

# Reforma da Previdência: o ajuste no Regime Geral de Previdência Social

Calino Pacheco Filho\*

Carlos Roberto Winckler\*

Economista da FEE.

Sociólogo da FEE e Professor da PUCRS e da UCS.

## Resumo

*O presente texto aborda as principais medidas aprovadas pelo Congresso Nacional em 1998 e 1999 que implicaram alterações no Regime Geral de Previdência Social (setor privado) e analisa os efeitos dessa reforma, as causas do déficit e suas relações com as políticas de seguridade e com o mercado de trabalho.*

## Palavras-chave

**Previdência Social; déficit da Previdência Social, Regime Geral de Previdência Social.**

## Abstract

*The present text approaches the main approved measures for the National Congress in 1998 and 1999 and that implicated in alterations in the General Social Security System (private section), examines the effects of this reform, the causes of the deficit, their relationships with the security politics and the labor market.*

**Artigo recebido em 23 mar. 2004.**

---

\* O autor agradece ao colega Salvatore Santagada pela leitura e sugestões, bem como ao Auxiliar Técnico Alberto Luiz Campos Medeiros pela confecção das tabelas. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de responsabilidade dos autores.

## Introdução

Este artigo tem como propósito examinar o ajuste no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no Brasil. Esse ajuste deve ser compreendido como parte das propostas de reforma do Estado, de cunho liberal, em curso na América Latina desde os anos 80 e, mais tardiamente, no Brasil, nos anos 90.

A proposta de reforma do Regime Geral da Previdência Social estendeu-se de 1995 a 1999 e não chegou a produzir uma alteração mais radical do sistema previdenciário, em função do intenso processo de negociação que repercutiu no Congresso. Nesse sentido, é mais apropriado falar-se em ajuste.

Em 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20 (EC 20), que organizou o Sistema de Previdência em dois regimes: o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), além do Regime de Previdência Complementar (RPC), previsto para os servidores. À EC 20 seguiu-se uma ampla legislação complementar, que culminou com a Lei nº 9.876, em 1999, conhecida como a Lei do Fator Previdenciário. Prevaleceram, no debate, argumentos que enfatizaram a crise fiscal e questões demográficas.

Em linhas gerais, a Previdência segue financiada por contribuições de empregados e de empregadores, repartindo-se a arrecadação entre os beneficiários. Foram eliminadas a aposentadoria por tempo de serviço e as aposentadorias especiais de determinadas categorias.

A exposição segue os seguintes passos. Apresenta as características do Regime Geral da Previdência Social e sua posição no Sistema de Previdência como um regime de repartição simples, onde são fundamentais a solidariedade geracional e o perfil demográfico. A seguir, são apresentados os aspectos básicos das mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 20 e a nova regra de cálculo: o fator previdenciário, que combina elementos dos sistemas de repartição simples e do sistema de capitalização. Segue-se uma análise dos efeitos do ajuste, passados seis anos de sua aprovação, que aponta as razões do desequilíbrio entre a receita das contribuições e as despesas com os benefícios pagos, problematizando-se a noção de déficit, pois não só é necessária a diferenciação entre os conceitos de previdência e seguridade, como também é vital a compreensão da relação entre mercado de trabalho e regime contributivo.

Dada a complexidade dos conceitos envolvidos nessa área de políticas públicas, optou-se, para uma maior fluidez do texto, por apresentar os conceitos no decorrer da exposição.

Cabe ressaltar que este artigo é o primeiro de um conjunto de estudos sobre o Sistema de Previdência no Brasil e que terá como seqüência a análise

do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, da Previdência Complementar e dos Fundos de Pensão.

## 1 - A proposta de ajuste dos sistemas previdenciários

Em 1994, o Banco Mundial (BIRD) traçou as diretrizes da reforma “estrutural” da Previdência Social pública nas Américas Latina e Central, expressas no documento **Envelhecimento sem Crise: Políticas de Proteção dos Idosos e Promoção do Crescimento** (Andrade, 2003, p. 7). De acordo com o BIRD, a crise da Previdência teria três características fundamentais: (a) transição demográfica para padrões mais velhos da população; (b) alta tributação social estimulando informalidade; e (c) alta relação de dependência contribuintes/ /aposentados. A partir desse diagnóstico, o BIRD recomendou uma reforma previdenciária baseada em dois pilares: uma Previdência pública, não capitalizada; e uma Previdência privada, capitalizada, com Fundos de Pensão abertos ou fechados; com adesão voluntária ou obrigatória. Portanto, a proposta central do BIRD para a América Latina era a introdução de um sistema baseado num regime financeiro de contribuições definidas, depositadas em contas individuais dos segurados, administrados por múltiplos gestores, que concorreriam entre si.

As reformas previdenciárias estruturais recomendadas pelo Banco Mundial foram realizadas, com diferentes matizes, em grande parte dos países da região, inspiradas — em maior ou menor grau — na experiência instaurada pelo General Pinochet no Chile, em 1981. Segundo Barr (2001, p. 145), o modelo chileno é composto por dois pilares: um de Previdência privada, capitalizada, obrigatória, de contribuição definida; e de outro pilar — “residual” — na forma de uma pensão mínima garantida pelo Estado, visando proteger os trabalhadores que tiverem uma aposentadoria muito baixa ou no caso de falência da companhia seguradora.

A experiência chilena propagou-se pelo mundo afora — mas principalmente na América Latina — como o paradigma do BIRD e do FMI para as reformas previdenciárias. De acordo com Guschiken *et al* (2002, p. 14),

“Contrariamente ao que se tem difundido, os dados mais recentes sobre a reforma no Chile, relativos ao ano de 2001, evidenciam fortemente a sua inadequação como modelo a ser seguido: o gasto público elevou-se em função do chamado ‘custo de transição’, a cobertura previdenciária reduziu-se, o custo administrativo previdenciário aumentou e o valor dos benefícios oscila de acordo

com a flutuação do mercado financeiro, gerando incertezas. Além disso, no Chile, a alta concentração dos ativos previdenciários em mãos de poucas administradoras privadas está gerando oligopolização do mercado”.

As principais incertezas que os planos de Previdência enfrentam são os choques macroeconômicos e as adversidades demográficas, que consistem em que “(...) uma grande geração de pessoas em idade de trabalhar, em um período 1, seja seguida de uma geração menor em um período 2” (Barr, 2001, p. 95). Diante desses problemas, para os pregadores das reformas estruturais, a capitalização seria a receita adequada ao invés da Previdência pública de repartição simples. Para Barr (2001, p. 103), isso não passa de um “mito”, na medida em que:

“Os choques macroeconômicos podem ser adversos sobre a produção, sobre o preço ou sobre ambos. Uma vez que capitalização e repartição simples são meramente formas distintas de organizar direitos sobre a produção futura, não é de se surpreender que uma queda na produção tenha efeitos adversos sobre qualquer plano de capitalização, tanto os capitalizados quanto os de repartição simples”.

Portanto, é importante sublinhar que, para o autor citado, a variável-chave é o crescimento econômico, tanto para os planos de repartição simples como para os de capitalização.

Os especialistas que planejaram a reforma da Previdência no Brasil chegaram a cogitar da substituição do regime de repartição simples vigente por um regime de capitalização. A idéia de adotar o regime de capitalização no sistema previdenciário brasileiro só foi abandonada devido ao alto custo de transição, porque implicaria três tipos de custos para a sociedade, em função de: (a) continuidade do pagamento dos atuais inativos por um período de cerca de 50 anos até a cessação de seus benefícios; (b) reconhecimento das contribuições passadas feitas pelos trabalhadores que desejam formar as suas contas individuais; e (c) subsídio ou pagamento de benefício assistencial a pessoas que não têm capacidade de acumular fundos para a aposentadoria. Estimativas realizadas por instituições nacionais e internacionais, como o Instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea) e o BIRD, mostraram um custo de transição oscilando entre 188% e 250% do PIB (Pinheiro; Vieira, 1999, p. 46).

O Brasil foi uma das poucas exceções na busca de um caminho diferenciado para promover modificações no sistema previdenciário. A reforma levada a efeito no Brasil seria do tipo **paramétrica** (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, 2002, p. 7), ou seja, é um tipo de reforma que preserva o sistema público, baseado no regime de repartição simples, porém com ajustes que reforcem suas finanças e/ou modifiquem as condições de elegibilidade do

sistema — aumentando as contribuições, cortando benefícios, aumentando a idade-limite para aposentadoria, alterando as fórmulas de cálculo dos benefícios.

## 2 - Características do Regime Geral de Previdência Social

A Previdência Social é um seguro que tem por finalidade a cobertura em situações de risco, como a perda da renda — temporária ou definitiva — decorrente de doença, de invalidez ou de idade avançada, assim como a proteção da família em caso de reclusão ou morte do segurado.

O sistema previdenciário brasileiro organiza-se em três regimes distintos: Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que rege a previdência dos trabalhadores do setor privado e dos empregados do setor público regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que se subdivide em regime do servidor público civil (servidores estatutários da União, do Distrito Federal e de estados e municípios) e regime próprio dos militares; e o Regime de Previdência Complementar.

Os regimes previdenciários classificam-se em: de repartição simples, de capitalização ou misto, como se pode observar no Quadro 1.

Quadro 1

### Classificação dos regimes previdenciários

**Sistema de repartição simples**

As contribuições atuais são destinadas a cobrir os gastos com os aposentados e os pensionistas de hoje. É um pacto social entre gerações, em que os ativos financiam os inativos. Exemplos de países em que ocorre: Brasil, EUA, França, Alemanha e Espanha.

**Sistema de capitalização**

Baseado na idéia de poupança individual. Cada segurado realiza contribuições, que são depositadas em uma conta específica e acumuladas ao longo da vida ativa do trabalhador. No momento da aposentadoria, terá direito a receber de volta uma renda vitalícia baseada na contribuição ao sistema, acrescida dos rendimentos do capital. O segurado tem uma contribuição definida, mas não tem nenhuma garantia do valor do benefício que irá receber. Exemplo de país em que ocorre: Chile.

**Sistema misto**

É uma combinação dos dois sistemas anteriores. Até um certo patamar, funcionam as regras do sistema de repartição simples; além desse limite, existe uma previdência complementar obrigatória, com regras do sistema de capitalização.

Como o RGPS funciona em regime de repartição simples, envolvendo um pacto geracional baseado na solidariedade, são variáveis fundamentais para o conhecimento da evolução dos contribuintes: a taxa de crescimento da população e a evolução do seu perfil etário.

A estrutura demográfica brasileira apresentou, desde a década de 40, significativas modificações, que se acentuaram a partir de 1980, com o estreitamento da base e com o alargamento do topo da pirâmide populacional. Segundo dados do IBGE, entre 1960 e 1980, a taxa média anual de crescimento da população brasileira caiu de 3,0% para 1,9%, chegando a 1,4% na década de 90. O progressivo envelhecimento da população deve-se a dois fatores: o aumento da expectativa de vida e a queda da taxa de fecundidade (Informe da Previdência Social, 2002, p. 1).

Para o sistema previdenciário, o aspecto demográfico mais relevante é a expectativa de sobrevivência da população brasileira, que representa a expectativa de vida a partir de cada faixa etária. De acordo com o estudo **Evolução da Expectativa de Sobrevivência no Brasil — 1930/2000**, elaborado pelo Ministério da Previdência Social (Informe da Previdência Social, 2002, p. 3), nas décadas de 30 e 40, a expectativa de sobrevivência na faixa dos 50 anos era, por exemplo, de 18 anos para os homens e de 20 anos para as mulheres; em 2000, para essa faixa etária, a expectativa de sobrevivência passou para 23 e 28 anos, respectivamente, para homens e mulheres.

O aumento da população idosa não deve ser visto de forma alarmante, na medida em que o Brasil ainda pode ser considerado um país relativamente jovem. Segundo dados da United Nations Population Division e do IBGE (Informe da Previdência Social, 2002, p. 4),

“(…) somente em 2021 o Brasil terá a mesma proporção de pessoas com mais de 60 anos que em 2000 tinha a Argentina (13,8%). Em 2027, estaríamos equivalentes ao que os EUA tinham em 2000, com 16,1%. Em 2038, atingiríamos o percentual atual da França (20,5%) e, somente em 2045, Alemanha e Japão (23,2%)”.

Por outro lado, a população com idade entre 20 e 60 anos continuará crescendo, passando de 53,7% em 2001 para 56,7% em 2021.

Impulsionada por aspectos de ordem cultural, científicos e econômicos, a taxa de fecundidade declinou de forma acentuada nas últimas décadas. Em 1960, o número médio de filhos por mulher era de 6,2, tendo caído para 2,3 filhos por mulher em 1999 (Brasil, 2004, p. 20).

No RGPS, é fundamental o acompanhamento da evolução do número de beneficiários, que é medido pela transição da situação de contribuinte para uma situação de recebimento do benefício. Existem duas classes de benefícios: os programáveis (aposentadorias por idade e por tempo de contribuição) e os de

risco (pensões e aposentadorias por invalidez). A cobertura dos benefícios, tanto dos programáveis quanto dos de risco, necessita do desenho do plano de benefícios, que é determinado por regras que definem as condições de habilitação e as fórmulas de cálculo.

Antes da reforma, vigorava no Brasil a Aposentadoria por Tempo de Serviço, e não havia a exigência de idade mínima. Os homens podiam chegar à aposentadoria proporcional aos 30 anos de serviço; e as mulheres, quando completassem um período trabalhado de 25 anos. Para a aposentadoria integral, as condições de habilitação eram 35 anos de serviço para os homens e 30 anos para as mulheres. Os segurados aposentavam-se, até então, por tempo de serviço, com idade média de 48,9 anos (Tabela 1).

Tabela 1

Aposentadorias por tempo de serviço (ATS) no Brasil — 1997

DESCRIÇÃO	MÉDIA DE ANOS
Idade média de concessão de benefício para homens e mulheres .....	48,90
Idade média de concessão para mulheres .....	47,80
Idade média de concessão para homens .....	49,20
Duração média do benefício para mulheres .....	29,30
Duração média do benefício para homens .....	24,80

FONTE: CECHIN, José. A Previdência Social reavaliada II. **Conjuntura Social**, Brasília, MPAS, p. 8, jan./mar. 2002.

O provento das aposentadorias — proporcional e integral — era calculado com base nos salários dos últimos 36 meses, limitados ao teto de benefícios do RGPS.

A discussão sobre a necessidade de uma reforma na Previdência Social surgiu, na década de 90, centrada, basicamente, em dois argumentos: o aumento crescente da expectativa de sobrevida das pessoas que se aposentam (conforme visto anteriormente) e a queda na relação de dependência contribuintes/beneficiários.

Segundo Marques (2004, p. 1018), entre as décadas de 30 e 40, o número de contribuintes para cada beneficiário passou de 10 para 20, e, na década de 50, havia oito contribuintes financiando um beneficiário. Conforme Cechin (2002,

p. 8), em 1997, essa relação chegou a 1,7 contribuinte por um beneficiário. É importante ressaltar que essa queda paulatina da relação contribuintes/beneficiários é uma característica pertinente a todo sistema previdenciário em determinada fase de seu desenvolvimento. Porém, no caso brasileiro, há o agravante de um mercado de trabalho com níveis crescentes de desemprego e de informalidade — problema, aliás, não enfatizado, na época, pelo Governo e pelos defensores da reforma da Previdência Social.

Outro argumento destacado pelos propositores da reforma e que ganhou importância cada vez maior a partir de 1998 é o do desequilíbrio das contas do RGPS, que passaram de uma posição superavitária para uma situação de crescentes resultados negativos. No contexto pré-reforma, o saldo previdenciário — diferença entre os encargos previdenciários urbanos e rurais e a arrecadação das contribuições de empregados e de empregadores à Previdência Social — chegou a ser folgadoamente superavitário, atingindo, por exemplo, em 1988, o resultado positivo de R\$ 16,6 bilhões (valor constante). Porém, a partir de 1995, o RGPS passou a ter sucessivas situações deficitárias, até chegar, em 1998, a um déficit de R\$ 9,1 bilhões.

Tabela 2

Situação financeira do RGPS no Brasil — 1988-01

(R\$ bilhões)

ANOS	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA	DESPESAS COM BENEFÍCIOS	SALDO PREVIDENCIÁRIO
1988	39,5	22,9	16,6
1989	39,1	24,4	14,7
1990	40,4	25,0	15,4
1991	36,3	26,3	10,1
1992	35,8	28,6	7,3
1993	40,7	38,5	2,3
1994	43,5	42,4	1,0
1995	52,6	52,2	0,4
1996	56,9	57,3	-0,4
1997	58,9	63,0	-4,1
1998	60,0	69,1	-9,1
1999	60,1	71,6	-11,5
2000	64,2	75,8	-11,6
2001	67,0	80,6	-13,6

FONTE: CECHIN, José. A Previdência Social reavaliada II. **Conjuntura Social**, Brasília, MPAS, p. 8, jan./mar. 2002.

NOTA: Os valores foram deflacionados pelo INPC de abril de 2002.

## **3 - A reforma no RGPS**

Em 1995, o Governo brasileiro encaminhou uma proposta de emenda constitucional, com o objetivo de operar significativas alterações na Previdência Social. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33/95, aprovada como Emenda Constitucional nº 20 e promulgada em 15 de dezembro de 1998, trouxe importantes mudanças, principalmente, no RGPS e, em menor grau, no Regime Próprio de Previdência Social. A possibilidade de promover modificações profundas no sistema previdenciário, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi frustrada no Congresso Nacional, porque só ao cabo de quatro anos de tramitação, com muitas dificuldades interpostas pela oposição parlamentar e por expressivos segmentos da sociedade civil, foi aprovada a proposta de reforma da Previdência Social, mesmo assim parcialmente.

A EC 20 extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço, instituiu como condição de elegibilidade para aposentadoria o tempo de contribuição e estabeleceu um conjunto de mudanças no RGPS. Dentre as principais modificações, destacam-se: (a) eliminação da aposentadoria proporcional como regra permanente; (b) novas regras para as aposentadorias de trabalhadores expostos em atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física; (c) revogação de aposentadorias especiais de professores universitários; (d) vinculação das contribuições de empregados e empregadores incidentes sobre a folha de salários exclusivamente ao pagamento de benefícios previdenciários; (e) mudança na regra de cálculo do valor do benefício da aposentadoria.

### **3.1 - Aposentadoria por tempo de contribuição**

#### **3.1.1 - Regra permanente**

As condições de elegibilidade para aposentadoria do RGPS são de 35 anos de tempo de contribuição para os homens e de 30 anos de tempo de contribuição para as mulheres.

A partir de 16 de dezembro de 1998, data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, a aposentadoria proporcional acabou como norma permanente, e a obtenção desse benefício foi fixada dentro da regra de transição então estabelecida.

### 3.1.2 - Regra de transição

#### Aposentadoria integral

Os filiados ao RGPS até a data de publicação da EC 20 poderão aposentar-se, com proventos integrais, com idade mínima de 48/53 anos e com 30/35 anos de serviço (mulheres/homens), adicionando um **pedágio de 20% sobre o tempo** que ainda restava em 16.11.98 para atingir 30/35 anos de trabalho (mulheres/homens). É importante ressaltar que, no RGPS, a aposentadoria integral é aquela correspondente a 100% do salário de benefício, limitado ao teto.

#### Aposentadoria proporcional

Os segurados que ingressaram no RGPS até a data da publicação da EC 20 poderão aposentar-se, com proventos proporcionais, quando, cumulativamente, atenderem aos seguintes requisitos: contarem 53 anos de idade e 30 anos de trabalho (homens) e 48 anos de idade e 25 anos de trabalho (mulheres). O valor da aposentadoria será equivalente a 70% dos proventos integrais, acrescido de 5% por ano adicional, desde que cumpram um **pedágio de 40% sobre o tempo** que ainda faltava em 16.11.98 para completar 30/25 anos (homem/mulher) de tempo de serviço.

### 3.2 - A nova regra de cálculo: o fator previdenciário

Segundo norma constitucional, até dezembro de 1998, o valor do benefício da aposentadoria (tanto integral quanto proporcional) era calculado com base nas últimas 36 remunerações, corrigidas monetariamente, respeitando o teto. A EC 20 retirou da Constituição essa regra de cálculo, permitindo regulamentação em lei ordinária. Por meio da Lei nº 9.876, de 26.11.99, foi alterada a legislação previdenciária e instituído o fator previdenciário para o cálculo do valor da aposentadoria.

A concepção do fator previdenciário partiu da constatação de que um dos principais problemas do sistema previdenciário brasileiro estaria centrado na ausência de correlação entre contribuições e benefícios. No regime de capitalização, a correlação entre benefícios e contribuições é automática e consiste

em poupança individual que o segurado realiza com direito a receber de volta o montante que contribuiu acrescido dos rendimentos do capital no momento da aposentadoria.

O novo método de cálculo combina o sistema de repartição simples com uma estreita correspondência entre o valor dos benefícios e as contribuições realizadas, característica dos sistemas de capitalização.

O fator previdenciário foi inspirado no modelo sueco de Previdência, que é um sistema em que cada pessoa tem sua conta individual, onde são creditadas as suas contribuições, e, quando se aposentam, os segurados têm direito a receber um benefício calculado com base nesse esforço contributivo.

No caso do fator previdenciário, ao invés da capitalização de cada uma das contribuições individuais (como no sistema sueco), a capitalização é feita apenas sobre uma contribuição, que é a média das contribuições do segurado. A fórmula implica uma taxa de juros interna, que, dependendo da especificidade, pode ser expressa num bônus: quanto maiores a idade e o tempo de contribuição, maior será a taxa de juros e, portanto, maior o bônus. Ou seja, quanto mais idosas as pessoas se aposentarem, maior será a taxa de juros e, portanto, o bônus. Na situação inversa, o segurado será onerado com uma taxa de juros menor, operada por um redutor implícito na fórmula. A taxa de juros implícita no fator previdenciário varia entre 2% para os tempos de contribuições e idades mais baixos e 4,5% para os tempos de contribuições e idades mais altos (Vieira, 2001, p. 46).

O salário de benefício corresponde à média aritmética de 80% dos maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994, corrigidos monetariamente. A escolha dessa data teve como objetivo evitar a época de altas taxas inflacionárias anteriores ao Plano Real, para efeito de correção monetária. Esse salário de benefício deve ser multiplicado pelo fator previdenciário para se obter o valor de benefício da aposentadoria.

Uma das novidades mais importantes no fator previdenciário foi contemplar a questão demográfica com a introdução da idade do segurado no cálculo do valor da aposentadoria. Além disso, considera critérios atuariais, como a expectativa de sobrevida, a alíquota de contribuição e o tempo de contribuição até o momento da aposentadoria.

Segundo a Lei nº 9.876/99, "(...) a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira, construída pelo IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos".

O fator previdenciário, portanto, será calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$F = \frac{T_c \times a}{E_s} \times \left( 1 + \frac{(I_d + T_c \times a)}{100} \right)$$

Onde:

F = fator previdenciário;

T<sub>c</sub> = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

E<sub>s</sub> = expectativa de sobrevida;

a = alíquota de contribuição de 0,31, resultado da soma das alíquotas de contribuição dos empregados (11%) com a dos empregadores (20%);

I<sub>d</sub> = idade do segurado no momento da aposentadoria.

O fator previdenciário é uma combinação das variáveis **idade** e **tempo de contribuição**: quanto maiores a idade e o tempo de contribuição, maior o valor de benefício da aposentadoria, limitado ao teto do INSS. Para exemplificar: em 2004, uma pessoa do sexo masculino com 55 anos de idade e com um total de 35 anos de contribuição tem uma expectativa de sobrevida de 21,6 anos, e o seu fator previdenciário é de 0,7436, o que corresponde a um redutor de 25,64% aplicado sobre o seu salário de benefício. Segundo as Tábuas de Expectativa de Vida do IBGE, para receber o benefício da aposentadoria sem redutor (fator 1), um homem com tão-somente 35 anos de contribuição precisaria estar próximo aos 63 anos de idade, quando teria uma expectativa de mais 15 anos de vida.

O Governo FHC, que não logrou êxito na aprovação da idade mínima como condição de habilitação para aposentadoria, conseguiu superar — com vantagens — esse percalço com a aprovação do fator previdenciário, porque,

“(…) além de embutir em seu cálculo um fator atuarial — a expectativa de sobrevida por faixa etária — tende a equilibrar o fluxo de caixa do sistema previdenciário no curto e médio prazo. Tal se dá porque o segurado que sai mais cedo do sistema, provocando desembolso antecipado, recebe, em contrapartida, aposentadoria de menor valor” (Amaro, 2004, p. 18).

## 4 - O RGPS pós-reforma da Previdência

Em 2004, passados seis anos da aprovação da proposta de reforma da Previdência, já é possível apontar alguns reflexos sobre o RGPS: redução da taxa de crescimento do déficit do RGPS, elevação da idade média de concessão

da aposentadoria, queda na taxa de crescimento das aposentadorias emitidas e diminuição do valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição.

Segundo dados do **Informe da Previdência Social** (Brasil, 2004b, p. 4), entre 1995 e 1998, o déficit do RGPS passou de R\$ 0,5 bilhão para R\$ 11,3 bilhões, com um aumento de 2.160,00%. Por outro lado, de 1999 a 2003, o déficit elevou-se de R\$ 14,2 bilhões para R\$ 27,0 bilhões, com um crescimento de 90,14%. Ou seja, a velocidade do crescimento do déficit caiu significativamente na vigência da EC 20.

A idade média de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição entre 1998 e 1999 subiu de 48,9 anos para 52,0 anos. Em 2000, "(...) considerando-se os benefícios concedidos de acordo com a Lei nº 9.876/99, a idade média chega a 54,5 anos, ou seja, um crescimento de 5,6 anos na média etária da aposentadoria por tempo de contribuição em relação a 1998" (Brasil, 2001, p. 5). Esse fato mostra o impacto da introdução do fator previdenciário, que causa a extensão do período contributivo dos segurados, afetando positivamente as receitas do RGPS. Pelo lado da despesa, a ampliação do período contributivo reduz o tempo pelo qual o segurado receberá o benefício da aposentadoria. Ou seja, o segurado contribui por um período maior e recebe por um período menor.

Segundo Amaro (2004, p. 19), a reforma também foi responsável pela queda na taxa anual de crescimento das aposentadorias por tempo de contribuição: entre 1998 e 2002, essa taxa diminuiu de 4,5% para 1,7%.

Outra consequência da reforma foi a queda no valor médio real das aposentadorias por tempo de contribuição, que baixou de R\$ 913,24 em 1999 para R\$ 885,63 em 2003 (Brasil, 2004b, p. 2).

Esses resultados ocasionaram um ajuste no RGPS; entretanto persiste uma situação de desequilíbrio entre a receita proveniente das contribuições previdenciárias e as despesas com os benefícios pagos. Segundo o **Informe da Previdência Social** (Brasil, 2004b, p. 4), a necessidade de financiamento passou de 0,91% do Produto Interno Bruto em 2000 para 1,73% estimados para 2003. Porém, de acordo com projeções atuariais do Ministério da Previdência (Brasil, 2003, p. 399), a relação déficit previdenciário/PIB cairia de 1,76% em 2004 para 1,64% em 2015, para, só então, começar a crescer, de forma discreta, e chegar a 1,86% em 2023.

Atualmente, o Ministério da Previdência Social reconhece que o desequilíbrio das contas do RGPS não se fundamenta em aspectos atuariais, mas, sim, em políticas específicas, tais como: (a) uma política de distribuição de renda por meio de aumentos reais conferidos ao salário mínimo; (b) políticas de subsídio a atividades beneficentes de assistência social, a micro e pequenas empresas, a trabalhadores domésticos e do campo, a empresas rurais, a exportadores de

produtos rurais e até a atividades desportivas; e (c) uma política de transferência de renda da área urbana para a rural.

Em primeiro lugar, o aumento real do salário mínimo repassado para o valor do piso dos benefícios da Previdência é uma decisão de natureza não atuarial que impacta a despesa do RGPS, mas, principalmente, consiste em uma política de distribuição de renda através desse regime previdenciário. Em 2003, 13,7 milhões de benefícios pagos (62,8% do total) correspondiam ao valor de um salário mínimo (Brasil, 2004b, p. 5).

Em segundo lugar, temos as renúncias previdenciárias (subsídios às empresas optantes do Simples, segurados especiais, entidades filantrópicas, empregadores rurais, empregadores domésticos e clubes de futebol), estimadas em R\$ 14,1 bilhões para o ano de 2003 (Brasil, 2004b, p. 5).

Em terceiro lugar, destaca-se a transferência de renda da zona urbana para a rural. Em 2003, as contribuições do subsistema rural totalizaram R\$ 2,8 bilhões, e a despesa com benefícios alcançou R\$ 20,6 bilhões; ou seja, a arrecadação cobre apenas 13,59% dos gastos do subsistema rural, e o seu déficit representa 67,30% da necessidade de financiamento total do RGPS (Brasil, 2004b, p. 5). Porém é importante frisar que a implantação da previdência rural representou ampla abrangência social para pessoas da área rural até então excluídas do sistema previdenciário ou com precária cobertura.

A Constituição de 1988 acarretou importantes mudanças no subsistema de Previdência rural brasileiro, tais como: (a) a idade limite para a aposentadoria por idade foi reduzida em cinco anos, podendo o homem aposentar-se aos 60 anos e a mulher aos 55 anos; (b) a aposentadoria por idade ou por invalidez, até então restrita ao chefe de família, foi estendida ao cônjuge, o que significou universalização do benefício para a mulher trabalhadora rural idosa; (c) o piso da aposentaria rural passou de meio salário mínimo para um salário mínimo; (d) regramento especial da contribuição previdenciária para o agricultor em regime de economia familiar; e, (e) o trabalhador rural, para fazer jus ao benefício da aposentadoria, deve comprovar o tempo de trabalho na agricultura ao invés da comprovação do tempo de contribuição, como no caso do segurado urbano.

No caso do subsistema de Previdência rural, o Brasil adotou um modelo universalizante, no qual a concessão de benefícios não é condicionada à contribuição prévia, mas, sim, a características ligadas à cidadania; coloca o País entre os Estados de Bem-Estar Social mais consolidados do mundo, como Finlândia e Canadá, no que se refere à previdência rural (Ramos, 2003, p. 23).

Portanto, conforme Delgado (2003, p. 161), o desequilíbrio das contas da previdência rural

“(...) é certamente um dos fatores causais desse desequilíbrio financeiro no sistema do INSS que, contudo, não tem e não poderia

ter a conotação de déficit no orçamento da seguridade social, haja vista que este foi construído para suprir, mediante contribuições quase tributárias, as demandas não autofinanciáveis do sistema”.

De acordo com Miranda (2002, p. 15), “(...) ao contrário do que se passa com os gastos com juros, salários e aposentadorias, o gasto com o déficit do INSS tem uma natureza redistributiva de renda, correspondendo ao resgate da cidadania aos idosos do meio rural e das pequenas localidades”.

## 5 - Outra visão sobre o déficit do RGPS

A Constituição “Cidadã” de 1988 instituiu, no Brasil, o sistema de Seguridade Social, que compreende “(...) um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. O texto constitucional prevê, dentre outras diretrizes, a diversidade da base de financiamento e a instituição do Orçamento da Seguridade Social (OSS) separado do Orçamento Fiscal da União.

Uma diferenciação necessária entre os conceitos de Previdência e Seguridade Social é feita por Vianna (2003, p. 2):

“O conceito de Seguridade Social, com efeito, tem um significado diverso do conceito de Previdência Social. Previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos afiliados para seu custeio, tem por objetivo ofertar benefícios aos contribuintes — previdentes — quando, em ocasião futura, ocorrer perda ou redução da capacidade laborativa dos mesmos. Já a Seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa; auxílios a famílias numerosas, pensões não-contributivas, complementação de renda constituem benefícios de seguridade porque ou não resultam de perda/redução da capacidade laborativa ou dispensam a contribuição pretérita”.

A implantação constitucional da Seguridade Social não garantiu a sua efetivação concreta, seja porque a sua estrutura administrativa não foi formalmente constituída, seja por causa da sua inexistência formal do ponto de vista do financiamento. Pode-se dizer que a Seguridade Social existe constitucionalmente e que, ao mesmo tempo, inexistente institucionalmente (Vianna, 2003,

p. 24). Na realidade, a Seguridade Social nunca foi implementada, na prática, conforme a concepção aprovada pelos constituintes de 1988.

As contribuições sociais que foram criadas para financiar os gastos da Seguridade Social — Previdência, saúde, assistência social — são: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores de Natureza Financeira (CPMF). No período 1995-01, houve um crescimento vertiginoso dessas contribuições sociais: de 9,2% para 13,1% do PIB (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, 2002, p. 21). Por outro lado, é importante ressaltar o comportamento das contribuições sociais no contexto geral da arrecadação tributária no Brasil, revelando, no período 1995-03, a sua folgada liderança em relação aos demais tributos. Vale destacar a impressionante variação da CPMF.

Tabela 3

## Arrecadação de tributos federais no Brasil — 1995 e 2003

TRIBUTOS	1995 (R\$ bilhões)	2003 (R\$ bilhões)	VARIAÇÃO %
IRPF sobre rendimentos do trabalho .....	26,94	27,00	0,02
IRPJ .....	23,30	34,61	48,54
ITR .....	0,26	0,30	15,38
Cofins .....	37,79	60,88	61,10
PIS/PASEP .....	15,19	17,73	16,72
CSLL .....	14,59	17,12	17,34
CPMF .....	0,43	23,57	5 381,39

FONTE: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco Sindical).

NOTA: Os dados foram deflacionados pelo IGP-DI de dez./03.

Entre 1998 e 2003, enquanto as despesas do Orçamento da Seguridade Social tiveram uma variação de 39,24%, as receitas registraram uma variação de 92,68%, passando de um déficit de R\$ 13,00 bilhões para um superávit de R\$ 31,73 bilhões (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, 2003, p. 4). Contudo uma parcela significativa dos recursos oriundos das contribuições sociais é desvinculada, pelo Governo Federal, para finalidades

fora do âmbito da Seguridade Social, criando, inclusive, instituições para esse fim, como o Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais recentemente, rebatizado com o nome mais apropriado de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Assim, a DRU desvia as receitas da Seguridade Social de sua destinação original — saúde, Previdência e assistência social — para ampliar o superávit primário da União e honrar compromissos com a comunidade financeira internacional e com o pagamento dos juros da dívida interna.

Enquanto o Governo Federal, por um lado, utiliza recursos da área social para a área fiscal (DRU), por outro, promove a vinculação, através da EC 20/98, das contribuições sobre a folha de salários exclusivamente para o financiamento dos benefícios do RGPS, vale dizer: previdenciários urbanos e rurais, acidentários e assistenciais, como a Renda Mensal Vitalícia (RMV). A administração das receitas da Seguridade Social é feita pelo Tesouro Nacional e realizada segundo as suas disponibilidades e prioridades. Assim, por exemplo, em 2003, são “desvinculados”, para retenção no Tesouro e para outras áreas, 44,83% dos recursos da Cofins; 24,03% do CSLL; 18,40% da CPMF; e 28,93% do Fundo da Pobreza (FB). Na Tabela 4, demonstra-se a alocação de recursos da Seguridade Social por grandes áreas.

Tabela 4

## Utilização das contribuições sociais no Brasil — 2003

ÁREAS	COFINS		CSLL		CPMF		FP	
	Valor (R\$ bilhões)	%	Valor (R\$ bilhões)	%	Valor (R\$ bilhões)	%	Valor (R\$ bilhões)	%
Saúde .....	6,37	11,02	8,28	51,27	9,81	54,05	0,00	0,00
Previdência .....	20,40	35,31	3,98	24,64	5,00	27,55	0,00	0,00
Assistência social .....	4,59	7,94	0,01	0,06	0,00	0,00	0,92	19,00
Fome Zero .....	0,52	0,90	0,00	0,00	0,00	0,00	2,52	52,07
<b>Subtotal (áreas-fins)</b>	<b>31,88</b>	<b>55,17</b>	<b>12,27</b>	<b>75,97</b>	<b>14,81</b>	<b>81,60</b>	<b>3,44</b>	<b>71,07</b>
Outras áreas .....	17,79	30,79	0,04	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00
Retido pelo Tesouro ..	8,11	14,04	3,84	23,78	3,34	18,40	1,40	28,93
<b>TOTAL .....</b>	<b>57,78</b>	<b>100,00</b>	<b>16,15</b>	<b>100,00</b>	<b>18,15</b>	<b>100,00</b>	<b>4,84</b>	<b>100,00</b>

FONTE: ANFIP.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), que tem por finalidade prover recursos para o pagamento do RGPS. O Fundo é formado por bens e direitos de qualquer natureza, por aplicações financeiras e pela receita resultante da arrecadação das contribuições incidentes sobre a folha de salários para financiar as despesas com os benefícios previdenciários (Marques apud Guschiken 2002, p. 18), vindo a reforçar o dispositivo da EC 20, que determina que a receita do RGPS visa, exclusivamente, ao pagamento dos gastos com benefícios.

Em suma, a vinculação das receitas oriundas da arrecadação das contribuições previdenciárias exclusivamente para o pagamento dos benefícios do RGPS implica: (a) como esse regime tem caráter contributivo, as suas contas têm que ser equilibradas do ponto de vista financeiro, ou seja, com suas receitas próprias suprimindo o pagamento de todos os benefícios do sistema; (b) no caso de ocorrerem resultados negativos, o regime é considerado deficitário e em situação de crise, ao contrário das áreas da saúde e da assistência social, onde os resultados negativos são cobertos com recursos do Orçamento da Seguridade Social, sem serem propalados como déficits; (c) o déficit do RGPS, por fim, é coberto pelo Tesouro Nacional, o que é alegado pelo Governo como um ingrediente que agrava a crise fiscal.

As divergências acerca da natureza do déficit do RGPS não se expressam apenas através de posições de especialistas da área e de sindicatos de trabalhadores, mas também através de insuspeitas instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU, em seu parecer sobre as Contas do Governo da República, destaca que as receitas oriundas das contribuições sociais “(...) computadas como transferências da União para o INSS, apesar de não integrarem o ‘Saldo Previdenciário’, integram o Plano de Custeio do RGPS” (Brasil, 2003). O saldo previdenciário, vale lembrar, é a diferença entre a arrecadação líquida das contribuições sociais vinculadas à previdência social, de empregados e de empregadores, e os encargos com os pagamentos previdenciários urbanos e rurais.

Analisando o Demonstrativo de Caixa do INSS — 2003, o parecer do TCU chega à conclusão de que:

“A Constituição da República tratou de assegurar que, além do vínculo obrigatório das contribuições de empregados e empregadores com o pagamento de benefícios, as demais receitas do orçamento da seguridade social fossem, também, destinadas ao atendimento de despesas previdenciárias. Assim, parcela das receitas oriundas do lucro líquido e do faturamento das empresas, da CPMF e de concursos de prognósticos, computadas como transferências da União para o

INSS, apesar de não integrarem o 'Saldo Previdenciário', integram o Plano de custeio do RGPS.

"Considerando-se os resultados dos exercícios de 2002 e 2003, apura-se um 'Saldo Operacional' para o INSS de R\$ 2,968 bilhões positivo no exercício de 2002, e de 1,131 bilhões negativo no exercício de 2003, os quais contrastam com os 'Saldos Previdenciários' apresentados de (-) R\$16,998 bilhões em 2002 e de (-) R\$ 26,404 bilhões em 2003."

Para o TCU, a causa do desequilíbrio financeiro, pelo lado da despesa, é a insuficiente arrecadação do subsistema previdenciário rural (R\$ 2,840 bilhões em 2003) para fazer frente ao montante do pagamento com benefícios (R\$ 20,598 bilhões). Do lado da receita,

"(...) são fatores relevantes para o desequilíbrio financeiro do RGPS a precariedade das relações de trabalho, o crescimento da informalidade, a diminuição da necessidade de mão-de-obra em razão do desenvolvimento tecnológico e a estagnação econômica, pelo que afetam o nível de emprego formal, do qual depende o financiamento do sistema previdenciário" (Brasil, 2003, p. 393).

Portanto, além dos problemas do subsistema rural, o principal responsável pelo fraco desempenho das contribuições previdenciárias tem sido o comportamento do mercado de trabalho, com o crescimento do desemprego e da informalidade.

## 6 - Mercado de trabalho e Previdência

Em 1995, na discussão sobre a reforma da Previdência entre o Governo Federal e as centrais sindicais, a divergência principal era sobre a exigência de uma idade mínima como requisito para a aposentadoria. Então, o Governo abriu mão desse critério para introduzir o tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço, o que acarretou perdas para os trabalhadores do mercado informal de trabalho. Segundo Marques (2000, p. 12),

"O irônico é que a proposta de acentuar o caráter contributivo do sistema ocorre exatamente no momento em que aumenta a precarização do mercado de trabalho no país. Caberia perguntar quem irá se responsabilizar pelos 'excluídos' no caso de a Previdência Social abandonar sua vocação anterior, isto é, se passar a se dirigir exclusivamente para os trabalhadores com empregos estáveis e de qualidade. Em outras palavras, a única escolha que se coloca na

trajetória da recuperação da capacidade financeira da Previdência é aquela que prevê a exclusão de trabalhadores de sua proteção?”.

Até o ano 2000, a arrecadação líquida proveniente das contribuições da clientela urbana do RGPS foi suficiente para cobrir os benefícios previdenciários dessa área, sendo que o déficit da previdência era proveniente unicamente do subsistema rural. A partir de 2001, a relação arrecadação líquida/despesas com benefícios do subsistema previdenciário urbano entrou em desequilíbrio (Brasil, 2004b, p. 6). A participação do déficit do subsistema previdenciário urbano em relação ao déficit total do sistema, que em 2001 foi bem próxima a zero (0,003%), passou a representar, em 2003, uma participação de 32,60%. O que se constata, portanto, a partir de 2002, é que o desequilíbrio do subsistema sistema urbano tem crescido a taxas superiores ao subsistema rural, conforme podemos verificar na Tabela 5.

Tabela 5

Arrecadação líquida, despesa com benefícios previdenciários e resultado previdenciário, segundo a clientela urbana e rural, no Brasil — 2001-03

ANOS E CLIENTELA	ARRECADÇÃO LÍQUIDA (R\$ milhões)	BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (R\$ milhões)	SALDO (R\$ milhões)	ARRECADÇÃO URBANA/SALDO (%)
<b>Total de 2001....</b>	82 569	99 395	-16 826	-
Urbano .....	80 109	80 114	-5	0,003
Rural .....	2 461	19 281	-16 820	99,997
<b>Total de 2002 ..</b>	84 946	105 150	-20 204	-
Urbano .....	82 202	84 751	-2 549	12,62
Rural .....	2 744	20 399	-17 655	87,38
<b>Total de 2003 ...</b>	82 752	109 746	-26 994	-
Urbano .....	79 843	88 644	-8 801	32,60
Rural .....	2 909	21 102	-18 193	67,40

FONTE: MPS/SPS.

O aumento da participação do déficit do subsistema previdenciário urbano no déficit total do sistema é resultado direto do comportamento do mercado de trabalho, caracterizado pelo aumento do desemprego e da informalidade.

No Brasil, segundo dados da PNAD, entre 1996 e 2002, a População Economicamente Ativa (PEA) sofreu uma variação de 18%, enquanto o número de desocupados cresceu 55%. No mesmo período, o número de empregados sem carteira de trabalho assinada passou de 11,84 milhões para 14,47 milhões, com um aumento de 22,23%, ao passo que o número de trabalhadores por conta própria cresceu 15% (Dupas, 2004, p. 12-14).

A desocupação e o elevado grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro estão diretamente relacionados com a baixa taxa de cobertura previdenciária. Em 2002, a taxa de cobertura previdenciária da população ocupada era de 45,00%, com 35,1 milhões de segurados (31,93 milhões filiados ao RGPS e 3,21 milhões filiados ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores). À margem da proteção previdenciária estão 43,03 milhões de trabalhadores, representando 55,00% da população ocupada. Destes, 26,22 milhões possuem renda igual ou inferior a um salário mínimo (33,5% dos ocupados), enquanto 16,29 milhões de trabalhadores têm renda maior que um salário mínimo, representando 20,8% do total da população ocupada (Brasil, 2004a, p. 28). Urge que este último segmento seja alvo de uma política de inclusão previdenciária, sob pena de, no futuro, ocorrer uma forte pressão sobre os benefícios assistenciais assegurados pela Lei Orgânica de Assistência Social.

A segunda reforma da Previdência — encaminhada pelo Governo Lula e consubstanciada na Emenda Constitucional nº 41/2003 —, cujo alvo foram os servidores públicos e seu regime, o RPPS, trouxe pequenas alterações no RGPS, como, por exemplo, o aumento do teto de contribuição e benefício e um recenseamento previdenciário a cada cinco anos. Porém, dentre essas medidas, a novidade, digna de nota, é a previsão da adoção de um sistema de inclusão previdenciária, cuja regulamentação será feita por lei ordinária a ser apreciada pelo Congresso Nacional em data não prevista.

## **7 - Considerações finais**

A reforma sugerida nos anos 80 pelo Banco Mundial e pelo FMI para os sistemas de proteção social na América Latina e, em particular na Previdência Social, pioneiramente aplicada no Chile, fundada no regime de capitalização, não encontrou guarida no Brasil. A experiência chilena foi avaliada como de risco devido aos altos custos de transição. A reforma efetivada no Brasil, inspirada

no modelo sueco, seria do tipo paramétrico, consubstanciada no chamado fator previdenciário, onde se preserva o sistema público com reajustes que reforçam suas finanças, além de se aumentar a idade limite para a aposentadoria.

A reforma do RGPS levou em consideração as mudanças na estrutura demográfica, onde transparecem não só a queda da taxa de fecundidade, mas, sobretudo, o aumento de expectativa de sobrevida no País, além do equilíbrio das contas, que, a partir de meados da década de 90, passaram a ter resultados negativos. Secundariamente, apareceu, no debate acerca da reforma, a questão do mercado de trabalho com níveis crescentes de desemprego e informalidade, que estreitam a base de financiamento do sistema.

Passados seis anos de reforma do RGPS, alguns resultados são palpáveis. Ocorreu a redução da taxa de crescimento do déficit, foi elevada a idade média de concessão de aposentadoria por tempo de serviço, houve queda na taxa de crescimento das aposentadorias emitidas, além de diminuição do valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição.

A persistência do déficit deve-se a aspectos não atuariais, como, por exemplo, as políticas específicas no âmbito da Seguridade Social, cujo escopo é dar cobertura às demandas não autofinanciáveis do sistema. Nesse sentido, seriam políticas com natureza redistributiva de renda. A implantação da Previdência rural, por exemplo, possui forte sentido de incorporação social de setores com baixa capacidade contributiva, isto sem se mencionar aqueles que vivem em absoluto estado de necessidade.

Segue como sério problema a ausência de implantação constitucional do sistema de seguridade, o que impossibilita uma compreensão segura de déficit com nítidas conveniências na condução da política econômica, afora a manutenção do Fundo de Estabilização Fiscal, rebatizado como Desvinculação das Receitas da União, que autoriza desvios de receitas da Seguridade Social e cujo propósito, em última instância, é honrar compromissos com as dívidas públicas interna e externa, ampliando o superávit primário.

Em síntese, a viabilidade do RGPS exigiria a implantação do sistema de Seguridade Social, inexistente do ponto de vista formal e de financiamento, seguindo o espírito da Constituição de 1988, além de políticas consistentes de emprego que diminuam a informalidade, aumentando a base contributiva, sem abrir mão das políticas sociais destinadas aos mais desprotegidos, ou que se encontrem em estado de necessidade.

## Referências

- AMARO, Meiriane Nunes. **Previdência Social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer.** Disponível em:  
<http://unpam1.um.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047112.pdf>  
Acesso em: 16 jun. 2004.
- ANDRADE, Eli Lôla Gurgel. **Reforma da Previdência: Governo Lula e o Estado de Bem-Estar.** Disponível em:  
<http://www.sbpnet.org.Br/documentos/previdencia/REFORMA%20DAPREVID%CANCIA.pdf>  
Acesso em: 21 ago. 2003.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Seguridade e desenvolvimento: um projeto para o Brasil.** Brasília: ANFIP, 2003.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Seguridade Social e Estado Mínimo.** Brasília: ANFIP, 2002.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Análise da Seguridade Social em 2003.** Brasília: ANFIP, 2004.
- BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A economia política da reforma da Previdência.** Brasília: Secretaria da Previdência Social, 2001. p. 145. (Coleção Previdência Social/MPAS; v. 9).
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. A Previdência Social em 2000. **Informe da Previdência Social,** Brasília, v. 13, n. 1, p. 5, jan. 2001.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. A Previdência Social em 2002. **Informe da Previdência Social,** Brasília, MPS, v. 15, n. 01, p.1-5, jan. 2003.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social — RGPS.** Brasília: MPAS, 2004a.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Saldo previdenciário e arrecadação. **Informe da Previdência Social,** Brasília, MPS, v. 16, n. 01, p. 4-5, fev. 2004b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República**: exercício de 2003. Brasília: TCU, 2003. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/download/Contasdogoverno2003.pdf> Acesso em: 12 fev. 2004.

CECHIN, José. A Previdência Social reavaliada II. **Conjuntura Social**, Brasília, MPAS, p. 8, jan./mar., 2002.

DELGADO, Guilherme Costa. O financiamento da Previdência rural: situação atual e perspectivas. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 4, p. 155-162, mar. 2003.

DUPAS, Gilberto. **Emprego, renda e consumo**. Rio de Janeiro: Instituto Teotônio Vilela, 2004. Disponível em: [http://www.itv.org.br/site/agenda/ap/ap\\_GilbertoDupas.ppt](http://www.itv.org.br/site/agenda/ap/ap_GilbertoDupas.ppt) Acesso em: 10 jun. 2004.

GUSCHIKEN, Luiz et al. **Regime próprio de previdência dos servidores**: como implementar? Uma visão prática e teórica. Brasília: MPAS, 2002. p. 14. (Coleção Previdência Social; v. 17).

MARQUES, Rosa Maria. Notas sobre o avanço do neoliberalismo no campo da proteção na América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 20, n. 1, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php> Acesso em: 15 abr. 2004.

MARQUES, Rosa Maria. **Previdência Social**: reforma, proteção e mercado de trabalho. São Paulo: PUC, 2004. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/venc/artigos/63.pdf> Acesso em: 10 mar. 2004.

MARQUES, Rosa Maria. Previdência Social brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17 n. 1 jan./mar. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php> Acesso em: 15 abr. 2004.

MIRANDA, Ricardo Nunes de. **Notas sobre a questão previdenciária dos servidores públicos**. Brasília: ENAP, 2002.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Previdência no setor público: a atuação do MPAS. **Conjuntura Social**, Brasília, jan.-mar., p. 55, 2002.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. **Previdência e crise na Argentina**. Disponível em: <http://redsegsoc.org.uy/> Acesso em: 24 nov. 2003.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho; VIEIRA, Solange Paiva. A nova regra de cálculo dos benefícios: o Fator Previdenciário. **Informe da Previdência Social**, Brasília, MPAS, v. 11, n. 11, p. 2, nov. 1999.

RAMOS, Daniela Peixoto. **A justiça redistributiva liberal e a Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão; n. 937). Disponível em: <http://www.ipea.gov.Br/Noticias/news.php> Acesso em: 1 jul. 2003.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Programas não-contributivos da Seguridade Social no Brasil**. Disponível em: <http://idpm.man.ac.uk> Acesso em: 04 jul. 2003.

VIEIRA, Solange Paiva. **Avaliação das reformas da Previdência Social**: reunião especializada — técnicas atuariais e gestão financeira. Brasília: MPAS, 2001. (Previdência Social/MPAS; v. 10).