

Desajustes na previdência social



1290000397



IE

TCC/UNICAMP M792d



Desajustes na Previdência Social: A dívida da União

Ricardo Luiz S. de Moraes

RA 971497

TCC/UNICAMP
M792d
IE/397

Revista de Tomazemi, Sérgio Derogidis

1000 2000

CEDOC/IE

Agradecimentos

Luiz Gonzaga de Moraes

Adriane Louise Dias de Moraes (Nane)

In Memoriam

Agradeço a estimada professora Sônia que guiou meus passos nessa jornada, assim como meu eterno amigo e fiel escudeiro “Controle” – idealizador do tema - sempre ao meu lado nas horas mais difíceis de toda minha carreira acadêmica.

Faber, Candango, Candanguinho, Cabeça, Papas, Tchulla, Bibi, Barral, Roger, Santista, Lurdes e Piauí pelo eterno incentivo (Cine Trash).

A saudosa maloca, maloca querida: Comunidade B6; eternizada pela tríade Hélião, Urso e Perigo. Dois anos que se tornaram uma vida inteira.

Mais que tudo e acima de tudo:

Luci Dias Silva de Moraes, minha eterna gatinha.

1 – INTRODUÇÃO

Financiar-se através das contribuições de toda sociedade trabalhadora ou através dos recursos do Estado ? Esta é a principal questão que se deve ter em mente para podermos analisar a dívida da União para com a Previdência Social.

A indagação acima citada busca saber quem deve ter acesso a aposentadorias, pensões e demais benefícios oferecidos pela previdência, os que as mantêm através de contribuições que a eles são impostas diretamente (na fonte) ou se toda a sociedade por meio de impostos gerais.

Os baixos valores dos benefícios ofertados pela previdência a quem passou toda sua vida contribuindo levaram parte significativa da sociedade a buscar planos de previdência privada; em paralelo a esse movimento passamos a ter uma crescente massa de trabalhadores informais (não registrados) que deixam de dar sua contribuição ao sistema previdenciário. Torna-se injusto taxar uma parcela para financiar o todo.

O principal objetivo dessa monografia é apresentar os principais um histórico sobre a dívida que a União contraiu com a Previdência, o agravamento dessa com as novas leis, fatores exógenos que colaboram para tal e uma possível saída para essa situação.

O trabalho divide-se em três capítulos e dois apêndices:

- Capítulo 1: De 1930 aos dias de hoje: causas e conseqüências de uma dívida histórica.

Histórico do processo de endividamento da União enfatizando-se a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a alocação dos recursos para programas de fomento e desenvolvimento.

- **Capítulo 2: Estrutura e Lei: a influência de cada um na dívida.**
O foco desse ponto é apresentar as consequências ocasionadas com a Constituição de 1988 e o problema estrutura que se tornou a evolução demográfica à Previdência Social.
- **Capítulo 3: Reforma Previdenciária: o Sistema Multi-Pilar como saída para a dívida da União.**
Exposição de possíveis saídas para a armadilha que se tornou à dívida da União com o sistema previdenciário.
- **Apêndice:**
 1. **Ev olução Histórica da Previdência Social**
Reunião das principais leis e decretos que resumem a história da Previdência Social no Brasil.
 2. **O No vo Sistema de Atendimento da Previdência Social**
Exposição da nova estrutura de atendimento e gerenciamento implantada pelo Governo; otimiza o atendimento, assim como foca a transparência do sistema afim de evitar possíveis fraudes ou erros.
- **Conclusão.**
Apanhado geral sobre as idéias expostas na monografia e aferições pessoais.



Capítulo 1

De 1930 aos dias de hoje: causas e conseqüências de uma dívida histórica

Na década de 30 o sistema previdenciário estabeleceu a contribuição tripartite em montantes iguais por parte do Estado, empregados e empregadores. Essa organização de rateio foi amplamente questionada por juristas e se caracterizou, na prática, por um débito crônico por parte da União, tornando-a rapidamente inviável sob a ótica financeira. Malloy (1976) enfatiza essa situação ao afirmar que o governo federal financiou sua contribuição essencialmente por meio da quota de Previdência Social (proveniente da taxaço de bens e serviços) que, no entanto, não gerava recursos suficientes para garantir a cota estatal. Conclui-se que a parte deficitária da contribuição governamental deveria ser coberta por meio de outros tributos, o que não ocorria de fato, implicando a acumulaço de uma dívida significativa e de um posterior problema para todo sistema previdenciário.

Ademais, o critério de distribuiço da receita das taxas era desigual, levando a que os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) mais eficientes subsidiassem os menos eficientes. A falta de pagamento da contribuiço da União e a sonegaço por parte dos empregadores do setor privado foram fatores determinantes para o funcionamento equilibrado do sistema de Previdência Social. Contando-se que todas as contribuiço fossem recolhidas conforme a lei, o regime de capitalizaço ainda apresentaria um desequilíbrio orçamentário, já que os cálculos atuariais não levaram em consideraço a correço dos benefícios em face da depreciaço da moeda inerente ao processo inflacionário que se verificava

no Brasil na época. Para que se possa dimensionar o problema (ver Tabela 1), deve-se destacar que em 1959 o débito da União para com os antigos IAPs era de Cr\$ 60 bilhões, e já no início da década de 60 (1962) se elevava a Cr\$ 195 bilhões segundo Fischlowitz (1964), enquanto que a dívida dos empregadores era da ordem de Cr\$ 53 bilhões.

Tabela1

Débito Acumulado da União — 1947/62

Ano	Débito da União Acumulado
1947	989.038.611,33
1950	989.038.611,33
1951	1.849.024.295,19
1957	4.826.370.289,43
1959	3.959.172.377,83
1960	5.156.075.797,28
1961	5.134.852.221,96
1962	4.784.316.483,35

Fontes: Revista Industriários e Fischlowitz (1964).

Obs.: em R\$.

Tal situação levou a que os institutos enfrentassem dificuldades financeiras devido à escassez de recursos. Impossibilitou-se, deste modo, a expansão do plano de serviços e fez-se com que os encargos recaíssem essencialmente sobre os empregados [Cohn (1981)].

Deve-se ressaltar que a insuficiente contribuição da União era financiada por um conjunto de impostos indiretos sobre bens e serviços, portanto o ônus recaía sobre a população como um todo. Completando-se o abuso sobre a população já taxada, os empregadores não absorviam os custos de sua participação, pois os repassava na forma de preços mais elevados – gerando uma pressão inflacionária.

A recorrente falta de pagamento da União prejudicou ainda a estabilização das taxas de contribuição, acarretando aumento dos encargos

trabalhistas e, em consequência, uma elevação dos custos de produção – a própria União gerava inflação ao não efetivar sua parte, pois os demais contribuintes da tríade ficavam com o ônus.

A acumulação de um volume importante de reservas é primordial para a manutenção do sistema previdenciário, pois o montante pago em benefícios cresce, com o tempo, de forma mais acelerada do que as contribuições recolhidas. Dois pontos foram principais para inviabilizar tal acumulação: o crônico não pagamento da contribuição por parte da União e de uma parcela significativa dos empregadores (em 1961, o ativo a realizar dos antigos IAPs, representava 64,3% de seu ativo total) e a baixa rentabilidade dos investimentos nos quais as reservas eram aplicadas.

Leite e Velloso (1963) colocam que já nos anos 50, defendia-se pura e simplesmente a eliminação do sistema de custeio triplice e uma reformulação radical do sistema de financiamento da Previdência Social já era almejada.

Em suas aulas de Economia Brasileira na Universidade Estadual de Campinas, o professor doutor Ricardo Carneiro atenta para a manipulação política por que passou o sistema de previdência. Esse fato ocorre essencialmente na utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados como estratégicos pelo governo. A intenção governamental é promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político. Os exemplos mais significativos de tal situação são as criações da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidroelétrica do Vale de São Francisco e o investimento de reserva em ações da Companhia Siderúrgica Nacional. A Tabela 2 apresenta as inversões do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) em empresas de economia mista até o ano de 1954.

Tabela 2

**Investimentos do IAPI em Empresas de Economia Mista
Ano de 1954**

Títulos de Empresas	Valor
Cia. Siderúrgica Nacional	36.932.334,79
Cia. Vale do Rio Doce	1.429.638,77
Cia. Instituto Resseguros	782.131,54
Cia. Hidroelétrica de São Francisco	3.574.096,91
Bônus do Banco do Brasil	1.477.531,66
Recolhimento para Tomada de Bônus do Banco do Brasil	16.910.966,31

Fonte: Revista *Industriários*, diversos números.

Os institutos realizaram, igualmente, importantes empreendimentos na construção de Brasília, como se pode perceber pela Tabela 3, o que enfatiza seu papel ativo enquanto fornecedor de recursos para a realização das metas governamentais mediante captação de poupança forçada.

Tabela 3

Investimentos pelos IAPs em Brasília (total acumulado até 31/12/65)

	Em Unidades Residenciais		Em Imóveis para Próprio Funcionamento		Total de Investimentos
	Terrenos	Obras	Terrenos	Construções	
IAPL	2.339.296,33	45.449.191,95	169.786,12	11.577.166,00	59.535.440,41
IAPC	656.631,42	41.668.395,08	70.353,37	5.634.813,22	48.030.193,08
IAPB	792.706,50	44.901.245,60	407.258,72	67.096,79	46.168.307,61
IAPFESP	328.315,71	12.836.191,05	-	-	13.164.506,75
IAPM	174.753,07	9.265.439,42	81.642,90	4.253.005,50	13.774.840,88
IAPETC	328.315,71	7.957.809,95	-	-	8.286.125,66
Totais	4.620.018,73	162.078.273,05	729.041,11	21.532.081,51	188.959.414,40

Fonte: *Boletim do MITC* (1966).

Cohn (1981) destaca, particularmente, os investimentos na construção de casas populares para os associados, já que estes correspondiam "(...) às necessidades econômicas da época e propiciavam dividendos políticos para o governo".

No entanto, as inversões dos IAPs de uma maneira geral não tinham a rentabilidade necessária para o custeio do sistema de capitalização, pois este apresenta, no longo prazo, um quadro no qual as despesas com o pagamento de benefícios tendem a aumentar e as receitas tendem a estagnar com a queda do crescimento populacional e conseqüentemente da população em idade ativa e da população ocupada. Por exemplo, no que se refere ao IAPI, de uma maneira geral, a rentabilidade média de seus investimentos situava-se abaixo da taxa atuarial de 5% utilizada na construção de seu plano de benefícios. O técnico do IAPI João Lyra Madeira [Madeira (1948)] sustentava que devido ao não-pagamento da cotização da União era necessário que as outras duas fontes de contribuição gerassem uma taxa de rentabilidade média de 7,5% para garantir o equilíbrio atuarial.

Os recursos dos institutos eram freqüentemente solicitados para investimentos em setores de rentabilidade duvidosa, "(...) dentro de um leque que vai desde o clientelismo até a corrupção", afirma Cohn (1981). O emprego de grandes capitais dos institutos em empresas controladas pelo Estado contribuiu para o baixo rendimento das inversões.

Lório (1958) ressalta que, em 1957, as operações de aplicação de reservas dos institutos dependiam da autorização prévia do presidente da república, exceto as destinadas à construção e ao financiamento de conjuntos residenciais para os segurados. Investimentos em imóveis para posterior aluguel eram malvistas pela opinião pública que afirmava que os institutos não deveriam construir "arranha-céus", mas sim casas populares.

A insuficiência de recursos financeiros levou, já em meados da década de 50, à "substituição", na prática, do regime previdenciário de capitalização por um de repartição pura.

É evidente que as dificuldades financeiras encontradas pelos institutos não tiveram sua origem exclusivamente na baixa rentabilidade das

inversões de reservas e no débito da União e dos empregadores. O processo inflacionário e a conseqüente elevação do custo de vida provocaram uma série de reajustes de salários e, portanto, de benefícios previdenciários que aumentaram as despesas dos institutos sem a devida cobertura no plano das contribuições. Um outro fator de agravamento das dificuldades financeiras dos institutos foi o empreguismo, característica da utilização dessas instituições enquanto instrumentos de política partidária, que implicou um aumento excessivo de suas despesas administrativas.

Deve-se levar igualmente em consideração a alteração da composição etária da população brasileira, que provocou aumento dos gastos com benefícios sem crescimento proporcional da arrecadação. Além das dificuldades já explicitadas, verifica-se que se destinava um percentual cada vez maior da renda do trabalhador (de 6% em 1950 eleva-se para 8% em 1959) às contribuições previdenciárias, apesar de os benefícios continuarem a ser considerados bastante insatisfatórios, revelando a ineficiência do sistema.

Em meados da década de 50, diante da deterioração do sistema devido a má situação financeira dos institutos, propõem-se soluções para viabilizar a previdência. As propostas de reforma giravam, essencialmente, em torno da eliminação da organização de custeio baseada na contribuição tríplice igualitária, de uma contribuição fixa da União custeada por novos impostos e da unidade ou padronização administrativa dos IAPs.

Deve-se destacar, particularmente, as propostas de reforma formuladas pelo Conselho Nacional de Economia [CNE (1957)], que enfatizava os seguintes pontos:

- Separação entre seguro social e assistência médica e alimentar;

- Substituição do regime de capitalização por um regime de repartição (em que os ativos de hoje financiam os inativos de hoje, implicando transferências intrageracionais e intergeracionais);
- Passagem da Previdência Social para a administração direta do Estado;
- Subordinação dos serviços de assistência social ao Ministério da Saúde; e
- Extensão do seguro e principalmente a assistência social às classes rurais.

A primeira proposta se justificaria pela expansão das despesas de assistência social (médica e alimentar) sem a devida fonte de custeio, o que prejudicava o equilíbrio financeiro dos IAPs. A segunda se sustentaria tanto pela inexistência da contribuição efetiva da União para a capitalização de reservas nos institutos, quanto pela rentabilidade dos investimentos, insuficiente para o equilíbrio atuarial. Para o CNE seria "(...) lamentável que o legislador desprezasse essa sugestão (o abandono de um regime de capitalização), fruto da experiência, confirmada pela observação científica e comprovada no território nacional e no estrangeiro".

O conselho concluiu ainda que a Previdência Social deveria ser administrada diretamente pelo Estado visto que a forma de organização autárquica revelou-se na prática "uma das maiores fontes de irregularidade e irresponsabilidade havidas no processo da previdência". De fato, as autarquias foram caracterizadas como instrumentos de política partidária e sua autonomia econômico-financeira foram prejudicados pelo não-pagamento das cotizações da União. Finalmente, o CNE propõe que a participação do Estado no sistema de Previdência Social se limite aos

gastos com a administração e à prestação de assistência médica, condenando desta forma o sistema de contribuição tríplice.

Diante da complexidade e disparidade de regras que regiam as diversas instituições de previdência, propunha-se a unificação e/ou uniformização dos sistemas de benefícios, assim como de arrecadação, buscando um aumento de eficiência.

Pelo Decreto-Lei n.º 72, de 1966, verificou-se a unificação dos antigos IAPs em um só órgão, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que constituía o principal sistema de previdência para os trabalhadores urbanos do setor privado e vigorou até 1976. Segundo Malloy (1976), o INPS era "(...) uma instituição gigantesca com um impacto maciço sobre a vida econômica e social do Brasil". De fato, os benefícios do sistema atingiam aproximadamente 78% da população urbana em meados da década de 70. Seu orçamento era equivalente a 38% do orçamento federal.

O financiamento do INPS continuava a basear-se em um sistema de contribuição tripartite, no entanto a União passou a se responsabilizar unicamente pelos custos de administração (cerca de 11% das despesas totais do INPS) e pessoal do instituto. A maioria das cotizações de empregados e empregadores era da ordem de 8% sobre o salário. Porém, a União permanece como uma grande devedora, na medida em que honra seus compromissos somente de forma parcial.

Ademais, a contribuição do governo federal ainda é financiada pelo esquema de taxaço indireta já discutida, implicando os mesmos efeitos anti-sociais verificados no sistema antigo.

Em 1977 foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas). O antigo INPS foi desmembrado em três órgãos: o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), encarregado do setor financeiro, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), responsável pela parte

médico-hospitalar; e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), voltado para os benefícios. A União se responsabilizava somente pelos custos de pessoal e administração das entidades de previdência e assistência social e pelas eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução de suas atividades. Esses compromissos seriam cobertos mediante recursos provenientes da arrecadação de diversas contribuições, conhecidas como “cota de previdência”, sendo complementados com recursos ordinários caso não fossem suficientes. No entanto, a União mais uma vez não cumpriu, na prática, sua responsabilidade legal para o custeio das entidades de Previdência Social. Leite (1981) sublinha em seu livro *A crise da Previdência Social* que “(...) a insuficiência da contribuição da União concorreu significativamente para o déficit do Sinpas em 1980”.

Nesse quadro, com o objetivo de aumentar as receitas relativas à contribuição da União, elevaram-se as alíquotas de contribuição para o chamado “sistema S” (SESI, SESC, SENAI, SENAC); remetendo-se para o Sinpas (sob a forma de contribuição da União) os recursos suplementares assim obtidos. Segundo esse autor, além da dívida da União, as principais causas das dificuldades financeiras do Sinpas no início da década de 80 eram as excessivas despesas com assistência médica, a inexistência de verbas destinadas exclusivamente à assistência social, o que acarretava a utilização indevida de fundos cujos recursos provinham essencialmente das contribuições de Previdência Social; e, finalmente, o excesso no plano de benefícios previdenciários rurais. Deve-se destacar ainda a considerável margem de sonegação das contribuições previdenciárias.

Em 29 de dezembro de 1981, o governo baixou o Decreto-Lei n.º 1.911, cuja principal medida autorizou a emissão de uma série especial de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) até o valor de Cr\$ 180 bilhões com juros de 5% a.a. e 60% da correção monetária. Por meio dessa medida a União quitou integralmente seus débitos para com a

Previdência Social até 31 de dezembro de 1981, que eram da ordem de Cr\$ 170.931 bilhões.

Em 1984, pela primeira vez, a União pagou integralmente os gastos correntes com pessoal e administração, gerando um saldo devedor negativo e uma considerável redução do débito acumulado nesse ano. No entanto, a partir de 1985 a dívida da União retoma uma trajetória de forte crescimento.

Em 1990, foi criado o atual INSS que assumiu as funções de gestor financeiro e de benefícios do sistema.

Na busca do equilíbrio para as contas da Previdência Social, foi decretado em 1993 que o Fundo de Participação dos Municípios para poderia ser usado como meio de amortização das dívidas para com a Seguridade Social e o FGTS. Nesse momento já é dado como muito grave a situação do saldo previdenciário (ver tabela 4).

Tabela 2: Evolução do Saldo Previdenciário - INSS em R\$ bilhões (preços constantes dez/98)

	Arrecadação Líquida	Pagamento de Benef. Previdenciários	Saldo Previdenciário
1988	30,79	17,83	12,959
1989	30,49	19,04	11,450
1990	31,50	19,52	11,981
1991	28,32	20,47	7,850
1992	27,93	22,28	5,657
1993	31,74	29,97	1,772
1994	33,88	33,07	0,809
1995	40,69	41,02	-0,325
1996	44,36	44,48	-0,124
1997	45,89	49,06	-3,177
1998	46,74	53,49	-6,752

Fonte: MPAS/SPS.

A partir de 1995, apresentando déficits crescentes, a Previdência Social começou a ocupar papel de destaque no âmbito das contas públicas brasileiras, com uma participação relevante e acentuada na evolução do

déficit fiscal do país. A percepção de que o ajuste da Previdência é condição indispensável para o equilíbrio fiscal colocou em questão o modelo de Repartição Simples até então vigente.

A pressão exercida em virtude da crise financeira internacional no segundo semestre de 1998 e em janeiro de 1999 ressaltou, ainda mais, a importância do ajuste das contas públicas, entre elas as relativas à Previdência Social.

Capítulo 2

Estrutura e Lei: a influência de cada um na dívida

Em relação à Previdência, o primeiro ponto a ser destacado é o entendimento bastante arraigado na sociedade brasileira de que a aposentadoria, o seguro social, seria uma extensão do Tesouro Nacional. A existência desta idéia se deve ao fato de que o Tesouro Nacional sempre se comprometeu a honrar as aposentadorias e pensões nas ocasiões em que a Previdência Social não possuísse recursos suficientes.

Nunca esteve muito clara para o contribuinte a relação entre seus aportes ao sistema e os benefícios recebidos – a relação entre o que se paga como contribuição e aquilo que se tem direito a receber no futuro. Desta forma, os contribuintes nunca interiorizaram a idéia de que seria necessário efetuar contribuições no valor suficiente para que no futuro pudessem receber seus benefícios previdenciários. A classe média atual, ciente desse premissa e da degeneração da administração estatal, vem centralizando seus benefícios futuros em planos de previdência privada. Estes, além de serem customizados para cada cliente, possuem artifícios que dão a eles um alto nível de segurança como forma de investimento.

A Previdência Social, contudo, deve ser vista em seu sentido correto, ou seja, é necessário criar a cultura do seguro social, através de um processo de conscientização que expanda este entendimento a todos os trabalhadores brasileiros. Podendo assim, criar uma conscientização em prol do seu pagamento correto – muitos trabalhadores de pequenas empresas ou informais preferem não serem registrados e terem sua contribuição retirada na fonte em troca de um adendo salarial mensal; que fique claro que esse é um processo totalmente ilegal e que vem onerando os cofres públicos.

1. A Constituição de 1988

Quanto ao quadro financeiro atual, um dos principais fatores responsável pelo agravamento das contas previdenciárias foi a alterações introduzidas no sistema com a Constituição de 1988. Ao equiparar direitos e ampliar os benefícios sociais, elevaram-se os gastos previdenciários sem contrapartida suficiente de receita, apesar da instituição de novas contribuições, a cargo das empresas - os elevados impostos incidentes sobre a folha de pagamento, por exemplo, levam a uma diminuição do nível de emprego no setor de trabalho formal.

Dentre as modificações realizadas por ela, muitas com interesse social claro e correto, merece destaque à unificação de direitos entre os trabalhadores urbanos e os rurais e a elevação do piso de benefícios dos últimos para um salário-mínimo. Não obstante a justiça da medida – acertada socialmente analisando-se – ela repercutiu negativamente nas finanças do sistema.

Esse ponto torna-se polêmico quando visto sob o enfoque dado pela Loas, para quem o pagamento de benefícios assistenciais constitui uma obrigação do governo; por outro as despesas com benefícios rurais não podem ser consideradas da mesma maneira. Na realidade, a União é unicamente responsável pela cobertura de eventuais déficits da previdência como um todo e não especificamente pela cobertura de discrepâncias entre receitas e despesas de um setor (rural) em particular. Sob essa ótica, as transferências da União excederam suas responsabilidades diretas, não existindo, portanto, débito da União propriamente dito.

Vale ressaltar que a mesma Constituição também teve importantes impactos no regime previdenciário no setor público. Ao criar o Regime Jurídico Único (RJU), trouxe a possibilidade dos antigos filiados ao INSS, e já servidores públicos, migrarem para o RJU. Desta forma, aqueles que

estavam no sistema do Regime Geral puderam com poucos anos de contribuição no RJU aposentar-se com o salário integral. No Regime Geral de Previdência Social, o resultado foi à acumulação de um grande passivo financeiro durante a primeira metade da década de 90.

2. A previdência do setor público

O mais grave problema da Previdência Social em nosso País, hoje, situa-se no setor público. Isso porque o gasto com inativos na União, em relação ao gasto total com pessoal é exorbitante.

Elevou-se, de 1991 a 1994, de 24% para 41%, e hoje se situa no nível de 44%. Isso decorreu exatamente do Regime Jurídico Único. Tomando como base primeira metade da década de 90, entre janeiro de 1992 e dezembro de 1994, a União aposentou 250.727 funcionários que iriam se aposentar pelo Regime Geral de Previdência Social, os quais iriam receber benefícios no máximo pelo teto do INSS – e neste caso foram aposentados pelo valor do último mês de salário. Além disso, o valor destes benefícios tem sido sempre corrigido com os reajustes dos ativos.

Tais situações têm efeitos perversos em múltiplas direções. Primeiro, é preciso que se proclame, porque têm impedido o aumento dos servidores ativos do setor público, não apenas da União, mas também de Estados e municípios. Segundo, criou uma situação bizarra, em que o aposentado, o inativo do setor público, ganha mais que o ativo, porque o ativo paga 11% da contribuição – o que começou em 1993 – mas ao ir para a inatividade deixa de contribuir. Não obstante, o inativo continua ligado ao cargo que ocupava quando na ativa, até mesmo beneficiando-se da transposição do cargo, da reclassificação, e os seus dependentes, que nunca tiveram nenhum vínculo com o setor público, também.

A existência desta discrepância institucional no Brasil é o que faz com que se defenda, a contribuição dos inativos e pensionistas do setor público.

Ou seja, toda a sociedade está sendo sacrificada, está sendo prejudicada com a falta de recursos para a saúde, para a educação, para a segurança pública, para infra-estrutura de estradas, para o saneamento, porque os recursos estão sendo legalmente desviados para pagar essa conta previdenciária que, no consolidado da União, dos Estados e dos municípios, este ano soma 35 bilhões de reais.

Assim, o Governo vai ao mercado captar recursos, enxuga a economia, tira dinheiro que deveria estar sendo emprestado às micro, pequenas, médias e grandes empresas para irrigar a economia e gerar empregos estáveis, para pagar a conta previdenciária do setor público. E com isso também exerce uma pressão altista sobre os juros, impede que os juros caiam na proporção em que todos desejam que aconteça. Esse é o círculo vicioso em que o País está enredado e que precisa ser rompido.

3. A Questão Demográfica

Ao longo dos próximos 35 anos, a proporção da população mundial acima de 60 anos praticamente dobrará, de 9% para 16%. Devido aos rápidos aumentos na expectativa de vida e aos declínios das taxas de fertilidade, as populações estão envelhecendo muito mais rapidamente nos países em desenvolvimento do que ocorreu nos países industriais. À medida que as pessoas jovens em idade de trabalho produtivo se aproximarem da aposentadoria - por volta do ano 2030 -, 80% da população idosa do mundo viverão no que hoje são países em desenvolvimento.

A transição demográfica pela qual a sociedade brasileira vem passando tornou-se uma questão fundamental na busca de soluções para o financiamento da Previdência Social.

Sabe-se que a taxa de fecundidade das mulheres está reduzindo-se, o que representa para a Previdência menos contribuintes ingressando no sistema, conseqüência do menor número de trabalhadores que entrarão no



mercado de trabalho. Considerando-se o sistema de repartição simples adotado no Brasil, esta redução na taxa de fecundidade tem grande impacto na base de financiamento. Outras duas tendências também demográficas que exercem influência nas contas previdenciárias são a redução da mortalidade e aumento da expectativa de sobrevida, que, embora esteja aumentando, ainda é baixa em função das altas taxas de mortalidade infantil apresentadas no Brasil. Em resumo, a taxa de crescimento da população está caindo e a longevidade aumentando, diante do que a Previdência depara-se com novos compromissos frente à sociedade brasileira.

Capítulo 3

Reforma Previdenciária: o Sistema Multi-Pilar como saída para a dívida da União.

O sistema de seguridade social brasileiro é gerenciado pelo governo, onde os trabalhadores pagam benefícios definidos segundo uma fórmula baseada nas rendas e nos anos de serviço é financiado por impostos incidentes sobre a folha de pagamento nos moldes de repartição simples - o que significa que as contribuições efetuadas pelos trabalhadores de hoje são usadas para pagar os benefícios previdenciários daqueles que já estão aposentados. Entretanto, atualmente é amplamente reconhecido o fato de que esse sistema gera muitos problemas, entre os quais:

- elevadas e crescentes alíquotas sobre a folha de pagamento, que podem aumentar o desemprego;
- sonegação e escape para o setor informal, onde é mais baixa a produtividade;
- aposentadoria antecipada, o que reduz a oferta de mão-de-obra experiente;
- má alocação de recursos públicos, medida que as escassas receitas fiscais são usadas para benefícios previdenciários, em vez de educação, saúde ou infra-estrutura;
- perda da oportunidade de se aumentar o nível da poupança de longo prazo; e
- crescimento de uma grande dívida previdenciária pública implícita e oculta, o que introduz um desequilíbrio financeiro no atual sistema.

A fim de evitar esses perigos, o Banco Mundial tem recomendado (e muitos países tem se encaminhado para) um sistema que é parcialmente de contribuições definidas, capitalizado e gerenciado pelo setor privado, em vez de um sistema plenamente público, de repartição simples e benefícios definidos. Especificamente, esses novos sistemas contêm três pilares:

- um pilar obrigatório gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos para fins de redistribuição;
- um pilar obrigatório gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança, e
- um pilar voluntário para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria

O primeiro pilar assemelha-se aos atuais planos previdenciários públicos, porém é menor e centra a atenção na redistribuição - proporcionando uma rede de segurança social para os idosos, principalmente os idosos cuja renda vitalícia tenha sido baixa. A fórmula dos benefícios pode ser uniforme, baseada num exame da situação financeira e dos ativos dos beneficiários como critérios de qualificação, ou oferecer uma garantia mínima de benefício previdenciário. A última alternativa, evidentemente, é mais barata, ao passo que a primeira proporciona co-seguro adicional e redistribuição a trabalhadores de classe média mais baixa.

Devido ao seu limitado alcance e sua ampla base tributária, as alíquotas necessárias para sustentar esse pilar são muito mais baixas do que as que o sistema público atualmente exige na maioria dos países.

O segundo pilar difere drasticamente dos sistemas tradicionais. Ele estabelece um vínculo atuarial entre os benefícios e as contribuições, como em um plano de Contribuição Definida, é plenamente capitalizado e

gerenciado em moldes competitivos pelo setor privado. Em um plano Contribuição Definida a distribuição, em vez dos benefícios, é definida e o benefício previdenciário futuro depende das contribuições acumuladas mais os retornos sobre o investimento.

Em um sistema plenamente capitalizado, os ativos sempre são suficientes para cobrir os passivos futuros. Basicamente, as pessoas precisam poupar para sua aposentadoria e esse pilar trata de suas poupanças. Um terceiro pilar, anuidades voluntárias, oferece renda Previdenciária suplementar àquelas pessoas que desejam maior poder de consumo na aposentadoria.

O segundo pilar é o mais inovador e controvertido dos três, de modo que vale a pena examinar a justificativa subjacente e suas características. Essas justificativas levam em conta as reações comportamentais dos trabalhadores, poupadores e políticos a incentivos apresentados pelos sistemas alternativos de seguridade social. É obrigatório; a justificativa nesse caso é a falta de visão - um número significativo de pessoas pode ser imprevidente, poderão não poupar o suficiente para sua aposentadoria voluntariamente, e, portanto, poderão se tornar um ônus para a sociedade como um todo quando envelhecerem. A contribuição é definida porque o estreito vínculo entre contribuições e benefícios em um plano Contribuição Definida deverá desestimular a sonegação, o escape para o setor informal e outras distorções do mercado de trabalho, uma vez que as pessoas serão menos propensas a considerar sua contribuição como um imposto. E aqueles que de fato sonegarem arcarão com o custo na forma de benefícios menores, em vez de repassarem os custos e, assim, comprometer a viabilidade financeira do plano. Uma vez que o benefício previdenciário é adquirido segundo termos e condições atuarialmente justos, dada à idade e a acumulação do trabalhador, os planos Contribuição Definida têm maior probabilidade de dissuadir a aposentadoria antecipada e de

automaticamente elevar a idade normal de aposentadoria medida que aumenta a longevidade dos trabalhadores - sem uma decisão coletiva que, muitas vezes, é difícil para os políticos tomarem. Deve ser plenamente capitalizado:

Em primeiro lugar, a pré-capitalização deixa os custos claros de antemão, de modo que os países não se verão tentados a fazer hoje promessas que não poderão cumprir amanhã.

Em segundo lugar, isso evita grandes majorações dos impostos sobre a folha de pagamento que são necessários em um sistema de repartição simples medida que as populações envelhecem.

Em terceiro lugar, isso impede grandes transferências intergeracionais indesejadas por parte dos jovens para os trabalhadores mais idosos. Uma vez que um sistema não-capitalizado é colocado em prática, as transferências intergeracionais ocorrem automaticamente em decorrência do processo de envelhecimento e amadurecimento da população, as vezes de maneiras que as pessoas não esperam e de modos que elas não teriam escolhido após uma ampla discussão aberta.

A título de exemplo, as primeiras gerações a serem seguradas (inclusive os seus membros mais ricos) ganham, ao passo que as gerações posteriores (inclusive seus membros mais pobres) perdem - embora não tenham sequer tido a chance de participar da decisão política que produziu esse contrato intergeracional. A capitalização plena elimina tais transferências indesejáveis. Em terceiro lugar, a capitalização pode ser usada para ajudar a consolidar a poupança nacional de longo prazo. Essa poupança pode acentuar a produtividade dos trabalhadores futuros, pode ser embutida em bens de consumo duráveis que proporcionam um fluxo de serviços futuros e pode ser investida no exterior e, em seguida, resgatada para financiar um fluxo de entrada de bens de consumo. Assim, a poupança pode se mostrar um importante ingrediente de uma estratégia de longo



prazo para proporcionar consumo interno adicional quando aumentar a razão de dependência.

Esse novo sistema deve ser gerido pelo setor privado. Esta característica maximiza a probabilidade de os objetivos econômicos - e não os políticos - determinarem a estratégia do investimento, produzindo, assim, a alocação ótima de capital e os mais elevados retornos sobre as poupanças; e, além disso, ajuda os países (principalmente os países de renda média) a desenvolverem seus mercados financeiros. Os dados aqui já expostos evidenciam que as reservas previdenciárias gerenciadas pelo setor público tipicamente obtêm retornos baixos, até mesmo negativos - em grande medida porque os gestores públicos precisam investir em títulos ou empréstimos governamentais estendidos a empresas governamentais de mau desempenho, a taxas de juros nominais baixas que se tornam taxas reais negativas durante períodos inflacionários. O acesso oculto e exclusivo a esses fundos facilita a possibilidade de os governos incorrerem em grandes déficits ou gastarem de modo mais perdulário do que poderiam fazê-lo se tivessem de depender de uma fonte de recursos financeiros que envolvesse mais responsabilização. Os planos previdenciários capitalizados e geridos de modo competitivo, por contraste, têm maior probabilidade de serem investidos em uma mescla de títulos públicos e corporativos, ações e imóveis, auferindo, assim, uma taxa de retorno mais elevada. Os fundos de pensões e aposentadorias privados podem desfrutar dos benefícios da diversificação do investimento, inclusive diversificação internacional, o que lhes permite aumentar seu rendimento e reduzir seu risco mediante a proteção contra a inflação e outros riscos específicos do país. Eles desenvolvem eleitorados que os ajudam a resistir à manipulação política. Também estimulam o desenvolvimento do mercado financeiro mediante a criação de uma demanda por novos instrumentos e instituições financeiros.

Todos os três pilares constituem co-seguros contra os muitos riscos que os idosos enfrentam, em particular, contra o risco generalizado oriundo da incerteza quanto à economia ou à política no futuro - tal como o colapso do governo ou do mercado, mudanças dos preços relativos do trabalho e do capital, a deterioração da posição de um país específico - mediante a diversificação em diversos tipos de gestão (pública e privada), fontes de financiamento (da mão-de-obra e do capital) e estratégias de investimento (ações e títulos, tanto nacionais quanto internacionais). A diversificação do risco é particularmente importante dados os longos períodos envolvidos e a grande incerteza que isto traz.

Como financiar o processo de transição

Tendo o Brasil uma grande dívida Previdenciária, adotar um sistema Multi-Pilar que inclui um componente capitalizado faz com que parte da contribuição seja, geralmente, transferida para as contas individuais. Isto cria uma defasagem de financiamento entre as receitas do sistema de repartições simples remanescentes e os gastos necessários para cobrir a Dívida Previdenciária Implícita. Faz-se necessário encontrar alguma outra fonte de receita para suprir essa defasagem.

O Brasil pode financiar a transição basicamente, empregando três tipos de métodos: reduzir o valor da Dívida Previdenciária Implícita e financiar a defasagem, encontrar fontes de receita alternativas para quitá-la e, por fim, recorrer aos poderes gerais de tomada de empréstimo e tributação do Tesouro.

Seguindo o processo indicado pelo Banco Mundial, abaixo temos sucintamente os passos que devem ser tomados para tal ajuste/reforma:

- Antes de efetuar a transição, reformar o sistema antigo mediante “enxugamento” dos benefícios, elevação da idade de aposentadoria e aplicação de penalidades para a aposentadoria antecipada, maior rigor quanto aos critérios de qualificação para benefícios por invalidez e mudança do método para indexação dos preços, de modo que a dívida em circulação, quer implícita ou explícita, seja menor.
- Emitir um título de reconhecimento ou promessa de um benefício compensatório para cada trabalhador que se transferir para o novo sistema que reconheça o valor do benefício que ele acumulou até então. Essa medida posterga o dia em que o dinheiro será efetivamente necessário, uma vez que o título de reconhecimento só pode ser descontado quando o trabalhador se aposentar e o benefício compensatório é pago gradualmente ao longo de todo o período de aposentadoria do trabalhador. Além de prorrogar o período de pagamento, a emissão do título de reconhecimento proporciona outra oportunidade de se reduzir à dívida. Uma vez que se trata de um documento legalmente vinculante, ele dá ao trabalhador uma maior certeza de que a dívida Previdenciária, mais cedo ou mais tarde, será paga e, em troca pela redução da incerteza, o governo pode reduzir o valor nominal do título ou da taxa de juros sobre ele incidente.
- Manter alguns trabalhadores, e suas contribuições, no sistema antigo. Isto pode ser efetuado excluindo-se alguns trabalhadores, tais como os militares ou os policiais, do novo sistema, ou dando a todos os trabalhadores uma opção, porém tornando o novo sistema atraente principalmente aos jovens trabalhadores. Uma vez que os trabalhadores que permanecem no sistema antigo continuam a contribuir para ele, isso reduz a defasagem de financiamento.

- Construir um superávit primário preexistente no Tesouro Geral que possa ser usado para pagar parte da dívida Previdenciária.
- Se empresas públicas estiverem sendo privatizadas, usar parte dos produtos da privatização para pagar a dívida Previdenciária - um cancelamento de ativos de longo prazo contra passivos de longo prazo. Uma dívida Previdenciária não-financiada gera incerteza, o que, por sua vez, reduz o valor de mercado das empresas no processo de privatização, de modo que pagar a dívida Previdenciária poderá viabilizar um preço mais elevado quando da privatização das empresas.
- Reduzir a sonegação e aumentar a cobertura, aumentando, assim, as receitas do sistema.
- Emitir títulos de dívida do Tesouro para cobrir a defasagem de recursos financeiros remanescente no curto prazo. Uma condição importante é que os fundos de pensão e aposentadoria não devem ser obrigados a adquirir títulos públicos; as vendas dos títulos devem ser abertas, transparentes e devem pagar a taxa de juros do mercado.
- Em última instância, pagar a dívida mediante tributação, ou, do contrário, o objetivo de aumentar a poupança nacional não seria alcançado (a poupança privada adicional será neutralizada pela despoupança pública adicional se a dívida implícita simplesmente for mudada para dívida explícita contínua). O pagamento da dívida mediante receitas fiscais pode ser distribuído por um longo período de tempo, porém quanto mais longo o período de pagamento, tanto mais lentamente o país poderá

obter os benefícios do aumento da poupança nacional para fins de investimento produtivo.

Apêndice

1. Evolução Histórica da Previdência Social *

A Previdência Social brasileira já passou por várias mudanças conceituais e estruturais, envolvendo o grau de cobertura, o elenco de benefícios oferecidos e a forma de financiamento do sistema. Uma análise de cada fase histórica da Previdência Social permite verificar os progressos alcançados ao longo de sua existência.

1888

O Decreto nº 9.912-A, de 26/03, regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria.

A Lei nº 3.397, de 24/11, criou uma Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

1889

O Decreto nº 10.269, de 20/07, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.

1890

O Decreto nº 221, de 26/02, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários do Estado (Decreto nº 565, de 12/07).

O Decreto nº 942-A, de 31/10, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.

1892

A Lei nº 217, de 29/11, instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.

1894

Projeto de lei do Deputado Medeiros e Albuquerque visava instituir um seguro de acidente do trabalho. No mesmo sentido foram os projetos dos Deputados Gracho Cardoso e Latino Arantes (1908), Adolfo Gordo (1915) e Prudente de Moraes Filho.

1911

O Decreto nº 9.284, de 30/12, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

1912

O Decreto nº 9.517, de 17/04, criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

1919

A Lei nº 3.724, de 15/01, tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.

1923

O Decreto nº 4.682, de 24/01, na verdade a conhecida Lei Elói Chaves (o autor do projeto respectivo), determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa

ferroviária. É considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita.

O Decreto nº 16.037, de 30/04, criou o Conselho Nacional do Trabalho, com atribuições, inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social.

1926

A Lei nº 5.109, de 20/12, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos portuários e marítimos.

1928

A Lei nº 5.485, de 30/06, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos.

1930

O Decreto nº 19.433, de 26/11, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma de suas atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões.

O Decreto nº 19.497, de 17/12, determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.

1931

O Decreto nº 20.465, de 01/10, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1932

Os trabalhadores nas empresas de mineração foram incluídos no regime da Lei Elói Chaves.

1933

O Decreto nº 22.872, de 29/06, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado "a primeira instituição brasileira de Previdência Social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa".

1934

A Portaria nº 32, de 19/05, do Conselho Nacional do Trabalho, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários.

Os trabalhadores nas empresas de transportes aéreos foram incluídos no regime da Lei Elói Chaves.

O Decreto nº 24.272, de 21/05, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.

O Decreto nº 24.274, de 21/05, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

O Decreto nº 24.275, de 21/05, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto nº 24.615, de 09/07, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

O Decreto nº 24.637, de 10/07, modificou a legislação de acidentes do trabalho.

1936

A Lei nº 367, de 31/12, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

1938

O Decreto-Lei nº 288, de 23/02, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

O Decreto-Lei nº 651, de 26/08, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

1939

O Decreto-Lei nº 1.142, de 09/03, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

O Decreto-Lei nº 1.355, de 19/06, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto-Lei nº 1.469, de 01/08, criou o Serviço Central de Alimentação, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social.

1940

O Decreto-Lei nº 2.122, de 09/04, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa.

O Decreto-Lei nº 2.478, de 05/08, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.

1943

O Decreto-Lei nº 5.452, de 01/04, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.

1944

A Portaria nº 58, de 22/09, criou o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência, como comunidade de serviços da Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 7.036, de 10/11, reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho.

1945

O Decreto nº 7.526, de 07/05, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil.

O Decreto-Lei nº 7.720, de 09/07, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva.

O Decreto-Lei nº 7.835, de 06/08, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo.

1946

O Decreto-Lei nº 8.738, de 19/01, criou o Conselho Superior da Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.742, de 19/01, criou o Departamento Nacional de Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.769, de 21/01, expediu normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução de seus fins.

1949

O Decreto nº 26.778, de 14/06, regulamentou a Lei nº 593, de 24/12, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1950

O Decreto nº 35.448, de 01/05, expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1953

O Decreto nº 32.667, de 01/05, aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou a filiação dos profissionais liberais como segurados autônomos.

O Decreto nº 34.586, de 12/11, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.

1960

A Lei nº 3.807, de 26/08, criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

O Decreto nº 48.959-A, de 10/09, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 3.841, de 15/12, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista.

1963

A Lei nº 4.214, de 02/03, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

A Resolução nº 1.500, de 27/12, do Departamento Nacional de Previdência Social, aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1966

O Decreto-Lei nº 66, de 21/11, modificou dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social relativos às prestações e ao custeio.

O Decreto-Lei nº 72, de 21/11, reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

1967

A Lei nº 5.316, de 14/09, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social.

O Decreto nº 61.784, de 28/11, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1968

O Decreto-Lei nº 367, de 19/12, dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das autarquias.

1969

O Decreto-Lei nº 564, de 01/05, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico.

O Decreto-Lei nº 704, de 24/07, ampliou o plano básico de Previdência Social Rural.

O Decreto-Lei nº 710, de 28/07, e o Decreto-Lei nº 795, de 27/08, alteraram a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 65.106, de 06/09, aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural.

1971

A Lei Complementar nº 11, de 25/05, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRO-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social rural.

1972

O Decreto nº 69.919, de 11/01, regulamentou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRO-RURAL.

A Lei nº 5.859, de 11/12, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.

1973

A Lei nº 5.890, de 08/06, alterou a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 72.771, de 06/09, aprovou o Regulamento do Regime de Previdência Social, em substituição ao Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 5.939, de 19/11, instituiu o salário-de-benefício do jogador de futebol profissional.

1974

A Lei nº 6.036, de 01/05, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

A Lei nº 6.125, de 04/11, autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV.

A Lei nº 6.179, de 11/12, instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.

A Lei nº 6.195, de 19/12, estendeu a cobertura especial dos acidentes do trabalho ao trabalhador rural.

1975

O Decreto nº 75.208, de 10/01, estendeu os benefícios do PRO-RURAL aos garimpeiros.

A Lei nº 6.226, de 14/07, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço público federal e de atividade privada.

A Lei nº 6.243, de 24/09, determinou, entre outros pontos, a elaboração da Consolidação das Leis da Previdência Social.

A Lei nº 6.260, de 06/11, instituiu para os empregadores rurais e seus dependentes benefícios e serviços previdenciários.

1976

O Decreto nº 77.077, de 24/01, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social.

O Decreto nº 77.514, de 29/04, regulamentou a lei que instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregadores rurais e seus dependentes.

A Lei nº 6.367, de 19/10, ampliou a cobertura previdenciária de acidente do trabalho.

O Decreto nº 79.037, de 24/12, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1977

A Lei nº 6.430, de 07/07, extinguiu o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários.

A Lei nº 6.435, de 15/07, dispôs sobre previdência, privada aberta e fechada (complementar).

A Lei nº 6.439, de 01/09, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

1978

O Decreto nº 81.240, de 15/01, regulamentou a Lei nº 6.435/77, na parte referente à previdência complementar.

1979

O Decreto nº 83.080, de 24/01, aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 83.081, de 24/01, aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

O Decreto nº 83.266, de 12/03, aprovou o Regulamento da Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial da Previdência Social.

1980

A Lei nº 6.887, de 10/12, alterou a legislação de Previdência Social.

1981

O Decreto-Lei nº 1.910, de 29/12, dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.

1982

O Decreto nº 87.374, de 08/07, alterou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

1984

O Decreto nº 89.312, de 23/01, aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social.

1985

O Decreto nº 90.817, de 17/01, alterou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

1986

O Decreto-Lei nº 2.283, de 27/02, instituiu o seguro-desemprego e o Decreto-Lei nº 2.284, de 10/03, o manteve.

O Decreto nº 92.700, de 21/05, instituiu a função de Ouvidor na Previdência Social.

1988

A Nova Constituição Federal determinou algumas alterações no Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, as quais só foram regulamentadas em 1991.

1990

A Lei nº 8.029, de 12/04, extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 99.350, de 27/06, criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS.

1991

A Lei nº 8.212, de 24/07, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu Plano de Custeio.

A Lei nº 8.213, de 24/07, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 357, de 07/12, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

1992

O Decreto nº 611, de 21/07, deu nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 612, de 21/07, deu nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

A Lei nº 8.540, de 22/12, dispôs sobre a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social.

1993

A Lei nº 8.619, de 05/01, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91, sobre a composição do Conselho Nacional da Seguridade Social.

A Lei nº 8.620, de 05/01, alterou as Leis nº 8.212 e 8.213/91 e deu outras providências.

A Lei nº 8.629, de 05/01, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91 referentes especialmente a contribuições para a Seguridade Social.

O Decreto nº 738, de 28/01, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social e regulamentou a Lei nº 8.620/93.

O Decreto nº 752, de 16/02, dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade Filantrópica.

O Decreto nº 789, de 31/03, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social e regulamentou a Lei nº 8.540/92.

A Lei nº 8.641, de 31/03, estabeleceu normas sobre a contribuição dos clubes de futebol e o parcelamento de débitos.

A Lei nº 8.647, de 13/04, dispôs sobre a vinculação do servidor público civil ocupante de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

O Decreto nº 854, de 02/07, alterou o artigo 130 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 894, de 16/08, dispôs sobre a dedução de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para amortização das dívidas para com a Seguridade Social e o FGTS.

A Lei nº 8.742, de 07/09, dispôs sobre a organização da Assistência Social e deu outras providências.

O Decreto nº 935, de 22/09, alterou dispositivos do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social e do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

O Decreto nº 944, de 30/09, alterou dispositivos do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

O Decreto nº 982, de 12/11, dispôs sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos,

relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições.

O Decreto nº 984, de 12/11, suspendeu o pagamento de subvenções sociais e determinou o recadastramento no CNSS de entidades de fins filantrópicos.

O Decreto nº 994, de 25/11, dispôs sobre a arrecadação e distribuição do salário-educação.

1994

O Decreto nº 1.038, de 07/01, deu nova redação ao Decreto nº 752/93, que dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.

O Decreto nº 1.097, de 23/03, determinou providências relativas às entidades de fins filantrópicos.

A Lei nº 8.861, de 25/03, dispôs sobre a licença por maternidade.

A Lei nº 8.864, de 28/03, estabeleceu tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

A Lei nº 8.870, de 15/04, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Lei nº 8.900, de 30/06, dispôs sobre o seguro-desemprego.

A Lei nº 8.902, de 30/06, prorrogou os prazos previstos no artigo 17 da Lei nº 8.620/93 e no artigo 69 da Lei nº 8.212/91.

O Decreto nº 1.197, de 14/07, regulamentou dispositivos das Leis nº 8.861, de 25/03, e 8.870, de 15/04, que alteraram dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Lei nº 8.935, de 18/11, vinculou os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares à Previdência Social, de âmbito federal,

assegurando a contagem recíproca de tempo de serviço e sistemas diversos.

O Decreto nº 1.317, de 29/11, estabeleceu que a fiscalização das entidades fechadas de previdência privada seja exercida pelos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do INSS.

O Decreto nº 1.330, de 08/12, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no artigo 20 da Lei nº 8.742/93.

1995

A Lei nº 8.981, de 20/01, instituiu o Real.

O Decreto nº 1.457, de 17/04, promulgou o Acordo de Seguridade Social entre Brasil e Portugal.

A Lei nº 9.032, de 28/04, dispôs sobre o valor do salário mínimo e alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91, principalmente no tocante a acidentes do trabalho e aposentadoria especial.

O Decreto nº 1.514, de 05/06, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

A Lei nº 9.063, de 20/06, alterou as Leis nº 8.212/91 e 8.861/94, no tocante a contribuições rurais.

O Decreto nº 1.689, de 07/11, promulgou o Convênio de Seguridade Social entre o Brasil e a Espanha.

A Lei nº 9.129, de 20/11, modificou normas relativas ao custeio e aos benefícios da Previdência Social, autorizando o parcelamento das contribuições previdenciárias dos empregados em geral.

O Decreto nº 1.744, de 18/12, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência ou idosa e extinguiu o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e a renda mensal vitalícia.

1996

A Lei Complementar nº 84, de 18/01, instituiu outras fontes de custeio para manutenção da Seguridade Social.

A Medida Provisória nº 1.523-2, de 12/12, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Medida Provisória nº 1.463-8, de 19/12, alterou para 20% a contribuição dos segurados empresários, facultativos, autônomos ou a eles equiparados, que se encontrem contribuindo nas três primeiras classes.

A Lei nº 9.422, de 24/12, dispôs sobre a concessão de pensão especial aos dependentes das vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças Renais, com sede na cidade de Caruaru/ PE.

A Lei nº 9.425, de 24/12, dispôs sobre a concessão de pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia/GO.

1997

O Decreto nº 2.172/97 aprovou o novo Regulamento dos Benefícios da Previdência Social (5 de março de 1997).

O Decreto nº 2.173/97 aprovou o novo Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social (5 de março de 1997).

1998

O Decreto nº 9.732/98 alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91 e da Lei nº 9.317, de 05/12/96.

A Emenda Constitucional nº 20 de 15/12/98 modificou o sistema de Previdência Social e estabeleceu normas de transição.

1999

A Lei nº 9.783/99 Dispôs sobre a contribuição para o custeio da Previdência Social dos servidores públicos, ativos e inativos e dos pensionistas dos três Poderes da União.

A Emenda Constitucional nº 21/99 Prorrogou, alterando a alíquota, a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF.

O Decreto nº 3.039/99 Alterou os artigos 30 a 33 do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, aprovado pelo Decreto nº 2.173, de 05/03/97.

O Decreto nº 3.048/99 Aprovou o Regulamento da Previdência Social.

O Decreto nº 3.142/99 Regulamentou a contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, § 5º, da Constituição, no art. 15 da Lei nº 9.424, de 24/12/96 e na Lei nº 9.766, de 18/12/98.

A Lei nº 9.876/99 Dispôs sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual o cálculo do benefício e alterou dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91.

O Decreto nº 3.265/99 Alterou o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

2000

O Decreto nº 3.431 Regulamentou a execução do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS.

O Decreto nº 3.469 Dispôs sobre a contratação de operações de crédito ao amparo do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, de que tratam os Decretos nº 2.936, de 11/01/99; nº 3.263, de 25/11/99; e, nº 3.399, de 31/03/2000.

A Lei nº 9.983 Alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7/12/40 – Código Penal (apropriação indébita previdenciária e sonegação de contribuição previdenciária).

O Decreto nº 3.641 Dispôs sobre a contratação de operações de crédito ao amparo do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, de que tratam os Decretos nºs 2.936, de 11/01/99; 3.263, de 25/11/99 e 3.469, de 18/05/2000.

O Decreto nº 3.668 Alterou o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

A Lei nº 10.147 Dispôs sobre a incidência da contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, nas operações de venda dos produtos que especifica.

A Lei nº 10.170 Acrescentou parágrafos ao art. 22 da Lei nº 8.212, de 24/07/91, dispensando as instituições religiosas do recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre o valor pago aos ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa.

*** Texto totalmente extraído do site www.mpas.gov.br**

2. O Novo Sistema de Atendimento da Previdência Social

Dentro desse contexto de desajuste e necessidade de reformulação de toda estrutura da Previdência Social, o governo vem com um projeto de atualização no processo de comunicação da entidade com seu público alvo. Torna-se uma forma de otimizar o serviço prestado, assim como evitar fraudes e manter um melhor gerenciamento de todas informações que tramitam.

PrevFone: call center que atende a 600 mil segurados por mês em média. Através dele, atualmente, faz-se a inscrição do contribuinte individual por telefone. Versátil, permite que aquele que tenha já o número do PIS ou do Pasep, e tenha eventualmente passado pelo mercado de trabalho, possa usar esse número, preencher uma guia da Previdência Social e já fazer seu recolhimento, estando automaticamente filiado à Previdência Social.

PrevNet: uma *home page* voltada à prestação de serviços, onde não só é possível fazer estimativas de aplicação do fator previdenciário à situação específica de cada assegurado, como se concede também certidão negativa de débito junto à Previdência, fazendo com que hoje não seja mais necessário que as empresas movimentem-se até as agências da Previdência Social para adquirirem tal documento. Do mesmo modo, os órgãos públicos, as entidades, as empresas que fazem licitações podem consultar pela Internet e verificar a veracidade ou não das certidões que estão recebendo.

PrevFácil: terminais de auto-atendimento. Estes estão sendo distribuídos em sindicatos, associações de aposentados e pensionistas. Deste modo, a realização de convênios com empresas, prefeituras e outras entidades é fundamental. O próprio Exército permitiu um convênio onde suas instalações, na Região Amazônica, possam funcionar também como agências da Previdência Social. Por fim, acaba de ser criado o PrevMóvel,

uma agência móvel de atendimento, a qual prestará todos os serviços que uma agência fixa presta aos segurados da Previdência Social.

Conclusão

Ao longo desta monografia procurou-se construir um panorama da questão do déficit da União para com o sistema de Previdência Social. Pode-se notar que, até meados da década de 60, o não-pagamento da contribuição estatal constituiu fator determinante das dificuldades financeiras que os institutos atravessaram, pois dificultou a capitalização das reservas necessárias ao equilíbrio atuarial.

Com a unificação das autarquias e a transformação do sistema de financiamento da Previdência Social, o problema do débito da União não foi eliminado, no entanto seus impactos sobre as finanças previdenciárias modificaram-se substancialmente. O financiamento de longo prazo do sistema não se baseava mais nos investimentos de reservas acumuladas. A insuficiente contribuição estatal não impossibilitava equilíbrio financeiro-atuarial, mas sim uma possível expansão do plano de benefícios. Deve-se destacar a diminuição do crescimento da dívida acumulada em termos reais (ou seja, em valores constantes) verificada.

O período 1982/91 é marcado por um crescimento significativo do débito, apesar da redução das responsabilidades (contribuições obrigatórias) da União e da quitação do saldo acumulado até 1981.

Com a entrada em vigor da nova lei de custeio, a definição de um critério consensual de mensuração da dívida da União se tornou extremamente difícil. No entanto, visto que o sistema previdenciário, no momento atual, gasta com benefícios mais do que arrecada, o Tesouro acaba por transferir os recursos necessários ao equilíbrio financeiro. Tal fato esvazia os efeitos reais de um suposto “débito” do governo federal no que se refere ao funcionamento da Previdência Social. Por outro lado, ainda que se considere a existência de tal débito, o ônus do pagamento do déficit

previdenciário recairia sobre o contribuinte, não mais sob a forma de contribuições previdenciárias, mas sob a forma de impostos.

É esse último ponto o mais contrastante com a situação atual da previdência no Brasil. O crescimento da força de trabalho informal diminui a arrecadação de dividendos para a manutenção dos benefícios já pagos; e a busca de uma maior segurança para tem levado a classe média a buscar planos de Previdência Privada que possibilitem maiores rendimentos no futuro. Conclui-se que uma parcela usufrui sem contribuir, enquanto o restante tem uma maior carga para manter tais benefícios e ainda é debitado por almejar uma melhor situação.

BIBLIOGRAFIA

ANFIP. Por uma seguridade social sustentável. *Revista da Anfip*, Brasília, n. 57, mar./maio 1998.

ASSIS, A. O. A involução da Previdência Social no Brasil. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, n. 70, ago. 1959.

- BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento,
- Effects of social security on lifetime income distribution in Brazil, 1995.
 - Brazil - Social insurance and private pensions, 1995
 - Reforming social security: lessons from international experience and Priorities for Brazil, 1997.
 - Brasil: Questões críticas da previdência social, 2001.

COHN, A. *Previdência Social e processo político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1981.

CNE—Conselho Nacional de Economia. Reforma da Previdência Social. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, n. 48, nov./dez. 1957.

IÓRIO, O. Situação econômico-financeira da Previdência Social. No Brasil, em geral, e a do IAPI em particular. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, 1958.

_____. Evolução e problemas do seguro social no Brasil. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, n. 81, jun. 1961.

_____. O sistema brasileiro de Previdência Social. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, n. 87, jun. 1962.

FISCHLOWITZ, E. *Problemas cruciais da Previdência Social brasileira em 1964*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *A Previdência Social no Brasil e no estrangeiro*. Rio de Janeiro, 1950.

LEITE, C. B. *A proteção social no Brasil*. São Paulo: LTR, 1972.

_____. *A crise da Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

LEITE, C. B., VELLOSO, L. P. *Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MADEIRA, J. L. A quota da União no IAPI. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, nº1, 1948.

MALLOY, J. Política de bem-estar social no Brasil: histórico, conceitos, problemas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, abr. 1976.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL.
www.mpas.gov.br

NAJBERG, S. e Ikeda, M. (1999). *Previdência no Brasil: desafios e limites*. In: A Economia Brasileira nos Anos 90, Giambiagi, F. e Moreira M. (organizadores). Rio de Janeiro: BNDES, p. 261-290.

ORN, W. (1999). *A Previdência Social em fase de transição*. In: A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento, João Paulo dos Reis Velloso (organizador). Rio de Janeiro: Editora José Olympio, p 423-453.

VISCONTI, A. A. *A Previdência Social e sua participação na construção de Brasília*. Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1966.