

REIVAN FRANCA

O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO ENQUANTO JUSTIFICATIVA PARA A REFORMA DA  
PREVIDÊNCIA NO BRASIL (2001-2002).

SALVADOR

2004

REIVAN FRANCA

O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO ENQUANTO JUSTIFICATIVA PARA A REFORMA DA  
PREVIDÊNCIA NO BRASIL (2001-2002)

Monografia apresentada no curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

**Orientador: Prof. Dr. Osmar Gonçalves Sepúlveda**

SALVADOR

2004

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães – CRB5 960

---

F 814 Franca, Reivan.  
O déficit previdenciário enquanto justificativa para a reforma da previdência no Brasil (2001-2002) / Reivan Franca. – Salvador: R. Franca, 2004.  
61p. il., tab., quad.  
Monografia (Graduação em Economia) – UFBA, 2004.  
Orientador: Prof: Dr. Osmar Gonçalves Sepúlveda.  
1. Seguridade social 2. Previdência 3. Déficit 4. Reforma

CDD – 368.4

---

REIVAN FRANCA

O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO ENQUANTO JUSTIFICATIVA PARA A REFORMA DA  
PREVIDÊNCIA NO BRASIL (2001-2002)

Orientador: Prof. Dr. Osmar Gonçalves Sepúlveda

Apresentada em 30 de abril de 2004.

Banca Examinadora

---

Orientador: Prof. Osmar Gonçalves Sepúlveda

---

*Dedico este trabalho a Deus, por permitir-me chegar até aqui, conservando a fé e a coragem de encarar desafios, Contemplando as experiências passadas e aprendendo com elas, no intuito de remover obstáculos para alcançar um futuro melhor.*

Dedico também aos meus pais Edson Martins Franca e Eny da Silva Franca, que vislumbram em mim, a realização dos sonhos perdidos ao longo da vida, e à minha esposa Adriana Franca, por me apoiar e incentivar.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me concedido o dom da vida e a esperança na regeneração da humanidade.

Aos meus pais, por todo o amor e sacrifício que tiveram, e por todo o incentivo que me proporcionaram.

À minha esposa Adriana, pela paciência que teve nos momentos difíceis desta caminhada, e pela motivação concedida nos momentos de dificuldades.

Ao Professor Osmar Sepúlveda, por ter cedido o seu tempo, disposição e conhecimento, e por ter se disposto a ajudar-me na elaboração desta monografia.

Aos colegas Charles, Elielson, Luis Carlos, Ozório, Edna, e tantos outros que fizeram parte desta caminhada, e que sempre souberam motivar, quando o desânimo se aproximava.

Aos professores da UFBA, e em especial ao Professor Plínio, por ter se tornado um grande “pai” para todos os alunos.

Finalmente, aos servidores técnico-administrativos, que sempre prestaram seus serviços para que pudéssemos levar adiante os nossos estudos.

## RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é analisar a situação do sistema previdenciário brasileiro, especialmente o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, e o Regime Jurídico Único – RJU, nos anos de 2001 e 2002, enfocando também, o sistema de seguridade social. Por meio da literatura disponível, e de outras ferramentas tais como a internet, buscou-se chegar a um entendimento quanto à **problemática** do déficit previdenciário, em relação a sua existência, e, se o mesmo era condição necessária e suficiente para a aprovação da reforma da previdência, iniciada no governo FHC, e finalizada no governo Lula. A **hipótese** era de que realmente havia déficit no sistema previdenciário. A partir da análise de normas federais relacionadas à previdência, e de informações disponibilizadas pelo MPS e pela Anfip, comprovou-se que o atual modelo previdenciário não é sustentável a longo prazo, em virtude dos desarranjos estruturais e de fatores exógenos como a taxa de natalidade, desemprego, as renúncias fiscais e o aumento do número de idosos. Conclui-se, que tanto a seguridade social quanto o RGPS, apresentam superávit em suas contas, embora tais superávits sejam pequenos em relação à grandeza do sistema. Entretanto, o RJU, apresenta déficit devido aos fatores estruturais citados e a outras ações governamentais operadas no passado. Uma questão importante, é saber se a sociedade aceitará continuar cobrindo os desequilíbrios, por meio dos impostos arrecadados. As alterações a serem implementadas, apesar de não solucionar, no curto prazo, o problema do desequilíbrio financeiro, representarão uma mudança substancial do sistema.

*Palavras -Chave: Seguridade Social, Previdência, RGPS, RJU, Déficit.*

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	07
2	<b>EVOLUÇÃO HISTÓRICA</b> .....	09
3	<b>SEGURIDADE SOCIAL</b> .....	12
3.1	FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	14
4	<b>SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO</b> .....	18
4.1	REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS.....	20
4.1.1	<b>O déficit no RGPS</b> .....	23
4.2	REGIME JURÍDICO ÚNICO.....	30
4.2.1	<b>Repartição simples x capitalização</b> .....	31
4.2.2	<b>Benefício definido x contribuição definida</b> .....	33
4.2.3	<b>O déficit no RJU</b> .....	35
5	<b>A REFORMA DA PREVIDÊNCIA</b> .....	39
5.1	ARGUMENTOS DA REFORMA.....	41
5.1.1	<b>A reforma de FHC</b> .....	42
5.1.2	<b>A reforma de Lula</b> .....	43
5.2	QUESTÃO DEMOGRÁFICA E MERCADO DE TRABALHO.....	44
6	<b>CONCLUSÕES</b> .....	47
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49
	<b>APÊNDICES</b> .....	52
	<b>ANEXOS</b> .....	61



## INTRODUÇÃO

A controvérsia em torno do processo de reforma da previdência, bem como, em relação à seguridade social e ao déficit previdenciário é antes de qualquer coisa, uma discussão política que gira em torno da questão de como financiar o sistema: se por meio do orçamento da seguridade social, compreendendo todas suas contribuições, ou, se por meio de contribuições específicas para a previdência.

O propósito do trabalho monográfico é estudar o déficit previdenciário brasileiro, no Regime Geral de Previdência Social – RGPS e no Regime Jurídico dos servidores civis da União – RJU, nos anos de 2001 e 2002, enquanto justificativa para a aprovação da reforma da previdência, iniciada no governo FHC e efetivada no atual governo, uma vez que, o problema do déficit assumiu papel de destaque na discussão das questões previdenciárias.

O trabalho divide-se em seis seções, incluindo esta introdução. A seção 2 faz um levantamento histórico do surgimento da seguridade social no mundo, dando ênfase ao caso brasileiro, desde as primeiras iniciativas em torno da questão da previdência social, passando pela sua verdadeira efetivação na década de 20, por meio da chamada Lei Eloy Chaves, até a reforma implantada em 1998, através da Emenda Constitucional 20/98.

A seção 3 discutirá o conceito de seguridade social em relação aos marcos legais inseridos na Constituição Federal, bem como a sua forma de financiamento. A seção 4 tratará da questão relacionada ao sistema previdenciário brasileiro, sendo que neste capítulo serão estudados apenas os dois regimes apresentados como deficitários quais sejam: o regime geral de previdência social – RGPS e o regime jurídico único – RJU. Será estudado também o déficit na previdência social, destacando suas causas e o avanço do citado déficit nos dois regimes.

Na seção 5 aborda-se a problemática em torno da reforma da previdência, com destaque para o cenário internacional e as medidas que foram adotadas por algumas nações, e em especial, por países da América Latina. Em seguida tratar-se-á do caso brasileiro, dando

ênfoque ao problema da questão demográfica, como também, à conjuntura econômica, com seu conseqüente impacto na escalada do desemprego.

A seção 6 encerrará o trabalho, buscando compreender se há ou não déficit, assim como, destacar os elementos que contribuíram para o surgimento e expansão do suposto déficit, tendo em vista que, por um lado tanto o governo quanto a mídia defendem sua existência, enquanto por outro, associações e sindicatos negam, afirmando ser esta, uma argumentação política para a promoção da manipulação da sociedade, visando com isso, construir a estratégia que conduzirá ao processo de privatização da previdência pública brasileira. Assinalará também os resultados obtidos no decorrer do estudo, bem como a aceitação ou negação da hipótese em relação ao problema estudado.

## 1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A preocupação do homem com o infortúnio pode ser verificada na Europa por volta do ano 1344, por meio de seguros marítimos e cobertura de riscos contra incêndios. Por outro lado, pronunciamentos de Papas, como Leão XIII e Pio XI, já demonstravam preocupações da igreja católica na implantação de um sistema de proteção, com parte do salário do trabalhador.

A primeira mudança na concepção da proteção ao indivíduo, ocorreu na Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão em 1789, com o advento da Revolução Francesa, quando se inscreveu o princípio da seguridade social como direito subjetivo assegurado a todos. Era o chamado liberalismo político, influenciado pelo movimento de trabalhadores, que começava a delinear a idéia de previdência social pública, gerida pelo estado com a participação de toda a sociedade.

Na Alemanha, Otto Von Bismark, com a intenção de atenuar a tensão existente na classe trabalhadora, introduziu uma série de seguros sociais: seguro doença, com custeio a cargo do trabalhador, empregador e o Estado, em 1889; seguro contra acidentes do trabalho, custeado pelos trabalhadores; seguro de invalidez e velhice, custeado pelo empregador, trabalhador e Estado.

No Brasil, ao longo de sua historia, o sistema previdenciário brasileiro tem passado por diversas modificações conceituais e estruturais, principalmente no quadro institucional relacionado à sua cobertura, ao conjunto de benefícios oferecidos e às suas formas de financiamento (LOBO, 2003).

Por volta de março 1888, foi regulado o direito à aposentadoria aos empregados dos Correios, fixando-se em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria. Neste mesmo ano, foi criada a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

Todavia, a doutrina majoritária considera como marco inicial da previdência social pública no Brasil, o Decreto Legislativo nº 4.682 de 24/01/1923, na verdade a conhecida

Lei Elói Chaves, que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa.

Em 1930, criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a previdência social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões.

Entretanto, somente em 1931, foi estendido o regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo poder público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.

Ainda na década de 30, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa. Com isso, estabeleceu-se no âmbito do sistema previdenciário, a chamada contribuição tripartite em montantes iguais (Lei nº 159, de 30/12/1935) por parte do Estado, empregado e empregadores.

Porém, esta forma de organização de custeio deu origem a diversas controvérsias jurídicas, além de promover um acentuado débito por parte da União, tornando o sistema inviável sob o ponto de vista financeiro. Isto porque, o governo federal financiou sua contribuição por intermédio da quota de previdência social, oriunda da taxa incidente sobre bens e serviços.

Porém, esta taxa não gerou recursos suficientes para garantir a cotização estatal (OLIVEIRA, 1999a, p.2), com isso, o déficit deveria ser coberto por intermédio de outros impostos, o que não aconteceu de fato, originando inevitavelmente uma dívida significativa.

A inadimplência da União aliada à sonegação do setor privado deu origem a estimativas de que em 1956, as contribuições não recolhidas aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) correspondiam a CR\$ 10 bilhões ou (R\$ 1,173 bilhão em valores de junho de 1998), representando 64,3% de seu ativo total. Tais fatores foram preponderantes para o desequilíbrio atuarial do sistema de previdência social.

As instituições de previdência participaram, por exemplo, no financiamento de inúmeros hospitais e ambulatórios, bem como da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidrelétrica do Vale de São Francisco e possuíam igualmente ações da Companhia Siderúrgica Nacional (OLIVEIRA, 1999b, p.3).

Por outro lado, a previdência social tem sido desde a década de 30, instrumento de manipulação política, comprometendo-se com projetos de alto risco ou de retorno duvidoso, haja vista que seus Institutos serviram como mecanismos de captação e formação de poupança forçada com vistas à realização de investimentos em setores considerados essenciais ao governo e com a finalidade de promover a industrialização do país e aumentar seu poder político.

Outros fatores como a depreciação da moeda decorrente do processo inflacionário, e sua não capitalização fez com que os Institutos enfrentassem escassez de recursos, e os impossibilitassem de expandir a oferta de serviços, fazendo com que os encargos recaíssem essencialmente sobre os empregados (COHN, 1981).

A necessidade de reforma do sistema previdenciário tem sido verificada desde meados da década de 50, em face da difícil situação financeira pela qual os Institutos passavam naquela época, sendo que a contribuição do trabalhador que era de 6% em 1950, passou para 8% em 1959, permanecendo, contudo, o pagamento insatisfatório de benefícios.

O Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que se tornou o principal sistema para os trabalhadores urbanos do setor privado, surgiu em 1966 com a unificação dos antigos IAPs e permaneceu até 1976. Segundo Oliveira, (1999), o INPS era “(...) uma instituição gigantesca com um impacto maciço sobre a vida econômica e social do Brasil”.

Posteriormente, em 1977, o INPS sofreu uma divisão, dando origem a três órgãos: o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), encarregado do setor financeiro, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), voltado para o setor médico-hospitalar; e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), encarregado dos benefícios. Estes três juntos formavam o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Por fim, em 1990 foi criado o atual Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, assumindo as funções de gestor financeiro e de benefícios do sistema. Entretanto, tantas mudanças não foram capazes de tornar o sistema previdenciário brasileiro eficiente e equilibrado financeiramente, tanto que no ano de 1998, por meio da EC 20/98, depois de anos de discussão, mais uma reforma foi implementada na previdência.

A citada reforma adotou dois conceitos novos e muito importantes para o redesenho dos regimes existentes: o caráter contributivo e a exigência de equilíbrio atuarial e financeiro. Como resultado, foi convertida para aposentadoria por tempo de contribuição, até então praticava-se a aposentadoria por tempo de serviço, e buscou-se conter as concessões das aposentadorias por tempo de serviço em idades precoces.

## **2 SEGURIDADE SOCIAL**

Pela Constituição Brasileira de 1988, 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. A incorporação pela primeira vez, de um conceito vigoroso e peculiar à proteção social, como o de seguridade social a um texto constitucional, respondeu à época, às expectativas da sociedade organizada de ampliação do estoque de direitos sociais associados à cidadania, traduzindo a sensibilidade do legislador diante da situação pré-existente:

Segundo Sérgio Pinto Martins<sup>1</sup> o direito da seguridade social é um conjunto de princípios, de normas e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (MARTINS, 1999, p.7).

O parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal de 88 estabelece os objetivos básicos aos quais compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, caracterizando-os da seguinte forma: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

É interessante observar que nas constituições brasileiras anteriores à de 1988 – a de 1934, a de 1946 e a de 1967 – aparece o conceito de previdência social no interior das

---

<sup>1</sup> Juiz Presidente da 33ª JCM de S. Paulo e Professor Associado do Departamento de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da USP

disposições referentes à organização do trabalho; em 1988, a ordem social constitui um título próprio da Carta, cujo capítulo II é dedicado à seguridade social.

O texto constitucional representou a convergência de intensos debates entre profissionais e estudiosos das áreas de saúde, previdência e assistência, assim como de diagnósticos que apontavam a inoperância do sistema previdenciário então vigente (VIANA, 2000, p.13).

Desta forma, a previdência social está inserida em um conceito mais amplo que é o de seguridade social. Este conceito apesar de ser aparentemente simples, tem causado algumas interpretações erradas por parte da sociedade, e, principalmente, por parte daqueles que têm criticado o processo de reforma previdenciária. Sendo assim, compreende-se a seguridade social como gênero.

O conceito de seguridade social tem um significado diverso do conceito de previdência social. Previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos afiliados para seu custeio; tem por objetivo ofertar benefícios aos contribuintes – previdentes – quando, no futuro, ocorrer perda ou redução da capacidade laborativa dos mesmos.

Já a seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa; compreendem auxílios a famílias numerosas, pensões não-contributivas, complementações de renda, porque ou não resultam de perda/redução da capacidade laborativa ou dispensam a contribuição pretérita.

No Brasil, a inscrição do termo seguridade social na Carta Magna, em 1988, a despeito do sabor de conquista que teve para muitos, não garantiu a efetivação concreta de um sistema de seguridade social.

Sua realização pressupunha explicitamente uma base expandida de financiamento, composta de impostos pagos de forma direta ou indireta por toda a sociedade – os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – e de contribuições específicas. Pressupunha, ademais, ainda que implicitamente, um orçamento próprio e um órgão gestor único.

Do ponto de vista da estrutura administrativa, portanto, a seguridade social não tem existência formal, haja vista não possuir uma estrutura administrativa organizada, para gerir os recursos e ações da seguridade. Pode-se também afirmar sua inexistência formal do ponto de vista do financiamento. Pois, embora a Constituição tenha expandido as fontes de receitas do sistema, incorporando as contribuições de empregados e empregadores incidentes sobre a folha de salários, contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas, o fez, naturalmente, enquanto norma geral para ser posteriormente operacionalizada.

## FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição da República Federativa do Brasil do ano de 1988, estabelece em seu Artigo 195 o financiamento do sistema de seguridade social. Conforme demonstrado anteriormente, as fontes de custeio são oriundas dos recursos dos entes federativos, das contribuições sociais e de outras fontes.

Assim, de acordo com a legislação brasileira, a Seguridade Social é composta por diversas fontes de receita, entre as quais: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; a Contribuição Sobre o Lucro Líquido - CSLL; a Arrecadação Previdenciária Líquida, composta pela arrecadação bancária + simples + refis + arrecadação CDP + arrecadação fies + depósitos judiciais – restituições – transferências a terceiros; a Contribuição Provisória Sobre movimentação Financeira - CPMF; e outras receitas do INSS (rendimentos financeiros, antecipação de receita e outros); Concurso de Prognóstico; Receita própria do Ministério da Saúde; Outras contribuições Sociais (DPVAT, prêmios prescritos e bens apreendidos).

Como se vê, é extensa a base de financiamento da seguridade social, sendo custeada por toda a sociedade de forma direta ou indireta. Por outro lado, a seguridade social também possui suas despesas que podem ser destacadas a seguir:



- a) Benefícios; b) Saúde; c) Assistência Social; d) Custeio e pessoal do INSS; e) Outras ações de seguridade (ações prestadas a outros Ministérios); f) Ações do fundo de combate à pobreza.

Desta forma, pode-se avaliar a situação financeira da seguridade social com o regime geral de previdência social (RGPS) a partir de suas receitas e despesas nos anos de 2001 e 2002, com base na tabela 1.

Analisando as receitas e despesas da seguridade social, conforme preceitua o artigo 194 da Constituição Federal, tem-se um saldo positivo de R\$ 31,46 bilhões em 2001 e R\$ 32,96 bilhões em 2002, destinado pelo Tesouro Nacional para atender ao superávit fiscal da União e realizar pagamento de outras despesas do Governo, como encargos da dívida, folha de inativos e pensionistas de outros ministérios e investimentos dos estados em infra-estrutura, segundo os dados apresentados pela ANFIP.

Tabela 1 – Receitas e Despesas da Seguridade Social incluindo o RGPS  
(2001 e 2002) – Em (R\$ bilhões)

<b>RECEITAS</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Receita Previdenciária Líquida	62,49	71,03
Outras Receitas do INSS	0,618	0,36
COFINS	45,67	51,03
CSLL	8,96	12,46
CPMF	17,15	20,26
Concurso de Prognósticos	0,521	1,05
Receita Própria do Minist. Saúde	0,962	0,89
Outras Contribuições Sociais	0,481	0,32
<b>Total das Receitas (a)</b>	<b>136,87</b>	<b>157,40</b>
<b>DESPESAS 2001(Em bilhões de reais)</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Total de Pagamento de Benefícios	78,69	92,11
1. Benefícios Previdenciários	73,69	86,37
1.1. Urbanos	59,38	69,30
1.2. Rurais	14,30	17,07
2. Benefícios Assistenciais e EPU	5,00	5,74
Saúde	21,11	24,53
Assistência Social Geral	1,87	0,50
Custeio e Pessoal do MPAS (INSS)	3,49	2,36
Outras Ações e F. de C. à Pobreza	0,233	4,94
<b>Total de Despesas (b)</b>	<b>105,41</b>	<b>124,44</b>
<b>SALDO FINAL (a-b)</b>	<b>31,46</b>	<b>32,96</b>

Fonte: SIAFI, SRF, Fluxo de Caixa do INSS, elaboração ANFIP, com adaptação própria.

Embora as receitas acima sejam, por força legal, da seguridade social, a utilização final teve em parte, outros destinos: O destino da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido - CSLL, pode ser avaliado conforme sua alocação. Como pode ser observado, houve retenção pelo Tesouro de R\$ 2,24 bilhões em 2001 e 2,65 bilhões em 2002 (tabela 2).

Além disso, conforme dados do SIAFI, houve repasse da CSLL para a previdência social de R\$ 312,8 milhões em 2001 e R\$ 2,9 bilhões em 2002 respectivamente (**Apêndice C**), sendo que conforme o fluxo de caixa do INSS (**Anexos A a C**), o valor transferido para a Previdência foi de R\$ 264,9 milhões e 1,43 bilhão, havendo, portanto, uma diferença de R\$ 47,9 milhões e 1,47 bilhão a menor respectivamente.

Tabela 2 – Alocação da CSLL entre 2001 e 2002, em bilhões.

<b>Alocação da CSLL</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Saúde	1,616	5,89
Previdência Social	0,313	2,90
<b>Subtotal (áreas afins)</b>	<b>1,929</b>	<b>8,79</b>
Outras áreas	4,797	1,02
Retido no Tesouro	2,241	2,65
<b>Total Arrecadado</b>	<b>8,967</b>	<b>12,46</b>

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS/ANFIP

A Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), criada pela Lei Complementar 70, de 30/01/91, que incide sobre o faturamento mensal das pessoas jurídicas com alíquota de 3%, é, nos termos da lei, arrecadada e administrada pela Secretaria da Receita Federal, competindo ao Tesouro o repasse para os órgãos da seguridade conforme programação financeira, tabela 3.

Tabela 3 – Alocação da COFINS entre 2001 e 2002, em bilhões.

<b>Alocação da COFINS</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Saúde	9,47	4,97
Previdência Social	13,46	17,00
<b>Subtotal (áreas afins)</b>	<b>22,94</b>	<b>21,97</b>
Outras áreas	11,81	18,82
Retido no Tesouro	10,92	10,24
<b>Total Arrecadado</b>	<b>45,67</b>	<b>51,03</b>

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS/ANFIP

Pelas execuções orçamentárias de 2001 e 2002, elaboradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (**Apêndice B**), verifica-se que nos anos de 2001 e 2002, ficaram retidos no Tesouro relativo a COFINS, nada menos que R\$ 10,92 e R\$ 10,23 bilhões respectivamente. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional afirma que repassou R\$ 13,462 e R\$ 17,00 bilhões (incluindo LOAS) para a previdência social (**Apêndice C**). Conforme fluxo de caixa do INSS, os valores realmente foram repassados.

Do mesmo modo, de acordo com informações do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal -SIAFI, o orçamento da seguridade social atendeu outros objetivos fora da seguridade social, desta forma, pode-se constatar que entre 2001 e 2002, foram transferidos R\$ 81 milhões para o Senado Federal, R\$ 20,7 bilhões para o Ministério da Defesa, além de outras destinações para inúmeros ministérios e órgãos do governo federal.

Conseqüências concretas podem ser observadas neste quadro, no qual a seguridade social existe constitucionalmente e ao mesmo tempo inexistente institucionalmente, mas algumas, também, indicativas, de perspectivas mais positivas para a proteção social no país.

Uma primeira conseqüência negativa é que, embora a seguridade não exista enquanto estrutura institucional-administrativa, por não possuir um órgão específico, por conta de existir constitucionalmente, passa a funcionar por meio das ações do MPS, MS e MDS. Do ponto de vista financeiro, como as receitas são da seguridade, é possível movê-las para as diversas áreas conforme as necessidades, uma vez que os recursos são administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Mas como a transferência é feita por um ente administrativo externo à seguridade (o Tesouro) ela também é feita segundo as disponibilidades (ou necessidades) dele, Tesouro. No limite, parcelas não desprezíveis das contribuições sociais constitucionalmente estabelecidas para a seguridade social são utilizadas para o pagamento de juros.

### **3 SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO**

De acordo com o Art. 1º da Lei 8.213/91, a previdência social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Entretanto, o art. 201 da Constituição Federal, na redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, dá nova forma à organização da previdência social, como segue:

Art. 201. A previdência social será organizada sob 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: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III- proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (BRASIL, 2004a)

Enquanto a Lei 8.213/91 estabelece a contribuição como forma de assegurar os benefícios previdenciários aos segurados, a EC 20/98, vai mais longe e acrescenta critérios que preservam o equilíbrio financeiro a atuarial do sistema.

Para o Ministério da Previdência Social – MPS, os dois grandes objetivos da previdência são: a) garantir a reposição de renda dos seus segurados contribuintes quando não mais puderem trabalhar; b) evitar pobreza entre as pessoas que, por contingências

demográficas, biológicas ou acidente não possam participar, por meio do mercado de trabalho, do processo de produção da riqueza nacional.

Porém, segundo o MPS existem contribuições não-monetárias a sociedade que embasam o direito à percepção de benefícios. Ex: aposentadoria a ex-combatentes. Tais benefícios requerem definição de uma fonte de financiamento específica e adequada, que não seja a folha salarial tradicional.

Deste modo, foi segundo este contexto que se estruturou o sistema previdenciário brasileiro, composto por quatro regimes distintos, a saber: o primeiro regime, o dos trabalhadores do setor privado, conhecido por regime geral de previdência social – RGPS, de caráter obrigatório, nacional, público, sistema de repartição, subsídios sociais, benefício definido com teto atual de R\$ 2.400,00, sendo administrado pelo INSS. Admite fundo de previdência complementar.

O segundo comporta os servidores públicos dos níveis federal, estadual e municipal, administrado pelos respectivos governos e conhecidos como regimes próprios de previdência - RPPS, também possui caráter obrigatório, público, sistema de repartição, com benefício igual ao teto do RGPS para os servidores que ingressarem no serviço público após 31 de dezembro de 2003, data da promulgação da Emenda Constitucional nº 41/2003, sendo que a partir de então, este regime passa a admitir fundo de previdência complementar a ser criado por lei, para os servidores que desejarem receber aposentadorias maiores que o teto estabelecido.

Outro regime de previdência é o que engloba os militares federais, de cunho obrigatório, público, sistema de repartição, benefício definido igual à última remuneração e administrado pelo governo federal. Este regime ficou de fora da tão polêmica reforma da previdência, aprovada pelo governo Lula. Por fim, tem-se o regime de previdência complementar, facultativo, privado e administrado por fundos de pensões abertos ou fechados. Sua estrutura é formada pelo sistema de capitalização, sendo fiscalizado pelo MPS através da Secretaria de Previdência Complementar-SPC, e pelo Ministério da Fazenda.

O objeto de estudo está focado nos dois principais regimes, compostos pelo regime geral de previdência social (RGPS) e no regime jurídico único - RJU. Embora possuam diversas diferenciações, ambos tem em comum o caráter compulsório e público, além de funcionarem através de um sistema de repartição simples e com benefícios definidos, onde as contribuições dos trabalhadores da ativa financiam os benefícios previdenciários daqueles que já estão aposentados – o chamado pacto de gerações – e todos os trabalhadores já sabem o valor de seus benefícios quando se aposentarem.

A todos aqueles que desejam receber renda superior à paga por sua aposentadoria quando da inatividade, é facultativa a adesão a um sistema de Previdência Complementar, de caráter privado, administrado por fundos de pensão abertos, ou fechados e funcionando através de um sistema de capitalização.

A Emenda Constitucional nº 41/2003, estabeleceu o teto dos benefícios em R\$ 2.400,00, para os trabalhadores do setor privado, ainda que recebam salários superiores ao teto dos benefícios, contribuem com, no máximo, R\$ 264,00 os servidores públicos não têm qualquer teto para as suas contribuições: quanto maiores os seus salários, maiores serão as suas contribuições, assim, para o servidor público federal que receber um salário de R\$ 8.000,00 contribuirá para a previdência com o valor de R\$ 880,00, ou seja, uma contribuição bem acima do valor de quem contribui com base no teto.

Além disso, não se deve esquecer que trabalhadores do setor público e do setor privado têm legislações trabalhistas diferentes. Enquanto os primeiros são legislados a partir do regime jurídico único, os trabalhadores do setor privado seguem a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, com direitos que não se estendem aos servidores públicos. Como exemplo, o acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e ao seguro-desemprego, recebimento por horas extras e possibilidade de participação nos lucros da empresa e de realização de acordos coletivos.

#### 4.1 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

O Regime Geral de Previdência Social, cujo plano de benefícios regula-se pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, fornece proteção aos seus segurados, os quais se

classificam em obrigatórios e facultativos. O RGPS atendeu em 2001 e 2002, o total de 20,0 e 21,1 milhões de beneficiários respectivamente, dos quais 13,8 milhões, ou seja, quase 66% do total recebe benefício de até um salário mínimo. São 14,2 milhões na clientela urbana e 6,9 milhões na clientela rural, somente em 2002.

Este sistema está consolidado como um dos principais mecanismos de proteção social do Estado brasileiro. Após 81 anos do surgimento da Lei Elóy Chaves, início da previdência social no Brasil, o sistema previdenciário tem se mostrado amadurecido.

Este amadurecimento promoveu a melhoria na direção da universalização com foco no indivíduo, na igualdade de direitos e deveres, na possibilidade a qualquer residente no país de filiação. Entretanto, todo esse avanço veio acompanhado de profundas mudanças na relação entre contribuintes e beneficiários, relação essa indispensável em um sistema de repartição simples. Como em todo sistema previdenciário, em sua origem havia poucos aposentados e muitos contribuintes.

O chamado “coeficiente de dependência” constitui uma variável extremamente relevante para avaliação quanto à viabilidade de um sistema previdenciário baseado na repartição simples. Uma relação 2/1 significaria que o Governo teria de arrecadar de cada contribuinte, em média, (como contribuição do empregado e/ou empregador, ou através de tributos) o equivalente a 50,0% do que fosse pago a cada um dos inativos; e uma relação 1/1 exigiria que as receitas por contribuinte cobrissem 100,0% dos benefícios pagos a cada inativo.

Se em qualquer país for observada uma situação idêntica a qualquer das hipóteses citadas acima, o sistema previdenciário já teria ultrapassado os limites da viabilidade, ou limite de segurança. À época em que antecedia a reforma, o sistema previdenciário brasileiro já havia ultrapassado o seu limite de segurança no que diz respeito à razão de dependência entre contribuintes e beneficiários, levando a uma redução brutal no número de contribuintes em relação aos aposentados do regime, conforme pode ser observado no gráfico 1.

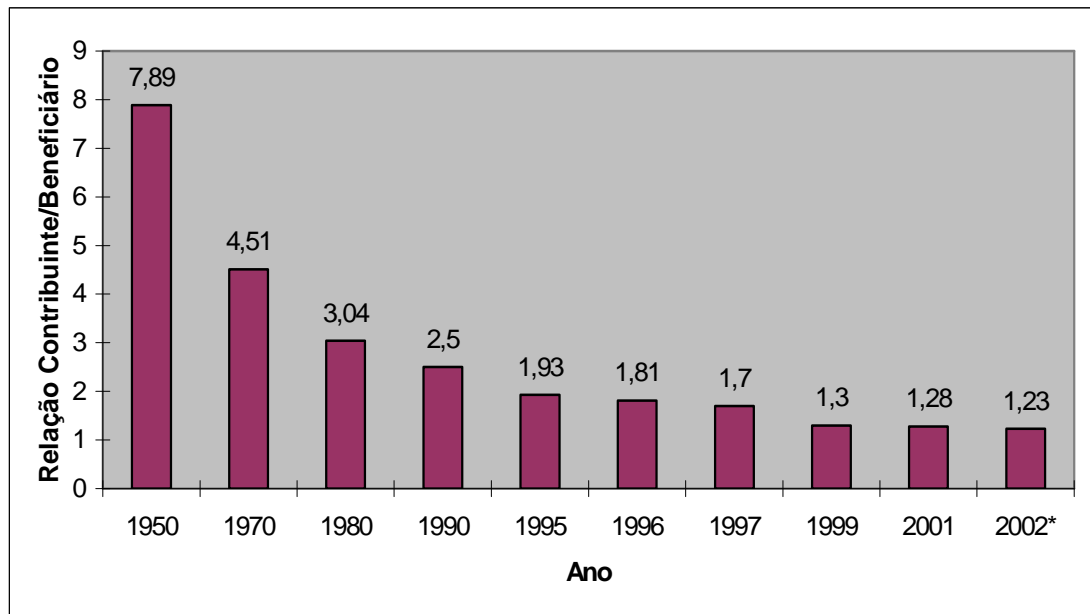


Gráfico 1 – Relação entre contribuintes e beneficiários da previdência (1950-2002).

Fonte: MPAS/Elaboração: SPS/MPAS, com adaptação própria.

\*Posição em junho de 2002

Como pode ser verificado no gráfico, na década de 50 havia cerca de 7,89 contribuintes para cada aposentado do sistema, em 1997, ano anterior a Emenda Constitucional nº 20, essa relação já era de 1,70 contribuinte para cada aposentado, passando para 1,23 por 1 em junho de 2002.

A queda na relação contribuinte/beneficiário, correspondente a 42,8% entre as décadas de 50 a 70; 44,6% de 70 a 90 e 48,8% de 1990 a 2001, explica-se inicialmente pelo aumento de aposentados na década de 50, a melhoria nas condições sanitárias do país que pôde proporcionar melhores condições de vida e aumento da sobrevida, precarização das relações de trabalho, entre as décadas de 80 com a chamada “década perdida” e 90 com a abertura comercial, além da queda da massa salarial no período de 1994 a 2002.

No RGPS, os trabalhadores em atividade financiam os inativos na expectativa de que, no futuro, outra geração de trabalhadores sustentará a sua inatividade, fundamentado na solidariedade intergeracional. Vários países possuem regimes com igual natureza, como por exemplo, a Alemanha, a França e os Estados Unidos.

Neste sistema, a taxa de crescimento da população, a evolução de seu perfil etário, a taxa de urbanização, o nível de emprego e sua formalização, são variáveis fundamentais para



estimar a evolução dos contribuintes e beneficiários. Este sistema tem a participação dos trabalhadores do setor privado; dos contribuintes individuais e facultativos; por trabalhadores autônomos; empregados domésticos; empregado do setor público regido pela CLT (lei que rege a relação de trabalho do setor privado); trabalhadores rurais empregados; trabalhadores rurais em regime de economia familiar (segurado especial).

As contribuições dos empregadores são classificadas em diferentes percentuais, compreendendo o percentual de 20% sobre o total da folha de salários (sem teto); de 1 a 3% sobre o total da folha de salários, de acordo com o grau de risco da empresa, além das contribuições sociais já mencionadas.

Para fazer frente às despesas do RGPS, foram criadas várias fontes de custeio que são representadas pelas contribuições dos trabalhadores, em percentual que vai de 7,65 a 11% sobre o salário, até o limite de R\$ 2.400,00.

#### **4.1.1 O Déficit no RGPS**

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2001) revelam que dos 70,6 milhões de trabalhadores brasileiros (exclusive estatutários e militares), apenas 30 milhões contribuem para a previdência social. Ou seja, 40,6 milhões não possuem cobertura alguma de regime previdenciário.

Desses 40,6 milhões, 18,7 milhões de pessoas possuem rendimento mensal acima de um salário mínimo e podem ser considerados como economicamente capazes de contribuir e ter, em contrapartida, direito ao plano de benefícios, desde que sejam implementadas algumas medidas de estímulo a sua adesão ao regime.

Segundo dados do MPS, no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), trabalhadores e empregadores pagam 81% das despesas com aposentadorias e pensões. Desta forma, de acordo com o MPS a sociedade brasileira, por meio de impostos pagos ao Estado, destinou R\$ 12,8 bilhões em 2001, e R\$ 17 bilhões em 2002 para que as despesas com aposentadorias e pensões no INSS pudessem ser pagas. Esse dinheiro serviu para

complementar as despesas com os benefícios pagos aos 20,0 e 21,1 milhões de brasileiros, respectivamente.

A principal importância da previdência social tem sido destacada como instrumento de combate à pobreza, principalmente na área rural. Em 1990, havia 4,329 milhões de benefícios em manutenção na área rural. Em 2002, esse número passou para 6,869 milhões, correspondendo a um acréscimo de 58,6%.

Enquanto na Inglaterra a universalização da seguridade social aconteceu em 1503, com as famosas leis dos pobres, no Brasil só aconteceu em 1988 com a Constituição Federal. Porém, a execução desta política só veio acontecer de fato no campo em 1991/92, após as leis 8.212 e 8.213/91. A previdência social funciona como instrumento de seguro agrícola e como fator de manutenção do homem no campo. Desta forma, se configura como uma verdadeira âncora social, e até mesmo de estabilidade econômica.

A previdência tem sido um instrumento de alavancamento do comércio e da atividade econômica na grande maioria dos pequenos municípios, tanto na área urbana quanto na área rural. Dos 5.506 municípios, em 3.358 deles o pagamento de benefícios previdenciários, pagos pelo INSS, superam o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Dos 21,1 milhões de benefícios em manutenção (dez/2002), cerca de 9,08 milhões são oriundos de Renda Mensal Vitalícia (RMV), amparos assistenciais (LOAS) e os segurados especiais (rurais).

O aumento da arrecadação sobre a folha de salários tem sido insuficiente para dar conta da ampliação dos dispêndios totais com benefícios, de modo que o superávit acumulado tem diminuído mês a mês, advertindo para a possibilidade de déficit. Este desempenho é resultado de razões estruturais tais como: desemprego, informalidade, subemprego, evasão, fraudes, etc.

Tais informações levam a concluir de que nas regiões de baixo desenvolvimento, a previdência acaba funcionando como verdadeiro programa de renda mínima. Assim, ela contribui para estancar a possibilidade de convulsão social, face às desigualdades sociais,

além do que, serve de instrumento de proteção social para as populações idosas, principalmente na área rural, e de fomento às atividades econômicas municipais.

Segundo a ANFIP, as distorções financeiras da previdência social, se existem, são também decorrentes das enormes e contínuas distorções de seus recursos, sempre utilizados para fins distintos de suas finalidades, sendo esta, uma prática que, nas últimas décadas, provocaram a queda da liquidez e o direcionamento a desequilíbrios do sistema.

A responsabilidade do Governo no custeio da seguridade social sempre foi determinada por lei desde os anos 60. Contudo, isso nunca foi cumprido. Pelo contrário, em todos os governos os superávits da seguridade foram desviados para cobrir outras despesas do orçamento fiscal, fabricação de superávits primários do governo central, pagamento da dívida interna e serviram até para a construção de obras faraônicas, a exemplo de Brasília, Trans-Amazônica, Itaipu, etc.

Uma breve análise estrutural e conjuntural revelará que um sistema que tem a sua receita e sobrevivência fundamentadas no comportamento das folhas de pagamentos, evidentemente passará por turbulências econômico-financeiras em momentos de crise como o atual.

Tabela 4 – Receita Previdenciária (2001 – 2002)

	(R\$ bilhões)	
<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
- Arrecadação Bancária	63,04	71,83
- Arrecadação SIMPLES	2,47	2,81
- Arrecadação REFIS	0,443	0,400
- Arrecadação FNS	0,013	0,01
- Arrecadação CDP	0,086	0,06
- Arrecadação FIES	0,366	0,495
- Depósitos Judiciais	0,669	0,628
- Quitação de Débitos	0,167	0,115
<b>Subtotal</b>	<b>67,26</b>	<b>76,34</b>
(-) Restituições de Arrecadação	-0,268	-0,267
(-) Transferências a Terceiros	-4,51	-5,05
<b>Total Líquido Disponível</b>	<b>62,49</b>	<b>71,03</b>

Fonte: Fluxos de Caixa do INSS 2001/2002/adaptação própria

Levando-se em conta que as atuais mudanças na economia mundial não são passageiras, torna-se evidente a necessidade de ajustes no sistema. Desta forma, os dados utilizados pelo MPAS, para demonstrar a existência do déficit previdenciário no RGPS nos anos de 2001 e 2002, são os constantes do fluxo de caixa do INSS nos respectivos anos, e demonstrados adiante. Segundo o fluxo de caixa do INSS (**Anexos A, a C**) a receita previdenciária apresentou um total líquido disponível de R\$ 62,49 e 71,03 bilhões respectivamente, conforme tabela 4. Por outro lado, foi gasto com benefícios em 2001 o total de R\$ 78,69 bilhões, conforme tabela 5.

Tabela 5 – Despesa Previdenciária (2001 – 2002)

	(R\$ bilhões)	
<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>- Benefícios Previdenciários</b>	<b>73,69</b>	<b>86,37</b>
• Urbanos	59,38	69,30
• Rurais	14,30	17,07
<b>- Benefícios Assistenciais</b>	<b>4,32</b>	<b>5,08</b>
• LOAS	2,68	3,42
• RMV	1,63	1,66
<b>- Encargos Previdenciários da União – EPU <sup>(1)</sup></b>	<b>0,68</b>	<b>0,66</b>
<b>Total de Pagamentos</b>	<b>78,69</b>	<b>92,11</b>

Fonte: Fluxos de Caixa do INSS 2001/2002

Nota: destinados a pagamentos de benefícios concedidos pela União, através de leis especiais.

Os benefícios assistenciais e rurais (Rural, LOAS, RMV) representaram 23,66% do total pago com benefícios em 2001, ou seja, R\$ 18,63 bilhões (**Apêndice H**). Do mesmo modo, em 2002 o gasto com benefícios foi de R\$ 92,11 bilhões, englobando 14.255.915 benefícios urbanos e 6.869.597 benefícios rurais, neste caso, os benefícios assistenciais e rurais consumiram 24,05% do total pago com benefícios, ou seja, R\$ 22,15 bilhões. Foram recebidos do Tesouro Nacional em 2001 R\$ 19,94 bilhões, e em 2002, R\$ 25,65 bilhões, advindos do orçamento da seguridade social, para cobertura dos benefícios assistenciais e rurais.

Em 2001, Somando-se a arrecadação rural de aproximadamente R\$ 809 milhões com o repasse do tesouro nacional no montante aproximado de R\$ 19,94 bilhões, obtemos uma receita total de R\$ 20,75 bilhões. Com essa alocação dos recursos da seguridade social, o Tesouro repassou a mais em 2001 R\$ 341 milhões (diferença entre os R\$ 19,94 bilhões repassados e os R\$ 18,63 bilhões gastos). Da mesma forma, em 2002 a arrecadação rural

foi de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões, enquanto o repasse do tesouro foi de R\$ 25,65 bilhões, perfazendo o total de R\$ 27,95 bilhões. Como o total gasto foi de R\$ 22,15 bilhões, isso significa que o tesouro repassou a mais para o INSS o montante de R\$ 5,8 bilhões.

Em termos monetários, verifica-se que a área rural especificamente é muito dispendiosa para a previdência social, já que arrecadou em 2001 apenas R\$ 809 milhões em contribuição e, em contrapartida, representou uma despesa de R\$ 14,3 bilhões, ou seja, 18% do gasto com benefícios. Em 2002, a arrecadação foi de R\$ 2,3 bilhões, enquanto o dispêndio foi de R\$ 17,07 bilhões.

O subsistema de previdência rural arrecadou apenas 5,65% do total dos seus gastos em 2001, e 13,47% em 2002, deixando o grosso do pagamento de benefícios rurais por conta das contribuições urbanas e dos repasses do Tesouro. A situação da mão-de-obra rural no Brasil é das mais precárias, onde o trabalhador com carteira assinada é amplamente minoritário. Trata-se, portanto, de um segmento social pouco assalariado e, conseqüentemente, pouco contributivo, o que dificulta ainda mais, manter o equilíbrio das contas da previdência.

Importante salientar que dos valores totais repassados pelo Tesouro para a previdência via orçamento da seguridade social R\$ 5,85 bilhões são oriundos da receita da CPMF por determinação da Emenda Constitucional nº 21. Observando o resultado do INSS a partir da ótica do MPS, observa-se um forte desequilíbrio nas contas do RGPS conforme pode ser observado na tabela 6.

Tabela 6 – Diferença entre Receita e Despesa Previdenciária em 2001 e 2002

<b>Rubricas</b>	<b>(R\$ bilhões)</b>	
	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Receitas Previdenciárias	62,49	71,03
(-) Despesas Previdenciárias	78,69	92,11
<b>Saldo</b>	<b>-16,20</b>	<b>-21,08</b>

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

Assim, a diferença entre receita e despesa em 2001 gerou um valor negativo segundo o MPS, de R\$ 16,20 bilhões, enquanto em 2002, esse valor foi de R\$ 21,08 bilhões. Esses valores negativos poderiam ser classificados como déficits, se não houvesse algumas confusões contábeis envolvendo os números apresentados.

A primeira confusão que se pode observar é que ao demonstrar os valores pertencentes à receita previdenciária líquida, o governo classifica essa receita com os valores arrecadados pelo INSS (arrecadação bancária, Simples, Refis, FNS, CDP Fies, depósitos judiciais e quitação de débitos, deduzindo do total arrecadado os valores referentes a restituições de arrecadação e transferências a terceiros), e se esquece de acrescentar às receitas, os valores repassados pelo tesouro nacional para cobertura dos benefícios rurais e assistenciais, além de não acrescentar também, os valores referentes a rendimentos financeiros.

O outro equívoco está no fato de o governo incluir na despesa previdenciária os valores referentes aos benefícios rurais e assistenciais, mesmo que não tenham sido considerados como receitas os repasses destinados a estes benefícios.

Desta forma, se acrescentarmos às receitas previdenciárias os valores repassados pelo tesouro, veremos que a ótica do MPS para a definição do déficit previdenciário é totalmente equivocada.

Conforme pode ser verificado na tabela 7, ao acrescentarmos os repasses da união, ainda existe um saldo parcial de R\$ 3,74 bilhões em 2001 e R\$ 4,57 bilhões em 2002. Deste modo, torna-se incoerente falar em déficit no regime geral de previdência social.

Outros fatores que desautorizam a falácia do déficit no RGPS são bem conhecidas: inclusões de beneficiários que nunca ou pouco contribuíram (cerca de 8 milhões), excesso de isenções (num sistema de capitalização, com contas individuais para cada beneficiário, as isenções seriam impraticáveis), deficiências na cobrança da dívida ativa (de R\$60 bilhões em 2001 = déficit de mais de 4 anos, e R\$ 69,6 bilhões em setembro de 2003).

Evidentemente, que se comparado com a dimensão e importância desse sistema, os superávits apontados são pequenos e até mesmo insuficientes para se manter o equilíbrio financeiro do regime previdenciário.

Tabela 7 – Diferença entre Receita e Despesa Previdenciária, acrescidas das transferências da União, em 2001 e 2002.

<b>Rubricas</b>	<b>(R\$ bilhões)</b>	
	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Receitas Previdenciárias	62,49	71,03
(-) Despesas Previdenciárias	78,69	92,11
<b>Saldo Preliminar</b>	<b>-16,20</b>	<b>-21,08</b>
Repasse da União	19,94	25,65
<b>Saldo Total</b>	<b>3,74</b>	<b>4,57</b>

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS/elaboração própria

Se existisse déficit, é claro, deveria ser eliminado, sobretudo, mediante a incorporação, ao regime geral, de todos os autônomos e trabalhadores da economia informal, aproximadamente 18 milhões.

Apesar do discurso oficial do MPAS insistir no conceito equivocado utilizado para fabricar o déficit, Pinheiro, (2002). Reconheceu:

... Com isso conclui-se que, a despeito de elementos atuariais, por trás do chamado déficit da previdência existem políticas de: (i) distribuição de renda por meio de aumentos reais conferidos ao salário mínimo; (ii) subsídios a atividades filantrópicas, a micro e pequenas empresas, a trabalhadores domésticos e do campo, a empresas rurais e até a atividades desportivas e (iii) transferência de renda da área urbana para a rural.

Com isso, com um cenário de relativo controle da necessidade de financiamento, o foco no RGPS deve passar por medidas de caráter gerencial, nelas compreendidas: Combate à sonegação e fraudes; melhoria nos serviços de atendimento; incentivos à filiação e contribuição; ampliação do esforço de recuperação de créditos e aumento da arrecadação.

As renúncias fiscais concedidas a diversos segmentos produtivos, devem ser reavaliadas, pois em um contexto em que se discute a existência de desequilíbrio financeiro nas contas

da previdência, torna-se contraditório continuar com o programa de incentivos que até então vem sendo executado no país, principalmente porque não se tem confirmação de que esta política de incentivos tem realmente afetado positivamente a economia.

Tabela 8 - Renúncias de Arrecadação da Previdência Social – 2001 a 2002

-Em R\$ bilhões.

<b>Segmento</b>	<b>2001*</b>	<b>2002*</b>
Segurado Especial	3,20	3,55
Simplex	1,40	1,55
Entidades Filantrópicas	1,79	1,99
Empregador Rural – Pessoa Física e Jurídica	0,77	0,85
Empregador doméstico	0,20	0,22
Clube de Futebol Profissional	0,06	0,07
Exportações – Emenda Constitucional 33	-	1,30
CPMF (Renúncias de Receita e Aumento da Despesa)	0,47	0,55
Certificado da Dívida Pública – CDP	0,03	0,02
<b>Total das Renúncias</b>	<b>7,92</b>	<b>10,08</b>

Fonte: GFIP, IDÉIA, Fluxo de Caixa – INSS: Elaboração: SPS/MPS

\* Valores estimados, sujeitos a revisão.

Desta forma, observa-se se que o volume de renúncias fiscais concedidas aos diversos segmentos econômicos, é bastante generoso, haja vista que em 2001, esse volume alcançou R\$ 7,92 bilhões, e em 2002, o volume foi de R\$ 10,08 bilhões, portanto, valores bastante expressivos, quando se trata de um quadro contábil que segundo o governo é deficitário.

#### 4.2 REGIME JURÍDICO ÚNICO - RJU

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, É assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (Art. 40 CF). Redação dada ao artigo pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98).



A previdência no serviço público compreende os regimes próprios da União, nos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Militares, possibilidade propiciada pela Constituição de 88 e pelo RJU (Lei 8.112/90); servidores de todos os 27 estados e DF, além de 2.140 municípios. Os demais 3.419 municípios estão vinculados ao RGPS.

O Brasil tinha no Serviço Público em 1990, 750.000 servidores federais, para 146 milhões de habitantes. Hoje o Brasil tem 175 milhões de habitantes e aproximadamente 500.000 servidores, quando deveria ter ao menos 900.000 para apenas manter o mesmo serviço.

Até a Emenda Constitucional nº 20/98 e a Lei nº 9.717/98, os regimes próprios de previdência eram tratados em sua maioria como meros apêndices da gestão de pessoal, e, na ausência de requisitos que garantissem a sustentabilidade e viabilidade financeira do sistema, a conta da despesa com inativos e pensionistas começou a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal.

Com o advento da nova legislação, e no contexto de busca de equilíbrio das contas públicas e ajuste fiscal, faz-se premente aos entes públicos adequarem seus regimes previdenciários ao novo marco legal e constitucional.

Deste modo, faz-se necessário frisar que as regras de concessão e valor do benefício, contribuição e permanência para acesso a benefícios, tempo mínimo de contribuição são distintas entre o RJU e o RGPS, devido à estrutura destes regimes, que tiveram seus desenhos delineados justamente pelos entes públicos, quando para eles (entes públicos) era bastante proveitoso. Assim, os tipos de contribuintes são distintos para cada regime previdenciário.

#### **4.2.1 Repartição simples x capitalização**

Na maioria dos países, os servidores públicos costumam ter sistemas próprios de seguridade social. Essa separação é justificada pela natureza particular do trabalho desses indivíduos, além de possuir raízes históricas. É provável, inclusive, que os fatores históricos tenham um peso maior na explicação dessa segregação, uma vez que nada impede que os sistemas públicos de previdência, que atendem aos empregados do setor

privado, possam oferecer uma proteção social adequada aos servidores públicos. O financiamento desses sistemas constitui, pois, uma importante matéria de política pública, dados os reflexos sobre o bem estar da sociedade como um todo. Ao constituir um regime próprio de previdência social para os seus servidores, os entes públicos assumem um compromisso de longo prazo, com pouca liberdade de repactuação futura. Uma vez prometido o benefício e fixados os critérios para o seu financiamento (contribuições dos servidores e do ente público) e as condições de acesso, os governantes futuros terão grande dificuldade política de alterar os parâmetros do sistema.

Um desenho inicial mal feito não terá efeitos perceptíveis no médio prazo, mas com o amadurecimento do sistema (crescimento do percentual de servidores inativos e pensionistas sobre o total de servidores ativos) as conseqüências desse desenho poderão comprometer seriamente a capacidade de financiamento do ente público patrocinador.

O primeiro passo nessa discussão é entender os mecanismos clássicos de financiamento de sistemas de previdência social, e a natureza dos benefícios oferecidos. Como qualquer outro sistema de previdência social, aquele que atende aos servidores públicos pode funcionar em regime de repartição simples ou em regime de capitalização.

No primeiro caso, os benefícios dos participantes assistidos (aposentados e pensionistas) são pagos com as contribuições recebidas dos servidores ativos, não se constituindo, portanto, uma acumulação de recursos no interior do sistema. Isso quer dizer que cada geração de participantes ativos estará pagando os benefícios da geração que a antecedeu. Imaginando-se uma situação, na qual esse sistema é constituído sem que haja nenhum servidor em gozo de benefícios, tem-se uma situação fiscal de curto prazo ótima.

O ente público patrocinador apenas recolhe as contribuições dos servidores (todos ativos) e não tem nenhum dispêndio com o seu sistema previdenciário. Esse superávit pode ser acumulado num fundo do sistema previdenciário ou destinado a outras finalidades.

Quando o sistema é de repartição, em geral não se constituem fundos de recursos. À medida que os servidores vão entrando em gozo de benefícios, uma parcela crescente das contribuições é destinada ao pagamento dos benefícios.

Um sistema de previdência operando em regime de repartição é extremamente sensível às variáveis demográficas e uma alteração desfavorável dessas variáveis pode comprometer a sua saúde financeira. Um aumento do quociente de servidores inativos e pensionistas sobre servidores ativos, um aumento da expectativa de vida dos participantes, uma queda no salário real de contribuição dos participantes ativos ou uma modificação na forma de cálculo dos benefícios podem exigir um aumento das alíquotas de contribuição ou uma redução dos benefícios prometidos, algo nem sempre politicamente factível.

Os sistemas públicos de previdência dos E.U.A. e do Reino Unido funcionam em regime de repartição simples e apresentam uma situação financeira bastante favorável, além de taxas de administração muito baixas. A raiz desse bom desempenho encontra-se num cálculo atuarial minucioso, que prevê o comportamento de longo prazo do sistema e permite ao governo enviar em tempo hábil legislação para corrigir os déficits futuros previstos.

A capitalização, por sua vez, significa que o sistema possui um fundo de ativos, gerado pela acumulação das contribuições dos participantes ativos e dos empregadores (os entes estatais), o qual garante o pagamento dos benefícios prometidos. As reservas são constituídas ao longo da vida laboral do servidor, de modo que cada geração de servidores constitui as reservas capitalizadas, que irão garantir o pagamento de seus próprios benefícios.

Voltando à situação inicial imaginada anteriormente, todas as contribuições recebidas são imediatamente vertidas para um fundo previdenciário, o qual deverá custear integralmente os benefícios futuros. A capitalização evita, em parte, que os sistemas públicos de previdência incorram em déficits muito elevados.

A adoção do regime de capitalização é inviável no Brasil, por que implica em três tipos de custos para a sociedade “custos de transição”, que são classificados em: **1)** continuidade do pagamento dos atuais inativos por um período de cerca de 50 anos até a cessação dos seus benefícios; **2)** reconhecimento das contribuições passadas feitas pelos trabalhadores

que desejam formar as suas contas individuais; **3)** subsídio ou pagamento de benefício assistencial a pessoas que não têm capacidade de acumular fundos para a aposentadoria.

Tabela 9 – Estimativas dos Custos de Transição para a Capitalização

Instituição	Custos de Transição
FIPE (1997)	255% do PIB (RGPS e Servidores Públicos)
IBGE (1997)	218% PIB (RGPS)
FGV/RJ (1997)	250% PIB (RGPS)
BANCO MUNDIAL (1995)	188% PIB (RGPS)

Fonte: Informe de Previdência Social (fev/98) -Elaboração: SPS/MPS

De acordo com a tabela 9, os custos de transição segundo a FIPE poderiam consumir 255% do PIB em 1997, 218% segundo o IBGE e 250% segundo as estimativas da FGV do Rio de Janeiro. Já para o Banco Mundial, este custo seria de 188% do PIB, em valores de 1995, como se vê, são custos muitos altos que os entes públicos não estão dispostos a assumir.

#### 4.2.2 Benefício Definido x Contribuição Definida

Uma outra distinção importante nos sistemas de previdência é o tipo de benefício oferecido. Os planos de benefícios são de dois tipos: benefício definido e contribuição definida. Um plano de benefício definido é aquele que possui uma fórmula de cálculo, que permite ao participante saber qual será o valor da aposentadoria (ou outro benefício prometido) em função do tempo de contribuição e da evolução salarial.

No caso do Brasil, a Constituição assegura aos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, uma aposentadoria equivalente à última remuneração do cargo efetivo depois de 60 anos (homem) 55 anos (mulher), 35 anos de contribuição (homem) e 30 anos de contribuição (mulher), 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e cinco anos no cargo, conforme a EC nº 41. (BRASIL, 2004b).

Os sistemas de previdência dos servidores públicos em quase todos os países também são de benefício definido, embora as fórmulas de cálculo do benefício variem bastante. O

fundamental nos planos de previdência de benefício definido, capitalizado ou em regime de repartição, é que as taxas de contribuição cobradas das partes estejam atuarialmente compatíveis com os benefícios prometidos.

Planos de contribuição definida são aqueles nos quais os empregados e empregadores vertem contribuições periódicas para a constituição de um fundo, as quais são contabilizadas individualmente, como se fossem quotas de um fundo de investimento. O valor da aposentadoria do participante depende do valor acumulado em sua conta, o qual poderá ser transformado numa renda vitalícia ou retirado gradualmente. Neste caso, o benefício final é incerto, depende dos montantes contribuídos e da rentabilidade alcançada pelos investimentos. O risco aqui recai sobre os participantes e não mais sobre a entidade patrocinadora do plano. Um dos poucos países onde o sistema de previdência dos servidores públicos funciona desse modo é o Chile.

O que ocorreu no Brasil foi que muitos entes públicos constituíram seus regimes próprios de previdência para seus servidores sem o devido cálculo atuarial. O resultado foi o aumento crescente da diferença entre o valor arrecadado com as contribuições dos servidores ativos e o montante gasto com o pagamento dos benefícios dos inativos e pensionistas.

A consequência desse desequilíbrio é que o valor dessa folha de inativos e pensionistas passou a onerar demasiadamente o Tesouro desses entes públicos. O ideal é que um sistema previdenciário seja auto-sustentável, isto é, que o montante arrecadado dos participantes e dos empregadores cubra todas as despesas com o pagamento dos benefícios.

No caso dos servidores públicos, isto significa ter uma conta, separada do Tesouro, para a qual são dirigidas as contribuições dos servidores e dos respectivos entes públicos empregadores, calculadas a partir de uma análise atuarial, e que responda integralmente pelo custeio dos benefícios previdenciários dos servidores. Verifica-se a partir das informações até aqui apresentadas, a enorme dificuldade, senão a impossibilidade, de manter os regimes próprios numa trajetória de equilíbrio financeiro e atuarial, mesmo com

as atuais regras constitucionais relativas ao valor, correção e condição de acesso aos benefícios.

Neste sentido, é fundamental frisar a importância das mudanças constitucionais promovidas nas regras que regem o funcionamento dos regimes próprios.

### **4.3 O déficit no RJU**

A realidade do desequilíbrio da previdência dos servidores públicos pode ser compreendida a partir de fatos pretéritos tais como a isenção contributiva para aposentadorias concedidas até o fim dos anos 60 para a maioria dos servidores, e até 1990 para os antigos estatutários, lei 1.711/52 (SILVA, 2003).

Esses servidores (hoje todos aposentados, ou mortos que deixaram pensionistas) não podem ser considerados como débito do regime de previdência dos servidores. Outros fatores citados por Silva, (2003). São representados:

Pela retenção das contribuições dos servidores, recolhidas do início dos anos 70 ao final dos anos 80 para o regime geral (80% dos servidores eram regidos pela CLT e contribuíram para o que seria hoje o INSS), esse dinheiro nunca foi repassado pelo INSS à União para o custeio das aposentadorias dos servidores, caracterizando-se como dívida do INSS com o regime de previdência dos servidores.

Além disso, houve a incorporação do patrimônio – inclusive financeiro – do extinto IPASE ao regime geral de previdência (SINPAS, criado em 1977). Tratava-se de instituição exclusiva de servidores públicos. Os recursos foram diluídos no caixa do regime geral, hoje sem expectativa de condições de levantamento dos valores.

Há que ser mencionada a inexistência de regime previdenciário próprio, haja vista que os recursos ficam no tesouro, apesar da lei determinar a implantação de um regime próprio para os servidores, isso nunca foi feito. Dessa forma, ao invés de recolher para um fundo próprio, se recolhe para o tesouro nacional que junta uma contribuição específica – e com destinação já determinada, ao conjunto das arrecadações federais.

Outro problema está relacionado à inexistência de cálculo atuarial no desconto dos servidores, pois a decisão de fixar em 11% a cobrança dos servidores a partir de 1993 não foi resultado de cálculo atuarial para definir quanto seria necessário, além de não considerar que deveria também levar em conta a contribuição patronal para o custeio do regime.

Assim, com a não implantação dos regimes próprios, não há a contribuição dos governos na proporção de 2 para 1 em relação à contribuição dos servidores, conforme determina a lei 9.717/98, para o custeio das despesas de aposentadorias. Por outro lado, a idade avançada da categoria aliada a ausência de concursos de porte nacional para reposição da mão-de-obra dos que morreram ou se aposentaram nos últimos 18 anos, causou envelhecimento na categoria e provocou uma relação ativo/aposentado decrescente.

Segundo as informações do MPS, Em 2001, a necessidade de financiamento da previdência no RGPS e no RJU foi de R\$ 38,7 bilhões, sendo R\$ 12,8 bilhões do RGPS e R\$ 25,9 bilhões no RJU, em 2002, a necessidade de financiamento foi de R\$ 45,6 bilhões, sendo R\$ 17,0 bilhões do RGPS e R\$ 28,6 bilhões do RJU. Para 2003, estimou-se que a necessidade de financiamento chegasse a R\$ 53,9 bilhões.

Embora já tenha sido demonstrado que não há déficit no RGPS, torna-se necessário utilizar os dados apresentados pelo governo, para demonstrar como ele (o governo) é incoerente na defesa de seus argumentos, para levar a sociedade e o legislativo a aprovar suas propostas reformistas, conforme demonstrado na tabela 10 abaixo.

Tabela 10- Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do Regime Geral de Previdência e Regime dos Servidores Públicos (em R\$ bilhões e como Proporção do PIB - 2001 a 2003)- Sem contribuição patronal –.

	Em R\$ bilhões Corrente					
	2001		2002		2003 <sup>*2</sup>	
	% PIB		% PIB		% PIB	
<b>I – Regime Geral – INSS</b>	<b>(12,8)</b>	<b>(1,1)</b>	<b>(17,0)</b>	<b>(1,3)</b>	<b>(23,8)</b>	<b>(1,5)</b>
Contribuições (Arrec. Líq.)	62,5	5,2	71,0	5,5	81,6	5,1
Benefícios Previdenciários	75,3	6,3	88,0	6,8	105,4	6,6
<b>II- RJU -União</b>	<b>(25,9)</b>	<b>(2,2)</b>	<b>(28,6)</b>	<b>(2,2)</b>	<b>(30,1)</b>	<b>(1,9)</b>

<sup>2</sup> Em 2003, dados do Regime Geral – INSS = Reprogramação Orçamentária 2003

OBS.: PIB 2001 = SCN/IBGE; PIB 2002 = PLOA 2003; PIB 2003 = Reprogramação Orçamentária 2003

Contribuições	2,2	0,2	3,1	0,2	3,6	0,2
Despesas c/ Ativos* e Inativos	28,1	2,3	31,7	2,4	33,6	2,1

Fontes: MPS, MF/SRF, MF/STN, MPOG/Boletim Estatístico de Pessoal; INSS: Elaboração: SPS/MPS – Adaptação Própria.

\*Auxílios natalidade, funeral, reclusão, etc..

Desta forma, se forem comparados os déficits do RGPS e do RJU em relação à proporção do PIB, verifica-se que enquanto a proporção do déficit do RGPS cresce em relação ao PIB, passando de 1,1% em 2001, para 1,3% em 2002, e com uma projeção de 1,5% em 2003. Por outro lado, a proporção do déficit do setor público em relação ao PIB tem permanecido estável em 2,2% nos anos de 2001 e 2002, com uma perspectiva de queda para 1,9% em 2003.

Portanto, o argumento do governo para conter o aumento do déficit do setor público por meio da reforma da previdência, acaba se tornando inconsistente diante dos dados apresentados pelo próprio MPS. Assim, por meio da EC 41/2003, que alterou profundamente o regime do setor público, o governo estava interessado mais em retirar direitos dos servidores, do que propriamente atacar a questão do déficit.

Neste mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a elaborar, anualmente, um relatório de acompanhamento das despesas e receitas da seguridade social, que visa a avaliar a situação das contas da seguridade.

O último relatório, de 8 de abril de 2003, demonstra que no que se refere ao RJU da União, o relatório diz que, quando se considera especificamente as receitas e despesas deste regime, houve um déficit de R\$ 23,8 bilhões em 2002, valor abaixo dos R\$ 28,6 bilhões apresentados pelo governo na tabela 10. (UNAFISCO, 2003)

Porém, o TCU ressalta que a análise desses números não pode estar dissociada de uma análise histórica da evolução do regime de previdência dos servidores. Diz o TCU que esse regime não é um sistema previdenciário puro e sim um regime administrativo e não contributivo, visto que, em determinados momentos, as contribuições previdenciárias dos servidores foram desviadas para outros fins, servindo para custear as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado.



Por todas essas informações, o relatório do TCU é um instrumento valioso no combate às informações distorcidas da mídia e do governo, derrubando, com dados importantes, a tese da necessidade urgente de uma reforma previdenciária, calcada apenas no conceito de déficit.

#### **4 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

O debate sobre a necessidade de alteração das regras de acesso à previdência social brasileira, bem como sua forma de financiamento, teve início quase que simultaneamente à votação da Constituição de 1988. (MARQUES et al, p.111).

Apesar das resistências governamentais, os constituintes, influenciados pelo ambiente político-social da abertura e com um discurso de que era preciso resgatar a enorme dívida social brasileira herdada do regime militar, aprovaram uma Constituição que procura

garantir os direitos básicos e universais de cidadania, estabelecendo o direito à saúde, à assistência social, ao seguro-desemprego e à previdência em um capítulo específico – da seguridade social.

Segundo Marques, na realidade, alguns avanços visando a universalização da ampliação da cobertura e a diminuição das desigualdades antecederam a Constituição de 1988. No que diz respeito à previdência, especificamente entre 1985 e 1987, o valor dos pisos dos benefícios urbanos foi aumentado, o prazo de carência, diminuído, e alguns tipos de benefícios foram estendidos para a clientela rural.

O debate acerca da reforma da previdência social, nos anos 90, insere-se na discussão realizada internacionalmente sobre o futuro da proteção social. Entre os argumentos, destacava-se a manutenção de altas taxas de desemprego nos países capitalistas avançados, o que comprometia a arrecadação das receitas de contribuição de empregados e empregadores e o aumento da despesa com o seguro-desemprego e programas de renda mínima.

Além disso, muitos regimes de previdência começaram a apresentar problemas na relação contribuintes/beneficiários, não só como reflexo da nova situação do mercado de trabalho, como também pela tendência ao envelhecimento da população que já se manifestava mesmo antes da crise surgir.

Para manter o equilíbrio financeiro, os países avançados criaram, durante os anos 80, vários procedimentos: a) aumento das contribuições sociais; b) maior participação dos usuários nas despesas com assistência médica; c) incentivo à complementação da aposentadoria através de entidades privadas; d) estreitamento da variação do valor da aposentadoria, reajustando aquelas com valores mais baixos em detrimento daquelas de níveis mais elevados (MARQUES; MÉDICI, 1994).

Na América Latina, onde a proteção social em geral sempre foi precária, não atingindo o conjunto da população e, muitas vezes, não constituindo um sistema unificado e sim formado de diversos regimes de base corporativa, a história da reforma foi diferente. Vários países, reféns da dívida externa e estrangidos pelo fraco crescimento econômico,

seguiram os ditames e as metas do Fundo Monetário Internacional, promovendo reformas ao gosto neoliberal em seus sistemas de proteção social.

Depois que o Chile, em 1982, privatizou a previdência social, outros sete países do continente – Bolívia, El Salvador, México, Peru, Colômbia, Argentina e Uruguai – introduziram reformas no sentido da privatização e da capitalização, ainda que seguindo modelos gerais diversos e com importantes diferenças na sua implantação. Esses países seguiram as recomendações do Banco Mundial, expressas em especial no documento "Envelhecer sem crise" (DIEESE, 2001). É nesse contexto – internacional e da América Latina – que se insere a discussão da reforma da previdência social brasileira.

A situação financeira da previdência social vem se agravando há muito tempo e não apenas no Brasil. Isto também acontece em vários países ao redor do mundo. Alguns países, como a Suécia, há vários anos, passaram por uma reforma profunda, com resultados positivos. A reforma da previdência social é um tema polêmico, pois envolve não só aspectos econômicos, mas políticos, sociológicos e culturais. Se um deles não for bem resolvido, os resultados não terão um efeito significativo.

Na França, por exemplo, onde sua previdência pertence ao sistema europeu, que é bem mais abrangente ou protetor em termos de benefício, o governo diz que não desistirá da reforma que prevê mais tempo de contribuição e um limite para quem quer se aposentar. O povo, porém, não concorda e tem saído às ruas em grandes manifestações.

A proposta prevê que funcionários públicos passem a contribuir com a previdência por 40 anos em vez dos atuais 37,5. Porém, até 2020, todos terão de contribuir durante 42 anos, assim, a idade mínima de 60 anos para se aposentar se tornará obsoleta. Os franceses, que trabalham em média 35 horas semanais e costumam se aposentar cedo parecem preferir elevar suas contribuições a terem de esperar mais para usufruir suas aposentadorias.

## 5.1 ARGUMENTOS DA REFORMA

A partir dos anos 90, a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal propiciaram o fortalecimento do discurso sobre a necessidade de reformar a previdência social. Entre os

vários argumentos, um dos que se destacavam defendia que os direitos introduzidos pela Constituição de 1988 teriam provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário.

No início da discussão sobre a necessidade de reforma, ficou quase chavão dizer que seus problemas derivavam de problemas de caráter estrutural, conjuntural e gerencial, e que havia uma estreita relação entre eles. Entre os problemas apontados como estruturais, destacava-se a baixa relação contribuintes/segurados.

Ao alcançar a maturidade, quando parcela significativa dos contribuintes do sistema atinge a idade mínima para requerer aposentadoria, ou cumpre a carência de contribuição, essa relação decresce de forma significativa. A queda dessa relação é ainda mais acentuada quando concorrem dois outros fatores, tal como acontece no Brasil: o aumento crescente da expectativa de sobrevivência das pessoas que se aposentam e a redução do número de trabalhadores ativos devido à crise econômica prolongada e/ou à mudança da relação entre capital e trabalho em função do uso de novas tecnologias e novas formas de gestão.

Dentre os fatores "conjunturais", eram destacados o baixo crescimento das contribuições previdenciárias e o aumento das despesas com benefícios, explicados pelo fraco desempenho da economia e pelo crescimento da demanda de caráter assistencial. Em relação aos aspectos "gerenciais", o argumento geralmente atribuía à gestão pública, adjetivos como precária, burocratizada e ineficiente, o que resultava em altos custos operacionais e no elevado número de fraudes e de sonegação.

### **5.1.1 A Reforma de FHC**

Em março de 1995, o governo FHC apresentou ao Poder Legislativo, proposta de alterações do sistema previdenciário brasileiro, abrangendo o setor privado e o público, compreendendo os funcionários públicos civis, militares e a magistratura. Essa proposta baseava-se em sua compreensão da situação e da evolução do comportamento das contas

públicas, da economia e da demografia, e de seus efeitos sobre o sistema previdenciário do país.

Algumas propostas governamentais, para serem aprovadas, deveriam ser antecedidas por mudanças nas disposições da Constituição de 1988, enquanto outras não feriam princípios da Carta Magna. Por esse motivo, entre 1994 e 1996, foram extintos alguns tipos de benefícios destinados aos trabalhadores do setor privado, como o abono, o pecúlio, os auxílios natalidade e funeral, e limitada a concessão das aposentadorias especiais.

Embora o Poder Executivo tivesse colocado em discussão a reforma da previdência já no princípio dos anos 90, somente em 1995 tomou as providências para mudar os dispositivos constitucionais que permitiriam as mudanças necessárias. Assim, em março de 1995, apresentou ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional conhecida como PEC 33.

As discussões a respeito ficaram em pauta até julho de 1996. Devido às repercussões negativas que suscitou em relação a alguns aspectos da proposta, sofreu reformulações, sendo reapresentada em 1997. No dia 15 de dezembro de 1998, finalmente foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20.

Uma das alterações do sistema previdenciário que exigiam mudança na Constituição referia-se à imposição de um limite de idade para obtenção da aposentadoria por tempo de serviço, a fim de impedir a crescente participação de pessoas com idade inferior a 50 anos no sistema de benefícios. Essa proposta, entre todas encaminhadas pelo governo, foi a que mais causou polêmica uma vez que sua alteração iria atingir tanto os trabalhadores do setor privado como do setor público.

Em relação ao sistema previdenciário dos trabalhadores do setor privado, os dispositivos da Constituição de 1988 levados à revisão e aprovados pela Emenda Constitucional nº 20 foram: a eliminação do teto de dez salários mínimos para o pagamento dos benefícios das aposentadorias por tempo de serviço e das regras de cálculo desse benefício (média aritmética dos últimos 36 meses); e a criação de condições para que o sistema público de previdência siga regras que proporcionem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Com a aprovação da EC nº 20, a Constituição passa a determinar que o segurado, para ter direito à aposentadoria, contribua no mínimo durante 35 anos, se homem, ou 30, se mulher. No caso da aposentadoria por idade, o homem necessita ter 65 anos e a mulher, 60. Permaneceu a redução de 5 anos para os rurais de ambos os sexos e para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (art.201, parágrafos 7º, inciso I e II, e 8º). Graças aos novos dispositivos constitucionais, a partir de dezembro de 1998 o governo pôde então elaborar leis ordinárias permitindo mudanças no sistema previdenciário e normas para a transição das antigas determinações legais para as novas.

### **5.1.2 A Reforma de Lula**

Dentre todos os trabalhadores do País, apenas 6,5% deverão ter as regras para obtenção de suas aposentadorias e pensões alteradas. São 4,9 milhões de trabalhadores do setor público (União, Estados, Distrito Federal e municípios), que ainda não se aposentaram. A reforma da previdência não deve mudar as regras de acesso a benefícios para 93,5% dos trabalhadores, ou 71 milhões de pessoas ocupadas no País. Parte desses trabalhadores, cerca de 41 milhões, sequer têm hoje algum tipo de cobertura previdenciária. O INSS estuda medidas para incorporar o maior número possível deles à previdência social. Ou seja, apenas uma pequena parcela da população deverá observar mudanças de regras para suas aposentadorias e pensões.

Segundo os argumentos do governo Lula para a aprovação da reforma da previdência, as principais diretrizes foram: 1) - Garantir justiça social e viabilidade orçamentária aos sistemas previdenciários existentes no País; 2) - Assegurar a preservação dos direitos adquiridos, na forma da previsão constitucional; 3) - Propor ao Congresso Nacional um conjunto de alterações de regras para os atuais servidores públicos da ativa, civis e militares, que permita a reversão do desequilíbrio financeiro existente em seus sistemas previdenciários; 4) - Apoiar a aprovação de um novo sistema previdenciário para o setor público, cujas regras valeriam para os futuros servidores e garantiriam maior isonomia em relação às regras existentes no sistema do INSS.

Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 41 de 31 de dezembro de 2003, percebe-se que o primeiro argumento tornou-se mero discurso político, haja vista que a chamada “justiça social” ficou comprometida, devido à pouca abrangência da reforma do setor público, isto porque, os Militares tornaram-se “intocáveis”, enquanto as regras para a magistratura, foram levemente afetadas.

No RGPS a única alteração foi na elevação do teto de benefícios, que passou para R\$ 2.400,00, e conseqüentemente, alterando os valores de contribuição para quem contribui com base no teto. Os demais argumentos, que são estritamente econômicos, e interessavam de fato ao governo, foram aprovados quase que sem nenhuma alteração.

## 5.2 QUESTÃO DEMOGRÁFICA E MERCADO DE TRABALHO

Em 1991, a taxa de fecundidade, que era de 4,3 em 1980, havia caído para 2,4. Nove anos depois, quando novo censo é realizado, essa taxa cai para 2,2 – extremamente perto da taxa de reposição da população.

Na década de 70, 53% da população tinha menos de 20 anos de idade. Em 2000, esse contingente já havia caído para 40,1% da população. Nos mesmos anos, as pessoas com mais de 65 anos representavam, respectivamente, 3,1% e 4,8%. Em termos de esperança de vida ao nascer, o brasileiro aumentou 8,52 anos de 1970 a 2000.

Para a previdência social, contudo, o aspecto mais importante da nova realidade demográfica brasileira refere-se à ampliação da sobrevida, a cada faixa de idade. Assim, uma mulher com 45 anos que se aposentasse – tal como era permitido pelas regras anteriores – teria a probabilidade de permanecer no sistema por 32,04 anos; se homem, com a mesma idade permaneceria por 27,18 anos.

Dessa forma, o Brasil iguala-se à maioria dos países com relação aos critérios de acesso à aposentadoria. O que muitas vezes não é lembrado é que o Brasil contempla múltiplas realidades em que é possível se encontrar trabalhadores que exercem atividade no mercado formal de trabalho desde tenra idade e que serão penalizados por necessitar, não só do tempo de contribuição, mas de cumprir o critério de idade.

No Brasil, em 2000, 64,6% de sua população tinha idade entre 15 e 64 anos, isto é, tinha idade para trabalhar. Essa realidade seria extremamente positiva para as contas previdenciárias, mesmo se rebaixássemos o limite superior da idade de trabalho para, por exemplo, 55 anos. Ainda assim estaríamos falando de 58,7% da população.

O problema é que essa realidade só se reverte a favor da previdência social se a economia estiver gerando emprego formal, resultando em maior volume de contribuições para seu caixa. Não é essa, contudo, a realidade. Além da persistência de elevadas taxas de desemprego desde o início da década de 90, aumentou significativamente a participação dos assalariados sem carteira assinada e de outros ocupados sem vínculo com a previdência social.

De acordo com o IBGE, o desemprego aberto chegou a atingir o pico de 8,06% em março de 2000. Embora tenha recuado nos meses subseqüentes, encerrou o ano 2001 em 6,2%, quase dois pontos percentuais acima da média de 1991. Já para o Dieese e para a Fundação Seade, o desemprego aberto na Região Metropolitana de São Paulo foi de 11% em 2000, atingindo 11,3% em 2001. A taxa de desemprego aberto, neste último ano, foi de 17,6%.

A estrutura do mercado de trabalho brasileiro sofreu diretamente com o avanço do desemprego. Entre janeiro de 1991 e dezembro de 2001, a participação do trabalhador assalariado sem carteira assinada no total dos ocupados aumentou mais de seis pontos percentuais (passou de 20,8% para 27,1%), segundo a Pesquisa Mensal de Emprego realizada pelo IBGE. No mesmo período, houve ampliação dos chamados conta-própria (de 20,1% passaram para 23,1%) em três pontos percentuais, enquanto a participação da categoria empregador (de 4,4% passou para 3,9%) diminuiu meio ponto percentual.

Esses dados indicam que está diminuindo o tamanho relativo do mercado formal de trabalho, isto é, aquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado à previdência social. Não é de estranhar, portanto, que a arrecadação de 2001, referente às contribuições de empregados e empregadores, esteja 3,2% abaixo da receita de 15 anos atrás.



O que se observa é que tanto no Chile, quanto na Argentina, Brasil e Colômbia, a preocupação em relação à reforma do aparelho previdenciário está calcada basicamente na manutenção do equilíbrio dos sistemas de previdência, combatidos pelas constantes mudanças nos indicadores demográficos e de trabalho de suas populações, que afetam diretamente o modelo de financiamento da previdência.

## **5 CONCLUSÕES**

Do ponto de vista contábil, o sistema de seguridade tem apresentado superávit nos anos de 2001 e 2002, isto porque, suas receitas têm sido maiores que suas despesas, assim, no

período estudado, foi demonstrado que o superávit foi da ordem de R\$ 31,46 bilhões e R\$ 32,96 bilhões respectivamente.

Quanto ao sistema previdenciário brasileiro, observou-se que o governo manipulou os valores referentes às receitas do INSS, de modo a aparecer um déficit que na verdade não existe. Para tal, o governo apresenta as receitas do INSS sem incorporar aos valores, os repasses da União, destinados aos pagamentos dos benefícios rurais e assistências, enquanto apresenta como despesas de previdência os valores dos benefícios rurais e assistenciais.

Entretanto, há que se dizer que tais superávits são pequenos em relação ao tamanho do orçamento da seguridade social e da magnitude do sistema previdenciário. Com isso, conclui-se que mesmo havendo superávit no curto prazo, se nada for feito, certamente o sistema passará por dificuldades futuras, uma vez que os problemas da seguridade e dos sistemas de previdência, são também consequência de fatores estruturais que os levaram em algum momento a sofrer a necessidade de uma intervenção por parte do ente público.

Outros fatores ligados à ineficácia governamental dizem respeito às renúncias fiscais, aos desfalques provenientes das fraudes no INSS, ao aumento da informalidade do mercado de trabalho, à queda da fertilidade da população e ao aumento da expectativa de vida, bem como ao aumento do número de idosos que já alcança 8% da população brasileira. Do lado do RJU, verificou-se a existência de um desequilíbrio financeiro entre o que se arrecada e o que efetivamente é pago a título de aposentadorias e pensões. Entretanto, tal desequilíbrio deve ser atribuído à má gestão do sistema, e a falta de cálculo atuarial das contribuições dos servidores.

O processo de dismantelo do serviço público iniciado por governos passados, propiciou o aumento do desequilíbrio financeiro do RJU, na medida em que por mais de 15 anos não foram realizados concursos para várias carreiras do funcionalismo. Este processo de desarranjo institucional favoreceu a diminuição da relação servidor/aposentado, o que inevitavelmente leva a maior desequilíbrio.

Portanto, mais uma vez, deve ser esclarecido que os argumentos defendidos pelo governo e pela mídia em geral para aprovação da reforma da previdência, carecem de credibilidade e acima de tudo transparência. Ficou claro que por trás da falácia do déficit, havia outros interesses, como a abertura de fundos de pensão complementar para os servidores, com o intuito de beneficiar o mercado de previdência privada.

Quanto ao processo de reforma da previdência, não há como negar sua necessidade, haja vista ele está por trás de um cenário macroeconômico mundial, no qual, os regimes de previdência dos diversos países têm passado por dificuldades estruturais, relacionadas à sua capacidade de cumprir seu papel assistencial, ao envelhecimento da população, desemprego, diminuição do crescimento da população. Por outro lado, tais dificuldades são provocadas ou dirigidas pela necessidade que os governos tem de promover o ajuste nas contas públicas, por meio de superávits fiscais.

Desta forma, torna-se pouco consistente utilizar o conceito de desequilíbrio financeiro ou déficit previdenciário no curto prazo para deflagrar um processo de mudanças estruturais nos sistemas de previdência. Isto porque, ficou demonstrado que a hipótese formulada deve ser negada em relação à seguridade social e ao RGPS. Contudo, em relação ao RJU somente poderá ser aceita a hipótese, respeitadas as peculiaridades próprias deste regime. Por isso, há que se estudar formas de se não conseguir eliminar, pelo menos reduzir a magnitude dos desequilíbrios.

Outra questão que se levanta é se a sociedade está disposta a manter por meio de impostos um sistema de seguridade e conseqüentemente de previdência com tamanhas fragilidades, ou se desejará uma ação mais enérgica no sentido de promover uma intervenção mais enérgica nestes sistemas, com a finalidade de torná-los financeiramente viáveis.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Seguridade social e estado mínimo**. Brasília: ANFIP, 2002. 93p.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da seguridade social em 2001**. Brasília: ANFIP, 2002. 39p.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da seguridade social em 2002**. Brasília: ANFIP, 2003. 46p.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A economia política da reforma da previdência**. 2000. 236. (Coleção Previdência Social. Série Traduções v. 09).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Fórum de dirigentes de fundos estaduais de previdência**. Brasília: MPAS; SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série debates; v. 06).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Municípios e a reforma da previdência**. Brasília: MPAS; SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série estudos).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Previdência no serviço público: consolidação das legislações estaduais**. Brasília: MPAS; SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série legislação; v. 08).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Livro branco da previdência social**. Brasília: MP S/GM, 2002. 152 p.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Previdência no serviço público: consolidação da legislação federal**. 2. ed. Brasília: MPAS; SPS, 2002. (Coleção Previdência Social. Série legislação; v. 01).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Regime geral de previdência social: consolidação da legislação**. Brasília: MPAS; SPS, 2002. 573 p. (Coleção Previdência Social, Série Legislação; v.15).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Reforma da previdência no Brasil e no mundo. **Revista Conjuntura Social**, v. 8, n. 3, jul/set. 1997.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Síntese da exposição de motivos da Lei nº 9.876/99. **Conjuntura Social**, Brasília, DF, v.10, n.4, p.27-50, out./dez. 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Anuário estatístico da Previdência Social**, 1999. Brasília, DF: MPAS, 2000.

BRASIL. **Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária: Disponível em: <[http://www.mps.gov.br/01\\_03\\_01.asp](http://www.mps.gov.br/01_03_01.asp)>. Acesso em: 01 abr.2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 05 abr. 2004.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 01 abr. 2004.

BRASIL. Lei n. 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial República [da] Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 03 abr. 2004.

BRASIL. Lei n 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 01 abr. 2004.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 03 abr. 2004.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 03 abr. 2004.

BRASIL. Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 nov. 1998. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 03 abr. 2004.

BRASIL. Medida Provisória n. 163, de 23 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 jan. 2004. Edição extra: Altera a Lei nº 10.683, de 28 maio 2003. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 03 abr. 2004.

COHN, A. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1981.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Dieese, 2001.

FUNDAÇÃO SEADE. **Anuário Estatístico do Estado de São Paulo 1999**. São Paulo, 2000.

LOBO, Breno. A atual situação do sistema previdenciário brasileiro e as propostas de reforma do governo Lula. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, n. 111, p. 20-25, ago. 2003.

MARQUES, R.; MÉDICI, A. A previdência social em debate. **Boletim de Conjuntura Política Social**, São Paulo, n.15, nov./dez. 1994.

MARQUES, R.; BATICH, M. Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.10, n.2, p.5-29, 1999.

MARQUES, R.; MENDES, A. A proteção social no primeiro quartel do século XXI: brincando com cenários. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 18, n.33, mar. 2001.

MARTINS, Sérgio Pinto. Reforma da previdência social. **Revista de Previdência Social**, v. 23, n. 229, p.225-230, dez. 1999.

OLIVEIRA, Francisco E. B. et, al. **A dívida da União com a previdência social**: uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 a. 15p. (Texto para Discussão, n. 638).

PINHEIRO, Vinicius Carvalho. Por trás do déficit da previdência. **Gazeta Mercantil**, 24 jul. 2002. p. 3 cad. A.

RABELO, Flávio Marcílio. **Regimes próprios de previdência**: modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos. Brasília: MPAS; SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série estudos; v. 11).

SILVA, Luis Fernando. **Reforma da previdência**: contribuições para o debate. São Paulo: CNTSS. Disponível em: <<http://www.cntsscut.org.br/>>. Acesso em : 03 fev. 2004.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL - UNAFISCO. **Breve análise do relatório do TCU, sobre o acompanhamento das despesas e receitas da seguridade social**. Disponível em: <[http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/estudos\\_tecnicos.htm](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/estudos_tecnicos.htm)>. Acesso em: 05 abr. 2004.

VIANA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Programas não-contributivos da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

## APÊNDICES

APÊNDICE A - Receitas e despesas da seguridade social, saldo com o RGPS (2001-2002).

(R\$ bilhões)		
<b>I – RECEITAS</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
RECEITA PREVIDENCIÁRIA LÍQUIDA	62,491	71,03
OUTRAS RECEITAS DO INSS	0,618	0,36
COFINS	45,679	51,03
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO	8,968	12,46
CONCURSO DE PROGNÓSTICO	0,521	1,05
RECEITA PRÓPRIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE	0,962	0,89
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	0,481	0,32
CPMF	17,157	20,26
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>136,877</b>	<b>157,40</b>
<b>II – DESPESAS</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
PAGAMENTO TOTAL DE BENEFÍCIOS	78,697	92,11
1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	73,692	86,37
• URBANOS	59,383	69,30
• RURAIS	14,309	17,07
2. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	4,323	5,08
RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV)	1,636	1,66
LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)	2,687	3,42
3. EPU – LEGISLAÇÃO ESPECIAL	0,682	0,66
SAÚDE	21,111	24,53
ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL	1,875	0,50
CUSTEIO E PESSOAL DO INSS	3,497	2,36
OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE	-	2,28
AÇÕES DO FUNDO DE COMBATE À POBREZA	0,233	2,66
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>105,413</b>	<b>124,44</b>
<b>SALDO FINAL</b>	<b>31,464</b>	<b>32,96</b>

Fonte: SIAFI e Fluxo de Caixa do INSS (dados de previdência).



APÊNDICE B - Utilização das contribuições sociais – COFINS, CSLL, CPMF E Fundo da pobreza – Executado em (2001-2002).

(R\$ bilhões)

Rubrica	COFINS		CSLL		CPMF		F. POBREZA		TOTAL	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Receita Arrecadada	45,67	51,03	8,96	12,46	14,12	15,99	3,03	4,26	71,80	83,74
Órgãos/Despesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MPAS	13,46	17,00	0,312	2,90	3,65	2,38	0,74	0,63	17,50	22,91
M. Saúde	9,47	4,97	1,61	5,89	7,13	10,49	0,125	0,12	18,35	21,47
Outros Órgãos	-	-	-	-	-	-	0,116	1,46	0,116	1,46
Soma dos Órgãos Afins	22,93	21,97	1,92	8,79	10,78	12,87	0,316	2,21	35,97	45,84
Outras Áreas	11,81	18,83	4,79	1,01	-	-	-	-	16,61	19,84
Retido no Tesouro	10,92	10,23	2,24	2,64	3,33	3,12	2,71	2,05	19,22	18,04

Fonte: SIAFI – Elaboração Anfip/Adaptação Própria

APÊNDICE C - Seguridade social – Execução da despesa por rubrica específica e por órgão  
(2001-2002)

(valores pagos em R\$ milhões)

ÓRGÃO	CSLL		COFINS		CPMF <sup>3</sup>	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Câmara dos Deputados	-	-	76,5	49,7	-	-
Senado Federal	-	-	52,0	30,7	-	-
Justiça Federal	-	-	-	59,7	-	-
Justiça do Trabalho	-	-	400,0	58,4	-	-
Justiça do DF/Territórios	-	-	-	10,8	-	-
Presidência da República	71,1	-	-	-	-	-
M. Agr.. Pec. e Abast.	-	-	256,5	200,0	-	-
M. da Fazenda	1.295,7	-	196,1	1.665,0	-	-
M. da Educação	-	-	1.685,2	1.590,4	-	-
M. da Justiça	513,7	-	10,6	653,4	-	-
<b>MPAS</b>	<b>312,8</b>	<b>2.903,4</b>	<b>13.462,2</b>	<b>17.002,8</b>	<b>3.656,6</b>	<b>2.385,7</b>
M. Público da União	-	-	-	37,4	-	-
<b>M. da Saúde</b>	<b>1.616,4</b>	<b>5.893,9</b>	<b>9.477,6</b>	<b>4.968,3</b>	<b>7.132,8</b>	<b>10.487,8</b>
M. Trabalho e Emprego	-	-	348,6	472,9	-	-
M. dos Transportes	75,0	-	618,8	1.177,4	-	-
M. das Comunicações	-	-	384,5	484,6	-	-
M. do Meio Ambiente	-	-	41,1	60,4	-	-
MPOG	175,2	-	17,5	343,6	-	-
M. do D. Agrário	-	-	95,1	114,3	-	-
M. da Defesa	1.733,6	685,1	7.460,9	10.853,3	-	-
M. da Integração Nacional	51,0	-	168,4	-	-	-
Transferências*	882,1	-	-	-	-	-
<b>Soma</b>	<b>6.726,5</b>	<b>9.482,4</b>	<b>34.751,5</b>	<b>39.833,1</b>	<b>10.789,4</b>	<b>12.873,5</b>
<b>Soma MS e MPS</b>	<b>1.929,2</b>	<b>8.797,3</b>	<b>22.939,8</b>	<b>21.971,1</b>	<b>10.789,4</b>	<b>12.873,5</b>
Outros órgãos	4.797,3	-	11.811,7	-	-	-

Fonte: SIAFI e Boletins do STN/MF/elaboração Anfip – adaptação própria

\* Estados, DF, Municípios

<sup>3</sup> CPMF exclui parcela destinada ao Fundo da Pobreza.

## APÊNDICE D - INSS – Quantidade de benefícios (1999-2002)

<b>ANO</b>	<b>BENEFÍCIOS URBANOS</b>	<b>BENEFÍCIOS RURAIS</b>	<b>TOTAL</b>
1990	8.144.393	4.329.345	12.473.738
1991	8.534.205	4.101.366	12.635.571
1992	8.704.040	5.005.727	13.709.767
1993	9.075.487	6.046.648	15.122.135
1994	9.327.033	6.426.147	15.753.180
1995	9.773.846	6.402.741	16.176.587
1996	10.522.038	6.320.450	16.842.488
1997	11.581.652	5.892.188	17.473.840
1998	11.954.384	6.065.044	18.019.428
1999	12.555.059	6.279.528	18.834.587
2000	13.078.875	6.493.872	19.572.747
2001	13.411.599	6.621.259	20.032.858
2002	14.255.915	6.869.597	21.125.512

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – MPAS<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Nos benefícios urbanos e rurais estão incluídas as rendas mensais vitalícias (RMV) e os benefícios assistenciais da LOAS.

## APÊNDICE E - Benefícios Assistenciais e Rurais- Anos: 2001/2002

(R\$ bilhões)

Espécie	Quantidade		Valores	
	2001	2002	2001	2002
<b>Rural</b>	<b>6.621.259</b>	<b>6.869.597</b>	<b>14,31</b>	<b>17,07</b>
<b>LOAS</b>	<b>1.339,119</b>	<b>1.560.845</b>	<b>2,69</b>	<b>3,42</b>
<b>RMV</b>	<b>747.384</b>	<b>655.803</b>	<b>1,64</b>	<b>1,66</b>
<b>Subtotal</b>	<b>8.707.762</b>	<b>9.086.254</b>	<b>18,63</b>	<b>22,15</b>
<b>Total Geral</b>	<b>20.032.858</b>	<b>21.125.512</b>	<b>78,68</b>	<b>92,11</b>
<b>Subtotal/Total Geral (%)</b>	<b>43,47</b>	<b>43,01</b>	<b>23,68</b>	<b>24,05</b>

Fonte: Síntese/Secretaria de Previdência Social/MPAS/Anfip

## APÊNDICE F - Transferências da União para Pagamento de Benefícios Assistenciais e Rurais: 2001 e 2002

(R\$ bilhões)

Rubrica	Valores	
	2001	2002
Recursos Ordinários	1,58	4,82
Cofins	11,13	13,04
Cofins/LOAS	2,71	3,44
Desv. Imp. E Contrib. (DRU)	0,71	0,62
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	0,26	1,43
CPMF (parcela previdência)	3,55	2,30
<b>Total</b>	<b>19,94</b>	<b>25,65</b>

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS/ANFIP/adaptação própria

## APÊNDICE G - Benefícios Assistenciais e Rurais – Saldo: 2001 e 2002

(R\$ bilhões)

Receitas	2001	2002
Transferências do Tesouro (a)	19,94	25,65
Arrecadação Rural (b)	0,81	2,30
<b>Total (c=a+b)</b>	<b>20,75</b>	<b>27,95</b>
Pagamento (d)	18,63	22,15
<b>Saldo Total (e=c-d)</b>	<b>2,12</b>	<b>5,8</b>
<b>Repasse (f=a-d)</b>	<b>1,31</b>	<b>3,5</b>

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS/ANFIP/adaptação própria

ANEXOS

ANEXO A- Fluxo de caixa do INSS – 2001

	(RS Mil)			
	OUT	NOV	DEZ	ADMINISTRATIVO AID
1. Receitas	1.893.415	2.271.171	2.068.472	3.369.271
2. Despesas	7.899.971	7.462.198	12.201.193	88.156.995
3. Resultado	5.942.459	5.442.799	8.996.304	66.996.192
4. Saldo	5.074.038	5.089.208	8.066.348	63.044.088
5. Saldo	271.441	201.902	243.516	2.476.524
6. Saldo	37.957	30.657	23.617	42.610
7. Saldo	1.500	1.150	1.102	12.735
8. Saldo	21.052	12.772	8.654	86.554
9. Saldo	30.630	28.440	48.164	306.640
10. Saldo	41.777	42.736	88.196	608.830
11. Saldo	12.857	-16.791	46.274	167.425
12. Saldo	4.175	3.495	423.295	466.739
13. Saldo	389	284	295	2.534
14. Saldo	3.016	3.235	423.104	464.205
15. Saldo	1.119	1.134	16.735	152.192
16. Saldo	653.704	684.002	0	-2.300
17. Saldo	2.195.678	1.344.352	2.305.677	20.941.889
18. Saldo	85.003	178.294	169.830	1.678.342
19. Saldo	0	0	82.134	0
20. Saldo	1.300.000	711.167	1.100.613	11.132.576
21. Saldo	239.267	244.654	296.954	2.712.240
22. Saldo	0	0	0	11.203
23. Saldo	0	189.000	18	189.019
24. Saldo	18.512	12.644	50.035	337.622
25. Saldo	61.239	40.003	58.715	284.885
26. Saldo	400.000	0	460.000	3.650.000
27. Saldo	8.922.735	7.664.093	11.972.136	88.035.340
28. Saldo	6.642.187	7.303.313	12.691.718	83.520.081
29. Saldo	6.327.002	6.967.951	11.022.565	78.667.572
30. Saldo	6.026.739	6.676.898	11.283.824	75.329.105
31. Saldo	6.092.289	6.707.192	11.324.924	76.919.736
32. Saldo	-55.900	-31.913	41.100	491.629
33. Saldo	301.063	291.083	339.741	3.399.466
34. Saldo	59.575	43.371	93.224	602.191
35. Saldo	242.400	242.713	246.517	2.087.275
36. Saldo	193.915	222.420	284.338	2.661.790
37. Saldo	12.107	11.942	884.844	2.169.719
38. Saldo	350.088	356.594	370.422	4.506.762
39. Saldo	-454.302	-1.906.654	-2.081.817	-12.836.217
40. Saldo	-4.255.454	-1.091.738	-3.036.618	-16.105.692
41. Saldo	377.096	-202.999	-309.602	121.241
42. Saldo	2.271.171	2.068.472	1.487.512	1.487.512

Nota: A conta Transfência a Terceiros engloba as Restituições de Arrecadação. Os débitos recebidos Econômica Federal. Os valores de "Arrecadação/

## ANEXO B - Fluxo de caixa do INSS - 2002

(R\$ mil)

DISCRIMINAÇÃO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
<b>1. SALDO INICIAL</b>	1.487.512	1.691.998	1.683.452	1.517.804	1.689.802	1.911.105
<b>2. RECEBIMENTOS</b>	7.728.307	7.416.481	7.004.114	7.596.897	7.921.612	7.828.494
<b>2.1 Próprios</b>	5.763.971	5.522.958	5.534.858	5.741.426	5.913.896	5.686.390
- Arrecadação Bancária	5.388.672	5.224.505	5.249.100	5.416.522	5.963.046	5.337.726
- Arrecadação SIMPLES <sup>(1)</sup>	268.843	185.362	181.050	202.760	214.964	216.507
- Arrecadação REFIN	38.402	35.134	29.091	30.199	30.515	30.932
- Arrecadação PNS	1.238	1.121	1.117	1.153	1.122	1.185
- Arrecadação CDP	0	0	12.362	24.604	0	16.065
- Arrecadação PIES	40.844	26.880	18.957	32.856	50.796	52.456
- Depósitos Judiciais	52.044	61.101	62.481	49.686	72.524	47.426
- Contas a de Débitos	0	0	0	0	0	0
- Restituições de Arrecadação	-23.953	-11.145	-15.299	-18.368	-19.051	-24.007
<b>2.2 Rendimentos Financeiros</b>	5.263	4.973	3.508	1.059	2.943	5.688
- Remuneração s/ Arrecad. Bancária	620	136	440	65	233	129
- Rendimentos Aplicações Financeiras	4.642	4.737	3.067	954	2.709	4.959
<b>2.3 Outros</b>	22.076	8.693	10.374	14.882	10.825	11.574
<b>2.4 Antecipação da Receita (Tesouro Nacional)</b>	1.589.955	-738.429	-476.902	11.835	316.298	534.152
<b>2.5 Transferências da União</b>	564.092	2.618.386	1.932.177	1.821.697	1.677.640	1.587.690
- Recursos Ordinários	102.983	153.427	100.314	98.334	315.900	950.880
- COFINS	148.426	1.763.564	1.029.973	927.415	1.002.952	291.503
- COFINSLDAS	308.495	246.389	260.000	265.000	294.000	296.000
- Devolução do PSS / PASEP / Outros	0	0	0	0	0	0
- Contribuição Social sobre o Lucro - Contrapartida	0	0	0	0	275	68
- Saldo de Exercícios Anteriores	0	0	-500	0	0	0
- Contribuição Social sobre o Lucro	1.588	1.830	17.390	19.049	17.010	13.273
- COFINS/Desv. Imp. e Contrib. - EPU	23.000	54.175	100.000	41.000	47.500	45.968
- Contribuição Provisória s/ Mov. Financeira	0	400.000	425.000	400.000	0	0
<b>3. PAGAMENTOS</b>	7.530.951	7.224.897	7.369.982	7.438.699	7.690.306	7.836.391
<b>3.1 Pagamentos do INSS</b>	6.898.236	6.695.721	7.015.332	7.068.599	7.303.051	7.447.209
<b>3.1.1 - Benefícios</b>	6.492.288	6.595.855	6.680.420	6.725.486	6.952.102	7.076.565
- Total de Benefícios	6.586.357	6.590.957	6.707.634	6.775.163	6.996.219	7.113.356
- Devolução de Benefícios	-86.069	-35.102	-47.214	-49.677	-45.117	-36.792
<b>3.1.1.1 Previdenciários</b>	6.157.928	6.254.655	6.516.694	6.413.805	6.698.624	6.733.679
<b>3.1.1.2 Não Previdenciários</b>	332.360	301.200	343.796	311.681	344.479	342.686
- Enc. Previd. da Un., o - EPU	50.420	51.229	89.892	47.124	53.850	48.616
- Amparo Assistencial - LOAS	28.1940	249.970	253.874	264.557	290.580	294.070
<b>3.1.2 Pessoal</b>	313.075	230.525	235.947	251.007	238.267	285.851
<b>3.1.3 Custeio</b>	94.864	93.341	119.064	92.106	111.682	84.790
<b>3.2 Transferências a Terceiros</b>	632.724	338.176	354.630	370.100	377.257	391.186
<b>4. Saldo Previdenciário (Arrec. Líquida à Benef. Previdenciários)</b>	-1.026.682	-1.070.872	-1.136.437	-1.042.479	-1.071.975	-1.444.674
<b>5. Saldo Arrecadação Líquida à Total de Benefícios</b>	-1.398.041	-1.372.072	-1.490.193	-1.334.161	-1.416.454	-1.787.360
<b>6. Saldo Operacional (Rec. Total - Pagamento Total)</b>	204.396	191.594	-365.948	152.106	241.303	-8.497
<b>7. Saldo Final</b>	1.691.998	1.683.452	1.517.804	1.689.802	1.911.105	1.951.606

## ANEXO C – Fluxo de caixa do INSS – 2002 (Continuação)

(R\$ mil)

DISCRIMINAÇÃO	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	ACUMULADO NO ANO
<b>1. SALDO INICIAL</b>	5.981.630	5.595.907	3.281.700	2.259.720	1.895.456	2.162.072	5.487.512 <sup>(1)</sup>
<b>2. RECEBIMENTOS</b>	7.981.442	8.949.855	7.294.193	8.069.781	8.242.610	17.060.035	105.635.195
<b>2.1 Próprios</b>	6.168.986	6.213.596	6.171.197	6.533.397	6.293.739	10.544.395	76.982.251
- Amecada, o Bancaria	5.058.039	5.893.510	5.800.411	6.021.777	5.911.632	10.167.095	71.827.576
- Amecada, o SIMPLES <sup>(2)</sup>	215.895	340.074	253.810	258.193	281.854	286.510	2.819.335
- Amecada, o REFIN	30.032	31.536	52.491	32.855	31.519	29.894	403.256
- Amecada, o FMS	1.149	1.831	789	897	1.032	1.008	12.905
- Amecada, o CDP	1.531	0	0	0	5.487	0	69.056
- Amecada, o FIES	47.337	26.805	25.940	55.409	28.590	67.460	485.198
- Depósitos Judiciais	31.248	42.993	49.126	78.565	45.745	35.215	628.855
- Outros de Dívidas	0	0	0	114.987	0	0	114.987
- Restituição de Amecada, o	-17.577	-19.811	-21.171	-28.773	-23.841	-44.854	-267.478
<b>2.2 Rendimentos Financeiros</b>	2.198	4.331	5.488	4.419	-4.562	1.880	39.251
- Remessas, o e Amecada, o Bancaria	101	212	151	170	537	254	2.088
- Rendimentos Aplicados Financeiros	2.083	4.159	5.237	4.241	-2.999	1.434	36.163
<b>2.3 Outros</b>	19.845	47.890	16.249	28.819	46.438	173.385	329.935
<b>2.4 Antecipação de Receita (Tesouro Nacional)</b>	5.096.953	101.962	-430.971	-395.121	893.556	961.075	2.829.566
<b>2.5 Transferências da União</b>	671.466	3.583.993	5.721.411	1.743.918	2.242.249	5.458.380	25.633.156
- Recursos Ordinários	87.494	287.820	151.177	193.724	322.287	2.059.894	4.823.362
- CORFMS	596.359	2.185.698	1.025.537	674.803	949.415	2.169.330	13.235.358
- CORFMS/LOAS	310.590	300.000	306.030	315.000	325.000	252.336	3.438.782
- Devolução do PIS / PASEP / Outros	0	0	1.549	0	0	0	1.549
- Contribuição Social sobre o Lucro - Contratada	93	55	126	125	450	0	1.795
- Saldo de Exercícios Anteriores	0	-278	0	0	0	0	-772
- Contribuição Social sobre o Lucro	652.944	27.089	10.591	17.553	130.596	317.224	1.428.947
- CORFMS/Des. Inq. e Contrib. - EPU	49.195	42.900	47.030	41.895	55.930	75.000	622.154
- Contribuição Previd. e Previdência Mto. Financeira	-5.225.800	800.000	290.000	290.000	590.000	623.320	2.333.628
<b>3. PAGAMENTOS</b>	8.294.654	8.256.248	8.295.176	8.289.695	8.629.685	14.725.010	102.686.294
<b>3.1 Pagamentos do INSS</b>	7.562.588	7.849.895	7.880.333	7.507.680	8.569.628	14.264.585	97.814.634
<b>3.1.1 Benefícios</b>	7.436.688	7.484.450	7.518.837	7.585.695	8.229.122	13.614.121	92.119.271
- Total de Benefícios	7.481.872	7.591.891	7.585.189	7.631.151	8.272.452	13.480.022	92.674.152
- Devolução de Benefícios	-45.774	-37.430	-36.252	-45.245	-43.330	-45.891	-563.882
<b>3.1.1.1 Previdenciários</b>	7.091.290	7.157.599	7.167.141	7.228.694	7.964.484	13.076.017	88.925.628
<b>3.1.1.1.1 N, o Previdenciários</b>	344.589	347.262	354.795	355.912	354.938	343.334	4.683.612
- Exc. Previd. da União - EPU	45.058	44.944	44.689	45.193	51.191	65.125	657.571
- Amparo Assistencial - LOAS	289.539	302.320	309.747	310.809	313.457	288.149	3.426.041
<b>3.1.1.2 Pensão</b>	368.623	366.567	349.558	242.832	241.219	333.651	3.258.422
<b>3.1.1.3 Custeio</b>	96.387	115.968	129.838	98.242	99.487	516.873	1.658.946
<b>3.1.2 Transferências Terceiros</b>	362.445	407.964	454.823	441.925	462.957	478.372	5.654.571
<b>3.1.3 Previdenciário (Rec. Líquido e Benef. Previdenciário)</b>	-5.214.852	-6.291.134	-6.493.757	-4.138.412	-4.832.913	-2.987.483	-16.998.919
<b>3.2 Saldo Amecada, o Líquido e Total de Benefícios</b>	-6.659.549	-6.658.915	-4.762.484	-4.694.524	-2.387.556	-2.346.700	-21.682.561
<b>3.3 Saldo Operacional (Rec. Total - Pagamento Total)</b>	-333.512	1.693.907	-6.049.983	-569.354	219.615	2.394.417	2.968.976
<b>2. Saldo Final</b>	5.568.687	3.281.700	2.259.720	1.895.456	2.182.672	4.456.488	4.456.488

Fonte: Divisão de Programação Financeira do DES.

(1) Recursos transferidos pela União.

(2) Pagamentos a cargo de Previdência Social.

(3) Comparado ao saldo verificado no mês de dezembro de 2001.

Nota: A conta "Transferências à Terceiros" engloba os custos de transferências de recursos ao SENAR, SENAI, SESC etc.

Antecipação Líquida corresponde a recebimentos próprios menos Transferências a Terceiros e Restituições de Antecipação.

O débito resultante em decorrência do Contrato de Assessoria, Consultoria e Organização de Crédito, foi: crédito = Caixa Econômica Federal.

Os valores de "Antecipação / REFE" são estimados e sujeitos a alterações.