



1290000432



IE

TCC/UNICAMP R265p

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
Instituto de Economia
CE-851 – Monografia II
Profa. Sônia Tomazini

Aluno: Ernesto Johannes Kokke do Rêgo
RA-950554



Previdência Social: Políticas de Financiamento e
Distribuição dos Recursos

2001

Aos Meus Pais,

À Família,

Aos Amigos,

À UNICAMP

Obrigado

ABSTRACT

The main goal of this work is to study the actual difficulties faced by the Brazilian social security system to get the main obligations of the social security system. The study tries to show the causes and mistakes that lead to the actual difficulties. Besides showing possible change proposals in discussion now.

At first the study does a short presentation of general concepts that guide social security systems. At second are pointed the difficulties in general countries and we get an overview of how these challenges are faced.

The third part of work is dedicated to describe and analyse the national scene.

At last this text gathers the main proposals and discussions about the changes to be faced by the Brazilian social security system.

RESUMO

A hipótese central do trabalho é o estudo das atuais dificuldades enfrentadas pela previdência brasileira em cumprir as obrigações de um sistema de seguridade social. O estudo procura apontar causas e erros que conduziram às dificuldades presentes além de apresentar as possíveis propostas de reforma em discussão atualmente.

Iniciamos o estudo com uma breve apresentação de conceitos gerais e parâmetros que guiam os sistemas previdenciários. Em seguida são apontadas as dificuldades enfrentadas em diversos países e temos uma visão geral de como tais desafios estão sendo enfrentados.

A terceira parte do trabalho é dedicada à descrição e análise do cenário nacional.

Finalmente, a última parte deste texto reúne as principais propostas e discussões a respeito das mudanças a serem enfrentadas pelo sistema previdenciário brasileiro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1 CENÁRIOS

1.1 - UNIVERSALIDADE, SOLIDARIEDADE E DISTRIBUIÇÃO

1.2 - ACOMPANHAMENTO CONSTANTE

1.3 - INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA

CAPÍTULO 2 MODELOS DE FINANCIAMENTO

2.1 - REPARTIÇÃO

2.2 - CAPITALIZAÇÃO

2.3 - MANUTENÇÃO X TRANSIÇÃO

CAPÍTULO 3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

3.1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

3.2 - A CARTA DE 1998 E A AMPLIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS

3.3 - DIFERENTES REGIMES

3.4 - INSS

3.5 - A SOLIDARIEDADE INVERTIDA

CAPÍTULO 4 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

4.1 - RAZÕES E PROPOSTAS PARA REFORMA

4.2 - PONTOS POLÊMICOS

4.3 - CONCLUSÕES

Por muito tempo os diferentes governos buscaram solucionar apenas seus problemas econômicos, deixando em segundo plano os princípios, as estruturas legais, administrativas, financeiras e atuariais dos sistemas previdenciários sob sua responsabilidade.

Tecnicamente construídos ou não, os sistemas previdenciários são sensíveis às decisões e aos cenários em que se formam. Daí a necessidade de acompanhamento permanente.

O sistema vigente não resiste a um cuidadoso cálculo atuarial. Há déficits estruturais, crescentes ao longo do tempo que representam um pesado ônus, já conhecido e que está sendo transferido para as próximas gerações. O sistema atual não tem equilíbrio financeiro e atuarial colocando em cheque a segurança daqueles que estão aposentados e dos que hoje contribuem e que esperam usufruir seus benefícios no futuro. O chamado "contrato de gerações" ,é um contrato que - na ausência de reformas - não poderá ser cumprido se mantidas as expectativas de direito hoje existentes.

INTRODUÇÃO

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

Em regra previdência está relacionada a seguro. Trata-se de um programa de pagamentos prestados ao indivíduo ou a seus dependentes a título de compensação por perda da capacidade de trabalho, seja por doença, invalidez, morte (caso em que os benefícios se destinam aos dependentes) ou por idade avançada. A garantia dos benefícios vem proporcional às contribuições.

Os países de todo o mundo adotam hoje legislações previdenciárias que apareceram, pela primeira vez, na Alemanha. Os méritos desta iniciativa são atribuídos ao Chanceler alemão Otto Von Bismarck. Em 1883, o Parlamento daquele país aprovou a Lei do Seguro-Doença, em 1884, a Lei do Seguro de Acidentes e, em 1889, a Lei do Seguro de

Invalidez e Velhice. A partir daí, progressivamente, a experiência foi se estendendo para outros países.

Ao longo de mais de um século, desde o modelo pioneiro proposto na Alemanha, têm sido definidos doutrinas, princípios e fundamentos que permitiram a construção de bons sistemas previdenciários.

Entretanto, nem todos os países, inclusive o Brasil, observaram tais conceitos. Na maior parte dos casos em que a abordagem técnica não prevaleceu, esta foi vítima de sucessivas interferências motivadas por objetivos conflitantes. São exemplos desta intervenção: práticas paternalistas; a tradicional adoção da cultura do imediatismo; ingerência política, com administração não-profissional; confusão conceitual entre previdência e assistência social; introdução de novos benefícios sem a indispensável fonte de custeio de longo prazo e adiamento dos ajustes necessários; ausência de corpo técnico qualificado, de investimento permanente em tecnologia de informações; e de estudos sistemáticos que dimensionem e possibilitem o controle das receitas e das despesas, reduzindo as fraudes e os desperdícios, e que acompanhem o desempenho e projetem as tendências.

Em outras palavras, houve negligência em definir quem iria pagar a conta e quanto ela custa hoje e custará no futuro.

As distorções acima apresentadas estão aliadas à instabilidade política, à informalidade estrutural da economia e a processos inflacionários históricos. Tais fatores contribuíram para a construção de sistemas de previdência alheios às regras de seguro social.

CAPÍTULO 1 - CENÁRIOS

1.1 - UNIVERSALIDADE, SOLIDARIEDADE E DISTRIBUIÇÃO

1.2 - ACOMPANHAMENTO CONSTANTE

1.3 - INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA

1.1 - UNIVERSALIDADE, SOLIDARIEDADE E DISTRIBUIÇÃO

O sistema previdenciário tem por objetivo proteger o trabalhador contra os riscos inerentes à atividade produtiva. Se por ventura um acidente ou doença impedir o trabalhador, mesmo que temporariamente, de exercer sua atividade, é preciso que existam mecanismos que assegurem a sua sobrevivência e a de seus dependentes. Se a incapacidade para o trabalho é permanentemente o cidadão precisa de uma renda que lhe permita sobreviver. Necessita ainda em caso de morte, que seus dependentes recebam amparo. Para tanto, o sistema previdenciário prevê os benefícios em caso de acidentes, inclusive de trabalho, de invalidez e de pensão por morte. Prevê ainda a aposentadoria, que o trabalhador terá direito ao final de sua vida de trabalho.

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

A consolidação de um sistema como o previdenciário, requer uma enorme massa de recursos e de obrigações. Sua sobrevivência depende da contribuição de cada participante com uma parcela de sua renda, ao longo de sua vida ativa. O financiamento do sistema baseia-se, portanto, no caráter contributivo do vínculo dos segurados.

Ao mesmo tempo, a contribuição precisa ser estabelecida de acordo com a capacidade de cada indivíduo, e a retribuição deve ser proporcional a essa mesma contribuição. Esse é o princípio da equidade.

Se um cidadão recebe uma aposentadoria sem ter contribuído para tanto, o sistema como um todo estará pagando a conta de seu benefício, pois os recursos terão que ser retirados de outros contribuintes. Quando isso ocorre, salvo exceções, determinadas pessoas ou grupos estarão usufruindo vantagens para as quais não contribuíram devidamente.

É esperado que alguma distribuição de renda ocorra dentro do sistema. Mas essa distribuição precisa estar na direção correta, com as regras do sistema beneficiando aquelas pessoas de menor poder aquisitivo. Essa solidariedade com os menos favorecidos é uma regra que fortalece a coesão social. Contudo, é um erro identificar o sistema previdenciário essencialmente como um mecanismo de redução das disparidades sociais.

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

O sentido de justiça, que deve imperar em sistemas como estes, impõe a uniformidade das regras, de maneira que os benefícios sejam semelhantes para todos os participantes. Não é aceitável, sob nenhum ponto de vista, que as regras diferenciem categorias profissionais ou que privilegiem

alguns cidadãos em detrimento de outros, sem razões que sejam do conhecimento da sociedade e por ela aceitas.

1.2 - ACOMPANHAMENTO CONSTANTE

Por definição, sistemas previdenciários dependem de variáveis de difícil previsão. Acompanhar a dinâmica dos sistemas previdenciários tornou-se um procedimento normal em quase todos os países.

Sua necessidade vem da dinâmica demográfica, das alterações do mercado de trabalho e da renda, além de ajustes e correções necessárias às imperfeições do próprio sistema. É preciso verificar se as perspectivas dos sistemas são satisfatórias, principalmente em relação ao equilíbrio futuro e as possibilidades dos trabalhadores e dos setores de produção pagarem essa conta.

As perspectivas são formadas a partir de fatores relacionados com o nível da atividade econômica, com transformações de natureza demográfica, ou com as transformações a que o mercado de trabalho está sujeito ao longo do tempo. É difícil avaliar, com exatidão, a duração dos benefícios concedidos ou se, com todas as mudanças populacionais e de mercado de trabalho em curso, a forma de financiamento será suficiente para cobrir os benefícios mantidos.

As avaliações periódicas possibilitam obter projeções demográficas, de emprego e de renda por um longo período. O trabalho consiste em identificar tendências e analisar o impacto financeiro de cada uma das regras vigentes no sistema, a fim de se estabelecer um esquema de financiamento adequado e estável. São estas avaliações que estabelecem os

parâmetros para as propostas de adaptação do sistema às novas realidades.

Exemplo de adaptação a novos cenários são as mudanças na legislação previdenciária de muitos países motivada pela crescente participação feminina no mercado de trabalho. Trouxe como resultado a extensão aos homens dos mesmos direitos à proteção em caso de morte da companheira e o estabelecimento de critérios de qualificação das novas relações de dependência criadas pelo atual contexto social.

Outro exemplo de fator demográfico é o aumento da população idosa sem o correspondente crescimento da base da pirâmide populacional, conseqüência da queda de natalidade. Enquanto na Europa essas alterações ocorreram ao longo de um século, no Brasil e em outros países da América do Sul, elas vêm ocorrendo nos últimos 30 anos (tabela 1).

TABELA 1
ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER ESTIMADAS E PROJETADAS
BRASIL - 1950/2015

PERÍODO	HOMENS	MULHERES
50/55	49,32	52,75
55/60	51,60	55,38
60/65	54,02	57,82
65/70	55,94	59,95
70/75	57,57	62,17
75/80	59,54	64,25
80/85	60,95	66,00
85/90	62,30	67,60
90/95	63,54	69,10
95/00	64,70	70,40
00/05	65,74	73,60
05/10	66,47	72,60
10/15	66,84	73,40

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

No caso brasileiro, os trabalhadores que iniciaram sua atuação nas décadas de 1950 e 1960 - período de grande expansão industrial - estão agora se aposentando. Pelo regime de repartição, cabe a geração que atualmente trabalha garantir o benefício dos que já se aposentaram. Entretanto,

na década de 1990 o país perdeu cerca de 2 milhões de empregos formais, o que representa uma significativa perda na capacidade de receita.

1.3 - INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA

Nos últimos anos, o processo de internacionalização da economia também pode ser apontado como fator de motivação para mudanças nas legislações trabalhistas e previdenciárias.

Cada país procura, da melhor forma possível, aumentar a competitividade de seus produtos para poder exportar mais e, com isso, assegurar o crescimento e a geração de empregos. Neste aspecto devem ser considerados os encargos sociais, os salários e a produtividade. Afinal, para que as empresas continuem competitivas, é necessário rigor absoluto em relação aos custos de produção.

Outro aspecto interessante é a formação de blocos como a União Européia. O livre comércio entre os países membros, com barreiras alfandegárias comuns, trará importantes implicações na medida em que é acompanhado de movimentos como intensificação da circulação de capitais e mão de obra. Quanto maior a integração, maior deverá ser a harmonia entre os países membros no que se refere à legislação trabalhista e previdenciária.

Os aspectos acima descritos fazem parte do que atualmente se apresenta como um dos maiores desafios do capitalismo: a criação de novos empregos. E cada vez fica mais claro que a geração de empregos está diretamente relacionada com a capacidade de o país reordenar o seu sistema produtivo para torná-lo competitivo a nível mundial.

CAPÍTULO 2 - MODELOS DE FINANCIAMENTO

2.1 - REPARTIÇÃO

2.2 - CAPITALIZAÇÃO

2.3 - MANUTENÇÃO X TRANSIÇÃO

O modelo ideal de financiamento dos sistemas tem sido motivo de grande discussão. Capitalização ou Repartição ? Qual o mais eficiente ?

.2.1- REPARTIÇÃO

A proposta do modelo de repartição simples é que os trabalhadores ativos financiem os aposentados, e que sejam financiados, no futuro, pelas próximas gerações. Em geral, períodos de contribuição que variam entre 35 e 40 anos, compensam um tempo médio de contribuição de 18 anos.

A repartição ainda é um modelo relativamente novo. Fortaleceu-se após a Segunda Guerra Mundial e estabeleceu o chamado "pacto de gerações". O pacto condiciona os recursos arrecadados num determinado exercício ao pagamento dos benefícios durante este mesmo exercício. Enfim, o equilíbrio depende diretamente da razão entre o número de contribuintes (trabalhadores na ativa) e o número de beneficiários (os inativos).

Entre os aspectos positivos deste modelo, destacam-se custos menores e maior facilidade de administração.

Pelos aspectos negativos, destaca-se a fragilidade diante de mudanças demográficas. Se a situação econômica vai mal, os trabalhadores e aposentados podem se prejudicar. O envelhecimento populacional e o desemprego também atuam como entraves a este modelo. Se um país encontra-se demograficamente maduro, o número de beneficiários tende a crescer mais que proporcionalmente ao de ativos.

Outra restrição a destacar é que este modelo pode produzir um fenômeno de distribuição invertida de renda. Ou seja, aqueles ganham menos e se aposentam mais tarde, financiam os que ganham mais e se aposentam mais cedo.

Vale ressaltar que esta não é uma característica própria do modelo de repartição. Estas distorções, quando ocorrem, são consequência de fatores externos ao modelo (favorecimento a determinados segmentos da sociedade) ou falhas gerenciais (utilização dos últimos anos de remuneração como base de cálculo para o valor dos benefícios). Em outras palavras, pode-se ter modelo de repartição sem benefícios especiais, como aposentadoria por tempo de serviço. Por sua vez, o cálculo dos benefícios pode ter como base toda a vida contributiva.

2.2 - CAPITALIZAÇÃO

O financiamento da Previdência Social através do modelo de Capitalização foi o primeiro a ser adotado, ainda no fim do século XIX. Na capitalização os custos aparecem claramente, e a cobertura dos benefícios é feita através de poupança individual formada pelas contribuições de cada trabalhador. Embora não haja compromisso intergeracional, o modelo também pode ser capaz de incentivar a poupança nacional de longo prazo e promover o desenvolvimento.

Um dos mais fortes argumentos contra a capitalização levanta a questão da confiança. Como é possível confiar à gestão privada uma rede de seguridade, cujos efeitos da redistribuição sejam justos socialmente ?

Outro ponto é a exclusão de pessoas que não pouparam individualmente o suficiente para a idade avançada, tornando-se uma carga pesada para a sociedade. Parte desta crítica tem como ponto de referência países em desenvolvimento, que ainda têm uma dívida muito grande com seus atuais e futuros idosos. Há dúvidas quanto à capacidade destes países em criar um mecanismo forte para regulamentação e fiscalização do novo modelo.

2.3 MANUTENÇÃO X TRANSIÇÃO

A maioria dos países adota um modelo de repartição público e universal ao lado de um complementar, que pode ser público ou privado. Além disso, a maior parte mantém regimes especiais para servidores públicos civis e militares, com regras diferenciadas dos demais trabalhadores.

A crise gerada pela elevação do déficit evidenciou-se na década de 1980 e atingiu a maioria dos países. O crescimento deste déficit levou à busca de alternativas capazes de renovar as fontes tradicionais de financiamento sem recorrer ao aumento de impostos ou mais endividamento. Nesta época surgem as primeiras iniciativas de privatização de estatais e reformulação de sistemas previdenciários.

Em 1977, nos Estados Unidos, o Governo Jimmy Carter promoveu algumas alterações na legislação previdenciária. O objetivo era reduzir os efeitos da ampliação da cobertura dos programas previdenciários e dos benefícios, basicamente através do aumento das taxas de contribuição. Em 1981, Ronald Reagan, deu continuidade ao programa com medidas que previam o aumento gradativo das contribuições de empregados e empregadores (até 1990) e elevação gradual da idade mínima para aposentadoria a partir de 2003. O patamar definitivo será de 67 anos.

Na Inglaterra, também na década de 1980, Margaret Thatcher introduziu uma reforma em curso a partir de 1988. Na prática trata-se de uma reforma gradual do sistema público acompanhada de incentivos aos contribuintes para optarem por seguros privados. Além disso, alterou o cálculo para o valor

do benefício. A partir de então considera-se a média dos salários ganhos durante toda a vida e não mais os vinte melhores anos.

Analisando-se as transformações ocorridas em países como EUA, Alemanha e Dinamarca, observa-se que elas foram motivadas basicamente ligadas a fatores demográficos: aumento da expectativa de vida, declínio da natalidade e aumento do índice de desemprego. Em geral passam apenas por reajustes pois possuem base sólida e foram bem administrados.

Há várias correntes de opinião sobre o modelo de financiamento a ser adotado. Alguns especialistas defendem a manutenção do sistema de repartição sob a administração estatal, sofrendo ajustes e adoção subsidiariamente de um modelo de capitalização, gerido por empresas, como complementação. Outros pregam a passagem para um sistema de capitalização privado.

A criação de poupança interna tem sido um dos grandes objetivos das propostas de mudança. Porém é vista com reserva por alguns especialistas. Pode-se alegar que o sistema de capitalização seja mais justo na medida em que torna cada cidadão responsável pelo benefício que deseja receber no futuro. Com ele cria-se a consciência de que economizando agora poderemos consumir melhor no futuro.

Ainda assim o Professor Helmut Schwazer destaca outro aspecto: a "tentação" substituir sistemas maduros de repartição por sistemas de capitalização traz um grande passivo para a sociedade:

"Quando vem a 'maturidade' - a hora de pagar um significativo volume de aposentadorias -, passa a ser grande

a tentação de fundar um sistema novo, no qual 'a taxa de retorno por contribuição paga' para contribuintes jovens será maior. A dívida para com os contribuintes e aposentados do sistema antigo é repassada ao Tesouro - uma enorme privatização de lucros e socialização de prejuízos. Essas são as 'inovações' de Chile, Argentina, Peru e outros."

O professor põe em cheque a capacidade de geração de poupança interna de um novo sistema, referindo-se basicamente ao Chile :

"Poupança 'excedente' só surgirá se a troca de ativos fundos de pensão-Estado para o financiamento da transição for moderada. Isso depende da eventual desvalorização da dívida anterior e de como se desenha seu fluxo de resgate.

O investimento produtivo da poupança financeira excedente gerada necessita antes de mais nada, que existam perspectivas de lucro na produção e mercados financeiros eficientes que a aloquem. Se para cobrir a transição formos convocados a pagar mais impostos ou a comprar serviços antes gratuitos (saúde, educação, por exemplo), a renda disponível e a poupança voluntária diminuem.

No Chile, ninguém consegue provar que a reforma tenha aumentado a taxa de poupança agregada. Além de análises carnavalescas, também há avaliações comedidas, elaboradas pelas próprias superintendências de fundos de pensão da Argentina, Chile e Peru ou no Fundo Monetário Internacional, que expressamente recomendam frear o otimismo."

Ainda sobre a proposta Chilena O Professor Celso Barroso Leite comenta:

"Acontece que esse esquema, bem recente, pois ainda não completou duas décadas, não é bem previdência social e sim poupança individual. Voltando à origem de minhas dúvidas, receio que ele tenha sentido antes econômico do que social, e sabemos aquele aspecto é mais atraente que este e dá mais prestígio."

"Francisco de Oliveira não tem razão." Jornal do Comércio. RJ. 07/03/1998.

Para muitos defensores da transição para o regime de capitalização (inclusive brasileiros), a adoção paralela de ativos financeiros do governo, dentre eles recursos de privatizações é boa sugestão.

Entretanto, a adoção de um sistema exclusivamente de capitalização traz incertezas quanto ao seu futuro, já que é mais suscetível aos conflitos de ordem social. Situação bem conhecida em países Latino Americanos, onde os índices de pobreza são maiores, há poucas alternativas rentáveis para investimento e onde o setor informal mais cresce.

CAPÍTULO 3 - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

3.1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

3.2 - A CARTA DE 1988 E A AMPLIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS

3.3 - DIFERENTES REGIMES

3.4 - INSS

3.5 - A SOLIDARIEDADE INVERTIDA

3.1 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

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

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

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

É importante ressaltar que não se pode considerar na análise apenas a expectativa de vida ao nascer, pois esse indicador é fortemente influenciado pela mortalidade infantil, que ainda é muito alta no Brasil. A análise deve ser pelo indicador de esperança de vida adicional ou sobrevida em idades mais avançadas.

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

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

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

A legislação que surgiu a partir de Vargas manteve o caráter contributivo e o limite de idade de 50 anos. Na

década de 20, o trabalhador só podia se aposentar com proventos integrais ao completar 50 anos de idade e com 30 anos de serviço. **Em 1960, o limite de idade foi elevado para 55 anos.** Adotou-se a seguinte forma de financiamento dos benefícios: contribuição do trabalhador sobre o seu salário, do empregador sobre a folha de pagamentos, e a contribuição do governo federal.

No governo Vargas, a aposentadoria dos funcionários públicos foi regulamentada, através do Decreto-Lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939. Nesta época previu-se apenas aposentadoria por idade ou invalidez, proporcionais ao tempo de serviço. Antes de Vargas, havia sistemas de proteção parcialmente destinados a algumas categorias do serviço público e aos militares. Em 1941, , consolidou o sistema de aposentadorias dos servidores militares.

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

No início, quando o sistema era jovem - ou seja, o número de trabalhadores contribuintes era muito superior ao número de inativos - verificaram-se saldos de caixa que poderiam ser utilizados para garantir a viabilidade do sistema em conjunturas desfavoráveis. Entretanto, esses

saldos muitas vezes foram utilizados para outras finalidades, distintas dos interesses previdenciários.

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

Em 1962, o Congresso Nacional eliminou o critério de idade mínima para aposentadoria. A justificativa apresentada foi de que os funcionários públicos não estavam sujeitos àquela obrigatoriedade e, portanto, não era justo mantê-la para os demais trabalhadores. Os defensores da medida não apresentaram estudo demográfico sobre o perfil dos aposentados ou sobre as repercussões financeiras desta medida no sistema. Nesta época, também começaram a se estruturar regimes especiais de previdência nos Estados e Municípios.

A generosidade e o assistencialismo se acentuaram. Além de extinguir o limite de idade, a legislação adotada nesta época caracterizava-se pela liberalidade na concessão de benefícios sem a devida contrapartida da contribuição e apresentava lacunas (lapsos legais) que possibilitaram a obtenção de "facilidades".

São vários os exemplos de situações em que a legislação em vigor tornou possível ou ainda permite a obtenção de

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

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

Ao longo dos anos, a legislação previdenciária brasileira criou uma série de benefícios que permitiram aos seus detentores o recebimento de valores mensais muito superiores aos concedidos para os demais trabalhadores. Segundo dados do Ministério da Previdência e Assistência Social, cerca de 200 benefícios pagos a ex-combatentes e anistiados estão acima de 100 salários mínimos, enquanto 70% dos benefícios pagos no Regime Geral são de até dois salários mínimos.

BENEFÍCIOS ACIMA DE 100 SALÁRIOS MÍNIMOS EM DEZ/96
(em R\$ correntes)

Denominação	Quantidade	Gasto Total	Valor Médio	Valor Máximo
Pensão por morte de ex-combatente	5	89.483,78	17.896,76	21.749,3
Pensão por morte de ex-combatente marítimo	45	825.543,85	18.345,42	30.106,5
Pensão por morte de anistiado	1	11.409,75	11.409,75	11.409,75
ATS de ex-combatente	78	938.771,67	12.035,53	21.250,0
ATS de ex-combatente marítimo	15	295.194,42	19.679,63	31.527,2
ATS (LOPS)	4	34.539,80	8.634,95	11.833,5
Aposentadoria de anistiado	51	549.502,23	10.774,55	23.284,9

Fonte: MPAS.

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

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

A legislação introduziu ainda a cobertura a acidentes de trabalho, com uma nova forma de auxílio-doença e assistência social, abrangendo também a categoria dos empregadores

rurais. Essa iniciativa não alcançou resultados positivos. Sua implantação foi prejudicada pela complexidade do Estatuto do Trabalhador Rural, no qual estava inserida, pela insuficiência de provisão de recursos, aliada a problemas políticos decorrentes da mudança de orientação operada pelo regime implantado em 1964. No período de 1971 a 1975, um novo sistema é desenvolvido mediante um conjunto de atos legais composto de leis complementares e ordinárias e decretos regulamentadores.

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

Numerosas distorções ocorreram por conta do mecanismo de contagem recíproca de tempo de serviço, que possibilitou um crescimento exponencial da concessão de benefícios com a utilização de tempo de serviço rural.

A próxima tabela ilustra como, através de artifícios jurídicos, situações irreais dão origem a benefícios legais. Algumas pessoas com a idade de 35 a 42 anos, conseguiram comprovar de 30 a 37 anos de serviço. Um indivíduo de 37 anos conseguiu comprovar 34 anos de serviço, o que induz à conclusão de que ele começou a trabalhar com três anos de idade.

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

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

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

NÚMERO DE BENEFÍCIO	IDADE (em 23.09.96)	TEMPO DE SERVIÇO COMPROVADO
102.811.788-1	37 anos	30a.07m.07dias
102.811.819-5	36 anos	31a.09m.26dias
24.742.718-7	38 anos	30a.00m.03dias
102.811.905-1	36 anos	30a.03m.06dias
102.080.709-1	39 anos	33a.06m.23dias
24.742.879-5	36 anos	32a.00m.14dias
53.046.529-0	36 anos	31a.00m.01dias
103.652.046-0	39 anos	30a.02m.26dias
103.080.900-0	37 anos	32a.02m.16dias
103.652.100-9	36 anos	31a.04m.00dias
102.861.262-9	37 anos	30a.01m.08dias
101.955.582-0	37 anos	34a.10m.29dias
102.969.192-1	35 anos	30a.07m.16dias
102.058.245-3	36 anos	30a.00m.28dias
102.057.896-0	36 anos	30a.02m.29dias
102.305.762-7	35 anos	30a.05m.26dias
101.254.865-9	37 anos	30a.06m.03dias
103.080.883-7	42 anos	37a.05m.03dias

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

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

Em nome do princípio da universalização, muitos benefícios foram concedidos sem a correspondente parcela de contribuição. Observa-se também, a ausência de uma relação eqüitativa entre prêmio e risco, tendo em vista que a maioria dos novos benefícios passou a constituir despesa imediata, sem que houvesse um prazo mínimo de carência.

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

3.2 - A CARTA DE 1988 E A AMPLIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS

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

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

O esquema de financiamento dos benefícios rurais, baseado na contribuição de 2,0% da receita bruta da produção comercializada e na contribuição sobre folha dos empregados que trabalham no meio rural é insuficiente. Em 1997, por exemplo, as contribuições representaram cerca de 13,9% dos dispêndios totais efetuados especificamente com benefícios rurais.

A idade para aposentadoria no setor rural foi diminuída de 65 para 60 anos, no caso do homem, e de 60 para 55 anos,

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

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

3.3 - DIFERENTES REGIMES

3.3.1 Os servidores públicos federais

As maiores distorções do sistema previdenciário brasileiro estão localizadas no setor público, tanto na esfera federal, como estadual e municipal. O valor da aposentadoria concedida ao servidor público civil da União distancia-se de sua contribuição. Enquanto os trabalhadores da iniciativa privada que se aposentam pelo INSS recebiam em 1997, em média, 1,9 salário-mínimo, a média dos servidores inativos da União chegava a 14 salários mínimos, - quase oito vezes mais. No Legislativo, a média dos valores dos proventos correspondia a 41,5 salários mínimos. No Judiciário, atingia 32,8 salários mínimos.

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

INSS	1,9
EXECUTIVO (civis)	14
LEGISLATIVO	41,5
JUDICIÁRIO	32,8

Fonte: MARE e MPAS/SPS.

Conforme a tabela abaixo, em 1997, o INSS gastou R\$ 47,9 bilhões na manutenção de benefícios para 17,5 milhões de aposentados e pensionistas da iniciativa privada. Os benefícios previdenciários do setor público federal consumiram R\$ 19,5 bilhões para financiar apenas 897,2 mil inativos e pensionistas. Ou seja, 4,4% do total de aposentados e pensionistas do País consumiram cerca de 19,8% do total de gastos destinados ao setor.

GASTOS PREVIDENCIÁRIOS TOTAIS - 1997
(Valores em R\$ de dez/96, deflacionados pelo IGP-DI)

	R\$ BILHÕES	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS
INSS	47,9	17.473.840
INATIVOS / PENSIONISTAS DA UNIÃO	19,5	897.244
INATIVOS / PENSIONISTAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS	30,9	2.055.577
TOTAL	98,3	20.426.661

Fonte: MPAS/SPS e Ministério da Fazenda/STN.

No serviço público, os diferentes regimes e critérios permitem que alguns se aposentem duas, três e até quatro vezes - e ainda voltem a ocupar emprego público. Entre os servidores da União, 86% dos que ultrapassam a remuneração de R\$ 7.500 são aposentados ou pensionistas.

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE SERVIDORES CIVIS DO EXECUTIVO
POR FAIXA DE REMUNERAÇÃO - (dez/97)**

	ATIVOS	APOSENTADOS	ATIVOS + APOSENTADOS
Até R\$ 500	7,5	10,5	8,8
De R\$ 501 a R\$ 1.500	66,4	62	64,6
De R\$ 1.501 a R\$ 2.500	15,9	14	15,1
De R\$ 2.501 a R\$ 3.500	5,0	5,3	5,1
De R\$ 3.501 a R\$ 4.500	1,6	2,3	1,9
De R\$ 4.501 a R\$ 5.500	2,7	2,3	2,5
De R\$ 5.501 a R\$ 6.500	0,5	2,1	1,2
De R\$ 6.501 a R\$ 7.500	0,1	0,7	0,4
De R\$ 7.501 a R\$ 8.500	0,1	0,5	0,2
Acima de R\$ 8.500	0,03	0,3	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: MARE

Os trabalhadores do setor público podem utilizar-se de artifícios para obtenção de aposentadoria. Como exemplos temos o tempo de licença para tratamento de familiar doente e o tempo de licença para tratamento da própria saúde que exceder a vinte e quatro meses. Esses artifícios não se aplicam aos trabalhadores da iniciativa privada, constituindo privilégio.

A idade média de aposentadoria voluntária com proventos integrais, entre os servidores civis da União, é de 57 anos. Mas 20,2% dos servidores conseguem se aposentar com até 50 anos de idade.

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

FAIXA ETÁRIA	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
Até 40	1,12	2,22	1,49
41 a 45	0	11,11	3,73
46 a 50	7,87	28,89	14,93
51 a 55	25,84	33,33	28,36
56 a 60	28,09	11,11	22,39
61 a 65	13,48	11,11	12,69
66 a 70	14,61	2,22	10,45
acima de 70	8,99	0	5,97
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletim Estatístico do MARE. Janeiro de 1998.

*Obs: - A amostra utilizada no cálculo corresponde aos servidores que possuem, em seu cadastro, a data de sua aposentadoria.
- A existência de aposentadorias em idade inferior a 40 anos deve-se a imperfeições nas informações cadastrais.*

Na aposentadoria proporcional, a idade média é de 51 anos. Na relação das aposentadorias com proventos proporcionais, 45,6% têm até 50 anos.

No poder Executivo federal, para cada dois servidores públicos aposentados, existem hoje, aproximadamente, apenas cerca de três servidores em atividade. Se acrescentarmos os chamados "instituidores de pensão" (pessoas que geraram pensões), a quantidade de inativos e pensionistas supera a de ativos. Além disso, segundo dados do MARE de dezembro de 1997, grande parte dos servidores (53,5%) encontra-se na faixa etária de 41 a 60 anos, portanto, próximos da idade em que as pessoas se aposentam.

A despesa com benefícios previdenciários dos servidores públicos é maior que a receita obtida com as contribuições individuais. Em 1997, os servidores da União recolheram aproximadamente R\$ 2,7 bilhões para a previdência, enquanto as despesas com os Encargos Previdenciários da União chegaram a R\$ 19,5 bilhões. A diferença é de cerca de R\$ 16,8 bilhões. Mesmo se a União aportasse ao sistema quantia equivalente ao que as empresas recolhem à Previdência Social (ao redor de 22% da folha de salários), haveria um déficit da ordem R\$ 11,5 bilhões.

Esse déficit tem sido parcialmente coberto mediante a utilização de recursos do Fundo de Estabilização Fiscal, com virtual prejuízo para as áreas de saúde e assistência social. Em 1997, segundo o Tesouro Nacional a folha de salários custou R\$ 45,7 bilhões, dos quais R\$ 19,5 bilhões com o pagamento dos servidores aposentados e pensionistas. Em 1990, os gastos com inativos eram de R\$ 8,9 bilhões, equivalente a pouco mais de um quarto das despesas globais com pessoal à época. Nos últimos sete anos, a sua participação na despesa total com a folha passou para 42,7%.

A participação da despesa com Encargos Previdenciários da União no total do Orçamento da Seguridade Social vem aumentando significativamente. Em 1993, as despesas com EPU eram de 15,8% do total do Orçamento da Seguridade Social. Em 1998, a previsão da Lei Orçamentária Anual é que se gaste com os inativos 18,7% do Orçamento da Seguridade Social.

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

3.3.2 Os Estados e Municípios

A situação não é diferente nos regimes previdenciários dos Estados e da maioria dos Municípios de grande e médio porte, que estruturaram sistemas de proteção aos seus funcionários da administração direta e autárquica. O número de inativos aumenta rapidamente. Na maior parte dos casos, os valores recebidos pelos servidores são integrais ou superiores aos percebidos em atividade.

Estima-se que, dentro de mais alguns anos, muitos Estados e Municípios terão despesas com inativos iguais aos dispêndios com o pessoal ativo. De acordo com a próxima tabela, em 1997, o comprometimento da receita líquida dos Estados com gastos relativos a pessoal ativo e inativo alcançou o percentual médio de 62,6%. Neste ano, grande parte dos Estados pesquisados encontravam-se acima do limite legal de 60% (definido na Lei Rita Camata) de comprometimento da receita líquida com gastos de pessoal ativo e inativo.

Os excessivos gastos com o pagamento de pessoal ativo e inativo apontam para a insolvência da maioria dos tesouros estaduais no curto prazo.

GASTOS COM PESSOAL E NÚMERO DE SERVIDORES ESTADUAIS - 1997

Estados	Número de ativos e Inativos	Período de Referência	Gasto/Receita líquida
Acre ⁽⁴⁾	32.500	Jul	53,6
Amapá ⁽²⁾	10.600	Set	50,7
Amazonas ⁽¹⁾	61.930	Set	36,1
Alagoas ⁽²⁾	45.498	Set	92,6
Bahia ⁽¹⁾	187.597	Set	52,9
Ceará ⁽³⁾	115.000	Set	52,3
Distrito Federal ⁽¹⁾	112.884	Out	79,1
Espírito Santo ⁽⁵⁾	70.610	Ano 96	68,1
Goiás ⁽²⁾	142.874	Set	62,8
Maranhão ⁽²⁾	97.291	Out	64,4
Minas Gerais ⁽¹⁾	476.000	Set	76,7
Mato Grosso ⁽³⁾	45.063	Out	55,1
Mato Grosso do Sul ⁽¹⁾	51.000	Set	74,5
Pará ⁽¹⁾	116.768	Set	51,4
Paraná ⁽²⁾	199.453	Out	70,5
Paraíba ⁽²⁾	96.719	Set	50,6
Pernambuco ⁽³⁾	164.345	Set	71,5
Piauí ⁽¹⁾	75.000	Set	72,5
Rondônia ⁽⁵⁾	44.000	Set	68,0
Roraima ⁽³⁾	21.000	Out	18,1
Rio de Janeiro ⁽¹⁾	406.594	Jul	78,7
Rio Grande do Norte ⁽¹⁾	93.000	Out	68,1
Rio Grande do Sul ⁽³⁾	183.812	Set	83,6
São Paulo ⁽²⁾	1.020.962	Set	63,6
Santa Catarina ⁽³⁾	120.081	Set	67,4
Sergipe ⁽¹⁾	49.959	Ago	61,1
Tocantins ⁽³⁾	34.133	Set	46,6
Média	-	-	62,6
Total	4.074.673	-	-

Fonte: MARE

Obs. 1997 - Gasto Pessoal x RCL:

1 - Realizado de jan a nov.

2 - Realizado de jan a out.

3 - Realizado de jan a set.

4 - Realizado de jan a jul.

5 - Realizado de jan a jun.

Diante desta situação, alguns Estados como a Bahia e o Espírito Santo constituíram de fundos de capitalização para financiar a previdência de seus servidores. Entretanto, a constituição destes fundos deve ser acompanhada, em primeiro lugar, de uma adequada base atuarial com o desenho de fundos de capitalização individual com contribuição definida. Em segundo lugar, por um sólido esquema de financiamento dos custos de transição. Em terceiro lugar, deve-se assegurar o profissionalismo na administração das reservas, de modo a garantir patamares satisfatórios de rentabilidade com baixo risco. Por fim, é necessária a completa independência dos fundos de previdência em relação às contas públicas, de forma que não seja possível nem a utilização das reservas previdenciárias para outros fins, nem o financiamento dos desequilíbrios dos fundos com recursos públicos.

A experiência anterior dos fundos criados por Estados e Municípios após a Constituição de 1988, salvo algumas exceções, não foi satisfatória.

Pesquisa realizada pela Secretaria de Previdência Social do MPAS no ano de 1996 em uma amostra de fundos estaduais e municipais detectou entre os principais problemas: (i) a ausência de base atuarial para definição das alíquotas de contribuição; (ii) elevados patamares de evasão das contribuições das prefeituras e governos estaduais; (iii) confusão entre as contas dos governos e dos fundos; (iv) generosas condições de cálculo do benefício - em muitos casos, a aposentadoria é calculada sob o salário do cargo mais elevado que o funcionário ocupou; e (v) má administração das reservas dos institutos.

3.3.3 Os militares

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

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

3.3.4 Os parlamentares, magistrados e procuradores

Em 1997, a Lei nº 9.506/97 extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) e criou o Plano de Seguridade dos Congressistas (PSSC). Este Plano prevê que os parlamentares para se aposentarem deverão ter 35 anos de exercício de mandato e 60 anos de idade ou ter 35 anos de contribuição aos sistemas previdenciários existentes e 60 anos de idade.

Para a aposentadoria pelo PSSC, o parlamentar poderá somar o tempo de contribuição aos sistemas previdenciários, correspondendo o valor do benefício a um trinta e cinco avos da remuneração fixada para os membros do Congresso Nacional por ano de exercício de mandato. Cumprindo estes requisitos, o parlamentar tem direito à aposentadoria com proventos integrais.

Vários países adotam regimes especiais para os parlamentares. Alguns justificam teoricamente o benefício com o argumento de que o parlamentar perde sua capacidade de trabalho durante o exercício do mandato. Assim, a aposentadoria em regime especial, seria quase uma indenização. Entretanto, no Brasil, estes regimes apresentam graves distorções, principalmente no nível estadual e municipal.

3.3.5 Os professores

Por determinação do texto constitucional, os professores são aposentados após 30 anos de tempo de serviço, e as professoras após 25 anos, tanto no RGPS quanto no Regime Jurídico Único (RJU). No magistério superior, o professor se aposenta, muitas vezes, com pouco mais de 40 anos. O reingresso destes profissionais no mercado de trabalho comprova que eles estão em plena posse de sua capacidade laborativa.

Em muitos Estados, Municípios e nas universidades federais, a folha de pagamento dos professores inativos tem um impacto muito significativo. A relação entre professores ativos e inativos vem caindo significativamente nos últimos anos. Nas universidades federais, na faixa etária de 50 a 55 anos, para cada 3 ativos existem 2 inativos.

Os baixos salários auferidos pelos professores primários têm sido utilizados como justificativa para a concessão da aposentadoria precoce com remuneração integral. Os defensores desta tese argumentam que os salários destes profissionais são baixos e que suas condições de trabalho são precárias. O resultado dessa política é que o professor primário aposenta-

se cedo, com um valor baixo de benefício sendo obrigado a voltar ao mercado de trabalho.

A aposentadoria não deve ser oferecida ao professor primário como uma forma de compensação pelo descaso a que está relegado. Ao contrário, a sociedade precisa remunerar bem este profissional, que exerce uma atividade de vital importância para o País. Precisa também adotar medidas que valorizem sua carreira e assegurem condições adequadas de trabalho.

3.3.6 Os funcionários das estatais

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

Em novembro de 1997, existiam 36 fundos patrocinados por empresas estatais federais, 68 por empresas estatais estaduais e dois por empresas estatais municipais - 106 ao todo. Existiam mais 223 fundos de pensão patrocinados por empresas privadas nacionais e estrangeiras. No total, 2.082.398 brasileiros participavam de fundos de pensão. Na área estatal, os participantes ativos e inativos eram 1.113.228. O patrimônio destas entidades atingia R\$ 73,8 bilhões, sendo que o patrimônio das entidades da área estatal federal, estadual e municipal equivalia a R\$ 69 bilhões.

Os fundos de pensão oferecem a seus participantes dois modelos básicos de planos: o de contribuição definida e o de

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

No plano de benefício definido, a renda mensal que será auferida pelo participante ao final do período de capitalização é explicitamente quantificada "a priori", sendo esta a base para o cálculo das contribuições necessárias para a formação do fundo que irá financiá-la. No final de 1997, dos 106 planos que estavam sendo normalmente administrados pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais, 83,9% eram da modalidade de benefício definido.

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

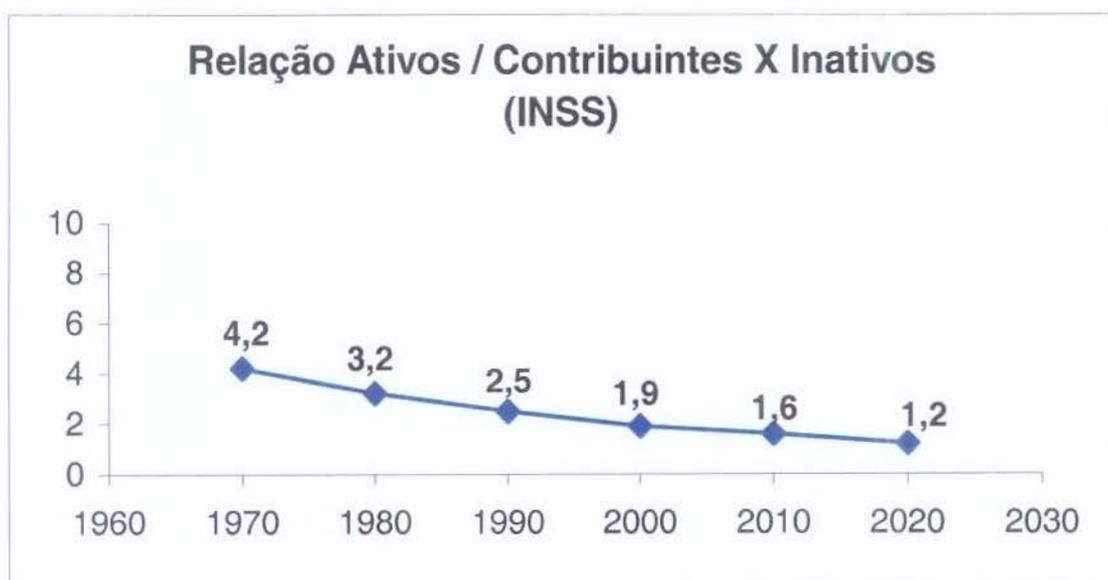
Quando essas previsões não se confirmam, os planos não sofrem os ajustes necessários para compatibilizá-los com a realidade econômico-financeira. Além disso, alguns fundos fizeram aplicações inadequadas dos recursos obtidos, o que ajudou a agravar situação financeira deles.

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

3.4 - INSS

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

Na década de 50, oito contribuintes financiavam cada beneficiário. Em 70, essa relação era de 4,2 para 1. De acordo com o gráfico abaixo, tal relação caiu de cerca de 2,8, em 1980, para aproximadamente 1,9, em 1995. Se as atuais regras forem mantidas, a expectativa é de que, em 2030, cada contribuinte tenha que sustentar um beneficiário.



O regime de repartição simples tem algumas características próprias. Quando o sistema é jovem, ou seja, a população de contribuintes é muito superior ao número de inativos, é possível estabelecer alíquotas baixas para as contribuições individuais. À medida que o sistema evolui e mantidas as demais condições, a relação ativos/inativos tende a decrescer, o que gera a necessidade de sucessivos aumentos de alíquotas de contribuição. Quando isto ocorre, estabelece-se uma transferência de renda entre as gerações: os contribuintes mais jovens tendem a subsidiar os beneficiários das gerações anteriores.

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

A Previdência Social vem tentando administrar uma realidade deficitária: em 1997, fechou o ano com um desequilíbrio de R\$ 2,5 bilhões, e as projeções para 1998, indicam um déficit na casa dos R\$ 5 bilhões.

Projeções realizadas pelo IPEA em 1995, em relação ao INSS, com base em parâmetros de 1994, demonstram que as perspectivas são preocupantes. Conforme o trabalho *Seguridade Social no Brasil: Histórico e Perspectivas*, do IPEA, em um cenário macroeconômico otimista, com o PIB crescendo a 5,4% ao ano e mantida as regras atuais de concessão e de teto de benefícios, o déficit projetado alcançará cerca de 2,5% do PIB em 2020, o equivalente hoje a 18 bilhões. O resultado decorre de projeções feitas a partir de modelo de consistência de variáveis macroeconômicas e de modelo demográfico que considera a dinâmica populacional com

declínio acentuado da natalidade e da taxa de crescimento da população e com aumento da longevidade.

Em síntese, temos pressões deficitárias, em função de deficiências estruturais na construção dos regimes de previdência, em consequência da estabilização da moeda, do crescimento do número de aposentadorias face ao amadurecimento do sistema e as "ondas de entradas", além das questões demográficas. Também devem ser consideradas as alterações no mercado de trabalho, a crescente informalização e flexibilização das relações trabalhistas e ainda a deficiência gerencial.

Em 1993, técnicos do FMI apresentaram uma série de estimativas de comportamento futuro do sistema previdenciário brasileiro, caso fossem adotadas diferentes medidas de gestão e de reestruturação do modelo, presumindo uma taxa constante de repartição da força de trabalho no setor informal. O resultado é apresentado no quadro a seguir. É importante salientar que, no tocante ao setor informal, a legislação já prevê a condição de segurado aos trabalhadores do mercado informal de duas formas: ou como segurado autônomo ou como empregado não registrado. Neste caso, o que existe são dificuldades operacionais de colocar estas questões em prática.

O quadro mostra que mantido o cenário de referência de 1993, no ano 2000 a alíquota de contribuição dos empregados subiria para 25,9%, já em 2010 iria situar-se em 29,7% e assim por diante. Porém adotadas medidas gerenciais e administrativas adequadas, essa alíquota poderia ficar em 18,8% e 20,2%, respectivamente. Além disso, leva em consideração outras questões, conforme o especificado.

Além de manter a melhoria da gestão, que trará possibilidade apenas de pequenos ganhos adicionais, há

necessidade de adotar algumas decisões que política e tecnicamente são difíceis, porém imprescindíveis. Destacam-se: a decisão sobre a contribuição das instituições filantrópicas, a inclusão de parcelas do mercado informal no sistema e a melhor conceituação de cooperativas de produção e prestação de serviços, em relação à Previdência Social.

BRASIL:TAXA DE CONTRIBUIÇÃO EM REGIME DE REPARTIÇÃO – CENÁRIOS ALTERNATIVOS 1993-2030 (EM PORCENTAGEM DA MÉDIA SALARIAL).

	1993	1995	2000	2010	2020	2030
Cenário de referência	24,9	25,0	25,9	29,7	37,2	47,4
Melhorias Gerenciais e Administrativas*	21,5	20,5	18,8	20,2	25,3	32,3
Mais eliminação gradativa dos benefícios por tempo de serviço**	21,5	20,5	18,8	18,0	17,5	19,8
Mais aumento da idade para aposentadoria para mulheres***	21,2	20,3	18,8	17,8	17,3	19,5

Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI. Relatório Brasil: Opções para Reforma da Seguridade Social.

*Redução dos custos, da evasão de contribuições e de benefícios fraudulentos.

** Eliminação total da concessão a partir de 2007.

*** Aumento gradual da idade inicial de aposentadoria de mulheres para 65 anos, entre 1995-2010.

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, POR FONTES E ÓRGÃOS (Dotação Inicial - 1998)

em R\$ bilhões

Fonte	Pessoal Ativo	Pessoal Inativo	Custeio MPAS	Custeio MS	FAT MTB	Outras	Total	Total (%)
Outros	0,63	2,03	0,74	0,77	1,64	2,76	8,57	8,88%
Contr. p/ os programas PIS/Pasep	-	-	-	-	5,14	-	5,14	5,33%
Contr. Soc. s/ Lucro Pessoas Jurídicas	0,05	0,37	0,53	2,50	-	1,26	4,71	4,88%
Contr. Soc. p/ Financ. Seg. Social	0,00	8,31	6,74	3,49	-	0,03	18,56	19,23%
Contr. dos empreg. e dos trab. p/ Seg.	-	-	36,67	-	0,02	-	36,68	38,01%
Contr. Prov. s/ Mov. Financ. (CPMF)	-	-	-	5,18	-	-	5,18	5,36%
Contr. p/ Plano de Seg. Soc. do Serv.	0,38	2,43	-	-	-	-	2,81	2,91%
Recursos do Fundo de Est. Fiscal	3,42	6,15	4,07	1,09	-	0,13	14,86	15,39%
Total Geral	4,47	19,29	48,75	13,01	6,80	4,19	96,52	100,00
Total Geral (%)	4,64%	19,99	50,51	13,48	7,05%	4,34%	100%	-

Fonte: SOF/MPO

3.5 - A SOLIDARIEDADE INVERTIDA

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

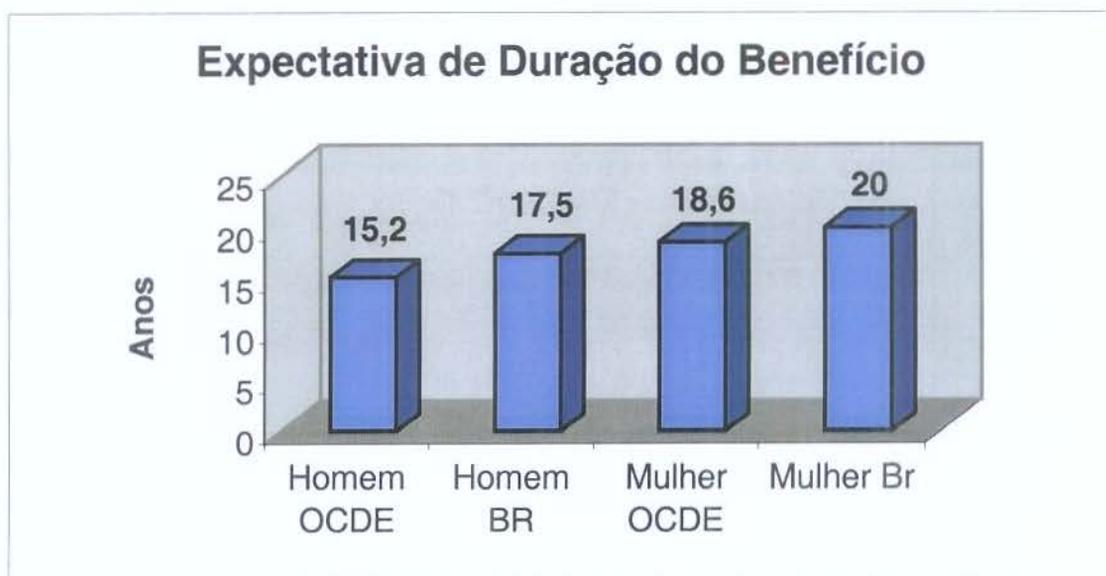
No Brasil, estamos presenciando uma redistribuição de renda, em que os mais pobres estão financiando os mais ricos. Um dos mecanismos que possibilitam essa solidariedade invertida é a aposentadoria por tempo de serviço. Os dados estatísticos mostram que as pessoas aposentadas por tempo de serviço provêm de empregos estáveis, ou então, mudam pouco de emprego. A aposentadoria por tempo de serviço tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

CAPÍTULO 4 - A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

4.1 - RAZÕES E PROPOSTAS PARA REFORMA

4.2 - PONTOS POLÊMICOS

4.3 - CONCLUSÕES

4.1 - RAZOES E PROPOSTAS PARA A REFORMA

A reforma ou ajuste do sistema previdenciário faz-se necessária quer por razões éticas, para corrigir privilégios e grandes distorções, quer para introduzir os conceitos e fundamentos básicos que compõem a doutrina universal, ou mesmo para reestruturá-lo com vistas a um cenário futuro.

Convém resgatar alguns princípios básicos para que a reforma atinja seus reais objetivos:

Justiça - promover justiça social com eliminação de privilégios e distorções. Uniformizar os critérios e requisitos dos regimes de previdência, diminuindo as diferenças entre os trabalhadores e evitando que os mais pobres continuem financiando os mais ricos;

Equilíbrio - o equilíbrio financeiro e atuarial é necessário para viabilizar o sistema a médio e longo prazos. A previdência precisa sair de uma situação de desequilíbrio e atingir um equilíbrio sustentável. No cenário atual a defasagem entre despesas e contribuições poderá atingir cerca de 7% do PIB no intervalo de uma geração.

Equidade - é preciso estabelecer uma relação justa entre contribuição e benefício baseada na capacidade de contribuição de cada indivíduo.

Três Modelos

As discussões sobre a necessidade de alterações na Previdência Social levaram a diversas sugestões aqui resumidas em 3 modelos.

1) Instituto Liberal

Notadamente influenciada pela experiência chilena, a proposta do Instituto Liberal, embora não tenha sido transformada em emenda constitucional, estabelece um sistema privado, com regime de capitalização, criando uma relação estreita entre o benefício e a contribuição. Nele cabe ao Estado a função assistencial e garantidora de renda mínima aos que mesmo vinculando-se ao novo sistema, não consigam contribuir de forma suficiente para dele usufruir ou, conseguindo, o fundo de pensão ao qual esteja vinculado não obtenha rendimentos necessários a essa cobertura.

Características básicas:

- sistema universal com tratamento igual para todos os trabalhadores, sem distinção de categorias;
- estabelece a aposentadoria por idade: 65 anos para o homem e 60 para a mulher;
- segue a linha de que cada um deve pagar própria conta: a contribuição é definida, compulsória e exclusiva do trabalhador;
- o trabalhador também contribuiria para um fundo específico para saúde;
- a contribuição da empresa seria eliminada: parte dela se incorporaria ao salário do trabalhador e a

incentivos para aumentar o nível de emprego e redução de custos da mão de obra;

- os benefícios são variáveis, não garantidos, pois depende da participação de cada cotista no fundo de capitalização e da performance de suas aplicações;
- permite ao cotista a opção de uma aposentadoria antecipada, a partir de um certo número de anos de contribuição para o fundo, desde que o total de cotas acumuladas seja mais do que o necessário para a aquisição da renda da aposentadoria;
- o trabalhador poderá fazer seguro complementar mediante contribuições adicionais.

Os custos de transição para o novo modelo seriam assumidos pelo Estado, que responderia pelo estoque de benefícios já concedidos e garantiria uma renda mínima aos contribuintes do novo sistema que não conseguirem acumular, poupança suficiente. Para isto propõe a criação de um fundo de financiamento de Previdência Social a ser constituído pelo patrimônio do INSS, exceto o que estiver ligado ao sistema de saúde; créditos devidos ao INSS; ativos estatais e dotação orçamentária definida em lei.

Para a implantação deste modelo existiam à época da proposta - em 1992 - dificuldades políticas e ideológicas. Além disso, os custos de transição são extremamente elevados, sem mencionar que o setor público apresenta suas contas em desequilíbrio, sendo grande parte dos ativos já comprometida com a amortização da dívida pública.

No caso do Chile - inspiração dos autores - a transição foi possível pela pequena dimensão do sistema, condições favoráveis para o crescimento contínuo da economia e o equilíbrio das contas públicas. Um quadro totalmente diferente do brasileiro. Entretanto, é provável que este tipo de proposta volte ao debate no futuro.

2) Partido dos Trabalhadores

A proposta do Partido dos Trabalhadores derivada da proposta do deputado federal Eduardo Jorge (PT), defende a instituição de um regime básico universal, compulsório, de repartição simples, mais um regime complementar, facultativo, de capitalização individual, administrado pela União.

Principais Características:

- vinculação dos tetos de contribuição e de benefício, bem como o reajuste dos benefícios, ao salário mínimo;
- redução da idade mínima para a aposentadoria do homem para 60 anos, igualando-a à da mulher;
- criação da aposentadoria por tempo de trabalho.

Convém destacar que o PT propõe a implementação destas regras para os que ingressarem no mercado de trabalho após a aprovação da reforma, ou seja, seus efeitos seriam sentidos plenamente passados, pelo menos, 35 anos. Tal ponto é de grande risco pois demandaria um longo período para a correção das distorções hoje presentes.

3)A Proposta do Governo

O governo optou por uma alternativa que preserva os direitos adquiridos. Não se trata de uma estratégia de ruptura radical do atual sistema público, baseado em regime de repartição simples e de benefícios definidos, visando a sua substituição por um modelo privado compulsório, fundado na capitalização de contribuições depositadas em contas individuais de poupança. A estratégia escolhida pelo governo é de ajustes graduais e contínuos do atual modelo.

Serão mantidos o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) público e compulsório para todos os trabalhadores da iniciativa privada. O governo estimulará a criação de regimes de aposentadorias complementares patrocinados pelas empresas - os chamados fundos de pensão. A reforma propõe a adoção de critérios similares para contribuição e pagamento de benefícios, reduzindo as diferenças entre os diversos regimes atualmente existentes. Os regimes continuarão separados, do ponto de vista operacional, devendo obedecer, no entanto, a critérios financeiros e sociais similares ao do RGPS.

Outras Características do modelo proposto pelo governo:

- os funcionários públicos continuarão com um regime especial e não integrarão o RGPS;

- o RGPS continuará adotando o regime de repartição simples;

- idade mínima de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres na regra permanente e 53 anos para os homens e 48 para as mulheres na regra de transição;

- a aposentadoria por tempo de serviço deixará de existir. A proposta de reforma do sistema previdenciário substitui o tempo de serviço pelo tempo de contribuição. O governo propõe um maior número de contribuições para fins de aposentadoria. Acabarão também as aposentadorias proporcionais. Haverá apenas uma aposentadoria por tempo de contribuição;

- as aposentadorias especiais serão concedidas somente para os trabalhadores que se expuserem a agentes nocivos à saúde;

- os professores universitários deixarão de ter direito a uma aposentadoria especial (aos 25 anos de serviço para as mulheres e aos 30 anos para os homens) e deverão ter um número mínimo de contribuições já feitas para requerer a aposentadoria;

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

4) Outras Sugestões

Nos últimos anos, economistas, demógrafos, sociólogos, juristas e renomados especialistas apresentaram opiniões e alternativas para a reestruturação do sistema previdenciário. Três trabalhos merecem destaque: o da Comissão Executiva de Reforma Fiscal do Governo, de 1991; o do economista Roberto Macedo (com a colaboração do professor Celso Barroso Leite); e o do professor Wladimir Novaes Martinez. Em comum, os três pregam a adoção de um Regime Universal Básico e o Complementar. O Regime Básico pode ser de repartição simples e o complementar apenas de capitalização. A novidade é que

Martinez sugere a criação de um Regime Suplementar, sendo que o primeiro limita a contribuição das empresas à maior taxa observada nas empresas privadas de grande porte operando no mesmo setor.

INDEXADOR

Os trabalhos prevêem a criação de um indexador próprio para corrigir os benefícios, ora chamado de cesta previdenciária, ora de cesta básica, mas desvinculado da variação do salário mínimo. No modelo proposto por Roberto Macedo, o indexador é a Renda Mínima Social (RMS), igual a um salário mínimo na data da reforma, passando a ser reajustado pela variação de uma cesta básica ou acima dele, se as disponibilidades de recursos permitirem. O teto máximo dos benefícios no Regime Básico cobriria rendimentos até três RMS; o Complementar, de três a dez; e para rendimentos maiores, o Suplementar. No Regime Universal, o benefício ficou fixado em um RMS.

Para a Comissão Executiva de Reforma Fiscal do Governo, o indexador utilizado para reajustar os benefícios seria a cesta previdenciária: no Regime Universal, o benefício mínimo corresponderia a uma cesta previdenciária; no Regime Básico, o teto seria de até cinco cestas. O professor Wladimir Novaes Martinez também propõe um indexador próprio para a previdência.

FÓRMULA 95

A preocupação com a precocidade das aposentadorias está presente em todos os trabalhos. A solução dada pelo professor Martinez cria uma combinação chamada Fórmula 95 - entre a

idade e o tempo de serviço (os dois somados devem totalizar 95 anos), e redutores para compensar a precocidade laboral e outras desigualdades, como sexo, região e profissão. O benefício seria concedido obedecendo à seguinte fórmula:

$$TS = ((X+Y)/Z)*K1*K2*K3 = 95 \text{ anos.}$$

Onde,

X = tempo de serviço ou de contribuição;

Y = idade;

Z = salário médio;

K1 = índice para mulheres;

K2 = índice para profissões diferenciadas;

K3 = índice para implantação gradual.

O trabalho analisado não prevê os coeficientes a serem atribuídos aos redutores. E, embora se trate de uma fórmula original e socialmente mais justa, na prática seria difícil viabilizá-la.

A Comissão Executiva da Reforma Fiscal estabeleceu que, em todos os regimes, o beneficiário só poderá aposentar-se por idade aos 65 anos, por invalidez ou por interesse do serviço público. A proposta do economista Roberto Macedo fixa essa mesma idade igualando-a para homens e mulheres, com regras de transição para os que se encontram próximos à aposentadoria pelas regras atuais. No entanto, permite a aposentadoria com uma idade inferior nos regimes Complementar e Suplementar, mas sem a garantia de reposição integral e vinculada aturialmente às contribuições realizadas.

SETOR PÚBLICO

Com relação aos servidores públicos, a Comissão Executiva propõe a unificação dos regimes de previdência e que a aposentadoria complementar dessa categoria passe a ser formada por fundos fechados, cujas carteiras serão geridas por administradores privados sujeitos a um conselho curador, composto por servidores ativos e inativos. Os benefícios não corresponderão ao salário da ativa, mas o suficiente para que, em termos líquidos, se mantenha inalterado o bem estar do servidor.

Para Wladimir Martinez, os conceitos básicos devem ser iguais para todos os regimes, mas certas categorias devem ser preservadas, como a dos militares, magistrados, parlamentares, servidores, trabalhadores rurais, empregados domésticos e aqueles que exercem atividades especiais. Isso não impede, contudo, a aplicação da Formula 95.

Roberto Macedo também é favorável à unificação dos regimes dos servidores públicos, em todos os níveis, mas prevendo a resistência tanto de civis quanto de militares, deixa aberta a possibilidade de opção apenas para os novos entrantes no sistema.

4.2 - PONTOS POLÊMICOS

A aposentadoria por tempo de serviço: a quem beneficia?

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

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

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

Em segundo lugar, as pesquisas demonstram que as pessoas aposentadas por tempo de serviço provêm de empregos estáveis,

ou então, mudam pouco de emprego. Em geral, os indivíduos que entram no mercado de trabalho mais cedo, ingressam na informalidade e não contribuem para o sistema. Esses indivíduos acabam por se aposentar por idade e não por tempo de serviço.

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

A aposentadoria proporcional

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

Atualmente, um trabalhador pode se aposentar proporcionalmente aos 30 anos de serviço, no caso de homens, e aos 25 anos de serviço, no caso de mulheres. Nestas condições, muitos estão em plena capacidade laborativa e continuam no mercado de trabalho.

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

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

De acordo com o gráfico 20, pode-se observar que um aumento significativo das aposentadorias proporcionais. Em 1995, 70,9% das aposentadorias por tempo de serviço comum haviam sido concedidas na modalidade proporcional. Em 1997, este indicador já era de 78,12%.



O incremento das aposentadorias proporcionais, com a diminuição da idade média de concessão do benefício, pode ser explicado por razões estruturais e conjunturais. Do lado estrutural, a partir de 94 acelerou-se o processo de reestruturação produtiva com aumento da exposição da economia brasileira à competição internacional e realização de privatizações de empresas estatais, o que gerou impactos sobre o nível e composição do emprego formal.

A antecipação da aposentadoria foi uma forma encontrada de amortecer os custos destas mudanças. As empresas privatizadas, e mesmo as empresas privadas que passaram por processos de reestruturação para se adaptar a nova realidade de competição global, adotaram o procedimento de incentivar a aposentadoria precoce, principalmente nos setores intensivos em mão de obra, de modo a diminuir o número de demissões.

No setor metalúrgico, por exemplo, várias empresas privatizadas entraram em acordo com os sindicatos de trabalhadores para estimular a aposentadoria proporcional. A idéia fundamental é de que para patrões e empregados é muito melhor que haja aposentadorias em massa do que demissões em massa.

É importante lembrar que a legislação brasileira não condiciona a aposentadoria ao afastamento da atividade laboral. Dessa forma, muitos dos que se aposentaram voltaram a trabalhar ou em áreas terceirizadas pela própria empresa ou em atividades informais ligadas ao setor de serviços.

Do lado conjuntural, nos últimos três anos houve grande discussão sobre a Reforma da Previdência, o que se traduziu em certo receio dos segurados quanto à perda de direitos adquiridos. Assim, a falta de informação do segurado aliada à incerteza quanto aos rumos da proposta de reforma em debate no Congresso Nacional provocaram a reação de antecipar a aposentadoria, de modo minimizar os riscos de perdas de direitos. Os segurados preferiram ganhar um benefício menor do que correr o risco de perdê-lo, por mais que durante o processo de reforma estivesse explícita a garantia dos direitos adquiridos.

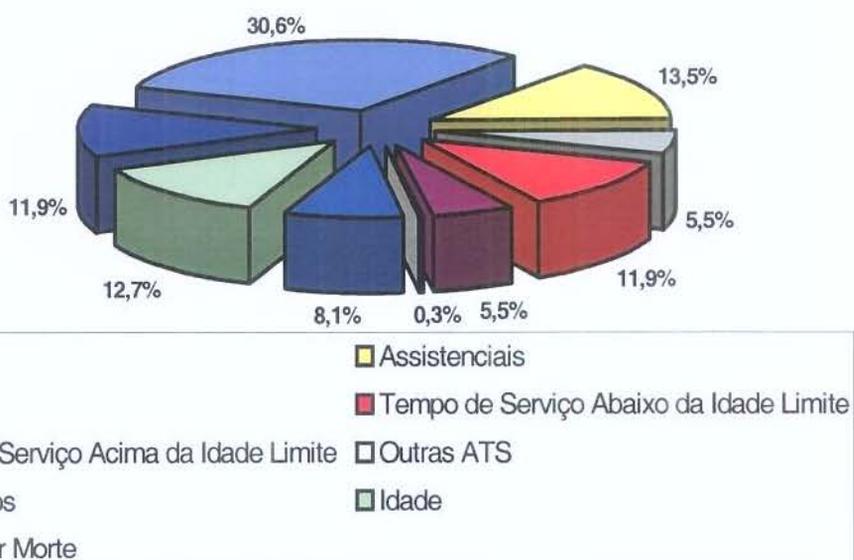
Além disso, a taxa de retorno do indivíduo que se aposenta na modalidade proporcional é maior do que a daquele

que se aposenta na integral, pois deixa de contribuir antes para a Previdência e recebe o benefício por mais tempo.

Ausência de limite de idade para aposentadoria

Em 1997, foram concedidos 2.356.906 novos benefícios, sendo que 417 mil, cerca de 18% do total, foram aposentadorias por tempo de serviço. Deste montante, aproximadamente 67% se aposentaram antes de 53 anos, no caso do homem, e de 48 anos, no caso da mulher, ou seja, a ausência de limite no ano passado beneficiou cerca de 279.328 pessoas, o que representa aproximadamente 12% dos benefícios concedidos pela Previdência Social. Desta forma, o estabelecimento do limite de idade afetaria somente 12% das pessoas que obtiveram benefícios da Previdência Social em 1997.

Classificação dos Benefícios Concedidos em 1997



Caso fosse instituído o limite de idade de 60 anos para os homens e 55 anos para mulheres, aproximadamente 90% de aposentadorias por tempo de serviço em 1997 não seriam concedidas, o que equivale a 375.569 benefícios, representando 15,9% dos benefícios concedidos pela Previdência Social.

Em geral os trabalhadores que se aposentam por tempo de serviço, são servidores públicos que recebem benefícios do INSS, professores, funcionários de empresas estatais e de bancos oficiais e pessoas que ocupam altos postos em setores de maior dinamismo econômico como, por exemplo: do setor financeiro, do setor de energia, comunicação, transportes, serviços, indústria eletroeletrônica, farmacêutica e metalurgia de ponta.

Atualmente, cerca de 65,3% das mulheres e 56% dos homens que se aposentam por tempo de serviço têm menos de 50 anos quando se aposentam. Se a idade mínima fosse fixada em 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher, somente 7% dos homens e 14% das mulheres haveria se aposentado em 1997.

A precocidade na concessão da aposentadoria por tempo de serviço, muitas vezes, faz com que o tempo de duração do benefício seja superior ao tempode contribuição. Em média, as mulheres se aposentam por tempo de serviço com 47,8 anos de idade e 27,1 anos de serviço e os homens com 49,2 anos de idade e 32,4 anos de serviço. Nestas condições, a mulher receberá a aposentadoria por 29,3 anos e o homem por 24,8 anos.

Como já assinalado, tais patamares são extremamente elevados a nível internacional. Na Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), que envolve países mais ricos e onde a expectativa de vida é maior que a brasileira, a duração média do benefício previdenciário é de

18,6 anos para as mulheres e de 15,2 anos para os homens, conforme dados do Centro Latino-americano de Demografia (CELADE).

Considerando que cada aposentadoria por tempo de serviço tende, em regra, a uma pensão por morte de, em média, 8 anos, chega-se a um período total de manutenção de benefícios de 37,3 anos para a mulher e de 32,8 para os homens.

Na Previdência Social, conforme dados de fevereiro de 1998 dispostos nos gráficos a seguir, 5 milhões de beneficiários, equivalentes a 49% dos aposentados do RGPS, recebem aposentadorias por idade, consumindo R\$ 720 milhões a cada mês, que corresponde a 28% do gasto total com aposentadorias. Inversamente, 3 milhões de beneficiários, ou 30% do total de aposentados, recebem aposentadoria por tempo de serviço e o gasto mensal com esta modalidade é de R\$ 1,55 bilhão, equivalente a 60% do total de despesas com aposentadorias. Isto faz com que o valor médio do benefício seja de R\$ 145 para a aposentadoria por idade e R\$ 508,8 para a aposentadoria por tempo de serviço.

Tais distorções tendem a se agravar. Entre janeiro de 1994 e dezembro de 1997, houve o aumento de 57,6% no número de aposentadorias de tempo de serviço, enquanto o número de aposentadorias pagas por invalidez e por idade, que são as modalidades clássicas e universais de aposentadorias, cresceram, respectivamente, 4,4% e 14,5%.

A acumulação de aposentadorias e de aposentadorias com salário:

No Brasil, não é permitida a acumulação de aposentadorias no âmbito do Regime Geral de Previdência

Social. Se um segurado tem mais de um vínculo com a previdência, o conjunto de salários-de-contribuição é somado para fins de cálculo de um único benefício que, em hipótese alguma, pode ser superior ao teto do Regime Geral. A acumulação de aposentadoria acontece hoje nos casos de benefícios concedidos pelo setor público, em razão da liberalidade dos requisitos fixados para a sua obtenção, ou entre aposentadorias do setor público com apenas uma concedida pelo RGPS.

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

A pensão por morte e suas distorções

A pensão por morte é um benefício clássico da previdência social previsto em praticamente todos os sistemas de seguridade social existentes. Seu objetivo básico é o de assegurar a manutenção de pelo menos parte do nível de renda familiar na eventualidade da morte do chefe ou arrimo da família.

O avanço da participação das mulheres no mercado de trabalho causou modificações estruturais na divisão do trabalho e na base familiar, resultando na promoção da igualdade de direitos e deveres entre os sexos. Neste novo contexto, a mulher conquistou sua independência financeira e o rendimento de seu trabalho passou também a ser importante para a manutenção do padrão de vida da família, o que trouxe

uma nova dimensão à discussão sobre o benefício pago aos sobreviventes.

A legislação previdenciária brasileira, a exemplo do resto do mundo, vem sendo gradualmente modernizada para responder a essa nova realidade social. Neste sentido, o primeiro passo foi a garantia de igualdade de tratamento a ambos os sexos, no que se refere a instituição de pensão. No entanto, apesar deste esforço de modernização, a Previdência Social brasileira não conseguiu avançar em muitos pontos, principalmente, no que se refere à qualificação da relação de dependência entre os cônjuges, desvirtuando, assim o objetivo básico deste benefício. Além disso, ao não prever critérios diferenciados de dependência para cada caso específico de instituição de pensão trata igualmente aos desiguais, desrespeitando os princípios de equidade e justiça social.

No Brasil o valor da pensão por morte corresponde a 100% do salário de benefício do segurado e sua concessão independe de qualquer período de carência. A pensão é rateada entre todos os pensionistas em partes iguais, revertendo em favor dos demais a parte daquele cujo direito a pensão cessar. Os filhos, a pessoa a ele equiparada ou o irmão de ambos os sexos, têm direito ao benefício até os 21 anos de idade. Já para os cônjuges de ambos os sexos, independentemente de sua idade ou renda, a pensão é vitalícia, podendo ser acumulada com a aposentadoria. Além disto, mesmo que o cônjuge venha a se casar novamente, ele continua a fazer jus a este benefício.

A ausência de critérios mais rígidos para a concessão e manutenção da pensão por morte, aliada a aposentadoria precoce estimulada pela modalidade de aposentadoria por tempo de serviço, tem sido fator de pressão sobre o financiamento

do sistema previdenciário brasileiro além de gerar graves distorções atuariais.

Segundo dados de 1996, 39% das pensões por morte foram pagas para dependentes que estão na faixa dos 20 aos 50 anos, portanto em plena idade ativa. É comum encontrarmos, principalmente no serviço público, casos de acumulação de salários milionários com aposentadorias e/ou pensões do mesmo valor. Evidentemente, tais distorções causam flagrantes impactos sobre o financiamento da previdência. Após a aposentadoria por tempo de serviço, o número e o valor das pensões é o que mais cresce entre os benefícios previdenciários brasileiros. Entre janeiro de 1994 e dezembro de 1997, o incremento da quantidade de pensões foi de 19,6% e do gasto com este benefício foi de 29,3% em termos reais. Só em dezembro foram pagas 4,58 milhões de pensões, o que representa 26,2% do total de benefícios previdenciários pagos pela Previdência.

A ausência de critérios de qualificação para a concessão e manutenção da pensão por morte compromete o esquema de financiamento e equilíbrio atuarial do sistema previdenciário prejudicando, principalmente, àqueles segurados que se encontram na base da pirâmide e que, em geral, contam com benefícios menores, têm maior número de dependentes e que de fato necessitam desse benefício para manutenção de sua renda familiar.

4.3 - CONCLUSÕES

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

O exposto ao longo do deste trabalho aponta a urgência em reverter a fragilidade financeira do sistema previdenciário. O quadro atual é bastante delicado e as projeções apontam para o acirramento de uma crise já em andamento. É necessário equacionar o desequilíbrio financeiro na Previdência, onde o aumento das despesas tem sido superior ao incremento da arrecadação previdenciária.

Entre os efeitos negativos desta crise observa-se que a crise na Previdência contagia outros setores como a saúde e a assistência social. No que concerne aos Encargos Previdenciários da União, o déficit, diante do esgotamento do Orçamento Fiscal, tem sido parcialmente coberto mediante a utilização de recursos da seguridade social (Contribuição sobre o faturamento das empresas - COFINS e Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL).

Muitos Estados e Municípios instituíram regimes jurídicos únicos e respectivos planos previdenciários para seus servidores, considerando as vantagens de curto prazo decorrentes da imediata suspensão do recolhimento de contribuições para o INSS, mediante a constituição de fundos

específicos. Estes fundos, têm-se revelado inviáveis. Os recursos são, muitas vezes, aplicados, de forma pouco criteriosa, ou a gestão dos mesmos segue as conveniências das respectivas administrações estaduais e municipais.

Também existem problemas no que concerne aos fundos fechados de previdência complementar patrocinados por empresas estatais. Muitas vezes, o estabelecimento de planos de benefícios generosos gera desequilíbrios atuariais cujos déficits tendem a ser cobertos crescentemente pelas patrocinadoras. Faz-se necessária a revisão destes planos de modo a ajustá-los à capacidade de pagamento das empresas e dos participantes, evitando a utilização de recursos públicos na cobertura de eventuais déficits.

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

Para que seja possível consolidar um sistema previdenciário virtuoso do ponto de vista macroeconômico as formas de financiamento adotadas devem ser compatíveis com as exigências da reestruturação produtiva em um ambiente de globalização econômica além favoráveis à competitividade interna e externa.

Dentre as várias propostas apresentadas e, mesmo diante de divergências, as alternativas mais viáveis apontam para a

onde se observa uma progressiva perda de expressão do assalariamento formal. Todos estes aspectos estão intimamente relacionados, guardando forte interdependência, o que impõe uma abordagem sistêmica do processo de reforma da Previdência, que deve integrar-se a um projeto nacional mais amplo, politicamente democrático, socialmente justo e economicamente dinâmico.

BIBLIOGRAFIA

MORAIS MARCELO VIANA ESTEVÃO., "O Futuro da Seguridade Social" , in *Conjuntura Social*, Brasília , 10,1: 43-48, jan/fev/mar, 1999.

PINHEIRO, VINÍCIUS C., "Reforma da Previdência e Federalismo: O Caso Brasileiro", in *Conjuntura Social*, Brasília, 10,1: 7-26, jan/fev/mar, 1999

STEPHANES, REINOLD , "Reforma da Previdência Sem Segredos", Rio de Janeiro : Record, 1998.

ANFIP. Por uma seguridade social sustentável. *Revista da ANFIP*, Brasília, nº. 57, mar/maio 1998

estruturação de um sistema previdenciário misto que conjugue harmonicamente um setor público básico com, um sistema complementar dentro das seguintes diretrizes:

.sistema público básico: obrigatório, solidário, redistributivo, com cobertura horizontal que agregue o conjunto da população economicamente ativa, em regime de repartição simples, com benefícios definidos, limitados até determinado teto e relacionados com as contribuições feitas durante a vida laboral.

.sistema complementar: em regime de capitalização de contribuições adicionais, voluntário, fundado na iniciativa e na capacidade de poupança individual.

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

Para o sucesso de qualquer movimento de reestruturação que se deseje implementar, há aspectos que não podem ser ignorados. Grande parte dos esforços devem se voltar para a democratização e modernização da gestão pública. É preciso incrementar a adoção de mecanismos de controle social, reestruturação organizacional, informatização sistêmica dos procedimentos, profissionalização e capacitação dos recursos humanos. Tais investimentos oferecem, tanto a maior eficiência dos gastos administrativos, quanto à maior eficácia na consecução das políticas.

Finalmente, há que se adaptar o sistema previdenciário à evolução do perfil demográfico brasileiro, o envelhecimento da população, e às novas realidades do mercado de trabalho,