



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**MANOEL CARNEIRO SEPULVEDA**

**PREVIDÊNCIA E SEGURIDADE SOCIAL DO BRASIL: UMA ANÁLISE DO DEBATE  
EM TORNO DA QUESTÃO FINANCEIRA E DA VIABILIDADE DO SISTEMA  
PREVIDENCIÁRIO ATUAL**

**SALVADOR**

**2010**

**MANOEL CARNEIRO SEPULVEDA**

**PREVIDÊNCIA E SEGURIDADE SOCIAL DO BRASIL: UMA ANÁLISE DO  
DEBATE EM TORNO DA QUESTÃO FINANCEIRA E DA VIABILIDADE DO  
SISTEMA PREVIDENCIÁRIO ATUAL**

Trabalho de conclusão do curso de Ciências Econômicas da  
Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Mattos Filgueiras

**SALVADOR  
2010**

**MANOEL CARNEIRO SEPULVEDA**

PREVIDÊNCIA E SEGURIDADE SOCIAL DO BRASIL: UMA ANÁLISE DO DEBATE  
EM TORNO DA QUESTÃO FINANCEIRA E DA VIABILIDADE DO SISTEMA  
PREVIDENCIÁRIO ATUAL

Aprovada em            julho de 2010.

Orientador:

---

Prof. Dr. Luiz Antônio Mattos Filgueiras  
Faculdade de Economia da UFBA

---

Osmar Gonçalves Sepúlveda  
Prof. da Faculdade de Economia da UFBA

---

Antônio Plínio Pires de Moura  
Prof. da Faculdade de Economia da UFBA

Dedico este trabalho a minha esposa Carla e a meus pais, Alzira e Reinaldo, sem os quais a sua realização não teria se concretizado.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a Deus, por ter conseguido atingir essa etapa em minha vida e realizar este trabalho, após muito esforço e dedicação.

A minha esposa e meus pais, por todo o amor e apoio em todos os momentos alegres e difíceis dessa jornada.

Aos familiares e amigos, por todo o carinho, apoio e companhia sempre dispensados a mim em todos os momentos.

Aos colegas e professores da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, que me brindaram com um ambiente acadêmico de ricos debates e idéias, abrindo espaço para a criatividade e inspiração que em muito contribuíram com este trabalho.

Ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde - BA, por proporcionar condições para o desempenho das minhas atividades acadêmicas e servir como fonte de aprendizado.

Ao meu orientador, Prof. Luiz Filgueiras, pela direção e sentido que deu ao trabalho.

A todos os autores, que de uma forma ou de outra, contribuíram com este trabalho, por meio de suas obras sobre a Previdência Social.

Aos colaboradores e funcionários da Universidade Federal da Bahia, por propiciarem o suporte e apoio indispensáveis às atividades discentes durante a graduação.

A toda a comunidade acadêmica da UFBA, professores, colegas e funcionários de todas as unidades, pela ótima convivência desfrutada nesses anos de estudo.

Muito obrigado!

## RESUMO

O presente trabalho analisa o sistema previdenciário brasileiro, com foco na questão financeira. Busca-se investigar a realidade da Previdência Social Brasileira em face da ampla discussão, na mídia e na literatura especializada, acerca de seu aspecto financeiro. Percebe-se, pela revisão bibliográfica realizada, a existência de interpretações divergentes a respeito do ponto citado, ou seja: há uma visão, formada por certo grupo de autores, que preconiza a existência de déficit financeiro na previdência, defendendo a execução de reformas e mudanças estruturais; por outro lado, existe outra visão que defende a manutenção do sistema atual de previdência social e afirma que não existe déficit, devendo o sistema ser enxergado como parte de um todo, sendo este conjunto a Seguridade Social – conforme preceitua a lei. São expostos, no texto, os argumentos das duas visões conflitantes, sendo precedidos por uma introdução sobre a origem e os conceitos fundamentais da Previdência Social. Apesar de ambas as correntes apresentarem suas óticas de forma objetiva, conclui-se que a ótica ortodoxa cometeu alguns equívocos, analisando a previdência de modo similar a um fundo privado, sem considerar o seu aspecto social.

Palavras-chave: previdência social. seguridade social. déficit. viabilidade. reformas.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO - CONCEITOS FUNDAMENTAIS</b>	<b>12</b>
2.1	INTRODUÇÃO – SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL	12
2.2	REGIMES DE CAPITALIZAÇÃO E REPARTIÇÃO	14
<b>2.2.1</b>	<b>Sistema de capitalização</b>	<b>15</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Sistema de repartição</b>	<b>15</b>
2.3	MODALIDADES DE APOSENTADORIA	16
<b>2.3.1</b>	<b>Aposentadoria por invalidez</b>	<b>16</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Aposentadoria por idade</b>	<b>16</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Aposentadoria por tempo de contribuição</b>	<b>16</b>
<b>2.3.4</b>	<b>Aposentadoria especial</b>	<b>17</b>
<b>2.3.5</b>	<b>Modalidades de aposentadoria dos servidores públicos</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>VISÃO ORTODOXA: EXISTÊNCIA DE DÉFICIT NA PREVIDÊNCIA</b>	<b>19</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	19
3.2	ANÁLISE DAS CAUSAS DO DÉFICIT E DOS DESEQUILÍBRIOS	21
<b>3.2.1</b>	<b>Desequilíbrio atuarial</b>	<b>21</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Mudanças demográficas</b>	<b>26</b>
3.3	SUGESTÃO DE REFORMAS NA PREVIDÊNCIA PELA VISÃO ORTODOXA	27
<b>4</b>	<b>VISÃO SOCIAL-CONSTITUCIONAL: A DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>30</b>
4.1	PAPEL CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	30
4.2	ATAQUES À SEGURIDADE SOCIAL	30
<b>4.2.1</b>	<b>Oposição na Assembléia Nacional Constituinte e primeiras transgressões</b>	<b>31</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Primeira etapa das reformas</b>	<b>32</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Adiamento do “funeral”</b>	<b>32</b>
<b>4.2.4</b>	<b>Segunda etapa das reformas</b>	<b>33</b>

<b>4.2.5</b>	<b>Retrocesso nos Direitos Previdenciários</b>	34
<b>4.2.6</b>	<b>Novas tentativas de reforma</b>	34
4.3	ENTENDENDO A QUESTÃO FINANCEIRA	34
4.4	ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES	37
<b>5</b>	<b>COMPARANDO AS DUAS ÓTICAS</b>	38
5.1	METODOLOGIA	38
5.2	DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PELA ÓTICA ORTODOXA	38
<b>5.2.1</b>	<b>Resultado da Previdência Social – RGPS</b>	38
<b>5.2.2</b>	<b>Resultado da Previdência Social – RPPS</b>	39
<b>5.2.3</b>	<b>Resultado consolidado da Previdência Social – RGPS e RPPS</b>	40
5.3	DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PELA ÓTICA SOCIAL-CONSTITUCIONAL	41
<b>5.3.1</b>	<b>Receitas da Seguridade Social</b>	41
<b>5.3.2</b>	<b>Despesas da Seguridade Social</b>	43
<b>5.3.3</b>	<b>Resultado da Seguridade Social</b>	43
5.4	RESULTADOS E CONCLUSÃO LÓGICA	44
5.5	ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À VISÃO ORTODOXA	45
<b>5.5.1</b>	<b>Questão Fiscal</b>	45
<b>5.5.2</b>	<b>Questão Econômica</b>	48
<b>5.5.3</b>	<b>Questão Social</b>	53
5.6	ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES	55
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	56
	<b>REFERÊNCIAS</b>	59
	<b>ANEXO A - EVOLUÇÃO CRONOLÓGICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	62
	<b>ANEXO B – LEGISLAÇÃO</b>	64

## 1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema do presente trabalho teve como ponto de partida a realização de ampla revisão bibliográfica acerca da Previdência Social no Brasil, com o intuito de identificar a real situação do sistema previdenciário brasileiro atual, em face da recorrente divulgação, por parte da mídia e setores especializados, inclusive a literatura, da existência de déficit e desequilíbrios financeiros e a necessidade de reformas no sistema.

O objetivo é investigar se existe, de fato, déficit na Previdência Social do Brasil e a necessidade de reformas, identificando, com base nos trabalhos dos principais autores que tratam do tema, a realidade do sistema previdenciário brasileiro. Ao analisar os argumentos dos especialistas e compará-los com os dados existentes, pode-se chegar a uma conclusão a respeito da questão apresentada.

Justifica-se o presente trabalho, desse modo, por sua importância econômica e social no contexto nacional. A justificação de ordem pessoal é o crescente interesse do autor pelo tema, desde o primeiro contato, por meio da elaboração de relatório de pesquisa em disciplina na graduação, até o dia-a-dia no exercício de cargo público federal na área da seguridade, especificamente no setor financeiro e orçamentário do Ministério da Saúde.

A questão principal abordada no estudo é o delineamento de dois pontos de vista opostos, no que diz respeito à questão financeira da Previdência Social brasileira: de um lado, há a visão que afirma que o sistema enfrenta um déficit e defende a realização de reformas em sua estrutura, abordando o problema apenas pela ótica contábil; do outro lado, há a visão que considera a previdência parte integrante da Seguridade Social e afirma não existir déficit no sistema como um todo, defendendo o fortalecimento do sistema de seguridade e a manutenção de sua autonomia financeira e orçamentária.

Existe um ponto relevante no que diz respeito ao aspecto social do sistema previdenciário brasileiro, que devido aos benefícios gerados não pode ser ignorado em uma análise como a ora pretendida. Esses benefícios muitas vezes são de difícil quantificação financeira, fato que traz à tona um problema de ordem conceitual na avaliação do resultado financeiro da previdência. Outra questão que se apresenta é o aspecto legal, especificamente do ponto de vista constitucional, da previdência e da Seguridade Social nacionais: de acordo com os

mandamentos da Carta, a Seguridade Social se caracteriza como um tripé, sendo seus elementos inseparáveis a previdência, a assistência social e a saúde. Desse ponto de vista, a Previdência Social não pode ser considerada separadamente da seguridade, sob pena de se descumprir a Constituição Federal, a lei maior de toda a nação.

No que se relaciona ao aspecto financeiro, de fato as mudanças demográficas que ocorreram nas últimas décadas influenciaram o resultado, tanto das receitas quanto das despesas, da área da seguridade social, tendo em vista o envelhecimento da população. Por essa ótica, houve de fato uma diminuição do saldo entre as receitas e despesas do sistema previdenciário, o que provocou impacto nas contas previdenciárias.

Inicialmente, o trabalho aborda o papel da previdência, sua origem e principais conceitos, se desdobrando na apresentação do quadro referencial, dividido em três capítulos. O primeiro deles trata do surgimento da instituição da previdência social e seus principais conceitos, funcionamento e estrutura. Torna-se relevante, de modo a avançar na investigação da existência ou não do déficit, o conhecimento da origem da previdência e a compreensão de seus elementos e estrutura, de modo a apreender o seu arcabouço institucional. Forma-se, assim, a base conceitual necessária sobre o tema.

Do segundo capítulo em diante, inicia-se a abordagem de fato das questões propostas, analisando-se a natureza da questão financeira da previdência e a existência ou não de déficit. Esse capítulo trata da visão ortodoxa – ou atuarial – em cuja ótica existe déficit e se defende as reformas previdenciárias.

O terceiro capítulo apresenta uma interpretação oposta à anterior, abordando a visão social-constitucional que defende a não separação da instituição da Previdência Social do sistema da seguridade e o seu fortalecimento, formando com seus outros subsistemas um conjunto, tendo assim que ser analisada desse modo e não de forma separada.

O quarto capítulo, tendo por base as duas óticas distintas, faz uma comparação entre elas com fundamento nos fatos e dados socioeconômicos disponíveis, analisando seus pontos relevantes. Dessa maneira, pretende-se chegar a uma conclusão sobre a real situação da Previdência Social brasileira e tentar esclarecer o amplo debate que se trava entre as correntes opostas, a respeito de uma instituição fundamental à nossa sociedade, que possui um grande

'contingente de pessoas de baixa renda, sem acesso a serviços essenciais e que necessitam de amparo do setor governamental. Após o cálculo do resultado financeiro da Previdência e da Seguridade Social sob as duas óticas são apresentados os resultados do estudo realizado e as conclusões pertinentes, com base nas principais questões trabalhadas e na revisão bibliográfica.

Na conclusão são feitos os comentários e considerações finais, fazendo um balanço final do trabalho desenvolvido. Espera-se poder contribuir para o tema e a realização de estudos posteriores, continuando na busca de melhores soluções que visem alcançar os cidadãos desamparados nação afora, nobre objetivo de tão importante instituição. Isso, ao menos, desde a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe como um dos objetivos da Seguridade Social o atendimento universal.

Prosseguindo com o primeiro capítulo, veremos a origem histórica da Previdência Social e seus principais conceitos, além da apresentação de sua estrutura. Em seguida, inicia-se a abordagem do problema, com a análise das duas óticas sobre a questão financeira da Previdência Social.

## 2 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO – CONCEITOS FUNDAMENTAIS

### 2.1 INTRODUÇÃO – SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social é uma das áreas da seguridade social, que reúne as ações, do governo e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à assistência social e à previdência social.

#### CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL Seção I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 194. A seguridade social 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. (BRASIL, 1988)

O surgimento da Previdência Social no Brasil se deu ainda no século XIX no Brasil Colônia, no ano de 1821. No ano citado foi editado o primeiro texto legal relativo ao tema, concedendo jubilação (aposentadoria) aos mestres e professores que possuíam 30 anos de serviço. A origem do seguro social como hoje conhecemos se deu no plano internacional: ocorreu com o Relatório Beveridge, documento produzido na Inglaterra em 1942 por Sir William Beveridge. O trecho a seguir sintetiza bem a intenção do relatório:

O modelo de Beveridge propunha um plano de “seguridade social” que integrasse os seguros sociais, a assistência social e os seguros complementares voluntários, portanto, um conceito mais amplo que engloba todas as políticas sociais do Estado nas áreas de saúde, previdência e assistência social [...]. (FREITAS, 2008, p. 4)

Pode ser adotado o seguinte conceito de previdência social: “é um seguro coletivo organizado pelo Estado, de caráter contributivo e obrigatório, no qual aqueles que exercem atividade remunerada fazem parte automaticamente” (KERTZMAN; MARTINEZ, 2008, p. 15). É possível para aqueles que não trabalham se filiarem.

O objetivo do sistema é proteger o trabalhador de uma situação em que se encontre impossibilitado de exercer sua atividade. Ex: doença, acidentes de trabalho, maternidade, etc.

As diferenças entre saúde, assistência social e previdência social são sintetizadas a seguir:

Aspectos	Saúde	Assistência social	Previdência Social
Obrigatoriedade de pagamento	Não	Não	Sim
Cobertura de atendimento	Todos	Necessitados	Trabalhadores e quem por ela optar
Administração	SUS	INSS	Governo e INSS
Atendimento a estrangeiros	Sim	Somente serviços	Sim, desde que contribuam

**Quadro 1 – Diferenças entre os subsistemas da Seguridade Social**

Fonte: Kertzman e Martinez (2008, p. 16)

São três os regimes de previdência no Brasil:

- 1 – Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- 2 – Regime Próprio de Previdência Social (RPPS);
- 3 – Regime de Previdência Complementar.

A seguir são resumidas as diferenças entre os três regimes adotados:

Aspectos	RGPS	RPPS	Regime Complementar
Administração	INSS e SRFB <sup>1</sup>	Governos	Iniciativa privada, com supervisão do governo federal

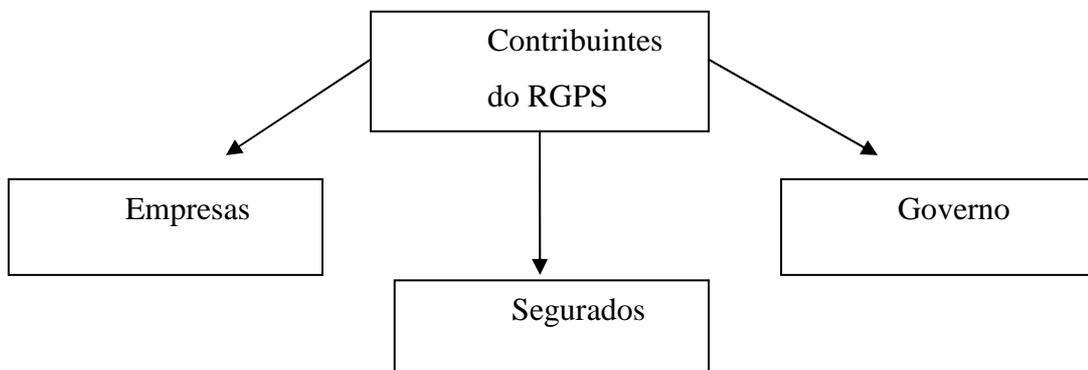
<sup>1</sup> SFRB - Secretaria da Receita Federal do Brasil. Criada pela Lei nº 11.457/07, incumbindo-lhe a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições.

Aspectos	RGPS	RPPS	Regime Complementar
Filiados	Trabalhadores da iniciativa privada, servidores não ligados a regimes próprios ou quem optar pelo regime	Servidores públicos da União, Estados e de alguns municípios	Apenas aqueles que manifestarem interesse
Obrigatoriedade de filiação	Sim	Sim	Não

**Quadro 2 – Os regimes de previdência do Brasil**

Fonte: Kertzman e Martinez (2008, p. 20-21)

No caso do RGPS, toda a sociedade, exceto os aposentados<sup>2</sup>, contribui para o seu custeio, como exemplificado pelo diagrama a seguir:



**Quadro 3 – Contribuintes do RGPS**

Fonte: Kertzman e Martinez (2008, p. 27)

## 2.2 REGIMES DE CAPITALIZAÇÃO E REPARTIÇÃO

São adotados no mundo basicamente dois tipos de regimes ou sistemas no financiamento da previdência social, o sistema de capitalização e o de repartição.

<sup>2</sup> Os servidores públicos inativos que recebem acima do teto previdenciário, nos dias atuais, contribuem para a seguridade.

### **2.2.1 Sistema de capitalização**

Neste sistema o que garante o pagamento dos benefícios ao segurado é a capitalização dos recursos oriundos das contribuições feitas por ele ao longo da vida ativa, ou seja, enquanto trabalhador, até o momento da aposentadoria.

É tido como uma “poupança” feita pelo segurado, com o intuito de precaver-se contra um possível evento futuro, que poderia levá-lo a uma situação de incapacidade financeira se não possuísse uma reserva ou não contasse com algum auxílio.

O princípio fundamental do regime é o seguinte: o valor presente líquido (VPL) das contribuições deve ser igual ao VPL esperado dos benefícios para cada segurado do sistema. Dessa maneira, cada agente no sistema de capitalização é responsável por sua própria aposentadoria.

Apesar do mencionado acima, o regime não exclui aqueles que não obtêm êxito em arrecadar um valor suficiente (capitalização insuficiente), intervindo dessa maneira o Estado, com o objetivo de garantir uma renda mínima a essas pessoas.

São dois os tipos de regime de capitalização, o aberto e o fechado. No primeiro caso, qualquer indivíduo pode contratar o plano, que é oferecido por bancos ou seguradoras. Quanto ao segundo tipo, os planos são restritos a certos grupos, como funcionários de certa empresa, que normalmente divide a cobertura.

### **2.2.2 Sistema de repartição**

No regime de repartição os benefícios dos inativos são financiados, em cada período, pelos trabalhadores da ativa no mesmo período. O mesmo acontece a esses ativos no futuro, quando se aposentam: suas aposentadorias são custeadas pelos trabalhadores em atividade da respectiva geração.

Esse sistema é tido como “solidário”, já que se estrutura tendo como base as transferências de um segmento a outro da sociedade. Novamente aqui há a figura do Estado em sua função

distributiva, com o custeio da assistência aos necessitados por intermédio dos segmentos sociais detentores de melhores condições econômicas.

É permitida a existência de um teto de aposentadoria, podendo haver, acima deste, a atuação de planos de previdência complementar, como os fundos de pensão. Desse modo teríamos um sistema híbrido, o que é comum na maioria dos casos, como, por exemplo, o Brasil.

## 2.3 MODALIDADES DE APOSENTADORIA

São quatro os tipos de aposentadorias no Brasil pelo RGPS: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria especial. A seguir é feita uma descrição resumida das quatro modalidades.

### 2.3.1 Aposentadoria por invalidez

A aposentadoria por invalidez é devida ao segurado que é considerado incapaz e que não seja suscetível de reabilitação para o exercício da atividade de que dependia para a sua subsistência<sup>3</sup>. Enquanto continuar nesta condição, continuará sendo pago o benefício ao segurado em questão.

### 2.3.2 Aposentadoria por idade

A aposentadoria por idade é devida ao segurado que, cumprida a carência exigida pela lei, completar 65 anos de idade, se homem, e 60, se mulher<sup>4</sup>. Esses limites são reduzidos em cinco anos para os trabalhadores rurais, conforme regulamentado pela legislação.

### 2.3.3 Aposentadoria por tempo de contribuição

De acordo com a Lei 8.213/1991<sup>5</sup>, a aposentadoria por tempo de serviço é devida, depois de cumprida a carência exigida, ao segurado que completar 25 anos de serviço, se mulher, ou 30 anos, se homem. Consistirá de 70% do salário-de-benefício aos 30 anos (25 anos para mulher)

---

<sup>3</sup> Conforme o art. 42 da Lei 8.213/1991.

<sup>4</sup> Vide art. 48 da Lei 8.213/1991.

<sup>5</sup> Vide os arts. 52 e 53.

de serviço, com o acréscimo de 6% deste valor para cada ano adicional, até o máximo de 100% aos 35 anos (30 anos para mulher) de serviço.

#### **2.3.4 Aposentadoria especial**

A aposentadoria especial é devida, conforme o art. 57 da Lei 8.213/1991, depois de cumprida a carência exigida em lei, ao segurado que tiver comprovadamente trabalhado em condições especiais - exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física - durante 15, 20 ou 25 anos, conforme disposição legal. O benefício consiste em uma renda mensal de 100% do salário de benefício.

#### **2.3.5 Modalidades de aposentadoria dos servidores públicos**

No que tange ao regime dos servidores públicos (RPPS), existem algumas diferenças em relação ao RGPS, apesar de semelhantes em muitos pontos. Seguem as modalidades<sup>6</sup>.

##### **2.3.5.1 Aposentadoria por invalidez permanente**

Ocorre quando o servidor é declarado inválido por junta médica oficial. Quando é decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, se dará com a remuneração integral; nos demais casos, os proventos serão proporcionais ao tempo de serviço.

##### **2.3.5.2 Aposentadoria compulsória**

Diferentemente do RGPS, em que o trabalhador tem a opção de continuar exercendo suas atividades mesmo após alcançar a idade para a aposentadoria, os servidores públicos são obrigados a se afastar quando atingida a idade de setenta anos. A aposentadoria ocorre com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

---

<sup>6</sup> Conforme o art. 40 da Constituição Federal de 1988 e o art. 186 da Lei 8.112/1990.

### 2.3.5.3 Aposentadoria voluntária

Desde que tenha cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo, o servidor poderá se aposentar: com 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; sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. No primeiro caso, é permitida a adoção de requisitos e critérios diferenciados para concessão aos servidores portadores de deficiência, os que exerçam atividades de risco e aqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

### 3 VISÃO ORTODOXA: EXISTÊNCIA DE DÉFICIT NA PREVIDÊNCIA

Como foi apresentado na seção introdutória, não existe um consenso sobre a situação financeira da previdência brasileira. Entretanto, tem sido freqüente por parte da mídia e alguns setores da literatura especializada a afirmação veemente sobre a existência do déficit previdenciário e desequilíbrios no sistema. Portanto, o objetivo dessa seção é apresentar os argumentos que embasam a tese dessa corrente de autores.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ao se traçar um panorama das duas últimas décadas, desde a Constituição de 1988, verifica-se que aconteceu uma série de mudanças na estrutura da Previdência Social do Brasil. Essas alterações teriam levado, segundo a ótica ortodoxa, ao surgimento de problemas financeiros e atuariais nas contas previdenciárias.

Os gastos com previdência de todos os regimes (considerando o RGPS e os RPPS) e esferas de governo no ano de 2005, segundo Cechin e Cechin (2007, p. 222), atingiram o valor de R\$ 235 bilhões, equivalente a 12% do Produto Interno Bruto (PIB), percentual desproporcionalmente alto comparativamente à baixa idade média da população. No INSS, segundo os autores, a despesa como proporção do PIB evoluiu de 2,6% no ano de 1988 – quando da promulgação da atual Constituição – para 7,5% em 2005. Enquanto isso, a arrecadação se manteve relativamente estável, em 5,6% do PIB em 2005. Como resultado, a diferença entre receitas e despesas com benefícios previdenciários passou de superavitária em 1,6% do PIB em 1988 para deficitária em 1,94% do PIB em 2005.

Ainda segundo os autores citados, as despesas com benefícios previdenciários no setor público respondem por elevada parcela dos gastos com pessoal. Na União, por exemplo, esse gasto foi correspondente a 45,9% da folha entre 1995-2005.

Chegou a essa situação em razão das regras de formação do direito que permitiam aposentadorias em idades baixas e declinantes, como vinha acontecendo até as reformas de 1998 e 2003. A precocidade das aposentadorias, seu valor igual à última remuneração e a dificuldade de reposição do quadro de pessoal [...] levaram a uma redução do número de servidores ativos, enquanto crescia o de aposentados e pensionistas. (CECHIN;CECHIN, 2007, p. 224)

Observa-se a defasagem, no final da década passada, entre as aposentadorias do setor público (RPPS) e do setor privado (RGPS), como demonstrado pela tabela abaixo:

**Tabela 1 – Comparativo do valor de aposentadorias do RGPS e do RPPS**

<b>INSS x Serviço Público – 1999</b>	
Tipo de aposentadoria	Valores mensais médios em sal. mínimos
INSS	1,8
Poder Executivo (civis)	13,7
Poder Executivo (militares)	19,3
Poder Legislativo	51,6
Poder Judiciário	42,6

**Fonte: Giambiagi e Além (2001, p. 285)**

Pelos números exibidos fica demonstrada, para os autores da corrente ortodoxa, a influência das despesas com aposentadorias do serviço público sobre o déficit total da Previdência Social no Brasil nos últimos anos. O trecho a seguir sintetiza essa afirmação:

Embora, de um modo geral, a renda média de quem se aposenta no setor público seja maior do que a de quem se aposenta pelo INSS [...] o fato é que esse indicador espelha uma iniquidade distributiva, representada pelo fato de que o gasto com benefícios e a receita de contribuições é muito maior na administração pública do que no regime geral do INSS. Quem se aposenta como servidor público, de um modo geral, portanto, gera uma despesa grande para o governo, tendo tido antes, porém, uma contribuição previdenciária muito modesta. (GIAMBIAGI;ALÉM, 2001, p. 286)

Para os ortodoxos é urgente a necessidade de reformas e a elaboração de um novo modelo de previdência, que se sustente ao longo do tempo e atenda plenamente a demanda das gerações futuras de segurados. Na próxima seção é feita uma análise dos fatores determinantes da presente situação da Previdência Social na visão ortodoxa, em que são identificadas as variáveis relevantes para que se possa explicar os alegados desequilíbrios e déficit do sistema.

## 3.2 ANÁLISE DAS CAUSAS DO DÉFICIT E DOS DESEQUILÍBRIOS

Após a caracterização da situação atual da Previdência Social segundo a corrente conservadora, serão descritos os fatores determinantes dos alegados desequilíbrios e o subsequente déficit nas contas previdenciárias. Será analisada a desproporção entre os valores das contribuições e dos benefícios recebidos pelos segurados (o indivíduo receber em média na aposentadoria um valor maior do que o contribuído durante a vida ativa), além das mudanças demográficas no perfil da população.

Em primeiro lugar, é tratada a questão do desequilíbrio atuarial do sistema, que seria causado pela desproporção das contribuições ante os benefícios previdenciários. Em seguida, é abordado o problema da mudança no perfil demográfico da população e a nova configuração do mercado de trabalho, que também teriam influenciado de forma significativa os desequilíbrios mencionados.

### 3.2.1 Desequilíbrio atuarial

#### 3.2.1.1 Conceito

A primeira questão se relaciona ao equilíbrio atuarial do sistema previdenciário. Este não se refere apenas à diferença entre receitas e despesas no presente, mas também considera o equilíbrio em termos de longo prazo, utilizando conceitos estatísticos.

Há óbvias dificuldades no entendimento de questões atuariais. Um sistema pode estar em desequilíbrio atuarial e apresentar superávit de caixa corrente. O desequilíbrio atuarial, contrariamente ao financeiro, não é diretamente observável. Seu entendimento requer conceitos probabilísticos (esperança de vida ou probabilidade de morte em cada idade). Por isso, o cálculo atuarial foi negligenciado nos desenhos políticos dos sistemas previdenciários das últimas décadas. (CECHIN;CECHIN, 2007, p. 225)

Conquanto a previdência no Brasil venha cumprindo importante papel de redistribuição de renda, admite-se pelos autores uma clara separação ente previdência e assistência. A primeira deve ser contributiva e atuarial, não exercendo relevante papel redistributivo, já a segunda, em contrapartida, deve assegurar renda aos necessitados independentemente de contribuição.

“Conceitua-se previdência contributiva e atuarial como aquela que retribui ao segurado durante os anos esperados de fruição da aposentadoria o valor contribuído e remunerado durante os anos de trabalho.” (CECHIN;CECHIN, 2007, p. 220).

A equivalência entre as contribuições e os benefícios envolve a incerteza em relação ao tempo de fruição. Quando da aposentadoria, é conhecida a soma das contribuições realizadas durante os anos de trabalho, denominada capital escritural acumulado, mas não é conhecido o tempo de fruição. Entre duas pessoas de idades iguais, recebe um maior valor de aposentadoria a que tiver contribuído mais e entre dois indivíduos com o mesmo capital acumulado, recebe a maior aposentadoria aquele mais idoso.

Segundo Cechin e Cechin (2007, p. 221), a adoção da esperança de sobrevivência no cálculo do valor da aposentadoria garante a equivalência *ex-ante* entre os valores presentes das contribuições e benefícios. Entretanto, *a posteriori*, sempre haverá diferenças.

O que se espera de um regime previdenciário é que todos os segurados possuam direitos e deveres similares. O sistema brasileiro admite, legalmente, distinções: por gênero, por posição na ocupação (empregado celetista ou autônomo), por ocupação (professor e não-professor), por regime jurídico (estatutários e celetistas) e entre urbanos e rurais.

### 3.2.1.2 Explicação dos desequilíbrios

A tendência ao crescente desequilíbrio nos regimes de previdência se deve à prolongada atuação de um sistema que contém desequilíbrios atuariais na sua arquitetura, conforme os autores citados. Em virtude desses desequilíbrios, os indivíduos terminam retirando da previdência, durante o período de fruição da aposentadoria, mais do que contribuíram durante o período de atividade.

Os erros de arquitetura se encontram nas regras de elegibilidade aos benefícios e de formação do seu valor. A Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC), independente de idade, provocou um crescente número de aposentadorias em idades declinantes, no setor público e no privado. O resultado, segundo os autores citados, foi uma proporção de 13% da população em 2005, enquanto os maiores de 60 anos representavam somente 9,8%. A regra de formação

do valor repassa aos beneficiários um valor presente muito superior à soma das suas contribuições. Seguem três exemplos, conforme Cechin e Cechin (2007).

A aposentadoria por idade (AI) é adquirida aos 60/65 anos (mulheres/homens) com apenas 15 anos de carência. A regra de elegibilidade segue os padrões internacionais, contudo o valor não se justifica pelo histórico de contribuições. A expectativa de sobrevida esperada da mulher de 60 anos é de 22 anos e do homem de 65 de 16 anos. O tempo de fruição, nos dois casos, é maior do que o de contribuição.

Outro exemplo é o da aposentadoria rural, admitida com cinco anos a menos na idade, aos 55/60 anos, sendo que os segurados contribuem muito pouco para a previdência. A idade de elegibilidade é inferior à adotada no plano internacional e as contribuições muito pequenas. O balanço apontado pelos autores foi um déficit de R\$ 24,5 bilhões no ano de 2005.

Finalmente, pode ser mencionada a ATC. Essa modalidade de aposentadoria adquire-se com 30/35 anos de contribuição, sem vinculação de idade. A idade média da concessão era de 49 anos, em 1998, com 32 de contribuição. Mas o indivíduo de 49 anos ainda tem expectativa de viver mais 29 anos. A um período contributivo médio de 32 anos correspondia um período esperado de fruição de 29 anos. O equívoco, em ambos, estava na regra de elegibilidade e na formação do valor.

“A tendência ao desequilíbrio crescente deverá prosseguir no tempo, enquanto as regras de elegibilidade e formação do valor da aposentadoria não respeitarem o cálculo atuarial.” (CECHIN;CECHIN, 2007, p. 228). Também segundo os autores, a redução da fecundidade e o crescimento da longevidade aumentam proporcionalmente o número de idosos na população e, logo, a de aposentados, o que agrava o desequilíbrio.

### 3.2.1.3 O fator previdenciário

A ausência de idades mínimas e a ATC, segundo Cechin e Cechin (2007), provocou uma queda drástica da idade de aposentadoria. A idade média na data de concessão, no RGPS, entre 1992 e 1997, caiu de 53,2 para 48,9 anos. Nos anos seguintes aumentou para 53,5 anos em razão da alteração na contagem de tempo para a aposentadoria especial, à exigência de idades mínimas de 48/53 anos e do “pedágio” para a obtenção do direito à proporcional e à

aplicação do fator previdenciário às aposentadorias por tempo de contribuição, a partir de dezembro de 1999, o que tornou essa modalidade uma opção desinteressante. O fim da tendência observada até 1998 foi o motivo das reformas, sem as quais esse movimento continuaria, pois os 4 milhões de trabalhadores admitidos entre 1968 e 1972 estavam completando os requisitos para o direito.

O fator tem a seguinte fórmula:

$$f = \frac{Tc \times \alpha}{Es} \left[ 1 + \frac{Id + Tc \times \alpha}{100} \right]$$

$f$  = fator previdenciário

$Tc$  = tempo de contribuição

$Id$  = idade na data da aposentadoria

$Es$  = esperança de sobrevida para a idade na aposentadoria

$\alpha$  = 0,31 alíquota de contribuição dos segurados e empregadores

Pela fórmula do fator, o valor corrente da aposentadoria é tal que iguala os valores presentes das contribuições e benefícios, para a taxa de juros definida implicitamente, para aqueles que viverem exatos  $Es$  anos. Ou seja, a previdência devolve, durante os anos esperados de fruição da aposentadoria, o valor aportado e remunerado durante os anos de contribuição. (CECHIN;CECHIN, 2007, p. 240)

O fator faz, conforme os autores citados, justiça contributiva, pelo fato de reconhecer e premiar o esforço contributivo de cada segurado, sendo concedido um valor corrente superior para os que, tendo contribuído com o mesmo montante, se aposentarem com maior idade ou, possuindo a mesma idade na data de jubilação, houverem contribuído com um montante maior.

A implantação do fator foi entendida, erroneamente, como tendo eliminado os desequilíbrios de natureza atuarial da arquitetura do RGPS. Apesar de ser superior à anteriormente existente, a fórmula atual também está atuarialmente desequilibrada pelos seguintes motivos, conforme Cechin e Cechin (2007, p. 241): deixa os benefícios de risco sem financiamento; adota alíquota maior do que a média efetiva; acrescenta à contagem de tempo  $Tc$  tempos fictícios de cinco anos para mulheres e professores e de dez anos para professoras; estima a esperança de sobrevida para toda a população brasileira, incluindo os sem renda, sem médicos e

medicamentos; e aplica-se compulsoriamente somente à aposentadoria por tempo de contribuição.

#### 3.2.1.4 Esperança de sobrevida e aplicação universal do fator

A esperança de sobrevida adotada na fórmula é estimada para toda a população brasileira, incluídos os indivíduos que não possuem renda e, desse modo, não têm acesso ao mínimo de assistência médica. Logo, a mortalidade entre essas pessoas é maior do que daqueles detentores de recursos. Por isso, segundo os autores citados, a fórmula deveria incorporar a esperança de sobrevida que melhor descrevesse as características de sobrevivência do conjunto dos segurados.

A fórmula do fator é obrigatoriamente aplicada apenas às ATC do RGPS, não havendo nenhum outro benefício com valor definido com base nela, exceto as aposentadorias por idade, se assim desejar o interessado – adoção facultativa do fator previdenciário. No RPPS não há a aplicação do fator a nenhum benefício. Segundo Cechin e Cechin (2007, p. 247), o critério de formação do valor da aposentadoria dos servidores é muito mais generoso do que para os segurados do RGPS, visto que, por esse regime, as aposentadorias teriam seus valores definidos pela média dos salários de contribuição multiplicada pelo fator.

#### 3.2.1.5 Conclusões

A previdência trabalha com horizontes temporais de várias décadas. Opera em bases correntes de repartição simples, arrecadando contribuições de segurados e respectivos empregadores, durante a vida laboral, para pagar benefícios a quem tem seu direito reconhecido. As contribuições devem custear tanto os eventos de risco como acumular recursos – ainda que de forma escritural - para financiar os eventos programáveis. Como é incerta a duração da aposentadoria, a previdência precisa de bases atuariais. Segundo Cechin e Cechin (2007, p. 256), verificaram-se grandes desequilíbrios nas aposentadorias rurais por ocorrerem em baixas idades e a partir de contribuições módicas; nas urbanas por idade por conta do baixo tempo de contribuição; nas por tempo de contribuição por “erros de arquitetura” do fator previdenciário.

### 3.2.2 Mudanças demográficas

A grande responsável pelo alongamento da vida no século XX, uma das conquistas sociais entre as mais importantes do século, foi a queda da mortalidade em todas as idades.

Isso se dá em parte pelo fato de que paralelamente à queda da mortalidade assiste-se no Brasil, desde o final dos anos 1960, a uma diminuição acentuada das taxas de fecundidade. Duas conseqüências desses dois processos já se fazem notar: uma redução nas taxas de crescimento da população como um todo e mudanças expressivas na estrutura etária no sentido do envelhecimento. (CAMARANO;KANSO, 2007, p. 95)

No ano de 1940, a população idosa (pessoas com idade igual a ou acima de 60 anos) representava 4,1% do total da população brasileira; no ano de 2000 passou a representar 8,6%. Por outro lado a proporção da população jovem diminuiu.

**Tabela 2 – Taxas de crescimento observada e intrínseca da população brasileira (em %)**

Período	Intrínseca total	Observada população total	Observada população idosa
1970-1980	2,05	2,48	4,30
1980-1990	0,98	1,93	3,66
1990-2000	0,70	1,63	3,44

Fonte: Camarano e Kanso (2007, p. 97)

A população brasileira atingiu as suas maiores taxas de crescimento no período 1950-1970, cerca de 3.0% ao ano. Deste ponto em diante, essas taxas passaram a declinar de modo acentuado, alcançando 1,6% ao ano na década de 1990, conforme demonstrado pela tabela 2. Em 40 anos, a taxa de fecundidade das mulheres brasileiras caiu à metade e nessas últimas décadas a taxa passou de aproximadamente 6,0 filhos por mulher para 2,1, segundo Camarano e Kanso (2007, p.97).

Entre as preocupações indicadas pela literatura está o crescimento expressivo de um segmento populacional considerado inativo em confronto com uma diminuição do segmento ativo. A alta fecundidade dos períodos passados, em conjunto com a redução da mortalidade, levará a um elevado crescimento dessa parcela da população nos próximos 30 anos. Crescerá mais, além disso, a população de 80 anos ou mais – a muito idosa.

A consequência dessa dinâmica demográfica descrita foi um contingente populacional de 170 milhões de brasileiros de acordo com o Censo de 2000 e o fato de o Brasil ter abandonado a condição de país de jovens.

Do ponto de vista demográfico, o envelhecimento da população é resultado da manutenção, por um período longo, de taxas de crescimento da população idosa superiores à da população jovem, o que implica uma mudança no peso dos grupos etários no total da população. A proporção de 60 anos ou mais no total da população passou de 4,1% em 1940 para 8,6% no ano de 2000.

O envelhecimento populacional é ocasionado sobretudo pela queda da fecundidade, que leva a uma redução na proporção da população jovem e a um consequente aumento na proporção da população idosa. Isso resulta num processo conhecido como *envelhecimento pela base*. [...] Por outro lado, a diminuição da mortalidade nas idades mais avançadas contribui para que esse segmento populacional, que passou a ser mais representativo no total da população, sobreviva por períodos mais longos, resultando no *envelhecimento pelo topo*. Este altera a composição etária dentro do próprio grupo, ou seja, a população idosa também envelheceu. (CAMARANO;KANSO, 2007, p. 99)

Como já foi mencionado, o envelhecimento ocorre porque a população idosa apresenta taxas de crescimento mais elevadas em comparação a outros segmentos da população. Sua maior taxa foi no período 1970-1980, cerca de 4,3% ao ano, conforme a tabela 2. As perspectivas para o médio prazo são da continuação do processo de envelhecimento populacional.

O que se procura é chamar a atenção para o crescimento acentuado de um segmento populacional considerado inativo e o fato de isso acontecer concomitantemente a uma diminuição do segmento em idade ativa. Desse modo, refletir nas perspectivas de renda para os idosos do futuro é pensar no financiamento da previdência social.

### 3.3 SUGESTÃO DE REFORMAS NA PREVIDÊNCIA PELA VISÃO ORTODOXA

São sugeridas algumas alternativas ao financiamento da Previdência Social pelos autores, principalmente a realização de reformas. Esta seção visa apresentar algumas medidas que

levariam à manutenção da sustentabilidade do sistema previdenciário segundo a visão conservadora, com a sugestão de alterações na legislação e normas pertinentes. A seguir encontram-se alguns dos casos mencionados pelos autores trabalhados.

Segundo os autores citados, algumas mudanças poderiam ajudar a tornar o sistema equilibrado do ponto de vista atuarial. Entre elas, há sugestões a respeito da aposentadoria rural, por tempo de contribuição e por idade, além de mudanças na aplicação do fator previdenciário.

Caso as idades de aposentadoria rural fossem iguais às urbanas, mesmo assim os homens receberiam, em média, quase o dobro das contribuições e as mulheres o triplo. Se fossem igualadas para ambos em 65 anos, ainda assim mulheres financiariam pouco mais da metade dos seus benefícios. A elevação das idades para 60/65 anos reduziria o desequilíbrio em 29% para as mulheres e 30% para os homens, segundo os autores; já se ambas as idades fossem estabelecidas em 65 anos, a redução seria de 50%.

O direito à aposentadoria com menor tempo de contribuição e menor idade para mulheres e professores é previsto na Constituição. Contudo, no mesmo texto constitucional, o valor das aposentadorias deveria ser determinado atuarialmente. A sugestão, neste caso, é definir de maneira adequada o valor do benefício para esses tempos menores de contribuição e idade, o que pode ocorrer por meio de legislação ordinária. Aos segurados afetados permaneceria a opção de continuar em atividade até que o fator assumisse um valor satisfatório.

Para os autores, após simulações realizadas considerando os valores presentes dos benefícios e contribuições da modalidade de aposentadoria por idade sem aplicação do fator previdenciário, existe um subsídio implícito nas aposentadorias por idade urbanas, que seria a contrapartida do seu desequilíbrio atuarial. Entre as alternativas para se reduzir esse desequilíbrio estão o alongamento do período de contribuição mínimo, a elevação das idades de aposentadoria e uma combinação de ambos.

Uma opção que preservaria a liberdade de escolha dos indivíduos seria a aplicação do fator na determinação do valor do benefício. O fator atingiria valor próximo da unidade no caso de tempos de contribuição e idades superiores a 25 e 65 anos, respectivamente. Dever-se-ia

aplicar, na realidade, o fator revisado, com alíquota especializada e sem contagem fictícia de tempo.

Propostas baseadas em idade mínima resolvem a questão atuarial tanto quanto a proposta baseada no fator revisado. A idade mínima assegura efeitos mais intensos no curto prazo por postergar as aposentadorias até as idades mínimas; o fator assegura indiferença de valores presentes [...] cabendo ao candidato escolher entre uma aposentadoria de valor menor porém mais cedo e por mais tempo ou, ao contrário, um valor maior, mais tarde e de menor duração. (CECHIN;CECHIN, 2007, p. 257)

Uma vantagem de se adotar a fórmula do fator é sua flexibilidade, já que permite aos segurados escolher suas datas de aposentadoria, conforme suas expectativas de valor e possibilidade de continuidade na condição de contribuintes. “A idade mínima é rígida, não permitindo escolhas por parte dos indivíduos. O fator, por sua vez, faz justiça contributiva [...]; a idade mínima não distingue nem premia o esforço contributivo.” (CECHIN;CECHIN, 2007, p. 257).

Existem ainda outras recomendações da visão ortodoxa, mas por ora o que foi apresentado é suficiente para delinear o ponto de vista pretendido. Prosseguir-se-á com a caracterização da visão social-constitucional da previdência, a ser abordada no próximo capítulo do presente trabalho.

## **4 VISÃO SOCIAL-CONSTITUCIONAL: A DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

### **4.1 PAPEL CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Em seguida à exposição da questão financeira da previdência abordada pela visão ortodoxa, será visto outro entendimento a respeito do tema. Esse ponto de vista é uma ótica alternativa à conservadora, que defende o tratamento da previdência como política pública social, oferecendo a interpretação de que não existe déficit algum e afirmando que o sistema deve ser analisado como um todo, conforme preceitua a Constituição. Desse modo, a Previdência Social não poderia ser considerada de forma separada da Seguridade Social.

A interpretação oposta à visão ortodoxa contrapõe-se aos argumentos apresentados, questionando a definição adotada de déficit na previdência e adotando uma postura de defesa dos direitos sociais conquistados por meio da Constituição de 1988. A Carta define a Seguridade Social como um conjunto de políticas públicas voltadas para a assistência social, a saúde e a previdência social, devendo a previdência, portanto, ser tratada dessa forma, não isoladamente.

### **4.2 ATAQUES À SEGURIDADE SOCIAL**

Esse sistema de proteção social, segundo os autores que adotam essa interpretação, vem sofrendo desde 1988 uma série de ofensivas por parte dos setores conservadores, refletindo até nas próprias ações do governo.

Os 20 anos da Constituição podem ser considerados um marco no Brasil, pois foi através dela que se deu a conquista da cidadania plena. A construção de um sistema de proteção social razoável, no caminho oposto do pensamento neoliberal difundido mundo afora e do princípio do Estado mínimo a que se submeteram os países em desenvolvimento, foi um legado deixado pelos movimentos sociais. Apesar de toda a oposição feita de 1990 até os dias de hoje, foi mantida uma parcela relevante dessas conquistas.

A seguir um resumo das “mutilações” por que passou a Constituição de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, nos últimos 20 anos, de acordo com Fagnani (2008).

#### **4.2.1 Oposição na Assembléia Nacional Constituinte e primeiras transgressões**

Na Constituinte, os setores conservadores fizeram oposição à agenda de reformas que foi formulada no fim da década de 1970. Um exemplo dessas ações foi o ato do Presidente da República à época, José Sarney, que pregou junto à mídia que o texto aprovado no primeiro turno continha perigos ao futuro do país e que este se tornaria “ingovernável”. Sua alegação era de que os direitos sociais gerariam uma explosão nos gastos públicos.

A despeito das ofensivas por parte dos citados grupos conservadores, a maior parte da agenda do movimento social foi inscrita na Carta de 1988. Entretanto, várias manobras foram articuladas com o intuito de atrasar a efetivação desses direitos e desvirtuar alguns dispositivos da Constituição relativos aos direitos sociais.

A Constituição determinou que a organização da Seguridade Social fosse competência do poder público, definindo prazos para que esta se concretizasse. Todavia, esse mandamento não foi cumprido pelo Executivo, que escolheu elaborar projetos de lei setoriais, de forma separada, da saúde, previdência e assistência social. Essa política adotada pelo governo fragmentou a Seguridade Social. Essa posição pode ser constatada pelo trecho seguinte:

A Constituição estabeleceu que a organização da Seguridade Social fosse competência do Poder Público. A Carta definiu prazos para que essa organização se fizesse (art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias<sup>7</sup>). Entretanto, esse artigo foi olímpicamente descumprido. O Executivo não formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social. Optou por formular projetos de lei setoriais (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego), separados e desarticulados, fragmentando a Seguridade Social. (FAGNANI, 2008, p. 25)

O Orçamento da Seguridade Social – OSS, foi inserido no texto constitucional entre as três peças que integravam a Lei Orçamentária Anual – LOA, cujo envio ao Congresso se tornou obrigatório para o Executivo. Também foi estabelecido que o OSS fosse elaborado de modo integrado pelos Ministérios relacionados, porém o Executivo também não obedeceu ao

---

<sup>7</sup> “Art. 59. Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los”.

dispositivo citado. Houve a captura, por parte da área econômica, dos recursos vinculados ao OSS, como no caso do uso de suas fontes no custeio dos servidores inativos da União, por exemplo.

#### **4.2.2 Primeira etapa das reformas**

Inicia-se em 1990 um novo ciclo de reformas liberais, condicionado no âmbito internacional pela ruptura de compromisso entre capital e trabalho, entre 1945 e 1975. O Brasil adotou esse modelo, incorporado pelos países desenvolvidos em 1945, apenas em 1988, quando já se encontrava no sentido oposto ao movimento capitalista mundial.

Na área social, os princípios do modelo neoliberal citado se posicionavam de forma antagônica aos da Carta Política de 1988. Por conseguinte, desde o início da década de 1990 a política social do Brasil é submetida a tensões entre dois paradigmas opostos: Estado mínimo e Estado de bem-estar social.

O Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi regulamentado em 1991 e tornou constitucionais algumas das violações adotadas no fim do Governo Sarney. Um exemplo a ser citado é a reforma administrativa empreendida no Governo Collor, que desconsiderou a Seguridade e ao invés de constituir um Ministério da Seguridade Social preferiu a fragmentação.

#### **4.2.3 Adiamento do “funeral”**

Os constituintes determinaram que a Constituição fosse revisada no ano de 1993. Era esse o momento esperado pelos conservadores para “enterrar” a Constituição da República de uma vez e a conjuntura favorecia esse grupo.

Dentro desse contexto, a estratégia do governo para a política social era a elaboração de uma nova agenda de reformas. Contudo, com o tumulto causado pelo “impeachment” do Presidente Collor em 1992 e as conseqüentes incertezas no ano seguinte, a revisão constitucional prevista foi inviabilizada. Desse modo, o funeral da Carta Política teve que ser adiado.

#### 4.2.4 Segunda etapa das reformas

Com a gestão FHC no comando da pasta da Fazenda, em maio de 1993, o contra-reformismo foi retomado. No primeiro mandato de FHC (1995-98), esse ciclo se intensificou e foi estendido no decorrer do seu segundo mandato (1999-2002).

Uma das medidas que contribuíram com a desestruturação das bases financeiras das políticas sociais foi a captura, pela área econômica do governo, de parcela das fontes de financiamento vinculadas pela Constituição de 1988. Destaca-se, neste sentido, a instituição do Fundo Social de Emergência - FSE, criado pela Emenda Constitucional de Revisão 01/94:

Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994

Art. 1.º Ficam incluídos os arts. 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

[...]

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

[...]

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União [...]. (BRASIL, 1994)

Esse fundo foi renomeado, posteriormente, como Fundo de Estabilização Fiscal e, mais à frente, Desvinculação de Recursos da União – DRU.

O FSE aumentou a carga tributária e ao mesmo tempo desvinculou receitas garantidas constitucionalmente aos Estados e Municípios e aos programas sociais do governo (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais). Isso representou a captura de parcela dos recursos do Orçamento da Seguridade e da Educação.

#### **4.2.5 Retrocesso nos Direitos Previdenciários**

A Reforma da Previdência realizada no ano de 1998 (EC 20/98) enterrou parcialmente o legado deixado pela Constituição de 1988. Pode-se destacar, dentre as medidas adotadas, a substituição da modalidade do tempo de serviço pela do tempo de contribuição e a eliminação da aposentadoria proporcional.

#### **4.2.6 Novas tentativas de reforma**

Houve novas tentativas de Contra-Reforma, dentre elas uma das mais emblemáticas foi o Programa do Déficit Nominal Zero. Essa proposta ganhou força em 2005, impulsionada pela área econômica do governo: tratava-se de um programa de ajuste fiscal a ser posto em prática por um período de 10 anos, com o objetivo de diminuir a razão dívida/PIB de 51,5% para 30%. Em vez de focar no crescimento do PIB, a proposta dava ênfase à redução da dívida, aumentando o superávit fiscal de 4,5% para cerca de 7% do PIB. Esse resultado seria atingido por meio da redução das despesas correntes.

Um ponto que não veio à tona no debate é que a variável de ajuste repousava no que restou do sistema de proteção social, ou seja, em última instância o êxito dependia da redução nos patamares do gasto social e da desvinculação de suas fontes de financiamento – aumento da DRU de 20% para 40%. Em meio a divergências internas no governo, o projeto foi arquivado.

Por fim, cabe citar a Proposta de Reforma Tributária – PEC 233/08, que propõe a extinção da CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e a desoneração da folha de contribuição dos empregadores para a previdência. Caso esta ameaça tivesse se concretizado seria o desmonte das bases de financiamento das políticas sociais que foram obtidas em 1988.

### **4.3 ENTENDENDO A QUESTÃO FINANCEIRA**

Segundo Fagnani (2008, p. 38), prevaleceu a visão que preconizava que a natureza da questão financeira da previdência social tinha origem em fatores endógenos ao sistema, ou seja, o desequilíbrio financeiro seria uma consequência do crescimento dos gastos com benefícios, reflexo da “generosidade” do plano atual.

A omissão feita pela corrente ortodoxa é de que a natureza da questão apontada é predominantemente exógena e se relaciona ao estreitamento das fontes de custeio do sistema, uma consequência das políticas macroeconômicas adotadas nas últimas décadas, que tiveram como resultado baixo crescimento e reduziram as bases de financiamento da previdência.

Prosseguindo, segundo os autores da corrente contrária aos ortodoxos, a Carta Magna deve ser encarada como um dos pontos altos das conquistas institucionais alcançadas pelos setores populares do Brasil em sua história e uma de suas conquistas que vem sendo atacada é o sistema de Seguridade Social. Podem ser citados motivos como as amplas e diversificadas fontes de financiamento, que fazem dele o maior orçamento do setor público do país, gerando cobiça por parte dos representantes do capital financeiro. Ao serem examinados os números referentes ao orçamento público, verifica-se que as despesas financeiras têm preponderância sobre os gastos sociais. O trecho a seguir oferece exatamente essa interpretação:

De acordo com Gentil e Maringoni (2008, p. 47), a ortodoxia financeira alardeava o descontrole nas contas públicas, culpando o excesso de gastos pelos fatos apresentados acima. Entretanto, não havia relação entre o desequilíbrio fiscal e as contas supostamente deficitárias da seguridade; eram os gastos financeiros que geravam esse desequilíbrio, mas essas despesas eram tidas como irredutíveis. Por esse mecanismo a política econômica afetou intensa e negativamente o sistema de proteção social na década de 1990.

A título de exemplo podem ser vistos, a seguir, os comentários sobre alguns números relativos ao assunto, por Gentil e Maringoni (2008).

A dívida pública líquida subiu de 29,3% do PIB em 1994 para 49,7% do PIB em 1999 e, em 2003, a 58,7%. Nesse período, o peso da dívida externa e da dívida interna indexada ao câmbio fazia com que mudanças externas abruptas causassem forte impacto na dívida pública. A partir de 2004, com a melhora do cenário internacional e a redução da fragilidade externa, o indicador sofreu paulatina redução, diminuindo a participação da dívida externa e da dívida indexada ao dólar.

Essa estratégia implicou elevados custos, pois o governo ao fazer a mudança trocou uma dívida antiga e barata por uma nova e cara. Não está, porém, eliminada a chance de retorno à

composição anterior na ocorrência de nova fragilidade externa, devido à alta mobilidade de capitais da economia brasileira.

Ressalte-se que esse desenho fiscal não se relaciona com o suposto déficit previdenciário ou com o tamanho desproporcional do Estado. A persistente alta dos juros se deu em função do peso da acumulação financeira sobre a gestão da política macroeconômica em uma economia aberta e à adoção do regime das metas de inflação.

O impacto dessas políticas sobre o conjunto das despesas públicas é considerável. De acordo com Gentil e Maringoni (2008, p. 50), os gastos com juros e amortização da dívida subiram de R\$ 157,7 bilhões em 2000 para R\$ 236,9 bilhões em 2007, um aumento real de 50%. Já os gastos sociais aumentaram muito menos, 35% em valores reais, sustentados pelos gastos previdenciários. A despesa com previdência cresceu 40,13% entre 2000 e 2007 e os gastos com assistência social evoluíram significativamente.

O que pode ser constatado é que o conjunto de gastos com a Seguridade Social só foi expandido porque a Constituição assegura direitos sociais e vincula as receitas de contribuições às despesas. A nação gastou menos em outros setores sociais porque o aumento dos gastos financeiros limitou os recursos para as ações estatais nessas áreas. Exemplo: no ano de 2007 foi gasto com juros seis vezes o dispêndio com assistência social. Os gastos com juros atendem os interesses de 20 mil famílias, segundo Pochmann (2007a), parecendo que a luta contra a miséria e a pobreza é secundária.

Segundo dados do governo, os gastos com juros e amortização equivaleram em 2006 a 11,7% do PIB, enquanto os gastos com previdência foram 7% no mesmo período. Constata-se, pelo demonstrativo do resultado da Seguridade Social para o período de 2000-2007, que o sistema foi superavitário por todo o período. Esse fato pode ser constatado na tabela 3:

Tabela 3 – Resultado financeiro da Seguridade Social

<b>Tabela 4</b>		<b>Resultado da Seguridade Social - 2000 a 2007</b>							
		(em R\$ milhões correntes)							
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>RECEITA <sup>(1)</sup></b>									
Contribuição p/ INSS		55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520	140.412
Cofins		38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902	92.475	102.463
CPMF		14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230	32.090	36.483
CSLL		8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323	28.116	34.411
Receita de Concursos de Prognósticos		923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564	1.410	1.890
PIS/PASEP <sup>(2)</sup>		5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228	14.566	16.025
<b>TOTAL DA RECEITA</b>		<b>124.281</b>	<b>140.468</b>	<b>163.273</b>	<b>189.420</b>	<b>230.373</b>	<b>266.681</b>	<b>292.177</b>	<b>331.684</b>
<b>DESPESA <sup>(3)</sup></b>									
Assistência Social		4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.551	24.649
Saúde		20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483	39.736	39.434
Previdência Social <sup>(4)</sup>		67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918	168.009	180.420
Abono e Seguro Desemprego		4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337	11.927	17.957
<b>TOTAL DA DESPESA</b>		<b>96.892</b>	<b>112.151</b>	<b>128.390</b>	<b>153.287</b>	<b>182.208</b>	<b>208.544</b>	<b>241.223</b>	<b>262.460</b>
<b>RECEITA - DESPESA</b>		<b>27.389</b>	<b>28.317</b>	<b>34.883</b>	<b>36.133</b>	<b>48.165</b>	<b>58.137</b>	<b>50.954</b>	<b>69.224</b>
<b>RECEITA COM DRU <sup>(5)</sup> - DESPESA</b>		<b>13.675</b>	<b>12.435</b>	<b>16.434</b>	<b>14.395</b>	<b>20.844</b>	<b>26.488</b>	<b>17.222</b>	<b>30.970</b>

Fonte: Receita da Seguridade Social; Ministério da Fazenda, Receita Federal e Estudos Tributários - [www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario](http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario); Receita de Contribuição ao INSS - Fluxo de caixa do INSS/MPS, Receita Previdenciária Líquida.

Fonte: Gentil e Maringoni (2008, p. 52)

#### 4.4 ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Além dos argumentos apresentados, existem vários outros que corroboram a visão social-constitucional e acirram o debate em torno da previdência e da seguridade social. Essa discussão reúne interesses muitas vezes antagônicos, de diferentes segmentos sociais. Portanto, os problemas e soluções aqui expostos devem ser analisados com clareza, de modo a proporcionar subsídios para uma real avaliação do sistema de previdência e de seguridade social.

## **5 COMPARANDO AS DUAS ÓTICAS**

### **5.1 METODOLOGIA**

Busca-se, neste capítulo, fazer uma análise comparativa das duas óticas apresentadas nos capítulos anteriores, utilizando-se de dados e informações disponíveis em fontes oficiais e em trabalhos publicados sobre o tema. O objetivo é chegar a uma conclusão sobre qual das duas hipóteses levantadas pelas citadas correntes tem maior coerência, ou seja, qual delas se relaciona de modo mais plausível com a realidade brasileira.

Para realizar o comparativo fez-se uso dos dados oficiais disponíveis nas páginas governamentais da Secretaria de Orçamento Federal – SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Banco Central, além do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, por intermédio da base de dados do IPEADATA. Foram utilizadas as séries temporais e tabelas contendo os dados relativos aos períodos de 2001 a 2008. Recorreu-se também a estudos de outros autores sobre o tema, que por sua vez também se basearam em relatórios oficiais e em estudos de outros autores especializados, como forma de embasar os argumentos de modo consistente.

### **5.2 DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PELA ÓTICA ORTODOXA**

Pois bem, de acordo com a visão ortodoxa, para a apuração do resultado financeiro da Previdência Social devemos considerar a diferença entre as receitas arrecadadas em um dado período – normalmente em um ano – e as despesas efetuadas neste intervalo de tempo.

#### **5.2.1 Resultado da Previdência Social - RGPS**

Sendo assim, pode-se iniciar a análise dos dados disponíveis para a Previdência Social, referentes à execução orçamentária dos períodos escolhidos. Na tabela 4, podem ser verificados os números referentes às receitas e despesas para cada ano do Regime Geral de Previdência Social, juntamente com o saldo final – que representa o resultado. Esse resultado, quando negativo, indica déficit; se positivo, revela que o sistema experimentou superávit.

**Tabela 4 – Resultado da Previdência Social na visão ortodoxa – 2001 a 2008**

Execução Financeira da Previdência Social – RGPS em R\$ milhões			
Período	Receitas <sup>1</sup>	Despesas <sup>2</sup>	Saldo
2001	65.994,19	75.423,17	-9.428,98
2002	76.625,21	90.696,46	-14.071,26
2003	86.860,86	107.945,63	-21.084,77
2004	101.850,69	124.365,79	-22.515,10
2005	114.904,75	143.258,12	-28.353,36
2006	130.428,99	162.230,88	-31.801,88
2007	153.139,34	178.149,35	-25.010,00
2008	177.318,26	184.156,68	-6.838,42

(1) Compreende as contribuições previdenciárias.

(2) Refere-se aos pagamentos de benefícios previdenciários.

**Fonte: IPEADATA**

Conforme pode ser observado pelos valores acima, referentes ao saldo das contas previdenciárias, o sistema apresentou, nos anos analisados, um resultado deficitário. Ou seja, o montante de receitas arrecadadas foi inferior ao das despesas efetuadas nos anos indicados. Lembrando que esses números se referem às receitas com contribuições para a previdência social e despesas com benefícios previdenciários do RGPS.

### **5.2.2 Resultado da Previdência Social - RPPS**

Deve ser analisado, ainda, o resultado referente aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, no âmbito da União. Essa verificação é importante na medida em que esse sistema representa um dos alvos das críticas da visão ortodoxa, merecendo, portanto, uma análise mais criteriosa quanto ao seu resultado financeiro. A tabela 5 demonstra os resultados dos anos de 2001 a 2008 para a Previdência Social dos Servidores Públicos.

**Tabela 5 – Resultado da Previdência Social para o RPPS – 2001 a 2008 em R\$ milhões**

Ano	Receitas <sup>1</sup>	Despesas <sup>2</sup>	Saldo
	Total	Pagamento a inativos	
2001	3.300,65	30.612,06	-27.311,42
2002	4.291,36	34.739,59	-30.448,23
2003	4.224,80	36.294,64	-32.069,84
2004	6.313,33	40.059,06	-33.745,73
2005	11.284,63	43.588,38	-32.303,75
2006	13.018,00	48.172,59	-35.154,59
2007	14.666,33	52.787,94	-38.121,61
2008	17.278,77	58.893,99	-41.615,22

(1) Considera a contribuição ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos e o Custeio das Pensões Militares.

(2) Refere-se aos pagamentos de benefícios previdenciários.

**Fonte: SOF/MPOG**

Observa-se aqui, novamente, que a situação apresentada para o regime dos servidores públicos também é, considerando-se a metodologia de cálculo apresentada, deficitária, tendo arrecadado receitas insuficientes para atender as despesas efetuadas.

### 5.2.3 Resultado consolidado da Previdência Social – RGPS e RPPS

Por último, podem ser considerados conjuntamente os dois sistemas – RGPS e RPPS – com o intuito de se obter os resultados consolidados, assim como o fizeram os defensores da visão ortodoxa. A próxima tabela apresenta os valores consolidados de receitas, despesas e o conseqüente resultado, referentes aos dois sistemas.

**Tabela 6 – Resultado consolidado da Previdência Social – 2001 a 2008 em R\$ milhões**

Execução Financeira da Previdência Social em R\$ milhões			
Ano	Receitas	Despesas	Saldo
2001	69.294,83	106.035,23	-36.740,39
2002	80.916,56	125.436,05	-44.519,49
2003	91.085,66	144.240,27	-53.154,61
2004	108.164,02	164.424,85	-56.260,83
2005	126.189,38	186.846,49	-60.657,11
2006	143.446,99	210.403,46	-66.956,47
2007	167.805,67	230.937,28	-63.131,61
2008	194.597,03	243.050,67	-48.453,64

**Fonte: IPEADATA e SOF/MPOG**

Dada a metodologia utilizada, de fato não se pode negar que o sistema previdenciário – inclusive quando são considerados o RGPS e o RPPS em conjunto - apresentou, para os períodos analisados, resultado deficitário que variou entre R\$36,7 bilhões e R\$66,9 bilhões para o resultado consolidado dos dois sistemas. Vejamos então o cálculo de acordo com a ótica social-constitucional.

### 5.3 DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PELA ÓTICA SOCIAL-CONSTITUCIONAL

Fazendo uso dos dados disponíveis e adotando outra metodologia de cálculo, chega-se a resultados diversos dos apresentados anteriormente, de acordo com os autores que defendem a não existência de déficit financeiro na Previdência e na Seguridade Social.

Inicialmente, cabe lembrar uma observação importante: segundo a ótica da presente seção, o sistema de Previdência Social não deve ser considerado de modo separado do conjunto da Seguridade Social, pois de acordo com os mandamentos constitucionais o primeiro faz parte do segundo, que é um conjunto integrado por três subsistemas – sendo um deles a previdência. Esse conjunto possui orçamento próprio, como designado na Constituição Federal, possuindo receitas que lhe são vinculadas e destinam-se ao seu custeio – as denominadas contribuições sociais, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade - COFINS e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL. Portanto, a apuração do resultado segue essas regras, considerando as receitas e despesas do sistema de seguridade social como um todo, conforme definido na Carta.

#### 5.3.1 Receitas da Seguridade Social

Conforme as estatísticas oficiais disponíveis nos relatórios publicados nas páginas do Governo na rede mundial de computadores – Internet, os números referentes à Seguridade Social são os que se seguem. Primeiramente, devido ao maior número de informações, é apresentada a análise das receitas da Seguridade Social.

**Tabela 7 – Receitas da Seguridade Social – 2001 a 2008 em R\$ milhões**

I. Receitas Primárias				
Ano	Total <sup>1</sup>	Contribuições sociais <sup>2</sup>	Receitas próprias	Taxas e outras receitas
2001	159.688,9	158.080,8	1.225,2	382,9
2002	186.427,2	184.099,1	1.872,4	455,7
2003	214.771,9	212.545,3	1.735,7	490,9
2004	261.439,1	259.313,7	1.565,0	560,4
2005	304.648,1	302.150,1	1.802,1	696,0
2006	333.479,5	330.259,0	2.467,5	753,0
2007	380.291,5	375.955,0	3.323,2	1.013,3
2008	413.901,9	408.651,7	3.961,8	1.288,4

<sup>1</sup>Para o cálculo, utilizou-se um fator de correção com o fim de apurar o valor real das receitas. Isso porque as estatísticas oficiais mostram os valores já desvinculados pela Desvinculação de Receitas da União – DRU, que se apropria de 20% do orçamento da seguridade.

<sup>2</sup>RGPS (contribuições ao INSS), CSLL, COFINS, PIS/PASEP, CPMF, CPSS (contribuições referentes ao plano de seguridade social dos servidores públicos civis), Complemento do FGTS, Custeio das Pensões Militares, Concursos de Prognósticos.

**Fonte: SOF/MPOG**

Na tabela mostrada, os valores das receitas são discriminados em contribuições sociais (ver detalhes na nota nº 2 da tabela), receitas próprias dos órgãos que compõem o orçamento da seguridade social – saúde, previdência, etc. - e taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da seguridade. Atente-se para o fato de ter que ser feito um ajuste nos valores oficiais, pois a tabela original – deliberadamente ou não – incluiu os valores já descontados da DRU – conforme a metodologia das séries históricas de dados e indicadores fiscais da SOF/MPOG:

Cumpra ressaltar que as receitas apresentadas no demonstrativo representam tão somente a parcela das mesmas vinculada à seguridade social, já descontadas outras parcelas que possuam destinação diversa daquela, por força constitucional ou legal. Exemplo maior disso é a dedução, nas contribuições sociais, da desvinculação de 20% para livre aplicação, prevista no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88. (BRASIL, 2007, p. 17).

Esse dispositivo desvincula 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União a fim de burlar as repartições tributárias obrigatórias com Estados e Municípios, além da vinculação das receitas da seguridade às suas respectivas finalidades constitucionais.

### 5.3.2 Despesas da Seguridade Social

Prosseguindo, são apresentadas as despesas primárias da Seguridade Social para os períodos indicados, de forma a discriminar suas diferentes aplicações.

Aqui, as despesas são divididas segundo as aplicações, que consistem em benefícios (incluindo os referentes ao RGPS e RPPS, além de outros de caráter assistencial), pagamento dos servidores ativos do orçamento da seguridade social e outras despesas de custeio e capital.

**Tabela 8 – Despesas da Seguridade Social – 2001 a 2008 em R\$ milhões**

II. Despesas Primárias				
Ano	Total	Principais benefícios <sup>1</sup>	Salários dos servidores ativos	Outras despesas de custeio e capital
2001	147.257,6	116.061,9	3.657,3	27.538,4
2002	170.419,6	135.347,9	4.325,6	30.746,2
2003	197.400,5	162.410,9	4.570,7	30.418,9
2004	229.966,3	188.749,3	4.950,9	36.266,2
2005	265.538,7	217.527,9	6.259,1	41.751,7
2006	303.693,5	248.605,8	7.474,1	47.613,5
2007	337.574,5	276.044,3	7.742,0	53.788,2
2008	371.645,5	307.175,8	8.623,0	55.846,7

<sup>1</sup>Benefícios do Regime Geral da Previdência Social, pagamento a servidores inativos da União, benefícios assistenciais, seguro-desemprego e abono salarial, Bolsa-Família.

Fonte: SOF/MPOG

### 5.3.3 Resultado da Seguridade Social

Finalmente, pode ser demonstrado o resultado financeiro da seguridade de modo consolidado, após a pormenorização de suas respectivas receitas e despesas. A próxima tabela contém esses números, com a apuração do saldo de cada período.

**Tabela 9 – Resultado da Seguridade Social – 2001 a 2008 em R\$ milhões**

Ano	I. Receitas Primárias	II. Despesas Primárias	III. Resultado (I - II)
2001	159.688,88	147.257,6	12.431,3
2002	186.427,19	170.419,6	16.007,6
2003	214.771,88	197.400,5	17.371,4
2004	261.439,05	229.966,3	31.472,7
2005	304.648,13	265.538,7	39.109,4
2006	333.479,49	303.693,5	29.786,0
2007	380.291,54	337.574,5	42.717,0
2008	413.901,91	371.645,5	42.256,4

Fonte: SOF/MPOG

Verifica-se, pelos dados apresentados, que o orçamento da seguridade social é claramente superavitário, ao contrário do resultado obtido na metodologia da seção anterior. Essa é uma constatação relevante, contrapondo fortemente as afirmativas elencadas anteriormente por outros autores – da visão ortodoxa. Também chama atenção pelo fato de suscitar uma indagação: qual seria o motivo de se defender com tanta veemência as reformas e a privatização de perfil financeiro do sistema de Previdência Social, com base em uma metodologia sem fundamento legal ou constitucional?

#### 5.4 RESULTADOS E CONCLUSÃO LÓGICA

Parte-se da constatação inicial de que a existência ou não de déficit pode ser explicada por duas óticas: de um lado a interpretação que afirma a existência de déficit e aborda o problema apenas do ponto de vista contábil e atuarial; de outro, o entendimento que considera a previdência parte integrante da seguridade social, rejeitando a análise da previdência separada da seguridade e concluindo pela inexistência de déficit no sistema como um todo.

A conclusão lógica, a partir dos resultados obtidos, depois de aplicadas as metodologias de cálculo em cada ótica, é de que o problema ou questão financeira da previdência social é de ordem conceitual. Ou seja, ele é anterior aos cálculos e apurações do resultado financeiro citados. Por conseguinte, a resposta à pergunta inicial do trabalho – a existência ou não de déficit na Previdência Social – depende de uma condição: de o sistema ser considerado separada ou conjuntamente.

O problema, portanto, não está no cálculo, mas sim nos pressupostos de cada tese abordada. Assim, devem ser analisados esses pressupostos ou axiomas e atestada sua validade perante a realidade.

## 5.5 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À VISÃO ORTODOXA

A hipótese assumida neste trabalho é de que a Previdência Social, enquanto parte de um sistema mais amplo de seguridade social, não apresenta déficit e, portanto, não necessita de reformas de cunho estritamente financeiro. Apesar disso, algumas mudanças podem melhorar o sistema. Entretanto, não são aceitáveis os fatos – como a questão das regras e critérios de aposentadoria e as diferenças entre os regimes de previdência – em que a visão ortodoxa se baseia para apoiar a sua tese, fatos que, embora tecnicamente corretos, são exceções do sistema de previdência pública. Utiliza-se desses argumentos para defender a transformação da previdência social em um sistema com características de um fundo privado – modelo que persegue o equilíbrio atuarial.

Logo, para confirmar essa hipótese, são apresentados alguns argumentos que possuem fundamentos suficientes para refutar as afirmações da corrente ortodoxa.

Inicialmente, podem ser destacadas três dimensões em que se apóiam os defensores das reformas no sistema previdenciário no Brasil: a fiscal, a econômica e a social. Essas questões – que também foram os principais argumentos do governo e dos ortodoxos na última reforma previdenciária, representada pela Emenda Constitucional 41/2003 – serão analisadas com o intuito de compreender seus verdadeiros impactos e importância.

### 5.5.1 Questão Fiscal

No âmbito fiscal, a questão principal, de acordo com aqueles que assumem a visão ortodoxa, é de que o sistema vigente afetaria negativamente o equilíbrio das contas públicas, ocasionando um déficit crescente. Isso levaria a uma situação insustentável no médio prazo, já que o sistema não teria condições de se auto-sustentar. Segundo os números calculados pela metodologia dos ortodoxos, haveria déficit na Previdência dos trabalhadores do setor privado (Regime Geral de Previdência Social - RGPS) e na dos servidores públicos (Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS), conforme já apresentado nas seções anteriores. E como se

atingiu esse resultado? Simplesmente comparando, para o ano, o total de contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, a receita, com o total dos gastos com pensões e aposentadorias, as despesas. Entretanto, como já foi explicitado, existem vários problemas nesse cálculo. Primeiro, a Previdência Social é parte de um conjunto maior intitulado Seguridade Social, que inclui a Assistência Social e a Saúde. Essas três dimensões, conceitualmente inseparáveis, dão origem ao orçamento da Seguridade Social, no qual as receitas não se restringem às contribuições patronais e dos trabalhadores. Além destas, também custeiam a Seguridade, conforme a Constituição, receitas de muitas outras contribuições sociais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF<sup>8</sup>. Desse modo, conforme apresentado na seção 4.3, o orçamento da Seguridade Social foi superavitário em todos os períodos analisados, mesmo após ser considerada a previdência dos servidores públicos.

Segundo, é absurdo considerar apenas as receitas relativas a um único ano para o financiamento de aposentados e pensionistas nesse mesmo ano. Isto vale para qualquer fundo de pensão, incluindo os privados. Os trabalhadores vêm contribuindo para a previdência há várias décadas, então qual foi o destino dos recursos arrecadados ao longo desses anos, quando a Previdência Social era tranqüilamente superavitária? A resposta é que os recursos mencionados foram desviados para o financiamento de empresas estatais e obras governamentais. Essa lista é extensa: Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, Fábrica Nacional de Motores – FNM, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ponte Rio – Niterói, Itaipu, entre outros.

Por último, não se pode esquecer a sonegação, a renúncia fiscal e a dívida com a Previdência, que atingem números vultosos.

Em suma, por tudo o que foi evidenciado até aqui, não se pode acreditar, de forma ingênua, que há um “déficit” da Previdência Social e de que ele é o responsável pela falta de recursos para as áreas sociais – inclusive, como se a Seguridade Social não fosse, ela mesma, uma dessas áreas mais relevantes – e impede a queda da taxa de juros e o crescimento do país! (FILGUEIRAS, 2003, p. 7)

---

<sup>8</sup> A CPMF foi extinta pelo Governo no ano de 2007.

Por outro lado, desde 1999 as autoridades econômicas adotaram uma política permanente de obtenção de superávits primários – as despesas menos as receitas correntes, sem contabilizar os juros da dívida – acima de 3% do PIB e, posteriormente, acima de 2%. A tabela a seguir com os números oficiais ilustra bem a situação.

**Tabela 10 – Superávit primário do governo**

Resultado primário do governo central em R\$ milhões			
Ano	Valor	PIB	% do PIB
2004	49.333,09	1.940.250,71	2,5
2005	52.872,85	2.149.591,00	2,5
2006	48.816,38	2.365.916,05	2,1
2007	57.798,10	2.660.198,08	2,2
2008	71.551,54	3.009.614,79	2,4

Fonte: Banco Central do Brasil

Esse fato significou, entre 2004 e 2008, um valor de R\$ 280,4 bilhões ou 9,3% do PIB de 2008. Por conseguinte, embora tenha sido feito esse enorme esforço fiscal e ainda com o constante crescimento da carga tributária bruta nos últimos anos, os superávits alcançados não foram suficientes para o pagamento do montante total dos juros da dívida. Vide tabela abaixo com os números respectivos.

**Tabela 11 – Superávit primário e juros nominais pagos**

Superávit primário e juros nominais em R\$ milhões				
Ano	Superávit		Juros	
	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB
2004	49.333,09	2,5	128 256	6,61
2005	52.872,85	2,5	157 146	7,31
2006	48.816,38	2,1	160 027	6,76
2007	57.798,10	2,2	159 532	6,00
2008	71.551,54	2,4	213 246	7,09

Fonte: Banco Central do Brasil

Para o ano de 2008, o superávit primário acumulado até dezembro foi de R\$ 71,5 bilhões ou 2,4% do PIB. Entretanto, no mesmo período o montante dos juros da dívida pública a serem pagos alcançou R\$ 213,2 bilhões ou 7,1% do PIB – 198% maior do que o superávit. Isso pode ser observado para todos os anos analisados, conforme demonstrado na tabela. Esse valor,

assumindo a lógica e cálculo equivocados dos ortodoxos, é 400% superior ao déficit dos RPPS para o ano de 2008 (R\$ 41,6 bilhões)!

Essa patética situação do setor público é o resultado de gastos irresponsáveis de governos anteriores e, especialmente, da política econômica praticada pelos dois Governos anteriores (FHC) e que o Governo atual (Lula) deu continuidade. A forma como foi combatida a inflação por meio do Plano Real - com a abertura comercial e financeira da economia e a valorização artificial da moeda - resultou em um agudo déficit, ano após ano, nas balanças comerciais e de serviços. Assim, cresceu a vulnerabilidade externa da economia, com a crescente dependência dos capitais externos para equilibrar o balanço de pagamentos. Capitais que ingressam atraídos pelas altas taxas de juros pagas pelo governo.

Dessa forma, o capital financeiro internacional ganha fortunas no curto prazo com a rolagem da dívida pública, ao mesmo tempo em que aprisiona o governo com a imposição de taxas de juros elevadas e exigências como a realização de uma reforma previdenciária. Espera assim ganhar de duas maneiras: com o corte das aposentadorias sobram mais recursos para pagamento dos juros e com a privatização de parte da previdência pública contará com um fértil e fácil campo de acumulação.

### **5.5.2 Questão Econômica**

Pela ótica econômica, conforme os ortodoxos o sistema previdenciário vigente não permitiria o crescimento do país, devido ao financiamento do seu déficit reduzir a capacidade de investimento do Estado e dificultar a queda da taxa de juros, além de desestimular os investimentos estrangeiros. Também se constituiria em óbice ao crescimento por não incentivar a formação de poupança privada de longo prazo, pois impediria que os fundos de pensão se constituíssem e desenvolvessem.

Primeiramente, não é verdadeiro que a taxa de juros diminuirá como resultado das reformas. Os determinantes do nível da taxa de juros não têm relação alguma com isso. O ponto crucial é a evolução da taxa de câmbio e seus reflexos sobre a taxa de inflação. Com a política cambial atualmente adotada o controle sobre essa variável por parte do governo é precário. No fundo, o elemento essencial para manutenção de juros elevados é a necessidade do governo de rolar a dívida pública e atrair os capitais estrangeiros para poder equilibrar o balanço de

pagamentos, levando em conta a vulnerabilidade externa do país em cada conjuntura. Em segundo lugar, é incorreto afirmar que mais uma reforma será preponderante para a redução do déficit público: a questão mais séria na área fiscal é a rolagem da dívida pública. Conforme os números do governo à época da última reforma, esta proporcionaria uma economia de R\$ 6 bilhões nos três anos seguintes a sua aprovação. Já nos próximos 28 anos, esse número alcançaria R\$47 bilhões a R\$ 55 bilhões. Esse valor é equivalente a 42,9% do total de juros da dívida acumulados no ano de 2004, R\$ 128,3 bilhões – conforme os números apresentados acima.

Sobre os fundos de pensão, a origem da questão é que no Brasil o financiamento de longo prazo sempre se apoiou nas instituições financeiras do Estado – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES e outros bancos públicos regionais. Os bancos do setor privado nunca financiaram o desenvolvimento do país. Sempre fizeram empréstimos no curto prazo e lucraram com a compra de títulos do governo. Por esse motivo o Estado criou os fundos compulsórios, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Portanto, alguns crêem que os fundos de pensão poderiam ser uma opção, já que seus recursos acumulados só seriam gastos em 30 ou 35 anos.

Desse modo, o governo identificou como problemas estruturais da economia na época da reforma a baixa taxa de investimento doméstico privado, assim como o baixo volume de crédito ofertado pelo setor privado, que representam apenas pequena parcela da renda nacional. O caminho sugerido para a superação desses obstáculos seria o crescimento da poupança previdenciária, que geraria mais recursos de longo prazo para investimentos produtivos, na infra-estrutura e na ampliação do crédito.

Nesse sentido, fica evidente a intenção – que persiste nos dias atuais – de modificar as regras de cálculo dos benefícios do RPPS para os novos servidores públicos, instituindo o mesmo teto de benefícios dos participantes do RGPS, em uma tentativa de estimular o mercado de previdência complementar, via fortalecimento dos fundos de pensão. Referida modificação na Constituição se justificaria pelo argumento econômico de que esses fundos teriam a capacidade de financiar o crescimento e desenvolvimento do país.

Todavia, esse argumento carece de análise teórica e empírica mais consistente para ser validado. Fazendo uma leitura do que a teoria econômica apresenta sobre a relação entre

fundos de pensão e crescimento e analisando a experiência internacional em conjunto com os fundos existentes no país, chega-se a resultados diversos dos anunciados pelos ortodoxos.

Geralmente, sistemas de previdência que privilegiam a capitalização podem ser enxergados como mais favoráveis ao desenvolvimento por possuírem impactos positivos sobre a poupança de longo prazo e o desenvolvimento do mercado de capitais. Contudo, a dificuldade em se quantificar e comprovar a eventual relação causal entre as variáveis é consensual, não existindo evidências empíricas que comprovem essa afirmação.

Adicionalmente, ainda que exista elevação da poupança interna, esse fato não garante que ela seja revertida em novo investimento em atividades produtivas. Da mesma maneira, um fortalecimento eventual do mercado financeiro não conduz, por si só, a um maior crescimento econômico, constituindo apenas umas das várias fontes de desenvolvimento. Caso seja analisada a situação atual das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC (os fundos de pensão) no Brasil, pode-se concluir que houve algumas mudanças em relação a 2003 – data da última reforma previdenciária –, mas ainda não há conversão relevante da poupança previdenciária em investimentos produtivos nem um fortalecimento considerável do mercado de ações.

Antes de prosseguir com a previdência complementar, cabe fazer alguns comentários a respeito da modalidade dos planos que se pretendia – e ainda hoje se pretende – implantar para os futuros servidores públicos<sup>9</sup>. De acordo com a EC 41 (Reforma da Previdência), as entidades de previdência complementar oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, configuração que introduz riscos adicionais e individualizados nos sistemas previdenciários. Um destes é o risco de investimento, que faz com que os benefícios dependam da rentabilidade dos investimentos que o fundo de pensão irá realizar no mercado financeiro. O fato mais grave é que o participante do plano, futuro servidor público, assumirá sozinho o risco. Qualquer má gestão ocasional do fundo – o denominado risco de gerenciamento – resultará em perdas exclusivamente do participante.

Exemplos assim podem ser facilmente observados na Argentina, Chile e até nos Estados Unidos da América, onde os fundos de pensão têm papel ativo no mercado financeiro. Nos

---

<sup>9</sup> De fato, ainda não foram instituídos tais planos no âmbito da União, estando os referidos dispositivos do texto constitucional (§§ 14, 15 e 16 do art. 40) pendentes de regulamentação.

EUA, além das recentes falências de empresas como a *WorldCom* e a *Enron*, que puseram fim ao patrimônio previdenciário de seus empregados – que tinham seus ativos alocados em sua maioria nas firmas respectivas – também houve a mais recente crise das hipotecas *subprime* ou de alto risco, em que a desvalorização dos ativos imobiliários da economia prejudicou todos os investidores que tinham participação nesse segmento, entre eles os fundos de pensão. Como os riscos são individualizados, muitos trabalhadores passaram a não ter perspectivas de aposentadoria. Igualmente, não deve ser esquecido que, como as aposentadorias estão vinculadas ao desempenho do mercado de capitais, a boa saúde financeira dos fundos depende, em grande parte, da estabilidade macroeconômica do país.

O caso da Argentina foi ainda mais grave. Vários fundos de pensão e seguradoras não suportaram a instabilidade macroeconômica e entraram em processo de falência. A consequência foi a necessidade do Estado de intervir e ter que assumir o pagamento de um benefício previdenciário mínimo. No Chile, apesar de a situação não ter sido da mesma gravidade, o grande problema são os elevados riscos incorridos pelos participantes dos fundos, devido ao sistema ser totalmente privatizado e capitalizado.

Apresentada a experiência internacional, pode-se retornar à análise da situação atual da previdência complementar no Brasil. Segundo a Secretaria de Previdência Complementar – SPC, entre junho de 2003 e 2008 os ativos das EFPC existentes no país somavam entre R\$185,1 e R\$ 451,1 bilhões. Existem quatro modalidades básicas de investimento para os fundos de pensão: renda fixa, correspondendo fundamentalmente a títulos do governo e aplicações financeiras; renda variável, com aplicações no mercado de ações e em fundos de investimentos; investimentos imobiliários e, por último, operações com participantes, correspondentes e empréstimos pessoais e financiamentos imobiliários. A tabela 12 mostra como estavam alocados esses recursos no período citado.

**Tabela 12 - Investimentos das EFPC – jun/08 (em R\$ milhões)**

Segmento	Renda Fixa	Renda Variável	Investimentos Imobiliários	Operações com Participantes	Outros Realizáveis	Total
2003	118.910,01 64,25%	47.357,61 25,59%	11.125,82 6,01%	7.079,88 3,83%	604,03 0,33%	<b>185.077,35</b> <b>100,00%</b>
2004	147.710,66 65,04%	59.876,89 26,36%	11.218,46 4,94%	7.791,21 3,43%	519,17 0,23%	<b>227.116,39</b> <b>100,00%</b>
2005	174.055,62 65,30%	72.595,75 27,24%	11.441,06 4,29%	8.009,49 3,01%	435,95 0,16%	<b>266.537,87</b> <b>100,00%</b>
2006	202.288,42 63,89%	93.423,49 29,50%	11.663,34 3,68%	8.619,18 2,72%	643,75 0,20%	<b>316.638,18</b> <b>100,00%</b>
2007	240.811,11 61,47%	129.951,43 33,17%	11.235,69 2,87%	9.166,58 2,34%	608,80 0,16%	<b>391.773,61</b> <b>100,00%</b>
2008	272.137,00 60,33%	156.868,00 34,78%	11.297,00 2,50%	10.256,00 2,27%	516,00 0,11%	<b>451.074,56</b> <b>100,00%</b>

Fonte: Secretaria de Previdência Complementar - SPC

Analisando a tabela, percebe-se que os fundos de pensão no país ainda utilizam grande parte dos ativos no financiamento do próprio governo federal, disponibilizando 60,3% do total para essa finalidade. Já o investimento em renda variável, importante meio de fortalecimento do mercado de capitais, bem como aquele que financia as empresas, constituindo em fonte real de investimento produtivo e gerador de empregos, movimenta apenas 34,8% do total de ativos – valor maior do que no início da série, mas ainda assim não significativo. Assim, a poupança interna gerada pelos fundos não se converte significativamente em investimento produtivo nem funciona como estímulo ao mercado de ações. Essas duas características são levadas ao extremo caso a análise se restrinja à parcela de fundos de pensão que oferecem planos na modalidade de contribuição definida, tal como proposto na reforma para os futuros servidores. De fato, há alguns anos os fundos já não vêm mais aceitando adesões na modalidade de contribuição definida – em que o valor do benefício não é conhecido. Tomando-se como exemplo os planos desse tipo dos três maiores fundos de pensão brasileiros, PREVI, PETROS e FUNCEF, verifica-se que, nessa modalidade, a fim de proteger seus participantes da volatilidade do mercado de ações, os recursos são investidos majoritariamente em renda fixa, investimentos de risco mínimo e boa rentabilidade. Comprova-se, assim, que apesar do

crescimento experimentado pela economia nos últimos anos e a maior participação na renda variável, ainda persiste a ineficiência dos fundos de pensão do Brasil em se constituírem como geradores de poupança doméstica de longo prazo.

Portanto, conclui-se que “a rentabilidade é condição *sine qua non* para que o fundo funcione e possamos participar do projeto... Não podemos ser obrigados a investir em determinados títulos, em determinados setores, porque o país entende que deve ser assim [...]” (LUSTOSA apud FILGUEIRAS; LOBO, 2003).

Ou seja, um fundo de pensão não tem e nem pode ter nenhum compromisso com o crescimento econômico. Ele é apenas mais uma entidade do sistema financeiro que, como tal, deve preservar seus próprios interesses e ir em busca das formas de investimento mais atrativas disponíveis no mercado. (FILGUEIRAS; LOBO, 2003, p. 732)

Por conseguinte, tendo em vista o que foi exposto e considerando a tentativa de agregar os futuros servidores públicos ao mercado dos fundos de pensão como elemento indispensável do núcleo da última reforma da previdência e das novas propostas, a conclusão a que se chega é a seguinte:

Estudos sugerem que a política previdenciária é apenas um dos muitos fatores que influenciam o nível de poupança. [...]. A evidência estatística não tem qualidade suficiente para justificar a adoção de um sistema previdenciário específico, fadado a ser inferior em outros aspectos, na esperança de aumentar a poupança nacional. (THOMPSON apud FILGUEIRAS; LOBO, 2003, p. 732)

Por outro lado, não existe nenhuma dúvida que os fundos de pensão, junto com os fundos mútuos de investimento (denominados investidores institucionais), estão no cerne da especulação financeira com títulos da dívida pública dos países periféricos do capitalismo – e provocam, de tempo em tempo, dramáticas crises cambiais.

### 5.5.3 Questão Social

Segundo os ortodoxos, do ponto de vista social o sistema atual seria injusto porque o financiamento de seu déficit reduziria o montante de gastos sociais e também porque o RPPS

dos servidores públicos seria privilegiado em comparação com o RGPS dos trabalhadores do setor privado. As razões apontadas são as seguintes: o valor global das aposentadorias do regime dos servidores é maior, embora possua um número muito menor de beneficiários, implicando em um benefício médio muito maior, além de um déficit global também maior.

Em primeiro lugar, a redução dos orçamentos dos programas sociais e das políticas públicas, conforme já demonstrado anteriormente, se deve, essencialmente, à rolagem da dívida pública, com a obrigação da obtenção de superávit fiscais primários, que inviabilizam as ações sociais do Estado. Os juros acumulados desta dívida, entre janeiro e agosto deste ano (R\$ 102,4 bilhões), dariam para implementar mais de 50 Programas Fome Zero, conforme o montante da verba destinada a esse programa em 2003. (FILGUEIRAS; LOBO, 2003, p. 732)

Conforme constatado no presente trabalho, essa afirmação continua verdadeira nos dias atuais – o pagamento dos juros atinge valores muito altos frente aos gastos sociais.

Segundo, deve ser reconhecido o seguinte fato: as diferenças no valor das aposentadorias dos servidores e trabalhadores do setor privado têm por motivo a existência de regras distintas, particularmente a impossibilidade de o trabalhador privado contribuir tendo como base de cálculo o valor do salário integral e receber, posteriormente, sua aposentadoria nesse valor. Além do mais, essas diferenças, mesmo no interior de cada grupo, se devem à natureza altamente heterogênea do mercado de trabalho no Brasil, no qual quase 70% dos trabalhadores ocupados somente recebem até três salários mínimos. Se existe concentração de renda nas aposentadorias é porque há concentração de renda no mercado de trabalho e na sociedade. Querer tornar essa situação melhor com a redução das aposentadorias da classe média é diminuir um pouco a desigualdade no país nivelando por baixo os rendimentos do trabalho e excluindo da solução os rendimentos do capital. Além disso, não houve medidas na reforma para que seja incorporada a parcela significativa de trabalhadores que estão fora do sistema, que perfaziam 57,7% do total dos ocupados.

Por fim, é crucial que se reconheça que a Previdência Social é uma conquista social fundamental, que se consolidou após a 2ª Guerra Mundial com a constituição do Estado de Bem-Estar Social na Europa. É o reconhecimento de que o trabalho é um custo inevitável da produção capitalista e da reprodução do capital, tanto quando os trabalhadores estão na ativa

quanto quando se aposentam. Logo, a Previdência é um direito social, que limitou a tendência de exploração ilimitada da força de trabalho, inerente à lógica do capitalismo.

## 5.6 ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Após a exposição dos argumentos e fatos contrários à visão ortodoxa ou conservadora no que se refere à questão financeira da Previdência Social, fica comprovada a hipótese afirmada anteriormente, de que a Previdência Social, por fazer parte de um sistema mais amplo, que é a Seguridade Social, não enfrenta déficit e também não precisa passar por reformas de caráter financeiro. Isso não quer dizer que alguns problemas – devidos principalmente às alterações da pirâmide etária da população - não existem no sistema de previdência pública, mas essa não é a justificativa para defender – como fazem os ortodoxos – a transformação da Previdência Social em um sistema com características de um fundo privado.

Essa última afirmação, mesmo se fosse levada em conta, encontraria dificuldades de operacionalização, visto que, como já foi exposto, a Previdência Social brasileira não possui um fundo com recursos financeiros acumulados do passado, dado que estes recursos foram desviados para outras finalidades - pelos sucessivos governos.

## 6 CONCLUSÃO

Foram expostas as duas visões relativas à Previdência Social brasileira, no que se refere a sua situação financeira e à necessidade ou não de reformas. A ótica ortodoxa apresenta argumentos que defendem a existência de déficit financeiro; a outra visão apresentada, chamada de social-constitucional, defende a inexistência de desequilíbrios financeiros no sistema previdenciário, que deveria ser considerado em conjunto com as outras áreas da seguridade. A segunda visão afirma a importância do fortalecimento do sistema de seguridade, enquanto a primeira propõe a realização de novas reformas na previdência contendo mudanças em suas regras e estrutura, buscando reverter os desequilíbrios financeiros.

Por meio da caracterização do sistema previdenciário brasileiro e das duas visões foi possível explorar os conceitos principais relativos ao tema, além de situar-se em relação à posição adotada pelas diferentes correntes da literatura. Percebe-se que ambas fazem uso de argumentos com fundamentação teórica, embasando suas afirmações em dados empíricos e no âmbito do seu respectivo ponto de vista.

A intenção do trabalho foi realizar, após a apresentação do quadro referencial contendo os argumentos das duas óticas e com base na revisão bibliográfica das duas visões distintas, uma comparação entre elas com fundamento nos dados disponíveis para os períodos recentes. Pretendeu-se, desse modo, analisar seus pontos relevantes e chegar a uma conclusão sobre a realidade objetiva do aspecto financeiro da Previdência Social no Brasil.

Os resultados encontrados, após a aplicação dos cálculos e apuração dos resultados financeiros da Previdência Social segundo cada uma das óticas, revelaram que a resposta à pergunta formulada inicialmente no trabalho, sobre a existência ou não do déficit previdenciário, é determinada pela condição de se considerar ou não a previdência como integrante do sistema de seguridade social. Isso ocorre devido aos pressupostos diferentes que cada ótica adota: uma vez consideradas essas condições, o resultado atingido será condizente com os argumentos apresentados.

Destarte, de acordo com os conceitos assumidos pela ótica ortodoxa, o sistema previdenciário gasta mais do que arrecada e apresenta déficit financeiro de qualquer maneira; já conforme os

preceitos da ótica social-constitucional, a previdência não apresenta déficit quando analisada dentro do conjunto da seguridade, pois segundo o regramento constitucional o orçamento da seguridade social abrange o da previdência social e a primeira não possui déficit financeiro. Portanto, a análise da questão é anterior aos cálculos e passa a recair sobre os axiomas adotados por cada visão e sua legitimidade.

Analisando esses pressupostos, chega-se à conclusão de que os argumentos utilizados pela visão ortodoxa contêm falhas e se mostram tendenciosos. Esses autores se baseiam, para fundamentar suas afirmações, em fatos que são exceções do sistema previdenciário – conforme já visto – e defendem a transformação da previdência em um sistema no modelo de um fundo privado, ignorando seus aspectos sociais e os mandamentos constitucionais. Também se esquecem dos desvios de recursos da seguridade social feitos pelos sucessivos governos ao longo do tempo e de que por conta disso a previdência pública não possui um fundo de recursos acumulados, como os sistemas privados. Além disso, não consideram os direitos adquiridos e as questões jurídicas pertinentes, quando advogam pela mudança de uma série de regras previdenciárias com condições de afetar negativamente um grande número de indivíduos.

Constatou-se, de acordo com o demonstrado no trabalho, que a privatização da previdência no sentido pretendido pela visão ortodoxa não é condição necessária para promover o crescimento econômico ou melhorar as contas públicas. A Constituição Federal estabeleceu a previdência social como um subsistema inseparável da seguridade social – que possui orçamento próprio e contribuições específicas para seu custeio. Entende-se, portanto, que a Carta, como lei fundamental da nação a ser obrigatoriamente cumprida e contrato social que deve ser respeitado, não pode deixar de ser considerada como a principal definidora do que é previdência social e qual seu papel no âmbito social. Tendo a Constituição determinado a Previdência Social como parte integrante da Seguridade Social, não cabe a terceiros – a não ser uma nova Constituição ou Emenda – dispor de modo contrário.

Não se nega que existam pontos a serem melhorados ou alterados no sistema atual de previdência pública brasileiro, visando à sua melhoria. O que se afirma é que a previdência não se refere apenas a receitas e despesas, conquanto tenha impacto relevante sobre as contas públicas; sua função principal é prover os necessitados, que se encontram sem capacidade

laboral. Desse modo, deve ser tratada de modo mais abrangente e não somente sob um aspecto contábil e financeiro – o da visão atuarial.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em:  
<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 21 mai. 2010.
- BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº 1 (1994)**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm)>
- BRASIL. **Lei 8.112 (1990)**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm)>. Acesso em 21 mai. 2010.
- BRASIL. **Lei 8.213 (1991)**. BRASIL. Lei 8.213 (1991). Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm)>. Acesso em 21 mai. 2010.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Séries históricas de dados e indicadores fiscais**. Brasília, 2007. 64 p. Disponível em:  
<[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis\\_2010/Notas\\_e\\_metadados\\_2010.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis_2010/Notas_e_metadados_2010.pdf)>  
. Acesso em 21 mai. 2010.
- CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. Dinâmica da população brasileira e implicações para a previdência social. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Cap. 3.
- CECHIN, José; CECHIN, Andrei Domingues. Desequilíbrios: causas e soluções. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Cap. 6.
- FAGNANI, Eduardo. Direitos sociais no fio da navalha. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.
- FILGUEIRAS, Luiz. **Reforma da previdência: um ataque à democracia, aos trabalhadores e aos servidores públicos**. Salvador, FCE/UFBA, 2003b, mimeo.
- FILGUEIRAS, Luiz; LOBO, Breno. Política e economia na reforma da previdência. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 13, n. 3, p. 717-738, dez. 2003.
- FREITAS, I. C. de. **Previdência social e democracia**. Brasília: ANFIP, 2008.
- GENTIL, Denise L.; MARINGONI, Gilberto. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia Duarte. A crise da Previdência Social. In: \_\_\_\_\_. **Finanças Públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. Cap. 10.

KERTZMAN, Ivan; MARTINEZ, Luciano. **Guia prático da previdência social**. 3ª ed. Salvador: JUSPODIVM, 2008. 324 f.

POCHMANN, M.. Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade da renda do trabalho no Brasil. In: SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo, Boitempo, 2007.

#### OUTRAS OBRAS CONSULTADAS

ANFIP. **Dinâmica socioeconômica e previdência sistêmica**. Brasília: ANFIP, 1999.

BONFIM, Felipe Rodrigues. **INSS: limite capacidade e raio de ação**. 1994. 183 f. Dissertação – Mestrado – Faculdade de Ciências Econômicas, UFBA, Salvador, 1994.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social 20 anos depois: caminhos do desmonte. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais**. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD\\_CHAVE=2702](http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=2702)>. Acesso em 20 mai. 2009.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Crescimento, emprego, renda e os desafios para o desenvolvimento com maior igualdade. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

ELLERY JUNIOR, Roberto Góes. **Previdência social e bem estar no Brasil**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402003000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402003000100002)>. Acesso em 20 mai. 2009.

GURGEL, J. B. Serra e. **Evolução da previdência social**. São Paulo: ANASPS, 2007.

LAVINAS, Lena. Inclusão e progressividade: os desafios da seguridade social brasileira. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

MARQUES, Rosa Maria; EUZÉBY, Alain. Discutindo alternativas de financiamento para o RGPS. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Previdência Social. **Base de financiamento da previdência social: Alternativas e Perspectivas**. Brasília, 2003. 273 p.

MATIASCIC, Milko. Reforma da previdência nos países em desenvolvimento: o eterno retorno. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Cap. 5.

POCHMANN, Marcio. Sustentando a seguridade social do século 21. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

REZENDE, Fernando Antonio. O problema previdenciário no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. Cap. 20.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços da participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle da seguridade social no Brasil. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

SICSÚ, João. Artigo 170: a busca do pleno emprego e a redução das desigualdades. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. Algumas propostas para o aprimoramento de nosso sistema. In: \_\_\_\_\_. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Cap. 12.

TAFNER, Paulo. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de aposentadorias e pensões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007 (TD 1264).

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Seguridade social: um conceito e uma prática de civilização (ainda) moderna. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008.

## **ANEXO A – EVOLUÇÃO CRONOLÓGICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

- 1821 – É editado o 1º texto legal a tratar da previdência social;
- 1835 – Criação da 1ª previdência privada do país – Plano do Montepio de Economia dos servidores do Estado;
- 1923 – Aprovação da 1ª Lei de Previdência Social – Lei Eloy Chaves, criando as caixas de aposentadorias e pensões;
- 1930 – É criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – são suspensas as aposentadorias por seis meses para revisão pelo governo, neste ano;
- 1933 – São criados o Instituto dos Marítimos (IAPM) e o Instituto dos Comerciários (IAPC), que substituem as caixas;
- 1938 – Criação do Instituto dos Servidores (IPASE);
- 1939 – É organizada a Justiça do Trabalho;
- 1941 – Instituição da aposentadoria integral para os servidores públicos;
- 1946 – Criação do Departamento Nacional de Previdência Social pela Constituição – vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
- 1952 – É instituído o estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Brasil;
- 1966 – Criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS e do FGTS;
- 1970 – são criados o Plano de Integração Social - PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP;
- 1972 – Extensão do amparo previdenciário aos empregados domésticos;
- 1974 – É criado o Ministério da Previdência Social;
- 1976 – Expedição da Consolidação das Leis da Previdência Social; - CLPS;
- 1977 – Criação do Sistema Nacional de Previdência Social – SINPAS e é lançado o marco institucional da Previdência Privada Complementar dos fundos de pensão;
- 1979 – Instituição da GRPS – Guia de Recolhimento da Previdência Social;
- 1988 – O conceito de Seguridade Social é adotado pela Constituição e é instituída a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas;
- 1990 – Instituição do Regime Jurídico Único dos servidores públicos – Lei 8.112, criação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, extinção do Ministério da Previdência e Assistência Social e criação o Ministério do Trabalho e Previdência;
- 1991 - Instituição da COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social;
- 1992 – Criação do Ministério da Previdência Social;
- 1993 – É instituída a LOAS – Lei Orgânica da Seguridade Social

- 1994 – Criação do Plano Real e é proposta a 1ª Reforma da Previdência;
- 2003 – Proposta a 2ª Reforma da Previdência;
- 2004 – Taxação pelo governo dos inativos;
- 2005 – Proposta a criação da SRFB e posteriormente concretizada.

## ANEXO B- LEGISLAÇÃO

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

[...]

#### TÍTULO III Da Organização do Estado

[...]

#### CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

[...]

#### Seção II DOS SERVIDORES PÚBLICOS

[...]

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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 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 dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

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, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em

cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

[...]

## TÍTULO VI

### Da Tributação e do Orçamento

[...]

## CAPÍTULO II

### DAS FINANÇAS PÚBLICAS

[...]

## Seção II

### DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

[...]

## TÍTULO VIII Da Ordem Social

### CAPÍTULO I DISPOSIÇÃO GERAL

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

### CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL Seção I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 194. A seguridade social 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.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

Seção III  
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

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, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a

benefícios de valor igual a um salário-mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...]

Brasília, 5 de outubro de 1988.

## **LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990**

### **Título VI**

#### **Da Seguridade Social do Servidor**

[...]

#### **Capítulo II**

#### **Dos Benefícios**

#### **Seção I**

#### **Da Aposentadoria**

Art. 186. O servidor será aposentado: (Vide art. 40 da Constituição)

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e proporcionais nos demais casos;

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

III - voluntariamente:

a) aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se homem, e aos 30 (trinta) se mulher, com proventos integrais;

b) aos 30 (trinta) anos de efetivo exercício em funções de magistério se professor, e 25 (vinte e cinco) se professora, com proventos integrais;

c) aos 30 (trinta) anos de serviço, se homem, e aos 25 (vinte e cinco) se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e aos 60 (sessenta) se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a que se refere o inciso I deste artigo, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), Síndrome de Imunodeficiência Adquirida - AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada.

§ 2º Nos casos de exercício de atividades consideradas insalubres ou perigosas, bem como nas hipóteses previstas no art. 71, a aposentadoria de que trata o inciso III, "a" e "c", observará o disposto em lei específica.

§ 3º Na hipótese do inciso I o servidor será submetido à junta médica oficial, que atestará a invalidez quando caracterizada a incapacidade para o desempenho das atribuições do cargo ou a impossibilidade de se aplicar o disposto no art. 24. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Art. 187. A aposentadoria compulsória será automática, e declarada por ato, com vigência a partir do dia imediato àquele em que o servidor atingir a idade-limite de permanência no serviço ativo.

Art. 188. A aposentadoria voluntária ou por invalidez vigorará a partir da data da publicação do respectivo ato.

§ 1º A aposentadoria por invalidez será precedida de licença para tratamento de saúde, por período não excedente a 24 (vinte e quatro) meses.

§ 2º Expirado o período de licença e não estando em condições de reassumir o cargo ou de ser readaptado, o servidor será aposentado.

§ 3º O lapso de tempo compreendido entre o término da licença e a publicação do ato da aposentadoria será considerado como de prorrogação da licença.

§ 4º Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, serão consideradas apenas as licenças motivadas pela enfermidade ensejadora da invalidez ou doenças correlacionadas. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

§ 5º A critério da Administração, o servidor em licença para tratamento de saúde ou aposentado por invalidez poderá ser convocado a qualquer momento, para avaliação das condições que ensejaram o afastamento ou a aposentadoria. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

Art. 189. O provento da aposentadoria será calculado com observância do disposto no § 3º do art. 41, e revisto na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Parágrafo único. São estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

Art. 190. O servidor aposentado com provento proporcional ao tempo de serviço se acometido de qualquer das moléstias especificadas no § 1º do art. 186 desta Lei e, por esse motivo, for considerado inválido por junta médica oficial passará a perceber provento integral, calculado com base no fundamento legal de concessão da aposentadoria. (Redação dada pela Lei nº 11.907, de 2009)

Art. 191. Quando proporcional ao tempo de serviço, o provento não será inferior a 1/3 (um terço) da remuneração da atividade.

Art. 192. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Art. 193. (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Art. 194. Ao servidor aposentado será paga a gratificação natalina, até o dia vinte do mês de dezembro, em valor equivalente ao respectivo provento, deduzido o adiantamento recebido.

Art. 195. Ao ex-combatente que tenha efetivamente participado de operações bélicas, durante a Segunda Guerra Mundial, nos termos da Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967, será concedida aposentadoria com provento integral, aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço efetivo.

[...]

Senado Federal, 18 de abril de 1991. 170º da Independência e 103º da República.

**LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991.**

[...]

**TÍTULO III**  
**DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

[...]

**Capítulo II**  
**DAS PRESTAÇÕES EM GERAL**

[...]

**Seção V**  
**Dos Benefícios**

**Subseção I**  
**Da Aposentadoria por Invalidez**

Art. 42. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição.

§ 1º A concessão de aposentadoria por invalidez dependerá da verificação da condição de incapacidade mediante exame médico-pericial a cargo da Previdência Social, podendo o segurado, às suas expensas, fazer-se acompanhar de médico de sua confiança.

§ 2º A doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social não lhe conferirá direito à aposentadoria por invalidez, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

Art. 43. A aposentadoria por invalidez será devida a partir do dia imediato ao da cessação do auxílio-doença, ressalvado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

§ 1º Concluindo a perícia médica inicial pela existência de incapacidade total e definitiva para o trabalho, a aposentadoria por invalidez será devida: (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

a) ao segurado empregado, a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade ou a partir da entrada do requerimento, se entre o afastamento e a entrada do requerimento decorrerem mais de trinta dias; (Redação Dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

b) ao segurado empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual, especial e facultativo, a contar da data do início da incapacidade ou da data da entrada do requerimento, se entre essas datas decorrerem mais de trinta dias. (Redação Dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

§ 2º Durante os primeiros quinze dias de afastamento da atividade por motivo de invalidez, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o salário. (Redação Dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

§ 3º . (Revogado pela Lei nº 9.032, de 1995)

Art. 44. A aposentadoria por invalidez, inclusive a decorrente de acidente do trabalho, consistirá numa renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício, observado o disposto na Seção III, especialmente no art. 33 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 1º (Revogado pela Lei nº 9.528, de 1997)

§ 2º Quando o acidentado do trabalho estiver em gozo de auxílio-doença, o valor da aposentadoria por invalidez será igual ao do auxílio-doença se este, por força de reajustamento, for superior ao previsto neste artigo.

Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

Parágrafo único. O acréscimo de que trata este artigo:

- a) será devido ainda que o valor da aposentadoria atinja o limite máximo legal;
- b) será recalculado quando o benefício que lhe deu origem for reajustado;
- c) cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporável ao valor da pensão.

Art. 46. O aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno.

Art. 47. Verificada a recuperação da capacidade de trabalho do aposentado por invalidez, será observado o seguinte procedimento:

I - quando a recuperação ocorrer dentro de 5 (cinco) anos, contados da data do início da aposentadoria por invalidez ou do auxílio-doença que a antecedeu sem interrupção, o benefício cessará:

a) de imediato, para o segurado empregado que tiver direito a retornar à função que desempenhava na empresa quando se aposentou, na forma da legislação trabalhista, valendo como documento, para tal fim, o certificado de capacidade fornecido pela Previdência Social; ou

b) após tantos meses quantos forem os anos de duração do auxílio-doença ou da aposentadoria por invalidez, para os demais segurados;

II - quando a recuperação for parcial, ou ocorrer após o período do inciso I, ou ainda quando o segurado for declarado apto para o exercício de trabalho diverso do qual habitualmente exercia, a aposentadoria será mantida, sem prejuízo da volta à atividade:

a) no seu valor integral, durante 6 (seis) meses contados da data em que for verificada a recuperação da capacidade;

b) com redução de 50% (cinquenta por cento), no período seguinte de 6 (seis) meses;

c) com redução de 75% (setenta e cinco por cento), também por igual período de 6 (seis) meses, ao término do qual cessará definitivamente.

## **Subseção II**

### **Da Aposentadoria por Idade**

Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 1º Os limites fixados no *caput* são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea *a* do inciso I, na alínea *g* do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11. (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 1999)

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 1º deste artigo, o trabalhador rural deve comprovar o efetivo exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondente à carência do benefício pretendido, computado o período a que se referem os incisos III a VIII do § 9º do art. 11 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11,718, de 2008)

§ 3º Os trabalhadores rurais de que trata o § 1º deste artigo que não atendam ao disposto no § 2º deste artigo, mas que satisfaçam essa condição, se forem considerados períodos de contribuição sob outras categorias do segurado, farão jus ao benefício ao completarem 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta) anos, se mulher. (Incluído pela Lei nº 11,718, de 2008)

§ 4º Para efeito do § 3º deste artigo, o cálculo da renda mensal do benefício será apurado de acordo com o disposto no inciso II do caput do art. 29 desta Lei, considerando-se como salário-de-contribuição mensal do período como segurado especial o limite mínimo de salário-de-contribuição da Previdência Social. (Incluído pela Lei nº 11,718, de 2008)

Art. 49. A aposentadoria por idade será devida:

I - ao segurado empregado, inclusive o doméstico, a partir:

a) da data do desligamento do emprego, quando requerida até essa data ou até 90 (noventa) dias depois dela; ou

b) da data do requerimento, quando não houver desligamento do emprego ou quando for requerida após o prazo previsto na alínea "a";

II - para os demais segurados, da data da entrada do requerimento.

Art. 50. A aposentadoria por idade, observado o disposto na Seção III deste Capítulo, especialmente no art. 33, consistirá numa renda mensal de 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

Art. 51. A aposentadoria por idade pode ser requerida pela empresa, desde que o segurado empregado tenha cumprido o período de carência e completado 70 (setenta) anos de idade, se do sexo masculino, ou 65 (sessenta e cinco) anos, se do sexo feminino, sendo compulsória, caso em que será garantida ao empregado a indenização prevista na legislação trabalhista, considerada como data da rescisão do contrato de trabalho a imediatamente anterior à do início da aposentadoria.

### **Subseção III**

#### **Da Aposentadoria por Tempo de Serviço**

Art. 52. A aposentadoria por tempo de serviço será devida, cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que completar 25 (vinte e cinco) anos de serviço, se do sexo feminino, ou 30 (trinta) anos, se do sexo masculino.

Art. 53. A aposentadoria por tempo de serviço, observado o disposto na Seção III deste Capítulo, especialmente no art. 33, consistirá numa renda mensal de:

I - para a mulher: 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço, mais 6% (seis por cento) deste, para cada novo ano completo de atividade, até o máximo de 100% (cem por cento) do salário-de-benefício aos 30 (trinta) anos de serviço;

II - para o homem: 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício aos 30 (trinta) anos de serviço, mais 6% (seis por cento) deste, para cada novo ano completo de atividade, até o máximo de 100% (cem por cento) do salário-de-benefício aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço.

Art. 54. A data do início da aposentadoria por tempo de serviço será fixada da mesma forma que a da aposentadoria por idade, conforme o disposto no art. 49.

Art. 55. O tempo de serviço será comprovado na forma estabelecida no Regulamento, compreendendo, além do correspondente às atividades de qualquer das categorias de segurados de que trata o art. 11 desta Lei, mesmo que anterior à perda da qualidade de segurado:

I - o tempo de serviço militar, inclusive o voluntário, e o previsto no § 1º do art. 143 da Constituição Federal, ainda que anterior à filiação ao Regime Geral de Previdência Social, desde que não tenha sido contado para inatividade remunerada nas Forças Armadas ou aposentadoria no serviço público;

II - o tempo intercalado em que esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez;

III - o tempo de contribuição efetuada como segurado facultativo; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

IV - o tempo de serviço referente ao exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não tenha sido contado para efeito de aposentadoria por outro regime de previdência social; (Redação dada pela Lei nº 9.506, de 1997)

V - o tempo de contribuição efetuado por segurado depois de ter deixado de exercer atividade remunerada que o enquadrava no art. 11 desta Lei;

VI - o tempo de contribuição efetuado com base nos artigos 8º e 9º da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991, pelo segurado definido no artigo 11, inciso I, alínea "g", desta Lei, sendo tais contribuições computadas para efeito de carência. (Incluído pela Lei nº 8.647, de 1993)

§ 1º A averbação de tempo de serviço durante o qual o exercício da atividade não determinava filiação obrigatória ao anterior Regime de Previdência Social Urbana só será admitida mediante o recolhimento das contribuições correspondentes, conforme dispuser o Regulamento, observado o disposto no § 2º.

§ 2º O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento.

§ 3º A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento.

§ 4º Não será computado como tempo de contribuição, para efeito de concessão do benefício de que trata esta subseção, o período em que o segurado contribuinte individual ou facultativo tiver contribuído na forma do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, salvo se tiver complementado as contribuições na forma do § 3º do mesmo artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 123, de 2006)

Art. 56. O professor, após 30 (trinta) anos, e a professora, após 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em funções de magistério poderão aposentar-se por tempo de serviço, com renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício, observado o disposto na Seção III deste Capítulo.

#### **Subseção IV**

##### **Da Aposentadoria Especial**

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 1º A aposentadoria especial, observado o disposto no art. 33 desta Lei, consistirá numa renda mensal equivalente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 2º A data de início do benefício será fixada da mesma forma que a da aposentadoria por idade, conforme o disposto no art. 49.

§ 3º A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social–INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 4º O segurado deverá comprovar, além do tempo de trabalho, exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 5º O tempo de trabalho exercido sob condições especiais que sejam ou venham a ser consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física será somado, após a respectiva conversão ao tempo de trabalho exercido em atividade comum, segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, para efeito de concessão de qualquer benefício. (Incluído pela Lei nº 9.032, de 1995)

§ 6º O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente. (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98)

§ 7º O acréscimo de que trata o parágrafo anterior incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais referidas no **caput**. (Incluído pela Lei nº 9.732, de 11.12.98)

§ 8º Aplica-se o disposto no art. 46 ao segurado aposentado nos termos deste artigo que continuar no exercício de atividade ou operação que o sujeite aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.732, de 11.12.98)

Art. 58. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)

§ 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista. (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98)

§ 2º Do laudo técnico referido no parágrafo anterior deverão constar informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo. (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98)

§ 3º A empresa que não mantiver laudo técnico atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no art. 133 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.528, de 1997)

§ 4º A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica desse documento. (Incluído pela Lei nº 9.528, de 1997)

[...]

Brasília, em 24 de julho de 1991; 170º da Independência e 103º da República.