

**Darcy Francisco Carvalho dos Santos**

**A Previdência Social no Brasil: 1923-2008**  
**Uma visão econômica**

### **Para reflexão:**

A previdência poderá representar para o futuro dos povos um problema de dimensão semelhante ao que a carência de água potável, o lixo e a poluição representarão para a vida no planeta. Mas poderá contribuir muito para a solução, se ela evoluir de um fator de despesa pra um fator de poupança.

O autor

É, de fato, muito difícil salvar-se uma civilização quando chegou sua hora de cair em poder dos demagogos. Os demagogos têm sido agentes estranguladores de civilizações. A grega e a romana sucumbiram nas mãos dessa fauna repugnante ...

José Ortega Y Gasset

Violência: reclamar direitos sem aceitar o cumprimento dos deveres que lhe são inerentes. Injustiça: impor deveres sem respeitar os direitos correspondentes. Por isso, a solidariedade pode considerar-se definitiva na mais simples fórmula de moral social: Nenhum dever sem direitos; nenhum direito sem deveres.

José Ingenieros

## SUMÁRIO

Parte 1 .....	5
O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) .....	5
Capítulo 1.....	6
Síntese histórica do sistema previdenciário brasileiro.....	6
1.1 – Modelo dos anos 20: as CAPs .....	6
1.2 – Modelo dos anos 30-45: os IAPs .....	7
1.2.1 – As reservas de capitalização: porque sumiram .....	11
1.3 – Período da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).....	13
1.4 – A prodigalidade dos planos de benefício .....	15
Resumo do Capítulo .....	16
Capítulo 2.....	18
A explosão das contribuições previdenciárias.....	18
2.1 – Histórico das contribuições previdenciárias.....	19
2.2 – O histórico dos tetos de contribuição e benefício.....	23
2.2.1 – A grande perda dos segurados .....	24
2.2.2 – A contribuição do aposentado .....	25
2.3 – Contribuições previdenciárias atuais .....	25
Resumo do capítulo.....	27
Capítulo 3.....	29
Uma radiografia do Regime Geral .....	29
3.1 – Benefícios emitidos pelo RGPS.....	29
3.2 – Razão de dependência no RGPS.....	35
3.3 - Um distribuidor regional de rendas.....	36
3.4 – Problemas demográficos.....	37
3.4.1 – O envelhecimento da população.....	38
3.4.2 – A baixa taxa de cobertura .....	43
Resumo do Capítulo .....	47
Capítulo 4.....	49
São de fato injustas as aposentadorias?.....	49
4.1 - Valor exato de uma aposentadoria.....	51
4.2 - Aposentadorias por tempo de contribuição .....	53
4.3 Aposentadorias por idade .....	58
4.4 - Regime de capitalização: algumas simulações .....	60
Resumo do capítulo.....	66
Capítulo 5.....	68
Fator previdenciário .....	68
5.1 – Uma consideração inicial.....	68
5.2 – Coerência do Senado: para que?.....	69
5.3 – Como é calculado fator .....	71
5.4 – Fator, esse malfadado! Será mesmo?.....	73
5.5 – Os subsídios do fator .....	74
3.6 - Um equívoco.....	77
5.7 – Meu caso pessoal de aposentadoria.....	78
Capítulo 6.....	81

O resultado financeiro da Previdência .....	81
6.1 – As origens do déficit.....	81
6.2 – Afinal, existe déficit na previdência? .....	83
6.3 – O fluxo de caixa do INSS.....	88
6.4 – O reajuste dos benefícios pela variação do salário mínimo.....	90
Resumo do capítulo.....	93
Capítulo 7.....	95
O resultado fiscal do Governo Central .....	95
Resumo do capítulo.....	100
Apêndice à parte 1 .....	102
(Tabelas e quadros analíticos) .....	102
Parte 2 .....	110
Regime Previdenciário dos Servidores Públicos .....	110
Capítulo 8.....	111
A Previdência dos Servidores Públicos .....	111
8.1 – O alto valor das aposentadorias .....	115
8.2 – Situação previdenciária dos estados .....	117
8.3 – Situação após as Emendas de 1998 e 2003 .....	121
8.3.1 - Pensão integral: a reversão que quase não houve .....	122
8.3.2 Contribuição dos aposentados: quase nada .....	123
Capítulo 9.....	125
Regimes previdenciários.....	125
9.1 – Equilíbrio do sistema de repartição no setor público.....	126
9.2 – O difícil equilíbrio financeiro e atuarial .....	127
9.3 – Regime de capitalização no serviço público .....	131
9.3.1- Duas simulações financeiras .....	132
9.4 – Modelo misto.....	137
9.5 – Fundos de previdência no Brasil e no mundo.....	138
Desenvolver.....	138
Capítulo 10.....	139
Situação previdenciária do Estado do RS .....	139
10.1 – O problema previdenciário na educação.....	142
10.2 – O caso dos coronéis da Brigada.....	145
10.3 – As pensões integrais do IPE .....	145
10.4 – Resultado previdenciário do RS.....	146
10.5 – Aposentadorias potenciais no RS .....	148
10.6 – Regime de previdência complementar no RS .....	149
10.7 – PLC 406/2009 (Deputado Pimenta).....	151
Bibliografia .....	155
Legislação consultada .....	157
Apêndice .....	159
Vinculações: Ainda é necessário aumentar a receita real em 27% .....	159

**Parte 1**  
**O Regime Geral da Previdência Social (RGPS)**

## Capítulo 1

### Síntese histórica do sistema previdenciário brasileiro

As instituições previdenciárias anteriormente aos anos 1920 tiveram um âmbito muito limitado e poucas alçaram implementação completa. No Império e nos primeiros anos da República ocorreram algumas iniciativas, abrangendo certas categorias de servidores públicos. Em 1888, foi editado o Decreto nº 9.912-A, que tratava da aposentadoria dos servidores dos Correios. Também em 1888 foi aprovada a Lei nº 3.397, criando a Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Império.

Dois modelos distintos, no entanto, marcaram as primeiras experiências brasileiras: o Modelo dos anos 20: as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e o Modelo dos anos 30-45: os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

#### 1.1 – Modelo dos anos 20: as CAPs

A Lei Eloy Chaves, de 1923, ( de fato, Decreto 4.682, de 24/01/1923) pode ser considerada o marco inicial do sistema previdenciário brasileiro, ao criar em cada uma das estradas de ferro existentes no País uma caixa de aposentadorias e pensões (CAP). Em 1926, foi estendido o regime da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos e, em 1928, aos trabalhadores dos serviços telegráficos. Foram criadas as CAPs dos ferroviários, seguidas por diversas outras, de forma que, em 1936, já havia 183 entidades dessa natureza no Brasil.

Quando do seu início em 1923, não havia participação da União. O Poder Público exercia um controle à distância. As contribuições previdenciárias eram de 3% sobre o valor da folha para os empregados e de 1,5% para as empresas. Como a contribuição destas últimas não podia ser inferior a dos empregados, na prática, ambos acabavam contribuindo com 3%. Havia também uma contribuição de 1% cobrada dos usuários dos bens e serviços das empresas envolvidas. Em 1926, a contribuição das empresas passou para

1,5% e a dos usuários, para 2%, mas sempre mantendo a paridade entre empregados e empresas (3%). Essa contribuição dos usuários deu origem, mais tarde, à participação da União, que veio a ser denominada quota de previdência (Quadro analítico 1.2).

Como a vinculação dos filiados era por empresa, o sistema era caracterizado por um reduzido número de segurados e pouca capacidade financeira. Em 1930, havia 47 CAPS, para um total de 157.868 associados ativos, aposentados e pensionistas, numa média de 3.355 por instituição (Tabela 1.1).

De acordo com Jaime A. de Araújo Oliveira e Sonia M. Fleury Teixeira, (Imprevidência Social – 60 anos de história da previdência), a amplitude do modelo previdenciário já o caracterizava por uma liberalidade na definição dos benefícios, extensão dos de natureza pecuniária além das aposentadorias e pensões e liberalidade na definição de “aposentado”, ou seja, nos critérios de definição desse benefício. Abrangia também a assistência médico-hospitalar. Os gastos eram tantos que em 1930, sete anos após o início do sistema, a despesa já alcançava 65% da receita, sendo 49% para aposentadorias e pensões. A assistência médica e outras despesas alcançaram 16%. (Tabela analítica 1.1).

O sistema previdenciário brasileiro foi constituído, na sua origem, ainda na época das CAPs como um **sistema de capitalização**, tendo posteriormente evoluído para um sistema de repartição, devido à pressão do Poder Público para obter mais recursos. Além da dilapidação das reservas por parte do Poder Público, vamos ver nos itens seguintes as causas que contribuíram para o fim do regime de capitalização.

A partir de 1931 houve modificações na legislação das CAPs, que será tratada no item seguinte.

### **1.2 – Modelo dos anos 30-45: os IAPs**

A partir de 1933, surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) vinculados a categorias profissionais, cuja gestão foi assumida pelo Estado, que escolhia e nomeava seus presidentes. Nesse sentido foram criados o IAPs dos marítimos, dos bancários, dos comerciários, etc.

As CAPs coexistiram com os IAPs no período em causa, tendo o Decreto 30.465, de 1931, introduzido modificações na sua legislação, limitando os

gastos com saúde a 8% da receita total do ano anterior e tornando a contribuição variável para cada caixa em função da despesa do ano anterior, assim: a) 3% do salário, quando a despesa não atingir 50% da receita; b) 4%, quando atingir 50%; c) 5%, quando atingir 70%; e d) 6%, quando atingir 80%.

Como a despesa representou 65% da receita em 1930, isso significou o aumento automático da contribuição para 4% (Tabela Analítica 1.b do Apêndice). Como o decreto referido estabelecia a paridade para as empresas e a União, a receita aumentava, e o déficit era evitado. Na realidade, houve descumprimento desse dispositivo, tanto pelas empresas, como pela União. Quanto a esta última, a dívida acumulada para o sistema previdenciário em 1945 correspondia a 85% da despesa do conjunto das instituições previdenciárias daquele ano, de acordo com Oliveira e Teixeira (obra cit,p.106).

A Lei nº 159/1935, que regulamentava as caixas e institutos subordinados ao Conselho Nacional do Trabalho, eleva para valores entre 3 e 8% do salário a faixa de variação possível para a cobrança da contribuição, dependendo a situação de cada entidade, devendo o Ministério do Trabalho fixar um índice para cada uma, ouvindo a Junta Administrativa de cada qual.

Os IAPs começam a surgir a partir de 1933 com uma contribuição variável entre 3% e 8%, tendo o IAPM adotado uma tarifa única de 3% até 1950, quando a alterou para 6,5%. No IAPB, a contribuição dos segurados quando da sua criação em 1934 foi de 4% a 7%, sendo 9% para as empresas; em 1950 a contribuição dos segurados subiu para entre 6% a 7%. O IAPI iniciou com 3% a 8% em 1936, com igual contribuição para as empresas, alterando para 6% em 1950. No IPASE a contribuição foi estabelecida somente para os segurados mantendo-se sempre entre 4% e 7%.

O IAPC começou com uma contribuição variável de 3% a 8% em 1940, para os segurados e empresas, subindo para entre 5% a 8%, em 1953. No IAPTEC, a contribuição inicial foi de 5% a 8% em 1946, tanto para os segurados como para as empresas, sendo fixada em 6,5% em 1950.

Em 1950, o Decreto 35.448 regulamentou os IAPs, estabelecendo a contribuição até 8% para segurados, empresa e Estado.

Na realidade, no período de 1931 a 1966, a contribuição foi tripartite (paritária), entre segurados, empresas e governo. A primeira disposição nesse

sentido foi formulada pelo Decreto nº 20.465, de 01/10/1931, tendo sido incorporada pela Constituição de 1934. A criação dos institutos de previdência também foi inspirada nesse conceito de contribuição tripartite. O que ocorria, conforme já referido, é que a União nem sempre repassava sua parte integralmente. O fim efetivo da contribuição tripartite ocorreu com o Decreto-lei 66/1966, quando acabou a exigência de contribuição paritária por parte do Poder Público.

Os benefícios e serviços oferecidos constam do Quadro analítico 1.3 e são variados entre os diversos institutos, não havendo correlação com as contribuições.

A prodigalidade dos anos 20 foi sucedida por um período até certo ponto paradoxal, onde a despeito do aumento das contribuições houve uma grande contenção de despesa, tanto no âmbito previdenciário como no da assistência médica, com redução dos gastos por segurado e também do valor real médio dos benefícios até 1940.

Essa redução de despesa explica-se pela grande crise financeira que passou o Governo Federal nos primeiros anos da década de 30, em função da crise internacional que fez com que o governo brasileiro necessitasse canalizar recursos para finalidades econômicas, em detrimento do social, citando-se como exemplo as compras de estoque de café que era posteriormente queimado, visando manter o preço do principal produto de exportação.

Além desse fato, sempre houve uma tendência de fazer com que a previdência se mantivesse com os recursos da receita de contribuição. Já nessa época, segundo Oliveira e Teixeira (obra cit.), as quotas e taxas eram mais um imposto captador de recursos teoricamente destinados à previdência, mas que na verdade cumpriam outras finalidades. É o que ocorre atualmente, talvez por razões diferentes e até explicáveis, conforme será tratado no capítulo próprio.

Essa contenção de gastos, no entanto, não impediu que a relação despesa/receita continuasse a subir, atingindo em 1966 a 83,3% (Figura 1.1), ao mesmo tempo que a relação reserva/despesa, que fora de 6,9 em 1923 decrescesse para apenas 0,5 em 1966, colocando por terra o sistema de capitalização sob o qual estavam concebidos os modelos até então (Figura 1.1.1).

Essa queda de reserva deve-se também à contribuição insuficiente para um regime de capitalização e também pelo repasse insuficiente da parcela que cabia a União. Deve ser destacado, ainda, que parcela dos recursos eram canalizados para a assistência médica e outras despesas, que passaram de 9,6% da receita em 1923, para 48,1% em 1966.

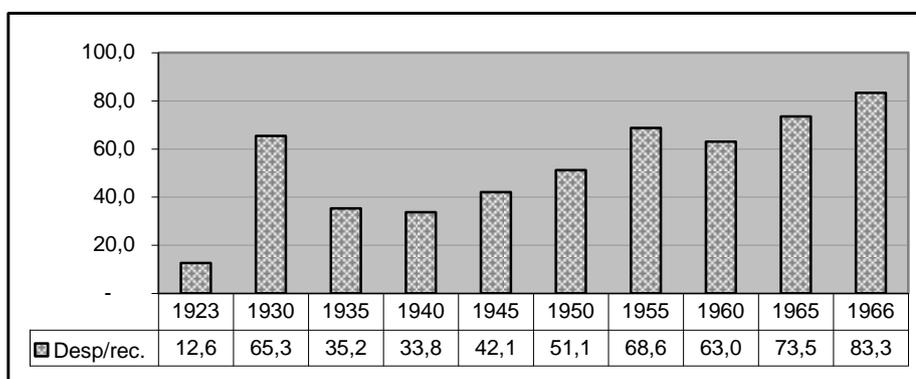


Figura 1.1 - Previdência - Relação despesa/receita, 1923-1966

Fonte: Tabela Analítica 1.1

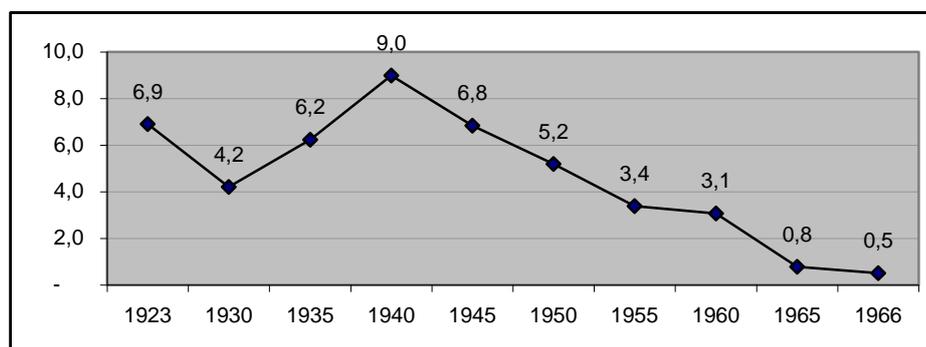


Figura 1.1.1 - Previdência - Relação reserva/despesa, 1923-1966

O crescimento da relação despesa/receita é explicado também pela redução da relação associados ativos/beneficiários, o que é próprio dos sistemas previdenciários depois de um certo tempo de existência. A Tabela 1.1 mostra que, entre 1930 e 1960, o número de associados multiplicou-se por 31 e o número de aposentados e pensionistas, por 81. Nesse mesmo ano, havia mais de 4,4 milhões de associados ativos para 1,216 milhão de aposentados e pensionistas, número esse que atingiu 1,564 milhão em 1966.

Tabela 1.1- Número de instituições, de associados ativos e de aposentados e pensionistas na previdência social brasileira (1923-1966)

Anos	Nº de institutos e caixas	Número de associados				Ass.ativos/Aposentados e pensionistas
		Ativos	Relativo	Aposentados e pensionistas	Relativo	
1923	24	22.991	-	-	-	-
1930	47	142.664	1,0	15.022	1,0	9,50
1935	179	495.363	3,5	29.861	2,0	16,59
1940	95	1.912.972	13,4	97.975	6,5	19,53
1945	35	2.762.822	19,4	235.125	15,7	11,75
1950	nd	2.857.163	20,0	463.904	30,9	6,16
1955	nd	3.560.280	25,0	767.731	51,1	4,64
1960	nd	4.422.470	31,0	1.216.114	81,0	3,64
1965	nd	nd		1.452.331	96,7	
1966	nd	nd		1.564.146	104,1	

Fonte: Araújo Oliveira, Jaime A. e Fleury Teixeira, Sônia M.

(IM) Previdência Social 60 anos de história da Previdência no Brasil (Tabela I I)

Nota: em 1936 havia 183 institutos e caixa de aposentadoria.

O Gráfico 1.2 ilustra de maneira mais clara o decréscimo da relação associados ativos/beneficiários ocorrida em função do maior crescimento do número desses últimos.

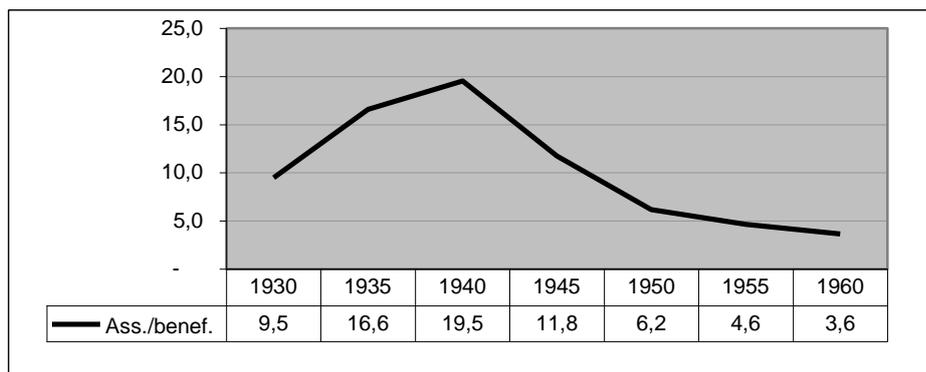


Figura 1.2 - Relação associados ativos/beneficiários, 1930 - 1960

Fonte: Tabela 1.1.

### 1.2.1 – As reservas de capitalização: porque sumiram

Sobre esse assunto, Oliveira e Teixeira (obra cit.), na página 280, assim se expressam:

*“Foi assim que, nos anos 30 e 40, recursos financeiros da previdência foram aplicados na criação de empresas estatais ou mistas, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Nacional de Álcalis, a*

*Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco, etc. Também nos anos 50 os recursos previdenciários foram utilizados na construção de Brasília e talvez, mais recentemente, nos anos 70, tenham sido utilizados na construção da Ponte Rio-Niterói e da Transamazônica, como comentam os jornais.”*

Na realidade, a culpa da União no processo de redução das reservas previdenciária é dupla, isto é, pelo repasse insuficiente da parcela que lhe cabia da contribuição tripartite e pela utilização dos recursos, como se vê na citação acima.

Isso, no entanto, não autoriza dizer que o abandono do regime de capitalização teve somente essa causa. O valor das contribuições recebidas pelas entidades previdenciárias, com parte destinada a outras finalidades, era insuficiente para o atendimento das obrigações previdenciárias futuras, mesmo que a esperança de sobrevida fosse bem menor naquela época. Seu valor atual, com certeza, era inferior ao valor atual dos benefícios futuros.

Parte expressiva da receita da previdência era utilizada no atendimento das despesas com assistência médica e outras, que nos anos de 1965 e 1966 superou 45% de seu valor, em média. O que atesta a fragilidade do sistema foi a queda do saldo previdenciário, de 87,4% da receita em 1923, para 16,7% em 1966.

Referindo à situação da Previdência Brasileira, em 1955, O Presidente provisório, Café Filho, assim se expressou:

*“O sistema de Previdência Social brasileiro não apresenta condições satisfatórias, notadamente quanto ao aspecto econômico-financeiro. O resultado de balanços e das respectivas disponibilidades financeiras demonstra que se caminha para uma posição delicada, em face do crescente acervo de encargos que a legislação em vigor, elaborada sem o necessário espírito de unidade, impõe às entidades da previdência.*

*Os planos de benefícios têm sido ampliados sem a correspondente contraprestação de recursos exigidos para atender aos novos encargos.*

*A crise que atinge os planos de previdência é de natureza complexa, convindo lembrar, como fonte geradora, a própria orientação administrativa impressa a seus serviços, a que, infelizmente, não têm sido estranhas a influências político-partidárias.”*

Não há como fazer um fundo de capitalização com o valor das contribuições que eram adotadas na época (Quadro Analítico 1.1), estabelecidas por critérios políticos, e nada tendo a ver com a necessidade atuarial. Acresce-se a isso o excesso de benefícios, conforme muito bem expressa o Presidente Café Filho, na citação acima.

Mas, de qualquer forma, o procedimento adotado pela União, de lançar mão de reservas previdenciárias, é um procedimento que, em nenhuma hipótese, pode ser aceito e representou golpe derradeiro no nascente sistema de capitalização.

### **1.3 – Período da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)**

As diferentes capacidades financeiras dos IAPs, por serem eles formados por categorias com ganhos variados, deu surgimento à tentativa de sua unificação. Isso ocorreu em meados dos anos 1940 pelo Governo Getúlio Vargas, com a criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil, que acabou não se concretizando, devido a mudança de governo em 1946. Nesse ano, no entanto, começou a tramitação da lei orgânica da previdência social (LOPS), que foi promulgada em 1960, depois de 14 anos de debate parlamentar.

Pelos anos de 1950, somente um terço dos trabalhadores brasileiros tinha cobertura de algum instituto. Com o advento da LOPS, uniformizaram-se as contribuições e os planos de previdência dos diversos institutos, tendo sido estendida a cobertura previdenciária aos empregadores e aos autônomos.

A LOPS, Lei nº 3.807, de 26/08/1960, foi regulamentada pelo Decreto nº 48.959-A de 10 de setembro do mesmo ano. As alíquotas foram fixadas entre 6% e 8% sobre a remuneração dos trabalhadores, limitadas a 5 vezes o salário mínimo, com igual participação das empresas.

A uniformização referida só veio a se efetivar com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1966 e instalado em 1967, quando reuniu numa mesma entidade os seis IAPs existentes. A alíquota básica passa para 8%, tanto para os trabalhadores como para as empresas, por força do Decreto-Lei nº 66, de 21/11/1966, momento em que desaparece a contribuição tripartite (paritária).

A metade da década de 1970 foi caracterizada pela ampliação da cobertura previdenciária às categorias antes não contempladas, como: a) trabalhadores rurais (1971), b) empregadas domésticas (1972) e c) trabalhadores autônomos (1973).

A partir de 1967, começam aparecer os primeiros déficits previdenciários, considerando somente a receita de contribuições (segurados e empregadores) e incluindo a assistência médica. Nessas condições, o déficit médio do período 1967-71 foi de 9,5% da receita de contribuições, contribuindo para isso o dispêndio de 33% com a assistência médica. Excluindo-se a assistência médica, volta ocorrer superávit, cuja média no mesmo período foi 23%. (Tabela Analítica 1.3 e gráfico correspondente, do Apêndice).

Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, encarregado das políticas de previdência e assistência médica e social. Em 1977, o INPS foi desmembrado em três órgãos: o INPS propriamente dito, encarregado pelos pagamentos dos benefícios previdenciários e assistenciais, o Instituto da Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com a função de arrecadar e administrar os recursos do INPS; e o Instituto Nacional da Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), encarregado do sistema de saúde. Ao mesmo tempo, a assistência às populações carentes ficou a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA), transferida em 1988 para a pasta de bem-estar social. Em 1990, o INPS foi refundido com o IAPAS, passando a denominar-se INSS, tendo o INAMPS sido absorvido pelo Ministério da Saúde.

A Constituição de 1988 definiu a seguridade social como abrangente e universal, estendendo a todos os brasileiros o direito à saúde, cobertura previdenciária e assistência social, com a idéia de que o Estado deve atender a quem precisa e não somente a quem contribui.

A Constituição de 1988 fez uma série de generosidades, que acabou influyendo negativamente no resultado orçamentário do INSS, como:

Piso de um salário mínimo para todos os beneficiários, inclusive o aposentado rural, que antes era meio salário mínimo. Estendeu ainda o direito à aposentadoria rural para ambos os cônjuges.

Correção de todos os salários de contribuição para o cômputo do salário benefício. Esta sim, uma medida indispensável para corrigir os efeitos perversos da inflação.

Redução de cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos na aposentadoria por idade;

Aposentadoria por tempo de serviço com 35 e 30 anos de serviço, homem e mulher, com redução de cinco anos para professores de ambos os sexos;

Aposentadoria proporcional aos 30 e 25 anos de serviços, para homens e mulheres, respectivamente;

Criação do plano de benefícios unificado para trabalhadores rurais e urbanos.

Sem deixar de considerar a alta importância social de algumas dessas concessões, a verdade é que elas tiveram um custo, porque em economia não há mágica. A consequência foi fazer com que a previdência, que era superavitária, perdesse essa condição, tendo deixado de financiar a saúde, resultando na criação da CPMF em 1994.

As reformas previdenciárias de 1998 e de 2003 introduziram uma série de modificações, principalmente no setor público, que serão tratadas nos capítulos próprios. No Regime Geral, foi a possibilidade de introdução, por lei posterior, do fator previdenciário, obrigatoriamente, nas aposentadorias por tempo de contribuição e, facultativamente, nas por idade.

Conforme referido, ao longo do tempo, os benefícios previdenciários foram se expandindo, o que tornou obrigatória a busca de novas fontes receitas ou o aumento das alíquotas já existentes, o que será tratado a seguir.

#### **1.4 – A prodigalidade dos planos de benefício**

Os planos de benefício foram variados ao longo do tempo. No modelo pré-30 houve muita prodigalidade na concessão de benefícios. Conforme já referido, em 1930, sete anos após o início do sistema, a despesa já representava 65% da receita. Esse fato, aliado ao reduzido valor da contribuição previdenciária nesse período, por si só inviabilizaria um regime de capitalização, independentemente da utilização das reservas pelo governo federal, posteriormente.

Os benefícios oferecidos nesse período eram aposentadoria ordinária, aposentadoria por invalidez, pensão, assistência médico-hospitalar, assistência farmacêutica, auxílio serviço militar, auxílio funeral e pecúlio (Quadro analítico 1.3)

No modelo dos anos 30, o dos IAPs, houve uma sensível redução dos benefícios oferecidos, o que deve ter contribuído, além da crise financeira do início da década, para a redução ocorrida na despesa. Os IAPs, exceto o IAPC, ofereciam entre dois a quatro benefícios, nem todos oferecendo assistência médica e farmacêutica. Já o IAPC, que foi renovado em 1940, retornou ao modelo dos anos 20, sendo pródigo na concessão de benefícios. Talvez isso, fosse facilitado pela contribuição tripartite entre segurados, empresas e União, cada um com uma alíquota variável de 3 a 8%.

O modelo adotado pela LOPS em 1960 também foi rico na concessão de benefícios. Por isso, em 1966, a despesa representava 83,% da receita. Além da aposentadoria e pensão, eram prestadas assistência médico-hospitalar, farmacêutica, auxílio funeral, pecúlio, auxílio-doença, auxílio-maternidade, auxílio-detenção, salário-família e assistência alimentar (Quadro analítico 1.3).

No modelo vigente atualmente, foram retirados alguns benefícios, com destaque para assistência médico-hospitalar, assistência farmacêutica e assistência alimentar, porque o Governo Federal passou a oferecê-los sob outras formas.

Por outro lado, permanece e até aumentou a prodigalidade nos critérios de concessão dos benefícios, o que já foi tratado no início deste capítulo, especialmente com o advento da Constituição de 1988.

### **Resumo do Capítulo**

O marco inicial do sistema previdenciário brasileiro foi a Lei Eloy Chaves, de 1923. Começou com as caixas de aposentadorias e pensões (CAPs), que formaram o modelo dos anos 20. Na década de 30 surgiram os institutos de aposentadorias e pensões (IAPs), que coexistiram com as CAPs. As contribuições e os benefícios eram variados, conforme a instituição, mantendo o critério tripartite, embora nem sempre o governo cumprisse a parte que lhe cabia. A prodigalidade dos benefícios foi, em regra, uma das características marcantes dos dois modelos e também, mais tarde, após a vigência da Lei Orgânica da Previdência Social.

O regime adotado nos dois primeiros modelos foi o de capitalização, embora as reservas formadas não obedecessem a critérios atuariais, porque as contribuições eram insuficientes e os benefícios, excessivos. Além disso, o governo dilapidou o saldo existente das reservas, destinando-o para finalidades outras que não as previdenciárias.

Em 1960 surge a LOPS, uniformizando a contribuição e os planos de previdências de todos os IAPS, que foram reunidos num único órgão, o INPS, instalado em 1967. Durante a década de 1970 houve uma ampliação da cobertura previdenciária. Em 1977 o INPS foi desmembrado em três órgãos: INPS propriamente, o IAPAS e o INAMPS. Em 1990, o INPS fundiu-se com o IAPAS para formar o INSS, tendo o INAMPS sido transferido para o Ministério da Saúde. A Constituição de 1988 criou uma série de generosidades, que acabou influenciando negativamente no resultado orçamentário do INSS, que é objeto dos capítulos seguintes.

## Capítulo 2

### A explosão das contribuições previdenciárias

Embora o capítulo anterior tenha tratado das contribuições, buscou-se neste dar um tratamento específico e detalhado ao assunto, tendo em vista sua relevância.

Ao longo dos anos não só aumentaram as alíquotas previdenciárias, tanto do segurado como das empresas, como foi expandida a base arrecadadora. Quanto à União, mesmo que ela tenha abandonado a contribuição paritária que vigorou entre 1931 e 1966, tem aumentado sua contribuição para cobertura das insuficiências financeiras.

Vamos ver no Capítulo 6 que as transferências da União ao INSS, em grande parte, se processam pelas contribuições vinculadas à seguridade social (previdência, saúde e assistência). Veremos também que mais da metade da receita da União tem essa vinculação, embora ela não seja repassada na íntegra, sob pena de inviabilizar a formação de resultado primário. Mas isso é assunto para o Capítulo 6, referido.

Esse aumento de arrecadação tem sido um imperativo da necessidade de atender benefícios previdenciários e assistenciais crescentes, quando uma grande camada da população não contribuiu suficientemente, além de outra que nada ou com muito pouco contribuiu.

Falando sobre previdência e das implicações que decorrem da ausência de contribuição de muitos e fazendo uma analogia com a fábula da cigarra e da formiga, Carlos Eduardo S. Gonçalves e Bernardo Guimarães, no livro *Economia Sem Truques*, assim se manifestam:

*Se as cigarras forem muitas e se organizarem, terão considerável poder para convencer o governo e os políticos a ajudá-las em troca de votos. A imprudência de uns vira fardo de outros e caracteriza, portanto, uma importante externalidade negativa.*

## **2.1 – Histórico das contribuições previdenciárias**

Conforme já referido nos itens 1.1 e 1.2, em 1923, quando foram instituídas as caixas de aposentadorias e pensões (CAPs), a contribuição era de 3% para os associados e de 1,5% para as empresas, que posteriormente, em 1926, passou para 1,5% sobre a renda bruta. Na prática, era também 3%, porque sua contribuição não podia ser menor que a do segurado. Os usuários dos bens e serviços das empresas pagavam 1% sobre o faturamento, contribuição essa que passou para 1,5% em 1926.

A partir dos anos 30, com a criação dos Institutos e Aposentadorias e Pensões (IAPs), que passaram a existir concomitantemente com as CAPs, as contribuições variaram de 3% a 8%, dependendo da instituição, cuja cobrança dependia em alguns casos do nível salarial e, em outros, do comportamento da despesa em relação à receita do ano anterior. Numa, a contribuição ficava fixa durante cinco anos.

A contribuição das empresas era, na prática, igual a dos associados. No IAPB era um pouco maior (4% a 7% para os associados e 9% para a empresa).

A Contribuição da União, a quota de previdência, tinha fatos geradores diversos conforme o instituto e nem sempre era repassada integralmente, embora pela legislação devesse ser paritária.

A Lei nº 159/1935 estabeleceu tanto para a União como para as empresas contribuição igual a dos segurados, que variava de 3% a 8%, dependendo da situação de cada entidade previdenciária.

A partir de 1954, como o regulamento geral dos IAPs, a contribuição que continuou ser tripartite, foi estabelecida em até 8%.

A partir de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei nº 3.807, estabeleceu uma contribuição de 6% a 8%, para os segurados, para as empresas e para a União, limitada a cinco vezes o maior salário mínimo vigente no País. O Decreto-lei nº 66, de 21/11/66, que alterou disposições da LOPS, estabeleceu 8%, com um teto de contribuição de 10 vezes o maior salário mínimo vigente no País.

A contribuição da União, pela redação dada pelo Decreto-lei nº 66/1966 passou a ser a quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração geral da previdência social, bem como a cobrir as insuficiências financeiras verificadas. Com isso, a contribuição paritária deixou

de existir. Nesse momento, com as reservas quase extorquidas, a alternativa que restou foi a adoção do regime de repartição, caso em que não teria sentido o repasse de recursos em valor igual à contribuição dos segurados e das empresas. O que interessava no caso era a assunção de despesas e a cobertura de possíveis insuficiências financeiras, o que foi feito.

Em 1965, a Lei 4.863 estabeleceu 8% de contribuição geral, mais 4,3% para o salário família e 1,2% para o 13º salário, totalizando 13,5%. Com ressarcimento da metade da parcela do 13º salário, quando do seu pagamento, o total reduzia-se para 12,9%<sup>1</sup>. O percentual dos empregados manteve-se em 8%.

Em 1973, pela Lei nº 5.890, é acrescentada a previdência rural (2,4%), elevando a contribuição das empresas para 15,3% (líquida), permanecendo a dos empregados em 8%. É estabelecido **o limite de contribuição em 20 vezes o maior salário mínimo vigente no País (MSM)**. A contribuição da União passou a ser a quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração e a cobertura de insuficiências, sem paridade, portanto, nas contribuições.

Em 07/11/1974, a Lei nº 6.136 inclui o salário maternidade nas prestações da Previdência Social, aumentando a contribuição das empresas em 0,3% sobre a folha de pessoal.

Em 29/04/1975, a Lei nº 6.205 estabeleceu a **descaracterização do salário mínimo como fator de correção** para qualquer fim, estabelecendo mecanismo de correção monetária, em substituição.

Em 04/11/1981, pela Lei nº 6.950, o limite máximo de contribuição **volta a ser de 20 vezes o maior salário mínimo vigente no País**.

Também em 29/12//1981, pelo Decreto-Lei nº 1.910, as contribuições previdenciárias dos empregados são aumentadas para níveis variados em função dos ganhos em salários mínimos regionais (SMR), assim:

8,5% até 3 salários mínimos regionais (SMR);

8,75% acima de 3 até 5 SMR;

9,00% acima de 5 até 10 SMR;

---

<sup>1</sup> Havia ainda mais 6,5% que eram recolhidos na guia do INSS, sendo: 1,4% para o salário-educação; 0,5% para a LBA; 1% para o SENAC/SENAI; 2% para o SESI/SESC; 0,4% para o INDA e 1,2% para o BNH, totalizando 20% da empresa.

9,5% acima de 10 até 15 SMR

10% acima de 15 até 20 SMR.

A contribuição das empresas sobe para 18,2%, assim distribuída:

Alíquota básica: 10%

Salário família: 4%

13º salário: 1,5%

Salário maternidade: 0,3%

Previdência rural: 2,4%

Total 18,2%

Total líquido (descontado de 0,75 do 13º salário): 17,45%.

Em 30/12/1986 pelo Decreto-lei nº 2.318, a **contribuição das empresas não está mais sujeita ao limite de 20 salários mínimos**, estabelecido pela Lei nº 6.950/81. Foi uma medida de aumento de arrecadação sem que houvesse aumento de alíquota. As instituições financeiras passaram a ter uma contribuição adicional de 2,5%.

Em 07/08/1987, o Decreto-lei 2.351 substitui a expressão salário mínimo por piso nacional de salários (PNS) e salário mínimo referência (SMR).

Em 30/06/1989, pela Lei 7.787, é modificada a escala de valores básicos para a contribuição dos empregados, **passando a ser expresso em cruzados novos (NCz\$)** sendo:

8% até NCz\$ 360,00

9% de NCz\$ 360,01 a NCz\$ 600,00

10% de NCz\$ 600,00 a NCz\$ 1.200,00

Instituiu, ainda, modificação na contribuição das empresas, que passou a ser de 20% sobre o total da folha de pagamento dos segurados empregados; sendo 22,5% para as instituições financeiras<sup>2</sup>;

Além disso, estabeleceu:

12,% de contribuição sobre o salário do empregado doméstico, a ser paga pelo empregador;

5% da receita bruta para os clubes de futebol.

---

<sup>2</sup> A Lei 7.787/89, em seu art.3º eleva a contribuição da empresa para 20%, revogando os seguintes itens: alíquota básica 10%; salário-família 4%; 13º salário 1,5%; salário maternidade: 0,3% e PRORURAL 2,4%, num total de 18,2%.

A maior modificação desta Lei, no entanto, foi a **fixação do teto máximo de contribuição em cruzados novos (NCz\$ 1.200,00 para 07/1989)**. Essa importância equivalia na época a 10 salários mínimos, com quem manteve paridade durante mais dois meses (agosto e setembro/1989), para depois declinar. Os salários de contribuição passaram a ser reajustados com os mesmos índices e na mesma época dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social, situação essa que deixará de ser observada em 2003, o que será tratado no item próprio, mais adiante.

Em 1991, pela Lei nº 8.212, a moeda passa ser novamente Cruzeiro (Cr\$). Os clubes de futebol passam a contribuir sobre a folha de salários.

Em 1993, pela Lei nº 8.641, os clubes de futebol passam a pagar pela renda bruta dos espetáculos esportivos, na ordem de 5%. As demais instituições esportivas continuam pagando sobre o valor da folha de salários.

Em 1995, a Lei nº 9.032 criou novo escalonamento, mantendo as alíquotas de 8% e 9% e passando a de 10% para 11%, a partir de agosto daquele ano.

A Lei Complementar nº 84 de 1996 estabeleceu mais o seguinte:

15% sobre o total das remunerações pagas pelos serviços prestados à empresas por pessoas sem vínculo, autônomos, avulsos e segurados empregados;

15% para cooperativas de trabalho, incidindo sobre o total das importâncias pagas, distribuídas ou creditadas a seus cooperados pelos serviços prestados a pessoas jurídicas.

Com a Lei nº 9.311/96, as alíquotas de 8% e de 9% passaram a ser, respectivamente, de 7,82% e de 8,82%, em decorrência da CPMF.

Em dezembro/98, pela Emenda Constitucional nº 20, o **teto de contribuição passou para R\$ 1.200,00**, um reajuste de 10,95%, passando de um valor equivalente a 8,32 salários mínimos para 9,23.

A Lei nº 9.876, de 26/11/99, revoga a Lei Complementar 84/96, estipulando para as empresas:

20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas ao segurados, empregados e trabalhadores avulsos;

20% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais;

15% sobre o valor da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços relativamente a serviços que lhe são prestados por intermédio de cooperativas de trabalho;

Adicional de 2,5% sobre a folha de salários e sobre o total das remunerações pagas aos contribuintes individuais, no caso de instituições financeiras.

## **2.2 – O histórico dos tetos de contribuição e benefício**

A Lei nº 5.890, de 08/06/1973 estabeleceu como limite máximo de contribuição 20 vezes o maior salário mínimo vigente no País (MSM). O teto do salário benefício era também 20 MSM.

Posteriormente, a Lei 6.205, de 29/04/1975 descaracterizou o salário mínimo como fator de correção para quaisquer fins, exceto os casos nela estabelecidos. Em novembro de 1981, o limite máximo de contribuição estava em 15,78 vezes o maior salário mínimo. O teto do salário benefício também estava nesse valor.

Já a Lei nº 6.950, de 04/11/1981, estabeleceu novamente o limite de 20 vezes o maior salário mínimo a contar de dezembro do mesmo ano. O teto do salário benefício não foi alterado igualmente, pois ficou em 15,46 MSM. A partir de maio de 1984, o limite de contribuição de 20 MSM foi alterado para 20 salários mínimos (SM), estando o salário benefício em 17,01 SM.

Posteriormente, o Decreto-lei nº 2.351 de 07/08/1987 alterou o parâmetro para salário mínimo referência (SMR), que passou para o limite do salário de contribuição para 20 SMR, ficando o teto do salário benefício em 15,21 SMR.

A Lei nº 7.787, de 30/06/1989 extinguiu o salário mínimo referência (SMR), passando o teto máximo a ser expresso em cruzados novos (NCz), a partir do mês seguinte. Em junho de 1989, o teto de contribuição estava em 20 SMR e o teto do benefício em 15,38 SMR, este último correspondendo 77% daquele. Por essa lei, tanto o teto de contribuição como o de benefício foram fixados em NCz 1.200,00 (cruzados novos), equivalentes à época a 10 salários mínimos.

Daí em diante o salário contribuição e o de benefício passam a ser iguais, embora decrescentes. Em julho de 1991 estavam em 7,48 SM, sendo

aumentados para 10 SM em setembro de 1991, mantendo-se nesse patamar até dezembro do mesmo ano.

Em novembro de 1998, tanto o salário de contribuição como o de benefício estavam em R\$ 1.081,50, equivalendo a 8,32 salários mínimos, quando foram aumentados para R\$ 1.200,00, o equivalente a 9,23 SM, por meio da Emenda Constitucional nº 20. A relação com o salário mínimo é apenas equivalência, pois não havia vinculação, que havia sido extinta em 30/06/1989.

A Emenda Constitucional de 2003 elevou os tetos citados de R\$ 1.869,34 (7,79 SM) para R\$ 2.400,00 (10 SM), um percentual de 28,39%, percentual esse que não foi repassado ao valor das aposentadorias e pensões, que receberam 4,53% de aumento em maio de 2005, decorrente da variação de R\$ 2.400,00 para R\$ 2.508,72.

### **2.2.1 – A grande perda dos segurados**

O maior prejuízo causado ao segurado deve-se à perda do direito adquirido dos 20 salários mínimos de limite máximo de contribuição e de benefício. Depois de contribuírem por muitos anos sobre 20 salários mínimos, muitos segurados acabaram se aposentando com menos de 10 salários mínimos. A partir de julho/1989, o teto de contribuição do segurado baixou para NCz\$ 1.200,00, o equivalente a 10 salários mínimos, conforme já referido.

A grande queixa existente é quanto ao fato de os benefícios não manterem o número de salários mínimos à época de sua concessão. Ocorre que não há vinculação com o salário mínimo e a equivalência não é mantida pelo fato de o salário mínimo ter recebido aumentos reais, que não foi o caso dos benefícios, que foram reajustados pela variação do INPC.

A vinculação que existe é com o teto do salário de contribuição e sobre esse a equivalência existente até então, deixou de existir em fevereiro de 2004 em decorrência da Reforma Constitucional de 2003, quando o teto do RGPS passou de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00. Nessa ocasião, conforme referido, o aumento de 28,39% no teto não foi repassado aos benefícios.

Tomemos como exemplo um salário de 100 unidades monetárias em janeiro de 2004. No mês seguinte, quem ganhasse 5 salários benefício estaria ganhando 500 unidades monetárias. Como o salário de contribuição, ao subir

28,39% (que não foi repassado ao valor dos benefícios), foi para 128,39, o ficando o valor do benefício em 3,89 salários benefícios<sup>3</sup>.

Na realidade, quem já está aposentado não contribuiu sobre esse novo valor, mas a verdade é que houve um descasamento entre os percentuais de reajuste do salário de contribuição com os dos benefícios previdenciários.

O fato de aumentar o valor limite para contribuição sem que tenha havido aumento correspondente dos benefícios atuais produziu um incremento líquido de arrecadação, equivalente a um aumento de alíquota.

### **2.2.2 – A contribuição do aposentado**

Um outro fato que resultou em perda para o segurado foi contribuição depois de aposentado, se ele voltar a exercer atividade sujeita a ela. Essa contribuição foi criada pela Lei Orgânica da Previdência Social e está regulamentada pelo Decreto nº 60.501, de 14/03/67, em seu art. 7º, § 1º. Ocorre que o art. 106, inciso V, do mesmo decreto, estabeleceu a formação de **pecúlio especial**, para posterior devolução.

Posteriormente, a Lei nº 8.8870, de 15/04/1994 isentou da contribuição previdenciária o aposentado que estiver trabalhando ou voltar a trabalhar, ao mesmo tempo em que determinou a devolução das importâncias relativas às suas contribuições em pagamento único.

Finalmente, a Lei nº 9.032, de 28/04/1995, reestabeleceu a contribuição do aposentado que estiver exercendo ou que volte a exercer suas atividades, só que não mais como pecúlio, mas para custeio de previdência social. Isso representou mais um mecanismo de aumento de arrecadação, sem a necessidade de aumento de alíquota.

### **2.3 – Contribuições previdenciárias atuais**

O quadro 2.1 apresenta todas as incidências de contribuição previdenciária vigentes atualmente, decorrência das sucessivas alterações descritas no item anterior.

---

<sup>3</sup> 500 : 128,39 = 3,89 salários benefícios e não mais cinco.

Quadro 2.1 – Incidências de contribuição previdenciária – 2007

<b>Tipo de contribuinte/Alíquota e base de incidência</b>
<p><b>Empresa em geral, exceto financeiras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestem serviços.</li> <li>– 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais que lhes prestem serviços.</li> <li>– 15% sobre o valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços, relativamente aos serviços que lhes são prestados por cooperados, por intermédio de cooperativas de trabalho.</li> <li>– 1%, 2% ou 3% incidentes sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestem serviços, para o financiamento dos benefícios concedidos, em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho.</li> <li>– as alíquotas de 1%, 2%, ou 3% são acrescidas de 12%, 9% e 6%, se a atividade exercida pelo segurado ensejar a concessão de aposentadoria especial após, respectivamente, 15, 20 ou 25 anos de contribuição. Tal acréscimo incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sob exposição a agentes nocivos prejudiciais à sua saúde e a sua integridade física. No caso de cooperativas de trabalho os percentuais são 9%, 7% e 5%, a cargo da empresa tomadoras dos serviços.</li> </ul>
<p><b>Empresas financeiras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 22,5% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos seus empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais que lhe prestem serviço. Demais alíquotas idênticas às das empresas em geral.</li> </ul>
<p><b>Associações desportivas que mantém equipe de futebol profissional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 5% da receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos.</li> <li>– 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços.</li> <li>– 15% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho.</li> </ul>
<p><b>Produtor rural pessoa jurídica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2,5% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural.</li> <li>– 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade de trabalho decorrente dos riscos ambientais do trabalho.</li> </ul>
<p><b>Agroindústria, exceto sociedades cooperativas e agroindústrias de piscicultura, carcinicultura e avicultura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–2,5% sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da</li> </ul>

<p>produção.</p> <p>– 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção, para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho.</p>
<p><b>Produtor rural pessoa física e segurado especial</b></p> <p>– 2% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural.</p> <p>– 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho.</p>
<p><b>Empregador doméstico</b></p> <p>–12% do salário de contribuição do empregado doméstico a seu serviço</p>
<p><b>Segurado empregado, inclusive o doméstico e trabalhador avulso</b></p> <p>– 8%, 9% ou 11% sobre o salário de contribuição.</p>
<p><b>Contribuinte individual (trabalhador autônomo que trabalha por conta própria e facultativo)</b></p> <p>- 20% sobre o efetivo percebido pelo exercício de sua atividade por conta própria, no caso do contribuinte individual, e 20% sobre o valor declarado, no caso do segurado facultativo.</p>
<p><b>Contribuinte individual (empresário e autônomo que presta serviços a uma ou mais empresas)</b></p> <p>- 11% (onze por cento), incidente sobre o respectivo salário de contribuição.</p>

**Observação:** Deixou-se de considerar algumas exceções que fogem ao objetivo desta obra.  
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência 2007.

## Resumo do capítulo

A contribuição previdenciária inicial, quando o sistema começou em 1923, era de 3% para os empregados e 1% das empresas, passando para 1,5% em 1926. Na prática, as empresas pagavam 3%, porque sua contribuição não podia ser inferior à dos empregados. Os usuários dos serviços pagavam 1% sobre o faturamento das empresas, passando para 1,5% em 1926. Até então não havia contribuição por parte do Governo.

A partir dos anos 30, as contribuições passaram a ser de 3% a 8%, variando em função da situação financeira da instituição ou da condição do segurado. As empresas mantinham paridade. A contribuição da União tinha fatos geradores distintos, foi paritária entre 1931 e 1966, mas nem sempre era

repassada à instituição previdenciária. A partir de 1966, a contribuição da União deixou de ser paritária, para ser complementar (pessoal, despesas administrativas e cobertura das insuficiências financeiras).

Ao longo dos anos foi aumentando o valor das alíquotas de contribuição, chegando em 2008 entre 8% a 11% para os empregados e de 20% para as empresas, sendo 22,5% para as instituições financeiras, além de uma série de incidências descritas no Quadro 2.1.<sup>4</sup>

Além do aumento das alíquotas ocorreram certas medidas tendentes a aumentar a arrecadação do INSS, que prejudicaram os segurados. Em 1973 foi estabelecido o teto de contribuição em 20 vezes o maior salário mínimo. Já em 1975 o salário mínimo foi desconsiderado com fator de correção para quaisquer fins. Em 1981, foi re-estabelecido o limite de 20 vezes o maior salário mínimo.

Após algumas modificações para simplesmente salário mínimo e salário mínimo regional, em 1989, o teto passou a ser fixado em Cruzados Novos, na época equivalente a 10 salários mínimos regionais, decrescendo daí em diante. Não foi respeitado o direito adquirido dos segurados, que contribuíram durante muitos anos sobre 20 salários mínimos e aposentaram-se com menos de 10.

Em fevereiro de 2004, em decorrência da Emenda Constitucional de 2003, o teto passou de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00, num percentual de 28,39%, que não foi repassado aos benefícios. Na realidade, eles não tinham contribuído sobre esse valor, mas houve um descasamento entre o aumento do limite máximo do RGPS e o dos benefícios.

Outro aspecto foi a contribuição do aposentado que voltasse a trabalhar. A LOPS estabeleceu a contribuição para a formação de um pecúlio. Em 1994 o aposentado ficou isento dessa contribuição, sendo devolvido o valor das contribuições feitas até então, em pagamento único.

Já em 1995, a contribuição do aposentado foi re-estabelecida não mais como pecúlio, mas para o custeio da previdência social, o que representa uma perda para o contribuinte, que não recebe nada em troca.

Quanto mais pródigas forem as concessões de benefícios, mais aumentarão as contribuições, expandindo-se ainda mais a carga tributária.

---

<sup>4</sup> Além das decorrentes do denominado Sistema S.

## **Capítulo 3**

### **Uma radiografia do Regime Geral**

Como ensinou o velho Karl, se a aparência fosse igual à realidade, a ciência seria dispensável.. Delfim Netto. Valor Jornal Econômico, 08/02/2009.

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) constitui-se num dos maiores programas de previdência e de assistência social do mundo. Pela sua abrangência, é um importante instrumento de combate à pobreza, embora represente um peso significativo para as finanças públicas. Esconde alguns privilégios e muitos subsídios, é uma grande mãe, embora seja visto pela maioria como uma madrasta. Vamos ver neste capítulo e nos seguintes que, a despeito da existência de alguns prejudicados, o que há, na realidade, é uma profusão de benefícios sem a existência de contribuição correspondente.

Constitui-se num extraordinário distribuidor pessoal e regional de rendas, representando para mais de 2.000 municípios, um terço do total brasileiro, mais que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), movimentando os comércios locais. Merece destaque as melhorias produzidas no setor rural, onde a idade mínima da aposentadoria por idade foi reduzida em cinco anos pela Constituição, que elevou seu valor de meio para um salário mínimo e estendeu o benefício para ambos os cônjuges; Por outro lado, o reflexo dessas medidas foi uma grande contribuição ao déficit grande e crescente, que será tratado no capítulo correspondente.

#### **3.1 – Benefícios emitidos pelo RGPS**

Segundo o Ministério da Previdência Social, benefícios emitidos correspondem aos créditos emitidos para pagamento de benefícios, ou seja,

são benefícios de prestação continuada que se encontram ativos no cadastro e para os quais são encaminhados créditos junto à rede pagadora de benefícios.

O total de benefícios emitidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) em 2008, importou em 26,1 milhões, significando que uma pessoa em cada oito da população brasileira recebeu algum tipo de benefício de prestação continuada do INSS. Isso por si só exprime a importância dos serviços previdenciários para o povo brasileiro (Tabela 3.1).

Tabela 3.1 - Quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS

BENEFÍCIOS	dez/07	dez/08	Var.%	Estrutura dez/2008	
				Por Serviço	Geral
<b>PREVIDENCIÁRIOS</b>	<b>21.297.610</b>	<b>21.972.664</b>	<b>3,2%</b>	<b>100,0</b>	<b>84,2</b>
Aposentadorias	13.878.747	14.453.455	4,1%	65,8	55,4
Idade	7.182.325	7.500.092	4,4%	34,1	28,7
Invalidez	2.753.083	2.835.391	3,0%	12,9	10,9
Tempo de contribuição	3.943.339	4.117.972	4,4%	18,7	15,8
Pensão por morte	6.090.410	6.274.676	3,0%	28,6	24,0
Auxílio doença	1.244.350	1.144.696	-8,0%	5,2	4,4
Salário maternidade	44.720	54.552	22,0%	0,2	0,2
Outros	39.383	45.285	15,0%	0,2	0,2
<b>ACIDENTÁRIOS</b>	<b>768.653</b>	<b>803.541</b>	<b>4,5%</b>	<b>100,0</b>	<b>3,1</b>
Aposentadorias	148.701	153.260	3,1%	19,1	0,6
Pensão por morte	128.846	127.985	-0,7%	15,9	0,5
Auxílio doença	137.723	170.654	23,9%	21,2	0,7
Auxílio acidente	270.776	272.511	0,6%	33,9	1,0
Auxílio suplementar	82.607	79.131	-4,2%	9,8	0,3
<b>ASSISTENCIAIS</b>	<b>3.096.566</b>	<b>3.311.827</b>	<b>7,0%</b>	<b>100,0</b>	<b>12,7</b>
Amparos assistencias LOAS	2.680.823	2.934.472	9,5%	88,6	11,2
Pensões mensais vitalícias	15.745	15.261	-3,1%	0,5	0,1
Rendas mensais vitalícias	399.998	362.094	-9,5%	10,9	1,4
<b>ENC.PREV. DA UNIÃO (EPU)</b>	<b>7.454</b>	<b>7.593</b>	<b>1,9%</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>25.170.283</b>	<b>26.095.625</b>	<b>3,7%</b>		<b>100,0</b>

Fonte: MPS - Resultado do RGPS em 2008

Desse total de benefícios, 22,8 milhões (87,3%) foram pagos com recursos do INSS. O restante 3,3 milhões (12,7%), embora operacionalizados pelo INSS, são pagos com recursos do Tesouro Nacional, que os repassa ao Instituto. O principal benefício assistencial, Amparos Assistenciais LOAS, são auxílios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7/12/93. Trata-se de benefício concedido a pessoa portadora de deficiência ou ao idoso, inicialmente, com a idade mínima de setenta anos, que comprove não possuir meio para promover sua manutenção, nem mesmo pela família. A mesma lei, em seu artigo 38, previa uma redução da idade mínima para 67 anos, o que ficou estabelecido posteriormente pela Lei 9.720/98, ao regulamentar o artigo citado.

Mais tarde, o Estatuto do Idoso, de 2003, reduziu essa idade mínima para 65 anos. Isso, talvez, explique a razão do crescimento da quantidade de benefícios de 9,5% só em 2008.

Mesmo não deixando de reconhecer o alto significado social desse benefício, a verdade é que, enquanto a expectativa de vida aumenta, o Brasil caminha em sentido inverso, ao reduzir a idade de elegibilidade dos benefícios.

Muitos países que mantêm esse tipo de benefício, a idade de elegibilidade varia entre 65 e 70 anos, só que o seu valor é bem mais reduzido. Na Argentina, Chile e Uruguai, a idade mínima é 70 anos e os valores são, respectivamente, de 153,00, 60,00; 90,00 dólares.

Segundo Giambiagi, o benefício assistência não deveria concorrer com o benefício previdenciário básico, para que não diminua a proporção de indivíduos que não contribui para o sistema por saber que aos 65 anos terá garantia de receber um salário mínimo, independentemente de contribuição prévia.

Dos benefícios próprios do RGPS, as aposentadorias e pensões por morte representam mais de 21 milhões, ou 92%, da quantidade dos benefícios concedidos.

O total de benefícios passou de 19,57 milhões em 2000 para 26,1 milhões em 2008, uma expansão de mais de 33%, numa taxa média anual de 3,7%. Os benefícios urbanos expandiram-se a 3,5% ao ano no período, os rurais a 2,9%, e os assistenciais, a 6,3%, tendo esses últimos crescido 62,7% no mesmo período (Tabela 3.2). Esse fato mais os altos reajustes reais do salário mínimo têm aumentado sobremaneira os gastos previdenciários e assistenciais que se expandem em proporções crescente do PIB, o que será objeto de análise no capítulo próprio.

A Tabela Analítica 1.2, no Apêndice, mostra a evolução da quantidade dos benefícios pagos pelo INSS, que passou de 7.783.899 em 1980 para 26.095.625 em 2008, num crescimento de 235,2%, o que representou uma taxa média anual de 4,4%.

Tabela 3.2 - Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social, 2000-2008

Em milhões e benefícios

a) Evolução dos benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais, 2000-2008

BENEFÍCIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Urbano	11,39	11,63	12,30	12,76	13,57	14,03	14,34	14,57	15,04
Rural	6,14	6,30	6,58	6,76	6,95	7,13	7,31	7,50	7,74
Assistenciais (*)	2,04	2,11	2,25	2,33	2,63	2,79	2,94	3,10	3,32
<b>Total</b>	<b>19,57</b>	<b>20,04</b>	<b>21,13</b>	<b>21,85</b>	<b>23,15</b>	<b>23,95</b>	<b>24,59</b>	<b>25,17</b>	<b>26,10</b>

INSS Resultado 2008 - Apresentação.

b) Em relativos de base fixa (2000=100)

BENEFÍCIOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Urbano	100,0	102,1	108,0	112,0	119,1	123,2	125,9	127,9	132,0
Rural	100,0	102,6	107,2	110,1	113,2	116,1	119,1	122,1	126,1
Assistenciais (*)	100,0	103,4	110,3	114,2	128,9	136,8	144,1	152,0	162,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>102,4</b>	<b>108,0</b>	<b>111,7</b>	<b>118,3</b>	<b>122,4</b>	<b>125,7</b>	<b>128,6</b>	<b>133,4</b>

c) Taxa de crescimento anual e média do período 2000-2002

BENEFÍCIOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Tx.média
Urbano	2,1%	5,8%	3,7%	6,3%	3,4%	2,2%	1,6%	3,2%	3,5%
Rural	2,6%	4,4%	2,7%	2,8%	2,6%	2,5%	2,6%	3,2%	2,9%
Assistenciais (*)	3,4%	6,6%	3,6%	12,9%	6,1%	5,4%	5,4%	7,1%	6,3%
<b>Total</b>	<b>2,4%</b>	<b>5,4%</b>	<b>3,4%</b>	<b>5,9%</b>	<b>3,5%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,4%</b>	<b>3,7%</b>	<b>3,7%</b>

(\*) Operacionalizados pelo INSS, mas de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Fonte: MPS - Resultado do RGPS em 2008

Apesar da alta taxa de crescimento do número de beneficiários no período 2000-2008 (3,7%), a mesma vem apresentando declínio, pois foi de 4,8% entre 1980 e 1990 e de 4,6% no decênio seguinte (Figura 3.1).

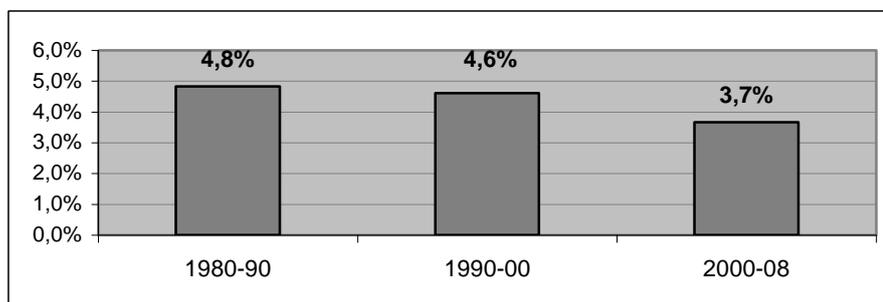


Figura 3.1 - Taxa média de crescimento dos benefícios do RGPS, por decênio

O valor médio dos benefícios foi em dezembro de 2008 de R\$ 665,27, apresentando um crescimento de 16% entre 2001 e 2007 (Tabela 3.3). O valor médio em questão correspondia a 1,6 salário mínimo.

Tabela 3.3 - Valor médio do benefícios pagos pelo RGPS  
Valores de dezembro/2008 pelo INPC

Ano	Valor	Relativo	Taxa
2001	574,18	100,0	
2002	580,42	101,1	1,1%
2003	585,72	102,0	0,9%
2004	614,73	107,1	5,0%
2005	623,67	108,6	1,5%
2006	651,95	113,5	4,5%
2007	662,30	115,3	1,6%
2008	665,27	115,9	0,4%

Fonte dos dados brutos: Resultado do RGPS 2008

Dos 26,1 milhões de benefícios emitidos em dezembro/2008, 17,8 milhões tiveram o valor de até um salário mínimo. Os casos de valor inferior a um salário mínimo são o salário-família e o auxílio-acidente. Os demais benefícios têm como limite mínimo o salário mínimo (Tabela 3.4).

Tabela 3.4 - Número de beneficiários por faixa salarial em dezembro/2008  
Todos os benefícios em 1.000 beneficiários

Benefícios	Menos de 1 SM	1 SM	Até 1 SM	Mais de 1 SM	Total
Assistenciais	4,4	3.292,2	3.296,6	15,3	3.311,9
Rurais	44,5	7.631,3	7.675,8	62,7	7.738,5
Urbanos	544,5	6.304,5	6.849,0	8.196,4	15.045,4
Total geral	593	17.228	17.821,4	8.274,4	26.095,8

Fonte dos dados brutos: Resultado do RGPS 2008

A Tabela 3.5 mostra os mesmos dados em termos percentuais. Nela se constata que mais de 68% dos beneficiários recebem, em média, até um salário mínimo, sendo que 66% recebem exatamente esse mínimo.

Tabela 3.5 - Número de beneficiários por faixa salarial em dezembro/2008  
Todos os beneficiários pela participação percentual

Benefícios	Menos de 1 SM	1 SM	Até 1 SM	Mais de 1 SM	Total
Assistenciais	0,02%	12,62%	12,63%	0,06%	12,69%
Rurais	0,17%	29,24%	29,41%	0,24%	29,65%
Urbanos	2,09%	24,16%	26,25%	31,41%	57,65%
Total geral	2,27%	66,02%	68,29%	31,71%	100,00%

Fonte: Tabela 3.4.

A Tabela 3.6 fornece a mesma informação só que por clientela. Nos benefícios assistenciais, 99,54% recebem até um salário mínimo. Apenas 0,46% recebem mais que o mínimo. Dos benefícios rurais, mais de 99% são

de um salário mínimo. Já os urbanos, mais de 45% são de até um salário mínimo e mais de 54% mais de um mínimo.

Tabela 3.6 - Número de beneficiários por faixa salarial em dezembro/2008  
Por clientela pela participação percentual

<b>Benefícios</b>	<b>Menos de 1 SM</b>	<b>1 SM</b>	<b>Até 1 SM</b>	<b>Mais de 1 SM</b>	<b>Total</b>
Assistenciais	0,13%	99,41%	99,54%	0,46%	100,00%
Rurais	0,58%	98,61%	99,19%	0,81%	100,00%
Urbanos	3,62%	41,90%	45,52%	54,48%	100,00%
<b>Total geral</b>					

Fonte: Tabela 3.4.

Apesar do reduzido valor médio dos benefícios, ainda existem algumas discrepâncias significativas, conforme se observa na Tabela 3.7, relativa ao mês de dezembro/2008. Nela constata-se que acima de 10 pisos previdenciários e até 50, havia 4.840 benefícios (0,02%), com uma média salarial de R\$ 6.646,09; entre 50 e 100 pisos, havia 122 beneficiários, com uma média de R\$ 24.050,07; e acima de 100, havia três beneficiários, ganhando cada um, em média, R\$ 46.446,23. Em termos de gastos essas discrepâncias representavam apenas 0,22% do valor total dos benefícios. Apesar da injustiça implícita nesses casos, não são eles os responsáveis pelos baixos valores dos demais, porque eles têm pouca significação financeira.

Tabela 3.7 - Benefícios emitidos em dezembro/2008, por faixa de pisos previdenciários

<b>Pisos previdenciários</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>	<b>Totais em R\$</b>	<b>%</b>	<b>Médio R\$</b>
Menor que 1	593.434	2,27	123.790.853	0,76	208,60
Igual a 1	17.227.991	66,02	7.149.616.265	43,73	415,00
Entre 1 e 2	3.476.957	13,32	2.086.287.164	12,76	600,03
Mais de 2 até 5	4.246.511	16,27	5.701.498.628	34,87	1.342,63
Mais de 5 até 10	545.767	2,09	1.252.224.100	7,66	2.294,43
Mais de 10 até 50	4.840	0,02	32.167.085	0,20	6.646,09
Mais de 50 até 100	122	0,00	2.934.109	0,02	24.050,07
Acima de 100	3	0,00	139.339	0,00	46.446,23
<b>TOTAL</b>	<b>26.095.625</b>	<b>100,00</b>	<b>16.348.657.543</b>	<b>100,00</b>	<b>626,49</b>

Fonte dos dados brutos: BEPS, dezembro/2008, Relatório 12.

Muitos formadores de opinião, usando a desinformação reinante, costumam levar a opinião pública a pensar o contrário, confundindo o aspecto ético com o financeiro.

Tratam-se de casos remanescentes de que são exemplos os casos citados por Nicholson, Brian (A Previdência Injusta). Segundo o autor, grande parte trata-se dos ex-combatentes da 2ª Guerra Mundial, classificação essa em que

foram enquadrados os alfaiates por participarem dos esforço do País nessa guerra, mesmo que dele não tenham se afastado. O mesmo autor denuncia casos de R\$ 71,5 mil por mês e com direito a 13º salário em 2005.

### 3.2 – Razão de dependência no RGPS

A relação entre o número de contribuintes e o de beneficiários do RGPS baixou de 4,2 em 1970 para 3,2 em 1980, para 2,5 em 1990, para se estabilizar na casa de 1,7 a partir do ano 2001, com leve crescimento (Figura 3.2). Segundo a fonte, os dados a partir de 2001 foram apurados levando em conta a média mensal de contribuintes em cada ano e considerando somente os benefícios permanentes (aposentadorias, pensões e auxílio suplementar). Por outro lado, quando se toma a totalidade dos benefícios, essa relação baixa para algo em torno de 1,5.

A prodigalidade na concessão dos benefícios é principal causa desse fenômeno, seguida do envelhecimento da população. Esse dado é suficiente para mostrar a impossibilidade da manutenção do sistema sem a utilização de recursos financeiros de outras fontes. O que ameniza a situação é predominância de beneficiários recebendo até um salário mínimo (68,3%).

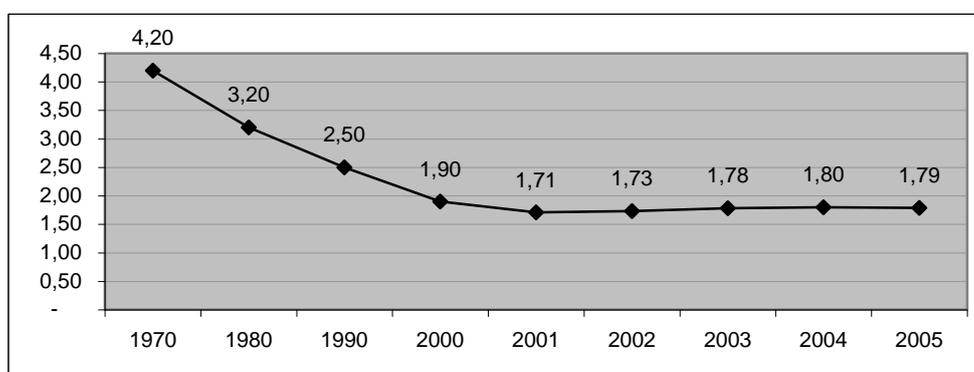


Figura 3.2 - Relação Número de contribuintes/número de beneficiários do Regime Geral da Previdência Social, 1970-2007

Fonte: 1970 a 2000, Fábio Giambiagi, Finanças Públicas, p.222, sendo 2000 previsão.

2001 - 2005 - MPS - Apresentação Panorama da Previdência Social - dezembro/2006.

Segundo José Cechin, em 1950 havia 8 contribuintes para um beneficiário da Previdência Social, relação essa que chegou em 1,7 em 1997, podendo chegar a 1,23, conforme o critério adotado para o cálculo. Segundo o mesmo autor esse fenômeno ocorreu principalmente em função das regras de acesso a benefícios previdenciários e, secundariamente, a mudanças demográficas,

como a diminuição da taxa de natalidade e ao aumento da expectativa de sobrevida.

### **3.3 - Um distribuidor regional de rendas**

Além de grande distribuidor pessoal, O Regime Geral é um grande distribuidor regional de rendas. Na Tabela 3.8 construída com a média da arrecadação da contribuição previdenciária e dos benefícios pagos no triênio 2006-2008, constata-se que houve uma deficiência de receita de 24%.

O que merece destaque, no entanto, é o fato de apenas quatro estados apresentarem excedente entre a arrecadação própria da previdência e os benefícios pagos. Percentualmente, o Distrito Federal apresentou o melhor excedente, com 70,3%, o que representou R\$ 4,2 bilhões. Já São Paulo ficou em terceiro lugar em percentual excedente (15,3%), mas o primeiro em valores absolutos, com R\$ 9,162 bilhões.

Os demais 24 estados da federação arrecadam menos que os benefícios recebidos pelas pessoas lá residentes. Sete estados brasileiros recebem de benefícios mais que 100% do que arrecadam, começando com RN (136%) e terminando com MA (345%). Esses sete estados arrecadaram anualmente no período, em média, R\$ 12,4 bilhões e pagaram como benefício R\$ 35,2, o que corresponde a 2,8 vezes o valor destes sobre os primeiros.

Em valores absolutos, os três estados que apresentaram a maior insuficiência entre benefícios e arrecadação foram MG, com uma deficiência de R\$ 7,5 bilhões, BA, com R\$ 6,2 bilhões e RS, com 5,5 bilhões, respectivamente com -66,7%, -153,8% e -62,4%.

Tabela 3.8 - Arrecadação e benefícios médios no triênio 2006-2008  
 Por estados, em ordem decrescente da diferença entre as variáveis citadas  
 Em R\$ 1.000,00 correntes

Ordem	UF	Arrecadação	Benefícios	Diferença	Diferença/ Arrecadação
1	DF	5.992.218	1.778.471	4.213.747	70,3%
2	RR	170.933	126.450	44.483	26,0%
3	SP	59.975.201	50.812.277	9.162.924	15,3%
4	AM	1.419.442	1.204.496	214.945	15,1%
5	AP	160.924	172.167	(11.243)	-7,0%
6	MT	1.264.583	1.384.391	(119.808)	-9,5%
7	RJ	16.758.690	20.009.604	(3.250.914)	-19,4%
8	PR	7.505.848	9.518.102	(2.012.255)	-26,8%
9	SC	5.493.470	6.993.731	(1.500.260)	-27,3%
10	GO	2.561.245	3.272.194	(710.949)	-27,8%
11	ES	2.163.405	3.017.212	(853.807)	-39,5%
12	MS	964.093	1.437.327	(473.234)	-49,1%
13	AC	216.431	327.239	(110.808)	-51,2%
14	TO	398.381	616.597	(218.216)	-54,8%
15	RO	471.381	731.949	(260.568)	-55,3%
16	RS	8.754.588	14.217.818	(5.463.230)	-62,4%
17	MG	11.290.082	18.817.924	(7.527.841)	-66,7%
18	PA	1.709.785	3.150.448	(1.440.663)	-84,3%
19	SE	705.655	1.300.566	(594.911)	-84,3%
20	RN	974.207	2.298.027	(1.323.820)	-135,9%
21	BA	4.037.950	10.248.500	(6.210.550)	-153,8%
22	CE	2.194.554	5.680.065	(3.485.511)	-158,8%
23	PE	2.515.281	6.689.809	(4.174.529)	-166,0%
24	AL	651.515	1.894.730	(1.243.214)	-190,8%
25	PB	786.989	2.884.179	(2.097.190)	-266,5%
26	PI	494.636	2.010.483	(1.515.847)	-306,5%
27	MA	786.030	3.499.999	(2.713.968)	-345,3%
<b>TOTAL</b>		<b>140.417.519</b>	<b>174.094.757</b>	<b>(33.677.237)</b>	<b>-24,0%</b>

Fonte: MPS - Histórico da arrecadação e de benefícios emitidos, 2006-2008

### 3.4 – Problemas demográficos

A estrutura etária da população brasileira vem se modificando de forma acentuada. O aumento da expectativa de vida, especialmente a de sobrevivência nas idades mais altas, conjugada com a redução da taxa de fecundidade, são os dois principais fatores dessa mudança. Quanto a este último, deve ser considerada a discrepância entre as taxas das populações pobres e as melhores situadas na escala social. Tudo isso parece confirmar a afirmativa do velho Heráclito Efésio, feita há mais de 25 séculos, que a única coisa permanente no mundo é a mudança.

Todos ou quase todos os países do mundo vêm passando por expressivas mudanças, na taxa de crescimento da população, na sua estrutura etária, no seu grau de ocupação, nas taxas de urbanização, etc. Tudo isso produz

profundos reflexos na previdência e assistência social, que são objeto da análise seguinte.

### 3.4.1 – O envelhecimento da população

As taxas de crescimento da população brasileira apresentam acentuado declínio. Conforme Figura 3.3, constata-se que o crescimento da população comportou-se a uma taxa média de 3% no decênio 1960-1970, tendo baixado para 1,2% no decênio 2000-2010, devendo situar-se em 1% entre 2010-2020.

Na realidade, essas taxas expressam a média, porque, na prática, observam-se disparidades regionais e entre classes sociais. O número de filhos por casal das famílias de classe alta e média é bem menor que o das famílias da classe pobre, embora nessa últimas venham apresentando redução, conforme tratado no item 3.4.2.1.

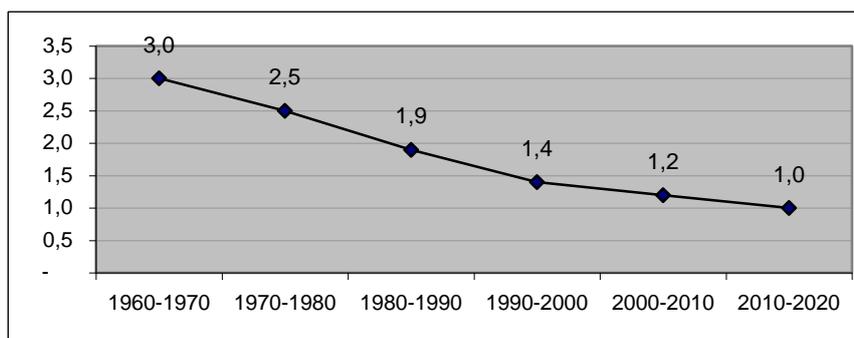


Figura 3.3 - Taxas de crescimento populacional por décadas, 1960,2020  
Fonte dos dados: IBGE

Por outro lado, estrutura etária da população brasileira esta se modificando no sentido de seu envelhecimento. Se observarmos as pirâmides populacionais (Figuras 3.6, 3.7 e 3.8) veremos que elas estão se transformando continuamente. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX falar sobre as pirâmides.

O processo de envelhecimento da população tem duas causas: redução na taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida e de sobrevida após os sessenta anos.

Taxa de fecundidade é expressa pelo número médio de filhos por mulher em idade de procriar, ou seja, de 15 a 49 anos. Ela decresceu de 4,06 em 1980 para 2,06, em 2005, devendo chegar em 1,76 em 2010 e 1,50 em 2030. (Figura 3.4).

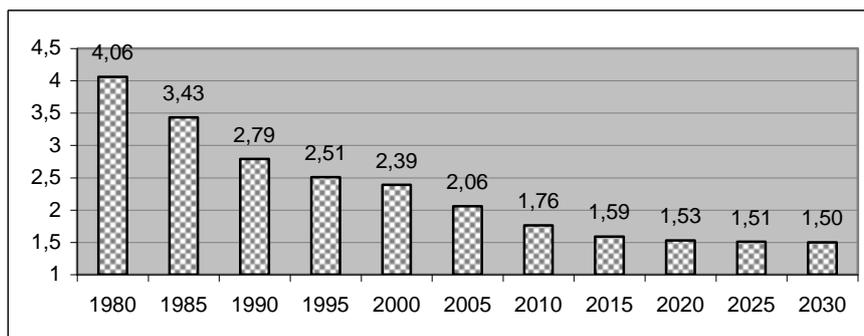


Figura 3.4 - Taxa de fecundidade do Brasil, 1980 - 2030

Fonte: IBGE - Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade, 1980-2050, Ver.2008

O IBGE, segundo o documento Comunicação Social de 27/11/2008, assim se manifesta:

*“A fecundidade no Brasil foi diminuindo ao longo dos anos, basicamente como conseqüência das transformações ocorridas na sociedade brasileira, de modo geral, e na própria família, de maneira mais particular. Com isso, a fecundidade, em 1991, já se posicionava em 2,89 filhos por mulher e, em 2000, em 2,39 filhos por mulher. As PNADs 2006 e 2007 já apresentam estimativas que colocam a fecundidade feminina no Brasil abaixo do nível de reposição das Gerações (1,99 e 1,95 filho por mulher, respectivamente). Ao utilizar este conjunto de estimativas para projetar o nível da fecundidade, a taxa estimada e correspondente ao ano de 2008 é de 1,86 filho por mulher.”*

Quanto à redução da taxa de fecundidade, devem ser destacado que o aumento de nascimento de pessoas por si só não garante a manutenção de um sistema de repartição. O que mantém é o montante das contribuições dos segurados e das empresas. Por isso, é muito importante o comportamento do mercado de trabalho que vai depender do funcionamento da economia, como também de sua capacidade de geração de empregos.

Domenico de Masi, em seu livro O Futuro do Trabalho, compara o mercado de trabalho com dois pratos de uma balança. De um lado, empilham-se os desocupados à procura de emprego e, de outro, vão sumindo os postos de trabalho.

Pelo lado da demanda por emprego contribui o crescimento populacional, o aumento do número de pessoas que se preparam para o exercício de uma atividade, e o êxodo populacional, da zona rural para as cidades e das pequenas localidades para os grandes centros urbanos, entre outras razões. Também aparecem aqui as mulheres, que antes não trabalhavam fora, os deficientes que contam com a ajuda de próteses e os mais velhos, uma vez que a vida se prolongou.

Do outro lado da balança está o avanço da tecnologia que libera mão de obra, a globalização que exportou empregos para localidades distantes e as privatizações que resultam em redução de quadro funcionais, além de fatores conjunturais como inflação e recessão. No caso da previdência, a situação se comporta de maneira semelhante. Os efeitos no mercado de trabalho influem igualmente na previdência.

Quanto a expectativa de vida ou esperança de vida, ela também vem aumentando no Brasil, conforme se observa na Tabela 3.9. A expectativa de vida ao nascer entre 1930 e 1940 era de apenas 39 anos para os homens e de 43 para as mulheres, passando para 55 e 60, respectivamente, em 1970-1980 e para 68 e 76 em 2004.

Para efeitos previdenciários, no entanto, o que interessa é a expectativa de vida no momento da aposentadoria, que será sempre maior que aquela ao nascer. Por exemplo, em 2004, o homem tinha 68 anos de expectativa ao nascer, mas, aos 60 anos, esse número sobe para 79 anos. Isso quer dizer que uma pessoa do sexo masculino que se aposente por tempo de contribuição aos 60 anos, tem em média 19 anos de vida pela frente. Já a mulher com essa mesma idade, sua expectativa é de 82 anos, ou seja, 22 anos após a aposentadoria. E, se ela se aposentar aos 55 anos, porque seu tempo de contribuição (e também de idade) é reduzido em cinco anos, terá em torno de 26 anos pela frente.

Essa diferença deve-se ao fato de que as pessoas nas idades referidas já deixaram para trás uma série de “causa-mortis” que atinge a pessoa de meia idade, além de estarem menos sujeitas a acidentes e problema de segurança.

**Tabela 3.9**  
**Brasil: expectativa de vida por faixa etária**

IDADE	1930-1940		1970-1980		2004	
	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES	HOMENS	MULHERES
0	39	43	55	60	68	76
10	55	58	63	67	71	78
20	58	60	65	68	71	78
30	61	63	67	70	73	79
40	64	66	69	72	74	79
50	68	70	72	74	76	80
60	73	74	76	77	79	82
70	78	79	81	81	83	85

Fonte: Reforma da Previdência, de Fábio Giambiagi, Tabela 3.2, p.35.

No tocante à expectativa de vida ao nascer, o fator determinante de sua redução é a mortalidade infantil, que vem sendo reduzida sensivelmente no Brasil. Já quanto o aumento da expectativa para as pessoas com mais de 60 anos deve-se a diversos fatores, como o aumento da renda média, melhoria nas condições de educação, evolução da qualidade sanitária e avanços tecnológicos na área da saúde, assim como inovações na medicina geriátrica, entre outras.

A razão entre a quantidade de pessoas em idade inativa (com mais de 60 anos) e a de pessoas em idade ativa (20 a 59 anos) é um importante indicador previdenciário, quando é adotado o regime de repartição. É o que se chama **grau de dependência invertida**, que experimentará sensível redução nos próximos 20 anos, devendo passar do índice 5,8 para 3,4 (Figura 3.5).

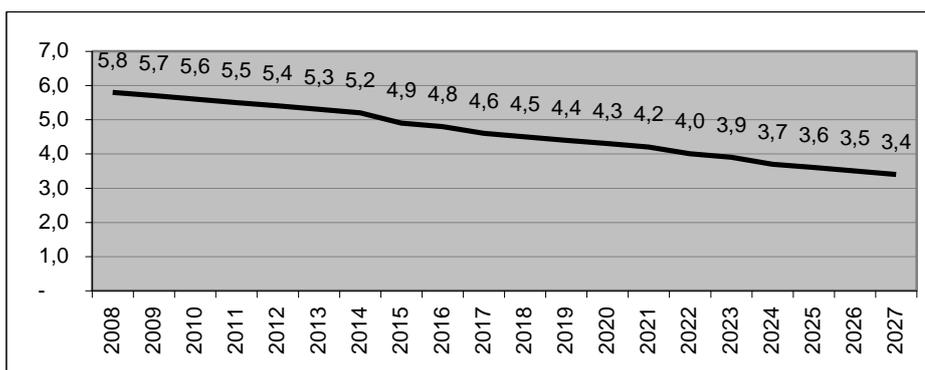


Figura 3.5 - Relação entre a quantidade de pessoas em idade inativa/idade ativa  
 Fonte: IBGE

Segundo o Ministério da Previdência, apesar da tendência para o envelhecimento, o Brasil ainda continuará sendo um país relativamente jovem (esse índice em 2000 nos países europeus situava-se abaixo de quatro).

Segundo a mesma fonte, os principais problemas do sistema previdenciário são a prodigalidade do plano de benefícios, tratada no Capítulo 1, e a baixa taxa de cobertura.

#### **3.4.1.1 – A armadilha da taxa média**

Um aspecto que não pode ficar esquecido é o comportamento diverso das taxas de fecundidade entre as mães das classes pobres e as das classes sociais mais favorecidas. Sobre esse assunto a Revista Brasileira de Desenvolvimento Sustentável, em artigo intitulado “Taxa Média Oculta Armadilha Demográfica, assim se expressa:

*“Oculta sob os valores enganosos das médias, uma bomba demográfica pode estar se armando no Brasil, segundo os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao Censo de 2000, o mais recente realizado. Embora a taxa de fecundidade média do Brasil tenha despencado desde a década de 1970, passando de 5,8 filhos por mulher para 2,3, em 2000, nas classes mais baixas elas são quase o quádruplo dos índices das camadas mais altas da sociedade. As mulheres com renda familiar até um quarto do salário mínimo têm taxa de **5,30 filhos e aquelas de renda familiar superior apresentam média de 1,11 filho (grifei)**. Deve-se ter em mente, para melhor avaliar o significado dessas informações, que os trabalhadores com renda até dois salários mínimos significam mais da metade da população brasileira.”*

As causas dessa disparidade são basicamente duas: nível de escolaridade e urbanização. As mães com menor nível de escolaridade, têm uma taxa de fecundidade muito maior, independente da região geográfica em que se situem. Mesmo que a urbanização brasileira tenha sido feita de forma desordenada, o fato é que, à medida que as pessoas vão para as cidades, os níveis de

escolaridade e de informação aumentam. Por isso, há uma relação próxima entre urbanização e escolaridade, destaca a matéria citada.

O ex-presidente do IBGE, Sérgio Besserman, diz que a taxa de fecundidade está indissociavelmente ligada à escolaridade das famílias e as duas são inversamente proporcionais. Quanto maior o tempo de estudo, menor a quantidade de filhos por mulher.

Na opinião de Besserman, porém, ainda há problemas a resolver:

*“Embora haja uma tendência clara da população brasileira de continuar na direção de reduzir a taxa de fecundidade, não é correta, na minha opinião, a avaliação de que nós não temos mais motivos para qualquer preocupação relacionada ao crescimento demográfico. Na verdade, sem entrar no mérito de uma outra discussão, que é a das políticas públicas para enfrentar este desafio, certamente o Brasil continua a ter um fator de preocupação que são os ainda elevados índices de crescimento da população de menor renda, decorrente de uma taxa de fecundidade muito maior nesta faixa.”*

### **3.4.2 – A baixa taxa de cobertura**

Para entender melhor este conceito é importante o entendimento de outros conceitos afins. Segundo Carlos José Caetano Bacha (obra cit. na Bibliografia), as variáveis abaixo podem ser conceituadas assim:

**População residente:** total de pessoas vivendo em um determinado país, em determinada época, independente de sua idade, se trabalhando, procurando trabalho ou se ociosa. Trata-se de uma variável estoque mensurada em um determinado momento. Divide-se em população economicamente ativa (PEA), população não economicamente ativa e pessoas incapacitadas para o trabalho.

**População economicamente ativa (PEA):** são pessoas acima de uma certa idade (por exemplo, com mais de 10 anos de idade) que são aptas a trabalhar e desejam fazê-lo. Engloba as pessoas que estão trabalhando e as que estão desempregadas, mas que procuram emprego.

**População não economicamente ativa:** são as pessoas aptas a trabalhar mas que não estão trabalhando e nem tampouco procurando emprego. Nessa categoria estão os trabalhadores desalentados (dispostos a trabalhar, mas desestimulados a procurar emprego), as pessoas dedicadas às atividades do lar, os estudantes, os aposentados, os pensionistas, os rentistas, por exemplo.

**Pessoas incapacitadas ao trabalho:** são aquelas abaixo de certa idade (por exemplo, 10 anos), as inválidas física e/ou mentalmente para trabalhar, idosos, réus e outros não classificados na PEA ou na população não economicamente ativa.

No Brasil, as pessoas dedicadas às atividade do lar (as “donas de casa”) não são parte da PEA, mas sim da população não economicamente ativa.

A soma da PEA com a população não economicamente ativa corresponde à população em idade ativa (PIA).

$PIA = PEA + \text{população não economicamente ativa.}$

Denomina-se taxa de participação a relação entre PEA e PIA. Ou taxa de participação =  $PEA/PIA$ .

A **força de trabalho** de um determinado país é a PEA, que se compõe de pessoas ocupadas e pessoas procurando emprego.

**Pessoas ocupadas** são aquelas que, exercendo atividades que não as domésticas **no próprio lar**, recebem ou não remuneração (monetária ou em espécie). As pessoas procurando emprego são classificadas como **desempregados**.

A população economicamente ativa constitui a força de trabalho (FT). Sendo “N” as pessoas desocupadas, tem-se que **taxa de desemprego ( $\mu$ )** é medida pela seguinte relação:

$$\mu = (FT-N)/FT = \text{Desempregados}/(\text{empregados} + \text{desempregados}).$$

A Tabela 3.10 mostra que a população em idade ativa no Brasil em 2007 era de 159.361 mil pessoas, sendo que destas, 98.845 mil ou 62% constituíam a população economicamente ativa, da qual estavam ocupadas 91,8% e desocupadas 8,2%. O percentual de 62% constitui a denominada taxa de participação, que é medida pela relação  $PEA/PIA$ , o que forma a força de

trabalho, da qual 8,2% estava desempregada em setembro/2007, data do levantamento em causa.

Em 2007, a população residente do Brasil era de 189.820 mil pessoas, da qual a PEA representava 52% e a PIA, 84%. Em decorrência, as pessoas incapacitada para o trabalho eram 16%, aproximadamente, 30.450 mil pessoas.

Tabela 3.10  
Pessoas com 10 anos ou mais de idade no Brasil, 2007  
Quantidades expressas em 1.000 unidades

ESPECIFICAÇÃO	PESSOAS	%	%
<b>Economicamente ativas (PEA)</b>	<b>98.845</b>	<b>62,0</b>	<b>100,0</b>
Ocupadas	90.786	57,0	91,8
Desocupadas	8.059	5,1	8,2
Já trabalharam antes	5.684	3,6	5,8
Nunca trabalharam	2.375	1,5	2,4
<b>Não-economicamente ativas</b>	<b>60.516</b>	<b>38,0</b>	
<b>População em idade ativa (PIA)</b>	<b>159.361</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - IGBGE, 2007.

A Figura 3.9 torna mais claros os conceitos acima referidos.

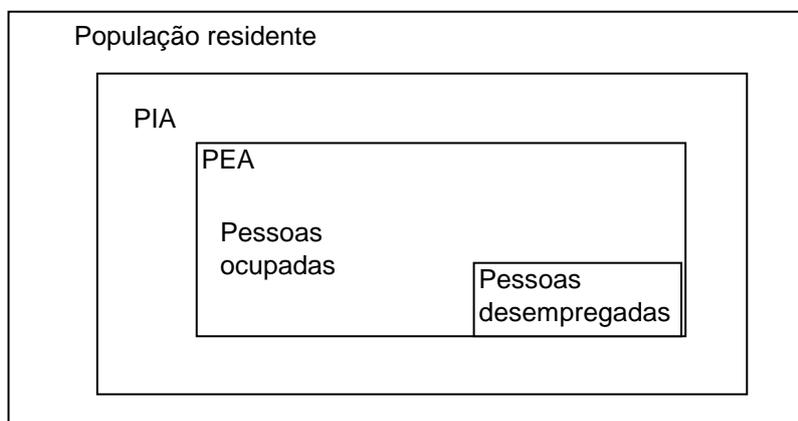


Figura 3.9 - Desagregação da população residente  
Fonte: Caetano Bacha, Carlos José (obra cit.)

Voltando à **taxa de participação**, pode-se dizer que ela varia conforme a idade, sexo, escolaridade e clientela, se urbana ou rural. A Taxa de participação no Brasil está em torno de 62%, conforme citado acima.

A Tabela 3.11 com origem no PNAD/IBGE, com dados de 2004, considera dentro da PEA os trabalhadores da economia informal, cujo número é muito expressivo. Nela se constata que do total da **população ocupada**, estão desprotegidos em termos previdenciários 28,8 milhões de pessoas, ou 36,5%.

Desses, 12,2 milhões ou 15,5% são trabalhadores com rendimentos inferiores a um salário mínimo, desprotegidos e sem recursos para contribuir para a previdência.

Outros 16,2 milhões ou 20,6% não estão filiados à previdência, são majoritariamente trabalhadores sem carteira assinada, autônomos e domésticos que exercem suas atividades em setores informais do comércio, serviços e construção civil.

Do total das pessoas ocupadas, 38,2% não são contribuintes de nenhum sistema previdenciário.

Tabela 3.11 - Proteção previdenciária para a população ocupada entre 16 e 59 anos (inclusive área rural de todos os estados da Região Norte)

<b>Categoria</b>	<b>Quantidade de Trabalhadores</b>	<b>%</b>
Contribuintes RGPS (A)	35.065.983	44,4%
Contribuintes RPPS (B)	5.262.915	6,7%
Militares	254.520	0,3%
Estatutários	5.008.395	6,3%
Segurados especiais (RGPS) (C)	8.489.553	10,8%
Não contribuintes (D)	30.112.000	38,2%
<b>Total (E=A+B+C+D)</b>	<b>78.930.451</b>	<b>100,0%</b>
Beneficiários não contribuintes (F)	1.302.366	1,7%
<b>Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+F)</b>	<b>50.120.817</b>	<b>63,5%</b>
<b>Trabalhadores socialmente desprotegidos (D-F)</b>	<b>28.809.634</b>	<b>36,5%</b>
Deprotegidos com rendimentos inferior a 1 SM	12.259.623	15,5%
Deprotegidos com rendimentos igual ou superior a 1 SM	16.263.901	20,6%
Desprotegidos com rendimento ignorado	286.110	0,4%

Fonte: PNAD/IBGE - 2004

Elaboração: SPS/MPS

Essa grande quantidade de trabalhadores não contribuintes, no futuro, certamente representará um encargo para o governo em termos assistenciais, quando deverão reivindicar os benefícios oferecidos pela LOAS. Essa é uma constatação do próprio Ministério da Previdência.

No tocante à LOAS, a reduzida idade de elegibilidade do benefício (igual à idade de aposentadoria para o homem e cinco anos menos para a mulher) e um salário mínimo (valor igual ao valor mínimo da aposentadoria) constituem em desestímulo para a contribuição previdenciária. Por que o trabalhador que não seja obrigado a contribuir, vai fazer se ele terá direito ao mesmo benefício no mesmo prazo (homem) ou cinco anos depois (mulher)? Esse aspecto já foi destacado no capítulo anterior.

## **Resumo do Capítulo**

A quantidade de benefícios emitidos em dezembro/2008 foi de 26,1 milhões, dos quais 22 milhões eram previdenciários; 803,5 milhões acidentais e 3.311,8 assistenciais. Esses últimos são administrados pelo INSS e pagos com recursos transferidos do Tesouro Nacional.

A taxa de crescimento dos benefícios foi de 3,7% entre 2000 e 2008. Havia sido 4,8% no período 1980-1990 e 4,6% no período 1990-2000.

O valor médio dos benefícios atualizados pelo INPC para dezembro/2008 era de R\$ 665,27, com um crescimento real de 16% entre 2001 e 2008. Ganham até um salário mínimo 68,3% dos beneficiários e mais de um salário mínimo, 31,7%. Dos benefícios assistenciais, apenas 0,46% são maiores que um salário mínimo. Nessa mesma situação estão 0,81% dos rurais. Já dos benefícios previdenciários urbanos, mais de 54% são superiores a um salário mínimo, sendo que 16,3% estão entre 2 e 5 e pouco mais de 2% ganham acima de 5 salários mínimos.

Em 1970 havia 4,2 contribuintes para um beneficiário no INSS, relação essa que está em torno de 1,7, considerando somente os benefícios permanentes. Quando se considera a totalidade dos benefícios, exceto os assistenciais que não são pagos com recursos do INSS, essa relação fica em torno de 1,5. O INSS é um grande distribuidor pessoal e regional de rendas. Há oito estados que recebem mais do que o dobro do que é arrecadado em seus territórios, chegando a mais que o quádruplo em dois casos.

Além do decréscimo da população, de uma taxa de 3% na década de 1960 para 1,2% atualmente, observa-se concomitantemente seu envelhecimento, que decorre de outros dois fenômenos: redução do índice de fecundidade e aumento da expectativa de vida e de sobrevivência no momento da aposentadoria. Deve ser destacado que esse decréscimo da taxa de fecundidade ocorre na média, porque nas populações carentes ele continua alto.

Na realidade o que sustenta o regime de repartição não é a quantidade de pessoas em idade ativa, mas as pessoas ocupadas, capazes de gerar a receita necessária para o atendimento dos benefícios. E para isso é necessário elevar a taxa de participação (aumento da relação PEA/PIA) e do grau de ocupação

força de trabalho, o que não é fácil num mundo onde costumam sumir os postos de trabalho.

Segundo dados do PNAD/IBGE 2004, do total de população ocupada, 36,5%, ou 28,8 milhões de pessoas estavam sem cobertura previdenciária, dos quais 12,2 milhões com rendimento inferior a um salário mínimo e 16,3 milhões com rendimento superior a esse indicador, o que representará para o futuro um encargo para o governo em termos assistenciais.

## Capítulo 4

### São de fato injustas as aposentadorias?

É necessário levar em consideração que, repousando o Seguro Social, em sua forma moderna, na solidariedade das gerações que se sucedem, não é justo que, exclusivamente por motivo imediatos de ordem sentimental ou política, seja uma geração sobrecarregada em detrimento da outra. Plínio Castanheda, Presidente do IAPI, 1940.

O que seria uma aposentadoria justa? Seria aquela cujo valor permita o sustento de uma família? Mas de quantas pessoas é composta essa família? Tendo em vista a faixa etária do aposentado, a maioria é composta só pelo casal, embora havendo inúmeros casos de netos sustentados por avôs aposentados. Há casos, no entanto, em que os dois recebem aposentadoria. A resposta a essa questão não é simples e não fica por aí.

A necessidade de recursos para o sustento de uma família, além das peculiaridades de cada caso, vai depender também de onde ela reside. Se for numa cidade grande, essa necessidade será muito maior, principalmente se essa família morar em casa alugada. Se a residência se situar numa cidade pequena o valor necessário será menor, sendo menor ainda se ela localizar no campo.

Mas essa necessidade não se restringe à família do aposentado, mas do cidadão em todas as fases de sua vida. Pois, se o aposentado despense mais com remédios, o trabalhador enquanto na ativa gasta mais com educação, vestuário, transporte, entre outros gastos. Tendo isso em vista é que foi instituído o salário mínimo, cujo art. 7º, inciso IV da Constituição Federal assim determina:

*“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

*IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e*

*previdência social, com reajustes periódicos, que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”*

Não são necessários maiores argumento para dizer que R\$ 465,00 mensais não atendem as exigências constantes do texto constitucional. E isso que o salário mínimo dobrou de valor em termos reais de 1994 para cá. Mas isso é assunto para mais adiante. Para o DIEESE, o salário mínimo suficiente para atender as necessidades descritas pelo texto constitucional, em outubro/2008, seria de R\$ 2.014,73, ou seja, 4,85 vezes o valor vigente à época, de R\$ 415,00.

Mas esse valor está enquadrado na segunda faixa para desconto na fonte do Imposto de Renda, com uma alíquota de 15% e na última (11%) alíquota de contribuição para o INSS, na época em que esta parte foi escrita, janeiro/2009. Se dividirmos o PIB brasileiro de 2007 (R\$ 2.558.821 milhões) pela população em dezembro/2007 (183,9 milhões), chega-se a uma renda *per-capita* de R\$ 1.159,51 mensais.

Outro aspecto a destacar é que , segundo IBGE, Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios 2007 (PNAD), 66,4% das pessoas ocupadas e com rendimento recebiam até dois salários mínimos. Até cinco salários mínimos estão quase 90% das pessoas nas condições referidas (Tabela 4.1).

Tabela 4.1

Participação das pessoas com 10 ano ou mais de idade no total das pessoas com rendimento, em 2007. Em 1.000 pessoas (\*)

Faixas de remuneração mensal	Pessoas	Em percentual	
		Simples	Acumulado
Até 1 salário mínimo	25.011	31,3	31,3
Mais de 1 até 2 salários mínimos	27.966	35,0	66,4
De 2 a 3 salários mínimos	10.621	13,3	79,7
De 3 a 5 salários mínimos	7.623	9,5	89,2
De 5 s 10 salários mínimos	5.764	7,2	96,4
De 10 a 20 salários mínimos	2.131	2,7	99,1
Mais de 20 salários mínimos	716	0,9	100,0
Total	79.832	100,0	

(\*) Exclui as pessoas sem rendimento e sem declaração.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio, 2007.

Além de reduzida, a renda no Brasil está entre as mais mal distribuídas do mundo. Mas isso é outro assunto, que foge ao objetivo deste trabalho.

Por isso, o valor das aposentadorias não pode fugir muito do valor dos salários, pois são eles que o sustentam (ou deveriam sustentar), principalmente no regime de repartição simples, que vigora no Brasil e na maioria dos países do mundo. Por esse regime, os trabalhadores de hoje pagam os trabalhadores de ontem (atuais aposentados), esperando que os trabalhadores de amanhã lhe façam o mesmo.

Diante disso, o valor justo das aposentadorias seria aquele em que houvesse correspondência entre as contribuições e o valor dos benefícios, ou seja, aquele que atendesse ao equilíbrio financeiro e atuarial. Como fica difícil chamar de justas aposentadorias cujos valores não atendem, nem de longe, as necessidades das pessoas, prefiro trabalhar com a denominação “exatas”.

#### **4.1 - Valor exato de uma aposentadoria**

Valor exato de uma aposentadoria seria aquele cujo benefício resultasse do montante das contribuições feitas ao longo da vida laboral (empregado e empregador) dividido pelo tempo de expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria. Como o regime é de repartição simples, não são considerados juros, porque essas contribuições não são aplicadas em nenhum fundo, porque são utilizadas para pagar as aposentadorias atuais.

Conforme tratado no Capítulo 1, o sistema previdenciário brasileiro em suas origens foi de capitalização, regime esse que foi abandonado nos anos sessenta em decorrência da inexistência de reservas de capitalização. As razões que levaram ao sumiço dessas reservas estão tratadas no 1.2.1, não cabendo repeti-las aqui.

Para migrar integralmente para o regime de capitalização seria necessário utilizar toda a receita de contribuição para o fundo de reservas. Com isso, a deficiência de recursos, que foi de R\$ 36,2 bilhões (1,25% do PIB) em 2008, passaria para R\$ 200 bilhões (6,9% do PIB). Além disso, o governo teria que assumir com recursos próprios os períodos anteriores para os quais não existiriam reservas. Desde já, está provado que é impossível fazer essa transformação.

Mesmo que se possa afirmar que com uma contribuição menor colocada a render juros seja suficiente para pagar uma aposentadoria nos moldes previstos atualmente pela Constituição, isso está fora de cogitação, por ser

impossível a mudança de regime. Não adianta para uma pessoa que trabalha numa determinada localidade saber que os preços das residências a centenas de quilômetros são muito menores. Ela precisa residir nas proximidades de seu local de trabalho.

Por isso, o regime possível de manter é o de repartição, exceto os casos dos fundos complementares, que podem ser criados a partir de uma data de corte, para as importâncias superiores a determinado valor.

E o regime de repartição, a solidariedade entre as gerações (Pay-as-You-Go), funciona conforme esquema expresso no Quadro 4.1.

Quadro 4.1 - Repartição simples - solidariedade entre as gerações  
Esquema de funcionamento

PRESENTE	RELACIONAMENTO	FUTURO	RELACIONAMENTO
Trabalhadores de ontem (aposentados de hoje)	Recebem	Trabalhadores de hoje (aposentados de amanhã)	Recebem
↓		↓	
Trabalhadores de hoje (aposentados de amanhã)	Pagam	Trabalhadores de amanhã	Pagam

O sistema de repartição tende a se tornar deficitário em função do crescimento maior dos dependentes do sistema em relação aos que contribuem para ele.

Têm contribuído para isso os critérios de aposentadoria que levam à inatividade pessoas em idade precoce para se tornarem inativas. As reformas de 1998 e de 2003 produziram algumas modificações que amenizaram esse problema, mas ainda permanecem as vantagens do professor e da mulher. E as aposentadorias concedidas anteriormente permanecem em vigor.

Além disso, a expectativa de vida está aumentando. A razão de dependência invertida, que é a divisão do número de pessoas de 20 a 59 anos pelo número daquelas com as mais de 60 anos está caindo. Esse indicador passará de 5,8 anos em 2008 para 3,4 anos em 2027, conforme tratado no Capítulo 3.

Além disso, a taxa de cobertura do sistema é baixa, de 63,5% em 2004, conforme tratado no capítulo anterior. Não estão contribuindo para nenhuma sistema previdenciário 36,5% da população ocupada.

Voltemos ao valor exato de uma aposentadoria.

Tomemos como exemplo um trabalhador do sexo masculino que se aposentou aos 60 anos depois de 35 anos de contribuição. Nessa idade, sua expectativa de sobrevida, é de 19 anos, conforme Tabela 3.8 constante do capítulo anterior.

O valor da aposentadoria exata ( $A_e$ ) seria igual a:

$$A_e = (a \times T_c) / E_s \quad (1)$$

Onde:

'a = Alíquota de contribuição, no caso 0,31, sendo 0,11 do empregado e 0,20 do empregador;

$T_c$  = Tempo de contribuição;

$E_s$  = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria.

Substituindo as variáveis da equação (1) por seus valores correspondentes tem-se:

$$A_e = (0,31 \times 35) / 19 = 0,5711 \quad (2)$$

Isso quer dizer que o valor exato da aposentadoria seria a 57,11% da média salarial de toda a vida laboral, ainda considerando a alíquota do empregado pela máxima (11%). Na realidade, as alíquotas são variáveis, conforme a renda, podendo ser também 8% ou 9% e a média salarial considerada hoje é a correspondente a 80% das maiores contribuições de julho/94 para cá, mas antes eram das 36 últimas contribuições computadas num período de 48 meses.

Dentro desse conceito, passamos a analisar as aposentadorias concedidas pelo INSS, objeto de críticas generalizadas, ao ponto de ser muito difícil falar em contrário. Vejamos alguns casos:

#### 4.2 - Aposentadorias por tempo de contribuição

Esse assunto é abordado novamente e com mais detalhes no capítulo 5 que trata do fator previdenciário.

Do total das aposentadorias em manutenção pelo INSS em dezembro/2008, 28,5% da quantidade de benefícios e mais de 47,5% do valor eram por tempo

de contribuição, num valor médio de R\$ 1.058,93, o equivalente a 2,6 salários mínimos. A média geral era de R\$ 634,67, o equivalente a 1,5 salário mínimo (Tabela 4.2) O dispêndio com elas foi próximo a 29% do total de todos os benefícios mantidos em 2008 (BEPS 12/2008, Relatório 11).

Tabela 4.2 - Aposentadorias mantidas em dezembro/2008

Especificação	Quantidade	Valor Total	Estrutura		Valor Médio
			Quant.	Valor	
Por idade	7.500.092	3.247.331.211	51,9	35,4	432,97
Invalidez	2.835.391	1.565.175.540	19,6	17,1	552,01
Tempo de contribuição	4.117.972	4.360.661.654	28,5	47,5	1.058,93
<b>Total</b>	<b>14.453.455</b>	<b>9.173.168.405</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>634,67</b>

Fonte: BEPS, Relatório 03, dezembro/2008.

O critério para a concessão desse tipo de aposentadoria mudou pela Constituição de 1998 e pela Lei 9.876/1999, que introduziu o fator previdenciário, que será tratado no capítulo seguinte.

Anteriormente, no entanto, era calculado sobre a média das 36 últimas contribuições e levava em consideração somente o tempo de contribuição, desconsiderando a esperança de vida no momento da aposentadoria. Isso propiciava ao beneficiário um enorme subsídio, levando em consideração que o regime adotado é o de repartição. Mais adiante é feita uma análise considerando o **regime de capitalização**, apenas para comparação, porque não há condições de migrar para ele, conforme já vimos. Ele pode e deve ser adotado complementarmente.

Nesta seção, fiquemos apenas com os exemplos seguintes, que explicitam a situação anterior, que foi modificada, permanecendo válidas, no entanto, as aposentadorias concedidas sob essas regras.

Tomemos o caso de um homem que tenha contribuído durante 35 anos, sempre sobre o mesmo salário, o que dificilmente acontece, porque no começo da vida funcional, os ganhos são menores. E, além disso, sendo o benefício calculado pela média das 36 últimas contribuições (antes de 26/11/1999), a tendência era de carregar nos salários desse período, no caso dos trabalhadores autônomos, principalmente.

Antes do fator previdenciário (assunto do próximo capítulo), as situações abaixo eram comuns.

#### **Caso de um homem:**

Tempo de contribuição: 35 anos

Idade em que iniciou a trabalhar: 20 anos

Idade da aposentadoria: 55 anos

Contribuição: (11% + 20%): 31%

Tempo efetivo de contribuição:  $31\% \times 35 \text{ anos} = 10,9$  anos de contribuição.

Esperança de sobrevida: 22 anos

**Aposentadoria exata =  $10,9/22 = 50\%$**

**Valor a que tinha direito: 100% da média dos últimos 36 meses.**

Consideremos os mesmos dados **para uma mulher**:

Tempo de contribuição: 30 anos

Idade em que iniciou a trabalhar: 20 anos

Idade da aposentadoria: 50 anos

Contribuição: (11% + 20%): 31%

Tempo efetivo de contribuição:  $31\% \times 30 \text{ anos} = 9,3$  anos de contribuição.

Esperança de sobrevida: 30 anos

**Aposentadoria exata =  $9,3/30 = 31\%$**

**Valor a que tinha direito: 100% da média dos últimos 36 meses.**

E, se essa mulher **for professora do ensino fundamental e médio** (com regência de classe, critério esse ampliado pela Lei 11.301/2006):

Tempo de contribuição: 25 anos

Idade em que iniciou a trabalhar: 20 anos

Idade da aposentadoria: 45 anos

Contribuição: (11% + 20%): 31%

Tempo efetivo de contribuição:  $31\% \times 25 \text{ anos} = 7,8$  anos de contribuição.

Esperança de sobrevida: 34 anos

**Aposentadoria exata =  $7,75/34 = 22,8\%$**

**Valor a que tinha direito: 100% da média dos últimos 36 meses.**

Embora as aposentadorias do serviço público estejam tratadas na Parte 2, cabe mencionar aqui que antes das reformas de 1998 e de 2003, essas situações eram comuns no setor público, onde a contribuição previdenciária era

bem menor ou até inexistente e o valor do benefício, em vez da média dos últimos 36 meses, era o do último mês.

Deve ser destacado, ainda, que nesse cálculo não está incluída a **pensão por morte**, que corresponderá a 100% do salário benefício, rateada entre os beneficiários, quando existir mais do que um e revertendo aos demais quando cessar o direito de algum. Por isso, o tempo do gozo do benefício pode se estender por um prazo muito superior ao da esperança de sobrevivência.

As pensões por morte representavam em dezembro/98 mais de 28% da quantidade dos benefícios previdenciários e 25% do valor deles nesse mesmo mês, ou 37% do valor das aposentadorias.

Segundo Fábio Giambiagi, praticamente não há economia no mundo que admita aposentadoria por contribuição e em muitos países a regra de aposentadoria entre homens e mulheres está sendo unificada e onde ainda permanece a diferença de tratamento, a idade mínima para a mulher se aposentar é de 60 anos (Quadro 4.3).

Tabela 4.3  
Idade de aposentadoria em países selecionados

Países	Homens	Mulheres
Estados Unidos (*)	67	67
Dinamarca	67	67
Espanha	65	65
Islândia	67	67
Noruega	67	67
Portugal	65	65
Argentina	65	60
Chile	65	60
Coréia (**)	65	65
México	65	65
Peru	65	65

(\*) Em 2007. (\*\*) Em 2003.

Fonte: Giambiagi, Fábio. Reforma da Previdência, p.189.

A expectativa de sobrevivência aos 60 anos no Brasil está em torno de um a dois anos menos para os homens e de dois a três para as mulheres, em relação aos países do primeiro mundo, incluindo Canadá, Suécia e Suíça (Tabela 4.4).

Tabela 4.4 - Expectativa de sobrevida aos 60 anos - ano 2000

País	Homens	Mulheres
Austrália	21	25
Canadá	20	24
Japão	21	27
Suécia	21	24
Suíça	21	25
Brasil (1980)	16	17
Brasil (2004)	19	22

Fonte: Giambiagi, Fábio. Reforma da Previdência, p.170.

Referindo-se à liberalidade das regras de concessão das aposentadorias, o ex-Ministro da Previdência, José Cechin, no Livro Branco da Previdência, p.11, assim se expressa:

*“Entre as regras típicas do sistema brasileiro estava a concessão de aposentadoria por tempo de serviço independentemente da idade. Esse tipo de benefício vinha perpetuando uma perversa redistribuição de renda, por meio da Previdência Social, em que os mais pobres financiavam os mais ricos.*

*Até a reforma, a aposentadoria por tempo de serviço – ATS poderia ser reivindicada a partir dos 25 anos de serviço para a mulher e 30 para o homem, com valores proporcionais e sem limite de idade. O perfil dos beneficiários da aposentadoria por tempo de serviço era o de trabalhadores que tinham, em média 48,9 anos, provinham, em grande parte, dos postos de trabalho de melhor qualidade, com salários mais elevados e vida laboral estável, facilitando, portanto, a comprovação – especialmente os documentos -, dos requisitos para obter a aposentadoria. O valor médio da aposentadoria era R\$ 515,71, 2,3 vezes superior à média de todos os benefícios. A concessão desse benefício vinha aumentando até atingir o seu pico histórico em 1997, quando foram concedidas 417,4 mil aposentadorias por tempo de serviço, 17,7% do total de 2,4 milhões de novos benefícios concedidos naquele ano.*

*Esse pico histórico continuou até junho de 1998, quando foi limitada a contagem de tempo de serviço especial para efeito de aposentadoria por tempo de serviço. Nesse período continuavam sendo concedidas mensalmente cerca de 34 mil aposentadorias por tempo de serviço. Após junho de 1998, esse patamar de concessão caiu para 19 mil*

*benefícios/mês e, com a Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, para um patamar inferior a 10 mil benefícios/mês.”*

A legislação modificou-se: o cálculo do salário benefício passou a ser calculado sob novas regras e a aposentadoria passou a ser por tempo de contribuição, mas os efeitos provocados pelos benefícios já concedidos continuam a existir nos desembolsos do INSS. Conforme citado, esse assunto será retomado no capítulo seguinte, que trata do fator previdenciário.

Finalizando, podemos concluir que na reivindicação por valores maiores das aposentadorias, devemos observar também a capacidade do sistema para seu pagamento, sob pena de estarmos beneficiando a geração atual em detrimentos das seguintes, como muito bem exprime a frase em epígrafe.

### **4.3 Aposentadorias por idade**

Este tipo de aposentadoria é onde está enquadrado o maior número de beneficiários, cerca de 52% do total das aposentadorias em manutenção em dezembro/2008. Por outro lado, é onde predomina os benefícios de menor de valor, tanto que a média em dezembro/2008 era de R\$ 432,97, pouco superior ao salário mínimo. Por isso, em termos de representatividade financeira, as aposentadorias por idade representavam na data citada 35,4% dos dispêndios com aposentadorias.

Nessa categoria há um predomínio do trabalhador rural, com 68% da quantidade dos benefícios pagos, embora no valor detenham 60%.

A aposentadoria por idade destaca-se por dois fatores: a alta relevância social, porque atinge em regra geral as populações mais carentes; e a quase ausência de contribuição previdenciária

No caso do **trabalhador rural** praticamente não há contribuição, em se tratando de regime de repartição. Para isso, basta citar que nos últimos cinco anos a contribuição ficou em 12% do total dos benefícios, tendo o Tesouro que arcar com os 88% faltantes.

No tocante aos demais beneficiários, certamente há casos com 30 ou mais anos de contribuição, mas essa não é a regra, até devido ao fato de as pessoas que obtêm esse tipo de benefício alternarem períodos em que não há ocorrência de contribuição.

Até 1991, podia ser obtida uma aposentadoria por idade aos 65 anos de idade (homem) e 60 anos (mulher), com apenas cinco anos de contribuição, com base na média das 36 últimas contribuições para o cálculo do salário benefício.

Com o advento da Lei 8213, de 27/07/1991, a exigência passou para 180 contribuições mensais e o salário benefício passou a ser calculado com base na média dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento do período contributivo do segurado.

Para os que já estavam em atividade, esse tempo de carência passou a ser gradativo com acréscimo de seis meses a cada ano, de tal forma que os 180 meses só serão exigidos a partir de 2011. Em 2008, a carência estava em 168 meses ou 14 anos. Mesmo deixando de existir essa regra, permanecem as aposentadorias concedidas por meio delas, até sua extinção.

É inegável o alto significado social desses benefícios. Por outro lado, é fato também que em economia não há mágica, alguém terá que pagar essa conta, seja aumentando tributos, seja reduzindo investimentos.

Uma contribuição feita no decorrer de cinco anos, forma uma contribuição efetiva de 1,4 ano, que é o produto de 5 por 28% (20% do empregador mais 8% do empregado). Ao se aposentar aos 65 anos de idade, um homem tem uma expectativa de vida de 16 anos. Já a mulher terá 22 anos, aos 60 anos.

Tomemos a situação a partir de 2011, quando se completará o período de carência de 180 meses. Um homem pode começar a contribuir aos 50 anos para se aposentar aos 65 anos. Para o obter um salário mínimo de aposentadoria ele contribuirá com 28% que, em 15 anos, corresponderá uma contribuição efetiva de 4,2 anos. Aos 65 anos, terá uma expectativa de vida de 16 anos. A mulher que contribuir sobre os mesmos 15 anos, terá aos 60 anos 22 anos de expectativa de vida.

Mesmo para valores de benefício maiores, há um grande subsídio. Um homem poderá receber aposentadoria com valor integral aos 65 anos, terá contribuído com 9,3 anos (31% x 30 anos). Sua expectativa de vida é de 16 anos. No caso de uma mulher, a expectativa de vida é de 22 anos. Em outros termos, para 100 de benefício, a contribuição foi de 42,3 ( $9,3/22=42,3$ ).

Tudo isso não seria problema, pelo contrário, seria muito bom, se não houvesse contribuído para o extraordinário aumento das contribuições, cuja

alíquota começou com 6% (segurado 3% e empresa 3%) em 1923, estando hoje entre 28% a 31%, além do aumento do leque de tributação e de outros artifícios feitos ao longo do tempo para aumentar a receita e/ou diminuir a despesa que recaíram sobre aqueles contribuintes de maiores valores.

Foi o caso do abandono do teto de 20 salários mínimos depois de vários de contribuição, a contribuição do aposentado que volta à atividade, sem nenhum retorno para ele, e o descasamento entre os percentuais de reajuste do teto de contribuição (28,4%) e os benefícios (4,5%), como ocorreu com a reforma de 2003.

#### **4.4 - Regime de capitalização: algumas simulações**

O regime de capitalização (Fully Funded) difere do modelo adotado pelo RGPS e na maioria dos países, que é o regime de repartição (Pay-as-You-Go). Neste último regime, os trabalhadores atuais pagam a aposentadoria dos trabalhadores de ontem, os atuais aposentados, esperando que os trabalhadores do futuro lhe façam a mesma coisa. É a denominada solidariedade entre as gerações.

O grande problema desse regime é que, com o decorrer do tempo, o número de beneficiário aumenta mais que o de contribuintes, pelas diversas razões tratadas no Capítulo 3. Por exemplo, o INSS tinha uma relação beneficiário/contribuintes de 4,20 em 1970, baixando para 2,5 em 1990, para 1,9 em 2000 e para 1,8 em 2005. Esses dados são suficientes para mostrar que o sistema não gera os recursos necessários para sua manutenção, mesmo que tenha havido um extraordinário aumento de alíquotas, de base contributiva e de fato gerador, desde seu início.

Carlos Eduardo Gonçalves e Bernardo Guimarães (obra cita na Bibliografia), fazendo um paralelo entre os dois regimes, assim se expressam: *“Colocado de maneira simples, enquanto o regime de repartição é um regime de transferência de renda, o de capitalização é um verdadeiro regime de poupança e por isso não gera distorções no mercado.”*

Diante disso, cabe a pergunta: porque não mudar para o regime de capitalização? Conforme já referido anteriormente, porque o governo não teria recursos para isso, pois necessitaria destinar toda a arrecadação para criar o

novo fundo de capitalização, caso em que necessitaria de recursos de outras fontes para continuar mantendo a despesa dos atuais beneficiários. Nesse caso, o déficit passaria de 1,25% do PIB para 6,88% do PIB, tomando como base o ano de 2008, ano excepcional em termos de arrecadação.

Poderia ser feita uma migração para os que ingressassem após uma determinada data ou mesmo para os atuais, acima de um determinado salário de contribuição. Mas mesmo que isso fosse feito, o déficit aumentaria, porque parte da receita não seria mais utilizada no custeio dos atuais beneficiários e os resultados só seriam colhidos em período superior a 30 anos.

Como o sistema já é deficitário, nenhum governo tentará uma modificação destas. Quanto ao fato do sistema ser deficitário, há opiniões divergentes, mas isso será tratado em capítulos seguintes. Por enquanto, fiquemos com esse conceito.

### **Um paralelo entre os regimes**

Para uma comparação entre os dois sistemas, tomemos o caso de uma **pessoa do sexo masculino** que tivesse contribuído com 31% (20% mais 11%) durante 35 anos, tendo se aposentado com 55 anos, tendo 24 anos de expectativa de sobrevida segundo o IBGE.

Considerando o regime de repartição, onde não há aplicação financeira das contribuições feitas, a contribuição efetiva em 35 anos corresponde a 10,85 anos (31% x 35 anos). Como a expectativa de vida é de 24 anos, o segurado em causa teria contribuído para uma aposentadoria equivalente a **45,2% da média salarial**.

Se essas mesmas contribuições fossem colocadas num regime de capitalização a uma taxa real de juros de 3% ao ano, dariam para uma aposentadoria superior a 8% àquela resultante da média das contribuições anuais, para o caso da pessoa do sexo masculino (Tabela 4.5). A aposentadoria foi calculada pelo Fator Valor Atual de uma renda, da Matemática Financeira.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>  $P = M \times [(1+i)^n \times i] / [(1+i)^n - 1]$ , onde: M = montante após o término do período de contribuição e P, a prestação anual, no caso os benefícios previdenciários, tudo em relativos.

Deve ser considerado que nesse cálculo não é levado em consideração a pensão por morte, que a família continua recebendo integralmente, a taxa da administradora da pensão e outros itens de natureza financeiro-atuarial.

De qualquer forma, é uma **enorme diferença entre 45,2% para 108%**. Se a taxa de juros for maior, então, a vantagem em favor da capitalização aumenta. Mas, no longo prazo, é temerário esperar taxas altas, quando se deve dar prioridade à segurança dos recursos aplicados. A taxa de poupança, que é uma aplicação mais segura, por exemplo, em 2008, rendeu 1,9%. A variação nominal foi de 7,9%, mas a variação do IPCA foi de 5,9%. A taxa real média da poupança entre 2004 e 2007 foi menos de 3,2%, sendo 1,3% em 2004; 3,3% em 2005; 5% em 2006 e de 3,1% em 2007. No momento em que escrevi esta parte estava em tratativa uma redução dos rendimentos da poupança.

O regime de capitalização é muito importante para os ganhos acima do teto do RGPS, e que vem sendo usado por grandes organizações e já deveria ter sido adotado pelo Poder Público. Mas isso é assunto para mais adiante.

Tomemos agora o caso de uma **pessoa do sexo feminino** nas mesmas condições, só que o período de contribuição seja 30 anos, em vez dos 35 adotado para o homem. O período de fruição do benefício será maior, porque a aposentadoria será cinco anos antes e a expectativa de vida para a mulher é maior, passando de 24 anos para 31 anos. E isso produz uma enorme diferença.

No caso, a prestação anual (benefício) calculada pelo valor atual seria de 74% da média das contribuições feitas ao longo da vida funcional (Tabela 4.5.1), quando no caso do homem foi de 108%.

Mas quando tomamos o regime de repartição, veremos que as contribuições feitas no caso daria tão-somente para pagar uma aposentadoria de 30% da média das contribuições feitas ( $0,31 \times 30$  anos, divididos por 31 anos). O valor pago a mais, no caso, é subsidiado pelo INSS, conforme já tratado nos itens próprios.

O fato de o período de contribuição da mulher ser cinco anos menos e considerando que ambos, homem e mulher, iniciem a trabalhar com a mesma idade, no caso 20 anos, e tendo em vista a expectativa de vida maior desta última, resulta numa enorme diferença. A alíquota previdenciária para o homem nas condições constantes da Tabela 4.5 poderia ser 28,7% em vez dos

31% adotados atualmente. Já no caso da mulher, essa alíquota teria que elevar-se para 42%.

#### **Esclarecimento sobre as tabelas 4.5 e 4.5.1**

A título de esclarecimento, as Tabelas 4.5 e 4.5.1 foram construídas levando em consideração um salário mensal em relativos de base 100, o que corresponde a um total anual de 1.300, com um crescimento real de 1% ao ano. Ao total dos salários anuais foi calculada a contribuição previdenciária de 31% (20% do empregador e 11% do empregado).

Em cada ano, essa contribuição é somada ao saldo acumulado até o ano anterior acrescido da taxa de juros considerada, no caso 3%. Isso é feito até o momento da aposentadoria do empregado.

O montante formado no momento da aposentadoria foi dividido pelos anos de contribuição para se chegar ao valor do benefício. Para o homem, o divisor foi 35 e para a mulher 30, que são o tempo de contribuição exigidos para a aposentadoria por tempo de contribuição. Desconsiderou-se para esse cálculo as regras legais atuais, como 80% das maiores contribuições de 1994 para cá e o fator previdenciário. O objetivo foi comparar com o valor da prestação resultante da média contributiva e a decorrente do valor atual de uma renda formada após o término do período laboral.

Após a aposentadoria, o saldo remanescente é deduzido do valor do benefício anual e acrescido da taxa de juros considerada, durante o período de expectativa de sobrevida.

Se o saldo final for positivo, como foi o caso do homem, significa que, com aquela taxa de juros, a alíquota de contribuição poderia ser menor (desconsiderando a pensão e itens afins). Se for negativo, significa que a alíquota previdenciária tinha que ser maior.

No final é feita uma comparação entre o benefício calculado pela média do período contributivo e aquele decorrente do cálculo do valor atual de uma renda. É calculada também a alíquota necessária para que esses dois valores (média da contribuições e valor atual) sejam iguais.

Tabela 4.5 Uma simulação da aposentadoria por tempo de contribuição

<b>HOMEM</b>	Contribuição total	31,0%
	Taxa de juros líquida	3%
	Aposentadoria TC	55 anos
	Sobrevida (IBGE)	24 anos
	Obs.: Salário em relativos c/acréscimos de 1% aa.	

IDADE	Contrib./fruição/anos	Salário mensal	Salário anual	Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
21	1	100,00	1.300,00	403,00		409,05
22	2	101,00	1.313,00	407,03		828,35
23	3	102,01	1.326,13	411,10		1.264,30
24	4	103,03	1.339,39	415,21		1.717,44
25	5	104,06	1.352,79	419,36		2.188,32
26	6	105,10	1.366,31	423,56		2.677,53
27	7	106,15	1.379,98	427,79		3.185,65
28	8	107,21	1.393,78	432,07		3.713,29
29	9	108,29	1.407,71	436,39		4.261,08
30	10	109,37	1.421,79	440,76		4.829,67
31	11	110,46	1.436,01	445,16		5.419,72
32	12	111,57	1.450,37	449,61		6.031,93
33	13	112,68	1.464,87	454,11		6.666,99
34	14	113,81	1.479,52	458,65		7.325,65
35	15	114,95	1.494,32	463,24		8.008,66
36	16	116,10	1.509,26	467,87		8.716,79
37	17	117,26	1.524,35	472,55		9.450,85
38	18	118,43	1.539,60	477,27		10.211,65
39	19	119,61	1.554,99	482,05		11.000,04
40	20	120,81	1.570,54	486,87		11.816,91
41	21	122,02	1.586,25	491,74		12.663,16
42	22	123,24	1.602,11	496,65		13.539,70
43	23	124,47	1.618,13	501,62		14.447,52
44	24	125,72	1.634,31	506,64		15.387,58
45	25	126,97	1.650,66	511,70		16.360,91
46	26	128,24	1.667,16	516,82		17.368,56
47	27	129,53	1.683,83	521,99		18.411,60
48	28	130,82	1.700,67	527,21		19.491,16
49	29	132,13	1.717,68	532,48		20.608,37
50	30	133,45	1.734,86	537,81		21.764,43
51	31	134,78	1.752,20	543,18		22.960,54
52	32	136,13	1.769,73	548,61		24.197,98
53	33	137,49	1.787,42	554,10		25.478,02
54	34	138,87	1.805,30	559,64		26.802,00
55	35	140,26	1.823,35	565,24		28.171,30
56	1				1.547,38	27.469,05
57	2				1.547,38	26.745,74
58	3				1.547,38	26.000,74
59	4				1.547,38	25.233,38
60	5				1.547,38	24.443,00
61	6				1.547,38	23.628,90
62	7				1.547,38	22.790,39
63	8				1.547,38	21.926,72
64	9				1.547,38	21.037,14
65	10				1.547,38	20.120,87
66	11				1.547,38	19.177,12
67	12				1.547,38	18.205,05
68	13				1.547,38	17.203,82
69	14				1.547,38	16.172,55
70	15				1.547,38	15.110,34
71	16				1.547,38	14.016,27
72	17				1.547,38	12.889,38
73	18				1.547,38	11.728,68
74	19				1.547,38	10.533,16
75	20				1.547,38	9.301,77
76	21				1.547,38	8.033,44
77	22				1.547,38	6.727,06
78	23				1.547,38	5.381,50
79	24				1.547,38	3.995,56

Benefícios calculados pelo Fator Valor Atual (Mat.Financeira) 1.663,44

Média salarial de todo o período de contribuição 1.547,38

Relação Prestação valor atual/média salarial 1,08

**Nota:** Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial e a comissão da administradora.

Taxa necessária 28,70%

Tabela 4.5.1 - Uma simulação da aposentadoria por tempo de contribuição

<b>MULHER</b>	Contribuição total	31,0%
	Taxa de juros líquida	3%
	Aposentadoria TC	50 anos
	Sobrevida (IBGE)	30 anos

IDADE	Contrib./fruição/anos	Salário mensal	Salário anual	Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
21	1	100,00	1.300,00	403,00		409,05
22	2	101,00	1.313,00	407,03		828,35
23	3	102,01	1.326,13	411,10		1.264,30
24	4	103,03	1.339,39	415,21		1.717,44
25	5	104,06	1.352,79	419,36		2.188,32
26	6	105,10	1.366,31	423,56		2.677,53
27	7	106,15	1.379,98	427,79		3.185,65
28	8	107,21	1.393,78	432,07		3.713,29
29	9	108,29	1.407,71	436,39		4.261,08
30	10	109,37	1.421,79	440,76		4.829,67
31	11	110,46	1.436,01	445,16		5.419,72
32	12	111,57	1.450,37	449,61		6.031,93
33	13	112,68	1.464,87	454,11		6.666,99
34	14	113,81	1.479,52	458,65		7.325,65
35	15	114,95	1.494,32	463,24		8.008,66
36	16	116,10	1.509,26	467,87		8.716,79
37	17	117,26	1.524,35	472,55		9.450,85
38	18	118,43	1.539,60	477,27		10.211,65
39	19	119,61	1.554,99	482,05		11.000,04
40	20	120,81	1.570,54	486,87		11.816,91
41	21	122,02	1.586,25	491,74		12.663,16
42	22	123,24	1.602,11	496,65		13.539,70
43	23	124,47	1.618,13	501,62		14.447,52
44	24	125,72	1.634,31	506,64		15.387,58
45	25	126,97	1.650,66	511,70		16.360,91
46	26	128,24	1.667,16	516,82		17.368,56
47	27	129,53	1.683,83	521,99		18.411,60
48	28	130,82	1.700,67	527,21		19.491,16
49	29	132,13	1.717,68	532,48		20.608,37
50	30	133,45	1.734,86	537,81		21.764,43
51	1				1.507,35	20.910,02
52	2				1.507,35	20.029,97
53	3				1.507,35	19.123,53
54	4				1.507,35	18.189,89
55	5				1.507,35	17.228,24
56	6				1.507,35	16.237,74
57	7				1.507,35	15.217,53
58	8				1.507,35	14.166,71
59	9				1.507,35	13.084,36
60	10				1.507,35	11.969,55
61	11				1.507,35	10.821,29
62	12				1.507,35	9.638,58
63	13				1.507,35	8.420,39
64	14				1.507,35	7.165,66
65	15				1.507,35	5.873,29
66	16				1.507,35	4.542,14
67	17				1.507,35	3.171,06
68	18				1.507,35	1.758,84
69	19				1.507,35	304,26
70	20				1.507,35	(1.193,95)
71	21				1.507,35	(2.737,12)
72	22				1.507,35	(4.326,58)
73	23				1.507,35	(5.963,72)
74	24				1.507,35	(7.649,98)
75	25				1.507,35	(9.386,82)
76	26				1.507,35	(11.175,77)
77	27				1.507,35	(13.018,39)
78	28				1.507,35	(14.916,29)
79	29				1.507,35	(16.871,12)
80	30				1.507,35	(18.884,60)

Benefícios calculados pelo Fator Valor Atual (Mat.Financeira) 1.110,41

Média salarial de todo o período de contribuição 1.507,35

Relação Prestação valor atual/média salarial 0,74

**Nota:** Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial e a comissão da administradora.

Taxa necessária 42%

Na realidade, se fosse possível migrar para o regime de capitalização, a contribuição necessária para muitos casos seria menor que os 31% adotados atualmente. Isso tudo vai depender, no entanto, da taxa de juros, do tempo em que será feita contribuição para o fundo, do valor da aposentadoria e o tempo em que o benefício será fruído (sobrevida).

A Tabela 4.4 faz uma série de simulações, onde se constata que a relação entre o valor atual da renda formada com as contribuições e a média salarial do período (hipótese adotada como valor da aposentadoria) é bem diversa. Há um caso em que chega a 1,61, para a hipótese de um homem que recolheu ao fundo durante 35 anos até 65 anos de idade. Como sua expectativa de vida nessa idade é de 14 anos, seria possível receber uma aposentadoria bem superior à média salarial. Deve ser destacado, mais uma vez, que não estão sendo considerados a pensão por morte e outros benefícios, nem a taxa de administração do fundo. Até mesmo a mulher, que se aposenta mais cedo, desde que contribua durante 35 anos, ainda tem uma relação maior que a unidade, ou seja, 1,14.

Mas, para a maioria dos casos, quando o tempo de contribuição é reduzido ou tempo de fruição é longo, mesmo com o regime de capitalização, não permite o pagamento de uma aposentadoria igual à média do período. Com isso, a taxa necessária deveria ser muito maior da que é (Tabela 4.6).

Tabela 4.6

Comparativo entre diversas hipóteses no regime de capitalização (utilizando salários em relativos)

Sexo	Tempo de contribuição	Idade no momento da aposentadoria	Expec.de vida na aposent.	Valor atual A	Média salarial B	Relação A/B C	Taxa necessária (*)
Homem	35	55	24	1.663,64	1.547,38	1,08	28,7%
Mulher	30	50	30	1.088,20	1.507,35	0,74	42,0%
Homem	35	65	14	2.493,90	1.547,38	1,61	19,3%
Mulher	35	60	22	1.767,68	1.547,38	1,14	27,2%
Homem	15	65	14	664,35	1.300,00	0,51	
Mulher	15	60	22	470,89	1.300,00	0,36	
Professor	30	55	24	1.285,13	1.507,35	0,85	36,5%
Proressora	25	50	31	818,03	1.468,65	0,56	55,5%

(\*) Não considera pensões, comissão da administradora e outros itens.

Tabelas de cálculos estão com o autor à disposição dos interessados (semelhantes a 4.3 e 4.3.1).

**Nota:** Salários com crescimento de 1% ao ano e taxa de juros real de 3% ao ano.

## Resumo do capítulo

É muito difícil definir o que seja uma aposentadoria justa, tendo em vista seu valor reduzido. Por outro lado, é preciso considerar que elas refletem o valor,

também reduzido, dos ganhos de quem está em atividade. Cerca de 2/3 das pessoas com rendimento no Brasil ganham até dois salários mínimos.

Apesar do reduzido valor, em regra geral, considerando que o regime adotado é o de repartição, o valor das aposentadorias apresenta ainda grande subsídio. Esse subsídio existe até mesmo nas aposentadorias por tempo de contribuição onde é utilizado o fator previdenciário. Esse subsídio é maior no caso das mulheres, que se aposentam antes e vivem mais, sendo maior ainda no caso das professoras.

Nos outros países de um modo geral, salvo raras exceções, não há aposentadoria por tempo de contribuição, nem com idade inferior a 60 anos, havendo casos em que a exigência é de 65 e até 67 anos, sem diferenciação de sexo.

No Brasil, as aposentadorias são precoces, quando a expectativa de sobrevida aos 60 anos é pouco menor que a dos países desenvolvidos.

A prodigalidade na concessão dos benefícios contribuiu decisivamente para que a relação contribuinte/beneficiário no INSS seja de apenas 1,7. Esse fato não permite o pagamento de uma aposentadoria melhor e, ainda, conduz ao déficit financeiro.

No tocante à aposentadoria por idade, antes bastava apenas cinco anos de contribuição para se obter uma aposentadoria. A partir de 2011, serão quinze anos. Mas na aposentadoria por idade o grande problema está na clientela rural, onde o valor das contribuições atinge apenas 12% do valor dos benefícios. Além disso, ela é obtida com cinco anos de antecipação, tanto para o homem como para a mulher.

O regime de capitalização permitiria, dependendo da taxa de juros, formar uma poupança para a aposentadoria com taxas bem menores que as necessárias para manter o regime de repartição, mas não há como migrar para ele, porque o custo de transição é muito alto. Mas considerando a situação precoce em que muitas aposentadorias foram concedidas, nem com ele seria possível pagar uma aposentadoria pela média salarial do período. Seria necessário, para isso, uma contribuição muito maior.

## Capítulo 5

### Fator previdenciário

O passado não é aquilo que passa, mas o que fica do que passou.

Alceu de Amoroso Lima.

#### 5.1 – Uma consideração inicial

O fator previdenciário foi a fórmula encontrada para dar um tratamento financeiro e atuarial à previdência no Regime Geral, onde não há limite mínimo de idade para as aposentadorias por tempo de contribuição, que estavam ocorrendo precocemente, assunto esse que é tratado mais adiante.

No serviço público, essa situação foi corrigida, conjugando o tempo de contribuição com a idade mínima de 60 anos para o homem e de 55 para a mulher.

O fator previdenciário é um processo de cálculo que leva em consideração além do valor e o tempo de contribuição, a esperança de vida no momento da aposentadoria.

Como em todas as hipóteses de aposentadoria do Regime Geral não é observado esse tratamento, as pessoas que pretendem se aposentar por tempo de contribuição julgam-se injustiçadas, e não deixam de ter razão, olhando para o ponto de vista meramente pessoal.

Essa posição pessoal é fortalecida quando são constatados privilégios por toda parte, aposentadorias com parcelas mínimas de contribuição, órgãos públicos que deveriam dar exemplo, com cargos de chefia em profusão, como foi caso recente do Senado Federal com 181 diretorias, o escândalo das passagens aéreas, desperdício e mais desperdício de recurso público.

Diante de tudo isso, fica difícil implantar um mecanismo justo em qualquer área da administração pública. A pessoa atingida pensa e conclui porque só ela tem que agir corretamente, enquanto outros são detentores de enormes privilégios. E com isso ficam contra a toda e qualquer mudança que lhe retire qualquer direito, mesmo que essa mudança venha em proveito de uma causa maior.

É como dizia Rui Barbosa: “ *de tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver crescerem as injustiças, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a rir-se da honra, desanimar-se da justiça e a sentir vergonha de ser honesto.*”

E, assim vamos indo, sem que possamos adotar medidas sérias que permitirão o desenvolvimento sustentável de nosso país.

Mas minha posição sobre o assunto é técnica, e para sua sustentação não levarei em consideração todas as mazelas citadas. No momento em que estou escrevendo esta parte, conforme já referido, a extinção do fator previdenciário já passou pelo Senado (o Senado das 181 diretorias), devendo passar pela Câmara, mas nada disso invalida minha opinião sobre o assunto, que continuará constando igualmente deste livro.

Num futuro não muito distante, quando os gastos com previdência se avolumarem e impedirem a política de recomposição do salário mínimo, com enormes prejuízos às camadas mais pobres, que nos daremos conta do erro cometido. A frase em epígrafe, talvez, exprima muito bem essa situação.

## **5.2 – Coerência do Senado: para que?**

Antes do advento da Lei 9.876, de 26/11/99, o salário de benefício, ou seja, o valor-base para cálculo da renda mensal dos benefícios, era formado pela média aritmética simples dos últimos salários de contribuição do segurado, até o máximo de 36, apurados em até 48 meses.

A Lei citada estabeleceu que os benefícios da aposentadoria por idade e por tempo de contribuição, no caso dos segurados inscritos até 28/11/99, o salário de benefício consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período contributivo desde a competência 07/94, multiplicado pelo fator previdenciário.

Para os inscritos a partir de 29/11/99, o salário de benefício corresponde à média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente, correspondentes a 80% de todo o período contributivo e multiplicado pelo fator previdenciário. (art.3º da Lei 9.876/99 e art. 18 da Lei 8.213/91 modificado pela Lei 9.876/99, inciso I, letras “b” e “c”). Mas esses

últimos, em condições normais, só estarão em aptos para receber os benefícios na década de 2030.

Como o artigo 7º da Lei 9.876/99 tornou opcional a utilização do fator previdenciário no caso da aposentadoria por idade, a obrigação de sua adoção ficou restrita à **aposentadoria por tempo de contribuição**.<sup>6</sup> Então, o fator previdenciário só será usado na aposentadoria por idade no caso em que ele for maior que 1, pois somente nesta hipótese o segurado terá interesse em optar por seu uso.

O fator previdenciário é o mecanismo que faz com que seja cumprido o disposto no artigo 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda 20/1998, assim exposto:

*Art. 201 – A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que **preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** ..(grifei)..”*

Por isso, é estranho que os senadores que aprovaram esse dispositivo constitucional (muitos deles estavam no Senado à época) tenham votado pela extinção do fator, que foi instituído exatamente para reduzir o desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência.

Diante disso, cabe a pergunta: onde está equilíbrio financeiro e atuarial quando uma média dos três últimos anos é usada para a determinação do salário benefício de uma aposentadoria conquistada ao longo de uma vida? Isso atesta que não há a mínima coerência nas votações parlamentares. O projeto de lei citado é o PLS 296/2003 de autoria do Senador Paim (PT-RS).

Além de tudo, a extinção do fator e a volta à situação anterior à Lei 9.876/99 é inconstitucional, por deixar de obedecer o critério de equilíbrio financeiro e atuarial antes referido. Para isso, seria necessário revogar o dispositivo constitucional do artigo 201 introduzido pela Emenda Constitucional no 20/1998. Mas para que coerência, se coerência não dá voto!

A respeito do Senador Paim, autor do projeto que extingue o fator previdenciário, na página 17 da Zero Hora, de 28/03/2009, há uma frase atribuída a ele, assim: “*Precisamos fazer justiça para 35 milhões de aposentados*”. Não sei de onde surgiu esse número, pois o total de

---

<sup>6</sup> A Lei 8.213/91 fala em aposentadoria por tempo de serviço, mas em função do § 7º do art.201 da Constituição Federal, deve-se entender como aposentadoria por tempo de contribuição.

aposentadorias em manutenção em dezembro/2008 era 14,5 milhões, pouco mais de 40% do número referido. Se o Senador estava se referindo ao fator, as mudanças só alterarão as aposentadorias futuras e assim mesmo parte delas, as por tempo de contribuição. Se a referência era ao projeto que propõe o reajuste de todos os benefícios pela variação do salário mínimo, mais de 2/3 das aposentadorias já estão sendo reajustadas por esse critério. Atribuo o equívoco ao entusiasmo pela defesa de uma causa em que o Senador sempre acreditou!

### 5.3 – Como é calculado fator

O **fator previdenciário** é calculado pela seguinte fórmula (Anexo a Lei 9.876/99):

$$F = (Tc \times a) / Es \times [ 1 + ( Id + Tc \times a) / 100 ] \quad (1)$$

Onde:

F = Fator previdenciário;

Es = Expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = Tempo de contribuição até o momento da aposentadoria

Id = Idade no momento da aposentadoria;

a = Alíquota de contribuição correspondente a 0,31

A alíquota de contribuição é composta pela parte do empregador (20%) e do empregado (11%).

**Observação:** Ao professor do ensino infantil, fundamental e médio e à mulher são acrescidos ao tempo de contribuição cinco anos. No caso da professora esse acréscimo é de 10 anos.

Essa forma é constituída de duas partes. A primeira delas é formada pelo produto do tempo de contribuição pela alíquota de 0,31, cujo resultado parcial é dividido pela expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria. Isso mede a aposentadoria exata, ou seja, aquela que o segurado teria direito em função da contribuição acumulada, considerando sua expectativa de sobrevida.

Por exemplo, um segurado homem com 35 anos de contribuição, ao se aposentar aos 60 anos, sendo a expectativa de sobrevida 21,1 anos<sup>7</sup>, sua aposentadoria exata (Ae) seria de 51,42% da média salarial referida, assim:

$$AE = TC \times a / Es \quad (2)$$

Substituindo as variáveis da equação (.2) por seus valores correspondentes, tem-se:

$$AE = (35 \times 0,31) / 21,1 = 0,5142.$$

O segurado em causa teria formado 10,85 anos de contribuição (35 x 0,31), mas terá, em média, 21,1 anos de sobrevida. O cálculo em questão ainda parte do princípio que o salário de contribuição foi sempre o mesmo durante toda a vida laboral, quando se sabe que isso não ocorre, porque toda pessoa, ao iniciar a vida profissional, ganha uma remuneração menor.

A segunda parte da fórmula constitui-se num fator para cálculo do subsídio que é acrescido ao valor da aposentadoria exata, e varia na razão direta do tempo de contribuição e da idade no momento da aposentadoria, assim:

$$\text{Fator de subsídio} = [1 + (Id + Tc \times a) / 100] \quad (3)$$

Então, para a hipótese do homem com aposentadoria aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, o fator do subsídio é calculado substituindo-se as variáveis da equação (3) por seus valores correspondentes:

$$\text{Fator de subsídio} = [1 + (60 + 35 \times 0,31) / 100] \quad (4)$$

$$\text{Fator de subsídio} = 1,7085$$

O fator previdenciário será igual ao valor exato da aposentadoria mais o subsídio referido, assim:

---

<sup>7</sup> Embora a expectativa média para ao homem aos 60 anos seja 19 anos, foi tomado o valor médio para ambos os sexos considerado pelo INSS para cálculo do fator previdenciário.

Fator previdenciário =  $0,5142 \times 1,7085 = 0,88$ , índice que coincide com o Tabela 2.1, na linha e coluna correspondentes.

#### **5.4 – Fator, esse malfadado! Será mesmo?**

O fator previdenciário constitui-se num verdadeiro bicho-papão. Talvez, nenhum instrumento legal seja mais detestado do que ele, pelo prejuízo que provoca as aposentadorias em geral. Esse é o conceito difundido.

Na realidade, o fator previdenciário só reduz o valor da aposentadoria por tempo de contribuição e assim mesmo não é em todos os casos. Na maioria dos casos, é verdade, ele produz redução, porque ele foi criado para diminuir o ritmo de concessão das aposentadorias precoces.

Pois, mesmo reduzindo o valor da aposentadoria, ele inclui um enorme subsídio. Por exemplo, um homem com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição forma 10,9 anos de contribuição ao longo de seu período laboral ( $0,31 \times 35$ ) e tem uma expectativa de sobrevida ao se aposentar, de 19 anos. Para a mulher, então, o subsídio é muito maior, pois aos 55 anos e com 30 anos de contribuição ela formará 9,3 anos de contribuição ( $0,31 \times 30$ ) e sua expectativa de sobrevida é de 26 anos, quase o triplo (Figura 5.1).

E se for professora do ensino infantil, fundamental ou médio, então, o subsídio é muito maior, conforme se observa na Tabela 3.2.

Segundo Fábio Giambiagi, o fator previdenciário foi um tipo de jeitinho brasileiro criado para retardar as aposentadorias por tempo de contribuição, que, praticamente, só existe no Brasil e em países produtores de petróleo, como Benin, Egito, Equador, Irã, Iraque e Kuwait<sup>8</sup>. Em outros países há a aposentadoria especial, com grandes descontos (8% ao ano) em relação à aposentadoria normal. A maioria dos países a aposentadoria está entre 65 e 67 anos.

A nossa expectativa de vida aos 60 anos é quase igual à dos habitantes dos países desenvolvidos. Ela é menor ao nascer, porque na infância e na juventude temos mais chances de morte do que eles. Mas quando chegamos

---

<sup>8</sup> Giambiagi e Além, Finanças Públicas, p.220.

aos 60 anos, nossa expectativa está entre dois ou três anos menos que a deles.

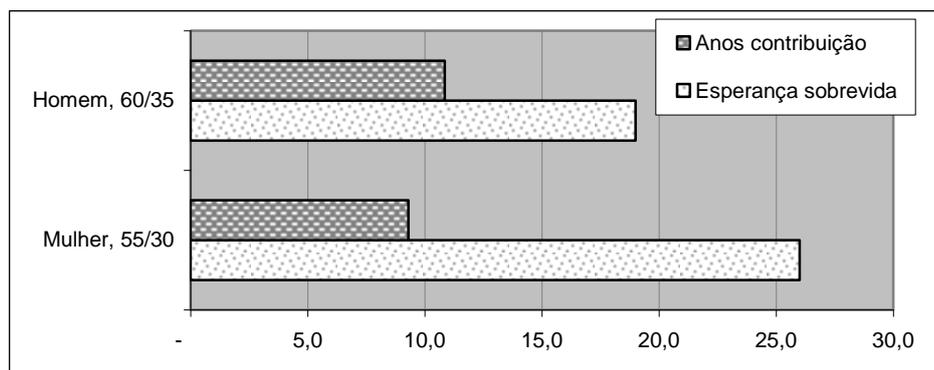


Figura 5.1 - Anos de contribuição e expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria para o homem e para a mulher nas condições especificadas

Como se sabe, no Regime Geral da Previdência Social não há idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, bastando que o homem tenha 35 anos de contribuição e a mulher, 30 anos. No caso do professor em regência de classe, esse tempo é reduzido em cinco anos<sup>9</sup>.

O fator adota o **critério atuarial**, combinando tempo de contribuição com tempo de sobrevida no momento da aposentadoria.

O regime de aposentadoria adotado no Brasil é o de **repartição simples**, em que os trabalhadores de hoje pagam a aposentadoria dos trabalhadores de ontem (atuais aposentados), esperando que os trabalhadores de amanhã lhes retribuam da mesma forma. É a chamada solidariedade entre as gerações.

Não se trata do regime de capitalização em que os trabalhadores atuais formam sua própria aposentadoria. Neste caso, a alíquota de contribuição pode ser bem menor. Mas como já vimos, não há recursos para migrar para esse regime. Além disso, com o de tempo de contribuição e com a idade em que são concedidas as aposentadorias, nem mesmo o regime de capitalização permitiria formar uma poupança capaz de conceder uma aposentadoria pela média salarial de todo o período laboral.

### 5.5 – Os subsídios do fator

A Tabela 5.2 mostra o valor da aposentadoria para o homem, para a mulher e para o caso da mulher quando é professora. Para o cálculo do fator, deve ser

<sup>9</sup> Ver a parte que trata da aposentadoria do professor na Parte 2 deste livro, Lei 11.301/2006.

acrescido no tempo de contribuição cinco anos para a mulher e dez anos no caso dela ser professora do ensino infantil, fundamental ou médio.

Tabela 5.2

Demonstrativo do subsídio concedido pelo fator previdenciário, considerando a aposentadoria exata, para homem, mulher e professora

Especificação	Tempo de contribuição	Idade início contribuição	Expec. sobrevida	Aposentadoria exata	Aposent. pelo Fator	Subsídio do Fator
	A	B	C	D	E	F=(E/D-1)%
<b>HOMEM</b>	35	20	22	49,3%	73%	48,0%
	35	25	19	57,1%	88%	54,1%
	40	25	16	77,5%	125%	61,3%
<b>MULHER</b>	30	20	30	31,0%	61%	96,8%
	30	25	26	35,8%	73%	104,1%
	35	25	22	49,3%	101%	104,8%
<b>PROFESSORA</b>	30	20	30	31,0%	70%	125,8%
	30	25	26	35,8%	84%	134,8%
	35	25	22	49,3%	115%	133,2%

Fonte: Tabela 5.1 - Fator Previdenciário

Aposentadoria exata =  $(A * 0,31) / C$ .

Um homem que comece a trabalhar aos 20 anos, ao final de 35 anos de contribuição, terá 55 anos. Sua aposentadoria será 73% da média salarial, perdendo 27%. Mesmo assim, ele recebe um subsídio de 48%, porque o montante de suas contribuições daria para pagar o benefício de 49,3% de seu período de sobrevida.

Tabela 5.1 - Fator previdenciário

Alíquota > 0,31

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

Elaborado pelo autor com base na fórmula abaixo.

$$\text{Fator} = (\text{TC} \times \text{a/ES}) \times (1 + [\text{id} + \text{TC} \times \text{a}]/100)$$

Onde:

ES = Expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria (média para ambos os sexos)

a= Alíquota de contribuição correspondente a 0,31

Id = Idade no momento da aposentadoria

TC = Tempo de contribuição até o momento da aposentadoria

Tanto para mulher como para a professora, somente na situação em que houve 35 anos de contribuição, o fator foi superior a 100%. Nos outros casos houve perda em relação à média salarial. No caso de uma mulher que se aposente aos 50 anos de idade com 30 anos de contribuição, a perda em relação à média salarial foi de 39%. Mas nesse caso, a relação entre o período completo de contribuição e expectativa de sobrevida foi de apenas 31%. O subsídio concedido pelo fator, no caso, é de 96,8%.

Como tudo na vida, sempre há os dois lados. Pela ótica do segurado que pagou uma determinada contribuição durante toda a vida laboral, receber um benefício descontado lhe parece injusto. No entanto, pelo lado do governo que paga, a justiça está em pagar um benefício que tenha correspondência com o montante das contribuições recebidas. Todo pagamento acima desse montante tem que vir de outras fontes, e aí cabe questionar se não há outras aplicações mais vantajosas socialmente considerando. É tudo uma questão de escolhas. Os países como as pessoas são o resultado de suas escolhas.

### **3.6 - Um equívoco**

A afirmativa de que o fator prejudica quem começa a trabalhar mais cedo não é verdade. Ele prejudica, sim. o que se aposenta mais cedo, porque tem mais tempo de sobrevida. Duas pessoas do mesmo sexo que se aposentem com a mesma idade, aquela que começou a trabalhar mais cedo receberá uma aposentadoria maior. Dois trabalhadores do sexo masculino que se aposentem aos 60 anos, o que começou aos 25 anos terá um fator de 0,88 e o que começou aos 20 anos terá 1,01. Aos 65 anos, o primeiro terá 1,08 e o segundo, 1,25 (Tabela 3.1). Aos 65 anos, o fator pode ser usado opcionalmente, mesmo que seja possível a aposentadoria por idade.

O relator na Câmara Federal do Projeto do Senador Paim (PLS 296/2003), é o Deputado Pepe Vargas, que pretende propor a substituição do fator pela fórmula que contempla a soma da idade com o tempo de contribuição, conhecida como fórmula 95 para o homem (60 + 35 anos) e 85 para a mulher ( 55 + 30 anos).

Atingindo essa soma, tanto o homem como a mulher teriam uma aposentadoria correspondente a 100% da média tomada como base, quando pelo fator seria de 88% para o homem e de 84% para a mulher.

Para o cálculo da média referida, no caso do fator, é considerado o período de 1994 para cá, com a exclusão de 20% das remunerações menores. Já no PLS citado será o período correspondente às 36 últimas contribuições, com o que o Deputado Relator não está concordando.

É claro que com o fim do fator será evitada essa perda de 12% e de 16%, respectivamente, para o homem e para a mulher, mas eliminará a possibilidade do recebimento de um valor maior que a média para os casos dos que começam a trabalhar mais cedo, mesmo que esse possam ser raros.

### **5.7– Meu caso pessoal de aposentadoria**

Alguém poderá pensar que eu defendo o fator previdenciário, porque, como funcionário público, não estou sujeito a sua aplicação. Como se sabe, os servidores públicos dispõem de alguns privilégios quando comparados com a iniciativa privada, mas a não-aplicação do fator previdenciário ao cálculo de seus benefícios não chega a ser um deles. Isso porque as reformas de 1998 e de 2003 estabeleceram, além de tempo de contribuição, a idade mínima para a aposentadoria do servidor público. Para o segurado do Regime Geral, em vez da idade mínima, foi estabelecido o fator, que se adapta melhor ao caso pela inexistência da estabilidade.

Além disso, as regras adotadas no serviço público não são modelo. O enorme déficit da previdência dos servidores comprova essa afirmativa.

Mas eu, de fato, me aposentei cedo por razões de ordem pessoal e profissional que não cabe aqui mencioná-las. Saí com pouco mais de 31 anos (31 anos, 1 mês e 10 dias) de serviço, no denominado PDV – Plano de Demissões Voluntárias, onde foi aplicado à minha remuneração na ativa um fator de redução, conforme especificado na Tabela 5.3. Além disso, se tivesse permanecido no serviço público, teria acrescido aos proventos da aposentadoria uma série de vantagens, que são próprias da carreira. No final, acabei perdendo 30,1%.

Alguém poderá dizer que esses descontos foram feitos em cima de uma base muito maior, porque o servidor público se aposenta pelo total da remuneração. Isso é verdade, mas a legislação da época me garantia as vantagens referidas, das quais abri mão de parte em troca da aposentadoria antecipada.

Tabela 5.3 - Minha situação pessoal de aposentadoria  
Em relativos de base fixa

<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>RELATIVO</b>
1. Vencimento inicial da carreira	100,00
2. Vencimento quando da aposentadoria	111,00
3. Vantagens temporais incorporadas: 50%	55,50
<b>4. Total</b>	<b>166,50</b>
<b>5. Aposentadoria final (Fator redução:0,88888)</b>	<b>148,00</b>
6. Valor potencial da aposentadoria	
6.1 - Valor no final da carreira	121,00
6.2 - Vantagens temporais possíveis:75%	90,75
<b>7. Valor potencial final</b>	<b>211,75</b>
<b>8. Perda [(Item 4/Item 7)-1]</b>	<b>-30,1%</b>

Fonte: Escalonamento da Lei nº 11760/2002.

### **Resumo do capítulo**

O fator previdenciário é uma fórmula aritmética que considera o tempo de contribuição e a expectativa de vida no momento da aposentadoria. Sua finalidade foi retardar as aposentadorias por tempo de contribuição, que estavam sendo concedidas precocemente.

Parte de bases estritamente atuariais e, em última análise, é justo, porque paga mais a quem contribui mais e/ou recebe o benefício por menor tempo. O fato de as pessoas serem contrárias ao fator é plenamente justificável. Diante de tantos privilégios, corrupção e escândalos, as pessoas se julgam no direito de não aceitar medidas que lhe retirem direitos, mesmo que isso seja socialmente recomendável.

O que não dá para entender é o Senado ter aprovado a Emenda Constitucional 20/1998, que estabelecia equilíbrio financeiro e atuarial para a previdência, e após aprovar o PLS nº 296/2003, que elimina o fator previdenciário e ainda calcula o salário benefício com base nos últimos 36 meses de contribuição.

O fator previdenciário, de fato, para a maioria dos trabalhadores, reduz o valor da aposentadoria, a menos que a data de seu início seja retardada por alguns anos. A fórmula que está sendo pensada pelo relator do projeto referido na Câmara, Deputado Pepe Vargas, produz um resultado intermediário entre aquele resultante do fator e sua ausência, além de desconsiderar as 36 últimas contribuições como base para o cálculo do salário benefício. É melhor que sua extinção pura e simples.

Apesar da redução do valor das aposentadorias, o fator ainda concede altos subsídios a elas, que chegam a superar 100% em muitos casos, como da mulher, do professor e, especialmente, da professora.

O fator não reduz o valor da aposentadoria pelo fato de a pessoa começar a trabalhar mais cedo. Ele reduz o valor de quem se aposenta mais cedo, de tal forma que duas pessoas do mesmo sexo que se aposentem com a mesma idade, aquela que começou a trabalhar antes receberá uma aposentadoria maior.

Quanto a minha situação pessoal, o fato de eu ter me aposentado com pouco mais de 31 anos de serviço custou-me uma redução de 30,1% do valor que teria direito se tivesse esperado completar os 35 anos de contribuição, que era a regra vigente à época, que não previa limite de idade para essa hipótese.

### O resultado financeiro da Previdência

#### 6.1 – As origens do déficit

Considera-se resultado da previdência a diferença entre as receitas próprias previdenciárias e o dispêndio com benefícios, tal qual apresentado nos demonstrativos do INSS, sem considerar as receitas de contribuição que não a previdenciária. Como a despesa com benefícios vem sendo maior que a receita previdenciária, o resultado é deficitário.

Entre 1967 e 1971, o déficit do INSS foi em média de 9,5% da receita de contribuições previdenciárias, só que a despesa com Assistência Médica foi responsável por 33%. Considerando-se somente os benefícios previdenciários, havia um resultado positivo de 23% (Tabela analítica 1.2 do Apêndice).

Na década de 1970 houve uma ampliação da cobertura previdenciária para categorias ainda não contempladas, como a aposentadoria aos trabalhadores rurais, empregadas domésticas e trabalhadores autônomos. A Constituição de 1988 criou uma série de generosidades, conforme tratado no Item 1.4.

Segundo Giambiagi e Além (Finanças Públicas), até o final dos anos 1980, a receita do INSS era na ordem de 4% a 4,5% do PIB. Com as despesas com benefícios era de aproximadamente 3% do PIB, as administrativas em torno de 0,2%, a Previdência dispunha de algo em torno de 1% a 1,5% do PIB para repassar ao sistema de saúde.

Em 1991, já sem os serviços de saúde (o INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde em 1990), o INSS ainda apresentava um superávit primário de 1,2% do PIB, mantendo-se positivo até 1995, para depois passar a apresentar déficits contínuos e crescentes até 2008, quando apresentou leve redução, passando a representar -1,25 do PIB (Figura 6.1).

José Cechin, no Livro Branco da Previdência, p.14, assim se expressa:

*“A Constituição de 1988 havia introduzido profundas mudanças no RGPS. As regras de cálculo e reajuste dos benefícios previdenciários foram alteradas de modo a protegê-los da inflação. Ao mesmo tempo, houve a equiparação entre o valor dos benefícios urbanos e rurais e a extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores do setor agrícola. Essas*

*iniciativas, socialmente importantes, tiveram amplas conseqüências fiscais e atuariais, sobretudo devido às mudanças aceleradas na composição etária da população brasileira.*

*O reflexo destes e de outros desequilíbrios foi o de uma situação deficitária a partir de 1995...”*

A melhora ocorrida em 2008 deveu-se ao grande crescimento da arrecadação e do PIB, aliado à redução do ritmo de crescimento da despesa com benefícios. No ano anterior, o crescimento real da receita fora de 9,7% para um crescimento de despesa de 8%.

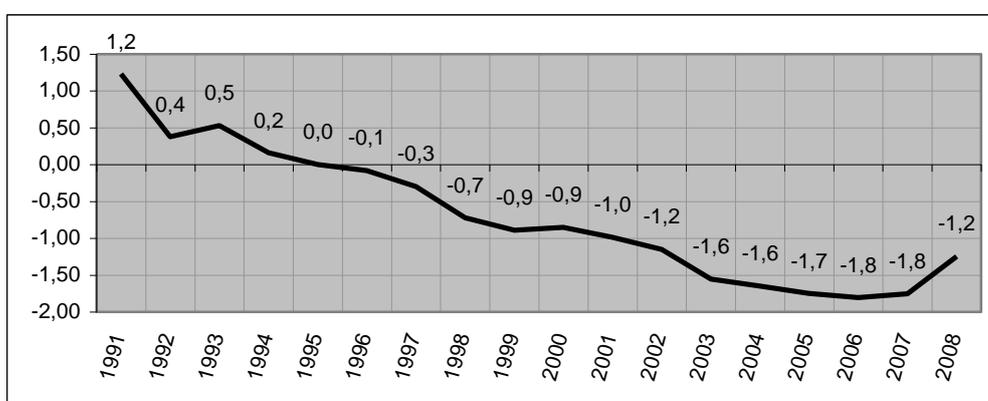


Figura 6.1 - Resultado primário do INSS em % do PIB

Fonte: 1991-96 - Giabiagi, Fabio - Texto para Discussão 1309. 1997-2008 - STN - R.Fiscal G.Central

Na realidade, o déficit do RGPS é na sua maioria originado da clientela rural, cuja receita nos últimos cinco anos cobriu apenas 12% da despesa. Além disso, seu crescimento entre 2004 e 2008 foi de 43,6% em termos reais, numa taxa de 7,5% ao ano. Já o déficit urbano representa menos de 10% do que era em 2004, ressalvando-se o desempenho excepcional do exercício 2008. Até 2007, mesmo numa intensidade menor, houve queda do déficit urbano.

O déficit total, que aumentou incessantemente até 2007, decresceu sensivelmente em 2008, condição essa totalmente excepcional, até porque previdência dever ser analisada em termos de décadas e não de anos, muito menos um ano isolado (Tabela 6.1).

Tabela 6.1 - Resultado do Regime Geral da Previdência Social, por clientela  
Em R\$ milhões de dezembro/2008

Ano	Clientela	Arrecadação líquida	Benefícios Previdenciários	Arrec./ Benef.	Resultado	Relativo Déficit	Particip. déficit
2004	TOTAL	116.556	155.690	74,9%	(39.134)	100,0	100,0
	URBANO	112.639	126.814	88,8%	(14.175)	100,0	36,2
	RURAL	3.916	28.876	13,6%	(24.959)	100,0	63,8
2005	TOTAL	127.063	171.072	74,3%	(44.009)	112,5	100,0
	URBANO	123.142	138.994	88,6%	(15.852)	111,8	36,0
	RURAL	3.921	32.078	12,2%	(28.157)	111,1	64,0
2006	TOTAL	140.231	188.071	74,6%	(47.840)	122,2	100,0
	URBANO	135.910	151.308	89,8%	(15.398)	108,6	32,2
	RURAL	4.321	36.763	11,8%	(32.442)	127,3	67,8
2007	TOTAL	153.023	202.008	75,8%	(48.986)	125,2	100,0
	URBANO	148.394	162.021	91,6%	(13.627)	96,1	27,8
	RURAL	4.629	39.987	11,6%	(35.358)	138,5	72,2
2008	TOTAL	167.037	204.224	81,8%	(37.187)	95,0	100,0
	URBANO	161.949	163.298	99,2%	(1.349)	9,5	3,6
	RURAL	5.088	40.926	12,4%	(35.838)	143,6	96,4

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

A Figura 6.2 ilustra de forma mais clara o comportamento dos déficits urbanos e rurais no período referido. Em 2008, mais de 96% do déficit previdenciário tinha origem na clientela rural. Pela excepcionalidade do exercício de 2008, fiquemos com a média 2004-2007, cuja composição do déficit foi: urbano, 33% e rural, 67%.

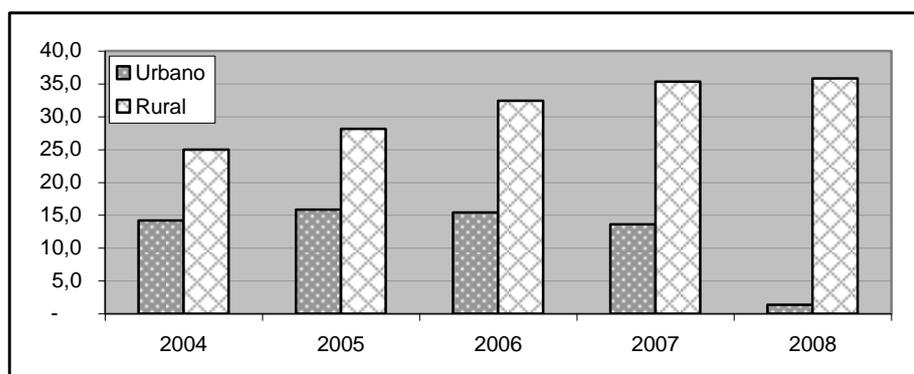


Figura 6.2 - Déficit do RGPS por clientela urbana e rural, 2004-2008  
Em R\$ milhões de dezembro/2008 pelo INPC

## 6.2 – Afinal, existe déficit na previdência?

Há correntes de opinião que entendem que não há déficit na previdência, porque além da receita de contribuição previdenciária, a Constituição de 1988 destinou à seguridade social (previdência, assistência e saúde) as seguintes receitas de contribuições:

Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);

Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF);

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido;

Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Servidor Público (PIS/PASEP), no caso de a seguridade social ficar com o encargo de conceder o seguro-desemprego;

Concursos de prognósticos; entre outras.

Com base nesse critério, o DIEESE, através do documento denominado Nota Técnica nº 52, de outubro/2007, apurou um superávit de R\$ 57.719,2 e 47.856,9 mil, respectivamente para os exercícios de 2006 e 2007.

Deve ser considerado que nesses superávits não estão sendo consideradas as desvinculações de receitas orçamentárias – DRUs, estando incluída a CPMF, que foi extinta posteriormente.

Então, fazendo-se os devidos ajustes, conforme Tabela 6.2, constata-se que desaparece o resultado positivo da seguridade social.

Tabela 6.2 - Resultado da seguridade social segundo o DIEESE  
Em R\$ milhões correntes

<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Resultado, considerando as contribuições	57.719,2	47.856,9
Desvinculações orçamentárias (DRUs)	(32.129,0)	(33.923,0)
CPMF (líquido) extinto posteriormente	(23.201,0)	(25.548,2)
<b>Resultado ajustado</b>	<b>2.389,2</b>	<b>(11.614,3)</b>

Fonte: DIEESE - Nota Técnica 52/2007.

No demonstrativo da Tabela 6.2, os valores das desvinculações orçamentárias (DRUs) tiveram como fonte a própria Nota Técnica 52/2007, como também os da CPMF, que foram considerados pelo líquido, ou seja, deduzidos das DRUs correspondentes, para evitar dupla contagem.

A Tabela 4 da referida Nota Técnica 52/2007 apresenta outra demonstração, em que reduz o déficit de R\$ 42.065,1, (diferença da receita de contribuições e benefícios), mediante a inclusão das renúncias previdenciárias, caso em que o déficit passaria para 22.101,7 milhões, critério esse que o até o INSS está adotando nos últimos anos. Isso tem apenas um efeito contábil, ao transferir parte do déficit para o Tesouro Nacional. Na realidade, o resultado primário do Governo Central não se altera. E esse resultado, que engloba Tesouro Nacional, INSS e Banco Central, é o que interessa.

Conforme se observa na Tabela 6.3, item 6, o Resultado Primário do Governo Central foi de 71,4 bilhões, resultante de um superávit do Tesouro de R\$ 108,1 bilhões, de um déficit de R\$ 472 milhões do Banco Central e de um déficit de R\$ 36,2 bilhões da Previdência. Se forem eliminadas as DRUs, o déficit da previdência poderá desaparecer, reduzindo em igual importância o superávit do Tesouro Nacional. Mas o resultado global permanece inalterado.

Tabela 6.3 - Resultado primário e nominal do Governo Central, 2008  
Em R\$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	VALOR	PIB %	Receita %
Produto Interno Bruto (PIB) - Estimado	2.904.942	100,00	
<b>1 - RECEITA TOTAL</b>	<b>716.647</b>	<b>24,67</b>	<b>100,00</b>
1.1 - Receitas do Tesouro	551.332	18,98	76,93
1.2 - Receitas da Previdência Social	163.355	5,62	22,79
1.3 - Receitas Banco Central	1.959	0,07	0,27
<b>2. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	<b>133.076</b>	<b>4,58</b>	<b>18,57</b>
<b>3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)</b>	<b>583.572</b>	<b>20,09</b>	<b>81,43</b>
<b>4. DESPESA TOTAL</b>	<b>497.926</b>	<b>17,14</b>	<b>69,48</b>
4.1 - Pessoal e Encargos Sociais	130.829	4,50	18,26
4.2 - Benefícios Previdenciários	199.562	6,87	27,85
4.3 - Custeio e Capital	164.061	5,65	22,89
4.3.1- Despesas do FAT	21.026	0,72	2,93
4.3.2- Subsídios e subv.econômicas	6.006	0,21	0,84
4.3.3- LOAS/RMV	16.036	0,55	2,24
4.3.4- Outras despesas custeio e capital	120.993	4,17	16,88
4.3.4.1- Outras despesas custeio	92.724	3,19	12,94
4.3.4.2- Outras despesas capital	28.269	0,97	3,94
4.4 - Transf.ao BACEN	1.043	0,04	0,15
4.5 - Despesas do BACEN	2.431	0,08	0,34
<b>5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL</b>	<b>14.244</b>	<b>0,49</b>	<b>1,99</b>
<b>6. RES.PRIMÁRIO GOV.CENTRAL(3-4-5)</b>	<b>71.401</b>	<b>2,46</b>	<b>9,96</b>
6.1 - Tesouro Nacional	108.080	3,72	15,08
6.2 - Previdência Social	(36.207)	(1,25)	(5,05)
6.3 - Banco Central	(472)	(0,02)	(0,07)
<b>7 -Res.Primário critério abaixo da linha (BCB)</b>	<b>71.308</b>	<b>2,45</b>	<b>9,95</b>
8- Juros nominais	81.890	2,82	11,43
<b>9. Resultado nominal (7-6)</b>	<b>(10.582)</b>	<b>(0,36)</b>	<b>(1,48)</b>

Fonte: Resultado Fiscal do Governo Central (STN)

Para muita gente esse posicionamento é o de um militante da direita, de um neoliberal, que está a serviço do FMI ou coisa parecida, ao concordar que a receita da seguridade social forme superávit primário para pagar os juros da dívida.

Ocorre que, quando o **legislador criou essas vinculações, não foi verificar se a conta fechava**, isto é, se a soma delas (vinculações) com as despesas de

outra natureza, não vinculadas mas de difícil redução, eram compatíveis com a receita.

O que se verifica, na prática, é que para cumprir todas as vinculações mais as despesas rígidas como pessoal, especialmente inativos, despesas de outros Ministérios que não os voltados à seguridade social, pouco ou nada sobra para fazer superávit primário. Ou, se faz superávit primário, não sobra para as despesas discricionárias do Governo Federal, entre elas grande parte dos investimentos.

Observando-se a Tabela 6.4 <sup>10</sup>, constata-se que com a DRU, as **receitas não vinculadas da União são de apenas 23,3%. Quando se retira a DRU esse percentual desse para 17,6%.**

Isso porque sem a DRU, em 2007, 82,4% das receitas da União eram vinculadas, sendo 54% para a seguridade social, 16,7% para as transferências a estados e municípios e 11,5% para outras despesas e órgãos, destacando-se Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Fundo de Amparo ao Trabalhador e Fundo Nacional de Saúde.

Se o Governo pagasse todo o valor dos juros da dívida, necessitaria de 18,9% da receita. **Portanto só com os juros da dívida comprometeria toda a receita livre e ainda ela seria insuficiente.**

Como foi realizado um superávit primário, ou seja, a poupança para pagar os juros da dívida, de 9,5% da receita, o que a União destinou para pagar suas despesas não abrangidas pelas receitas vinculadas foi da ordem de 13,8% das receitas livres ( $23,3\% - 9,5\% = 13,8\%$ ).

Se não houvesse a DRU, teria restado apenas 8,1% das receitas livres ( $17,6\% - 9,5\% = 8,1\%$ ) para o pagamento de todas essas despesas ou então teria que ser reduzida sensivelmente a parcela destinada ao pagamento dos juros (Tabela 6.4). Como só foi paga a metade dos juros devidos, qualquer redução implica maior crescimento da dívida pela incorporação dos juros não pagos.

Então mantendo o mesmo nível de pagamento de juros e utilizando todo o valor da vinculação da seguridade social na sua finalidade, o resultado será o aumento da carga tributária, que já é excessiva.

---

<sup>10</sup> Construída com dados de 2007, por inexistir dados de 2008 sobre as vinculações.

Não podemos esquecer que os tão propalados recursos da seguridade tratam-se de **vinculações de receita**, que, utilizadas na íntegra e mantidas as mesmas condições de despesa e de taxa de juros, para formar o mesmo superávit primário, **a carga tributária teria que ser elevada em 5,7% do PIB**.

Será que existe alguém disposto a pagar mais impostos? É muito fácil vincular receitas, difícil é conseguir aplicar toda essa vinculação, quando existem outras despesas que não podem deixar de ser honradas.

Tabela 6.4 - Vinculações das receitas federais em 2007  
Em R\$ milhões correntes

<b>Especificação</b>	<b>R\$ MIL</b>	<b>%</b>
<b>1. Vinculadas mantendo as DRUs</b>	<b>483.439,3</b>	<b>76,7</b>
1.1 - Seguridade social	304.233,1	48,3
1.2 - Outras - orçamento fiscal	179.206,2	28,4
<b>2. Não vinculadas</b>	<b>146.780,6</b>	<b>23,3</b>
<b>3. Total (1+2)</b>	<b>630.219,9</b>	<b>100,0</b>
4. Seguridade social mantendo as DRUs	304.233,1	48,3
5. DRUs	35.843,1	5,7
6. Outras - orçamento fiscal	179.206,2	28,4
6.1 - Entes subnacionais	105.039,5	16,7
6.2 - Outras despesas e órgãos	72.567,7	11,5
7. Vinculadas sem as DRUs (4+5+6)	519.282,4	82,4
<b>8. Não vinculadas</b>	<b>110.937,5</b>	<b>17,6</b>
<b>9. Total (7+8)</b>	<b>630.219,9</b>	<b>100,0</b>
<b>10. Juros da dívida</b>	<b>119.046,0</b>	<b>18,9</b>
10.1 - Pagos	59.607,0	9,5
10.2 - Incorporados à dívida	59.439,0	9,4

Fonte: Ministério do Planejamento.

As pessoas, de um modo geral, até por concepções ideológicas mal feitas, são contra à formação de superávit primário para pagar a dívida. Podemos ser contra a geração de dívida, mas uma vez ela existindo, não resta outra alternativa senão pagá-la e, para isso, é preciso formar superávit primário. É como na nossa vida pessoal. Se fizermos prestações, temos que reservar uma parcela do salário para pagá-las.

Podemos e até devemos questionar o valor da taxa “Selic”, responsável por uma grande parte dos juros. Se ela fosse menor, os juros também seriam menores. Mas uma vez estipulada a referida taxa, os juros produzidos por ela deverão ser pagos ou, então, acrescidos ao estoque da dívida.

A dívida de um exercício é igual ao estoque do exercício anterior mais os juros formados no exercício em causa, menos o superávit primário. Matematicamente é assim expresso:

$$D_t = D_{t-1} \times (1+i) - SP_t$$

**Onde:**

$D_t$  = Estoque da dívida do período “t”;

$D_{t-1}$  = Estoque da dívida do período “t-1)

$i$  = Taxa de juros

$SP_t$  = Superávit primário do período “t”.

### **6.3 – O fluxo de caixa do INSS**

A Tabela 6.5 traz um resumo do Fluxo de Caixa no INSS, de onde podem ser retiradas as seguintes constatações:

- a) O saldo operacional do exercício foi de R\$ 896.819, restando em caixa R\$ 2.964.959;
- b) A diferença negativa entre a arrecadação da contribuição previdenciária e os benefícios previdenciários pagos foi de R\$ 36.206.742 (déficit previdenciário);
- c) A diferença negativa entre a arrecadação da contribuição previdenciária e os benefícios previdenciários e assistenciais pagos foi de R\$ 53.260.835. Esse dado não tem sentido, porque ele decorre do acréscimo dos benefícios assistenciais (item 3.2 e 3.3) para cujo pagamento o Tesouro Nacional transfere os recursos vinculados. Não deveriam ser deduzidos da contribuição previdenciária, como ocorre com os benefícios previdenciários.

Para se chegar ao resultado efetivo do RGPS devem ser feitos alguns ajustes. Em primeiro lugar, devem ser acrescidas à receita previdenciária aquelas parcelas arrecadadas pelo Tesouro Nacional oriundas do SIMPLES, SIMPLES NACIONAL e REFIS, que têm origem na contribuição previdenciária. A soma desses itens representou em 2008 R\$ 10.156.151, conforme demonstrado na Tabela 6.6, que traz também todas as receitas transferidas do Tesouro para o INSS oriundas da COFINS e da CSLL, tanto para complementar os recursos

previdenciários, como para pagamento dos benefícios assistenciais LOAS, RMV e EPU.

Tabela 6.5 - Resumo do Fluxo de Caixa do INSS

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1. Saldo Inicial	2.068.139
<b>2. Recebimento Total</b>	<b>243.489.097</b>
2.1 -Arrecadação Líquida (1)	163.355.272
2.2 - Demais Receitas	80.133.825
<b>3. Pagamento Total</b>	<b>242.592.278</b>
3.1 - Benefícios do RGPS	199.562.013
3.2 - Encargos previdenciários da União (EPU)	1.017.895
3.3 - LOAS e RMV	16.036.198
3.4 - Transferências a Terceiros	16.649.198
3.5 - Demais Pagamentos	9.326.972
<b>4. Saldo Previd.(Arrecadação Líquida – Benef. RGPS)</b>	<b>(36.206.742)</b>
<b>5. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios pagos</b>	<b>(53.260.835)</b>
6. Saldo Operacional (Recebimento Total – Pagamento Total)	896.819
7. Saldo Final	2.964.959

FONTE: MPS-BEPS 12/08 (Relatório 1).

(1) Menos as transferências a terceiros, como o sistema S.

Tabela 6.6 - Composição das demais receitas em 2008 (item 2.2 Tab.anterior)

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
Arrecadação SIMPLES, S.NACIONAL e REFIS.	10.156.151
COFINS,CSLL	43.878.545
COFINS (Para pagto, da LOAS e RMV)	16.489.938
Diversas receitas	9.609.191
<b>TOTAL</b>	<b>80.133.825</b>

FONTE: MPS-BEPS 12/08 (Relatórios 1 e 26)..

A Tabela 6.7 apresenta o déficit efetivo da Previdência Social, total e urbano, considerando-se a inclusão da receita citada, caso em que ficaria em R\$ 26,050.591. Se dele for deduzido o déficit oriundo da clientela rural, o resultado efetivo urbano passa a ser positivo em R\$ 8.974.409.

Tabela 6.7 - Resultado da Previdência efetivo: total e urbano

ESPECIFICAÇÃO	2007	2008
Resultado previdenciário	(44.881.653)	(36.206.742)
Arrecadação SIMPLES, S.NACIONAL e REFIS.	9.367.433	10.156.151
<b>Resultado previdenciário efetivo</b>	<b>(35.514.220)</b>	<b>(26.050.591)</b>
Mais: Déficit da clientela rural (valores correntes)	32.438.000	35.025.000
<b>Resultado efetivo da clientela urbana</b>	<b>(3.076.220)</b>	<b>8.974.409</b>

FONTE: MPS-BEPS 12/08 (Relatórios 1 e 26)..

Quanto a esse resultado positivo da clientela urbana, devem ser feitas algumas considerações:

- a) Conforme já referido, o exercício de 2008 foi atípico, tanto no crescimento da arrecadação, como na contenção dos valores dos benefícios previdenciários (10,1% e 1,9%, respectivamente), enquanto em 2007, havia sido de 9,7% o crescimento da receita e de 8% o dos benefícios previdenciários. Para o exercício de 2007, o déficit da clientela urbana continuaria a existir, mas seria quase nulo, na ordem de R\$ 1.429.353.
- b) A contribuição previdenciária é excessivamente alta, sendo de 8% a 11% para os empregados e de 20% para as empresas, sendo as financeiras 22,5%;
- c) Além disso, o teto de contribuição só existe para o empregado. A empresa recolhe sobre o total da remuneração paga ao empregado. Além disso, o aposentado que volte a trabalhar contribuiu para o custeio da previdência sem nenhum retorno. Antes formava um pecúlio.

A verdade é que existe uma deficiência de recursos próprios na previdência e que precisa ser coberta com recursos oriundos de tributação. Essa defasagem pode aumentar ou diminuir. Por um lado, podemos aumentar ainda mais a carga tributária ou reduzir investimentos ou pagar uma parcela menor dos juros da dívida. Podemos também evitar o crescimento excessivo dos gastos previdenciários, canalizando os recursos para outras finalidades em benefício da população presente. É tudo uma questão de escolha, produzindo cada uma sua consequência.

#### **6.4 – O reajuste dos benefícios pela variação do salário mínimo**

No momento está no Congresso outro projeto do Senador Paim, que propõe reajustar os benefícios previdenciários pela variação do salário mínimo. Atualmente, 2/3 dos benefícios, por serem de um salário mínimo, são reajustados por esse critério. Sua participação na despesa é de 44%.

Todo governo que se preze deve ter como meta a proteção da velhice, por uma questão humana e também de justiça, pois a riqueza de hoje começou ser construída pelos jovens de ontem, velhos de hoje.

O fato de nos preocuparmos com os velhos não implica propor soluções que se forem avante inviabilizarão a previdência ou então acabarão com a política de recuperação do salário mínimo, que dobrou seu valor real desde 1994.

Quando se fala que o salário mínimo dobrou de valor, muitas pessoas, não sei, se por ignorância ou ma fé, dão a entender que se está considerando alto seu valor. Para esse caso, nada tem a ver seu valor em si, mas sua variação no período. Um valor grande pode ter uma pequena variação, assim como um valor reduzido pode ter uma grande expansão, que foi o caso do salário mínimo.

No entendimento geral das pessoas não está havendo reajuste adequado porque o valor das aposentadorias expressas em salário mínimo vem caindo. Isso decorre dos aumentos reais do salário mínimo que não são repassados para as aposentadorias, como de resto para todo o trabalhador que ganhe mais de um salário mínimo.

Mas isso não quer dizer que o valor real das aposentadorias está caindo. O parâmetro usado para comparação é que está crescendo. É como se alguém, olhando para o céu à noite, ao ver as nuvens em movimento, concluísse que as estrelas é que se deslocam em alta velocidade. É a mesma sensação que sente alguém que viaja em alta velocidade numa estrada, quando lhe parece que são os moirões dos aramados ou as árvores costeiras que se deslocam.

Se o índice que corrige os benefícios, o INPC, não repõe a inflação, a solução está em encontrar um outro que atenda esse requisito, podendo ser o índice de preços para a terceira idade. Se, de fato, houve perda real do valor das aposentadorias em relação a um índice de preço que seria o correto, que se façam as devidas correções.

Porque não pode ser o salário mínimo? Porque o salário mínimo vem recebendo reajustes que englobam inflação mais variação do PIB, o que não acontece com os salários de valores superiores a ele, que formam a base arrecadatória da contribuição previdenciária.

Além disso, os benefícios previdenciários apresentam um crescimento vegetativo de 3,3% (3,7% quando inclui os assistenciais) ao ano, o que os faz dobrar entre 21 e 22 anos. O agradável é dizer que é possível fazer essas

concessões. Como os estragos vão aparecer no médio e longo prazo, quando os governantes que praticaram tais atos não estão mais presentes, tudo passa por incompetência dos governos seguintes.

Parece quem pensa como eu é insensível aos problemas humanos, o que não é verdade. Mas minha condição de economista me leva a acreditar que em economia não há mágicas. Toda vez que é feita uma despesa, ela deve ter uma fonte correspondente de recursos. Se não tem, a solução é aumentar a carga tributária ou reduzir gastos em outras áreas, geralmente, investimentos, que é o item que mais depende da discricionariedade do administrador. Com falta de investimentos não há crescimento econômico e o atraso continua, com todas as conseqüências sociais dele resultantes.

Para corroborar minhas afirmativas, existe um documento denominado “Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, com origem no Ministério de Previdência Social – Secretaria de Políticas de Previdência Social, de março de 2008, que forma o Anexo IV – Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2009.

Ele faz as projeções atuariais para os próximos 20 anos, atendendo o que dispõe o Art. 4º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e pode ser assim resumido:

- a) Considera que o PIB crescerá 5% ao ano até 2011, passando a crescer com taxas menores daí em diante;
- b) Até 2011, considera os reajustes do salário mínimo como inflação mais variação do PIB;
- c) A partir de 2012 considera os reajustes do salário mínimo apenas pela inflação.
- d) A necessidade de financiamento (déficit) começa com 43 bilhões em 2008 (1,52% do PIB), indo para R\$ 42,7 bilhões em 2011 (1,12% do PIB), devendo chegar em R\$ 154,6 bilhões em 2027 (1,55% do PIB).

É importante notar que o crescimento do PIB entre 2009 e 2011 não se confirmará, devido a crise que estamos atravessando. Mesmo considerando que o salário mínimo será reajustado apenas pela inflação a partir de 2012, o déficit do RGPS cresce, porque há crescimento vegetativo do número de beneficiários.

## **Resumo do capítulo**

Entre 1967 e 1971, desconsiderando-se a assistência médica que naquele tempo era um encargo do INSS, o Regime Geral apresentava um superávit médio de 23%.

No final dos anos 1980, ainda era possível pagar os benefícios previdenciários e transferir entre 1% a 1,5% do PIB para a saúde. A receita previdenciária, que em 2008 estava em 5,6% do PIB, era de 4% a 4,5% do PIB naquela época.

Em 1991, já sem os serviços de saúde, o INSS ainda apresentava um superávit primário em torno de 1,2% do PIB. O resultado foi positivo até 1995, para depois apresentar déficits contínuos e crescentes, embora em 2008 tenha apresentado sensível redução, por ter sido esse ano atípico, tanto em termos de crescimento da arrecadação como pela redução do ritmo de crescimento da despesa.

A causa do crescimento do déficit está principalmente na clientela rural, onde os aumentos reais do salário mínimo produziram maior reflexo. O salário mínimo dobrou em termos reais entre 1994 e 2008, estando nele enquadrados a quase totalidade dos aposentados da zona rural.

Há um entendimento de que não há déficit na previdência, porque estão vinculadas à seguridade social (previdência, saúde e assistência social) diversas contribuições. O DIEESE defende essa tese, o que faz mediante demonstrações, onde estão incluídas na receita as DRUs (desvinculações de receitas orçamentárias). Quando, do resultado apurado pelo DIEESE, deduz-se o valor das DRUs e se desconsidera a CPMF, que foi extinta, desaparece o superávit.

Todas essas operações, no entanto, são meramente contábeis, pois o que interessa é o resultado do Governo Central em seu conjunto, que é composto do Tesouro Nacional, do Banco Central e do INSS. Se forem desconsideradas as DRUs, aumenta o resultado da seguridade social, mas diminui o do Tesouro Nacional, não alterando o resultado global. Há um excesso de vinculações nas receitas da União, sobrando livre apenas 17,6%, percentual esse que se eleva para 23,3% considerando as DRUs.

O Governo Federal, como devedor que é, precisa formar superávit primário para pagar os juros da dívida, pelo menos, grande parte deles. Assim não procedendo, o endividamento cresce, resultando em mais juros no futuro, o que

significa menos recursos para aplicar na seguridade ou para fazer investimentos. Ou, então, será necessário aumentar ainda mais a já tão alta carga tributária.

Quando se agrega à receita previdenciária as parcelas arrecadadas pelo SIMPLES, SIMPLES NACIONAL e REFIS, o déficit de 2008 reduz-se para 26 milhões. Dele retirando-se o déficit da clientela rural, o resultado da clientela urbana passa a ser superavitário em 9 milhões.

Isso decorreu, em parte, da atipicidade do ano de 2008. Além disso, esse resultado só é alcançado pela alta alíquota de contribuição previdenciária, acrescida da ausência de teto para a contribuição patronal e da tributação sobre o aposentado que retorna ao trabalho.

Quanto ao reajuste dos benefícios dos aposentados, não há dúvida de que eles devem ser mantidos em termos reais, nem que para isso tenha que ser adotado outro índice que não o INPC, talvez um índice para a terceira idade. Mas daí adotar a variação do salário mínimo vai uma enorme diferença, pelas seguintes razões:

- a) A consequência imediata será a cessação da política de reajustes graduais do referido mínimo, porque os trabalhadores da ativa, que sustentam a arrecadação previdenciária, não recebem essa correção em seus salários.
- b) Com isso, têm-se os benefícios crescendo a um ritmo superior ao da receita, que é baseada no total agregado da remuneração dos trabalhadores. Além disso, os beneficiários apresentam um crescimento vegetativo superior a 3% ao ano, o que farão com que seu número dobre entre 21 e 22 anos.
- c) Projeções atuariais do Ministério da Previdência indicam que o déficit crescerá, mesmo corrigindo os benefícios somente pela inflação, passando de R\$ 42,7 bilhões (1,12% do PIB) em 2011 para R\$ 154,6 bilhões (1,55% do PIB) em 2027.

## Capítulo 7

### O resultado fiscal do Governo Central

A carga tributária brasileira passou de 25,2% do PIB em 1991 para mais de 36% em 2008. Não fossem as alterações nos critérios de cálculo do PIB aplicadas retroativamente a 1995, ela estaria em 40%. Dito de outra forma, o percentual de 1991 seria menor que 25,2%, se até lá estivessem retrocedido as alterações decorrentes da mudança de critério.

Apesar dessa enorme carga tributária e da grande participação da União, veremos mais adiante que com toda essa arrecadação do Governo Central, ele consegue fazer um nível reduzido de investimentos e pagar, em média, pouco mais da metade dos juros devidos em cada exercício.

A receita do Governo Central passou de 14,6% do PIB em 1991 para 24,7% em 2008. Ao mesmo tempo, os gastos primários (sem os juros da dívida) passaram de 13,7% para 21,7% no mesmo lapso de tempo (Tabela 7.1).

O resultado primário evoluiu de 0,98% do PIB para 2,5%. O INSS passou de um superávit de 1,23% do PIB para um déficit de 1,25% no mesmo período. Uma parcela expressiva do superávit do Tesouro serviu para cobrir o déficit do INSS (Tabela 7.1).

Deve ser destacado, no entanto, que na apuração do déficit do INSS considera-se somente a receita de contribuição previdenciária. Se for considerada grande parte das receitas vinculadas à seguridade social, o déficit do INSS poderia desaparecer, mas o resultado primário (global) não se alteraria, porque a insuficiência financeira passaria para o Tesouro Nacional, conforme já tratado no Capítulo 6.

Do total de 24,7% do PIB que a União arrecadou em 2008, 4,6% ela repassou a Estados e Municípios, restando-lhe 20%, ou seja, 1/5 de tudo o que foi produzido no País no ano em causa (Tabela 7.1.1).

Tabela 7.1 - Resultado primário do Governo Central, 1991-2008 - Em % do PIB

Especificação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Receita total	14,56	15,22	17,3	18,92	16,77	16,14	16,93	18,74	19,66
Tesouro/Bacen	9,97	10,59	11,83	13,91	12,15	11,33	12,22	14,01	15,05
INSS	4,59	4,63	5,47	5,01	4,62	4,81	4,71	4,73	4,61
Despesa primária	13,71	14,24	15,88	16,5	16,17	15,95	16,67	17,96	17,77
Disc.e ajuste metod.	0,13	0,12	-0,54	0,83	-0,13	0,15	-0,57	-0,27	0,24
Supervit primário	0,98	1,1	0,88	3,25	0,47	0,34	-0,31	0,51	2,13
INSS	1,23	0,38	0,53	0,16	0	-0,08	-0,3	-0,72	-0,89
Tesouro/Bacen	-0,25	0,72	0,35	3,09	0,47	0,42	-0,01	1,23	3,02

Especificação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Receita total	19,93	20,77	21,66	20,98	21,61	22,74	23,39	23,83	24,67
Tesouro/Bacen	15,21	15,97	16,85	16,23	16,78	17,69	18,07	18,42	19,05
INSS	4,72	4,80	4,81	4,75	4,83	5,05	5,32	5,41	5,62
Despesa primária	18,15	19,10	19,51	18,67	19,07	20,28	21,24	21,60	21,72
Disc.e ajuste metod.	-0,05	0,02	0,01	(0,03)	0,16	0,14	0,06	0,06	(0,01)
Fdo. Soberano Brasil	-	-	-	-	-	-	-	-	0,49
Supervit primário	1,73	1,69	2,16	2,28	2,70	2,60	2,21	2,29	2,45
INSS	-0,86	-0,98	-1,15	-1,55	-1,65	-1,75	-1,81	-1,73	-1,25
Tesouro/Bacen	2,59	2,67	3,31	3,83	4,35	4,35	4,02	4,02	3,70

Fonte: Giabiagi, Fábio - Dezesete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007 e Secretaria do Tesouro Nacional - Resultado Fiscal do Governo Central.

Tabela 7.1.1 - Receita líquida do Governo Central, 1991-2008 - Em % do PIB

Especificação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Receita total	14,56	15,22	17,30	18,92	16,77	16,14	16,93	18,74	19,66
Transf.Estados/Mun.	2,65	2,67	2,87	2,55	2,60	2,53	2,66	2,91	3,28
Receita líquida	11,91	12,55	14,43	16,37	14,17	13,61	14,27	15,83	16,38

Especificação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Receita total	19,93	20,77	21,66	20,98	21,61	22,74	23,39	23,83	24,67
Transf.Estados/Mun.	3,42	3,53	3,80	3,54	3,48	3,91	3,92	4,07	4,58
Receita líquida	16,51	17,24	17,86	17,44	18,13	18,83	19,47	19,76	20,09

Fonte: Giabiagi, Fábio - Dezesete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007 e Secretaria do Tesouro Nacional - Resultado Fiscal do Governo Central.

As transferências para Estados e Municípios, embora tenham permanecido mais ou menos em torno de 2,6% entre 1991 e 1997, passaram a aumentar sua participação daí então, passando a representar 4,6% em 2008. Mesmo que o Governo Federal tenha criado as contribuições que não são compartilhadas, e o IPI tenha reduzido sua participação no PIB, o Imposto de Renda cresceu 77% acima da variação do PIB, ao passar de 3,39% do PIB em 1991 para 6% em 2008. Desses dois impostos é que são formados o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Também teve uma pequena participação no crescimento das transferências, a CIDE, que

começou com uma participação de 0,49% do PIB em 1992, descendo para 0,30% em 2007.

A Tabela 7.2 mostra o crescimento dos gastos primários do Governo Central entre 1991 e 2008. Observando-se os quatro grandes grupos, constata-se que o maior crescimento se verificou com o INSS, com um aumento de participação de 3,51% do PIB, mais que dobrando sua participação, que era de 3,36% no início da série. Sua participação em 2008 passou para 6,87%, destacando-se ainda que esse ano, conforme já referido, foi atípico, tanto pelo crescimento do PIB como pela redução da despesa, comportamento esse que mudou radicalmente em 2009 nos dois aspectos.

O segundo item em aumento no período foram as transferências a Estados e Municípios, que passaram de 2,65% do PIB para 4,58%, ou seja 1,93% do PIB. O grupo Outras, que apresentou um crescimento de 1,87% do PIB, tem como causa a despesa de custeio, já que os investimentos cresceram 0,3% do PIB no período.

Tabela 7.2 - Gastos primários do Governo Central (1), 1991-2008, em % do PIB

Ano	Transfer. Est/Munic.	Pessoal	INSS (2)	Outras	Despesa primária	Dep.prim s/transfer.
1991	2,65	3,80	3,36	3,90	13,71	11,10
1992	2,67	3,93	4,25	3,39	14,24	11,60
1993	2,87	4,52	4,94	3,55	15,88	13,00
1994	2,55	5,14	4,85	3,96	16,50	14,00
1995	2,60	5,13	4,62	3,82	16,17	13,55
1996	2,53	4,84	4,89	3,69	15,95	13,47
1997	2,66	4,27	5,01	4,73	16,67	14,01
1998	2,91	4,56	5,45	5,04	17,96	15,05
1999	3,28	4,47	5,50	4,52	17,77	14,49
2000	3,42	4,57	5,58	4,58	18,15	14,73
2001	3,53	4,80	5,78	4,99	19,10	15,57
2002	3,80	4,81	5,96	4,94	19,51	15,71
2003	3,54	4,46	6,30	4,37	18,67	15,13
2004	3,48	4,31	6,48	4,80	19,07	15,59
2005	3,91	4,29	6,80	5,28	20,28	16,37
2006	3,99	4,52	7,13	5,60	21,24	17,25
2007	4,07	4,48	7,13	5,92	21,60	17,53
2008	4,58	4,50	6,87	5,77	21,72	17,14
<b>1991-2008</b>	<b>1,93</b>	<b>0,70</b>	<b>3,51</b>	<b>1,87</b>	<b>8,01</b>	<b>6,04</b>

Fonte: Giambiagi, Fábio - Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil:1991 a 1997 e Secretaria do Tesouro Nacional.

O item Pessoal cresceu 0,7% do PIB no período, devendo esse crescimento, segundo Giambiagi, ao pessoal inativo, que representava apenas 0,9% do PIB

em 1991. Segundo o mesmo autor, a desagregação para esse item só foi possível a partir de 1995, quando a participação dos aposentados estava em 1,46%, que somada a dos pensionistas (0,68%), atingia 2,14% do PIB. Esses percentuais mantiveram-se e até se reduziram, ao atingirem 1,21% e 0,68%, respectivamente (Tabela 7.3).

Tabela 7.3  
Despesas com pessoal do Governo Central - Em % do PIB

Especificação	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ativos	2,63	2,52	2,25	2,31	2,22	2,39
Aposentados	1,46	1,42	1,23	1,38	1,37	1,30
Pensionistas	0,68	0,65	0,59	0,66	0,68	0,67
Apos.+pension.	2,14	2,07	1,82	2,04	2,05	1,97

Especificação	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ativos	2,48	2,50	2,32	2,32	2,31	2,43
Aposentados	1,40	1,38	1,42	1,32	1,29	1,21
Pensionistas	0,71	0,70	0,69	0,65	0,69	0,68
Apos.+pension.	2,11	2,08	2,11	1,97	1,98	1,89

Fonte: Giabiagi, Fábio - Dezesete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007

O crescimento da despesa com pessoal na ordem de 1,2% do PIB entre 1991 e 1995 teve origem nas benesses sem precedentes concedidas pela Constituição de 1988, com destaque para a instituição do regime único dos servidores e na precocidade na concessão de aposentadorias por tempo de contribuição e proporcionais, assunto esse tratado no capítulo seguinte, que trata da previdência no serviço público.

Os investimentos do Governo Central são reduzidos e declinantes em termos de participação no PIB, passando de 1,2% no período 1991-94, para 0,6% entre 2003 e 2006. No biênio 2007-2008, o percentual subiu para 0,9%. Os dados desses dois anos foram obtidos do Boletim do Tesouro Nacional, que considera o regime de caixa, além de englobar uma parcela de outras despesas de capital que não são investimentos, propriamente.

Se tomados os valores liquidados, do demonstrativo Contabilidade Governamental, que consideram a despesa de competência do exercício, a realização média do biênio referido fica em apenas 0,37% do PIB.

Na realidade o Governo Federal em cada exercício executa um orçamento paralelo constituído das despesas empenhadas e não pagas, que ficam em restos a pagar. O Boletim do Tesouro considera a despesa paga, estando nessa

condição tanto a do exercício 2008 como a de exercícios anteriores, que ficou em restos a pagar (Tabela 7.4 e Figura 7.1).

Tabela 7.4 - Investimentos do Governo Central por período governamental - Em % do PIB

Período	%
1991-94	1,2
1995-98	0,8
1999-02	0,8
2003-06	0,6
2007-08	0,9

Fonte: Entre 1991 e 2006 STN - Contabilidade Governamental  
2007 e 2008 - Res.Fiscal Governo Central (outras desp.capital)

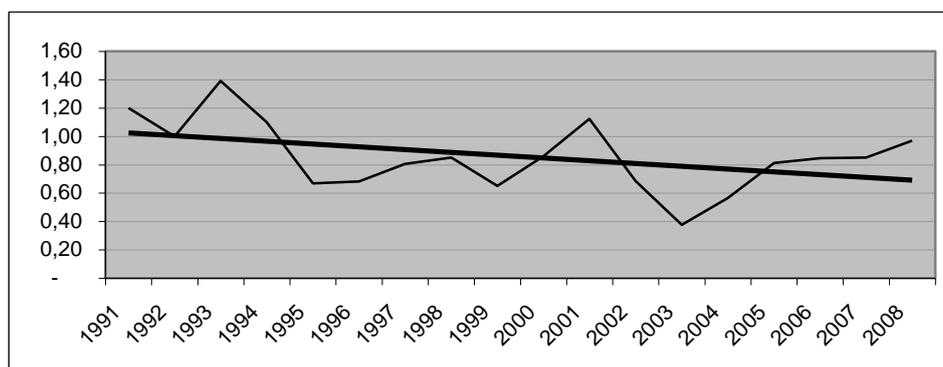


Figura 7.1 - Investimentos do Governo Central, 1991-2008 - em % do PIB  
Fonte: Entre 1991 e 2006 STN - Contabilidade Governamental  
2007 e 2008 - Resultado Fiscal do Governo Central (outras desp.capital)

Conforme já referido, apesar da alta carga tributária e de seu crescimento ao longo dos anos, o nível de investimentos é reduzido e o superávit primário (poupança para pagamento dos juros da dívida) que é formado cobriu 40% dos juros entre 1997 e 2002 e pouco mais da metade entre 2003 e 2008. Tudo isso decorre do alto comprometimento da receita com gastos primários.

Tabela 7.5 - Resultado primário, juros nominais e resultado nominal/PIB do Governo Central, 1997-2002

Períodos	Juros nominais	Resultado primário	Resultado nominal	Res.primário/juros
1997-2002	3,7%	1,3%	2,4%	39,9%
2003-2008	4,8%	2,4%	2,4%	54,2%

Fonte dos dados brutos: STN - Resultado Fiscal do Governo Central

Numa condição de crescimento da arrecadação e/ou com uma redução dos juros, a situação pode ficar mais confortável. Na ausência de qualquer uma dessas hipóteses o resultado será a redução ainda maior dos investimentos, que tem sido a variável de ajuste, por ser o item que depende mais da discricionariedade do administrador.

Embora os juros sejam conseqüência da dívida, esta tem origem nos déficits acumulados e também nos próprios juros que excedem ao valor do superávit primário. Por isso, uma política de combate ao déficit deve propugnar por um superávit primário o mais alto possível (receita primária menos despesa primária) e uma taxa de juros menor possível. No caso brasileiro, a taxa de juros é utilizada como instrumento de controle da inflação. O Banco Central a mantém no nível que entende necessário para atingir esse objetivo. Por ser a taxa real de juros maior do mundo, tudo leva a crer que ela poderia ser um pouco menor.

?????

### **Resumo do capítulo**

A carga tributária brasileira passou de 25,2% do PIB em 1991 para mais de 36% em 2008. Estaria em cerca de 40% não fossem as alterações nos critérios de cálculo do PIB.

A receita do Governo Central passou de 14,6% do PIB em 1991 para 24,7% em 2008. Deduzida a parcela dos estados e municípios, restou ao Governo Central em torno de 20% do PIB.

No mesmo período, os gastos primários passaram de 13,7% para 21,7%. O resultado primário evoluiu de 0,98% do PIB 2,5% no mesmo período. O INSS passou de um superávit de 1,23% do PIB para um déficit de 1,25% do PIB.

No mesmo período, o item que mais cresceu foi o INSS, 3,51% do PIB, seguido das transferências aos estados e municípios, com 1,93%. Esse

crescimento, apesar das contribuições não compartilhadas, deveu-se basicamente à grande expansão da arrecadação do Imposto de Renda.

O item pessoal cresceu 0,7% e as outras despesas, 1,87%. No tocante a pessoal, o grande crescimento se verificou entre 1991 e 1995, na ordem de 1,2% do PIB, tendo como causa as benesses concedidas pela Constituição de 1988. A partir de 1995, apesar de alta, a despesa com pessoal teve seu comportamento mais ou menos estável.

Os investimentos, além de baixos são declinantes, com uma leve recuperação em 2007 e 2008. Essa recuperação, no entanto, se verifica quando são incluídos os restos a pagar de exercícios anteriores.

Apesar do montante de receita à disposição da União, os investimentos são reduzidos e o resultado primário que é formado paga apenas a metade dos juros da dívida. Em outros termos, um montante de juros correspondente a 2,4% do PIB está se somando ao estoque da dívida, em média, a cada ano. A expansão dos gastos primários do Governo Central deve-se à despesa de custeio, especialmente, previdência e assistência social.

A taxa de juros praticada no Brasil, a mais alta do mundo em termos reais, obriga a formação de alto superávit primário, canalizando para essa finalidade recursos que poderiam ser destinados para aumentar os investimentos tão necessários ao desenvolvimento nacional.

**Apêndice à parte 1**  
**(Tabelas e quadros analíticos)**

Quadro analítico 1.1

Principais alterações na legislação previdenciária sobre a arrecadação, 1923-2008

MOMENTOS	SEGURADO	EMPRESAS	OBSERVAÇÕES
<b>Modelo pré 30</b>			
1923 (Dec.4.682)	3% s/folha	1% s/renda bruta	A contribuição anual das empresas não podia ser menor que a dos segurados (na prática, era 3% sobre a folha)
1926	3% s/folha	1,5% renda bruta	Idem, idem
1931 (Dec;20.465)	3 a 6%	1,5% renda bruta não inferior ao valor dos empregados	Estabelecida a contribuição tripartite.
<b>Modelo 30-45</b>			
IAPM (1933)	3%; 6,5% (1950)	3% (na prática)	Na maioria dos IAPS houve tetos.
IAPB (1934)	4 a 7%; 6% a 7% (1950)	9%; 6% (1950)	
CAPs (1935)	3 a 8%; 6% a 9% (1949)	3 a 8%; 6% a 9% (1949)	Lei 159/35. Partic.do Estado igual a soma das contribuições teto de 10 vezes o maior sal. mínimo do País (MSM)
IAPI (1936)	3 a 8%; 6% (1950)	3 a 8%; 6% (1950)	
IAPC (1940)	3 a 8%; 5% a 8% (1953)	3 a 8%; 5% a 8% (1953)	Participação do Estado igual a dos segurados
IPASE (1938)	4 a 7%		
IAPETEC (1946)	5 a 8%; 6,5% (1950)	5 a 8%; 6,5% (1950)	
1954 (Dec.35.448)	Até 8%	Até 8%	Regulamento IAPs. Participação do Estado igual a dos seguros
<b>Após Lei Orgânica da Previdência Social</b>			
1960 (Lei 3.807)	8% (Dec.lei 66/1966)	Igual a dos empregados	Teto 10 vezes MSM.
1965 (Lei 4.863)	8%	12,9% (*)	
1973 (Lei 5.890)	8,00%	15,3% (*)	Acrescenta previdência rural, 2,4%. Limita o salário de contribuição em 20 vezes o MSM. Exclui sal. mínimo como fator de correção para qualquer fim.
1975 (Lei 6.205)			
1981 (Dec.lei 1910)	8,5 a 10%	17,45% (*)	
1981 (Lei 6.950)			Fixa o teto máximo de contribuição em 20 vezes o MSM.
1986 (Lei 2.318)			Instituições financeiras mais 2,5%. Para efeito de contribuição das empresas, é extinto o teto de 20 vezes o MSM.
1987 (Lei 2.351)			Substitui o salário mínimo por piso nacional de salários
1989 (Lei 7.787 (30/06/1989))	8% a 10%	20% s/folha ; 22,5% s/instituições financeiras Empregado doméstico 12% Clubes de futebol 5% sobre a receita bruta	O teto salarial passou a ser expresso em cruzados novos, na ordem de NCz\$ 1.200,00, equivalente a 10 salários mínimos.
1991 (Lei 8212)		20% folha avulsos e autônomos Clubes futebol: contribuição s/folha salários	
1993 (Lei 8.641)		5% sobre a RB dos espetáculos futebolísticos	As demais entidades esportivas continuaram s/a folha.
1995 (Lei 9032)	8% a 11%	Permanece a vigente e acresce: 15% remuneração autônomos, avulsos e segurados empregados 15% cooperativas de trabalho	
1996 (LC 84)			Sobre as importâncias pagas a seus cooperados sobre serviços prestados a empresas
1996 (Lei 9311)	7,82% a 11%		Desc. dos valores até três salários mínimo, motivo: CPMF
1998 (EC 20)	7,65% a 11%		Pequena redução decorrente do valor da CPMF Fixa o teto máximo em R\$ 1.200,00.
1999 (EC 21)	7,65% a 11%	20% s/remuneração paga, devida ou creditada a: segurados empregados e trabalhadores avulsos; a contribuintes individuais	Revogada a Lei Complementar 84/1996
1999(Lei 9.876)		15% sobre trabalhos prestados por cooperados Adicional de 2,5% s/folha de salários e contribuintes individuais no caso de instituições financeiras.	Por intermédio de cooperativas de trabalho

Fonte: Araújo Oliveira, Jaime A. e Fleury Teixeira, Sônia M. Suplemento Histórico da Previdência Social, Lei Orgânica da P.Social e Decreto 2173/1997.

Ministério da Previdência Social - Suplemento Histórico - Benefícios.

Nota: As datas entre parênteses nos IAPs referem-se a data da criação das entidades. As primeiras alíquotas são da época da criação do Instituto.

Quadro Analítico 1.2 - Contribuições da União

MOMENTOS	DESCRIÇÃO
<p><b>Modelo pré-30</b> 1923 (Dec.4.682)  1926 1931 (Dec;20.465)</p>	<p><b>Não havia</b> propriamente. Os usuários pagavam 1% sobre os bens e serviços vendidos por algumas empresas A mesma contribuição passou para 1,5%. Institui a contribuição tripartite, que vigorará até 1966.</p>
<p><b>Modelo 30-45</b></p>	<p>A contribuição da União tinha fatos geradores variados conforme a instituição e nem sempre a repassava integralmente. Pela legislação, a contribuição da União não podia ser inferior a dos associados e empresas. .A partir de 1954, com o regulmento geral dos IAPS, a contribuição passou a ser igual para todos institutos, mantendo a condição tripartite. Na realidade, a paridade vigorou no período 1931-1966. Lei 159/1935 estabeleceu paras as CAPS contribuição igual a dos empregados tanto para a União como para as empresas. Contribuição tripartite (paritária).</p>
<p><b>Após Lei Orgânica da Previdência Social</b> <b>1960 (Lei 3.807)</b>  <b>Decreto-lei 66/1966</b>  <b>Lei 5.890/73</b> <b>Decreto 2173/97</b></p>	<p>Quantia destinada a custerar a folha de pessoal, administração geral e cobrir insuficiências, em valor igual aos segurados e às empresas. A quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração e cobertura de insuficiências. Desaparece assim a paridade. Idem, idem Posteriormente, o Decreto 2.173/97, com base nas leis 8.212/91, 9.032/95 e outras, estabelece os recursos da União nos artigos 15 a 21, sendo: dotações orçamentárias para recursos adicionais, para a cobertura de eventuais deficiências financeiras, contribuições incidentes sobre faturamento e lucro, receita de concurso de prognósticos,entre outros.</p>

Fonte: Araújo Oliveira, Jaime A. e Fleury Teixeira, Sônia M, Lei Orgânica da P.Social, Decreto 2173/1997 e Ministério da Previdência Social - Suplemento Histórico - Benefícios.

Quadro analítico 1.3

Plano de benefício dos diversos modelos previdenciários brasileiros, 1923-2008

<b>Benefícios e serviços</b>	<b>Modelo Pré 30 '(1923/26)</b>	<b>IAPM (1933/34)</b>	<b>IAPB (1934)</b>	<b>IAPI (1936/37)</b>	<b>IAPETEC (1938)</b>	<b>IPASE (1938/41)</b>	<b>IAPC (1940)</b>	<b>LOPS (1960)</b>	<b>ATUAL (2008) (*)</b>
Aposentadoria ordinária	X		X		X		X	X	X
Aposentadoria invalidez	X	X	X	X	X		X	X	X
Pensão	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Assistência médico-hospitalar	X	X	X			X	X	X	
Assistência farmacêutica	X	X	X					X	
Auxílio serviço militar	X								
Auxílio-funeral	X				X		X	X	
Pecúlio	X						X	X	
Auxílio-doença							X	X	X
Auxílio-maternidade							X	X	X
Auxílio-detenção								X	X
Salário-família								X	X
Assistência alimentar								X	
Serviço social									x
Reabilitação profissional									x

Fonte: Araújo Oliveira, Jaime A. e Fleury Teixeira, Sônia M (até 1960). Para 2008, Lei 8212/91.

Os dados referem-se aos decretos de criação dos institutos e sua reforma. No caso do IAPC (criado em 1934), sua reforma foi realizada em 1940.

(\*) Com base no Decreto 2.172/97.

Tabela Analítica 1.1 - Evolução da receita, despesas, saldo e reservas da previdência social brasileira (1923-1966)  
(Counjunto de instituições previdenciárias existentes em cada ano)

a) Em Cr\$ 1.000,00 correntes

Anos	Receita Total	Despesa Total	Aposentadorias e Pensões	Médico-Hospitalar	Outras	Saldo	Fdo. garantia (Reservas)
1923	13,6	1,7	0,4	0,8	0,5	11,9	11,9
1930	62,3	40,7	30,8	5,6	4,3	21,6	171,2
1935	225,7	79,5	56,7	10,0	12,8	146,2	495,4
1940	773,0	260,9	134,9	34,9	91,1	512,1	2.343,4
1945	2.353,4	989,7	441,5	53,1	495,1	1.363,7	6.762,6
1950	7.845,9	4.011,6	1.635,3	nd	nd	3.834,3	20.803,5
1955	23.986,8	16.464,0	7.686,5	nd	nd	7.522,8	55.663,1
1960	112.463,6	70.819,4	35.125,3	9.988,0	25.706,1	41.644,2	217.298,0
1965	1.798.660,5	1.321.612,3	551.668,3	216.454,0	553.490,0	477.048,2	1.033.772,6
1966	2.395.575,5	1.994.460,3	841.908,1	356.802,0	795.750,2	401.115,2	1.008.932,9

Fonte: Araújo Oliveira, Jaime A. e Fleury Teixeira, Sônia M.

(IM) Previdência Social 60 anos de história da Previdência no Brasil (Tabela I 'a' e 'b')

b) Em percentuais

Anos	Receita Total	Despesa Total	Aposentadorias e Pensões	Médico-Hospitalar	Outras	Saldo	Fdo. garantia (Reservas)	Reservas/ Despesa
1923	100,0	12,6	3,1	5,9	3,7	87,4	87,4	6,9
1930	100,0	65,3	49,4	9,0	6,9	34,7	274,8	4,2
1935	100,0	35,2	25,1	4,4	5,7	64,8	219,5	6,2
1940	100,0	33,8	17,5	4,5	11,8	66,2	303,2	9,0
1945	100,0	42,1	18,8	2,3	21,0	57,9	287,4	6,8
1950	100,0	51,1	20,8	-	-	48,9	265,2	5,2
1955	100,0	68,6	32,0	-	-	31,4	232,1	3,4
1960	100,0	63,0	31,2	8,9	22,9	37,0	193,2	3,1
1965	100,0	73,5	30,7	12,0	30,8	26,5	57,5	0,8
1966	100,0	83,3	35,1	14,9	33,2	16,7	42,1	0,5

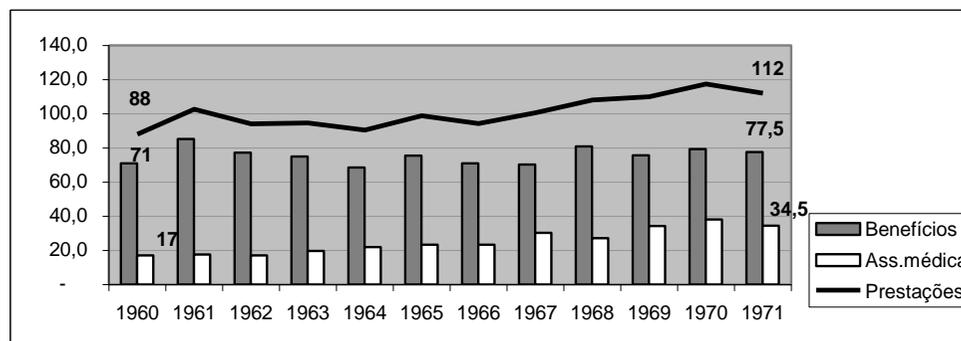
Tabela Analítica 1.2 -Receita de contribuições (\*) e despesas do regime geral da previdência, 1960-1971

Ano	Receita de Contribuições	Prestações	%	Benefícios	%	Assistência Médica	%
1960	58.453	51.422	88,0	41.484	71,0	9.938	17,0
1961	92.841	95.296	102,6	79.041	85,1	16.255	17,5
1962	161.410	152.006	94,2	124.547	77,2	27.459	17,0
1963	278.863	263.767	94,6	209.005	74,9	54.762	19,6
1964	589.182	532.789	90,4	404.021	68,6	128.768	21,9
1965	925.889	915.274	98,9	698.820	75,5	216.454	23,4
1966	1.533.577	1.444.298	94,2	1.087.496	70,9	356.802	23,3
1967	2.165.890	2.176.252	100,5	1.520.407	70,2	655.845	30,3
1968	3.174.504	3.428.462	108,0	2.568.519	80,9	859.943	27,1
1969	4.357.515	4.790.082	109,9	3.296.409	75,6	1.493.673	34,3
1970	5.790.716	6.794.988	117,3	4.592.165	79,3	2.202.823	38,0
1971	7.701.077	8.624.268	112,0	5.968.572	77,5	2.655.696	34,5
<b>1967-71 Médias</b>			<b>109,5</b>		<b>76,7</b>		<b>32,8</b>

Fonte: Araújo Oliveira, Jaime A. e Fleury Teixeira, Sônia M.

(IM) Previdência Social 60 anos de história da Previdência no Brasil (Tabela I- b)

(\*) Apenas contribuições de segurados e empregadores.



Prestações do RGPS em % da Receita de contribuição, 1960-1971

Fonte dos dados: Araújo Oliveira, Jaime e Fleury Teixeira, Sônia M.(obra cit.)

Tabela Analítica 1.3

Quantidade de benefícios mantidos, segundo grupos de espécies (Posição em dezembro de cada ano)

<b>GRUPOS DE ESPÉCIES</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>
<b>1.BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	<b>6.538.120</b>	<b>7.307.734</b>	<b>7.785.041</b>	<b>8.470.855</b>	<b>8.813.764</b>	<b>9.266.477</b>	<b>9.593.252</b>	<b>10.002.162</b>
<b>1.1 - PREVIDENCIÁRIOS</b>	<b>6.356.819</b>	<b>7.092.860</b>	<b>7.535.985</b>	<b>8.190.510</b>	<b>8.505.845</b>	<b>8.928.949</b>	<b>9.232.047</b>	<b>9.617.355</b>
Aposentadorias	3.724.543	4.217.498	4.514.045	4.895.836	5.128.875	5.404.430	5.612.224	5.802.932
Tempo de contribuição	760.016	844.522	919.558	1.038.631	1.082.462	1.209.144	1.263.204	1.324.117
Idade	1.679.759	1.916.250	2.033.135	2.149.366	2.291.492	2.388.262	2.478.160	2.553.768
Invalidez	1.284.768	1.456.726	1.561.352	1.707.839	1.754.921	1.807.024	1.870.860	1.925.047
Pensões por morte	1.794.752	1.987.252	2.129.335	2.295.636	2.465.734	2.647.852	2.809.934	2.956.190
Auxílios	700.786	757.067	758.072	873.754	802.384	763.861	694.144	737.049
Salário maternidade								
Outros	136.738	131.043	134.533	125.284	108.852	112.806	115.745	121.184
<b>1.2 - ACIDENTÁRIOS</b>	<b>181.301</b>	<b>214.874</b>	<b>249.056</b>	<b>280.345</b>	<b>307.919</b>	<b>337.528</b>	<b>361.205</b>	<b>384.807</b>
<b>2. ASSISTENCIAIS</b>	<b>1.245.779</b>	<b>1.303.636</b>	<b>1.354.782</b>	<b>1.356.081</b>	<b>1.393.904</b>	<b>1.433.735</b>	<b>1.439.581</b>	<b>1.443.843</b>
<b>TOTAL (1+2)</b>	<b>7.783.899</b>	<b>8.611.370</b>	<b>9.139.823</b>	<b>9.826.936</b>	<b>10.207.668</b>	<b>10.700.212</b>	<b>11.032.833</b>	<b>11.446.005</b>
<b>Aposentadoria por idade</b>	<b>1.679.759</b>	<b>1.916.250</b>	<b>2.033.135</b>	<b>2.149.366</b>	<b>2.291.492</b>	<b>2.388.262</b>	<b>2.478.160</b>	<b>2.553.768</b>
Urbana	267.988	313.623	361.579	421.661	469.557	533.463	593.866	650.738
Rural	1.411.771	1.602.627	1.671.556	1.727.705	1.821.935	1.854.799	1.884.294	1.903.030

<b>GRUPOS DE ESPÉCIES</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>1.BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	<b>10.143.150</b>	<b>10.675.350</b>	<b>11.021.717</b>	<b>11.206.225</b>	<b>12.265.898</b>	<b>13.684.741</b>	<b>14.350.122</b>	<b>14.829.435</b>
<b>1.1 - PREVIDENCIÁRIOS</b>	<b>9.739.530</b>	<b>10.187.710</b>	<b>10.571.617</b>	<b>10.738.061</b>	<b>11.754.250</b>	<b>13.157.540</b>	<b>13.809.718</b>	<b>14.268.898</b>
Aposentadorias	5.940.458	6.100.746	6.318.243	6.413.451	7.269.978	8.532.691	9.107.895	9.423.325
Tempo de contribuição	1.352.959	1.384.149	1.420.117	1.517.414	1.662.830	1.867.446	2.021.955	2.271.376
Idade	2.632.945	2.755.375	2.895.212	2.842.888	3.566.854	4.628.784	5.043.041	5.101.356
Invalidez	1.954.554	1.961.222	2.002.914	2.053.149	2.040.294	2.036.461	2.042.899	2.050.593
Pensões por morte	3.100.145	3.309.714	3.510.937	3.638.459	3.827.411	4.009.414	4.137.934	4.323.021
Auxílios	566.215	623.891	570.253	524.003	542.775	542.791	517.413	494.921
Salário maternidade					2.890	3.923	6.867	7.792
Outros	132.712	153.359	172.184	162.148	111.196	68.721	39.609	19.839
<b>1.2 - ACIDENTÁRIOS</b>	<b>403.620</b>	<b>487.640</b>	<b>450.100</b>	<b>468.164</b>	<b>511.648</b>	<b>527.201</b>	<b>540.404</b>	<b>560.537</b>
<b>2. ASSISTENCIAIS</b>	<b>1.439.451</b>	<b>1.447.855</b>	<b>1.452.021</b>	<b>1.429.346</b>	<b>1.443.869</b>	<b>1.437.394</b>	<b>1.403.058</b>	<b>1.347.152</b>
<b>TOTAL (1+2)</b>	<b>11.582.601</b>	<b>12.123.205</b>	<b>12.473.738</b>	<b>12.635.571</b>	<b>13.709.767</b>	<b>15.122.135</b>	<b>15.753.180</b>	<b>16.176.587</b>
<b>Aposentadoria por idade</b>	<b>2.632.945</b>	<b>2.755.375</b>	<b>2.895.212</b>	<b>2.842.888</b>	<b>3.566.854</b>	<b>4.628.784</b>	<b>5.043.041</b>	<b>5.101.356</b>
Urbana	699.200	777.655	842.873	926.850	1.018.572	1.137.158	1.225.435	1.314.161
Rural	1.933.745	1.977.720	2.052.339	1.916.038	2.548.282	3.491.626	3.817.606	3.787.195

Cont.Tabela Analítica 1.3

<b>GRUPOS DE ESPÉCIES</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>1.BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	<b>15.314.027</b>	<b>15.972.578</b>	<b>16.617.502</b>	<b>17.149.117</b>	<b>17.712.717</b>	<b>18.099.051</b>	<b>18.953.487</b>	<b>19.212.283</b>
<b>1.1 - PREVIDENCIÁRIOS</b>	<b>14.738.242</b>	<b>15.364.805</b>	<b>15.991.569</b>	<b>16.510.332</b>	<b>17.060.413</b>	<b>17.431.361</b>	<b>18.254.224</b>	<b>18.496.361</b>
Aposentadorias	9.738.959	10.216.263	10.693.986	11.094.956	11.413.959	11.618.556	11.982.475	12.009.365
Tempo de contribuição	2.542.621	2.891.046	3.126.386	3.222.555	3.275.652	3.320.582	3.405.875	3.470.664
Idade	5.144.422	5.242.976	5.439.435	5.658.406	5.876.257	6.004.949	6.224.270	6.156.779
Invalidez	2.051.916	2.082.241	2.128.165	2.213.995	2.262.050	2.293.025	2.352.330	2.381.922
Pensões por morte	4.479.599	4.640.886	4.799.365	4.953.949	5.112.273	5.231.740	5.412.042	5.459.355
Auxílios	496.136	482.552	470.401	430.570	446.048	523.974	767.472	999.103
Salário maternidade	10.780	15.712	20.225	24.583	82.608	52.163	87.912	24.682
Outros	12.768	9.392	7.592	6.274	5.525	4.928	4.323	3.856
<b>1.2 - ACIDENTÁRIOS</b>	<b>575.785</b>	<b>607.773</b>	<b>625.933</b>	<b>638.785</b>	<b>652.304</b>	<b>667.690</b>	<b>699.263</b>	<b>715.922</b>
<b>2. ASSISTENCIAIS</b>	<b>1.598.466</b>	<b>1.819.009</b>	<b>1.947.945</b>	<b>2.054.915</b>	<b>2.162.258</b>	<b>2.222.760</b>	<b>2.369.241</b>	<b>2.321.534</b>
<b>TOTAL (1+2)</b>	<b>16.912.493</b>	<b>17.791.587</b>	<b>18.565.447</b>	<b>19.204.032</b>	<b>19.874.975</b>	<b>20.321.811</b>	<b>21.322.728</b>	<b>21.533.817</b>
<b>Aposentadoria por idade</b>	<b>5.144.422</b>	<b>5.242.976</b>	<b>5.439.435</b>	<b>5.658.406</b>	<b>5.876.257</b>	<b>6.004.949</b>	<b>6.224.270</b>	<b>6.156.779</b>
Urbana	1.374.774	1.432.130	1.485.335	1.531.534	1.571.217	1.596.869	1.645.592	1.757.216
Rural	3.769.648	3.810.846	3.954.100	4.126.872	4.305.040	4.408.080	4.578.678	4.399.563

<b>GRUPOS DE ESPÉCIES</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>1.BENEFÍCIOS DO RGPS</b>	<b>20.506.649</b>	<b>21.149.560</b>	<b>21.644.885</b>	<b>22.066.263</b>	<b>22.776.205</b>
<b>1.1 - PREVIDENCIÁRIOS</b>	<b>19.749.723</b>	<b>20.393.756</b>	<b>20.912.090</b>	<b>21.297.610</b>	<b>21.972.664</b>
Aposentadorias	12.631.481	13.052.611	13.446.661	13.878.747	14.453.455
Tempo de contribuição	3.661.612	3.702.117	3.791.655	3.943.339	4.117.972
Idade	6.447.106	6.676.958	6.915.487	7.182.325	7.500.092
Invalidez	2.522.763	2.673.536	2.739.519	2.753.083	2.835.391
Pensões por morte	5.658.829	5.775.998	5.920.592	6.090.410	6.274.676
Auxílios	1.382.257	1.522.003	1.501.906	1.282.412	1.188.984
Salário maternidade	50.574	40.548	41.001	44.720	54.552
Outros	26.582	2.596	1.930	1.321	997
<b>1.2 - ACIDENTÁRIOS</b>	<b>756.926</b>	<b>755.804</b>	<b>732.795</b>	<b>768.653</b>	<b>803.541</b>
<b>2. ASSISTENCIAIS</b>	<b>2.640.322</b>	<b>2.801.778</b>	<b>2.948.505</b>	<b>3.104.020</b>	<b>3.319.420</b>
<b>TOTAL (1+2)</b>	<b>23.146.971</b>	<b>23.951.338</b>	<b>24.593.390</b>	<b>25.170.283</b>	<b>26.095.625</b>
<b>Aposentadoria por idade</b>	<b>6.447.106</b>	<b>6.676.958</b>	<b>6.915.487</b>	<b>7.182.325</b>	<b>7.500.092</b>
Urbana	1.928.311	2.029.558	2.122.548	2.234.522	2.374.689
Rural	4.518.795	4.647.400	4.792.939	4.947.803	5.125.403

Fonte: Até 2003 - Anuário da Previdência Social - Quantidade benefícios mantidos.

De 2004 a 2008: Boletins Estatísticos da Previdência Social - Benefícios emitidos.

Nota: Entre benefícios mantidos e emitidos há pequena diferença.

**Parte 2**  
**Regime Previdenciário dos Servidores**  
**Públicos**

## Capítulo 8

### A Previdência dos Servidores Públicos

Embora a desagregação da despesa com aposentados e pensionistas do Governo Federal só exista disponível a partir de 1995, quando representou 2,1% do PIB, sabe-se que em 1991 ela representava 0,9%. Isso quer dizer que o crescimento da despesa foi multiplicado por 2,33 vezes em relação ao PIB em apenas quatro anos (Tabela 7.3).

Para ter-se uma idéia da dimensão desse aumento de 1,2% do PIB (0,9% para 2,1%), basta citar que esse foi o percentual de investimentos em relação ao PIB no período 1991-94. A partir de então e até 2008, a média foi de 0,8% do PIB, o que equivale a apenas 2/3 dessa marca.

Este extraordinário crescimento teve origem nas benesses criadas pela Constituição de 1988. Sobre esse assunto, Cechin, José, ex- Ministro da Previdência, no denominado Livro Branco da Previdência Social, Volume, p.16, assim se expressa:

*“Constituição de 1988, inigualável nos direitos e garantias oferecidas ao cidadão, comprometeu o equilíbrio da contas públicas com a unificação do regime jurídico único de trabalho da União, estados, Distrito Federal e municípios. No plano federal, o regime adotado foi o da Lei 8.112, de 11 de novembro de 1990, praticamente uma “atualização” do antigo estatuto de 1952, que foi seguido por estados e municípios.”*

*Merece especial destaque, por sua implicação sobre o regime previdenciários dos servidores públicos, o disposto no art.243 da referida Lei, que determinou a transferência dos servidores celetistas para o regime estatutário, efetivando-os de forma automática.<sup>11</sup> Essa efetivação feita União e seguida pelo Distrito Federal e pela maioria dos estados e municípios, foi um dos fatores determinantes do desmesurado crescimento da despesa com pessoal dos entes públicos, após a Constituição de 1988, juntamente como os critérios extremamente generosos para a concessão da aposentadoria no serviço público.*

---

<sup>11</sup> Nota 5 do texto citado: Cerca de 80% dos servidores da União, por ocasião da edição da Lei nº 8.112/90, era contratado pelo regime da CLT.

*“Além da incorporação dos empregados públicos, o Legislador constituinte permitiu a inclusão nos regimes próprios de previdência social dos servidores contratados por prazo determinado, dos ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança, dos agentes políticos de mandato eletivo, mesmo sem vínculo efetivo com a administração, bem como dos servidores estabilizados por força do art. 19 da ADCT da Constituição Federal, isto é, daqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, até 5 de outubro de 1988, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.”*

*“ A incorporação de todo esse contingente nos regimes próprios de previdência social, assegurando proventos de aposentadoria à última remuneração em atividade, acrescida da promoção de um nível hierárquico e a garantia dos reajustes aplicáveis aos vencimentos dos ativos, representou encargos extremamente elevados, sobretudo para os estados e municípios...”*

Segundo a mesma fonte, os fatos descritos foram causa para os seguintes fatos:

a) O número de servidores inativos e pensionistas da União, em apenas três anos, entre 1991 e 1994, passou de 542 mil para 793 mil, ou seja, 46,3%.

b) Em 2000, a União, chegou a ter um servidor ativo por cada inativo. Isso se deveu às peculiaridades das regras de aposentadoria, nada tendo a ver com as mudanças demográficas em curso.

c) As aposentadorias eram em idades muito baixas, conforme demonstrado na Figuras 8.1 e 8.2, adiante referidas.

d) Havia funcionários que se aposentavam mais de uma vez e ainda voltavam a trabalhar, gerando os supersalários.

e) A despesa com inativos da União **quadruplicou** entre 1987 e 1997, período em que a despesa com pessoal dobrou. A contribuição dos servidores financiou apenas 12,5% da despesa com inativos. Para cada R\$ 1,00 que o servidor contribuiu, a União aportou com 7,00, enquanto na iniciativa privada a relação empresa/empregado era de 2 por 1. Isso era facilitado pelo tempo “fictício”, contando em dobro o tempo das licenças prêmio não gozadas.

Antes da Reforma de 1998, nos estados e municípios havia contribuição para o pagamento das pensões e outros benefícios assistenciais que, em geral,

eram repassadas aos institutos. **As aposentadorias eram custeadas pelos tesouros**, sendo tratada com parte da folha de pessoal. O sistema previdenciário antes da Reforma da Previdência de 1998 tinha as seguintes características:

a) Prodigalidade na concessão de benefícios. A disponibilidade dos recursos financeiros era utilizada pelos institutos em benefícios não previdenciários, como assistência financeira e habitacional aos servidores;

a) Corporativismos. As categorias melhores situadas eram as que obtinham melhores vantagens;

b) Destinação de grande parte dos recursos para a saúde, a despeito da existência do SUS, que garantiu a universalidade da saúde a todos os brasileiros;

c) Aplicação inadequada dos recursos, como em imóveis, usualmente de baixa liquidez e pouca rentabilidade;

d) Alta taxa de reposição, muitas vezes gerando aposentadorias de valores maiores que os dos salários da ativa.

e) Idade elevada para o ingresso no serviço público e falta de renovação dos quadros. Por falta de recursos, o servidor se aposenta e não é substituído por outro.

Outro grande problema da Constituição de 1988 foi a instituição da pensão com a integralidade da remuneração ou dos proventos, o que provocou grande prejuízo aos institutos de previdência. No caso do RS, além do aumento do fluxo mensal de gastos, gerou uma dívida com precatórios que em 31/12/2007 estava em R\$ 2,81 bilhões, devendo estar em R\$ 3 bilhões.

Tudo isso serve para mostrar que, apesar da grande corrupção existente no Brasil, não é ela a principal causa das nossas mazelas sociais. O maior problema está na irresponsabilidade fiscal e na demagogia. Eu diria que a corrupção leva os milhões, e irresponsabilidade fiscal e a demagogia levam os bilhões! Isso, no entanto, não deve enfraquecer nossa luta contra a corrupção, pois mesmo que ela levasse somente os centavos, nem assim deveríamos deixar de combatê-la até sua completa eliminação. Se não fosse por uma questão financeira, que seja por uma questão de ética.

Relativamente à precocidade das aposentadorias, a Figura 8.1 mostra a concentração das aposentadorias proporcionais dos funcionários civis do Poder Executivo Federal, posição em novembro/1998, antes da Emenda 20/1998.

Nele se verifica que 3,8% delas eram concedidas com até 40 anos, chegando a 35% com até 50 anos e cerca de 64% antes dos 60 anos de idade. A idade mínima para a aposentadoria na maioria dos países ricos é 60 anos, mesmo que expectativa de vida no momento da aposentadoria lá seja apenas dois ou três anos superior a do Brasil.

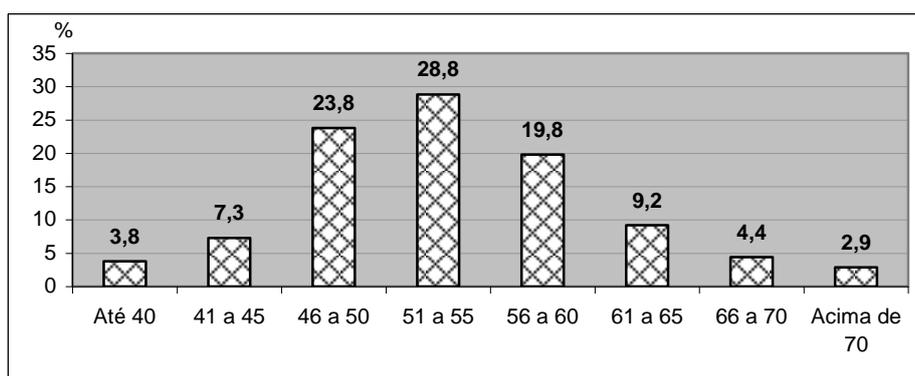


Figura 8.1 - Aposentadoria proporcional dos funcionários civis do Executivo Federal, segundo a idade média de aposentadoria - Base novembro/1998  
Fonte dos dados brutos: Boletim Estatístico de Pessoal - MPOG

A Figura 8.2 ilustra o mesmo fenômeno na mesma data, só que em relação às aposentadorias integrais, onde se observa que 1,3% delas eram concedidas para servidores com até 40 anos, 57% até 50 anos e mais de 81% até 55 anos. Isso é uma concessão que nenhum país do mundo faz, especialmente em relação às aposentadorias integrais, onde o servidor recebia como proventos valor igual ou superior ao que ganhava na ativa e com direito à paridade nos futuros reajustes.

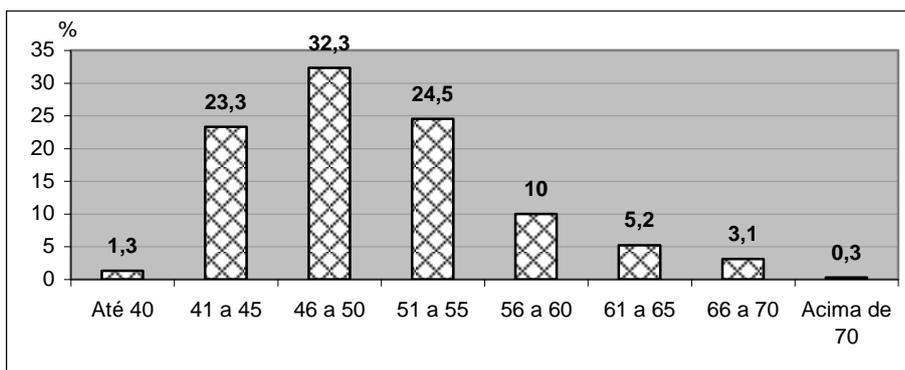


Figura 8.2 - Aposentadorias integrais dos servidores civis do Poder Executivo Federal, segundo a idade média dos aposentados - Base novembro/1998  
 Fonte dos dados brutos: Boletim Estatístico de Pessoal - MPOG

### 8.1 – O alto valor das aposentadorias

Quem olha a Tabela 8.1, com aposentadorias médias que vão de 9,6 salários mínimos para os servidores civis do Poder Executivo, até 36,6 salários mínimos no Poder Legislativo, ao lado das aposentadorias do Regime Geral, numa média de 1,7 salários mínimos, tem todas as razões do mundo para achar que aí é que está o problema previdenciário do Governo Federal. De um lado, são 22 milhões de benefícios e, de outro, são em torno de um milhão de servidores públicos, que geram déficits semelhantes.

Ocorre que os gastos com previdência dos servidores públicos, depois que passaram de 0,9% do PIB em 2001 para 2,1% (razões já analisadas) em 1995, mantiveram-se mais ou menos estáveis em torno de 2% do PIB até 2006, às vezes, até menos. Já os gastos previdenciários do RGPS passaram de 4,6% para 7,1% no mesmo período.

Na realidade, há uma grande disparidade, mas desde a Emenda 20/98 é assegurado o regime de previdência de caráter contributivo, estando a contribuição em 11%, inclusive para os inativos, para valores acima do teto do Regime Geral.

Mas essa distorção só será corrigida com a adoção do fundo de previdência complementar, porque uma vez instituído o fundo, os servidores passarão a ter o mesmo tratamento do Regime Geral, eis que ficarão limitados ao mesmo teto de contribuição.

As parcelas que excederem a esse limite formarão o fundo de previdência complementar com igual participação do Poder Público. Só o que falta é a implantação desses fundos, tanto pela União como pelos estados e municípios, nesses últimos quando for o caso.

Tabela 8.1 - Aposentadorias médias federais, 2006

Especificação	Em R\$	Em SM
Poder Executivo (exceto militares)	3.367	9,6
Militares	5.014	14,3
Poder Judiciário	11.087	31,7
Poder Legislativo (funcionários)	12.813	36,6
INSS (Benefício médio)	593	1,7
Salário mínimo	350	1,0

Fonte: Nicholson, Brian - A Previdência Injusta, p.113.

Apesar do crescimento da despesa com inativos e pensionistas ter se mantido mais ou menos estável desde 1995, este gasto representa um enorme dispêndio e com canalização de recursos para as categorias mais favorecidas do funcionalismo.

Respeitando o direito adquirido, essa mudança deve ser feita para os servidores entrantes, com a adoção do plano de previdência complementar, o que já poderia ter sido adotado a partir da Emenda 20/1998.

O resultado dessa mudança dar-se-á no longo prazo, mas urge que seja feita já, porque é muito caro para a sociedade manter em sistema de repartição benefícios com valores da dimensão citada na Tabela 8.1.

Mesmo havendo contribuição, ela será usada no pagamento dos atuais aposentados, propiciando seu valor o pagamento de apenas parte de seu valor. O problema se avoluma com o tempo, porque cada vez mais diminui o número de contribuintes em relação ao dos beneficiários. Por isso, o regime de repartição só pode e deve ser aplicado para valores até o teto do Regime Geral, como estabelece a Constituição Federal.

O fundo complementar permitirá no futuro que haja mais recursos disponíveis para investimentos, recursos esses que hoje são utilizados no pagamento de aposentadorias e pensões. Conforme se observa na Figura 8.2 o montante de investimentos foi sempre menos do que a metade dos valores despendidos com aposentadorias e pensões no período em referência.

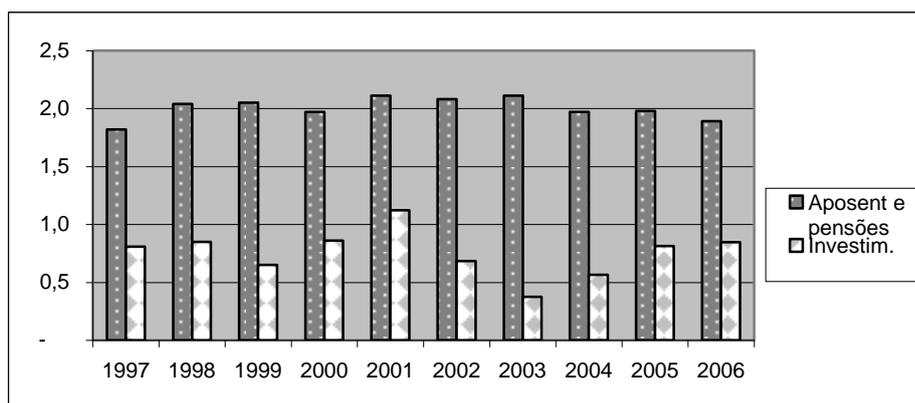


Figura 8.2 - Aposentadorias e pensões e investimentos do Gov.Central - Em % PIB  
 Fonte: STN - Resultado Fiscal do Governo Central e Giambiagi, Fábio - 17 Anos de Política Fiscal no Brasil, 1991-2007

Outro aspecto a destacar é o crescimento a maior dos gastos com inativos e pensionistas no quadro dos militares, porque eles ficaram fora das últimas reformas. A relação inativos/ativos, que é de 0,61 para os servidores civis, é de 1,67 para os militares. Isso quer dizer que, a cada R\$ 100,00 despendido com militares na ativa, há um dispêndio de R\$ 167 com militares na reserva e pensões. Eles participam com 16% da despesa com ativos e 34% com a dos inativos (Tabela 8.2).

Tabela 8.2  
 Distribuição das despesa com pessoal civil e militar da União, 2006

Especificação	Civis	Militares	Total
Inativos/ativos	0,61	1,67	0,78
Distribuição despesa com ativos	84%	16%	100%
Distribuição despesa com inativos	66%	34%	100%

Fonte: Giambiagi, Fábio - Dezesse Anos de Política Fiscal.

Tudo o que foi dito aqui se aplica também aos estados, que apresentam aposentadorias altas no setor público com militares sendo beneficiados por aposentadorias precoces, pelo menos, no RS isso ocorre.

## 8.2 – Situação previdenciária dos estados

A despesa com inativos e pensionistas dos estados em 2007 estava, em média, em 14,2% da receita corrente líquida, o mesmo percentual atingido em

2001. Como se observa na Figura 8.4, essa despesa foi crescente até 2003, declinado nos anos 2004 e 2005, retomando o crescimento em 2006 e 2007.

Isso se explica pela reforma de 2003, que mais retardou a fruição dos benefícios do que propriamente os reduziu. Inicialmente, houve um retardamento de sete anos para quem desejasse a aposentadoria integral, mas esse prazo foi reduzido pela metade com chamada reforma paralela que deu origem à Emenda nº 47 de 5 de julho de 2005, para as situações que nela se enquadraram.

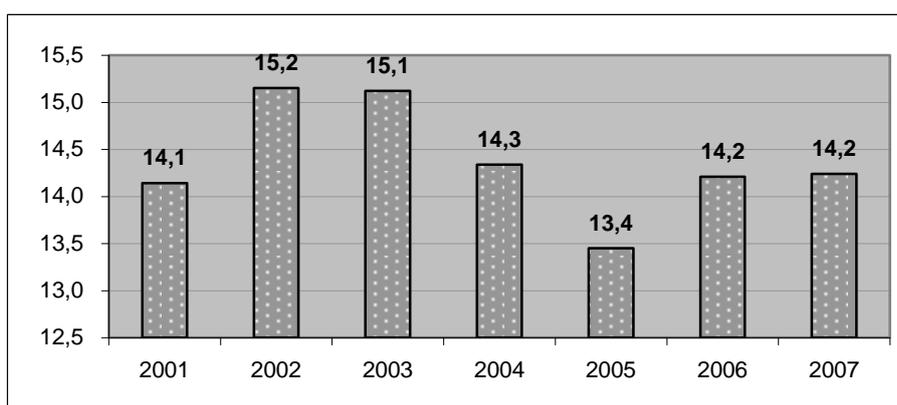


Figura 8.4 - Gastos médios dos estados com inativos e pensionistas, em % RCL

Fonte dos dados brutos: STN Balanços do Estados

Deve ser destacado que o comprometimento da RCL com previdência em 2007 é uma média, em torno da qual havendo muitas variações, para mais ou para menos.

A média nacional dos gastos com previdência era de 14,2% da RCL, em 2007. O grande campeão é o nosso Estado, o RS, com 32,3%. Os outros estados que lhe seguem estão bastante distantes, sendo Minas Gerais, com 22,8% e seis estados, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro e Santa Catarina, na casa dos 19 a 20%. Acima de média nacional, ou seja, com um percentual superior a 14,2% estão 15 estados (Tabela 8.4).

Outro aspecto que merece ser destacado é o comprometimento da RCL com encargos assumidos no passado, ou seja, previdência mais serviço da dívida. Nesse sentido, o RS continua em primeiro lugar, mesmo que no serviço se encontre em 6º lugar no contexto nacional.

Nesse conceito, o RS despense 44,4% do que arrecada em termos líquidos para pagar previdência e dívida. Se forem considerados os compromissos de

curto prazo, pode-se dizer que a metade do que o Estado do RS arrecada é usada em compromissos assumidos em exercícios anteriores.

Pela Tabela 8.4 verifica-se que seis estados despendem mais de 30% com previdência e serviço da dívida, percentual esse que pode aumentar bastante quando se agregam os compromissos de curto prazo, como restos pagar. Com gastos acima da média de 22,9% estão 15 estados.

Tabela 8.4 - Despesa com inativos e pensionistas e com o serviço de dívida dos estados brasileiros em 2007, em % da RCL (1)

Número Ordem	Estados	Inativos e Pensionistas - 1	Serviço da Dívida - 2	Total (3=1+2)
1	RS	32,3	12,1	44,4
2	AL	19,8	14,8	34,6
3	PI	17,2	16,1	33,3
4	MG	22,8	10,1	32,9
5	RJ	19,6	10,8	30,4
6	SC	19,1	11,2	30,3
7	MS	16,0	13,8	29,7
8	GO	17,7	11,3	29,0
9	SP	18,4	9,9	28,3
10	PR	18,9	9,3	28,2
11	PE	20,1	7,9	28,1
12	BA	13,8	13,5	27,2
13	PB	17,0	8,5	25,5
14	RN	20,3	5,1	25,4
15	MT	11,1	12,4	23,6
16	MA	11,0	11,6	22,6
17	CE	13,4	7,9	21,3
18	SE	14,0	6,7	20,7
19	PA	16,5	3,9	20,4
20	ES	13,4	4,7	18,1
21	AC	8,0	6,0	14,0
22	RO	4,8	8,0	12,8
23	DF	9,4	2,4	11,7
24	AM	5,3	4,5	9,8
25	TO	3,2	4,4	7,6
26	RR	0,3	4,0	4,3
27	AP	0,8	1,7	2,6
<b>Média</b>		<b>14,2</b>	<b>8,6</b>	<b>22,9</b>

Fonte dos dados brutos: STN Balanços dos Estados.

(1) - Considerado como RCL a receita correntes deduzida das perdas do Fundeb e das transferências aos municípios.

O grande problema é que os estados que ainda não têm grande comprometimento da RCL com previdência, o terão no futuro. Com o passar do tempo, os servidores vão se aposentando e cada vez mais distancia-se a diferença entre o que é arrecadado e os dispêndios com os benefícios, mesmo

que haja uma contribuição de 11%. Isso decorre do sistema de repartição, que pode ser o ideal para valores menores, mas não o é para os maiores salários.

Como as contribuições são utilizadas para o pagamento dos benefícios atuais, no futuro haverá um déficit grande e crescente, porque as contribuições não apresentam o mesmo ritmo de crescimento dos benefícios. Esse assunto está sendo tratado com mais detalhes no Capítulo 9.

E os altos gastos com aposentadorias e pensões transferem para a previdência recursos que deveria ser canalizados para outras finalidades, como educação, saúde, segurança, infra-estrutura, etc.

É isso que ocorre com a margem para investimentos, considerada como tal a parcela da RCL que sobra após os gastos com pessoal, outras despesas correntes e serviço da dívida. E margem, em 2007, vai de 28% no Estado de Espírito Santo e vai até -11% no Estado do Piauí.

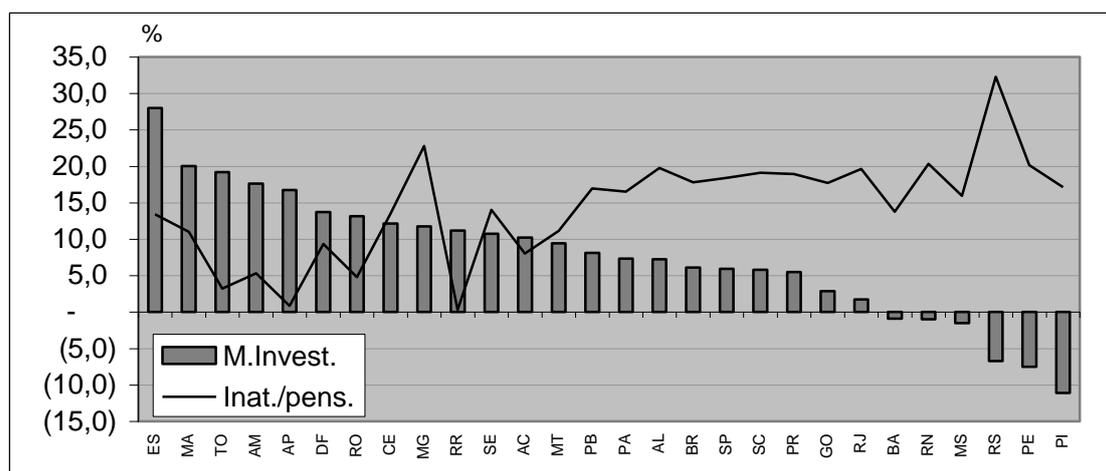


Figura 8.5 - Margem para investimentos e desp.com inativos e pensionistas dos estados, 2007  
 Fonte dos dados brutos: STN Balanços dos Estados

Seis estados, BA, RN, MS, RS, PE e PI apresentaram margens para investimentos negativas. Isso quer dizer que os investimentos realizados o foram com venda de patrimônio ou com mais endividamento.

O importante notar é que há uma relação inversa entre a margem para investimentos e a dimensão dos gastos previdenciários. Quanto maior seja o comprometimento da RCL com estes, menos sobra para investimentos. A consequência disso é omissão dos governos nas suas atribuições específicas ou o crescimento da dívida pública, com todas as consequências dele decorrente (Figura 8.5).

Tomando-se os seis principais estados em termos de arrecadação, MG, SP, SC, PR, RJ e RS, constata-se também essa relação inversa entre margem para investimentos e despesa com inativos e pensionistas. O Estado do RS é o que mais despense com previdência, sendo exatamente o Estado que tinha margem para investimentos negativa. (Figura 8.6).

Quanto ao RS, deve ser destacado que essa situação melhorou bastante em 2008, quando passou a ter uma margem para investimentos positiva. Mas isso não invalida a afirmativa acima que trata da relação inversa entre essas duas variáveis. Esse assunto será retomado no capítulo específico para o Estado do RS.

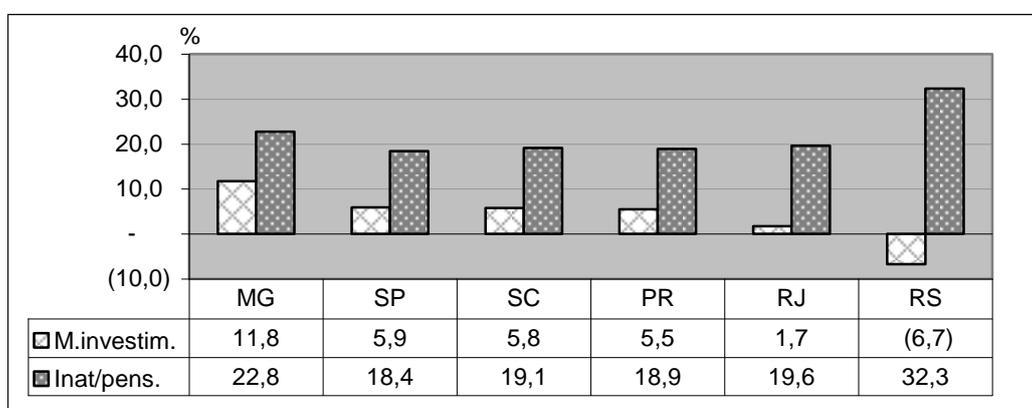


Figura 8.6 - Margem para investimentos e despesa com inativos e pensionistas em % da RCL, de seis principais estados, em 2007  
 Fonte dos dados brutos: STN Balanços dos Estados

### 8.3 – Situação após as Emendas de 1998 e 2003

As reformas feitas pelos governos Fernando Henrique e Lula, **no tocante aos atuais servidores**, mais **retardaram** o início da fruição dos benefícios do que propriamente o reduziram. Houve, na realidade, um represamento das aposentadorias, pelos seguintes motivos:

- a) A adoção da idade mínima para a aposentadoria, o pedágio, o fim da aposentadoria proporcional por tempo de contribuição e a eliminação do tempo fictício, em síntese, produziram esse efeito.
- b) A aposentadoria para quem já estava no serviço público em 2003, desde que preencha as demais condições de idade

mínima e tempo de contribuição, será **integral** e com **paridade**, para quem tiver 20 anos de serviço público e 10 anos na carreira (Art.6º da Emenda 41/2003);

- c) Ou, se preencher as condições de idade mínima e tempo de contribuição, com 5 anos no cargo e 10 anos de serviço público será aposentado pela média de 80% dos maiores salários a contar de 1994, sem paridade. Ora, a média em causa significa **praticamente a integralidade**, só não tendo a garantia de reajuste equivalente aos servidores ativos (Art. 40, § 1º, III, "a" da Constituição Federal);
- d) Os que conseguirem atender as exigências da Emenda 47/2005 (paralela) também terão a integralidade e paridade. Se não conseguirem atender as exigências, caem numa das situações das letras "b" e "c" (Quadro 8.1).

Em resumo, o valor da aposentadoria nas regras transitórias é **integral** ou próximo a isso.

Duas alterações previdenciárias que poderiam ter contribuído para a redução da despesa e para o aumento da receita resultaram praticamente inócuas. São elas a modificação na pensão integral, instituída pela Constituição de 1988, e a contribuição dos inativos, tratados a seguir.

### **8.3.1 - Pensão integral: a reversão que quase não houve**

A Constituição de 1988, entre outros absurdos, criou a pensão integral, sem levar em consideração nenhum cálculo atuarial, tampouco a disponibilidade financeira dos estados, nem o fato de que os beneficiários nunca tivessem contribuído para tal.

Com isso, além do aumento dos fluxos anuais das despesas previdenciárias, cresceu no estoque de precatórios judiciais uma importância próxima a 3 bilhões de reais, no caso do RS.

A reforma de 2003 alterou parcialmente o dispositivo constitucional que mandava pagar pensão integral, ficando da seguinte maneira:

- a) integral, até o teto do RGPS, que estava em 3.218.90, na época em que escrevi esta parte;
- b) mais 70% para as parcelas excedentes.

Não se sabe qual o percentual de servidores públicos que ganham acima de R\$ 3.218,90, mas deve ser uma parcela não superior a 15%. Portanto, os familiares de 85% dos servidores ainda são beneficiados pelo pensão integral. Nesse caso está havendo um tratamento igual ao dado pelo Regime Geral, onde todos os segurados possuem esse benefício.

### **8.3.2 Contribuição dos aposentados: quase nada**

No caso do RS, a contribuição dos aposentados foi outra medida quase inócua da reforma previdenciária de 2003, porque, ao isentar a parcela de remuneração até o citado teto do RGPS, deixou fora mais ou menos 85% da folha.

Como antes da reforma os aposentados pagavam 5,4% para a pensão, independente do valor da remuneração, a alteração em causa proporcionou um acréscimo mínimo de receita ao Estado. Mesmo que a contribuição tenha sido aumentada para 11%, reduziu-se a base de sua incidência. A única coisa “positiva” resultante foi o deslocamento da contribuição dos que ganham menos para os que ganham mais.

Deve ser destacado, no entanto, que essa contribuição, no caso dos estados, Distrito Federal e municípios seria sobre o que excedesse a 50% do valor do limite máximo do RGPS. Porém, uma ação direta de inconstitucionalidade julgou inconstitucional a expressão “cinquenta por cento” contida no texto. Não fosse isso, a arrecadação proveniente dessa receita seria bem maior.

**Quadro 8.1****Regras de aposentadoria no setor público vigentes após as Emendas 41/2003 e 47/2003 (paralela)****PERMANENTES (Emenda 41/2003)****1. Voluntária por tempo de serviço/contribuição**

35 (H) e 30 (M) anos de contribuição (\*)

60 (H) ou 55 (M) de idade (\*)

5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria

10 anos de serviço público

(\*) Professor menos 5 anos.

**Proventos:** Média dos 80% maiores salários a contar de 1994 sem paridade.**2. Voluntária por idade, com proventos proporcionais**

65 (H) e 60 (M) anos de idade

5 anos no cargo

10 anos de serviço público

Sem paridade

**3. Compulsórias:**Duas hipóteses **por invalidez**, uma com proventos integrais (média) e outra com proventos proporcionais (ambos sem paridade)**Por idade** aos 70 anos, com proventos proporcionais (sem paridade)**TRANSITÓRIAS****1. Art.2º da Emenda 41/2003 (ingressaram até 15/12/1998)**

35 (H) e 30 (M) mais pedágio de 20% de contribuição

53 (H) e 48(M) de idade

5 anos no cargo efetivo em 15/12/1998

Professor bônus de 17% (H) e 20% (M) no TC. Redutor de 5% ao ano que antecipar os 50 anos (M) e 55 anos (H) de idade.

Redutor atual: 5% ao ano que antecipar os 60 anos (H) e 55 (M).

**Observação:** Sem paridade e sem integralidade.**2. Art. 6º Emenda 41/2003**

35 (H) \* ou 30 (M)\* anos de contribuição

60 (H) \* ou 55 (M) anos de idade

5 anos no cargo

10 anos de carreira

20 anos de serviço público

Cargo efetivo em 31/12/2003.

**Proventos integrais e com paridade.**

(\*) Professor menos 5 anos.

**3. Art.3º Emenda 47/2005 (paralela)**

35 (H) ou 30 (M) anos de contribuição

60 (H) ou 55 (M) anos de idade

25 anos de serviço público

15 anos na carreira

5 anos no cargo

Cargo efetivo em 15/12/1998.

Redução de um ano de idade para cada um de contribuição após 30 e 35 anos contribuição.

Proventos integrais e com paridade.

Na prática, a soma de TC + idade = 95 anos (H) e 85 anos (M).

**Fonte:** Emendas constitucionais citadas

(\*) Em regência de classe.

## Capítulo 9

### Regimes previdenciários

Os dois principais modelos previdenciários são o de repartição simples e o de capitalização.

**Regime financeiro de repartição ou de repartição simples** é aquele em as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Poder Público (empregador), em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período. É denominado de solidariedade entre as gerações, porque os servidores atuais pagam os benefícios dos atuais aposentados, esperando que os futuros servidores lhe façam o mesmo.

**Regime financeiro de capitalização** é aquele que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pelo Poder Público, incorporando-se as reservas matemáticas, são suficientes para manter o compromisso total do regime próprio de previdência social para com os participantes, sem que seja necessária a utilização de outros recursos, caso as premissas estabelecidas para o plano previdenciário se verifiquem.

**Modelo misto** é o que está sendo usado em muitos estados e municípios. Os atuais servidores ficam no regime de repartição simples, porque não há recursos para formar o montante de reservas necessárias; Os novos servidores entram para um regime de capitalização, o que já poderia ter sido criado desde 1999.

Os governos relutam em criar o regime de capitalização para os novos servidores, porque, além de não poder contar com a contribuição descontada deles, ainda terão que entrar com a contribuição patronal.

Entretanto, necessitamos criá-lo para abrigar os novos servidores de maiores remunerações, para que um dia, quando da aposentadoria deles, sua reposição seja sem custo adicional.

Já que vamos repassar muitas dívidas às gerações futuras, o equacionamento do sistema previdenciário para os novos servidores figura com uma das principais providências a serem tomadas. Se nossos

antepassados não nos propiciaram o mesmo, não foi por omissão, mas porque antes não havia uma consciência tão marcante dessa necessidade.

### 9.1 – Equilíbrio do sistema de repartição no setor público

Num regime de repartição, o sistema estará em equilíbrio, quando as receitas de contribuição previdenciária (R) forem iguais as despesas com as aposentadorias e pensões<sup>12</sup> (D).

Então:

$$R = D \quad (1)$$

Decompondo essas duas variáveis, tem-se:

$$R = C \times N \quad (2),$$

$$D = A \times B \quad (3)$$

Onde:

C = Contribuição média do sistema;

N = Número de contribuintes do sistema.

A = Valor médio das aposentadorias e pensões

B = Número de beneficiários do sistema.

Colocando as variáveis “C” e “A” em função do valor médio dos vencimentos e demais vantagens (V), tem-se:

$$c = C/V = \text{Alíquota de contribuição previdenciária.} \quad (4)$$

$$a = A/V = \text{Razão entre o valor médio das aposentadorias e pensões e o valor dos vencimentos e demais vantagens (taxa de reposição do sistema).} \quad (5)$$

Então, tem-se:

A receita do sistema expressa pela seguinte equação:

$$R = c \cdot V \cdot N \quad (6)$$

Isso quer dizer que a receita do sistema é igual a alíquota previdenciária multiplicada pelo valor médio dos vencimentos e demais vantagens e pelo número de contribuintes do sistema.

---

<sup>12</sup> Desenvolvido com base no disposto no livro Reforma da Previdência, de Fábio Giambiagi.

Temos ainda a despesa do sistema expressa pela equação seguinte:

$$D = a \cdot V \cdot B \quad (7)$$

Isso significa que a despesa do sistema é composta pela taxa de reposição vezes o valor médio dos vencimentos e demais vantagens e pelo número de beneficiários.

Igualando-se as equações da receita (6) e da despesa (7), tem-se a equação do equilíbrio geral do sistema (8), assim:

$$cVN = aVB \quad (8)$$

Eliminando-se V, que consta dos dois lados da equação, tem-se:

$$cN = aB \quad (9),$$

Donde se pode isolar “c” para calcular a alíquota previdenciária que mantém o sistema em equilíbrio, assim:

$$c = a \cdot B / N \quad (10);$$

e

Isolar “a” para determinar a taxa reposição necessária (razão entre aposentadorias médias e vencimentos médios), mantidos constantes as demais variáveis:

$$a = c \cdot N / B \quad (11)$$

## 9.2 – O difícil equilíbrio financeiro e atuarial

A dificuldade para o equilíbrio financeiro e atuarial decorre do aumento maior dos beneficiários do sistema do que o dos contribuintes, porque a reposição física de pessoal<sup>13</sup> passa a ser 1/1, para evitar a aumento da folha.

---

<sup>13</sup> Há diferença entre reposição física, que é a admissão de um novo servidor para substituir o que se aposenta, e a taxa de reposição, que é a relação entre o valor da aposentadoria e o da remuneração.

Com a taxa de reposição (razão entre o valor médio das aposentadorias e o valor médio dos vencimentos totais) igual a 1, o equilíbrio do sistema só é possível no início de sua implantação.

Com o passar do tempo, os beneficiários vão aumentando e, para manter o equilíbrio, a taxa de contribuição necessária torna-se cada vez maior. Numa situação como a atual do Estado do RS, em que o número de beneficiários é mais ou menos igual ao de contribuintes, a taxa de contribuição que manteria o equilíbrio seria 100% (Tabela 9.1), o que significaria 33,3% para o servidor e 66% para o Poder Público. Isso seria inviável financeiramente para o servidor e muito dispendioso para o Estado, além de estar em desacordo com a legislação.

Tabela 9.1  
Contribuição necessária num regime de repartição  
com o número fixo de contribuintes

Contribuição Necessária	Taxa de reposição	Contri- buintes	Benefi- ciários
c	a	N	B
10,0%	1,00	100	10
20,0%	1,00	100	20
50,0%	1,00	100	50
75,0%	1,00	100	75
100,0%	1,00	100	100

Esta é uma situação que já ocorre no RS e, com o passar do tempo, ocorrerá com todos os demais entes públicos brasileiros, que não tenham criado plano especial para isso, especialmente o plano complementar. Os valores da Tabela 9.1 foram calculados com base na fórmula 10 do item anterior.

O artigo 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda 41/2003, diz que é assegurado aos servidores o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante a contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observados os **critérios de equilíbrio financeiro e atuarial**.

Já o artigo 2º da Lei 9.717/1998 (com a alteração dada pela Lei 10.887/2004) estabelece que a contribuição do Poder Público não pode ser inferior a do servidor e nem mais que o dobro. E estabelece no artigo 3º que a contribuição dos servidores dos demais entes federados não será inferior à

estabelecida pela União para seus servidores, que é fixada em 11% pela Lei nº 10.887/2004, em seu artigo 4º. Com isso, depreende-se que a contribuição dos servidores dos estados, Distrito Federal e municípios para o regime de previdência dos servidores, por disposição de lei federal, é 11%, podendo o Poder Público contribuir com até 22%.

Como no § 1ª estabelece que o Poder Público é responsável pelas eventuais insuficiências do regime próprio decorrente de benefícios previdenciários, o limite de 22% perderia o sentido.

Perderia, no condicional, em vez de perde, é porque uma disposição legal não existiria só por existir, sem nenhum efeito. E como não dá para cumpri-la no presente, deve ser buscado seu cumprimento no futuro. Esse é o único raciocínio que pode ser feito.

Tomemos novamente a equação 10 do item anterior:

$$c = a.B/N$$

Onde:

'c = Contribuição previdenciária

' a = relação entre o valor médio das aposentadorias e pensões e o dos salários (taxa de reposição);

B= Número de beneficiários do sistema (aposentados e pensionistas)

N = Número de contribuintes do sistema (os servidores da ativa).

Analisando-se essa equação, logo conclui-se quão difícil é estabelecer o equilíbrio financeiro atuarial tendo como universo os servidores que ingressaram até 2003, pelas seguintes razões:

- a) A taxa de reposição é próxima a 1 (um), porque os servidores dessa condição, na sua maioria, mantém a integralidade dos salários e ainda para muitos é mantida a paridade. Para muitos casos o valor da aposentadoria é calculada pela média corrigida das remunerações de 1994 para cá, excluindo-se as 20% menores. No curto e médio prazo essa média é semelhante ao valor integral da remuneração.
- b) A alíquota de contribuição, além de alta, é fixada por lei federal;
- c) O número de beneficiários continua a crescer

- d) O número de contribuintes que seria o fator positivo para o equilíbrio não pode ser aumentado na dimensão suficiente, porque o poder público não suportaria o crescimento da folha de pagamentos.

Na realidade não são as inativações propriamente que provocam aumento de despesa no serviço público, mas a reposição física do servidor que se aposenta. A aposentadoria em si até diminui algumas despesas, como o terço de férias, vale alimentação, vale transportes. Além disso, as vantagens temporais cessam.

Ocorre que não há como não repor o servidor que se aposenta além de um certo limite, sob pena de gerar o colapso do serviço público. Agora, da dimensão dessa substituição depende o ajuste da folha de pagamentos.

Deve-se buscar os mesmos resultados, procurando-se repor o mínimo possível os servidores que se aposentam. Por isso, a contenção do crescimento da folha como um todo é uma função direta da produtividade. Somente como o aumento da **produtividade** pode conter o crescimento do número físico dos servidores.

O equilíbrio financeiro só pode ser buscado num universo constituído com os servidores que ingressaram no serviço público após 2003 e, mesmo assim, ele não será fácil pelas razões referidas acima. No entanto, a taxa de conversão para esses servidores será a média de todo o período contributivo, o ajudará o equilíbrio ou, pelos menos, reduzirá o déficit.

Além disso, o ritmo de crescimento do número de beneficiários pode ser contido com o aumento da idade para a aposentadoria, que também tem seu limite. O tratamento dado à mulher e ao professor precisa ser revisto.

Além disso, deve ser criado o **fundo de previdência complementar** com as parcelas que excederem as do limite do RGPS. No futuro as aposentadorias maiores serão pagas pelo fundo e não mais pelo Poder Público.

Alguém poderá dizer que não há problema em deixar no regime de repartição os salários maiores, porque a contribuição é proporcional. Com isso, a dificuldade do Poder Público para suportar no futuro essas aposentadorias será a mesma que decorre dos valores menores.

Ocorre que não havendo a formação de reservas financeiras, porque as contribuições são utilizadas no pagamento dos atuais beneficiários, restará no

longo prazo altos benefícios sem que haja os recursos financeiros necessários a seu pagamento.

### 9.3 – Regime de capitalização no serviço público

O regime de capitalização para os servidores públicos é tratado no art.40 e seus §§ 1º, 3º, 14º, 15º e 16º, da Constituição Federal.

A União, estados, o Distrito Federal e os municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar para as aposentadorias e pensões concedidas com base no art. 40, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de que trata o art. 201 da Constituição Federal.

No § 14º ficou estabelecido que os benefícios oferecidos pelos planos de previdência complementar serão somente na modalidade de **contribuição definida**. Uma modalidade é de contribuição definida, quando o benefício a ser recebido no futuro será diretamente proporcional ao que foi acumulado e capitalizado ao longo do tempo.

Ao contrário é o **benefício definido** em que o participante contribuiu de acordo com o que receber. Ou seja, a contribuição será o reflexo de quanto ele quer receber no futuro. Diante disso, fica claro que essa contribuição será variável ao longo do tempo em função da taxa de juros e do comportamento atuarial do plano.

Para o cálculo dos proventos de aposentadoria por ocasião de sua concessão serão consideradas as remunerações utilizadas para o cálculo das contribuições, sendo essas remunerações atualizadas, na forma da lei (§§ 3º e 17º do mesmo artigo).

O § 20 veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os titulares efetivos de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, excetuando-se os militares.

Consoante o que diz o § 16º, somente com prévia autorização do servidor que ingressou a partir a instituição do regime de previdência complementar, pode ser aplicado a ele esse regime.

Por isso é que cada dia passa mais tempo para que seja estabelecida esta data de corte para o começo do novo regime. Mesmo que represente um custo

adicional ao ente público que instituir o plano complementar, trata-se de uma necessidade para as gerações futuras. Logicamente que os frutos dessa mudança passarão a ser colhidos após três décadas ao mais.

Enquanto no regime de repartição, a contribuição do Poder Público pode ser o dobro da do servidor (22% para 11%), no regime de capitalização, a contribuição normal do patrocinador não pode exceder ao do participante. Na prática ser 1 por 1. (Lei Complementar 108, de 29/05/2001, art.6º, § 1º)

### **9.3.1- Duas simulações financeiras**

No regime de capitalização, o montante formado e a prestação dele decorrente (benefício do aposentado) será uma função da importância recolhida, da taxa de juros, do tempo de contribuição e da expectativa de sobrevivência no momento da aposentadoria.

É lógico que quem contribui por mais tempo formará um montante maior. Da mesma forma, quem se aposenta mais tarde receberá uma importância maior, porque o montante formado será dividido por um quociente menor.

Nas duas simulações que seguirão foi tomado como hipótese dois servidores, um do sexo masculino e outro do sexo feminino, todos recebendo trênsios, adicionais de tempo de serviço e quatro promoções, estas de 5% cada uma, conforme Tabelas 9.2 e 9.21.

Para o homem foi considerado a aposentadoria aos 60 anos, com 35 anos de contribuição e para a mulher, 55 anos de idade e 30 anos de contribuição. A taxa de juros considerada foi de 3% ao ano, tendo sido feitas simulações para 4%. A alíquota de contribuição considerada foi de 10% para ambos (empregado e Poder Público). Embora os planos estejam propondo uma contribuição menor, de 7,5%, adotei 10%, por entender que inferior a esse patamar é muito baixo, principalmente para os casos beneficiados com aposentadorias mais precoces, como é o caso do professor e da mulher.

Como o regime de capitalização só será aplicado para os casos que excedam ao teto do regime geral, os salários considerados nas Tabelas 9.2 e 9.2.1 devem ser entendidos como as parcelas que atendem a essa condição, já que os valores até esse limite continuarão sendo tratados como repartição simples.

Sinteticamente, o tratamento a ser dado para as remunerações que excedam ao teto do Regime Geral será a seguinte:

Remuneração = Salário base acrescido de todas as vantagens

Teto do Regime Geral = Repartição simples

Remuneração – Teto do Regime Geral = Plano complementar (capitalização).

#### **a) Servidor público (homem)**

Parcela excedente teto do RGPS, com uma alíquota de contribuição de 20% (10% para o patrocinador e 10% para o participante) aplicada a uma taxa real de juros de 3% ao ano, durante 35 anos e aposentadoria aos 60 anos, permitirá formar uma prestação de 63,5% do último salário, podendo ir para 83,4%, se a taxa de juros for 4% (Tabela 9.2).

Esse valor, no entanto, aumentará se a contribuição começar antes dos 26 anos considerados ou se aposentadoria for retardada, caso em que o efeito é duplo: mais tempo de contribuição e menos tempo provável de recebimento do benefício, em função da redução da expectativa de vida.

O cálculo que se chegou a esse resultado parte de um salário em relativo de 100 mensais, que forma um salário anual de 1.300, sendo acrescido dos avanços trienais de 3% e dos adicionais de 15% aos quinze anos e de 10% aos 25 anos, mais as promoções referidas, de 5%, cada uma. Sobre esse montante de remuneração é aplicada a alíquota previdenciária, cujo produto é somado ao saldo acumulado do ano anterior acrescido da taxa de juros.

Por fim é formado um montante no momento da aposentadoria sobre o qual é calculada a prestação, com base na fórmula do valor atual da Matemática Financeira, considerando a mesma taxa de juros e como tempo o decorrente da expectativa de vida no momento da aposentadoria.

#### **b) Servidora pública (mulher)**

Os mesmos critérios de cálculo sendo aplicados a uma servidora do sexo feminino permitem a formação de uma aposentadoria complementar de 39,4% do valor da última remuneração, podendo ir a 51,6%, se a taxa de juros for 4% ao ano. A diferença está no tempo de contribuição, 30 anos e a idade no momento da aposentadoria, 55 anos (Tabela 9.2.1).

Os percentuais de 39,4% ou de 51,6%, no caso da taxa de juros de 4%, são reduzidos. Mas uma mulher, ao se aposentar com 30 anos de trabalho e aos

55 anos de idade, terá pela frente estatisticamente 26 anos de sobrevida. Com uma contribuição dual de 20% ela terá formado uma aposentadoria exata de 23%, da média salarial, que podemos assim demonstrar:

Contribuição efetiva em anos:  $30 \text{ anos} \times 20\% = 6 \text{ anos de efetiva contribuição.}$

Aposentadoria exata =  $6 \text{ anos} / 26 = 23\%$

Não devemos esquecer que tempo das aposentadorias subsidiadas está ficando cada vez mais distante. Se alguém quiser formar uma valor significativa para desfrutar uma boa aposentadoria terá que contribuir pro muito mais tempo do que se contribuiu até então. A expectativa de sobrevida está cada vez aumentando mais e, por isso, o montante de poupança formado terá que crescer para que os benefícios sejam maiores.

Tabela 9.2 - Servidor público  
 Servidor público que trabalhou sempre no mesmo cargo, tendo recebido  
 10 triênios a 3% e depois mais 10%. Obteve  
 também quatro promoções de 5% cada uma

<b>HOMEM</b>	Contribuição total	(10% x 2)	20,0%	
	Taxa de juros líquida		3%	
	Aposentadoria		60 anos	TC: 35 anos
	Sobrevida (IBGE)		19 anos	

IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	260,00		263,90
27	2	100,00	1.300,00	260,00		539,62
28	3	100,00	1.300,00	260,00		823,61
29	4	103,00	1.339,00	267,80		1.124,15
30	5	103,00	1.339,00	267,80		1.433,71
31	6	108,15	1.405,95	281,19		1.766,34
32	7	111,30	1.446,90	289,38		2.117,39
33	8	111,30	1.446,90	289,38		2.478,98
34	9	111,30	1.446,90	289,38		2.851,41
35	10	114,45	1.487,85	297,57		3.243,45
36	11	119,90	1.558,70	311,74		3.661,84
37	12	119,90	1.558,70	311,74		4.092,79
38	13	123,20	1.601,60	320,32		4.545,50
39	14	123,20	1.601,60	320,32		5.011,80
40	15	123,20	1.601,60	320,32		5.492,08
41	16	149,50	1.943,50	388,70		6.057,21
42	17	149,50	1.943,50	388,70		6.639,28
43	18	149,50	1.943,50	388,70		7.238,82
44	19	152,95	1.988,35	397,67		7.865,59
45	20	152,95	1.988,35	397,67		8.511,16
46	21	159,60	2.074,80	414,96		9.193,90
47	22	163,20	2.121,60	424,32		9.906,77
48	23	163,20	2.121,60	424,32		10.641,02
49	24	163,20	2.121,60	424,32		11.397,30
50	25	166,80	2.168,40	433,68		12.185,91
51	26	178,80	2.324,40	464,88		13.030,31
52	27	178,80	2.324,40	464,88		13.900,05
53	28	182,40	2.371,20	474,24		14.805,52
54	29	182,40	2.371,20	474,24		15.738,15
55	30	182,40	2.371,20	474,24		16.698,76
56	31	186,00	2.418,00	483,60		17.697,83
57	32	186,00	2.418,00	483,60		18.726,87
58	33	186,00	2.418,00	483,60		19.786,79
59	34	186,00	2.418,00	483,60		20.878,50
60	35	186,00	2.418,00	483,60		22.002,96
61	1				1.536,11	21.126,94
62	2				1.536,11	20.224,64
63	3				1.536,11	19.295,26
64	4				1.536,11	18.338,01
65	5				1.536,11	17.352,04
66	6				1.536,11	16.336,48
67	7				1.536,11	15.290,47
68	8				1.536,11	14.213,07
69	9				1.536,11	13.103,35
70	10				1.536,11	11.960,34
71	11				1.536,11	10.783,03
72	12				1.536,11	9.570,41
73	13				1.536,11	8.321,41
74	14				1.536,11	7.034,94
75	15				1.536,11	5.709,88
76	16				1.536,11	4.345,06
77	17				1.536,11	2.939,30
78	18				1.536,11	1.491,37
79	19				1.536,11	(0,00)

1. Valor atual da prestação anual (19 anos)	1.536,11
2. Última remuneração (parcela excente do teto do RGPS)	2.418,00
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano	63,5%
Relação 1/2 com taxa de 4% ao ano	83,4%

**Nota** Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial e a comissão da administradora.

Tabela 9.2.1 - Servidora pública  
 Servidora pública que trabalhou sempre no mesmo cargo, tendo recebido  
 10 trêns a 3% e adicional de 15% e depois mais 10%. Obteve  
 também quatro promoções de 5% cada uma

<b>MULHER</b>	Contribuição total	(10% x 2)	20,00%	
	Taxa de juros líquida		3%	
	Aposentadoria		55 anos	TC: 30 anos
	Sobrevida (IBGE)		26 anos	

IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	260,00		263,90
27	2	100,00	1.300,00	260,00		539,62
28	3	100,00	1.300,00	260,00		823,61
29	4	103,00	1.339,00	267,80		1.124,15
30	5	103,00	1.339,00	267,80		1.433,71
31	6	108,15	1.405,95	281,19		1.766,34
32	7	111,30	1.446,90	289,38		2.117,39
33	8	111,30	1.446,90	289,38		2.478,98
34	9	111,30	1.446,90	289,38		2.851,41
35	10	114,45	1.487,85	297,57		3.243,45
36	11	119,90	1.558,70	311,74		3.661,84
37	12	119,90	1.558,70	311,74		4.092,79
38	13	123,20	1.601,60	320,32		4.545,50
39	14	123,20	1.601,60	320,32		5.011,80
40	15	123,20	1.601,60	320,32		5.492,08
41	16	149,50	1.943,50	388,70		6.057,21
42	17	149,50	1.943,50	388,70		6.639,28
43	18	149,50	1.943,50	388,70		7.238,82
44	19	152,95	1.988,35	397,67		7.865,59
45	20	152,95	1.988,35	397,67		8.511,16
46	21	159,60	2.074,80	414,96		9.193,90
47	22	163,20	2.121,60	424,32		9.906,77
48	23	163,20	2.121,60	424,32		10.641,02
49	24	163,20	2.121,60	424,32		11.397,30
50	25	166,80	2.168,40	433,68		12.185,91
51	26	178,80	2.324,40	464,88		13.030,31
52	27	178,80	2.324,40	464,88		13.900,05
53	28	182,40	2.371,20	474,24		14.805,52
54	29	182,40	2.371,20	474,24		15.738,15
55	30	182,40	2.371,20	474,24		16.698,76
56	1				934,10	16.265,62
57	2				934,10	15.819,49
58	3				934,10	15.359,98
59	4				934,10	14.886,68
60	5				934,10	14.399,18
61	6				934,10	13.897,05
62	7				934,10	13.379,86
63	8				934,10	12.847,16
64	9				934,10	12.298,47
65	10				934,10	11.733,33
66	11				934,10	11.151,23
67	12				934,10	10.551,66
68	13				934,10	9.934,11
69	14				934,10	9.298,04
70	15				934,10	8.642,88
71	16				934,10	7.968,06
72	17				934,10	7.273,00
73	18				934,10	6.557,10
74	19				934,10	5.819,71
75	20				934,10	5.060,20
76	21				934,10	4.277,90
77	22				934,10	3.472,14
78	23				934,10	2.642,21
79	24				934,10	1.787,37
80	25				934,10	906,89
81	26				934,10	0,00

1. Valor atual da prestação anual (26 anos)	934,10
2. Última remuneração (parcela excente do teto do RGPS)	2.371,20
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano	39,4%
Relação 1/2 com taxa de 4% ao ano	51,6%

#### **9.4 – Modelo misto**

No modelo teórico, as reformas previdenciárias são classificadas em dois grupos: **paramétricas e não-paramétricas**. Nas primeiras, não há mudança de regime, mas apenas a de certos parâmetros que dizem respeito à contribuição e ao pagamento dos benefícios..

Seguindo esse paradigma, as últimas reformas, no serviço público, instituíram a idade mínima para a aposentadoria por contribuição. Já no setor privado, a reforma de 1998 abriu caminho para a instituição do fator previdenciário, um substituto para a idade mínima.

O salário benefício passou a ser calculado pela média de 1994 para cá e os reajustes passaram ser com base em variação de índice preço, embora no serviço público tenham sido mantidos casos de integralidade e paridade para os servidores que ingressaram antes de 2003. A pensão por morte, que passou a ser integral pela Constituição de 1988, conservou essa condição somente até o teto do regime geral..

Foi mantido o regime de repartição, porque não há recursos para migrar para o regime de capitalização, caso em que teríamos uma reforma não-paramétrica. Essa ausência de recursos não é só no Regime Geral, mas no regime dos servidores públicos de todos os entes federados, salvo alguma exceção.

A reforma de 2003 manteve o regime de repartição, permitindo no caso dos entrantes, a possibilidade de criação de plano complementar, sob forma de capitalização, caso em que poderia deixar sob repartição somente os ganhos até o valor do teto do Regime Geral.

No plano complementar, a contribuição do Estado será na razão 1 por 1, enquanto no regime de repartição a contribuição é 2 por 1, portanto, 22%, e, ainda, permanecendo a obrigação de cobrir as possíveis deficiências financeiras.

É importante que, até certo valor, no caso o teto do Regime Geral, todos tenham cobertura do Estado. Daí em diante não cabe mais a tutela do Estado, que deve reservar seus recursos para atender os que mais precisam. Isso não quer dizer que o Estado não deva exercer vigilância no sentido de zelar para que os recursos dos fundos de aposentadoria e pensões tenham a melhor

aplicação possível, por meio de instrumentos de controle adequados. A diretoria desses fundos deve caber aos próprios funcionários e os membros que couberem ao Estado devem ser técnicos e não políticos.

O modelo misto é o que é deve ser seguido pela União, DF, estados e municípios brasileiros. O caso do Estado do RS será tratado no próximo capítulo.

## **9.5 – Fundos de previdência no Brasil e no mundo**

Desenvolver

## Capítulo 10

### Situação previdenciária do Estado do RS

Pela Tabela 10.1, verifica-se que a relação entre a despesa com inativos e pensionistas e a com ativos passou de 36,5% em 1970 para 110,2% em 2008. Nela se vê também que essa relação reduziu-se um pouco entre 1970 e 1980, quando atingiu 32,3%.

Para entender essa redução deve ser lida também a Tabela 10.2. Nela verifica-se que na década em causa houve grande crescimento da despesa com inativos e pensionistas (7,3%), mas a despesa com ativos cresceu mais ainda (8,7%). A partir de então o crescimento da despesa com inativos e pensionistas sempre foi maior.

Tabela 10.1  
Despesa com pessoal do Estado do RS, 1970-2008  
(evolução de 10 em 10 anos)  
Valor em R\$ 1.000,00 pelo IGP-DI de 2008

ANOS	ATIVOS	INATIVOS +	TOTAL	INATIVOS/
	A	PENSIONISTAS	C	ATIVOS
		B		D=B/A
1970	2.158.861	788.951	2.947.812	36,5%
1980	4.954.041	1.598.303	6.552.344	32,3%
1990	6.276.435	3.371.553	9.647.989	53,7%
2000	5.674.872	4.835.135	10.510.008	85,2%
2008	5.233.912	5.767.405	11.001.317	110,2%

Fonte: Tabela Analítica 10.1

Até 2000 - Despesas da Administração Direta. Após inclui autarquias e fundações.  
Com rateio proporcional das demais despesas entre ativos e inativos,

Na realidade, entre a despesa com ativos e inativos há um “tradeoff”. Em economia, quando estamos dentro de uma situação de escolha conflitante, temos um “tradeoff”. Por exemplo, em determinadas circunstâncias, a redução da taxa de desemprego só pode ser obtida com o aumento da taxa de inflação, existindo, portanto, um “tradeoff” entre inflação e desemprego.

Sempre quando precisamos tomar uma decisão devemos ter em mente que nada é de graça. Por isso, para conseguirmos algo que queremos, geralmente precisamos abrir mão de outra coisa de que gostamos. A tomada de decisão exige escolher um objeto em detrimento de outro.

Ao longo do tempo, em função do crescimento das despesas com previdência, não restou outra alternativa aos governos do que reduzir a despesa com o servidores ativos. Uma prova disso é que entre 1991 e 2007, o números de servidores ativos da Administração Direta autarquias e fundações reduziu-se em 9.232, ou 5%, ao passar de 184.554 para 175.322

Tabela 10.2

Evolução relativa sintética da despesa com pessoal do Estado do RS, 1970-2008

Dados originais atualizados pelo IGP-DI medio anual

ANOS	ATIVOS A	INATIVOS + PENSIONISTAS B	TOTAL C	TAXAS CRESCIMENTO	
				ATIVOS D	INATIVOS E
1970	100,0	100,0	100,0		
1980	229,5	202,6	222,3	8,7%	7,3%
1990	290,7	427,3	327,3	2,4%	7,7%
2000	262,9	612,9	356,5	-1,0%	3,7%
2008	242,4	731,0	373,2	-0,8%	1,8%
<b>Taxas</b>					
<b>1970-00</b>	<b>3,3%</b>	<b>6,2%</b>	<b>4,3%</b>	-	-
<b>2000-08</b>	<b>-1,0%</b>	<b>2,2%</b>	<b>0,6%</b>	-	-

Fonte dos dados: Tabela Analítica 10.1

Entre 1970 e 2000, a despesa com inativos cresceu a uma taxa real de 6,2% ao. No mesmo período, a taxa dos ativos cresceu a metade, 3,3%. Após 2000, em virtude do retardamento das aposentadorias provocado pelas reformas, a taxa de crescimento dos inativos baixou para 2,2%. Nesse mesmo período, a taxa de crescimentos dos ativos foi negativa, na ordem de 1%.

Esse mesmo fenômeno é demonstrado na Figura 10.1, onde se constata que a despesa com servidores ativos, somente no período 1994-2008, decresceu de 3,2% para 2,7% do PIB. No mesmo período, a despesa com inativos e pensionistas passou de 2% para 3% do PIB.

Em termos relativos, os ativos decresceram 16% e os inativos e pensionistas cresceram 50%. A despesa de pessoal com um todo cresceu próximo a 10% no mesmo período.

O evidente é que o modelo de previdência com as regras paramétricas existentes até 2003, com algumas mantendo-se ainda, vem em prejuízo do próprio servidor e, em consequência, da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, que é, em última análise, quem paga a conta.

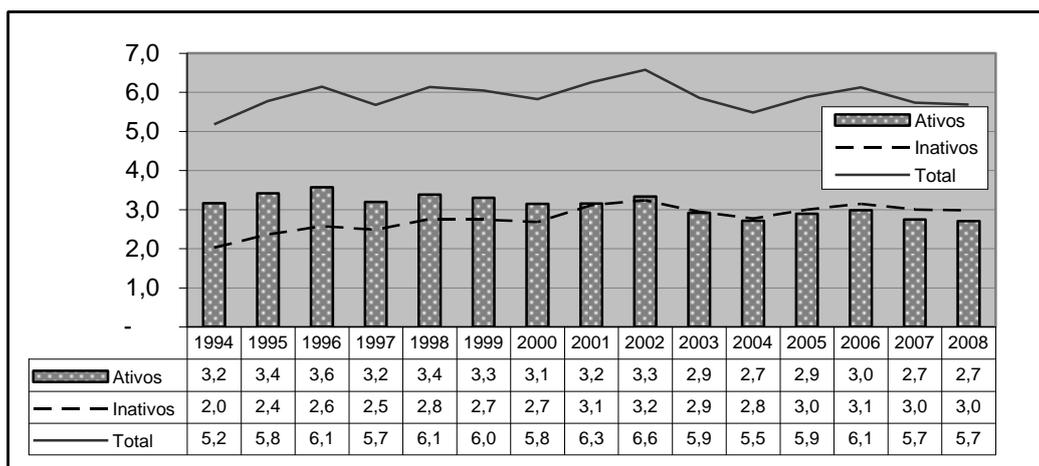


Figura 10.1 - Despesa com pessoal em % do PIB-RS, 1994-2008

A Tabela 10.3 mostra a participação da despesa com inativos dos órgãos em dezembro/1999 (último dado disponível no site da Secretaria da Fazenda) e em dezembro/2008, em relação à despesa total com esse item.

Nela se constata que o maior crescimento em termos de participação na despesa total verificou-se na folha da Secretaria da Educação, que passou de 32,5% para 40,4%, ou seja, 7,9 pontos percentuais. A segunda folha que mais aumentou a participação foi a da Brigada Militar, que passou de 14,9% para 17%, ou seja, 2,1 pontos percentuais. Esses dois órgãos são objeto de análise posterior em item específico.

Nenhum dos órgãos referidos são caracterizados por altos salários, pelo menos, na média. Pelo contrário, neles estão os menores salários. O crescimento verificou-se em razão das quantidades de servidores envolvidos e das regras concessivas nas aposentadorias.

Tabela 10.3 - Participação % da despesa com inativos dos órgãos no total da da Administração Direta, em dezembro/1999 e dezembro/2008

Especificação	dez-99	dez-08	Diferença	dez-99	dez-08	Diferença
<b>Outros Poderes</b>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>(0,2)</b>	<b>14,8</b>	<b>15,7</b>	<b>0,9</b>
Assembléia	0,6	0,5	(0,1)	2,7	3,2	0,5
Tribunal Contas	0,4	0,3	(0,0)	2,0	2,4	0,4
P.Judiciário	2,4	2,3	(0,1)	7,6	7,9	0,4
M.Público	0,3	0,3	(0,1)	2,5	1,7	(0,8)
Defensoria	-	0,1	0,1	-	0,5	0,5
<b>Poder Executivo</b>	<b>90,6</b>	<b>94,0</b>	<b>3,4</b>	<b>79,8</b>	<b>82,5</b>	<b>2,7</b>
Brigada Militar	12,4	14,6	2,3	14,9	17,0	2,1
PGE	0,2	0,2	(0,1)	1,4	1,0	(0,4)
Sec.Segurança (1)	5,1	4,4	(0,6)	9,5	7,5	(2,1)
Sec.Fazenda	2,2	1,7	(0,5)	10,1	7,8	(2,3)
Sec.Agricultura	2,3	1,6	(0,6)	1,9	1,4	(0,5)
Sec.Educação	61,0	64,5	3,5	32,5	40,4	7,8
Sec.Saúde	3,5	3,6	0,2	2,9	3,2	0,3
Sec.Administração	2,3	2,0	(0,3)	3,9	2,3	(1,6)
Demais órgãos	1,6	1,2	(0,4)	2,6	1,8	(0,8)
Inativos Ferroviários	3,9	1,6	(2,4)	2,2	0,3	(1,9)
Pensões vitalícias	1,8	1,0	(0,9)	3,2	1,5	(1,7)
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Fonte dos dados brutos: Boletins de Pessoal da Fazenda nas datas referidas.

(1) Exceto a Brigada Militar por contar em separado.

## 10.1 – O problema previdenciário na educação

Um outro “tradeoff” ocorre com as despesas com educação e as com previdência. Esta é uma constatação do Economista Júlio Brunet, que afirma com base na Tabela 10.4, onde se constata que entre os períodos governamentais de 1971-74 e 2003-06, a despesa com educação e cultura baixou de 22,3% da despesa total do Estado para 12,3%.

Tabela 10.4

Função Assistência e Previdência e a Função Educação e Cultura

GOVERNO	PERÍODO	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA EM % DO PIB	EDUCAÇÃO EM % DO PIB	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA PART.DESPESA	EDUCAÇÃO PARTICIPAÇÃO NA DESPESA
Triches	1971-74	1,1%	1,9%	13,5%	22,3%
Guazelli	1975-78	1,0%	2,0%	13,1%	26,5%
Amaral de Souza	1979-82	1,3%	2,1%	15,6%	25,1%
Jair Soares	1983-86	1,7%	1,8%	20,3%	23,0%
Simon	1987-90	1,8%	1,6%	21,8%	21,3%
Collares	1991-94	2,0%	1,7%	22,8%	17,7%
Britto	1995-98	2,8%	1,5%	25,7%	13,3%
Olivio	1999-02	3,3%	1,7%	29,8%	14,8%
Rigotto	2003-06	3,1%	1,3%	29,6%	12,3%
<b>Variação 1974-74/2003-2006</b>		<b>2,0%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>16,1%</b>	<b>-10,0%</b>

Fonte: Finanças Públicas Verdades e Mitos, cap.12 ( Parte desenvolvida por Júlio Francisco G.Brunet)

No mesmo período, a despesa com previdência e assistência passou de 13,5% para 29,6%. Houve uma transferência dos recursos da Função Educação para a Função Previdência. O mesmo fenômeno se verifica em função do PIB estadual, conforme a mesma Tabela.

Tanto a cultura no caso da Função Educação e Cultura como a assistência na Função Assistência e Previdência tem pouca representatividade em termos de valor. Essas inclusões ocorrem para manter uniformidade com períodos anteriores onde as funções citadas tinham essa abrangência.

A Figura 10.2 mostra a evolução das funções citadas no período em causa, o que deixa claro o 'tradeoff' referido.

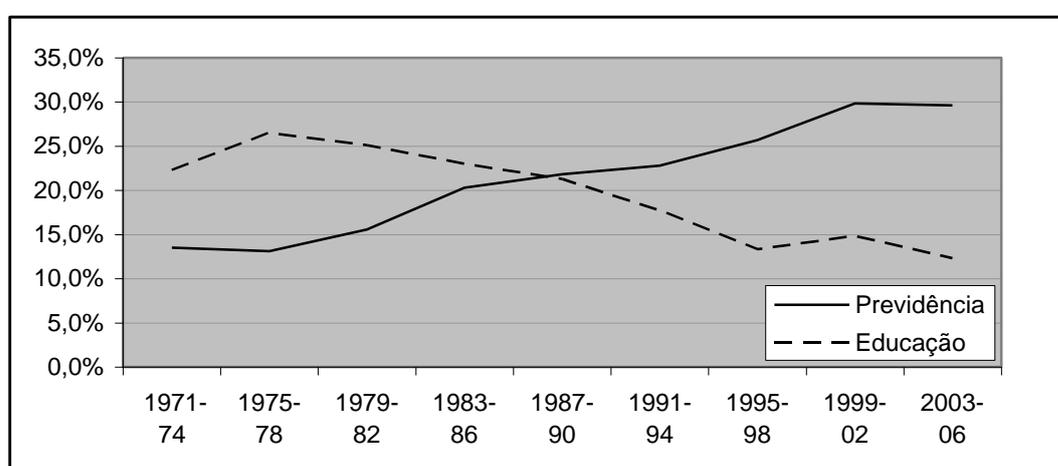


Figura 10.2 Evolução das Funções Previdência e Assistência e Educação e Cultura  
Fonte: Tabela 10.4

As causas desse fenômeno está na aposentadoria precoce do magistério, decorrente da exigência de cinco anos a menos, tanto na idade, como no tempo de contribuição, para o professor que estiver em regência de classe. Como há uma predominância de mulher na categoria, a antecipação referida, na prática, passa a ser de dez anos.

Antes das reformas, podiam ocorrer aposentadorias de professoras com pouco mais de 40 anos, havendo casos de retorno mediante novo concurso público. Mesmo que isso houvesse acabado, as pessoas que se aposentaram sobre essas regras ainda permanecem na folha de inativos.

Atualmente, a idade mínima para aposentadoria é de 50 anos para as mulheres que, com essa idade, têm uma expectativa de sobrevivência de 30 anos.

Não há como alcançar equilíbrio financeiro e atuarial num caso desses: trabalhar 25 anos, com contribuição de 33% (11% + 22% do Estado) e receber uma aposentadoria por mais 30 anos e com direito a pensão com valor integral (até o teto do RGPS é integral), se deixar dependente.

Mesmo para o homem, aos 55 anos, quando tem direito à aposentadoria sendo professor, a expectativa de sobrevida é de 23 anos.

Para piorar a situação, a Lei nº 11.301/2006 considerou funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação em estabelecimentos de educação básica nos seus diversos níveis e modalidades, além do exercício da docência, as direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

Na realidade, entre o ser e o que parece ser há muita diferença. Essa lei tão esperada e desejada pelos interessados, na realidade, representa um “gol contra”, porque é mais um fator a provocar a transferência dos recursos da educação para a previdência. E o prêmio, que devia ser para o professor da ativa, na busca da melhora do ensino, é destinado aos profissionais da educação exatamente para deixarem a sala de aula ou a escola.

Alguém poderá argumentar que não está sendo aplicada em educação a importância correspondente a 35% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT), conforme determina a Constituição do Estado do RS, havendo, em função disso, margem para melhorar o salário do professor.

Vinculação de receita destina recursos, mas esta destinação será inócua se não existirem os recursos disponíveis para isso. Não havendo recursos, não adianta vincular receita.

O Estado do RS em 2008, depois de muitos anos de déficit, voltou a apurar superávit mesmo sem contar com as receitas de capital, mas conseguiu isso em função de uma grande contenção de despesa e de um aumento de receita quase sem precedente, parte por mérito do próprio Estado, mas grande parte decorrente de um fenômeno nacional. Mas conseguiu isso, deixando de cumprir 14% da RLIT em vinculação com educação e saúde.

Para cumprir integralmente as vinculações necessitaria aumentar a receita em mais 27,4% acima do que foi aumentado, o que só é possível no longo prazo, quando as despesas também terão crescido. Sobre esse aumento de receita necessário para cumprir as vinculações, ver estudo em apêndice

denominado “ Vinculações: Ainda é necessário aumentar a receita real em 27%”.

Essa situação é parecida com a da previdência social, onde os alegados recursos existentes decorrem de uma vinculação de receita que, se for cumprida na íntegra, faz desaparecer o superávit primário do Governo Central.

### **10.2 – O caso dos coronéis da Brigada**

Um caso surreal, que acredito, não haja precedente em qualquer parte do mundo, é o caso dos coronéis da Brigada Militar. Somente em alguma república de banana ou em país que seja grande produtor de petróleo pode ocorrer. Nesse último caso, não tanto pelo petróleo, mas pelo atraso que costuma acompanhar a maioria desses países.

Pois na Brigada Militar do Estado do RS, pasmem, existem 26 coronéis na ativa e 455 aposentados ou na reserva, como costumam dizer. Há, ainda, três pensões vitalícias.

Levando para o campo da aritmética, pode-se dizer que 5% estão na ativa e 95% na inatividade. Ou dito de forma diferente, para cada coronel na ativa, há mais de 17 aposentados.

Os coronéis que me desculpem: a culpa não é deles individualmente, mas da lei. Agora, bem que podiam fazer algum movimento para mudar essa lei. José Ingenieros, na sua sabedoria, falando de justiça, assim escreveu no livro “as Forças Morais”:

*“Tem um valor superior ao da lei. O justo é sempre moral; as leis podem ser injustas. Acatar a lei é um ato de disciplina, mas às vezes implica uma imoralidade; respeitar a justiça é dever do homem digno, ainda que, para isso, tenha de se insurgir contra as imperfeições da lei.”*

### **10.3 – As pensões integrais do IPE**

Outro aspecto que merece destaque, não tanto pela injustiça, embora envolva diversas situações em que ela é flagrante, é o caso do pagamento das pensões pela integralidade da remuneração do servidor falecido.

Esse fato está mais no campo da demagogia e da irresponsabilidade fiscal, que, aliás, conforme já referido em outra parte deste trabalho, é o maior

problema de nosso País. Com certeza, os danos causados por ele são muito mais devastadores do que aqueles causados pela corrupção, que é alarmante.

As regras para o cálculo da pensão por morte no Instituto de Previdência do Estado do RS até o advento da Constituição “cidadã” de 1988 estipulavam que seu valor seria 45% do salário benefício mais 5% por dependente. (Art. 27 da Lei 7.672/82).

Como, em média, para cada pensão havia dois dependentes, seu valor era em torno de 55% do salário benefício (45% + 10% = 55%). Era para isso que havia contribuição dos funcionários.

A Constituição de 1988 estipulou que a pensão seria integral sem questionar a existência de contribuição para tal. Com isso, o que era 55 passou para 100, com um acréscimo de 82% na despesa ( $100/55 = 1,82$ ).

Com base nesse critério, pode-se calcular o montante de acréscimo anual da despesa com esse item a partir do valor despendido em 2008, que foi de R\$ 1.122 milhões. Dividindo-se esse valor por 1,82, chega-se a 617 milhões, como valor das pensões se não houvesse ocorrido a integralidade. Achando-se a diferença entre esses valores tem-se R\$ 505 milhões. Arredondando, pode-se dizer que aumento da despesa com pensões em decorrência da integralidade está em torno de R\$ 500 milhões anuais.

Além do aumento do fluxo anual, no Instituto de Previdência há uma dívida com precatórios judiciais na ordem 2.810 milhões em dezembro/2007, conforme Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado. Quase todo esse valor tem essa origem.

Essa disposição constitucional é um dos atos mais irresponsáveis em matéria de finanças públicas na história de nosso País que se tem conhecimento, porque o fato não ocorreu só no RS, mas em todos os entes federados.

#### **10.4 – Resultado previdenciário do RS**

O déficit previdenciário do Estado do RS atingiu R\$ 4,9 bilhões em 2008, representando 27,5% da RCL. A redução em relação ao exercício anterior deve-se mais ao crescimento da RCL, porque seu valor cresceu 2,8% em termos reais (Tabelas 10.5 e 10.6). O déficit de 2007 e de 2008 foi reduzido

pelo aporte de recursos resultante da Operação Banrisul, respectivamente, de R\$ 431,2 milhões e de R\$ 565,8 milhões.

Tabela 10.5 - Receitas, despesas e resultados do RPSP do Estado do RS  
Receitas e despesas, 2002 - 2008 - Em R\$ 1.000,00 correntes.

ANO	RECEITAS A	DESPESAS B	RESULTADO C	RELAÇÃO A/B -%	DÉFICIT/ RCL
2002	302.751	3.317.116	(3.014.365)	9,1	33,3%
2003	333.322	3.549.660	(3.216.338)	9,4	31,0%
2004	503.042	3.760.549	(3.257.507)	13,4	28,3%
2005	500.866	4.241.197	(3.740.331)	11,8	28,5%
2006	554.518	4.549.920	(3.995.402)	12,2	28,1%
2007	613.560	5.127.307	(4.513.747)	12,0	29,8%
2008	625.095	5.530.971	(4.905.876)	11,3	27,5%

Fonte: 2002 a 2007 - Pareceres Prévios do TCE; 2008 - RREO/SEFA

(\*) Receitas correntes - TCLM, perdas do Fundeb e receita de anulação de restos a pagar

Analisando sua evolução em termos reais, constata-se que em 2003 e 2004 houve decréscimo, por efeito das reformas de 1998 e 2003, para depois voltar a apresentar crescimentos sistemáticos, chegando atingir 9% em 2007. Se compararmos com o ano de 2002, o déficit real cresceu apenas 9,1% no período, mas se a comparação for com o ano de 2004, o crescimento foi de 23,5%, numa média anual de 5,4% (Tabela 10.6). Em relação ao PIB-RS, o déficit tem se mantido em torno de 2,5% desse indicador.

Tabela 10.6 - Evolução do déficit previdenciário, 2002-2008  
Valores em R\$ 1000,00

ANO	DEFICIT NOMINAL	DÉFICIT REAL (*)	DÉFICIT REAL		Em % do PIB-RS
			RELAIVO	TAXA	
2002	3.014.365	4.495.048	100,0		2,9%
2003	3.216.338	4.181.001	93,0	-7,0%	2,5%
2004	3.257.507	3.972.448	88,4	-5,0%	2,3%
2005	3.740.331	4.268.045	94,9	7,4%	2,6%
2006	3.995.402	4.376.022	97,4	2,5%	2,6%
2007	4.513.747	4.770.064	106,1	9,0%	2,5%
2008	4.905.876	4.905.876	109,1	2,8%	2,5%

Fonte: Tabela 10.5 (\*) Utilizado o IPCA médio anual.

Para se ter uma idéia da dimensão do déficit previdenciário, basta citar que entre educação e saúde foram aplicados 1,6% do PIB nos últimos dois anos. Deve ser destacado que os gastos com os inativos estão excluídos por se tratar de despesa previdenciária (Tabela 10.7).

Sem querer desrespeitar os direitos adquiridos dos aposentados e pensionistas (a não ser quanto aos valores que excedem ao teto remuneratório), a verdade é que precisamos tomar medidas olhando para o futuro. Não podemos despender tanto recurso com o passado, pois entre previdência e dívida pública gastamos a metade do que arrecadamos.

Tabela 10.7 - Aplicações em Educação e Saúde pelo Estado do RS  
Em % do PIB-RS

Ano	Educação (1)	Saúde (2)	Total
2004	1,6%	0,5%	2,1%
2005	1,2%	0,5%	1,8%
2006	1,2%	0,5%	1,8%
2007	1,1%	0,4%	1,6%
2008	1,1%	0,5%	1,6%

Fonte dos dados brutos: Balanços do Estado e FEE-RS

(1) Sem inativos e pensionistas. (2) Sem os recursos do SUS.

## 10.5 – Aposentadorias potenciais no RS

Em setembro/2003, o IPERGS mandou realizar uma avaliação atuarial, cujos resultados estão sintetizados na Tabela 10.7. Nela se verifica que até 2014, mais da metade dos servidores do Poder Executivo terão preenchido condições para a aposentadoria. Talvez nos primeiros anos essa previsão não tenha se confirmado, em virtude da reforma de 2003, que retardou o período de concessão dos benefícios.

Tabela 10.7 - Aposentadorias potenciais do Poder Executivo, 2007-2026

PERÍODOS	QUANTIDADE	ACUMULADO	
	POR PERÍODO	QUANTIDADE	%
2007	39.115	39.115	25,1%
2008-2010	17.312	56.427	36,2%
2011-2014	24.967	81.394	52,3%
2015-2018	25.670	107.064	68,7%
2019-2022	19.614	126.678	81,3%
2023-2026	11.896	138.574	89,0%
<b>TOTAL</b>	<b>138.574</b>	<b>155.771</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Avaliação Atuarial do Sistema Previdenciário do Estado do RS - Delphos - setembro/2003.

Conforme já referido em outras partes, as aposentadorias em si não geram aumento de despesas e até reduzem, porque cessam alguns benefícios. Ocorre que não há como o Estado deixar de repor os servidores que se aposentam, sob pena de gerar o colapso dos serviços públicos. O que pode ser buscado é uma reposição física menor que 1, o que só pode ocorrer com o aumento da produtividade.

Não é demais repetir que tudo isso que está ocorrendo no Estado é o resultado do regime de repartição que, com o tempo, passa a crescer o número de beneficiários. Como não dá para evitá-lo, em função dos menores aquinhoados, deve-se reservá-lo somente para esses casos.

### **10.6 – Regime de previdência complementar no RS**

De conformidade com que dispõe o art. 40, § 14, da Constituição Federal, o Governo do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 393/2007, em que propõe a criação de entidade fechada de previdência complementar, atendendo aos dois fundamentos básicos em que foi concebida a previdência no Brasil após as reformas de 1998 e de 2003, assim:

- a) Manutenção do regime de repartição simples para os ganhos até o teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS);
- b) Instituição de regime de previdência complementar para os ganhos superiores ao teto citado na letra “a”.

Os recursos obedecerão ao regime de capitalização e os benefícios serão estruturados na base de contribuição definida e será aplicado aos servidores que ingressarem no serviço público após a instituição desse regime ou aos que optarem por ele, mesmo que tenham ingressado antes.

Na realidade, no Estado um percentual muito alto de servidores ganha menos que o teto do RGPS. Estes ficarão no regime de repartição simples e receberão uma aposentadoria pela média já referida, de que trata o art. 1º da Lei nº 10.887/2004.???

Os que ganham acima desse teto receberão a média referida mais um parcela pelo regime de previdência complementar, conforme permitirem as contribuições feitas ao longo da vida funcional e as taxas de juros em que forem aplicadas.

Como se sabe, no regime de repartição, a contribuição do Estado não poderá ser inferior a do servidor, podendo chegar ao dobro da deste último. Já no regime de capitalização, a contribuição máxima do patrocinador, no caso o Estado, será igual à do participante (o servidor).

A contribuição proposta pelo Governo do Estado, com base no Projeto de Lei nº 393/2007, é no máximo de 7,5% sobre as parcelas que excederam ao teto do RGPS, sendo a mesma alíquota proposta pelo Governo Federal, por meio do Projeto de Lei nº 1992/2007.

Conforme se observa na Tabela 10.8, com a alíquota de 7,5% paritária, o homem faz uma poupança que dá para uma prestação de 47,6% do valor da última remuneração descontada do teto do RGPS, sendo a taxa de juros 3%. Se a taxa de juros for 4%, a referida relação passa pra 62,6%. Com uma alíquota de contribuição de 10%, as relações citadas são de 63,5% e de 83,4%, respectivamente.

Para a mulher a situação é bem diferente, porque o período de contribuição é cinco anos menos e a expectativa de vida, maior. O homem deve receber a poupança que faz em 35 anos, durante 19 anos. Já mulher fará 30 anos de poupança e levará 26 anos recebendo. Por isso, a mulher, com a alíquota de contribuição de 7,5, a relação referida no parágrafo anterior é menos de 30% para uma taxa de juros de 3% e será 39,4%, para uma taxa de juros de 4%.

Aumentando a contribuição paritária de 10%, com a taxa de juros de 3%, a relação citada fica em 39,4%, subindo para 51,6% com a taxa de juros de 4%.

Tabela 10.8 - Plano de previdência complementar do RS  
Prestação(1) que é possível pagar em relação à última remuneração (2)  
com as alíquotas de contribuição e taxas de juros em causa

Taxa de juros	Alíquotas de contribuição suplementar			
	Homem		Mulher	
	7,50%	10%	7,50%	10%
3%	47,6%	63,53%	29,5%	39,4%
4%	62,6%	83,43%	38,7%	51,6%

Fonte: Tabelas 9.2 e 9.2.1.

(1) Calculada pelo fator valor atual da Matemática Financeira.

(2) Parcela exente ao teto do RGPS.

## 10.7 – PLC 406/2009 (Deputado Pimenta)

Quadro 10.1 - Comparativo do Regime Misto com a Proposta do Projeto de Lei Complementar 466/2009 de autoria do Deputado Pimenta

<b>Especificação</b>	<b>Regime misto vigente Constituição Federal</b>	<b>PLC 466/2009 (Dep.Pimenta)</b>
<b>Atuais aposentados e pensionistas</b>	Encargo do Estado	Encargo do Estado
<b>Servidores entrantes</b>	<p><b>Até o teto do RGPS:</b> Estado recebe 11% Fica com o encargo no futuro</p> <p><b>Acima do teto:</b> Contribui para o Fdo.Complementar</p>	<p>Paga 11% para o Fundo sobre toda remuneração. Fica responsável pelas eventuais diferenças</p>
<b>Atuais servidores que optarem pelo novo regime</b>	Encargo do Estado proporcional até o momento da transferência. Após igual aos entrantes	Encargo do Estado pelo total até o momento de ingresso no fundo e após pelas insuficiência de contribuição.

Fonte: Constituição Federal e PSC<sup>o</sup> 466/2009

Tabela 10.9- Regime proposto pelo PLC 466/2009  
 Servidor público que trabalhou sempre no mesmo cargo, tendo recebido  
 10 triênios a 3% e adicional de 15% e depois mais 10%. Obteve  
 também quatro promoções de 5% cada uma

<b>HOMEM</b>	Contribuição total	(11% x 2)	22,0%	
	Taxa de juros líquida		3%	
	Aposentadoria		60 anos	TC: 35 anos
	Sobrevida (IBGE)		19 anos	

IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	286,00		290,29
27	2	100,00	1.300,00	286,00		593,58
28	3	100,00	1.300,00	286,00		905,97
29	4	103,00	1.339,00	294,58		1.236,56
30	5	103,00	1.339,00	294,58		1.577,08
31	6	108,15	1.405,95	309,31		1.942,98
32	7	111,30	1.446,90	318,32		2.329,13
33	8	111,30	1.446,90	318,32		2.726,88
34	9	111,30	1.446,90	318,32		3.136,55
35	10	114,45	1.487,85	327,33		3.567,79
36	11	119,90	1.558,70	342,91		4.028,03
37	12	119,90	1.558,70	342,91		4.502,07
38	13	123,20	1.601,60	352,35		5.000,05
39	14	123,20	1.601,60	352,35		5.512,98
40	15	123,20	1.601,60	352,35		6.041,29
41	16	149,50	1.943,50	427,57		6.662,93
42	17	149,50	1.943,50	427,57		7.303,21
43	18	149,50	1.943,50	427,57		7.962,71
44	19	152,95	1.988,35	437,44		8.652,15
45	20	152,95	1.988,35	437,44		9.362,27
46	21	159,60	2.074,80	456,46		10.113,29
47	22	163,20	2.121,60	466,75		10.897,44
48	23	163,20	2.121,60	466,75		11.705,12
49	24	163,20	2.121,60	466,75		12.537,03
50	25	166,80	2.168,40	477,05		13.404,50
51	26	178,80	2.324,40	511,37		14.333,34
52	27	178,80	2.324,40	511,37		15.290,05
53	28	182,40	2.371,20	521,66		16.286,07
54	29	182,40	2.371,20	521,66		17.311,96
55	30	182,40	2.371,20	521,66		18.368,64
56	31	186,00	2.418,00	531,96		19.467,61
57	32	186,00	2.418,00	531,96		20.599,56
58	33	186,00	2.418,00	531,96		21.765,47
59	34	186,00	2.418,00	531,96		22.966,35
60	35	186,00	2.418,00	531,96		24.203,26
61	1				1.689,72	23.239,63
62	2				1.689,72	22.247,10
63	3				1.689,72	21.224,79
64	4				1.689,72	20.171,81
65	5				1.689,72	19.087,24
66	6				1.689,72	17.970,13
67	7				1.689,72	16.819,51
68	8				1.689,72	15.634,38
69	9				1.689,72	14.413,68
70	10				1.689,72	13.156,37
71	11				1.689,72	11.861,34
72	12				1.689,72	10.527,45
73	13				1.689,72	9.153,56
74	14				1.689,72	7.738,44
75	15				1.689,72	6.280,87
76	16				1.689,72	4.779,57
77	17				1.689,72	3.233,23
78	18				1.689,72	1.640,51
79	19				1.689,72	(0,00)

1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (19 anos)	1.689,72
2.Média de 80% maior contribuições	2.020,41
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano	83,6%
Relação 1/2 com taxa de 4% ao ano	109,8%

**Nota** Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial e a comissão da administradora.

Tabela 10.10 - Regime proposto pelo PLC 466/2009  
 Servidora pública que trabalhou sempre no mesmo cargo, tendo recebido  
 10 triênios a 3% e adicional de 15% e depois mais 10%. Obteve  
 também quatro promoções de 5% cada uma

<b>MULHER</b>	Contribuição total	(11% x 2)	22,00%	
	Taxa de juros líquida		3%	
	Aposentadoria		55 anos	TC: 30 anos
	Sobrevida (IBGE)		26 anos	

IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	286,00		290,29
27	2	100,00	1.300,00	286,00		593,58
28	3	100,00	1.300,00	286,00		905,97
29	4	103,00	1.339,00	294,58		1.236,56
30	5	103,00	1.339,00	294,58		1.577,08
31	6	108,15	1.405,95	309,31		1.942,98
32	7	111,30	1.446,90	318,32		2.329,13
33	8	111,30	1.446,90	318,32		2.726,88
34	9	111,30	1.446,90	318,32		3.136,55
35	10	114,45	1.487,85	327,33		3.567,79
36	11	119,90	1.558,70	342,91		4.028,03
37	12	119,90	1.558,70	342,91		4.502,07
38	13	123,20	1.601,60	352,35		5.000,05
39	14	123,20	1.601,60	352,35		5.512,98
40	15	123,20	1.601,60	352,35		6.041,29
41	16	149,50	1.943,50	427,57		6.662,93
42	17	149,50	1.943,50	427,57		7.303,21
43	18	149,50	1.943,50	427,57		7.962,71
44	19	152,95	1.988,35	437,44		8.652,15
45	20	152,95	1.988,35	437,44		9.362,27
46	21	159,60	2.074,80	456,46		10.113,29
47	22	163,20	2.121,60	466,75		10.897,44
48	23	163,20	2.121,60	466,75		11.705,12
49	24	163,20	2.121,60	466,75		12.537,03
50	25	166,80	2.168,40	477,05		13.404,50
51	26	178,80	2.324,40	511,37		14.333,34
52	27	178,80	2.324,40	511,37		15.290,05
53	28	182,40	2.371,20	521,66		16.286,07
54	29	182,40	2.371,20	521,66		17.311,96
55	30	182,40	2.371,20	521,66		18.368,64
56	1				1.027,51	17.892,18
57	2				1.027,51	17.401,44
58	3				1.027,51	16.895,97
59	4				1.027,51	16.375,34
60	5				1.027,51	15.839,09
61	6				1.027,51	15.286,76
62	7				1.027,51	14.717,85
63	8				1.027,51	14.131,87
64	9				1.027,51	13.528,32
65	10				1.027,51	12.906,66
66	11				1.027,51	12.266,35
67	12				1.027,51	11.606,83
68	13				1.027,51	10.927,52
69	14				1.027,51	10.227,84
70	15				1.027,51	9.507,16
71	16				1.027,51	8.764,87
72	17				1.027,51	8.000,31
73	18				1.027,51	7.212,80
74	19				1.027,51	6.401,68
75	20				1.027,51	5.566,22
76	21				1.027,51	4.705,70
77	22				1.027,51	3.819,36
78	23				1.027,51	2.906,43
79	24				1.027,51	1.966,11
80	25				1.027,51	997,58
81	26				1.027,51	0,00
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (26 anos)						1.027,51
2.Média de 80% maior contribuições						1.913,68
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano						53,7%
Relação 1/2 com taxa de 4% ao ano						70,3%

Tabela 10.11 - Regime proposto pelo PLC 466/2009  
 Professora pública que trabalhou sempre no mesmo cargo, tendo recebido  
 8 triênios a 3% e quatro promoções de 10%.

<b>MULHER</b>	Contribuição total	(11% x 2)	22,00%	
	Taxa de juros líquida		3%	
	Aposentadoria		50 anos	TC: 25 anos
	Sobrevida (IBGE)		30 anos	

IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor	
		mensal	anual		Benefício	Saldo
26	1	100,00	1.300,00	286,00		290,29
27	2	100,00	1.300,00	286,00		593,58
28	3	100,00	1.300,00	286,00		905,97
29	4	103,00	1.339,00	294,58		1.236,56
30	5	103,00	1.339,00	294,58		1.577,08
31	6	103,00	1.339,00	294,58		1.927,81
32	7	116,60	1.515,80	333,48		2.329,12
33	8	116,60	1.515,80	333,48		2.742,47
34	9	116,60	1.515,80	333,48		3.168,23
35	10	119,90	1.558,70	342,91		3.616,48
36	11	119,90	1.558,70	342,91		4.078,17
37	12	119,90	1.558,70	342,91		4.553,72
38	13	134,40	1.747,20	384,38		5.086,25
39	14	134,40	1.747,20	384,38		5.634,75
40	15	134,40	1.747,20	384,38		6.199,71
41	16	138,00	1.794,00	394,68		6.792,22
42	17	138,00	1.794,00	394,68		7.402,51
43	18	138,00	1.794,00	394,68		8.031,10
44	19	153,40	1.994,20	438,72		8.723,92
45	20	153,40	1.994,20	438,72		9.437,52
46	21	153,40	1.994,20	438,72		10.172,54
47	22	157,30	2.044,90	449,88		10.941,09
48	23	157,30	2.044,90	449,88		11.732,69
49	24	157,30	2.044,90	449,88		12.548,05
50	25	173,60	2.256,80	496,50		13.435,88
51	1				685,49	13.153,47
52	2				685,49	12.862,58
53	3				685,49	12.562,97
54	4				685,49	12.254,37
55	5				685,49	11.936,52
56	6				685,49	11.609,12
57	7				685,49	11.271,91
58	8				685,49	10.924,58
59	9				685,49	10.566,82
60	10				685,49	10.198,34
61	11				685,49	9.818,80
62	12				685,49	9.427,88
63	13				685,49	9.025,23
64	14				685,49	8.610,49
65	15				685,49	8.183,32
66	16				685,49	7.743,33
67	17				685,49	7.290,14
68	18				685,49	6.823,36
69	19				685,49	6.342,57
70	20				685,49	5.847,36
71	21				685,49	5.337,29
72	22				685,49	4.811,92
73	23				685,49	4.270,79
74	24				685,49	3.713,42
75	25				685,49	3.139,34
76	26				685,49	2.548,03
77	27				685,49	1.938,98
78	28				685,49	1.311,66
79	29				685,49	665,52
80	30				685,49	0,00

1. Prestação anual pelo Valor atual da Mat. Financeira (30 anos)	685,49
2. Média de 80% maior contribuições	1.778,01
Relação 1/2 com taxa de 3% ao ano	38,6%
Relação 1/2 com taxa de 4% ao ano	49,8%

## **Bibliografia**

BACHA, Carlos José Caetano. *Macroeconomia Aplicada à Análise da Economia Brasileira*. São Paulo. Editora USP.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (DIEESE). *A Previdência Social Brasileira tem déficit?*. Nota Técnica nº 52 de outubro/2007. Texto obtido na Internet.

GASSET, José Ortega Y. *A Rebelião das Massas*. São Paulo. Martins Flores, agosto 1987.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. Rio de Janeiro. Campus, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: O encontro marcado..* Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio. *Brasil Raízes do Atraso Paternalismo versus Produtividade, As dez vacas sagradas que acorrentam o país*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio. *Dezessete Anos de Política Fiscal no Brasil: 1991-2007*. Texto para discussão 1309. Rio de Janeiro. IPEA, novembro de 2007.

GONÇALVES, Carlos Eduardo S. e GUIMARÃES, Bernardo. *Economia sem Truques*. Rio de Janeiro. Elsevier, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeção da População do Brasil por sexo e idade 1980-2050. Rio de Janeiro. IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores 2007. Rio de Janeiro. IBGE, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA) – Diversos índices utilizados.

MASI, Domenico de. O Futuro do Trabalho. Rio de Janeiro, José Olympio, 2003.

MINISTÉRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Projeções atuariais para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Brasília. MPS/SPS, março de 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Livro Branco. Brasília. Dados obtidos pela Internet.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletins Estatísticos da Previdência Social de diversos anos. Brasília. Dados obtidos pela Internet.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Suplemento Histórico – Benefícios. Brasília. Dados obtidos pela Internet

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – Anuário Estatístico da Previdência.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Previdência no Serviço Público. Consolidação das Leis Federais. Coleção Previdência Social. Normas de Atuação. Volume 01. Brasília.

NICHOLSON, Brian. A Previdência Injusta. São Paulo. Geração Editorial, 2007.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo e TEIXEIRA, Sônia M. Fleury Teixeira. (Im) Previdência Social - 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis – RJ. Editora Vozes em co-edição com Associação Brasileira Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), 1989 – 2ª edição.

REVISTA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Texto Taxa Média Oculta Armadilha Demográfica. Rio de Janeiro. Texto obtido pela Internet.

REVISTAS CONJUNTURA ECONÔMICA. Fundação Getúlio Vargas. Vários índices utilizados.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Resultado Fiscal do Governo Central de diversos anos.

THOMPSON, Lawrence. Mais Velha e Mais Sábia: A economia dos sistemas previdenciários. Brasília, PARSEP/MPAS/SPS 2000.

VARSANO, Ricardo e MORA, Mônica. Financiamento do Regime de Previdência Social. Trabalho obtido na Internet.

### **Legislação consultada**

Decreto nº 4.682, de 24/01/1923 (Lei Eloy Chaves. É considerado o ponto de partida na Previdência Social no Brasil).

Lei nº 159, de 30/12/1935 (Regulou as contribuições das CAPs e dos IAPS).

Decreto nº 20.465, de 01/10/1931 (Introduziu modificações na legislação das CAPs e IAPS, estendendo o regime da Lei Eloy Chaves para outras categorias).

Lei nº 2122, de 09/04/1940 (Reorganizou o IAPC).

Decreto nº 35.448, de 01/05/1954 (Regulamentou os IAPs, estabelecendo 8% sobre o salário de contribuição, estendo às empresas e ao Estado).

Lei nº 3807, de 26/08/1960 (Lei Orgânica da Previdência Social).

Decreto-lei nº 66, de 21/11/1966 (Limitou o salário de contribuição em 10 vezes o maior salário mínimo vigente no País, entre outras modificações).

Lei nº 4.863, de 29/11/1965 (Estabeleceu a alíquota básica de 8%, salário família, 4.3% e 13º salário, 1,2%, total, 13.5%).

Decreto nº 60.501, de 14/03/1967 (Estabelece formação de pecúlio especial).

Lei nº 5.890, de 08/06/1973 (Estabeleceu a contribuição para a previdência rural. Limite do salário de contribuição passou a ser 20 vezes o maior salário mínimo vigente no País).

Lei nº 6.136, de 07/11/1974 (Incluiu salário maternidade nas prestações da Previdência Social).

Lei nº 6.205, de 29/04/1975 (Descaracterizou o salário mínimo como fator de correção para quaisquer fins).

Lei nº 6.950, de 05/02/1981 (Limite máximo de contribuição é fixado em 20 vezes o maior salário mínimo vigente no País).

Decreto-lei nº 1910, de 29/12/1981 (Vinculou as contribuições previdenciárias ao salário mínimo regional).

Decreto-lei nº 2.318, de 30/12/1986 (Contribuição das empresas não está mais sujeita ao limite de 20 salários mínimos. As empresas financeiras passam para alíquota de 22,5%).

Decreto-lei nº 2.351, de 07/08/1987 (Substitui a expressão salário mínimo por piso nacional de salários).

Decreto nº 2.172, de 05/03/1997 (Regulamenta os benefícios da previdência social).

Decreto nº 2.173, de 05/03/1997 (Regulamenta a organização do custeio da seguridade social).

Lei nº 7.787, de 30/06/1989 (Modifica a escala de valores básicos para a contribuição dos empregados. O teto máximo passou a ser expresso em 1.500,00 cruzados novos).

Lei nº 8.212, de 24/07/1991 (Dispôs sobre a seguridade social e instituiu seu plano de custeio).

Lei nº 8.641, de 31/03/1993 (Os clubes de futebol passam a pagar pela renda bruta dos espetáculos esportivos)

Lei nº 9.032, de 28/04/1995 (Elevou a alíquota de 10% para 11%).

Lei nº Complementar nº 84, de 18/01/1996 (Regulou as alíquotas do trabalho autônomo).

Lei nº 9.311, de 24/10/1996 (Modifica as alíquotas em decorrência da CPMF).

Lei nº 9.876, de 26/11/1999 (Revoga a LC 84/1996 e estabelece novas alíquotas de contribuição para as empresa e contribuintes individuais. Instituiu o fator previdenciário).

Lei nº 5.890, de 08/06/1973 (Estabeleceu o limite máximo de 20 vezes o maior salário mínimo vigente no País).

Decreto nº 60.501, de 14/03/1967 (Regulamenta a Lei 3.807/60 - LOPS).

Lei nº 8.870, de 15/04/1994 (Isentou da contribuição previdenciária o aposentado que voltar a trabalhar ou que estiver trabalhando).

Lei nº 9.032, de 28/04/1995 (Estabeleceu contribuição previdenciária ao aposentado que voltar a trabalhar).

Lei nº 8.742, de 07/12/1993 (Lei orgânica da Assistência Social)

Lei nº 9.720, de 30/11/1998 (Reduziu para 67 anos o período para elegibilidade dos benefícios para o idoso).

Lei nº 8213, de 27/07/1991 (Estabeleceu em 180 meses a carência para obter os benefícios da aposentadoria por idade entre outros assuntos).

Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Lei nº 10.741, de 01/10/2003 (Estatuto do Idoso).

### **Previdência dos servidores públicos**

Constituição Federal de 1988

Emenda nº 20, de 15/12/1998

Lei Complementar nº 108, de 29/05/2001.

Emenda nº 41, de 19/12/2003

Emenda nº 47 de 05/07/2005

Lei nº 9.717, de 27/11/1998

Lei nº 10.887, de 18/07/2004

### **Apêndice**

#### **Vinculações: Ainda é necessário aumentar a receita real em 27%**

As vinculações constitucionais, incluindo as transferências constitucionais e legais aos municípios, o serviço de manutenção do ensino (MDE), os serviços de saúde pública (SSP), o serviço da dívida intralimite, a educação superior comunitária, a ciência e tecnologia e a aplicação das receitas do SUS, estavam em torno de 66% da receita corrente em 2006 da receita corrente, devendo hoje permanecer o mesmo percentual.<sup>14</sup>

As aplicações em vinculações constitucionais foram insuficientes, conforme se demonstra na Tabela no final.

Para essa demonstração, tomamos os seguintes elementos:

Receita base para as vinculações: 20.705 milhões.

Valor Aplicado = 11.484 milhões

---

<sup>14</sup> Livro Finanças Estaduais: Verdades e Mitos, p.59.

Valor que deveria ser aplicado: 13.458 milhões

Insuficiência de aplicação: 1.974 milhões

Para complementar essa insuficiência, não basta aumentar a receita em igual valor, porque sobre esse incremento incidem novamente todas as vinculações.

Assim, o incremento necessário de receita para que fossem cumpridas todas as vinculações, tal qual determina a legislação, é dado pela seguinte fórmula:

$$(Vap + x) / (RBV + x) = v \quad (1)$$

Onde:

Vap = Valor aplicado em virtude de vinculações constitucionais;

RBV = Receita corrente base para as vinculações;

'x = Incremento necessário de receita

'v = Percentual médio das vinculações principais, desconsiderando as com o ensino superior comunitário e as com ciência e tecnologia, cumpridas parcialmente, na ordem de 65%.

Substituindo os valores respectivos na equação (1), temos:

$$(11.484 + x) / (20.705 + x) = 0,65 \quad (2)$$

Resolvendo-se a equação (2), tem-se:

'x = 5.641 milhões, ou 27,2% de incremento necessário de receita para o cumprimento total das vinculações, que significa multiplicar por 2,86 a insuficiência inicial, no valor de R\$ 1,974 milhões.

Ora, o incremento de receita corrente em 2008, na ordem de 13,1% reais, já foi uma exceção, como esperar mais 27,2%? Com muita sorte, 27,2% seria, com muita sorte, um incremento real de arrecadação esperado para um período governamental inteiro, pois precisaria um crescimento anual de 6,2%.

Comprovação:

$$Vap + x = 11.484 + 5.641 = 17.125$$

$$RBV + x = 20.705 + 5641 = 26.346$$

$$'v = 17.125 / 26.346 = 0,65$$

## **Conclusão**

Com isso, fica provado a grande dificuldade para se cumprir as vinculações tal qual exige a legislação atual. Mesmo com o enorme crescimento da arrecadação em 2008, seria necessário aumentar ainda em 27% a receita para que isso fosse possível. E ainda assim, o nível de investimentos continuaria reduzido.

## **Nota:**

O cálculo inicial publicado no meu site pessoal apurou um incremento necessário de receita de 25%, diferentemente do percentual apurado nesta oportunidade, de 27,2%. A origem dessa discrepância está no valor aplicado em educação nos dados publicados para efeito da LRF (RREO) divulgados na ocasião e os do Balanço Geral do Estado, utilizados nesta oportunidade.

### Estimativa do valor não cumprido das vinculações

ESPECIFICAÇÃO	VALOR	OBSERV.
<b>Valor que deveria ser aplicado</b>		
Receita corrente (bruta)	20.428.076	
Perdas do Fundef/Fundeb	277.077	
Receita base das vinculações (RBV)	20.705.153	100,0%
<b>Vinculações estimadas (v) : 65%</b>	<b>13.458.349</b>	<b>65,0%</b>
<b>RLIT</b>	<b>14.123.286</b>	<b>100,0%</b>
<b>MDE</b>		
Aplicado	3.612.013	25,6%
Deveria ser aplicado pela CE: 35%	4.943.150	35,0%
<b>Não aplicado</b>	<b>1.331.137</b>	<b>9,4%</b>
<b>SSP</b>		
Aplicado	1.754.118	12,4%
(-) Corsan	(702.447)	-5,0%
Aplicado efetivamente	1.051.671	7,4%
Deveria ser aplicado pela CF: 12%	1.694.794	12,0%
<b>Não aplicado</b>	<b>643.123</b>	<b>4,6%</b>
<b>Total não aplicado (MDE+SSP)</b>	<b>1.974.260</b>	<b>14,0%</b>
<b>Valor aplicado total</b>		
		Milhões
Vinculações estimadas	13.458.349	13.458
Não aplicado	1.974.260	1.974
<b>Valor aplicado (Vap)</b>	<b>11.484.089</b>	<b>11.484</b>

#### Nota

Desconsidera a educação superior e a ciência e tecnologia, onde ocorreu aplicação parcial. Por isso, foi considerado o percentual de 65% em vez de 66%, dado apurado em 2006.