

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

PESQUISA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

PIBIC/CNPQ

RELATÓRIO FINAL

**ANÁLISE
DA PROPOSTA
DA
REFORMA DA PREVIDÊNCIA
DENTRO DA
REFORMA DO
ESTADO BRASILEIRO**

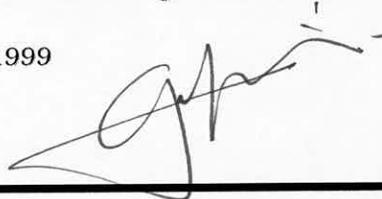
NOME: Agnes Mikki Nishimura

NÚMERO DE MATRÍCULA: 14962044-3

CURSO: Administração Pública- EAESP-FGV

PROFESSOR ORIENTADOR: George Avelino Filho

1999



ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

PESQUISA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

PIBIC/CNPQ

RELATÓRIO FINAL

**ANÁLISE
DA PROPOSTA
DA
REFORMA DA PREVIDÊNCIA
DENTRO DA
REFORMA DO
ESTADO BRASILEIRO**

NOME: Agnes Mikki Nishimura

NÚMERO DE MATRÍCULA: 14962044-3

CURSO: Administração Pública- EAESP-FGV

PROFESSOR ORIENTADOR: George Avelino Filho

1999



SUMÁRIO

SUMÁRIO	2
INTRODUÇÃO	4
PRIMEIRA PARTE	5
A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DENTRO DA REFORMA DO ESTADO	5
AJUSTANDO AS FUNÇÕES À CAPACIDADE	6
CONCLUSÃO- PRIMEIRA PARTE	7
SEGUNDA PARTE	8
PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	8
A CRISE DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL	9
OS BENEFÍCIOS PAGOS PELA PREVIDÊNCIA	9
AS RECEITAS DA PREVIDÊNCIA	12
REFORMA DA PREVIDÊNCIA	18
REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL	18
TERCEIRA PARTE	20
ANÁLISE DAS REFORMAS	21
APOSENTADORIA POR IDADE	22
PARA TRABALHADORES URBANOS	22
APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO	23
O FIM DA APOSENTADORIA PROPORCIONAL	24
APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS	25
AS MODIFICAÇÕES NA SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES	26
O FIM DA PARIDADE ENTRE SERVIDORES ATIVOS E APOSENTADOS	26
O FIM DA APOSENTADORIA INTEGRAL	27
OS MAGISTRADOS	28
SERVIDORES MILITARES	29
APOSENTADORIA ESPECIAL DOS PROFESSORES	31
PROFESSOR DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO	31
O REBAIXAMENTO DO TETO DE BENEFÍCIOS	32
OS FUNDOS DE PENSÃO	33
QUARTA PARTE	34

CONCLUSÃO	34
CURTO PRAZO	35
LONGO PRAZO	37
BIBLIOGRAFIA:	40

INTRODUÇÃO

A pesquisa foi dividida em quatro partes. A divisão da pesquisa foi planejada para organizar o desenvolvimento da mesma. Partindo de um tema genérico, a Reforma do Estado, e focalizando a Reforma da Previdência.

A primeira parte contém um levantamento do debate sobre a Reforma do Estado. A idéia inicial foi buscar informações que englobavam o assunto da Reforma do Estado, enfocando a Reforma da Previdência, com o intuito de verificar a adequação da reforma do sistema previdenciário brasileiro à nova visão do Estado. Finalizando esta primeira etapa foram analisados todos os dados levantados sobre a Reforma do Estado.

A segunda etapa da pesquisa consistiu no levantamento de dados sobre a Reforma da Previdência no Brasil, buscando contextualizar o atual panorama da previdência no Brasil.

Na terceira etapa foi realizada uma análise da Reforma da Previdência. O objetivo da análise foi identificar se a Reforma da Previdência atendeu os pressupostos básicos da Reforma do Estado.

A quarta etapa contém a fase conclusiva da pesquisa, a conclusão buscou identificar se a intenção da Reforma da Previdência foi concretizada através da reforma.

PRIMEIRA PARTE

Nesta etapa será analisado o contexto da Reforma do Estado, de acordo com o Relatório do Banco Mundial. O objetivo desta etapa é identificar se o governo brasileiro, através da Reforma da Previdência, tem acompanhado as tendências mundiais em relação à Reforma do Estado.

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DENTRO DA REFORMA DO ESTADO

De acordo com o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1.997, o Mundo vem se transformando e exigindo reformulações nas funções do Estado. A eficiência do Estado é o fator determinante para a provisão dos bens e serviços visando o desenvolvimento do país. O Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social; entretanto, os impostos, as normas para investimento e as políticas econômicas devem corresponder cada vez mais aos parâmetros de uma economia mundial globalizada. Essas mudanças atribuíram um novo papel ao governo não só como provedor e promotor direto do crescimento econômico, mas como parceiro, catalisador e facilitador.

A Reforma do Estado do Brasil tem acompanhado as transformações econômicas e sociais globalizadas. Tendo como princípio as novas funções do Estado definidas pelo Relatório, o Brasil tem acompanhado estas tendências, por exemplo, com a Reforma da Previdência, que pode ser considerada como uma estratégia do governo para tornar-se mais eficiente, não apenas ao reduzir os seus gastos mas também, ao promover maior equidade na distribuição dos recursos públicos. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, os objetivos globais da Reforma do Estado são:

1. *“ Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.*

2. *Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.*

3. *Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.*

4. *Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.* “ (Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado)

AJUSTANDO AS FUNÇÕES À CAPACIDADE

Segundo o Relatório do Banco Mundial, as principais funções do Estado são estabelecer bons fundamentos jurídicos, macroeconômicos, serviços básicos e infra-estrutura. A Reforma da Previdência deve ter como princípio básico adequar as suas normas ao novo contexto em que está inserido o país, levando em consideração suas perspectivas de crescimento. Assim, o Estado deve equilibrar o seu orçamento, para manter as políticas não-distorcionistas, inclusive a estabilidade macroeconômica.

Por outro lado, para o Estado formar uma base jurídica é necessário o apoio da opinião pública ao seu exercício legal, ou seja, o Estado precisa ter o apoio da população para que suas imposições legais sejam eficazes. Ao investir em serviços sociais básicos e infra-estrutura o Estado está buscando redistribuir os seus recursos para proteger os grupos vulneráveis. Em certo sentido, alguma distribuição de renda termina ocorrendo dentro do sistema. Mas essa distribuição precisa estar na direção correta, com as regras do sistema beneficiando aquelas pessoas de menor poder aquisitivo. Essa solidariedade com os menos favorecidos é uma regra que fortalece a coesão social. Uma forma de

demonstrar para a sociedade os benefícios da Reforma é expondo as causas que levaram sua execução. Se a sociedade estiver consciente dos princípios redistributivos e equitativos da reforma, possivelmente, a Reforma tenha maior aceitabilidade.

Para contextualizar a Previdência no Brasil, neste sentido, podemos destacar a má distribuição dos recursos e o déficit dos gastos com benefícios. A má distribuição dos recursos é atribuído à concentração de benefícios recebidos por uma pequena parcela de beneficiários. Enquanto uma grande parcela das pessoas menos favorecidas recebem uma pequena parcela dos recurso previdenciários. A distribuição desproporcional dos gastos é centralizada neste pequeno grupo. Enquanto o déficit previdenciário pode ser atribuído a três elementos, o crescimento desproporcional dos gastos em relação à arrecadação, a elevação da expectativa de vida e por fim o crescimento desordenado do mercado informal.

Diante deste contexto, constata-se a necessidade de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro, principalmente tendo em vista os pressupostos da Reforma do Estado, que são a equidade social e a redução do déficit do governo

CONCLUSÃO- PRIMEIRA PARTE

A partir da análise da Reforma do Estado podemos concluir que a Reforma da Previdência deve ter como princípio básico dois elementos. O fator equitativo, redistribuindo a renda, e um fator macroeconômico, reduzindo déficit público. A eficácia da Reforma da Previdência está em atingir este dois elementos, de forma que os benefícios oferecidos pelo governo sejam distribuídos a toda a sociedade de forma mais igualitária, sem prejuízo do desempenho macroeconômico.

SEGUNDA PARTE

Nesta etapa será contextualizada a previdência social no Brasil. Com objetivo de dar um panorama e identificar a real necessidade de realizar-se uma Reforma.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No artigo 194 da Constituição Federal de 1.988, a seguridade social é definida como um conjunto de ações integradas do poder público e da sociedade para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência, à assistência social e ao bem estar do indivíduo na sua velhice.

O parágrafo único, do artigo acima referido, define que compete ao Poder Público organizar a Previdência social com base nos seguintes objetivos: assegurar a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão.

O artigo 195 define que a Previdência social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos dos orçamentos e das contribuições sociais. As contribuições sociais são responsabilidade dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro, dos trabalhadores e sobre as recitas de concursos e prognósticos.

A CRISE DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL

A Previdência tem despesas vultosas com a manutenção dos seus benefícios. O custeio desses benefícios depende das receitas da seguridade social definidas na Constituição e na legislação complementar e ordinária, dentre as quais as contribuições dos empregadores incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro e as contribuições dos trabalhadores.

A intenção da Reforma da Previdência é reduzir déficit gastos com benefícios. Tal como prevê a Reforma do Estado.

OS BENEFÍCIOS PAGOS PELA PREVIDÊNCIA

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, assegura aos seus segurados diversas espécies de benefícios, incluindo os benefícios previdenciários propriamente ditos (aposentadoria e pensão), os auxílios (auxílio-acidente, salário-maternidade, auxílio-reclusão) e os assistenciais (benefícios de prestação continuada, renda mensal vitalícia). São pagos, no total, mais de 17,4 milhões de benefícios mensais, sendo cerca de 5,9 milhões rurais e 11,5 milhões urbanos.

Do total de benefícios pagos pelo RGPS, cerca de 8,7 milhões são no valor de 1 salário mínimo, ou seja, cerca de 50% do total. Ao mesmo tempo, a previdência paga mensalmente cerca de 34,2 mil benefícios no valor de 10 a 50 salários mínimos, e 503 pessoas recebem acima de 50 salários mínimos. O valor médio dos benefícios, inclusive auxílios e benefícios assistenciais, é de R\$ 228. A constatação de que 50% dos beneficiários recebem em torno de R\$100,00, já podemos concluir que uma má distribuição dos recursos.

A média do valor dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões, destinados a substituir a renda mensal do segurado, decorrentes de relação de trabalho, vínculo familiar ou dependência econômica, e que não podem ser menores do que um salário mínimo), no entanto, é de cerca de R\$ 310.

A previdência mantém cerca de **2,9 milhões de aposentadorias por tempo de serviço e 4,9 milhões de aposentadorias por idade**. Há também **2 milhões de aposentadorias por invalidez**; Se considerarmos, porém, apenas os benefícios por tempo de serviço (cerca de 17% do total de benefícios emitidos pelo INSS), a média sobe para cerca de R\$ 515. Esses benefícios respondem por cerca de 39,5% do gasto total mensal do INSS.

Já as aposentadorias por idade (28,3% do total) têm como valor médio R\$ 145 e respondem por 18,5% do total da despesa. As aposentadorias por invalidez, com valor médio de R\$ 161, respondem por 8,6% do total dos gastos. Além disso, o INSS ainda mantém cerca de 1,7 milhão de benefícios assistenciais e 4,6 milhões de pensões. No **subsistema urbano**, os valores médios de benefício são superiores. Cerca de 3,5 milhões de benefícios pagos (30% do total) são de até 1 salário-mínimo, e o valor médio dos benefícios previdenciários é de R\$ 375. Já no **subsistema rural**, cerca de 94% dos benefícios correspondem a 1 salário mínimo.

Um **terceiro sistema** é o dos regimes previdenciários específicos de servidores públicos civis e militares, mantidos pela União, Estados, DF e Municípios para os seus servidores. Esses sistemas têm como característica comum não estarem sujeitos ao teto de benefícios da previdência social - que hoje é de cerca de R\$ 1200 - e assegurarem aos seus beneficiários aposentadoria integral e a paridade de reajustes entre ativos e inativos. Ao mesmo tempo, o servidor público contribui, na maior parte dos casos, com alíquotas de contribuição iguais ou superiores às do INSS, mas incidentes sobre a totalidade da remuneração.

Assim, enquanto um segurado do INSS que ganha R\$ 3000 mensais contribui ao INSS com cerca de R\$ 100, o servidor público contribui com cerca de R\$ 330, já que faz jus a um benefício proporcional ao seu salário integral. Esse sistema conta - da mesma forma que o regime geral do INSS - com a contribuição do Tesouro da União, dos Estados, do DF e Municípios, que são os empregadores e respondem diretamente pelo pagamento dos benefícios. Assim, não é o INSS que paga os benefícios dos servidores estatutários, mas o próprio ente estatal a que estão vinculados. Esse sistema enfrenta hoje dificuldades em razão de um problema histórico: até 1990, a grande maioria dos servidores públicos (80% na União) eram celetistas e contribuía para o INSS, na forma da lei vigente.

A partir de 1990, os servidores públicos passaram, na sua maioria, ao regime estatutário, mas o INSS não fez a "compensação financeira" entre os sistemas, ou seja, não repassou o dinheiro que havia sido recolhido ao INSS para manutenção dos benefícios; logo, gerou um déficit a ser coberto e que, na verdade, implica em que o governo é devedor do próprio governo, dos estados e dos municípios que passaram a pagar aposentadorias estatutárias, mas não têm em caixa os recursos para tanto. O montante acumulado mês a mês, capitalizado a juros de 12% ao ano, de um servidor que contribua durante 35 anos sob a alíquota normal de 11%, considerando a contribuição do empregador de 22% (como é no INSS), é suficiente para assegurar o pagamento dos proventos integrais desse servidor por **64 anos**, mesmo considerando ainda que sua trajetória no serviço público tenha **quadruplicado** o seu salário entre o início e o fim da carreira.

Sobre os benefícios pagos pela previdência podemos concluir que os gastos são mal distribuídos, já que cerca de 8,7 milhões são no valor de 1 salário mínimo, ou seja, cerca de 50% do total. Portanto, a maioria dos beneficiários, 8.7 milhões, recebem apenas 1 salário mínimo, enquanto apenas 503 recebem benefício superiores a 50 salários mínimos. Ao mesmo tempo, a previdência paga mensalmente cerca de 34,2 mil benefícios no valor de 10 a 50 salários mínimos. A má distribuição dos

recursos pode ser atribuído à concentração de benefícios recebidos por uma pequena parcela de beneficiários. Uma grande parcela dos recursos é distribuída a uma pequena parcela de beneficiário. A distribuição proporcional dos gastos é centralizada neste pequeno grupo.

Um dos objetivos da Reforma da Previdência é tornar a distribuição dos recursos mais equânimes, visando atingir uma melhora na distribuição de renda absoluta e relativa em relação aos grupos econômicos, de maior ou menor benefício.

Os sistemas acima analisados, urbano, rural e público, compõe o panorama básico da previdência brasileira. A partir deste contexto analisaremos analiticamente as receitas provenientes das arrecadações.

AS RECEITAS DA PREVIDÊNCIA

No sistema urbano, a previdência tem se estruturado, ao longo do tempo, em função de um sistema contributivo, em que o trabalhador e o empregador contribuem para o seu custeio. Para sustentar o sistema, a previdência tem como potenciais contribuintes o conjunto dos trabalhadores, os mais de 67 milhões de brasileiros, segundo o Anuário Estatístico do IBGE/96, que constituem a população economicamente ativa. Enquanto as empresas recolhem cerca de 22% sobre a folha de pagamentos, os trabalhadores contribuem, de acordo com o seu salário, com 9 a 11%.

Há **4,7 trabalhadores em atividade para cada inativo**; no entanto, apenas **2,9 desses 4 contribuem para a previdência**. Em 1995, apenas 30 milhões contribuía para a previdência, levando em consideração o grau de informalidade (cerca de 50%) e a evasão fiscal nas receitas da previdência. No entanto, para fiscalizar a totalidade das empresas e contribuintes individuais, o INSS

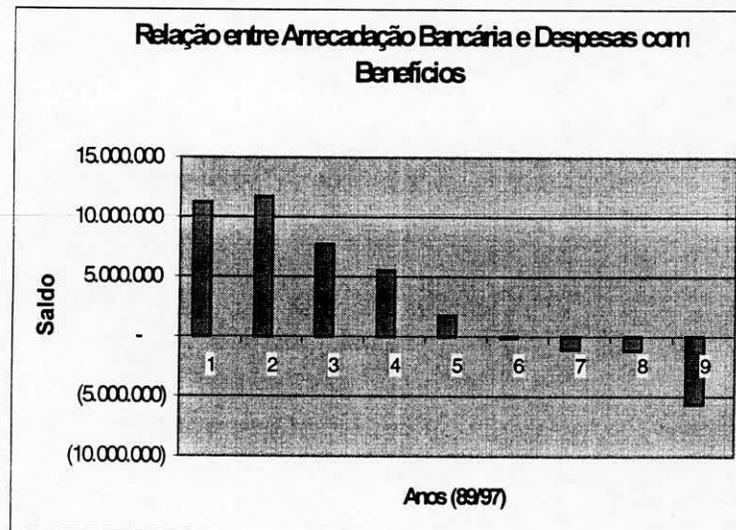
dispõe de um quadro de apenas 3,6 mil fiscais e 800 procuradores, ficando por isso o resultado da ação fiscal e arrecadadora muito aquém do necessário e possível face ao tamanho da economia informal e da sonegação. Segundo dados de 1996, **a arrecadação da previdência em relação ao PIB atingiu cerca de 5,4%.**

O sistema rural é arrecadado atualmente cerca de R\$ 4 bilhões anuais, enquanto a previdência gasta R\$ 8,9 bilhões anuais com benefícios. Essa situação deficitária no sistema rural é agravada pelo elevado grau de evasão nas contribuições, mas está sendo superada, e o sistema tende ao equilíbrio nos próximos anos, como tem demonstrado estudos de especialistas em receita previdenciária.

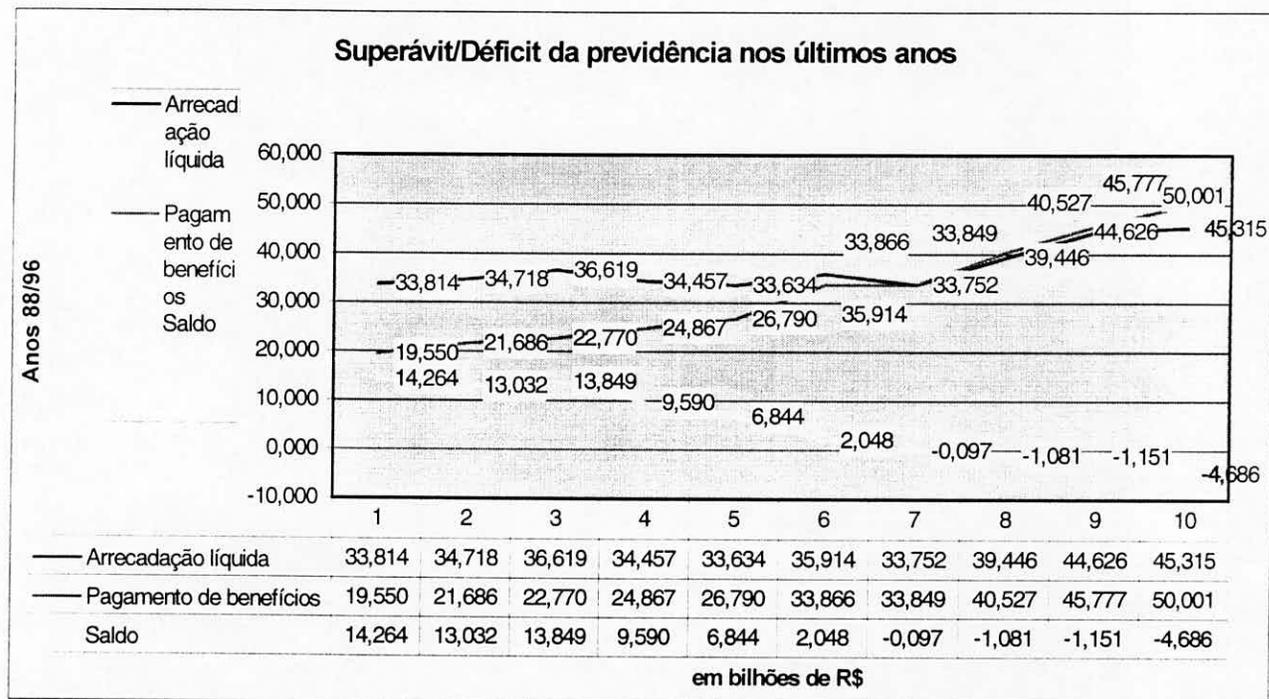
A tabela da próxima página identifica a evolução da arrecadação, da transferência, dos beneficiários e os saldos. Através da tabela, constatamos que assim como o número de beneficiários cresceu, a arrecadação e a transferência também cresceram. Entretanto, o que ocorreu foi um crescimento superior das transferências em relação à arrecadação.

Análise da Proposta da Reforma da Previdência
dentro da Reforma do Estado Brasileiro

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA						
DIRETORIA DE POLÍTICA SOCIAL – DIPOS						
Coordenação Geral de Políticas Setoriais - CGPOS						
Relação entre a Arrecadação Bancária Líquida e a Despesa com Benefícios						
1989 a 1997						
Ano	Arrecadação Bancária (A)	Transferências a Terceiros (B)	Arrecadação Bancária Líquida C=(A-B)	Benefícios (D)	Relação % E=(D/C)	Saldo F=(C-D)
1989	31.627.752	1.873.601	29.754.151	18.582.246	62	11.171.905
1990	32.815.890	2.080.598	30.735.292	19.045.000	62	11.690.292
1991	29.474.838	1.846.072	27.628.766	19.969.509	72	7.659.257
1992	29.096.328	1.839.715	27.256.613	21.736.996	80	5.519.617
1993	33.304.438	2.331.194	30.973.244	29.244.273	94	1.728.971
1994	35.821.835	2.767.975	33.053.860	33.125.728	100	(71.868)
1995	43.381.855	3.676.453	39.705.402	40.739.585	103	(1.034.183)
1996	46.836.942	3.553.387	43.283.555	44.398.547	103	(1.114.992)
1997	47.695.733	3.872.018	43.823.715	49.431.035	113	(5.607.320)
Fonte: MPAS/SPS						
Deflator: INPC, a preços de dez/97						



O gráfico acima nos permite observar a progressão dos saldos negativos das contas previdenciárias. A partir dessa análise podemos constatar que o saldo da previdência de 1.989 a 1.997 tornou-se cada vez mais negativo, devido o crescimento dos gastos previdenciário terem aumentado proporcionalmente mais que a arrecadação.



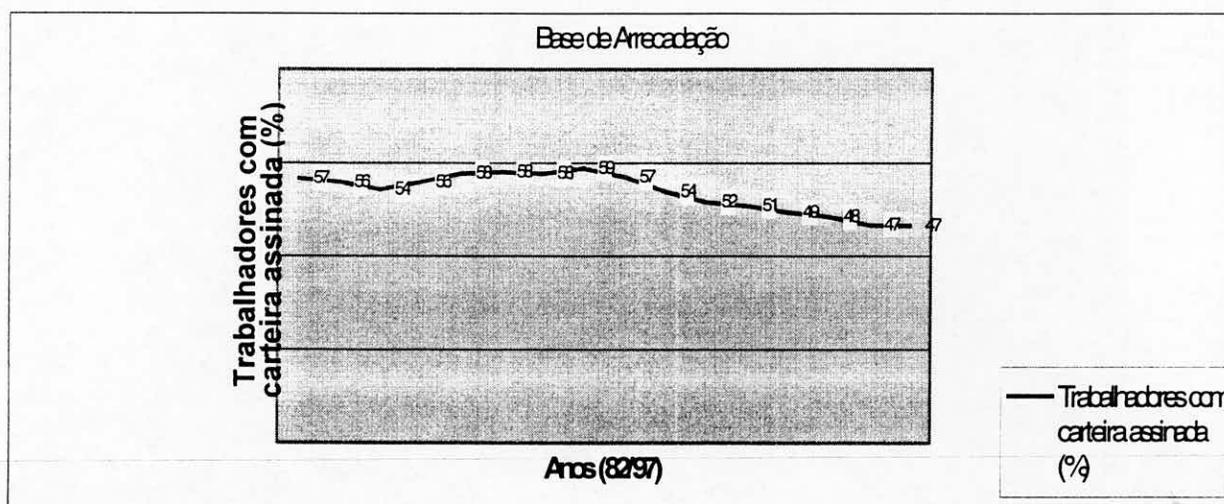
O gráfico e a tabela, da página anterior, sintetizam a evolução financeira da previdência brasileira. A principal constatação é o declínio do saldo financeiro, devido à elevação do pagamento de benefícios bem superior ao aumento de arrecadação, num crescimento das despesas proporcionalmente superior à arrecadação. Enquanto as despesas com pagamento de benefícios cresceram 156,6% entre 1.988 e 1.997, a arrecadação bancária líquida aumentou só 34,1%. Segundo o INSS, havia 8 contribuintes para cada aposentado na década de 50. Essa relação caiu a 4,1 ativos para cada aposentado nos anos 70, e no começo dos anos 90, estava em 2,3 contribuintes ativos para cada aposentado. A tendência seria de 1 para 1 no ano 2.020, segundo o IBGE.

O crescimento do saldo negativo dos gastos e a tendência ao crescimento justifica a necessidade de uma reforma urgente no sistema de arrecadação e transferência dos benefícios. A

intenção da reforma é reduzir o número de beneficiários e elevar o número de contribuintes, para equilibrar os gastos do governo.

Os desequilíbrios do sistema têm uma série de fatores. A partir de 1.990 houve a redução do número de pessoas que trabalham com carteira assinada e, portanto, contribuem obrigatoriamente para o INSS. A participação de quem tem carteira assinada na população ocupada caiu de 57% em 1.990, para 46.5% em 1.997. Abaixo a tabela demonstra o declínio de trabalhadores do mercado formal, e por consequência a elevação dos trabalhadores no mercado informal, entre o período de 1.982 a 1.997, fonte IBGE.

O mercado informal abrange um grupo de indivíduos que, atualmente, estão impossibilitados de contribuir para obterem seus benefícios futuros. Entretanto, de qualquer forma, na velhice, terão direito de obter os benefícios assistenciais. O mercado informal provocará um déficit futuro, pois hoje não ajudam "arcar" com a previdência e no futuro receberão benefícios.

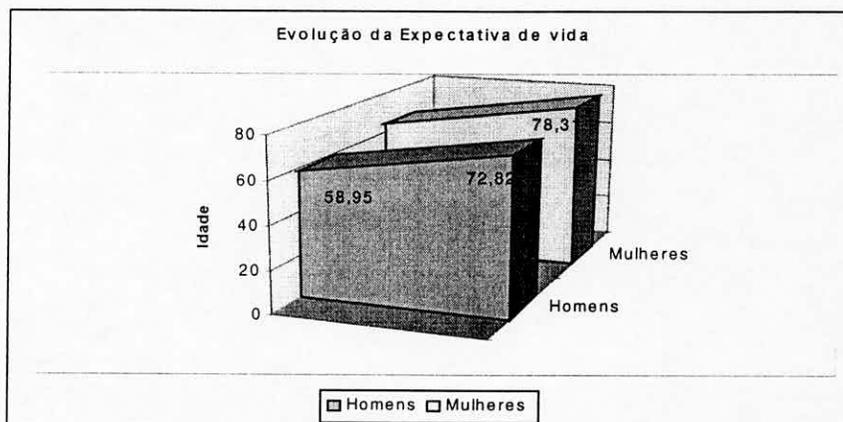


A justificativa para a redução na base de arrecadação da Previdência foi o aumento do nível de desemprego e a ampliação do mercado informal. Outros fatores foram a terceirização e a expansão do emprego por meio de cooperativas.

Enquanto a base da arrecadação encolheu, a expectativa de vida da população aumentou. Em 1.950 a expectativa de vida das mulheres era de 52.75 anos, e a dos homens, de 49.32 anos. Em 1.995, a das mulheres passou para 70.4 anos, e a dos homens, para 64.7 anos. O aumento da expectativa de vida justifica a elevação do número de beneficiários.

Fonte: IBGE

Como o objetivo é contextualizar a Previdência no Brasil podemos destacar a má distribuição



dos recursos e o déficit dos gastos com benefícios. A má distribuição dos recursos é atribuído à concentração de benefícios recebidos por uma pequena parcela de beneficiários. Uma grande parcela dos recursos é distribuída a uma pequena parcela de beneficiário. A distribuição proporcional dos gastos é centralizada neste pequeno grupo. Enquanto o déficit previdenciário pode ser atribuído a três elementos, o crescimento desproporcional dos gastos em relação à arrecadação, a elevação da expectativa de vida e por fim o crescimento desordenado do mercado informal.

Diante deste contexto, constata-se a necessidade de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro, principalmente tendo em vista os pressupostos da Reforma do Estado, que são a equidade social e a redução do déficit do governo.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Na primeira parte dessa pesquisa, através da análise da Reforma do Estado, no Mundo e no Brasil, identificamos dois pressupostos básicos do objetivo da Reforma. O primeiro pressuposto é a questão da equidade na distribuição de renda e o segundo é a importância em reduzir o déficit público. Ambos objetivam atingir níveis de igualdade na sociedade.

A Reforma do Estado brasileira é um tema complexo, que vem sendo empenhada desde de 1.994 quando, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e que tinha o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira como líder. Por ser um tema tão amplo, a pesquisa ficou restrita a um único tema, a Reforma da Previdência. A justificativa pela escolha é a importância do déficit previdenciário dentro do orçamento geral da União, além de representar uma importante fator redistributivo de renda.

Na primeira parte dessa pesquisa foi identificado dois pressupostos básicos da Reforma do Estado, o fator redistributivo de renda (equidade) e a redução do déficit público. A análise da Reforma da Previdência terá como ponto de partida os pressupostos identificados na primeira parte da pesquisa. Ou seja, a Reforma da Previdência como sendo provedora de distribuição de renda e redutora do déficit público, visando uma sociedade mais justa e um governo mais eficiente.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL

Em março de 1995, foi enviada ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional nº 33/95, amplamente divulgada como a "Reforma da Previdência". Esta Proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados em dois turnos de votação, tendo sido remetida ao Senado Federal no final de agosto de 1996.

A PEC nº 33/95 rumou no sentido da fragilização do conceito de seguridade social amparado no art. 194 da Constituição de 1988, pela supressão do chamado "pacto entre gerações" e do "princípio da solidariedade", segundo os quais os benefícios presentes e futuros dos trabalhadores são custeados pelas contribuições passadas, presentes e futuras de toda a sociedade.

No retorno da PEC para a apreciação na Câmara dos Deputados, o texto do Senado foi apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça. A apreciação do mérito pela Comissão Especial iniciou-se em janeiro de 1998.

A Reforma da Previdência previu diferentes situações em que o trabalhador passou a requerer sua aposentadoria mediante alguns critérios como, aposentadoria por idade, por tempo de serviço, compulsória, proporcional, especial e assim por diante.

Em consequência, a previdência social assumiu caráter exclusivamente contributivo. A mudança fundamental é de que, no novo sistema previdenciário implementado, tanto para servidores públicos quanto para trabalhadores do setor privado, passou somente ser computado o tempo de contribuição efetiva, na hora de requerer a aposentadoria. O tempo que o trabalhador não tiver carteira assinada com contribuição efetivamente recolhida, ou não recolher como autônomo, não poderá ser contado, o que afastará cerca de 50% dos trabalhadores do direito a aposentadoria. O caráter exclusivamente contributivo da previdência, pode ser criticado, devido a alteração do critério tempo de serviço para tempo de contribuição, dada a existência de 50% da população economicamente ativa no mercado de trabalho informal e as dificuldades que a adoção desse critério trará para que o trabalhador mais humilde possa fazer valer os seus direitos. O anos de contribuição para a aposentadoria exclui inclusive aquele trabalhador que contribuiu apenas por um período. Por exemplo, se um indivíduo trabalhar apenas 10 anos com carteira assinada, ele aposentará por idade 60 e 65 anos. O que invalida os 10 anos que foram contribuídos.

TERCEIRA PARTE

A terceira parte analisa as alterações realizadas na Proposta inicial da Reforma da Previdência, além da Emenda Constitucional nº 20, votada em 15 de Dezembro de 1998.

O objetivo dessa análise é avaliar a Reforma da Previdência e identificar se os pressupostos da Reforma do Estado foram garantidos. Ou seja, se a intenção inicial da Reforma do Estado foi atribuída à Reforma da Previdência.

A Emenda constitucional nº 20 modificou o sistema de previdência social, estabelecendo normas de transição e outras providências. O art. 16. estabelece que a Emenda Constitucional entrou em vigor na data de sua publicação, dia 15 de dezembro de 1998. O art. 17. Revogou o inciso II do § 2º do art. 153 da Constituição Federal. O art. 153 define os impostos de competência da União, entre eles, impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza. O inciso II do § 2º estabelece que *“não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social dos Municípios, a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho”* foi revogado no dia 15 de Dezembro de 1998.

O novo texto constitucional garante os direitos previdenciários básicos, especialmente a aposentadoria por idade, a diferença entre homens e mulheres. Foi mantida a aposentadoria especial para todo o magistério. Preservou-se o conceito da seguridade social, com a garantia do benefício assistencial não inferior a um salário mínimo, o valor do teto de benefícios em dez salários mínimos. Quanto aos fundos de pensão, conseguiu-se manter a regra atual em que as entidades patrocinadoras podem alocar o dobro da contribuição dos empregados, sem o que esses fundos estariam inviabilizados.

Aos servidores mudou a exigência de tempo, de pelo menos 10 anos no serviço público, e cinco anos no cargo, para a aposentadoria integral. Mas foram mantidos, a aposentadoria integral, o direito de iguais reajustes entre ativos e inativos e a aposentadoria proporcional também para o servidor. O critério para aposentadoria passou a ser também o do tempo de contribuição, e apesar das modificações introduzidas.

ANÁLISE DAS REFORMAS

A previdência social assumiu caráter exclusivamente contributivo. A mudança fundamental, no novo sistema previdenciário implementado, vale tanto para servidores públicos quanto para trabalhadores do setor privado. O tempo de contribuição efetiva passou a ser computado na hora de requerer a aposentadoria.

O trabalhador urbano perdeu a garantia de contar, para cálculo do benefício, todos os seus ganhos habituais, assim como todos perderam a garantia de que o benefício passou a ser calculado com base nas últimas 36 contribuições. A carência - número de contribuições exigidas para o trabalhador se aposentar - também será elevada gradualmente, até atingir o máximo previsto (35 anos de contribuição).

A aposentadoria por tempo de contribuição favorece para o equilíbrio orçamentário da previdência. Pois, passa a exigir que o trabalhador contribua durante sua vida profissional, para que depois receba seus benefícios. O novo sistema, evita que um indivíduo possa tornar-se um beneficiário sem ter contribuído, gerando gastos extraordinários da previdência.

APOSENTADORIA POR IDADE

A aposentadoria por velhice é mantida aos 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher, assim como também a compulsória aos 70 anos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. A aposentadoria por velhice tem um caráter assistencial, pois visa atender as pessoas que não puderam contribuir durante seu tempo de serviço para garantir sua velhice. A aposentadoria por idade pode ser visto no Art. 201 do PEC 33:

Art. 201 § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

PARA TRABALHADORES URBANOS

A Reforma mudou completamente os critérios de aposentadoria. No caso dos trabalhadores urbanos, foi mantida a aposentadoria por velhice aos 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher. A lei anterior subordinava esse direito ao cumprimento de carência, que é um tempo mínimo de contribuição. Com a reforma, no entanto, essa carência chegou a 35 anos (homem) e 30 (mulher), já

que foi adotado o critério de tempo de contribuição. O critério da contribuição tem como objetivo equilibrar os saldos da previdência.

APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO

A Reforma estabeleceu o fim da aposentadoria por tempo de serviço, alegando que esse benefício tornou-se um expediente capaz de evitar aposentadorias precoces. Dessa forma ficou valendo exclusivamente o critério da idade, associado ao tempo de contribuição (e não de serviço), como única maneira do segurado se aposentar.

A aposentadoria por tempo de serviço deu lugar à aposentadoria por tempo de contribuição: a partir da vigência da Emenda, o trabalhador passou a ter que comprovar que de fato contribuiu para a Previdência, para poder se aposentar. Se o trabalhador não tiver carteira assinada ou não recolher como autônomo, torna-se impossível contar o tempo trabalhado.

A aposentadoria por tempo de contribuição deve ser destacada, pois os benefícios para a aposentadoria passaram a dar mais destaque para as finanças arrecadadas e distribuídas, de forma que a previdência brasileira passou a ter um caráter mais equitativo nas contas públicas. Como pode ser visto no art. 201:

Art. 201 § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

O FIM DA APOSENTADORIA PROPORCIONAL

Quem não tiver contribuído por 35 anos, mesmo que tenha contribuído 30 anos, não poderá aposentar-se pela proporcional. Como foi instituída a idade mínima, caso não consiga somar 35 anos de contribuição até chegar a essa idade, esse cidadão fará jus apenas, se for o caso, à aposentadoria após os 65 anos de idade (aposentadoria por velhice), este sistema recai somente sobre as pessoas que estiverem entrando agora no mercado de trabalho. Caso não possa manter-se filiado à previdência, contribuindo em dobro como autônomo, perderá a condição de segurado, somente lhe restará esperar pelo benefício assistencial de prestação continuada, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social e destinado aos idosos e deficientes carentes.

As pessoas que já estavam no mercado de trabalho, antes da lei, passarão pelas regras de transição. Todo servidor público que não tiver direito adquirido terá que contribuir mais 40% sobre o tempo que lhe faltar para requerer a aposentadoria proporcional e 20% para requerer a aposentadoria integral.

APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O servidor público tem direito de se aposentar aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30 anos, se mulher, com o salário integral. Ou com salário proporcional ao tempo de serviço, a partir de 30 anos, se homem, e 25 anos, se mulher. Não é exigido na Constituição tempo mínimo de filiação ao regime previdenciário de servidores públicos. Além disso, o servidor aposentado tem direito aos mesmos reajustes, gratificações e aumentos dados aos ativos da mesma categoria. A aposentadoria é calculada com base na última remuneração percebida, incluídas todas as vantagens pessoais ou de caráter permanente do cargo exercido. Confira o Art.40:

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

AS MODIFICAÇÕES NA SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES

Os servidores têm direito à aposentadoria mediante duas condições: completar 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher. Mas não podem mais requerer aposentadoria proporcional aos 30 anos (homem) e 25 anos (mulher) de contribuição, mesmo cumprindo a idade mínima, pois este direito é também extinto. Para fazer jus à aposentadoria como servidor, terá que cumprir ainda os requisitos de **10 anos no serviço público e 5 anos no cargo**. O servidor que não cumprir o requisito de tempo mínimo no serviço público terá direito à aposentadoria pelo regime geral do INSS. Mesmo que tenha 35 anos de contribuição, não terá nenhuma garantia de aposentadoria integral ou paridade com os ativos, quando passar para a inatividade.

A aposentadoria por velhice é mantida aos 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher, assim como também a compulsória aos 70 anos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

O FIM DA PARIDADE ENTRE SERVIDORES ATIVOS E APOSENTADOS

A paridade de vencimentos entre os servidores em atividade e os inativos - ou seja, o direito que o aposentado tem de receber os mesmos aumentos que os ativos - será mantida apenas aparentemente. Embora o Relator tenha contemplado em seu substitutivo uma regra semelhante à

atual, a União, os Estados, o DF e os Municípios podem implantar novos sistemas de aposentadoria para os seus servidores, desde que sejam também criados planos de previdência complementar para seus servidores. Assim, os servidores que optarem pelo novo sistema ou os que virão, futuramente, a ser admitidos, somente farão jus aos direitos permitidos pela legislação que regular a previdência complementar, sem garantia de paridade entre ativos e inativos, já que o regime será baseado na constituição de reservas financeiras que garantam o benefício contratado.

O FIM DA APOSENTADORIA INTEGRAL

O direito à aposentadoria integral somente será mantido para o servidor que ganhe remuneração até o teto do Regime Geral da Previdência Social. Esse valor é fixado, na própria emenda, em R\$ 1.200. Assim, quem ganhar acima disso não terá direito à integralidade, mas a um percentual da sua remuneração que poderá chegar a 70%, conforme venha a ser regulamentado em lei.

Encerrou também a garantia de *aposentadoria com proventos integrais no caso de invalidez permanente decorrente de acidente no serviço e doença incurável*, já que esse benefício pode ser de no máximo 70% da remuneração do servidor.

Isso contraria toda filosofia da previdência social que é a proteção de riscos sociais como o acidente do trabalho e a doença incurável. A aposentadoria integral não é favor, pois o servidor acometido de evento desta natureza necessitará de assistência pelo resto de sua vida, necessitando de recursos para que possa viver com dignidade. O número de aposentadorias nestes casos é tão pequeno que não justifica medida desta ordem.

Além disso, para possibilitar o fim da aposentadoria integral, o substitutivo prevê que a União, os Estados e os Municípios poderão implementar, para os novos servidores, alternativamente, um sistema novo de previdência.

Esse sistema seguirá as mesmas regras do regime geral da previdência até o teto de benefícios coberto por esse regime (R\$ 1.200). Acima disso, as aposentadorias seriam mantidas por um regime de previdência complementar, a ser regulado em lei, vedado ao ente governamental ao qual o servidor está vinculado contribuir para o fundo complementar com mais do que a contribuição do servidor. Esta lei fixou também um limite de benefícios a ser pago por esse regime complementar, o que significa, na verdade, o fim do direito à aposentadoria integral do servidor.

O objetivo do teto dos benefícios tem como principal objetivo diminuir os gastos exorbitantes de benefícios com altos valores, acima de R\$1200, para uma pequena parcela dos aposentados.

OS MAGISTRADOS

Os magistrados, assim como os servidores, passaram a ter os mesmos direitos à aposentadoria por tempo de contribuição, legislados pelo art.40 da PEC 33:

Art. 93.

VI - a aposentadoria dos membros da magistratura e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40.

SERVIDORES MILITARES

Hoje, o civil contribui com uma grande parcela de seu salário para ter direito ao benefício, ao passo que o militar contribui apenas para custeio das pensões de suas viúvas e filhas solteiras - sem limite de idade - e com um percentual três vezes inferior ao que paga o servidor civil. E os direitos previdenciários são iguais.

"Art. 142

§ 3º

IX – aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º."

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no

serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;*
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.*

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Com as mudanças, os militares continuarão a ter um sistema previdenciário totalmente diferenciado, e não precisarão seguir qualquer das restrições ou requisitos impostos para os civis. Diferentemente dos magistrados, não há regra que determine a obrigatória aplicação aos militares das mesmas regras dirigidas aos civis (limites de idade, aposentadoria por tempo de contribuição, tempo mínimo de vinculação ao serviço público, vedação de aumento salarial ou redutor dos proventos na passagem para aposentadoria).

APOSENTADORIA ESPECIAL DOS PROFESSORES

Além dos requisitos de tempo de contribuição e idade mínima, a reforma passou a exigir o exercício exclusivo da função de magistério, para a aposentadoria especial para professor, a Reforma permitiu que ele se aposente após contribuir durante 30 anos (homem) e 25 anos (mulher). Mas o direito é garantido somente para o magistério até o segundo grau. Os professores universitários não têm mais esse direito, e se submeterão ao Regime Geral de Previdência, passaram a ter direito a aposentadoria dentro dos mesmos critérios dos demais trabalhadores.

PROFESSOR DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO

No caso dos professores do ensino fundamental e médio, e só neste, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, será mantido o direito à aposentadoria com redução de 5 anos no tempo de contribuição e na idade mínima. Assim, se o professor comprovar exercício exclusivo de funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio poderá aposentar-se com 30 anos (homem) ou 25 anos (mulher) de contribuição. A verdade é que o magistério é uma das atividades profissionais mais desgastantes, principalmente no ensino fundamental, em que os professores, à medida que o tempo passa, perdem as energias física e mental que cada vez mais lhes são necessárias.

O REBAIXAMENTO DO TETO DE BENEFÍCIOS

Uma das medidas que sempre estiveram implícitas na reforma era a redução do teto de benefícios da previdência social. Esse teto foi fixado em 1991, pela Lei nº 8.213/91, em dez salários mínimos e de lá até hoje já sofreu grande corrosão, já que, em nenhum momento, foi cumprida a determinação constitucional de que os benefícios devem ter assegurado em caráter permanente o seu valor real, ou seja, protegido da inflação. Por isso, embora o salário mínimo atual (que deveria ser de no mínimo R\$ 160 para valer o mesmo que valia em 1991) seja de R\$ 120,00, o teto de benefícios atual é de apenas R\$ 1.031.

No Substitutivo, o Relator suprimiu a regra inserida pela Câmara segundo a qual o teto seria reajustado para dez salários mínimos na data da promulgação da Emenda, e em seu lugar dispôs que o valor do teto seria de R\$ 1.200, reajustados a partir da data, segundo os índices aplicados aos benefícios da previdência social. O teto dos benefícios foi fixado no Art. 14:

Art. 14. O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, o seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

OS FUNDOS DE PENSÃO

Foi alterado o art. 202 (*"Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar"*), que passou a prever que a previdência complementar não seria mais regida pelo princípio de capitalização de suas contribuições, conforme definia a legislação anterior, mas em "reservas técnicas", que garantiam o benefício contratado.

O regime complementar só tem sentido quando fundado na capitalização das contribuições pagas pelos participantes e pela patrocinadora, como demonstra a experiência internacional e mesmo no Brasil.

Além disso, o Governo, ao proibir na proposta que as entidades patrocinadoras contribuam com importância superior à contribuição do empregado filiado ao plano de aposentadoria complementar, visa inviabilizar os fundos de pensão, de modo a provocar um enfraquecimento desses fundos e seu estrangulamento, o que somente interessa ao sistema financeiro aos fundos privados.

QUARTA PARTE

A quarta e última parte da pesquisa tem como objetivo concluir os dados levantados na primeira, segunda e terceira parte.

CONCLUSÃO

O principal objetivo desta pesquisa é analisar se a Reforma da Previdência brasileira atingiu os pressupostos pré-estabelecidos na Reforma do Estado, segundo o Relatório do Banco Mundial de 1.997, cujo título é "*Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1.997: O Estado num Mundo em Transformação*".

De acordo com o Relatório do Banco Mundial, as principais funções do Estado são estabelecer bons fundamentos jurídicos, macroeconômicos, serviços básicos e infra-estrutura. A Reforma da Previdência deve ter como princípio básico adequar as suas normas ao novo contexto em que está inserido o país, levando em consideração suas perspectivas de crescimento. **O Estado deve equilibrar o seu orçamento, visando a estabilidade macroeconômica.**

A Reforma do Estado possui dois pressupostos básicos, o equilíbrio macroeconômico e a melhora da na distribuição de renda. Portanto, a Reforma da Previdência, deve ter como princípio básico dois elementos. O fator equitativo, de redistribuição da renda; e o fator macroeconômico, redutor do déficit público. A eficácia da Reforma da Previdência está em atingir este dois elementos, de forma que os benefícios oferecidos pelo governo sejam distribuídos a toda a sociedade de maneira mais igualitária, sem prejuízo do desempenho macroeconômico.

Para concluirmos se a Reforma da Previdência atingiu seu principal objetivo, dividimos a conclusão em curto e longo prazo. No curto prazo a Reforma da Previdência foi eficaz, pois de maneira geral reduziu o déficit previdenciário e melhorou a distribuição dos gastos do governo. E no longo prazo, a Reforma, possivelmente, terá que Ter continuidade, haja visto a necessidade de melhoria no mercado informal e na distribuição absoluta de renda.

CURTO PRAZO

No curto prazo, podemos concluir que a Reforma foi eficaz, pois foi capaz de reduzir os gastos do governo, além de melhorar a distribuição dos gastos do governo. A redução do déficit pode ser atribuído: ao teto dos benefícios, à elevação do número de contribuintes, ao estabelecer a exigência do tempo de contribuição e a fixação da idade para aposentadoria por velhice

A Reforma ao estabelecer o fim da aposentadoria por tempo de serviço foi capaz de evitar aposentadorias precoces. Dessa forma, ficou valendo exclusivamente o critério da idade, associado ao tempo de contribuição (e não de serviço), como única maneira do segurado se aposentar.

A aposentadoria por tempo de serviço foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição, o trabalhador passou a ter que comprovar que de fato contribuiu para a Previdência, para poder se aposentar. A aposentadoria por tempo de contribuição deve ser destacada, pois os benefícios para a aposentadoria passaram a dar mais destaque para as finanças arrecadadas e distribuídas, de forma que a previdência brasileira passou a ter um caráter mais equitativo nas contas públicas.

Ao exigir que o beneficiário contribua durante o seu tempo de serviço evita que este receba, eventualmente, seu benefício sem que tenha contribuído. O sistema anterior permitia que o beneficiário recebesse seus benefícios sem ter contribuído por tempo integral durante seu período de trabalho.

A aposentadoria por tempo de contribuição elevou o número de contribuintes, no sistema anterior o beneficiário tinha que trabalhar durante um período para atingir o seu tempo de serviço e podia aposentar-se. O sistema permitia que muitas pessoas se aposentassem sem ter contribuído ao menos o que iria receber. De maneira geral, o novo sistema limita os benefícios previdenciários aos que contribuem ao longo dos anos. Logo, apenas receberão os benefícios as pessoas que contribuírem.

Outro fator que contribuiu para o equilíbrio macroeconômico foi a elevação da idade para a aposentadoria por velhice, passando para 65 anos para mulher e 70 anos para homens; reduzindo em cinco anos para trabalhadores rurais. A idade para a aposentadoria elevou-se para acompanhar a tendência da elevação de expectativa de vida do povo brasileiro. A elevação da idade evitou a aposentadoria precoce, aumentando o número de contribuintes. A permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho, fez com que eles continuassem contribuindo por mais tempo, já que também receberão seus benefícios por um longo período.

O teto salarial de R\$1200,00 estipulado para o Regime Geral de Previdência Social foi outro fator que contribuiu para a redução do déficit previdenciário. O teto salarial visa atingir uma pequena parcela da população que recebem acima de R\$1200,00, através de um redutor de 30% sob o excedente do teto. O objetivo do teto salarial é reduzir os elevados gastos previdenciários atingindo uma pequena parcela de beneficiários. Ao estabelecer o teto salarial, a Reforma atingiu duas metas, reduzir o déficit público, pois reduziu o valor dos benefícios, tornando os gastos mais igualitários entre os beneficiários.

O segundo pressuposto da Reforma da Previdência é a questão da equidade na distribuição de renda. A melhora na distribuição de renda não ocorreu de maneira absoluta, não houve a transferência dos benefícios de um grupo outro. O que ocorreu, foi uma melhora relativa na distribuição dos gastos públicos. O governo passou a distribuir seus recursos de forma mais equilibrada entre os grupos econômicos. Os benefícios continuaram os mesmos, o que alterou foi a distribuição dos gastos previdenciários, passaram a ser repassados mais proporcionalmente aos seus beneficiários de forma equânime. Ao estabelecer o teto salarial, a Reforma procurou evitar benefícios exorbitantes, reduzindo a regressividade na sua distribuição. Dessa forma, os gastos com benefícios estão tendendo serem mais proporcionais.

A melhora da distribuição relativa dos gastos ocorreu porque o governo reduziu os benefícios com o grupo de maior poder aquisitivo, conseqüentemente, reduziu sua parcela porcentual nos gastos previdenciários. Portanto, no total dos gastos o grupo de menor poder aquisitivo passou a ter uma porcentagem maior dos gastos totais. Entretanto, a distribuição absoluta dos recursos previdenciários ainda exige alterações. A melhora da distribuição dos recursos deverá ocorrer no longo prazo.

LONGO PRAZO

A Reforma da Previdência no curto prazo pode ser considerada eficaz, entretanto, pode-se dizer que a solução é provisória, pois problemas como o mercado informal e a distribuição absoluta dos recursos ainda permanecem.

O problema do mercado informal, que atualmente atinge cerca de 50% da população, exige transformações complexas que englobem toda a sociedade. O mercado informal, no longo prazo, pode ser considerado o maior problema financeiro da previdência, pois as pessoas que hoje trabalham no

mercado informal, não contribuem para sua previdência, entretanto, na sua "velhice" terão direito à previdência assistencial.

As pessoas que hoje não contribuem, daqui alguns anos estarão recebendo seus benefícios. No longo prazo, as pessoas que compõem o mercado informal, poderão ser responsáveis pelo déficit da previdência. Portanto, um problema atual, poderá ser responsável por um problema futuro.

O mercado informal é um problema que atinge e atingirá diretamente a previdência. A sua solução exige mudanças econômicas bem mais complexas do que a Reforma da Previdência. Neste sentido, a Reforma da Previdência depende de reformas sociais, que estejam atentas à população como um todo, dando igualdade de participação a todos os indivíduos no mercado de trabalho.

A questão da distribuição absoluta dos recursos da previdência, tal como a questão da distribuição de renda, são temas que terão que voltar a ser discutidos no Brasil.

A questão da previdência no Brasil está apenas no início. A tendência é o governo realizar coletivas para promover a redistribuição dos recursos, visando melhorar a equidade social.

Para o Estado formar uma base jurídica será necessário o apoio da opinião pública ao seu exercício legal, ou seja, o Estado precisa ter o apoio da população para que suas imposições legais sejam eficazes. Ao investir em serviços sociais básicos e infra-estrutura o Estado está buscando redistribuir os seus recursos para proteger os grupos vulneráveis. Em certo sentido, alguma distribuição de renda termina ocorrendo dentro do sistema. Mas essa distribuição precisa estar na direção correta, com as regras do sistema beneficiando aquelas pessoas de menor poder aquisitivo. Essa solidariedade com os menos favorecidos é uma regra que fortalece a coesão social. Uma forma de demonstrar para a sociedade os benefícios da Reforma é expondo as causas que levaram sua execução. Se a sociedade estiver consciente dos princípios redistributivos e equitativos da reforma, possivelmente, a Reforma tenha maior aceitabilidade.

Neste sentido, a Reforma da Previdência estaria no caminho certo, pois o novo texto constitucional garantiu os direitos previdenciários básicos. Preservou-se o conceito da seguridade social, com a garantia do benefício assistencial não inferior a um salário mínimo e a aposentadoria por idade, disseminando os benefícios para uma classe de baixo nível de renda. Quanto aos fundos de pensão, conseguiu-se manter a regra atual em que as entidades patrocinadoras podem alocar o dobro da contribuição dos empregados, sem o que esses fundos estariam inviabilizados.

BIBLIOGRAFIA:

ALÉM, Ana Cláudia Duarte e GIAMBIAGI, Fábio. (1.997) "Despesa Previdenciária: análise de sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma". *Planejamento e Políticas Públicas* (p. 39 - 98), nº16.

BANCO MUNDIAL (1.997). "Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1.997: O Estado num Mundo em Transformação". Washington.

BARROSO, Celso Leite (1.981). Situação no Brasil. *A crise da previdência social*. (p.58 - 78). Rio de Janeiro: Zahar Editores.

JAMES, Estelle. (1.995) "Evitando a Crise nos Sistemas de Amparo à Velhice". *Finanças & Desenvolvimento*.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (1994). *A previdência social e a revisão constitucional*. 1º Edição. Brasília: Ed. BNDES.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1.998). *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 1º Edição. Brasília: Ed. 34.

WORLD BANK, Policy Research Report. "Averting the Old Age Crisis". Washington, 1.994.