclui as conclusões do texto.

## 1. Fatos estilizados

O déficit da Previdência Social tem sido um dos maiores motivos de preocupação das autoridades ao longo dos últimos anos. Analisando a “fotografia” do desequilíbrio entre as despesas previdenciárias e a receita recolhida das contribuições de empregados, observa-se a nível federal um déficit de magnitude similar comparando o dos servidores públicos com o do INSS. A diferença é que, enquanto o INSS paga benefícios a aproximadamente 22 milhões de pessoas, o sistema dos servidores do Governo Central faz pagamentos a apenas 1 milhão de aposentados e pensionistas. Se a isso agregarmos as diferenças entre receitas e despesas de estados e municípios, a análise do déficit sugeriria que o problema previdenciário se localiza na esfera dos servidores. Porém, observando a tabela 1, esta conclusão torna-se diferente quando se avalia a evolução do “filme” ao longo do tempo.

TABELA 1. DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO (EM % DO PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INSS	0,0	0,1	0,3	0,7	1,0	0,9	1,1	1,2	1,7	1,8	1,9
Receita	5,0	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	5,2	5,3	5,2	5,3	5,6
Despesa	5,0	5,3	5,4	5,8	6,0	6,0	6,3	6,5	6,9	7,1	7,5
Servidores	2,8	3,7	3,4	3,7	3,6	3,8	4,1	3,9	3,7	3,4	3,4
Receita <sup>a</sup>	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,7	0,7
Despesa	3,8	4,4	4,1	4,4	4,3	4,4	4,7	4,5	4,2	4,1	4,1
União	2,0	1,9	1,7	1,9	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	1,8	1,8
Receita <sup>a</sup>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Despesa	2,3	2,2	2,0	2,2	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
Estados	0,7	1,5	1,4	1,5	1,4	1,7	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4
Receita <sup>a</sup>	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Despesa	1,3	1,9	1,8	1,9	1,8	2,0	2,1	1,9	1,7	1,7	1,7
Municípios	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Receita <sup>a</sup>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesa	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Total	2,8	3,8	3,7	4,4	4,6	4,7	5,2	5,1	5,4	5,2	5,3
Receita	6,0	5,9	5,8	5,8	5,7	5,7	5,8	5,9	5,7	6,0	6,3
Despesa	8,8	9,7	9,5	10,2	10,3	10,4	11,0	11,0	11,1	11,2	11,6

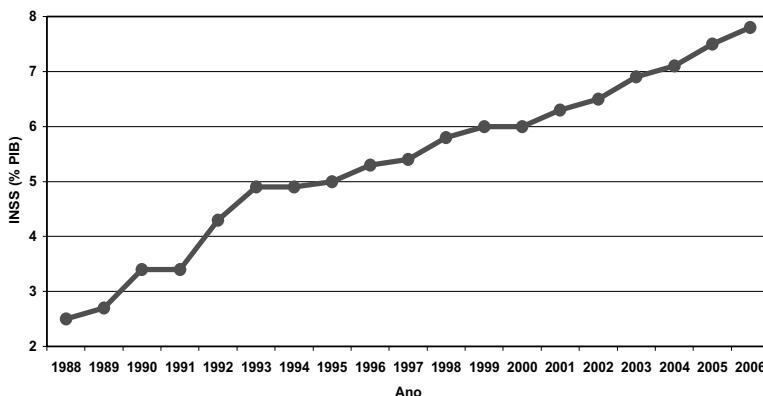
FONTE: Banco Central.

<sup>a</sup>: não inclui contribuição do empregador.

A tabela acima mostra os dados desagregados de receita e despesa previdenciárias, divididos entre INSS e servidores das três esferas de governo (Governo Central, estados e municípios). Como se vê, o resultado primário do INSS, que foi nulo em 1995, se tornou fortemente deficitário nos anos seguintes, como consequência de um aumento das despesas que não teve correspondência no lado das receitas. Em contraste com isso, mesmo quando se somam os gastos com servidores das

três esferas, observa-se que em 2005 a despesa agregada com aposentadorias e pensões foi igual à média de 1995/1996. Analisando os dados de 1995 do déficit previdenciário total da Tabela 1, de 5,3% do PIB; 3,4% foram do regime dos servidores. Por outro lado, quando se analisa a trajetória das variáveis de gasto, a despesa previdenciária dessas esferas de governo com servidores inativos não aumentou entre 1995/1996 e 2005, enquanto a do INSS cresceu mais de 2 pontos percentuais do PIB no mesmo período, o que significa que qualquer aumento do valor das aposentadorias tende a comprimir o espaço dos demais gastos. Essas informações são complementadas pelo gráfico a seguir, que mostra que entre 1988 – ano em que o Brasil aprovou uma nova constituição após o fim do regime militar, incluindo diversas cláusulas generosas para os aposentados e 2005, a importância relativa da despesa do INSS triplicou, passando de 2,5% para 7,5% do PIB.

GRÁFICO 1. DESPESA DO INSS (% PIB)



FONTE: STN. Para 2006, previsão própria.

Há uma série de problemas que persistem e que contribuem para as altas taxas de crescimento real do gasto com aposentadorias de INSS. Isto é particularmente grave quando consideramos que a transição demográfica do país apenas começou. A realidade previdenciária e assistencial das próximas décadas será profundamente influenciada pela evolução do perfil demográfico, caracterizado pelo progressivo envelhecimento da população. Sendo assim, pode-se afirmar que quanto mais tarde forem tomadas medidas quanto ao tema, maior tenderá a ser o ajuste necessário, uma vez que a razão inativos/ativos deverá crescer com o tempo. A tabela 2 completa o que foi mencionado, mostrando a comparação da evolução das despesas do Governo Central entre o começo da década de 1990 e o ano em curso. O corolário disso é que o crescimento dos gastos com aposentadorias está estrangulando o espa-

ço para os demais gastos com destaque para a piora observada no investimento público nos últimos 15 a 20 anos.

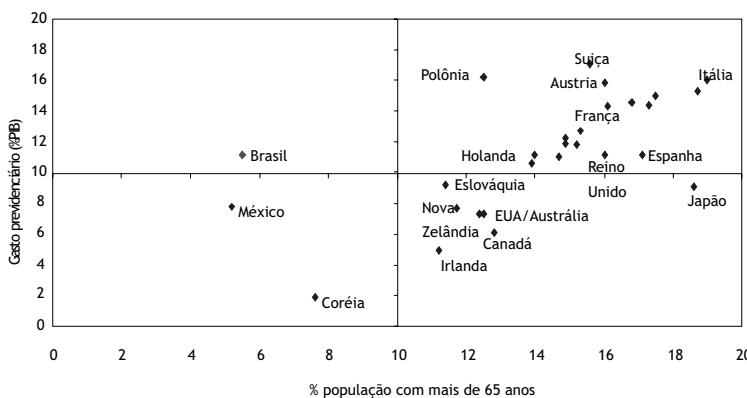
TABELA 2. GASTO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL - COMPOSIÇÃO (%)

	1991	2006
Transf. Estados e municípios	19,3	18,7
Pessoal	27,7	20,9
INSS	24,5	34,1
Outros	28,5	26,3
Total	100,0	100,0

FONTE: STN.

Esta seção de fatos estilizados deve ser completada por uma avaliação do que significa o gasto com aposentadorias e pensões em termos internacionais. O setor público brasileiro tem um gasto social extremamente alto como proporção do PIB para o seu nível de renda. Para o padrão internacional, os gastos com a Previdência social são incompatíveis com a proporção de idosos na população, como mostra o Gráfico 2.

GRÁFICO 2. GASTO PREVIDENCIÁRIO (%PIB) X % DA POPULAÇÃO COM MAIS DE 65 ANOS



FONTE: Castelar & Giambiagi (2006), com base em dados da OECD e do Banco Central.

Espera-se que países com uma parcela importante de pessoas idosas gastem mais com Previdência Social (quadrante superior direito do gráfico) do que países com população predominantemente jovem (que quando gastam pouco com Previdência, situam-se no quadrante inferior esquerdo). No caso do quadrante inferior direito, estão nações com popu-

lação idosa elevada mas que gastam pouco com Previdência, por terem feito reformas ou porque isso se entende culturalmente que seja obrigação mais do indivíduo do que do Estado. O Brasil é o único país a ficar no quadrante superior esquerdo, indicando que somos um país jovem mas com elevado gasto previdenciário. Há algo gritantemente errado nisso. O Brasil dedica aproximadamente a mesma proporção do PIB que o Reino Unido e a Espanha para pagar benefícios, sendo que nestes dois países a proporção de idosos é quase que o triplo da brasileira.

Cabe agora, fazer um breve diagnóstico da situação previdenciária do Brasil, acompanhando um retrospecto do que aconteceu após as reformas de FHC e Lula, para melhor entender seu contexto.

## **2. As reformas de FHC e Lula**

As reformas previdenciárias, como toda e qualquer reforma feita no Brasil caracterizada por a) aspectos controversos e b) sua natureza constitucional, estão condicionadas pelas limitações impostas pelo jogo político. No Brasil, em um quadro marcado pela elevada fragmentação partidária e pelas regras rígidas que delimitam o processo de mudanças da constituição, isso leva o Poder Executivo a ter que fazer muitas concessões ao Legislativo para que matérias complexas possam ser aprovadas. O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), na qualidade de participante desse enredo, descreve assim as dificuldades encontradas na tomada de decisões e os riscos de bloqueio da agenda:

No padrão estabelecido no sistema político brasileiro, uma contrafação de presidencialismo de coalizão, o Executivo tem de mover uma agenda legislativa que abra espaço para a realização de seu programa e encarne as aspirações do povo e do país, expressas nas eleições. Como os partidos não se sentem obrigados a respaldar programaticamente as ações do Executivo, o jogo de interesses prepondera. Os “aliados” (com a possível exceção da maior parte do partido do Presidente e de setores de algum outro partido mais afinado com os propósitos do governo) tudo o que desejam é aumentar a pressão sobre o Executivo para ampliar os respectivos espaços políticos e obter vantagens. Isso os leva a transigir com a oposição que, por outros motivos, quer dificultar a vida do governo, além de, obviamente, não compartilhar de seus objetivos. No processo legislativo, um dos resultados dessa situação é que normalmente os projetos que mais contam para a ação administrativa ou de política transformadora vão parar na mão de relatores ou presidentes de comissões que se opõem às diretrizes do governo. Essa prática torna o processo legislativo uma maratona com barreiras (Cardoso 2006:445-446).

O Brasil passou por duas reformas previdenciárias no período pós-estabilização, a primeira no Governo FHC (1995/2002) e a segunda no Governo Lula (2003/2006). Esta seção se destina a explicar o conteúdo de ambas.

## 2.1 As reformas de FHC

A primeira reforma previdenciária, implementada no Governo Cardoso, pode ser dividida em duas etapas. A primeira delas, depois de um longo e tortuoso processo de tramitação legislativa que durou quase 4 anos, foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 20, de 1998, que propôs modificações na Constituição, no que se refere aos direitos previdenciários dos trabalhadores.

No que tange ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a principal mudança desta emenda foi a “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias. Até então, este critério se encontrava na Constituição e implicava calcular a aposentadoria pela média dos últimos 36 meses de contribuição. Isso induzia a uma subdeclaração da renda, pois nos (n-36) meses anteriores à aposentadoria não havia nenhum incentivo a declarar a renda verdadeira e pagar as contribuições sobre ela incidentes.

Em relação ao funcionalismo público, a EC 20 estabeleceu a introdução de uma idade mínima para aposentadoria tanto para os funcionários ativos (53 anos para homens e 48 para mulheres) quanto para os novos entrantes no sistema (60 para homens e 55 para mulheres), mantendo a redução de 5 anos no caso dos professores de primeiro e segundo grau, prevista na Constituição de 1998.

Essa reforma constitucional, portanto, não teve “*per se*” efeitos relevantes, uma vez que no caso do regime geral, ela não teria efeitos antes da aprovação da Lei posterior e, no caso dos servidores, continha uma regra mais dura apenas para os novos entrantes – ou seja, sem efeitos imediatos. Ela teve o mérito, porém, de abrir caminho para a segunda etapa que foi a aprovação do chamado “fator previdenciário” através da Lei 9.876.

Pela nova Lei, o cálculo da aposentadoria dos novos beneficiários do INSS passaria a ser feito em função da multiplicação de dois componentes. O primeiro é a média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 e o segundo é o fator previdenciário, coeficiente este que varia com a idade de aposentadoria e o tempo de contribuição, e é calculado com base na expectativa de sobrevida do indivíduo. (Tabela 3)

TABELA 3. FATOR PREVIDENCIÁRIO ATUAL (2006)

TABELA 3 - FATOR PREVIDENCIÁRIO ATUAL (2006)																									Aliquota = 0,31		
Idade de aposentadoria																									Aliquota = 0,31		
	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	Aliquota = 0,31
ES	28,3	27,5	26,7	26,0	25,2	24,4	23,7	22,9	22,2	21,4	20,7	20,0	19,3	18,6	18,0	17,3	16,7	16,0	15,4	14,8	14,2	13,6	13,1	12,5	12,0	11,5	
25	0,43	0,46	0,48	0,50	0,52	0,54	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65	0,68	0,71	0,74	0,77	0,81	0,85	0,88	0,93	0,97	1,02	1,06	1,12	1,17	1,23		
26	0,45	0,47	0,48	0,50	0,52	0,54	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65	0,68	0,71	0,74	0,77	0,81	0,84	0,88	0,92	0,96	1,00	1,05	1,10	1,15	1,21	1,27	
27	0,47	0,49	0,50	0,52	0,54	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65	0,68	0,71	0,74	0,77	0,80	0,84	0,87	0,92	0,96	1,00	1,05	1,10	1,15	1,21	1,27	1,33	
28	0,49	0,50	0,52	0,54	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65	0,68	0,71	0,74	0,77	0,80	0,83	0,86	0,90	0,94	0,99	1,03	1,08	1,13	1,19	1,24	1,31	1,37	1,44
29	0,51	0,52	0,54	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65	0,68	0,71	0,73	0,76	0,80	0,83	0,86	0,90	0,94	0,98	1,02	1,07	1,12	1,17	1,23	1,29	1,36	1,42	1,49
30	0,52	0,54	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65	0,68	0,70	0,73	0,76	0,79	0,83	0,86	0,90	0,94	0,98	1,02	1,07	1,12	1,17	1,23	1,29	1,36	1,42	1,49	
31	0,54	0,56	0,58	0,60	0,62	0,65	0,67	0,70	0,73	0,76	0,79	0,82	0,85	0,88	0,93	0,97	1,01	1,06	1,11	1,16	1,22	1,28	1,33	1,40	1,47	1,54	
32	0,56	0,58	0,60	0,62	0,65	0,67	0,69	0,72	0,75	0,78	0,81	0,85	0,88	0,92	0,96	1,00	1,04	1,10	1,15	1,20	1,26	1,32	1,38	1,45	1,52	1,60	
33	0,58	0,60	0,62	0,64	0,67	0,69	0,72	0,75	0,78	0,81	0,84	0,88	0,91	0,95	0,99	1,04	1,08	1,13	1,18	1,24	1,30	1,36	1,42	1,50	1,57	1,65	
34	0,60	0,62	0,64	0,66	0,69	0,72	0,74	0,77	0,80	0,84	0,87	0,90	0,94	0,98	1,02	1,07	1,11	1,17	1,22	1,28	1,34	1,41	1,47	1,55	1,62	1,70	
35	0,62	0,64	0,66	0,68	0,71	0,74	0,76	0,80	0,83	0,86	0,90	0,93	0,97	1,01	1,05	1,10	1,15	1,21	1,26	1,32	1,38	1,45	1,51	1,60	1,67	1,75	
36	0,64	0,66	0,68	0,70	0,73	0,76	0,79	0,82	0,85	0,88	0,92	0,96	1,00	1,04	1,09	1,14	1,18	1,24	1,30	1,36	1,42	1,49	1,56	1,64	1,72	1,81	
37	0,65	0,68	0,70	0,73	0,75	0,78	0,81	0,84	0,88	0,91	0,95	0,98	1,03	1,08	1,12	1,17	1,22	1,28	1,34	1,40	1,47	1,54	1,61	1,69	1,77	1,86	
38	0,67	0,70	0,72	0,75	0,77	0,80	0,84	0,87	0,90	0,94	0,98	1,02	1,06	1,11	1,15	1,20	1,25	1,32	1,38	1,44	1,51	1,58	1,65	1,74	1,82	1,91	
39	0,69	0,72	0,74	0,77	0,80	0,83	0,86	0,89	0,93	0,97	1,01	1,05	1,09	1,14	1,18	1,24	1,29	1,35	1,41	1,48	1,55	1,63	1,70	1,79	1,87	1,97	
40	0,71	0,74	0,76	0,79	0,82	0,85	0,88	0,92	0,95	0,99	1,03	1,08	1,12	1,17	1,22	1,27	1,32	1,39	1,45	1,52	1,59	1,67	1,75	1,84	1,93	2,02	
41	0,73	0,76	0,78	0,81	0,84	0,87	0,90	0,94	0,98	1,02	1,06	1,10	1,15	1,20	1,25	1,31	1,36	1,43	1,49	1,56	1,64	1,72	1,79	1,89	1,98	2,07	
42	0,75	0,78	0,80	0,83	0,86	0,90	0,93	0,97	1,00	1,05	1,09	1,13	1,18	1,23	1,28	1,34	1,40	1,46	1,53	1,60	1,68	1,76	1,84	1,94	2,03	2,13	
43	0,77	0,80	0,83	0,86	0,89	0,92	0,95	0,99	1,03	1,07	1,12	1,16	1,21	1,26	1,31	1,37	1,43	1,50	1,57	1,64	1,72	1,81	1,89	1,98	2,08	2,18	
44	0,79	0,82	0,85	0,87	0,91	0,94	0,98	1,02	1,05	1,09	1,14	1,19	1,24	1,30	1,35	1,41	1,47	1,54	1,61	1,68	1,76	1,85	1,93	2,04	2,13	2,24	
45	0,81	0,84	0,87	0,90	0,93	0,97	1,00	1,04	1,08	1,13	1,17	1,22	1,27	1,33	1,38	1,44	1,50	1,58	1,65	1,72	1,81	1,90	1,98	2,09	2,18	2,29	
46	0,83	0,86	0,89	0,92	0,95	0,98	1,02	1,07	1,11	1,15	1,20	1,25	1,30	1,36	1,41	1,48	1,54	1,62	1,69	1,77	1,85	1,94	2,03	2,14	2,24	2,35	
47	0,85	0,88	0,91	0,94	0,97	1,01	1,05	1,09	1,13	1,18	1,23	1,28	1,33	1,39	1,45	1,51	1,58	1,65	1,73	1,81	1,89	1,98	2,08	2,19	2,29	2,40	
48	0,87	0,90	0,93	0,96	1,00	1,04	1,07	1,12	1,16	1,21	1,26	1,31	1,36	1,42	1,48	1,55	1,61	1,69	1,77	1,85	1,94	2,03	2,12	2,24	2,34	2,46	
49	0,89	0,92	0,95	0,98	1,02	1,06	1,10	1,14	1,19	1,24	1,29	1,34	1,39	1,45	1,51	1,58	1,65	1,73	1,81	1,89	1,98	2,08	2,17	2,29	2,39	2,51	
50	0,91	0,94	0,97	1,00	1,04	1,08	1,12	1,17	1,21	1,26	1,31	1,37	1,43	1,49	1,55	1,62	1,68	1,77	1,85	1,93	2,02	2,13	2,22	2,34	2,45	2,57	
51	0,93	0,96	0,99	1,03	1,07	1,11	1,15	1,19	1,24	1,29	1,34	1,40	1,46	1,52	1,58	1,65	1,72	1,81	1,89	1,97	2,07	2,17	2,27	2,39	2,50	2,62	
52	0,95	0,98	1,02	1,05	1,09	1,13	1,17	1,22	1,26	1,32	1,37	1,43	1,49	1,55	1,61	1,69	1,76	1,84	1,93	2,02	2,11	2,22	2,31	2,44	2,55	2,68	
53	0,97	1,00	1,04	1,07	1,11	1,15	1,20	1,24	1,28	1,35	1,40	1,46	1,52	1,58	1,65	1,72	1,79	1,88	1,97	2,06	2,16	2,26	2,36	2,49	2,61	2,73	
54	0,99	1,02	1,06	1,09	1,13	1,18	1,22	1,27	1,32	1,37	1,43	1,50	1,55	1,62	1,68	1,75	1,83	1,92	2,01	2,10	2,20	2,31	2,41	2,54	2,66	2,79	
55	1,01	1,04	1,08	1,12	1,16	1,20	1,24	1,30	1,34	1,40	1,46	1,52	1,58	1,65	1,71	1,79	1,87	1,96	2,05	2,14	2,25	2,36	2,46	2,59	2,71	2,85	

Conseqüentemente, a média contributiva é multiplicada por um fator básico para idades precoces e/ou tempos de contribuição menores e por valores crescentes em função da postergação da decisão de aposentadoria, o que introduz um componente de incentivo nessa decisão.

Como explicam Ornelas & Vieira (1999) e Stephanes (1998), apesar dos avanços obtidos com as reformas dos governos FHC, a introdução do fator previdenciário foi útil apenas para acabar com os casos mais extremos de aposentadoria precoce, sendo insuficiente para solucionar o problema do INSS. As reformas em si, não implicaram uma solução duradoura para o peso crescente representado pelas aposentadorias e pensões do RGPS, associado ao fato de as pessoas continuarem a poder se aposentar em idades que são ainda precoces em relação ao resto do mundo.

## 2.2. A reforma de Lula

A reforma previdenciária de Lula buscou complementar as de FHC. Estas afetaram principalmente o INSS, enquanto a reforma de Lula tratou basicamente do regime dos funcionários públicos.

Em abril de 2003, o governo apresentou ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional 40 (PEC 40). Porém, durante o processo de negociação política, esta Proposta sofreu uma série de mudanças, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado e, posteriormente, no julgamento da constitucionalidade a cargo do Supremo Tribunal Federal (STF). As alterações reduziram muito os impactos fiscais das medidas para os ativos e inativos.

A proposta original de reforma continha as seguintes mudanças:

### a) Sobre os funcionários públicos

- Fim da integralidade e da paridade. O valor dos benefícios passaria a ser calculado de acordo com a média dos 80% maiores salários até o teto de R\$2.400,00.
- Imposição de uma alíquota de contribuição de 11% para os benefícios dos inativos com valores superiores a R\$1.058,00.
- Para os novos funcionários públicos, o teto dos benefícios passaria a ser R\$2.400,00.
- Idade mínima de aposentadoria: 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres). Funcionários públicos que entraram no mercado antes de 1998 poderiam se aposentar com 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres), com a redução de 5% no valor do benefício por cada ano antecipado, até o máximo de 35% de redução do valor do benefício.

b) Sobre o Setor Privado (INSS)

- Os tetos do salário de contribuição e do benefício passariam a ser de R\$2.400,00.

A Câmara dos Deputados aprovou a Emenda, mas excluiu a eliminação dos direitos de paridade e integralidade. A proposta modificada foi enviada ao Senado, que por sua vez acrescentou uma mudança: para cada ano adicional de contribuição acima de 35 anos, o atual servidor público pode abater um ano da idade mínima de aposentadoria. Finalmente, já em agosto de 2004, a constitucionalidade desta emenda foi julgada pelo STF, que determinou que a contribuição dos servidores públicos fosse feita apenas sobre os valores que excedessem o equivalente ao teto dos benefícios do INSS. O valor máximo para o cálculo das contribuições passa para R\$2.508,72. Assim, todos os beneficiários teriam tratamento igual.

Zylberstajn *et al.* (2006) analisam os impactos produzidos pelo projeto de reforma e suas alterações. Mostram, a taxas de desconto de 3%, que em 2001 a dívida atuarial total antes da reforma era de 3,15 PIBs. No conjunto, o projeto original teria provocado, se aprovado sem mudanças, uma redução de 0,43 PIBs na dívida. A proposta aprovada na Câmara dos Deputados, menos ambiciosa, teria causado – também na hipótese de não sofrer novas modificações – uma queda de 0,33 PIBs e a reforma finalmente aprovada no Senado uma diminuição de 0,25 PIBs na dívida atuarial total. Por último, a mudança feita pelo STF reduziu o impacto da contribuição dos inativos para 0,24 PIBs. Com isso, a redução na dívida no formato final da Reforma de Lula foi de apenas 56% da proposta original.

Mesmo com as reformas de ambos os governos, há uma série de problemas que persistem, dentre eles a inexistência de idade mínima de aposentadoria no INSS, a indexação do piso previdenciário ao valor do salário mínimo, as regras para as mulheres e trabalhadores rurais e no caso dos servidores, a benevolência em relação ao regime dos professores.

### **3. Os problemas remanescentes**

#### **3.1. Ausência de idade mínima**

Como explicam Giambiagi e Tafner (2006), o “fator previdenciário”, apesar de ter provocado um efeito positivo sobre a situação atuarial da Previdência Social, não evitou que os indivíduos continuassem se aposentando precocemente e sem sofrerem perdas significativas.

Em 1997, antes da mudança introduzida no governo de FHC, de cada 100 pessoas (de ambos os sexos) que se aposentavam por tempo de contribuição no meio urbano, 25 o faziam antes dos 45 anos; 58 antes dos 50 anos; e 82 antes dos 55 anos. Já em 2004, essas proporções caíram para 3%, 23% e 61%. Porém, os resultados não foram os mesmos para aqueles que se aposentavam com 57 ou 58 anos, aproximadamente, pois o fator previdenciário já se aproximava mais da unidade, o que significava perdas menores. A Tabela 4 ilustra o fator previdenciário atual, correspondente a diferentes tempos de contribuição e de idades de aposentadoria para homens e mulheres.

Nota-se que no Brasil, as condições são muito benevolentes quando comparadas às economias de outros países. Um indivíduo que ganha dez salários-mínimos e que nos Estados Unidos, Suécia ou Suíça teria que trabalhar até os 65 anos para se aposentar, pode usufruir deste benefício praticamente sem qualquer perda no Brasil antes dos 60 anos. Isso implica desperdiçar recursos que poderiam ser destinados a outras prioridades.

TABELA 4. FATOR PREVIDENCIÁRIO VIGENTE EM 2006<sup>a</sup>

Tempo de contribuição (anos)		Idade de aposentadoria (anos)			
Homens	Mulheres	50	55	60	65
35	30	0,62	0,74	0,90	1,10
36	31	0,64	0,76	0,92	1,14
37	32	0,65	0,78	0,95	1,17
38	33	0,67	0,81	0,98	1,20
39	34	0,69	0,83	1,01	1,24
40	35	0,71	0,85	1,03	1,27

FONTE: Elaboração própria, com base na tábua de mortalidade do IBGE para ambos os sexos.

<sup>a</sup> Calculado com a tábua de sobrevida atual.

É, portanto, desejável a introdução de uma idade mínima no regime do INSS, por exemplo como se verifica no sistema dos servidores públicos, de 55 anos para as mulheres e 60 para os homens. Com o passar dos anos, a idade mínima deveria passar para 63 (mulheres) e 65 (homens), como ocorre em muitos países do mundo.

### 3.2. Aposentadoria precoce das mulheres

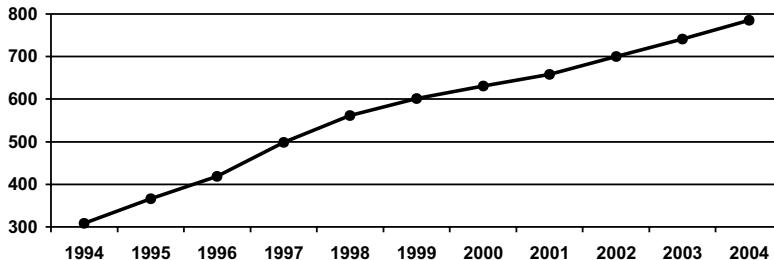
Os últimos 50 anos foram marcados pela crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. Sendo assim, a Previdência Social, que antes tinha um gasto com aposentadorias femininas por tempo de

contribuição muito menor do que o atual, se encontra em uma situação de desequilíbrio atuarial crescente, como mostra o Gráfico 3 do Anuário Estatístico da Previdência Social.

As mulheres se aposentam cinco anos antes dos homens, seja na aposentadoria por idade (60 vs. 65 anos), seja por tempo de contribuição (30 vs. 35 anos de serviço). Somada a este benefício, está o fato de que a expectativa de sobrevida delas é maior em relação aos indivíduos do sexo masculino, o que implica um grave problema nas contas do INSS.

A aposentadoria precoce feminina não é exclusividade do Brasil e costuma ser justificada como uma forma de compensação pela chamada “dupla jornada de trabalho”, ligada aos serviços domésticos e à criação dos filhos. O que se observa em muitos países que adotam esse tipo de diferenciação, porém, é que não há aposentadoria por tempo de contribuição (ATCs) e o diferencial entre os sexos é menor que cinco anos e, em muitos casos, vem diminuindo. O Brasil permite a aposentadoria das mulheres (por tempo de contribuição) 5 anos antes dos homens, tomando como referência um parâmetro masculino que, por sua vez, já é precoce em relação ao resto do mundo. O resultado disso é que, enquanto no resto do mundo as mulheres se aposentam (antes dos homens) “grosso modo” entre 60 e 63 anos, no Brasil a idade média das mulheres que se aposentam por tempo de contribuição é de 52 anos, apenas.

GRÁFICO 3. ESTOQUE DE APOSENTADORIAS FEMININAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (NÚMERO DE INDIVÍDUOS EM MILHARES)



FONTE: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos).

Uma forma de manter algum tipo de compensação pela dupla jornada de trabalho mas, simultaneamente, aliviar as pressões fiscais pode ser, por exemplo, conservar a diferenciação, qualitativamente entre homens e mulheres, porém com uma redução nessa diferença de cinco para dois anos, daqui a 10 ou 15 anos.

### 3.3. Vinculação do salário mínimo

Um dos principais fatores que pressionaram os gastos do INSS nos últimos anos foi o aumento real do salário mínimo (SM). Existe uma crença de que política social deve ser sinônimo de aumento do SM, alcançando também o piso previdenciário. Sabe-se que esta medida leva a um crescimento do gasto com benefícios do piso inicial e também a um crescimento do número de pessoas que passarão a receber o novo piso.

As políticas públicas no Brasil deveriam ser orientadas pelos objetivos de redução da pobreza, da desigualdade e da violência. A elevação do piso previdenciário não ameniza nenhum desses problemas.

A desigualdade permanece, pois os recursos não são tirados de quem tem muito para serem dados a quem tem muito pouco. A pobreza extrema no Brasil não se localiza entre os aposentados, ou seja, o benefício não vai para os mais necessitados. É sabido também que não são os idosos que engrossam as estatísticas do crime nas grandes cidades.

Outro fator importante nesta reflexão é que o fato de dar aumentos reais para os aposentados e pensionistas, nada favorece o crescimento da economia brasileira. Grande parte dos gastos poderia se concentrar nos mais jovens como investimento em capital humano, já que são eles que irão compor o mercado de trabalho daqui a 10 ou 20 anos.

Ao longo dos últimos 12 anos, desde o lançamento do Plano Real em 1994, o SM que corresponde ao piso previdenciário no Brasil teve um aumento real acumulado de 92%. No mesmo período, o rendimento médio real dos trabalhadores das regiões metropolitanas – que constituem a base das estatísticas de emprego e desemprego – sofreu uma contração real. Há algo de errado em um país onde o rendimento real dos trabalhadores diminui, ao mesmo tempo que o dos aposentados aumenta. Como nos disse uma vez, com muita perspicácia, um economista estrangeiro, “é como se o Brasil estivesse fazendo um investimento no passado”.

O problema fiscal associado a isso é elementar: o número de aposentados e pensionistas tende a crescer em torno de 4% no Brasil nos próximos anos. Se, além disso, 2 de cada 3 aposentados – proporção dos que ganham o piso – tiverem aumentos reais, o gasto do INSS, por definição, irá crescer acima de 4% a.a.. Assumindo que seja difícil, na média dos próximos 30 anos, a economia crescer acima disso, a relação Gasto com aposentados e pensionistas/PIB continuará aumentando. Nesse caso, será apenas questão de tempo até a situação exigir uma carga tributária de 40% do PIB.

A solução natural para essa questão é notificar a Constituição de modo a retirar dela a vinculação entre o SM e o piso previdenciário, permitindo ao Governo elevar o valor real daquela variável, porém sem impactar a despesa do INSS. As aposentadorias e pensões, nesse caso, teriam garantida a reposição da inflação, porém sem ganhos reais, assemelhando-se à prática adotada em um vasto conjunto de países.

### **3.4. Regimes especiais**

Os regimes especiais que devem ser objeto de reformas específicas são os dos professores, dos empregados rurais e dos militares.

No caso dos professores de 1º e 2º graus, eles se beneficiam da redução de número de anos requeridos para aposentadoria (5 anos a menos) que é cumulativa no caso das mulheres.

A argumentação utilizada anteriormente acerca das mulheres aplica-se neste caso também. A idade em que os professores se aposentam, sendo do sexo feminino, é mais precoce que no caso dos demais. As mulheres podem se aposentar aos 30 anos de contribuição – ao invés dos 35 dos homens – o que significa que as professoras podem se aposentar com 25 anos de trabalho. Ou seja, a mulher que começa a trabalhar na rede privada no ensino primário e médio aos 20 anos pode se aposentar pelo INSS com 45 anos de idade, ainda que sujeita ao fator previdenciário. Quer dizer, 25 anos de contribuição, para efeitos de cálculo do fator, contam como 35 anos para as professoras e como 30 para os professores. Na prática, a mesma profissional pode se aposentar com um fator igual à unidade já aos 56 anos, e no caso dos homens, aos 58.

É preciso lembrar que a adoção de regras específicas para categorias profissionais se aplica aos casos de dano comprovado à saúde e/ou redução da expectativa de vida pelo exercício da profissão. Está claro que os trabalhadores da educação não se enquadram nessas condições. O impacto sobre os cofres públicos não é muito relevante, neste caso, a nível federal, uma vez que os professores da rede privada são uma fração modesta da PEA. Entretanto, o problema representado pelas aposentadorias precoce dos professores é particularmente acentuado, no caso dos Estados e Municípios, onde a importância relativa dos professores na composição da folha é significativa.

Os trabalhadores rurais, da mesma forma, se beneficiam com uma contribuição diferenciada. Pertencentes a uma parcela da população, com peso significativo no conjunto dos benefícios do INSS, ajudam a aumentar o déficit previdenciário com suas regras benevolentes de aposentadoria. Além de terem regras bastante benevolentes para as contribuições, são trabalhadores que se aposentam 5 anos antes dos urbanos, o

que gera uma altíssima relação entre o valor presente dos benefícios e o valor das contribuições.

Por último, embora alguns dos seus privilégios mais evidentes tenham sido eliminados por modificações legais implementadas no Governo Cardoso, os militares continuam usufruindo de regras específicas que os distinguem dos servidores civis, a ponto do “lobby” dos mesmos ter conseguido que fossem excluídos da proposta de reforma previdenciária aprovada em 2003.

### **3.5. O problema assistencial**

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei 8.742/93, garantiu o direito a um benefício no valor de 1 salário mínimo (SM) para deficientes e idosos com renda familiar per capita inferior a 1/4 do SM. Sucessivas mudanças legais diminuíram a idade de elegibilidade até os atuais 65 anos.

Este programa assistencial desestimula trabalhadores cuja remuneração encontra-se nas proximidades de 1 SM a contribuir para a previdência, uma vez que podem receber o mesmo valor como beneficiário do Loas sem nunca ter contribuído para o sistema. Conseqüentemente, há um incentivo à informalidade das relações de trabalho, reduzindo a base de arrecadação.

Os benefícios assistenciais do Loas têm crescido muito rapidamente e, embora sejam captados pela estatística dos desembolsos do Tesouro e não como gastos do INSS, pressionam as despesas governamentais como um todo. Em termos atuariais, isso significa que a sociedade brasileira está contratando uma dívida futura que cresce a cada ano, na medida em que um contingente não desprezível da população poderá usufruir do direito, sem ter realizado previamente qualquer tipo de contribuição.

Enquanto em 1995 havia 1350 mil pessoas, aproximadamente, que recebiam benefícios assistenciais correspondentes a 1 SM, em 2006 esse número já está em torno de 2.850 mil pessoas. Nota-se que a relação gasto assistencial/PIB está crescendo duplamente, seja porque o número de beneficiados cresce mais do que o PIB, e porque o valor per capita de 1 SM que cada indivíduo recebe em termos reais tem aumentado ao longo do tempo. Um total de beneficiados de 2.850 mil pessoas recebendo um SM de R\$350 (salário mínimo vigente em 2004), implica em um gasto da ordem de R\$12 bilhões, ou 0,6% do PIB. A expectativa dos próximos anos é que o simples aumento real do SM, elevaria continuamente esta relação.

Para amenizar este problema, uma saída seria deixar de elevar o valor real do benefício assistencial do SM para os benefícios já concedidos, enquanto que para os novos, a concessão dos futuros Loas deveria ser sujeita a condições de idade mínima superiores às prevalecentes para os benefícios previdenciários e/ou estar associada a um valor inferior ao piso previdenciário. Isso conservaria a natureza solidária dos benefícios assistenciais mas, ao mesmo tempo, estabeleceria o critério, perfeitamente razoável, de que aqueles que contribuem para o sistema devem ser favorecidos em relação aos que não contribuem.

#### **4. Propostas de reforma**

Os problemas destacados anteriormente apontam para a necessidade de mudanças no sistema previdenciário. Beltrão, Ardeo, Mendonça e Giambiagi (2004) afirmam que devem estar associadas a uma melhora na qualidade do gasto público, contribuindo para a contenção do crescimento com Seguridade Social, de forma a desonerar as contas do governo criando, assim, espaço para que seja possível aumentar o investimento público e reduzir a carga tributária.

É importante considerar que as mudanças nos parâmetros do sistema deverão ocorrer de forma gradual, obedecendo a um período de transição no qual estes parâmetros sofreriam alterações paulatinamente até a conclusão da reforma, evitando assim mudanças bruscas na vida dos indivíduos.

Em todos os casos, os direitos adquiridos seriam preservados, o que significa que aqueles que já estão aposentados não seriam afetados pela transição.

##### **4.1. Idade mínima**

Uma alteração que deveria constar em uma nova reforma da Previdência Social seria a fixação de uma idade mínima de aposentadoria para o INSS, nos moldes do que foi aprovado para o funcionalismo público, porém crescente ao longo do tempo. Este foi o espírito da reforma aprovada durante o governo de FHC, com a criação do chamado fator previdenciário, mas que apenas atenuou os casos mais extremos de aposentadorias precoces, não impedindo que as pessoas se aposentem muito antes da idade mínima vigente em outros países, como explicam Pastoriza, Além e Giambiagi (1998).

O problema é que quanto mais cedo a aposentadoria ocorrer, menor será a razão entre o número de anos passados como contribuinte e beneficiário, e portanto mais alto o subsídio recebido. Dessa forma, tor-

na-se mais oneroso para aqueles que estão trabalhando custear estes benefícios. Além disso, deve-se considerar que estas aposentadorias que seriam afetadas pela medida não abrangem a parcela mais pobre da população, ou seja, manutenção do “status quo”, permitindo a continuidade das aposentadorias precoces da classe média – que é quem tipicamente, se aposenta por tempo de contribuição – constitui uma má utilização de recursos públicos para fins redistributivos.

Esta situação é agravada quando se percebe a ameaça concreta da pressão demográfica. Pode-se observar na Tabela 5 que em 2030, por exemplo, é esperado que o percentual de idosos na população praticamente duplique em relação a 2005. Sendo assim, quanto mais tarde forem tomadas medidas em relação a este tema, maior tenderá a ser o ajuste necessário, uma vez que a razão inativos/ativos deverá crescer com o tempo. Em outras palavras, o ajuste proposto nada mais é do que uma forma de o país se adaptar às mudanças demográficas que virão.

A solução para esta realidade é reduzir a razão entre o número de beneficiários e de contribuintes, e a forma encontrada e adotada em todo o mundo é a instituição de uma idade mínima para se aposentar pelo INSS. No caso brasileiro, a proposta é que seja de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, limites esses a serem aprovados em 2007 mas que só começariam a vigorar a partir de 2010<sup>2</sup>. O ideal é que haja um aumento progressivo, de modo a que em 2020 a idade mínima seja de 65 anos para os homens.

TABELA 5. BRASIL: PROJEÇÃO DO NÚMERO DE INDIVÍDUOS COM 60 ANOS OU MAIS ( NÚMERO DE PESSOAS)

Ano	População com idade maior ou igual a 60 anos	Proporção da população total (%)
2005	16.286.716	8,9
2010	19.282.048	9,8
2020	28.321.801	12,9
2030	40.472.801	17,1

FONTE: IBGE (2004), tabela 1.9, com base na projeção do IBGE até 2050, revidada após o Censo Demográfico de 2000.

#### 4.2. A regra para as mulheres

Um segundo componente para uma reforma abrangente da Previdência Social seria a redução do diferencial entre homens e mulheres no que tange ao requisito de idade e anos de contribuição para aposentadoria.

<sup>2</sup> Vale lembrar que estes limites já valem desde 2004 para os servidores públicos.

Para isso, propõe-se elevar ao longo do tempo a idade mínima, de forma a acompanhar a redução do diferencial entre homens e mulheres dos atuais 5 anos até que este seja de apenas 2 anos a menos que os homens. Ou seja, em 2010, o requisito de idade para se aposentar para as mulheres iria para 56 anos, e aumentaria progressivamente até que atingisse 63 anos em 2020, sendo mantida em 65 a idade de aposentadoria por idade dos homens.

Esta mudança implicaria na diminuição do subsídio previdenciário concedido às mulheres, que resulta não apenas destas se aposentarem mais cedo, mas também de viverem mais, na média, já que as causas de mortalidade na vida adulta incidem em maior medida sobre a população masculina.

Como já foi apontado na seção anterior, a justificativa da existência da citada diferença reside na chamada “jornada dupla de trabalho” das mulheres. O problema é que a Previdência Social é um instrumento equivocado de compensação. A mesma regra incide sobre situações diferenciadas. O regime atual implica transferências entre homens de uma família – ou sem família – para mulheres que inclusive em muitos casos podem não ter filhos. Além disso, o valor total deste subsídio está se tornando muito alto, devido ao grande aumento da população feminina no mercado de trabalho que teve início há algumas décadas atrás e que hoje em dia começa a se refletir num número crescente de aposentadorias femininas. Na composição de estoque de aposentadorias por tempo de contribuição, nos dez anos que seguiram o Plano Real, o crescimento médio do número de homens aposentados sob essa modalidade foi de pouco menos de 5% a.a., enquanto que, no caso das mulheres, o aumento foi de quase 10% a.a.

#### **4.3. A aposentadoria por idade**

Com o esperado crescimento do número de aposentados nos próximos anos, uma reforma que incentive a permanência das pessoas no mercado de trabalho, e ao mesmo tempo, suas respectivas contribuições, torna-se cada vez mais necessária.

O aumento progressivo da idade requerida para aposentadoria por idade de forma a manter a redução da diferença entre homens e mulheres seria uma solução. Pela proposta, as condições de acesso ao benefício por tempo de contribuição somente sofreriam modificações em 2010 e, a partir de então, a aposentadoria passaria a estar condicionada à existência de uma idade mínima, mantido o cálculo do fator previdenciário, mas modificando o bônus concedido às mulheres e professores.

No caso da exigência adotada no regime daqueles que se aposentam por idade, a idéia é que a idade requerida fosse igual a 66 e 62 anos para homens e mulheres, respectivamente, em 2010; e que chegasse a 67 e 65 anos em 2020.

Em 1991, foi instituída uma Lei que determinava um tempo mínimo de contribuição de 15 anos para os novos entrantes, e para os ativos, 5 anos de contribuição somados a 6 meses por ano, até se completar os 15 anos exigidos. De acordo com esta explicação, atualmente (2006), um trabalhador precisa de 12 anos e meio de contribuição para se aposentar. Sendo assim, a transição se completa em 2011.

Conseqüentemente, conservando o espírito gradualista da legislação já vigente, uma outra forma de desafogar o déficit previdenciário seria a elevação do tempo de contribuição requerida para aposentadoria por idade, de modo que este fosse igual a 15 em 2001, e que aumentasse 6 meses a cada um ano, ou seja, chegando a 20 anos em 2021 e 25 anos em 2031.

#### **4.4. Fim dos regimes especiais**

A eliminação da diferenciação específica em favor de alguns grupos sociais é uma das propostas mais importantes da reforma. A Emenda Constitucional aprovada no governo Lula definiu as idades mínimas de aposentadoria para os servidores em 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, preservando não obstante a antecipação de cinco anos no caso dos professores, cumulativa com a vantagem conferida às mulheres no caso das professoras.

Sabe-se que há um número muito maior de professoras que de professores na educação básica, logo, isso significa que a maioria do corpo docente das escolas públicas estaduais e municipais continuará se aposentando muito precocemente e na maior parte dos casos, recebendo benefícios por mais 25 anos.

Embora a existência da chamada “jornada dupla de trabalho” para as mulheres, seja um argumento forte em favor da existência de alguma regra especial para estas, nenhum outro justifica o privilégio concedido aos professores em particular. É claro que premiar quem não está mais ensinando, e não quem está nas salas de aula, é a forma errada de promover a educação, além de sobrestrar as contas públicas estaduais e municipais. Com tantos inativos a sustentar, entende-se porque os estados e municípios têm tantas dificuldades para pagar bons salários.

Analogamente, os trabalhadores rurais também representam um peso significativo nos gastos da Previdência com suas regras benevolentes, se aposentando cinco anos antes dos trabalhadores urbanos. A solução está em dilatar o período de permanência na ativa desses profissionais,

e além disso, instituir uma redução gradual, até a eliminação da diferença das regras específicas de suas aposentadorias.

O bônus dos professores, tanto em termos de idade mínima quanto em tempo de contribuição, começaria em 2010 em cinco anos, e seria reduzido, por exemplo, em um ano a cada dois anos, até ser “zerado” em 2020, quando não haveria qualquer distinção entre professores e não-professores. Uma regra similar deveria ser adotada também para os benefícios rurais.

#### **4.5. A mudança dos mecanismos assistenciais**

O objetivo da seguridade social é reduzir a volatilidade da renda recebida pelo trabalhador ao longo da vida, e em especial evitar a perda integral de renda por conta do desemprego ou incapacidade de trabalhar devido à invalidez.

Como uma parcela da população recebe em torno de um SM, conceder o Loas à mesma idade de 65 anos à qual os homens se aposentam por idade é um poderoso fator de desestímulo à formalização e à contribuição para o INSS.

O benefício assistencial deveria ser concedido a um grupo pequeno da sociedade, que não tenha condição alguma de se sustentar e por um valor inferior ao de aposentadoria. Entretanto, no Brasil, o Loas é concedido sem limites a um número crescente de pessoas.

A proposta de reforma que amenizasse essa disparidade seria a de um aumento progressivo para 70 anos de idade de concessão para novos Loas. Adicionalmente, poderia ser examinada a possibilidade de redução da proporção do benefício assistencial em relação ao piso previdenciário dos novos benefícios assistenciais do Loas.

Como a Constituição prevê que nenhum benefício previdenciário poderá ter valor inferior a um salário mínimo, quando este aumente, agrava as despesas da Previdência, comprimindo o espaço para outros gastos. Em outras palavras, a vinculação entre SM e o piso previdenciário eleva a remuneração média paga pelo INSS, aumentando seu desequilíbrio, sem sequer constituir um programa de transferência de renda focado no segmento mais desprotegido da população.

Uma desvinculação do piso previdenciário em relação ao SM não teria o objetivo de gerar qualquer tipo de redução real do valor dos benefícios. A garantia disso seria estabelecer que todos os benefícios fossem indexados à inflação passada, mas retirando da Constituição vinculação com o SM. Assim, este poderia aumentar acima da inflação sem onerar, contudo, as contas do INSS.

## 5. Conclusões

Reformas da Previdência são tema de controvérsia em qualquer democracia em que o assunto entre em pauta. É assim na Alemanha, na França, nos EUA e não poderia ser diferente no Brasil. Neste último caso, porém, a questão é agravada por três razões, ambas políticas. A primeira é que, enquanto que na maioria dos países a seguridade social é matéria legal, no Brasil tem “status” constitucional, o que aumenta o requisito de “quórum” legislativo para a aprovação da matéria. A segunda é a maior fragmentação político-partidária em relação ao quadro consolidado da maior parte das democracias avançadas, caracterizadas pelo predomínio de dois ou no máximo três grandes estruturas partidárias. A terceira é a existência no Brasil de um regime híbrido, que os cientistas políticos denominam de “presidencialismo de coalisão”, em que um Governo se forma a partir de uma aliança entre vários partidos, mas que é programaticamente fraca e na qual os apoios têm que ser repactuados praticamente a cada votação.

Em tais circunstâncias, não é de estranhar que as duas vezes – ou três, se entendermos que o período Cardoso foi marcado por duas reformas, uma da Constituição e outra da Lei – em que o tema da reforma previdenciária entrou na agenda, a lógica da ação de convencimento por parte do Executivo tenha sido do tipo “tudo ou nada”. Como dizia a um dos autores deste artigo um parlamentar, derrotado na sua pretensão de ser Prefeito da sua cidade por ter votado a favor da reforma previdenciária do Governo Lula, “é muito difícil enfrentar cem outdoors com a tua foto e a legenda: ‘raidor do povo’”. Assim, a tendência natural no relacionamento do Executivo com a sua base é tentar argumentar que a reforma é “vital”, pois caso contrário será difícil que o Presidente tenha apoio dos seus Deputados e Senadores para aprovar algo que estes vejam como, do ponto de vista individual, extremamente custoso, sem visualizar grandes ganhos do ponto de vista econômico para o Governo do qual formam parte.

O problema é que, quando vista a questão do ângulo estritamente econômico, nenhuma das reformas aprovadas até agora foi muito relevante para uma solução duradoura do desequilíbrio previdenciário. A reforma constitucional de FHC foi relativamente inócuia; a mudança da Lei no seu segundo Governo afetou apenas as aposentadorias mais escandalosamente precoces; e a reforma Lula só atingiu os funcionários públicos.

Há pela frente, portanto, uma extensa agenda a ser discutida, contemplando questões como a aprovação de uma idade mínima para as aposentadorias do INSS, a redução da diferença requerida para homens e mulheres, a desvinculação do salário mínimo em relação ao piso previdenciário e a mudança dos benefícios assistenciais. Esse é, talvez,

o maior desafio do próximo Governo. Do seu desfecho dependerá provavelmente que perfil de país o Brasil terá nos próximos 20 ou 30 anos e se a sua economia crescerá mais próxima dos aproximadamente 2,5% dos últimos 15 anos ou dos tão almejados 5% anuais.

## Referências

- AEPS (2004). *Anuário Estatístico da Previdência Social*.
- CARDOSO, Fernando H. (2006). *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTELAR, A. C. & GIAMBIAGI, F. (2006). *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier.
- GIAMBIAGI, F. et al. (1998). "A aposentadoria por tempo de serviço no Brasil: estimativa do subsídio recebido pelos seus beneficiários." *Revista Brasileira de Economia* 52(1).
- GIAMBIAGI, F. et al. (2004). "Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?" *Pesquisa e Planejamento Econômico* 34(3).
- ORNELAS, W. & VIEIRA, S. (1999). "As novas regras da previdência social." *Conjuntura Econômica* 53(11).
- STEPHANES, R. (1998). *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Record.
- TAFNER, P. & GIAMBIAGI, F. (eds) (2006). *A Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA.
- ZYLBERSTAJN, H. et al. (2006). "Impactos fiscais da reforma da previdência social no Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 36(1).

Recebido em: 15 abr. 2006  
Aceite em: 29 maio 2006