

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR

Faculdade de Ciências Econômicas – FACE / UFMG

Departamento de Demografia

(Des)Equilíbrio da Previdência

Social Brasileira

1945 - 1997

(componentes econômico, demográfico e institucional)

Tese apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Demografia

Orientador: Maurício Borges Lemos

Co-orientador: Eduardo L. G. Rios Neto

Aluna: Eli Gurgel Andrade

Abril / 1999

Agradecimentos

Ao CEDEPLAR FACE-UFMG, aos professores, especialmente a José Alberto M. de Carvalho, Maurício Borges Lemos, Eduardo L. G. Rios Neto, Moema G. B. Figoli e Simone Wajnman; pela avaliação ponderada e encorajadora de rumos para a finalização deste trabalho.

Destacadamente, ao Maurício Borges Lemos, amigo ousado e orientador atento e exigente, companheiro de muito antes e sempre.

Ao Eduardo L.G. Rios Neto, meu co-orientador, pela confiança e estímulos decisivos.

À Sibeles Gonçalves Ferreira, amiga, irmã, companheira em todos os momentos deste trabalho que é também bastante seu.

À Ana Maria Hermeto, minha colega e amiga, pelo carinho de tantas e tantas ajudas.

À Célia da biblioteca do CEDEPLAR pela revisão bibliográfica, e à Daisy pela ajuda complementar.

Aos amigos do Núcleo de Saúde Coletiva e Nutrição (NESCON-UFMG), por tudo.

Aos amigos todos. Por todo o apoio e estímulo.

ABSTRACT

This work evaluates the evolution of the Brazilian Social Security System through its structural components from 1945 to 1997. The institutional, demographic, economic and financial components are characterized and measured. For this, we used variables traditionally considered as fundamental to consolidate and support social security systems based in broad agreements sustained by the interdependence between generations, the so-called systems of simple sharing (pay-as-you-go). Generally, after the World War II, the pay-as-you-go system has been the main basis of the financial support the building of social policies throughout the world, thus becoming one of the principal foundation of Welfare States. The goal pursued in this work was to point out the singularity that marks the construction process of a Welfare State in Brazil. The specificity of the recent Brazilian experience can be directly linked to a deep and complex connection, historically settled, among State, Social Policies and the Social Security System since the beginning of the establishment of the first pension funds by non-governmental institutions in 1923. The results allow us to unveil that, during the trajectory of equilibrium and unbalance of the Brazilian Social Security System between 1945 and 1997, opportunities to consolidate a strong public social security system were lost. However, that does not corroborate automatically its supposed unavoidable bankruptcy, because changes can be made in its structural components.

RESUMO

Neste trabalho, a evolução da Previdência Social Brasileira é avaliada em seus componentes estruturais ao longo do período 1945–1997. Os componentes econômico-financeiros, demográficos e institucionais são caracterizados e mensurados, através de variáveis classicamente fundamentais à sustentação e consolidação de sistemas previdenciários, fundados em amplos pactos de solidariedade intergeracional, os chamados sistemas de repartição simples (*pay-as-you-go*). De um modo geral, após a Segunda Grande Guerra, o financiamento através da repartição simples foi a principal base para a montagem de sistemas de provisão social no mundo, constituindo-se no principal pilar de sustentação dos Estados de Bem - Estar ou *Welfare State*. O objetivo perseguido neste trabalho foi o de contextualizar a singularidade que demarca a estruturação de um Estado de Bem - Estar no Brasil. A especificidade da experiência brasileira remete, diretamente, à profunda e complexa conexão, historicamente estabelecida, entre Estado, política social, e previdência desde o surgimento das primeiras entidades previdenciárias em 1923. Os resultados permitem desvelar que, na trajetória de equilíbrio e desequilíbrio da Previdência Social Brasileira entre 1945 e 1997, as oportunidades históricas de consolidação de um forte sistema previdenciário público foram perdidas, o que, entretanto não corrobora, automaticamente, o alardeado discurso de sua *inevitável falência*, pois transformações podem ser feitas em seus componentes estruturais.

| Lista de Quadros e Gráfico | | Pg. |
|-----------------------------------|---|------------|
| Quadro 1 | Capitalização Estimada da Receita da Previdência Social Brasileira e sua proporção em relação ao Produto Interno Bruto Brasileiro Referência Urbana | 134 |
| Quadro 1.1. | Histórico das Alterações na Moeda Brasileira desde 1942 | 167 |
| Quadro 2 | Aplicação da Equação de Equilíbrio Geral Modificada Brasil 1950 – 1997 | 137 |
| Quadro 2.1 | Evolução de Indicadores Populacionais Seleccionados (População com 10 anos e mais) Referência Urbana 1950 – 1996 | 214 |
| Quadro 3 | Taxas de crescimento de Indicadores Populacionais Brasil 1950 – 1996 | 139 |
| Quadro 3.1 | Evolução do número de Contribuintes da Previdência Social Brasileira 1945 –1966 | 218 |
| Quadro 3.2 | Evolução do número de Contribuintes da Previdência Social Brasileira 1967 –1967 | 219 |
| Quadro 4 | Taxas de Crescimento (%) de Componentes da Variável (e) | 141 |
| Quadro 4.1 | Estimativa da Proporção entre Salários e Valor de Transformação Industrial (V.T.I.) 1950 – 1995 | 224 |
| Quadro 5 | Taxas de Crescimento (% a.a.) da Variável (z) | 142 |
| Quadro 6 | Taxas de Crescimento (% a.a.) da Variável (w.Y) | 144 |
| Quadro 7 | Evolução das Despesas Previdenciárias através de (V.r.m) Taxas de Crescimento das variáveis | 145 |
| Quadro 8 | Variação das Receitas de Contribuições da Previdência Social Brasileira Taxas de Crescimento para Períodos Seleccionados 1950 – 1996 | 147 |
| Quadro 9 | Variação das Despesas da Previdência Social Brasileira Taxas de Crescimento para Períodos Seleccionados 1950 – 1996 | 148 |
| Gráfico 1 | Evolução da Proporção Despesa/Receita da Previdência Social Brasileira 1945 - 1997 | 128 |

| Lista de Tabelas | | Pg. |
|------------------|--|-----|
| Tabela 1 | Evolução das proporções de Despesa/Receita e do Saldo Anual da Previdência Social Brasileira - 1923-1945 | 47 |
| Tabela 1.1 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1945 –1947 | 168 |
| Tabela 1.2 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1948 –1950 | 169 |
| Tabela 1.3 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1951–1953 | 170 |
| Tabela 1.4 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1954 – 1956 | 171 |
| Tabela 1.5 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1957 – 1959 | 172 |
| Tabela 1.6 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1960 –1962 | 173 |
| Tabela 1.7 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1963 –1964 | 174 |
| Tabela 1.8 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1965 –1966 | 175 |
| Tabela 1.9 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1967 –1969 | 176 |
| Tabela 1.10 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1970 –1972 | 177 |
| Tabela 1.11 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1973 –1975 | 178 |
| Tabela 1.12 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1976 –1977 | 179 |
| Tabela 1.13 | Evolução despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1978 | 180 |
| Tabela 1.14 | Evolução despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1979 | 181 |
| Tabela 1.15.1 | Evolução de receitas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1980 –1982 | 182 |

| | | |
|----------------|--|-----|
| Tabela 1.15.2 | Evolução de despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1980 –1982 | 183 |
| Tabela 1.15.3 | Evolução de receitas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1983 –1985 | 184 |
| Tabela 1.15.4 | Evolução de despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1983 –1985 | 185 |
| Tabela 1.15.5 | Evolução de receitas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1986 –1988 | 186 |
| Tabela 1.15.6 | Evolução de despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1986 –1988 | 187 |
| Tabela 1.15.7 | Evolução de receitas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1989 –1991 | 188 |
| Tabela 1.15.8 | Evolução de despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1989 –1991 | 189 |
| Tabela 1.15.9 | Evolução de receitas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1992 –1994 | 190 |
| Tabela 1.15.10 | Evolução de despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1992 –1994 | 191 |
| Tabela 1.15.11 | Evolução de receitas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1995 –1997 | 192 |
| Tabela 1.15.12 | Evolução de despesas da Previdência Social Brasileira – Série Completa – 1995 –1997 | 193 |
| Tabela 1.16 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1945 – 1947 | 194 |
| Tabela 1.17 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1948 – 1950 | 195 |
| Tabela 1.18 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1951 – 1953 | 196 |
| Tabela 1.19 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1954 – 1956 | 197 |

| | | |
|--------------|--|-----|
| Tabela 1.20 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1957 – 1959 | 198 |
| Tabela 1.21 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1960 – 1962 | 199 |
| Tabela 1.22 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1963 – 1964 | 200 |
| Tabela 1.23 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1965 – 1966 | 201 |
| Tabela 1.24 | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1967 – 1969 | 202 |
| Tabela 1.25. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1970 – 1972 | 203 |
| Tabela 1.26. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1973 – 1975 | 204 |
| Tabela 1.27. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1976 – 1977 | 205 |
| Tabela 1.28. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1978 – 1979 | 206 |
| Tabela 1.29. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1980 – 1982 | 207 |
| Tabela 1.30. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1983 – 1985 | 208 |
| Tabela 1.31. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1986 – 1988 | 209 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Tabela 1.32. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1989 – 1991 | 210 |
| Tabela 1.33. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1992 – 1994 | 211 |
| Tabela 1.34. | Evolução de receitas e despesas da Previdência Social Brasileira – Referência Urbana – 1995 – 1997 | 212 |
| Tabela 2 | População estimada em 1990, projetada para 2000, 2010 e 2020 e Taxas de Crescimento para o período de 1990-2020 | 75 |
| Tabela 2.1 | Evolução de Indicadores Populacionais Seleccionados – População com 10 anos e mais de idade – 1950-1996 | 214 |
| Tabela 3 | Distribuição Relativa (%) da População por Idade, no Brasil 1991 e 2020 | 76 |
| Tabela 3.1 | Evolução do número de Contribuintes da Previdência Social Brasileira 1945-1966 | 218 |
| Tabela 3.2 | Evolução do número de Contribuintes da Previdência Social Brasileira 1967-1997 | 219 |
| Tabela 4 | Proporção entre Despesas e Receitas da Previdência Social Brasileira Série Completa e Referência Urbana 1945 – 1997 | 123 |
| Tabela 5 | Capitalização Estimada dos Resultados da Previdência Social Brasileira Série Completa 1945- 1980 | 131 |
| Tabela 6 | Capitalização Estimada dos Resultados da Previdência Social Brasileira Referência Urbana 1945- 1980 | 133 |

Sumário

| | Pg. |
|---|-----------|
| Introdução | 1 |
| 1. A reforma brasileira na agenda das reformas mundiais | 5 |
| 1.1. A conjuntura recente da reforma previdenciária no Brasil | 5 |
| 1.2. As reformas da “reforma” da seguridade social | 11 |
| 1.3. A reforma brasileira na agenda internacional | 19 |
| 2. Marco Teórico | 30 |
| 2.1. As tipologias do <i>Welfare State</i> | 31 |
| 2.2. O debate sobre a crise do <i>Welfare State</i> na década de 80 | 33 |
| 2.2.1. A visão progressista | 34 |
| 2.2.2. A visão conservadora | 36 |
| 2.3. Novos parâmetros para o debate do <i>Welfare State</i> | 39 |
| 3. A Previdência Brasileira: uma experiência singular de <i>Welfare State</i> | 45 |
| 3.1. O período 1920-30: ruptura do modelo liberal | 46 |
| 3.2. O período 1930-45: capitalização do sistema previdenciário | 48 |
| 3.3. O período 1945-66: a estatização da Previdência Social | 53 |
| 3.4. O período 1966-88: a universalização é imposta e a crise é conjuntural | 57 |
| 3.5. A partir de 1988: universalização formal <i>versus</i> crise estrutural | 69 |
| 3.5.1. O componente demográfico da crise | 70 |
| 3.5.2. O componente econômico-financeiro | 79 |
| 4. Os componentes da estrutura previdenciária: aspectos metodológicos para análise do caso brasileiro | 84 |
| 4.1. Avaliação Retrospectiva da Previdência Social Brasileira: pressupostos metodológicos para periodização e análise | 88 |

| | |
|--|------------|
| 4.1.1. Primeiro pressuposto: a singularidade da evolução da previdência brasileira | 88 |
| 4.1.2. Segundo pressuposto: dimensionamento das variáveis estruturais | 91 |
| 4.2. Forma Geral da Equação | 91 |
| 4.3. Equação Geral Modificada | 93 |
| 4.3.1. Série Anual de Receitas e Despesas | 94 |
| 4.3.2. A variável (A): correspondente à População em Idade Ativa (PIA) | 96 |
| 4.3.3. A variável (α): Proporção de (A) disponível para o trabalho | 97 |
| 4.3.3.1. Em relação à variável População Economicamente Ativa (PEA) | 98 |
| 4.3.4. As variáveis (1-d) e (1-i) onde: d = taxa de desemprego e i = taxa de trabalhadores informais | 98 |
| 4.3.5. A série de Contribuintes para a Previdência (1945 –1997) | 100 |
| 4.3.6. A variável (t): Alíquota (ou taxa) média de contribuição | 101 |
| 4.3.7. A variável (s): Salário Médio de Contribuição | 104 |
| 4.3.8. A variável (W) – Massa Salarial em relação ao PIB | 106 |
| 4.4. A expressão (V. r. m) na Equação de Equilíbrio Adaptada | 108 |
| 4.5. A Equação Geral Modificada | 116 |
| 4.6. Plano de Análise da Equação de Equilíbrio Modificada | 118 |
| 4.6.1. Critério de seletividade para receitas e despesas | 119 |
| 4.6.2. Critério de seletividade para Indicadores Populacionais | 120 |
| 5. Análise dos Resultados | 122 |
| 5.1. Evolução Anual das Séries Históricas de Receitas e Despesas da Previdência Social Brasileira, no período de 1945 a 1997 | 122 |

| | |
|--|------------|
| 5.2. Aplicação da Equação de Equilíbrio: análise dos resultados | 134 |
| Anexos | 155 |
| 1. Montagem das Séries Históricas referentes à evolução das Receitas e Despesas da Previdência Social Brasileira no período de 1945 a 1997 | 156 |
| 2. Evolução de Indicadores Populacionais Seleccionados | 213 |
| 3. Recuperação da Série de Contribuintes | 215 |
| 4. Estimativa da Proporção entre Salários e o Valor de Transformação Industrial | 220 |
| 6. Referências Bibliográficas (citadas) | 225 |

Introdução

O estudo sobre a Previdência Social Brasileira constitui-se num desafio permanentemente renovado. Elegê-lo equivale a reconhecer e sobretudo enfrentar a complexa trajetória de sua conexão, desde a origem, com a consolidação da face pública do Estado no Brasil.

No início deste século, ao mesmo tempo em que a sociedade brasileira amanhecia para a era industrial, nasciam, de um lado, as primeiras organizações previdenciárias autônomas dos novos empregados urbanos, as Caixas de Aposentadorias de Pensões (CAP's) e, de outro, cunhava-se na história política brasileira a primeira forma republicana do Estado.

As organizações previdenciárias *nasciam da necessidade* dos trabalhadores estreates na nova organização da produção industrial de garantir bases solidárias para o provimento de sua segurança futura, enquanto, do Estado, *já nascido*, como expressão formal de vontades coletivas, passava-se a esperar a responsabilidade pública com a provisão e proteção social.

A partir de 1923, quando a Lei Elói Chaves passa a regulamentar pela primeira vez as caixas de aposentadoria e pensões dos trabalhadores, inaugura-se em ato contínuo a indissociabilidade entre a montagem de uma política pública de bem estar no Brasil e a realidade das instituições previdenciárias.

A partir de 1930, surgem os Institutos de Aposentadoria de Pensões (IAP's), substituindo a estrutura restrita e nuclear das CAP's por novas e verticalizadas organizações. Na esteira das profundas transformações da economia brasileira a partir de meados de 1930, os Institutos passam à década de quarenta detendo uma poderosa estrutura financeira capaz de abrigar a grande maioria dos trabalhadores urbanos.

Em 1945, recolhendo os despojos do período estadonovista, o Estado volta os olhos para a estrutura previdenciária. Em maio de 1945, remete ao

Congresso o Decreto Lei 7.526 dispondendo sobre a criação do *Instituto de Serviços Sociais do Brasil* (ISSB); o ISSB constituía-se, na verdade, na primeira grande ofensiva dirigida à unificação das instituições previdenciárias que viria a ser implantada pelo poder discricionário instalado no país a partir de 1964.

Em 1966, estava finalmente criado o Instituto Nacional de Previdência Social do Brasil - o INPS. A partir daí, a modernização e expansão da economia brasileira sob o comando do novo regime transformou a relação tradicional entre o Estado e a sociedade brasileira, de modo que, se por um lado limitava suas vias de expressão, por outro arregimentava setores da produção social (a assistência médica por exemplo), estendendo oportunidades lucrativas para este segmento do capital, ao mesmo tempo que acenava, através do sistema previdenciário, com a possibilidade de inclusão social para os marginalizados do crescimento econômico.

Ao abrir-se a década de 80, o mundo já era outro. Nos sombrios primeiros anos da década (que depois se saberia perdida), a sociedade brasileira despertou para a urgência de suas demandas sociais.

Ao final dessa década uma nova Constituição tratava de expressar, no capítulo destinado à criação da Seguridade Social, a decisão coletiva de não mais compatibilizar exclusão e desenvolvimento.

A crise do sistema previdenciário, desde o início da década de 1980, passa a estado crônico e, tão logo são promulgadas as primeiras Leis de Benefício e Custeio em 1991 (Leis 8.112 e 8.113), passa-se a alardear seu estado pré-falimentar.

Chegamos ao final de 1998 já experimentando as primeiras consequências de sua reforma... e voltamos ao desafio que estava colocado para seu estudo e avaliação.

É muito difícil hoje separar as inúmeras versões sobre a natureza da crise previdenciária, e a verdade dos fatos sobre seu real desempenho.

O trabalho que passamos a apresentar é uma versão que se propõe modestamente a contribuir para se chegar aos fatos.

No primeiro **Capítulo 1 - A reforma brasileira na agenda das reformas mundiais** - são discutidos alguns aspectos políticos e ideológicos da proposta de reforma previdenciária apresentada pelo Governo, em março de 1995 (PEC-33), assim como apresentamos nosso próprio ponto de vista sobre os alinhamentos desta proposta no cenário das reformas modernizadoras levadas a cabo na América Latina e países centrais.

No **Capítulo 2 - Marco Teórico** – procuramos vislumbrar, através da reconstituição do debate sobre a crise do *Welfare State*, desenvolvido em várias partes do mundo a partir de 1980, bases conceituais para uma requalificação da crise do modelo brasileiro de previdência.

No **Capítulo 3 - A Previdência Brasileira** - uma experiência singular de *Welfare State* – um primeiro esforço foi o de recuperar uma abordagem histórica da evolução das instituições previdenciárias, em sua estreita relação com as transformações do Estado e da sociedade brasileira, buscando identificar parâmetros da evolução dos componentes econômicos, demográficos e institucionais do modelo previdenciário.

No **Capítulo 4 - Os componentes da estrutura previdenciária: aspectos metodológicos para análise do caso brasileiro** – a partir da recuperação das séries históricas de receitas e despesas do período 1945-1997, são definidos os aspectos metodológicos para tratamento das séries de modo a permitir, em primeiro lugar, sua conversão para valores monetários atuais; e, em segundo lugar, para servir de base (Série Completa e Referência Urbana) para a simulação de equilíbrio e desequilíbrio desenvolvida a partir da Equação de Equilíbrio de Babeau.

Finalmente, são apresentados as etapas de transformação da equação de Babeau para a Equação de Equilíbrio Modificada, usada na simulação.

No **Capítulo 5 - Análise dos Resultados** – são apresentados, em primeiro lugar **(Tópico 5.1)** , os resultados da avaliação das séries

históricas de receitas e despesas, permitindo uma simulação do desempenho da Previdência, na hipótese de capitalização dos resultados.

No **Tópico 5.2 - Aplicação da Equação de Equilíbrio: análise dos resultados** – são apresentados os resultados da aplicação da Equação de Equilíbrio Modificada, a qual integra variáveis econômicas, demográficas e “institucionais”.

A evolução das variáveis na Equação Modificada permite avaliar que a Previdência Social não aproveitou as janelas históricas de oportunidade favorecidas pelo padrão demográfico brasileiro, conjugado aos períodos de dinamismo econômico. Neste período, a previdência foi chamada a cumprir “papeis pesados” na expansão de direitos previdenciários e assistenciais.

Os resultados permitem ainda assegurar que, dado o ritmo de diferenciação do padrão demográfico, ainda há oportunidades na janela, ou seja, o padrão demográfico ainda não colocou em cheque o próprio modelo baseado em transferência intergeracionais.

Os resultados reverberam, afinal, que a crise previdenciária é um aspecto singular da crise estrutural da economia brasileira que se prolonga há mais de 20 anos.

1. A reforma brasileira na agenda das reformas mundiais

1.1 A conjuntura recente da reforma previdenciária no Brasil

O ano de 1998 já acumula indicações suficientes para inscrever-se, definitivamente, no calendário da história político-social brasileira. Afora o fato de no cenário econômico o país estar em processo agudo de enfrentamento do quadro de instabilidade econômica e financeira interna e internacional, no plano das demais políticas públicas, o período não é menos significativo.

Com efeito, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC-33/95), que trata da Reforma da Previdência Social, aprovada em novembro de 1998, se inscreve numa ordem de mudanças institucionais decisivas. Daquelas que passam a demarcar transformações mais profundas no conjunto das relações propriamente sociais.

A tramitação que a proposta governamental enfrentou no legislativo, por exemplo, é capaz de ilustrar a complexidade de aspectos, interesses e consequências que decorrem desta reforma. Basta lembrar que, antes desta emenda, outras três foram apresentadas a partir de 1995, pela ordem: a primeira, apresentada pelo Deputado Euler Ribeiro em março de 1995, foi rejeitada em seis de março de 1996; no mesmo ano, a segunda, apresentada através de Emenda Aglutinativa de autoria do Deputado Michel Temer, foi aprovada em 21 de março.

A partir daí, irrompe-se um longo processo de negociação que chegou a acumular 225 destaques e 23 emendas a serem submetidos à votação. Em 23 de julho de 1997, uma nova proposta é apresentada, na forma de substitutivo, pelo Senador Beni Veras, que afinal terminou sendo o texto básico da reforma aprovada.

O certo é que a reforma previdenciária, cada dia mais, vem ancorando um conjunto de medidas econômicas, fiscais e políticas, seja como mecanismo da pretendida contenção do déficit público, seja também como uma espécie de “moeda de barganha”, sem a qual se esgarçaria a confiança

dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico posto em marcha.¹

Definitivamente, vive-se hoje uma atmosfera muito distinta daquela que, ao longo da década de oitenta, animava o conjunto da sociedade brasileira a se debruçar sobre uma nova pactuação social, capaz de reconhecer na cidadania uma medida de igualdade, não apenas formal, mas substantiva. Por isto, a retomada da discussão da reforma da previdência brasileira, no campo conceitual (e também político e ideológico) e das políticas de proteção social, é uma tarefa inadiável. Tanto mais, se reconhecermos que ela ainda está longe de apresentar seus contornos definitivos. De fato, no momento em que o Congresso dava por aprovada Emenda Constitucional 33/95, a imprensa já alardeava a chamada “segunda geração” da reforma previdenciária.

Na análise que apresentamos a seguir, procuramos resgatar não apenas os aspectos relativos às propostas contidas na PEC-33/95 (Proposta de Emenda à Constituição remetida à Câmara Federal pelo Governo em março de 1995), como também desenhar *as reformas da reforma*, no contexto mais amplo do debate do *welfare state*, no qual os sistemas de seguro social estão historicamente inseridos.

Na condução mais recente da reforma previdenciária, contudo, tornou-se comum tratar esta política, que compõe um dos tripés do capítulo constitucional da Seguridade Social, ao lado da Saúde e Assistência Social, praticamente como mais um mecanismo do intrincado mundo das políticas fiscais. O curioso é que talvez seja este um dos poucos momentos onde se confere mais autenticidade ao nebuloso diagnóstico da histórica crise do sistema previdenciário no Brasil. Ou seja, a crise previdenciária mostra ter muito mais parentesco com desarranjos de “natureza fiscal”, do que com

¹ Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, o mega investidor Mark Mobius (administrador de fundos de investimentos da firma norte-americana Templeton, em países emergentes), considera a aprovação do acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional) um ponto a favor do Brasil, mas afirma: “A questão-chave, que está sendo observada pelos investidores estrangeiros, é a implementação da reforma da previdência”. (*Folha de São Paulo*, 14 de novembro de 1998; Caderno Dinheiro 2:9)

desequilíbrios “naturais” aos sistemas de provisão de políticas de seguro social propriamente ditos.

Um outro aspecto “novo” da caracterização da crise do sistema previdenciário tem a ver com a insistência no destaque entre previdência do setor privado e do setor público, e suas contribuições específicas no dimensionamento da crise.

É interessante notar que a ênfase na contribuição de cada um desses segmentos, vem merecendo tratamento diferenciado ao longo da tramitação da reforma. Inegavelmente, entre a votação do “Substitutivo Beni Veras” em julho de 1997 e a sua aprovação em novembro de 1998, o foco principal das discussões deslocou-se da aposentadoria por tempo de serviço – combatida por toda sorte de argumentos e praticamente sem defensores – para outro alvo, qual seja, os servidores públicos.²

De todo modo, a ênfase atual na distinção da questão previdenciária para o segmento “privado” e para o “público” não deixa de constituir-se em grande novidade para a literatura que aborda o tema previdenciário no Brasil.

Neste capítulo, a propósito, não nos prendemos a tais distinções funcionais. Quando aqui falamos de Previdência Social, estamos nos referindo à política pública sobre a qual, historicamente, foram sendo construídas as possibilidades de um estado de bem estar social no Brasil.

Tal processo de construção - marcado pela singularidade do processo social e político brasileiro – encontra-se, ao longo de sua história, estreitamente vinculado ao surgimento dos organismos previdenciários, criados a partir de iniciativas do mundo do trabalho, pelos próprios trabalhadores, fossem eles empregados do setor público ou privado.

De fato, foram amplas e indiferenciadas as contribuições do conjunto dos trabalhadores brasileiros, responsáveis pela construção e manutenção

² Não é exagero debitar à conta desta mudança repentina de eixo o fato da tão polemizada associação dos critérios de tempo de contribuição e idade mínima ter “escapado” das regras permanentes que regularão as aposentadorias vinculadas ao INSS.

até os dias de hoje, da estrutura previdenciária no Brasil³.

Por essa razão, um dos principais objetivos deste trabalho está, exatamente, em resgatar a trajetória pela qual esta rede de relações fundadas no trabalho, foi sendo gradualmente convertida na face pública e social do próprio Estado. Passados mais de 75 anos da criação das primeiras associações previdenciárias (as Caixas de Aposentadorias e Pensões para empregados das empresas ferroviárias – CAP's, em 1923) batemos às portas do próximo século, numa ambiência de incertezas, onde até mesmo as relações de trabalho – elemento estruturante da maioria dos sistemas de *welfare state* – parecem cada dia mais fragmentar-se na contingência dos contratos da sobrevivência possível.

Se houve um tempo em que sindicatos, Previdência Social e Justiça do Trabalho conformavam uma tríade pela qual o Estado se publicizava, na crise atual redefine-se o próprio papel do Estado na provisão do bem estar. Como afirma Fiori (1997), “(...) *As reformas constitucionais – sobretudo aquelas que, em nome do “equilíbrio fiscal” e da “competitividade global”, atingem os chamados “direitos sociais” – na prática, contribuirão muito pouco para os objetivos declarados pelo governo, mas serão decisivos para a desmontagem do nosso “Estado Assistencial”, que sempre foi “mínimo” e só se expandiu, teoricamente, com a Constituição de 1988 – que está sendo desmontada.*” (Fiori, 1997:147)

O ataque ao perfil dos gastos públicos propõe, em lugar do *Welfare State*, o Estado caritativo ou assistencialista, deixando à caridade pública (ou a uma ação estatal evasiva e eventual), a correção das desigualdades e o recrudescimento da pobreza. Parece ser este o destino traçado pela reforma em andamento do sistema previdenciário brasileiro.

³ A contribuição sobre a folha de salários inclui a contribuição de trabalhadores e empregadores sobre a folha e sempre foi a principal base de sustentação do sistema previdenciário no Brasil. Em 1988, a receita de contribuição representou 89% do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e 31,5% do Orçamento Fiscal (OF). A partir de 1991, como o Orçamento da Seguridade Social se torna (49%) superior ao próprio Orçamento Fiscal, as contribuições passam a representar 56% do OSS e 30,5% do OF. (IPEA/DPS/CSP, citado por Júnior 1997. Mimeo.)

Ao que tudo indica, a conjuntura política brasileira parece não deixar dúvidas em relação a alguns de seus inevitáveis desdobramentos: a revisão de conquistas sociais fundamentais firmadas na Constituição promulgada em 1988. Alardeada como ponto de partida indispensável a quaisquer projetos de saneamento das contas públicas e da capacidade de financiamento futuro da economia, a celeuma em torno à revisão quase sempre obscureceu os exíguos anos de vigência (sequer uma década) da Constituinte.

De todo modo, é inegável que assim o Brasil comparece à pauta de reformas, agendadas à escala mundial a partir da década de 80, as quais apontaram rumo à redefinição do papel do Estado e das políticas públicas, sobretudo em relação à manutenção de um conjunto de políticas sociais básicas, classicamente denominado de “**Welfare State**”.

No elenco das reformas constitucionais apresentadas pelo Governo em 1995, a reforma do sistema de seguridade social em geral, e do sistema previdenciário em particular, passaram a polarizar o debate nacional, como consequência natural do significado, e da profunda extensão estrutural que tais políticas representam, enquanto instrumentos e espaços históricos de cidadania e direitos sociais. De fato, a previdência social, ou sua concepção ampliada enquanto seguridade social, pode ser considerada como um resumo institucional das políticas de proteção social talhadas no decorrer da história política brasileira. Ao lado de outros direitos elementares - como a regulamentação do trabalho, dos mercados, da jornada de trabalho e dos direitos civis - o amparo à velhice e o socorro na eventualidade de doença ou morte impõem a previdência como um dos pilares fundamentais no processo da reprodução social.

Sua dimensão macroeconômica envolvendo uma clientela que inclui mais de 17 milhões de pagamentos⁴ de benefícios às populações urbana e rural e a responsabilidade de cobertura médico-assistencial ao conjunto da

⁴ O total de benefícios em manutenção em dezembro de 1997, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, atingiu 17.791.58 (AEPS, 1997:249)

população – pela previdência pública nos três níveis de governo - praticamente determinam que a implementação e alcance atual da política social do Estado Brasileiro não pode prescindir da correta compreensão da capacidade de financiamento e cobertura das ações da previdência social.

O momento atual do sistema previdenciário brasileiro é de extrema importância e complexidade. Um sistema que tem sua virtude na concepção contemporânea de “seguridade social”, incorporando a função de seguro social propriamente dito, assistência social e a saúde, parece ter hoje suas possibilidades de equilíbrio econômico-financeiro checada em seus três pilares de variáveis determinantes: econômicas, demográficas e institucionais.

Por estar estruturado enquanto sistema de repartição, seu equilíbrio orçamentário se realiza por períodos, ou seja, o total de benefícios pagos em um período determinado provêm do total de contribuições realizadas neste mesmo período. Funcionando deste modo, o sistema supõe um pacto de solidariedade intergeracional implícito, onde as gerações presentes ativas sustentarão as gerações passadas, hoje inativas, e/ou os doentes e inválidos de hoje, na certeza de que a provisão para seus benefícios futuros serão garantidos pelos trabalhadores de amanhã (Montoro Filho e Porto, 1982, Keyfitz, 1985, Fernandes, 1994).

Deste modo, as condições de equilíbrio econômico-financeiro a cada período ficam condicionadas, basicamente, à dinâmica de variáveis demográficas, econômicas e institucionais que atuarão sobre a razão de dependência demográfica, bem como sobre a razão beneficiários/ contribuintes. (Oliveira et Al, 1985)

À base de prognósticos da dinâmica esperada de tais variáveis, ou mesmo como resultante de sua conjunção imediata (como é o caso dos condicionantes político-institucionais), é que se tem formulado cenários de desempenho atuarial que justifiquem propostas de transformações estruturais, nos critérios de habilitação e direitos ao atual sistema previdenciário. Informações e estatísticas são apresentadas pelas mais

diversas instituições, embora nem sempre fundamentadas em estudos empíricos ou de séries históricas suficientes para embasar eventuais proposições, o que, para um sistema como o previdenciário, pode resultar em transformações com seqüelas político-sociais imponderáveis.

1.2 As reformas da “reforma” da seguridade social

O processo atual de reformulação do sistema de seguridade no Brasil, apesar de incompleto, já está a cobrar maiores esforços no sentido de sua contextualização histórica, para que se possa avançar na compreensão de seus reais determinantes, seu alcance e abrangência, como também sobre os prováveis rumos que esta política social apresentará para as futuras gerações. De todo modo, a relevância dos desdobramentos pós-Constituinte(1988), seja na cena política como na conjuntura econômica, precisam ser concatenados, para que se possa minimamente compreender o intrincado tecido de interesses de toda ordem que envolve, irremediavelmente, a questão previdenciária e da seguridade social no Brasil.

Uma sombra de incerteza se estende sobre a nova Constituição desde o momento da sua promulgação: estabelecia-se o período de outubro de 1993 como prazo final para sua revisão (inclusive na íntegra), pela maioria simples do Congresso eleito em 1990. Tudo isto, em meio a um cenário político e econômico não menos sombrio, que ao final da década de 80 caracteriza a chamada “transição democrática” brasileira.

Como argumenta Fiori (1993): “A história do país, nesse período, foi construída em dois planos paralelos, mas interligados: o da eleição dos constituintes e a redação da nova Constituição; e o da gestão da crise, através, particularmente, das políticas econômicas da Nova República”.

“Pelo lado da gestão da crise e da política econômica, em particular, todas as informações disponíveis indicam que o “pacto de transição”, coordenado por Tancredo Neves, apontava na direção de um governo que se propunha comandar centralizadamente o processo constituinte, ao passo que oferecia às forças sociais (particularmente os trabalhadores), liberadas

das pressões autoritárias, uma troca de apoio a uma política econômica contencionista - na forma do pacto social (...)" (Tavares e Fiori, 1993:152).

Pela via, portanto, de um projeto de avanços políticos controlados e de moderação econômica, tentava-se romper a trajetória macroeconômica caótica da década. Uma trajetória que incluiu, entre 1979⁵ e 1993, nada menos que oito planos de estabilização. Além disso, foram criadas quatro moedas distintas, mais onze índices diferentes de cálculo da inflação, cinco congelamentos de preços, quatorze políticas salariais, dezoito modificações das regras de câmbio, 54 modificações das regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal (Idem, Pg. 159).

Contudo, com a morte de Tancredo Neves, o pacto social perde seu *condotieri* e a economia brasileira, a partir da primeira metade dos anos 80, passa novamente ao plano inclinado da aceleração inflacionária, atestando a ineficácia das políticas monetaristas-ortodoxas pactuadas com o FMI. Sobrevêm os planos heterodoxos de 1986 (Cruzado), 1987 (Bresser) e 1989 (Verão).

Ao final de 1989, às vésperas das eleições diretas para a Presidência da República, com uma inflação alcançando imponderáveis 80% ao mês, um consenso básico, conforme Fiori (1993), emerge da decomposição política do Governo Sarney: o Brasil não vivia apenas uma crise conjuntural.

Já em 1990, de vários pontos do espectro político e intelectual do país, passando pela quase totalidade dos meios de comunicação com peso na formação da opinião pública, consolida-se um amplo consenso liberal favorável, em princípio, à implementação do programa completo de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado, pelo menos desde a segunda metade dos anos 80, pelos governos dos países credores e pelas principais agências financeiras internacionais públicas e privadas (Tavares e Fiori, 1993:153)

⁵ Quando o ministro Delfim Netto alterou o valor do dinheiro, dos salários e instituiu a correção monetária prefixada.

Ultimava-se assim, o ambiente ideológico e programático para os Planos I e II do efêmero Governo Collor (deposto em dezembro de 1992): reestruturação produtiva e reforma imperativa do Estado (administrativa, patrimonial e fiscal); renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberação dos preços; desregulamentação salarial e, sobretudo, prioridade absoluta para o mercado como orientação e caminho para a modernização institucional e uma nova integração econômica internacional.

Finalmente se faziam ouvir por aqui os ecos da chamada “modernização conservadora”: reformas estruturais de cunho neoliberal, irradiadas a partir dos governos Reagan-Tatcher, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado. (Tavares e Fiori, 1993)

Esta pactuação de políticas de ajustes internos e internacionais não só foram confirmadas com o “Plano Real”, durante o Governo Itamar, como seguiram sendo a base da coalizão responsável pela eleição do Governo Fernando Henrique em 1994.

É neste cenário que se abre, em outubro de 1993, o processo de revisão constitucional. Foram apresentadas nada menos que 17.246 propostas de emendas revisionais que deixaram de alterar apenas quatro dos 245 artigos que compõem o texto permanente e os 70 da parte transitória que conformam o texto constitucional (ANFIP, 1994).

Naquele cenário profuso - que mais se assemelhava à elaboração de uma nova Constituição - o Governo, através do Ministério da Previdência em convênio com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), passa a polarizar o debate nacional da revisão constitucional da previdência. Renomados especialistas de diversas áreas do conhecimento - economistas, juristas, sociólogos, cientistas políticos, demógrafos - são convocados a apresentarem estudos independentes sobre as deficiências do modelo previdenciário adotado, suas perspectivas e alternativas existentes, ao mesmo tempo que se instalava na Câmara Federal (janeiro de 1992), uma “Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário”.

As diretrizes gerais desta Comissão, pelas quais se orientariam as reformas, mais conhecidas como “Relatório Antônio Britto” (então Deputado e futuro Ministro da Previdência), merecem ser destacadas, pois são hoje candidatas a ganharem o estatuto de “clássicas”, se comparadas às propostas de Emendas Constitucionais (PEC), apresentadas pelo Governo a partir de 1995. São elas:

(..) “Primeiramente, temos que buscar formas mais adequadas de ajustar as fontes de financiamento ao dinamismo e às peculiaridades de cada um dos componentes da seguridade social, procurando, por um lado, assegurar o equilíbrio do sistema em diversos horizontes temporais e, por outro, superar os efeitos nocivos, em nível macroeconômico, do esquema de custeio vigente.

Há um aspecto organizacional, relacionado à necessidade de estruturação de uma Previdência pública, mas não governamental, submetida ao controle dos agentes sociais, co-partícipes de sua gestão, que viabilize administrações profissionalizadas e evite solução de continuidade das políticas implementadas. Outro aspecto vincula-se à necessidade de corrigir possíveis distorções distributivas engendradas pelo plano de benefícios, almejando maior equidade social.

Por fim, precisamos definir um sistema misto, que ajuste de modo complementar ao sistema público a atuação da iniciativa privada, sem prejuízo da população pobre, incapaz de realizar um esforço de poupança individual. (...).” (Convênio MPS/CEPAL, 1993, Vol.I:10)

A partir de 1994, com a posse do novo Governo, o processo de revisão é remetido a um certo “limbo”, com as iniciativas oficiais apenas sendo recobradas em 1995.

Em março de 1995, o Governo remete à Câmara Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC-33/95), cujo conteúdo “*altera o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências*”, sucintamente acenando para uma substantiva mudança de iniciativa na condução da reforma da Previdência.

A PEC-33/95 tramitou por dezesseis meses entre as Comissões e Plenário da Câmara, sendo votada em dois turnos, nos quais recebeu 225 destaques e 23 emendas.

Em julho de 1997, no entanto, o Governo, na tentativa de impedir a descaracterização da proposta original, redirecionou o encaminhamento da PEC-33 para o Senado Federal, através de um substitutivo apresentado pelo relator Senador Beni Veras. Este substitutivo é que resultou na Emenda da Reforma Previdenciária, finalmente aprovada em novembro de 1998.

Resumindo brevemente suas diretrizes principais, pode-se dizer que a primeira direção a ser ressaltada é a de cada vez mais afastar-se do arcabouço institucional da *seguridade social*, como conjunto sistêmico, envolvendo ações integradas relativas à saúde, à previdência e à assistência social.

Tal tendência se combina a uma segunda – a da **desconstitucionalização** na máxima medida possível do tema “previdência”, buscando remeter para **lei complementar** tudo quanto possa afetar a capacidade de custeio e para **lei ordinária** tudo o que se refere a vantagens dos beneficiários - evidenciando a priorização no tratamento do dispêndio previdenciário (ou sua redução) e secundarizando a real problemática do custeio da seguridade.

Uma primeira vitória da estratégia governamental, nessa perspectiva, diz respeito à transformação da **aposentadoria por tempo de serviço em tempo de contribuição** como critério de definição do período de carência necessário para aquisição do benefício; e idade mínima para aposentadoria como requisito adicional.

Além disso, a reforma proposta pelo Governo abandona qualquer pretensão a respeito da criação de um regime previdenciário único (básico), de caráter público, que contemplasse os trabalhadores da iniciativa privada, empresários e autônomos, e os servidores públicos (civis e militares), assim como a perspectiva de criação de um sistema complementar facultativo/universal, de caráter público.

Longe disto, o que se pode observar é que neste ponto a proposta do Governo foi sendo esmerada desde a primeira versão da PEC-33/95. Na primeira proposta, o objetivo central acenava para a necessidade de por fim aos diversos regimes especiais de concessão e reajuste de benefícios e a consequente diluição de vínculos contributivos dos segurados.

“Trata-se em primeiro lugar, de avançar no sentido da uniformização dos regimes especiais de previdência, aplicando-lhes os mesmos requisitos e critérios fixados para a esmagadora maioria dos cidadãos brasileiros. Em segundo lugar, é necessário resgatar o caráter contributivo da política previdenciária, transferindo para a área da assistência social, os benefícios que lhe são próprios.” (PEC-33/95:22)

A manutenção da aposentadoria por tempo de serviço passa então a representar o exemplo máximo de tais “iniquidades” do modelo previdenciário, **“espécie sui generis de benefício”** (...) que **“tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadoria precoce e complementar para segmentos de mais alta renda.”** (PEC-33/95:22)

Na segunda versão - Relatório Beni Veras - o Governo, por já estar computando “uma esmagadora maioria” (pelo menos omissa) em relação à extinção deste benefício, e, respaldado pela mídia, que durante todo o tempo em que a emenda tramitou na Câmara no ano anterior, tratava de qualificar qualquer gesto de resistência à reforma como “defesa de privilégios”, passa a eleger novos alvos:

- 1) Com a fixação do critério de combinação de **tempo de contribuição** (tempo efetivo de contribuição e não tempo de serviço) e **idade mínima** para a concessão de aposentadoria;
- 2) Os servidores públicos passaram a se constituir no alvo principal nesta segunda versão da reforma do governo - basta lembrar que na Constituição atual não é exigido ao servidor tempo mínimo de filiação ao regime previdenciário. Pelas novas regras fica, por exemplo, eliminada a aposentadoria proporcional. A paridade de vencimentos entre ativos e inativos fica à mercê da legislação

complementar; e a aposentadoria integral é garantida somente para proventos até o teto do Regime Geral da Previdência Social **(no valor nominal de R\$1.200,00 e não, explicitamente, de 10 salários mínimos)**. A garantia de aposentadoria com proventos integrais, no caso de invalidez permanente decorrente de acidente no serviço e doença incurável, é também nivelada ao teto máximo de 70% da remuneração do servidor. O fim da aposentadoria integral dos servidores se completa com a previsão no substitutivo de que, para os novos servidores, a União, os Estados e os Municípios poderão implementar novos sistemas de previdência com os quais o setor público contribuiria na mesma proporção do servidor. Maiores detalhes foram remetidos à lei complementar.

- 3) São igualmente remetidos para futura regulamentação por lei complementar, a intrincada relação do setor público com os fundos de pensão. No entanto, é alterado o art. 202 da Constituição, transformando o princípio de capitalização hoje vigente para a previdência complementar, em “**reservas técnicas**” (não se explicita de que natureza) que garantam o benefício do aposentado.
- 4) Os militares mereceram tratamento radicalmente diferenciado na proposta do Governo: mantêm sistema próprio e não estarão submetidos a quaisquer requisitos e restrições impostos aos servidores civis; não é sequer prevista qualquer legislação de ajuste à legislação que venha a vigorar. Diferentemente dos magistrados, aos militares não é proposta nenhuma regra prevendo algum tipo de adaptação, tais como, limites de idade, aposentadoria por tempo de contribuição, tempo mínimo de vinculação e redutor de proventos e promoções na passagem à aposentadoria.
- 5) Por último, o substitutivo Beni Veras, admite a constituição de “*um fundo integrado por bens e direitos de qualquer natureza, de*

propriedade da União que, junto com a arrecadação previdenciária, deve assegurar o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (...) A instituição deste fundo seria uma forma de restituir à Previdência recursos que, ao longo da história, foram utilizados pelo governo em outras finalidades, garantindo viabilidade financeira ao sistema reformado.” (Informe da Previdência Social, Junho/1997)

De outro modo, é preciso deixar claro que, mesmo antes de ter sua proposta sequer aprovada, o Governo vinha fazendo sua “**reforma gerencial**” através de medidas provisórias e por projetos de lei, muitas vezes extinguindo ou desfigurando direitos dos trabalhadores e aposentados.

Nada menos que 62 artigos das Leis 8.112/91 (Conceituação e Custeio da Seguridade Social) e 8.113/91 (Plano de Benefícios da Previdência Social) foram alterados e 28 foram revogados.

Como vemos, longe do encaminhamento inicialmente previsto para a condução das reformas constitucionais, que poderiam até mesmo resultar numa espécie de “consolidação democrática” da Constituinte de 1988, passamos na verdade a um processo de consequências nebulosas que pode deixar marcas profundas na feição das políticas sociais no Brasil. Exemplo desse risco pode ser identificado, primeiramente, no tratamento dado à reforma em relação à aposentadoria por tempo de serviço. Em segundo lugar, no tratamento da questão previdenciária dos funcionários públicos..

A aposentadoria por tempo de serviço que, no início do processo da reforma, comparecia como a grande vilã dos déficits previdenciários, agora cede lugar para a aposentadoria dos servidores públicos. Deste modo, uma questão que fica é: por que ter-se-ia demorado tanto na descoberta do papel do setor público no desequilíbrio atuarial da previdência, de resto, um velho conhecido de qualquer administração estadual ou municipal?

1.3. A reforma brasileira na agenda internacional

A década de 80 lastreou a crise da seguridade social em praticamente todo o mundo desenvolvido agravada, em parte, devido a medidas contencionistas adotadas por governos conservadores eleitos em vários países europeus e nos Estados Unidos.

A seguridade social de natureza pública ou estatalmente regulada, contudo, além do confronto entre a sua considerável expansão desde o pós-guerra e os efeitos da crise econômica dos anos 70, passa sem dúvida a apresentar problemas inerentes também à sua própria economia política.

Novas realidades ampliam o leque da demanda por benefícios e serviços de bem-estar coletivo. Torna-se impositiva a oferta de novas alternativas, como por exemplo: de treinamento, de lazer e meio ambiente. Ao mesmo tempo, deve abrigar uma população de usuários progressivamente envelhecida que consome recursos na proporção inversa à que produz.

No plano internacional, novas clivagens demográficas e culturais são introduzidas pelo crescente movimento migratório, recriando focos de pobreza e de desemprego. Os cofres governamentais são afetados, debilitando-se a cultura social-solidária requerida por um aparelho público de proteção social. No entanto, a despeito do alarde em torno de um suposto desmantelamento dos sistemas de bem-estar no conjunto dos países centrais, a década de 80 testemunha que, ao par de novas exigências da divisão internacional do trabalho, *vis-à-vis* os processos de globalização das economias, houve em alguns países incremento dos mecanismos públicos de proteção social.

Para fazer face a problemas emergentes (desemprego, contração do mercado de trabalho e mudanças na estrutura etária), mudanças têm sido implementadas através de reformas pontuais, de alcance limitado e sujeitas a regras, cujos traços recorrentes, consistem na preservação de direitos adquiridos e numa lenta e negociada implementação. (Vianna, 1994:20)

No caso dos países latino-americanos, a situação passa a ser radicalmente distinta quando considerados os efeitos da crise dos anos 70 e seus desdobramentos em relação aos sistemas de bem-estar ao longo da década de 80. A década de 80 se abre para a América Latina com a instituição da reforma do Sistema de Seguridade Chileno, através do Decreto-Lei 3.500 de 4 de novembro de 1980, que passou a vigorar a partir de 1981.

O Chile constituiu-se como um dos componentes do núcleo dos países **“que adotaram a previdência cedo”** no primeiro quartel deste século, ao lado do Uruguai, Argentina, Brasil, Peru e Cuba. Já o México, Colômbia, Venezuela e América Central - **“os que adotaram tarde”** - apenas constituíram sistemas previdenciários em fins da década de 1930 e 1940. (Mesa - Lago, 1978 e Malloy, 1989:151).

No início da década de 80, o Chile capitaneou uma das reformas mais radicais na história dos estados de bem-estar social em todo o mundo. Fundamentalmente, a reforma chilena caracterizou-se por um reposicionamento do Estado no chamado “núcleo pesado” da seguridade social, constituído pelas aposentadorias e pensões. O sistema público, majoritariamente baseado no sistema de repartição, foi substituído por um sistema privado, administrado por sociedades anônimas de finalidade exclusiva e baseado na capitalização privada e individual.

Ou seja, o regime de benefícios previdenciários de seguro social foi substituído por um sistema de poupança obrigatória, administrado por organismos privados. Passa a ser papel do Estado o provimento de um benefício assistencial mínimo aos idosos, condicionado a um atestado de pobreza.

A extensão e profundidade de tal transformação, aliada a um cenário de urgências de ajustamentos das políticas públicas às mudanças nas realidades econômicas, sociais, político-ideológicas e demográficas, constitui-se hoje em fato político-histórico inquestionável no panorama latino-americano. Queiramos ou não, o caráter da reforma implementada no Chile,

viabilizada, evidentemente, pela outorga de um regime autoritário, conforma-se hoje num marco diferencial a permear o debate sobre as reformas dos sistemas de seguridade. Seja na sua acepção teórico-conceitual, seja no tratamento paradigmático passado a outros países através de organismos nacionais e internacionais.

Como afirma Mesa - Lago (1997), tradicionalmente os objetivos dos sistemas de seguridade públicos eram sociais: manutenção da renda na velhice, invalidez e morte, solidariedade entre gerações, entre outros. A crise econômica e da seguridade social, seguida dos programas de ajustes estruturais, promoveu o interesse dos organismos financeiros internacionais, em relação à montagem desses programas: em primeiro lugar o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BIRD), seguidos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

Os objetivos econômico-financeiros passam a prevalecer nas avaliações dos sistemas de proteção públicos-sociais: altas contribuições sobre os salários, evasão e atrasos, dotação inadequada de recursos fiscais, perda de capacidade de poupança, pesada e crescente dívida beneficiária, estímulo ao déficit fiscal e à inflação e, como resultado geral, impacto negativo no crescimento econômico, na produtividade e no emprego.

A substituição dos sistemas públicos por privados pretenderia eliminar esses problemas e incrementaria a poupança nacional, o mercado de capitais, o rendimento real dos investimentos, o desenvolvimento econômico e a criação de empregos que, por sua vez, garantiriam benefícios adequados e eqüitativos (Mesa - Lago, 1997:44-63).

Em meados de 1994, o Banco Mundial e o FMI patrocinaram conjuntamente uma reunião, com a participação de funcionários de 39 países, para divulgar o informe preparado pelo BIRD, intitulado: ***“Envelhecimento sem crise: Políticas para a proteção dos Idosos e promoção do crescimento”***, no qual é proposto um novo paradigma para as reformas dos sistemas públicos previdenciários.

Sucintamente, o modelo apresenta uma taxonomia diretamente inspirada na experiência chilena, procurando demonstrar, acima de tudo, que os sistemas públicos de benefícios fracassaram, tanto do ponto de vista social como econômico, passando então a recomendar o chamado “**modelo de três pilares**”: dois pilares obrigatórios e um voluntário, aplicando a cada um mecanismos administrativos e financeiros distintos.

O primeiro pilar obrigatório, também chamado “**pilar distributivo**”, tem objetivos de redistribuição e seguro, à semelhança da previdência pública, porém com benefício uniforme e sujeito a teste de meios - capaz de prover garantia de renda mínima -, devendo ser financiado por impostos e administrado pelo setor público.

Este pilar deveria assentar-se em uma base de impostos a mais ampla possível, podendo tanto ser financiada por recursos gerais, como através de alíquota sobre a folha de salários, sem um teto sobre os rendimentos tributáveis. A proposta do Banco Mundial ressalta a vantagem de que, com uma ampla base impositiva e limitado campo de aplicação, os níveis das alíquotas de contribuição para a sustentação deste pilar poderiam ser substancialmente menores, em comparação com os níveis atualmente requeridos à manutenção da previdência pública tradicional.

O segundo pilar obrigatório, ou “**pilar destinado à poupança**”, tem sua principal característica no fato de estar sujeito a capitalização completa e administração privada. Este pilar relacionaria estritamente os benefícios às contribuições (em geral, por meio de planos de contribuição definida), para desincentivar a evasão, impedir as transferências intergeracionais (involuntariamente grandes) dos trabalhadores jovens para os de idade avançada e incentivar a poupança nacional.

O terceiro pilar, ou “**poupança voluntária e rendas vitalícias**”, ofereceria receitas de aposentadorias suplementares às pessoas que tiverem os meios para poupar mais, tal como acontece hoje com a poupança voluntária.

Recomenda-se, finalmente, que os diversos países devam focar de formas diferentes este sistema de múltiplos pilares, pois alguns (por exemplo, na África), ainda não possuem a capacidade de regulamentação ou um mercado financeiro suficiente para estabelecer o pilar capitalizado. Outros (por exemplo, na América Latina) têm urgente necessidade de reformar e, por fim os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), poderiam proceder a uma transição gradual.

Segundo o Banco Mundial, o importante é que todos tenham uma visão da meta que perseguem e comecem a se mover nessa direção. (James,1997:26-31)

Diante disso, é inevitável reconhecer que o “modelo dos três pilares” formulado pelo Banco Mundial, à medida que passa a ser recomendado como uma espécie de “taxonomia de resistência” aos distintos efeitos da transição demográfica em cada sociedade, praticamente reacende o debate conceitual e paradigmático acerca do diagnóstico e objetivos fundamentais dos sistemas de seguridade social no mundo de hoje.

Em primeiro lugar está a questão da inter-relação entre transição demográfica e os sistemas de repartição e capitalização. Na abordagem do Banco Mundial, a substituição dos sistemas de repartição na previdência pública por regimes de capitalização plena (e individual), emerge como uma solução automática para os grandes problemas que rondam a maioria das economias no mundo - poupança, investimento, crescimento, emprego, dependência do mercado financeiro -, e, de modo subjacente, comparece como “mecanismo de imunização” dos sistemas em relação aos impactos dos distintos processos de transição demográfica.

Os elementos de atração desta construção teórica embora pareçam, de imediato, irresistíveis, precisam contudo ser postos à prova das experiências concretas de desempenho dos sistemas, à luz das especificidades que naturalmente caracterizam as dinâmicas econômicas,

político-institucionais e demográficas, iminentes aos sistemas de bem-estar social nas distintas realidades nacionais.

As experiências concretas, de fato, se de um lado apontam para a necessidade de revisão em muitos aspectos dos pactos intergerações em sistemas de repartição (*pay-as-you-go*), de outro, também evidenciam a necessidade de cautela na consideração da superioridade do modelo de capitalização privatizante.

A reforma do sistema chileno na década de 80, por exemplo, inicialmente saudada tanto como uma solução para um potencial colapso do sistema estatal, quanto como um poderoso anabolizante para a poupança nacional, exhibe hoje mais problemas do que virtudes. Segundo Albert Fishlow (citado por Pinto, 1998), o novo sistema previdenciário chileno coincidiu com o aumento da taxa de poupança de 15% do PIB para 26%, fato que teria sido precipitadamente creditado à sua *performance*.

Conforme Fishlow, os efeitos da reforma corresponderiam a apenas 20% daquele acréscimo, sendo que uma parte substancial, cerca de 40% do total, teria vindo do setor público, pela transformação de déficits públicos em persistentes superávits.

Além de ter financiado parte dos custos da transição para o novo sistema, através de superávits orçamentários, o governo ainda tem sido obrigado a ampliar seu endividamento, através da transferência de títulos públicos para os administradores dos fundos de pensão recém-criados.

Pelo lado da perspectiva de capitalização dos fundos chilenos, Fischlow argumenta outros problemas:

- em 1981, primeiro ano de funcionamento do novo sistema, 1,4 milhão de trabalhadores se filiaram, hoje, são 5,6 milhões com os ativos dos fundos de pensão, equivalendo atualmente a US\$33 bilhões, ou 43% do PIB;
- do lado da remuneração média anual das contas, de 1981 até setembro de 1997, a média foi de 12,2%, sendo que em 1995 o

retorno foi negativo em 2,5%, em 1996 foi positivo em 3,5% e, em 1997, ficou em 5%;

- por fim, conclui afirmando que a ilusão de que o sistema poderia gerar retornos altíssimos indefinidamente não se sustenta.

De outro modo, como afirma Leone (1997), a visão do modelo privatizante, na acepção dos mais fantasiosos, aparece como um mundo no qual os poupadores individuais irão obter a rentabilidade máxima da maioria das empresas produtivas, presumivelmente sem pagar taxas de administração⁶, e acumulando ganhos superiores aos dos mercados de ações.

Finalmente, é importante ressaltar que nem sempre a privatização leva a uma economia de recursos públicos.

A experiência britânica com os planos privados de pensão oferece um exemplo: em 1986, o governo estimulou as pessoas a se desligarem do sistema previdenciário oficial, o *State Related Pension Scheme*, oferecendo-lhes uma redução na contribuição securitária nacional como recompensa. No entanto, como a queda na arrecadação ultrapassou a redução nos gastos previdenciários, o programa acarretou uma perda líquida de US\$9,6 bilhões. (Leone, 1997:10)

Tal como outros países, o Reino Unido, segundo Leone (1997), foi obrigado a socorrer vários fundos de pensão privados, levando a uma revisão da regulamentação no sentido de ampliar as exigências relativas ao funcionamento dos fundos privados e tornar mais rigorosos os controles estatais.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), em um estudo recente (aplicado aos países do G-7), analisa o custo dos ajustes dos atuais sistemas, em comparação com o exigido para a implantação de sistemas capitalizados. Segundo este estudo (citado por Leone, 1997), os sistemas

⁶ As comissões cobradas pelos fundos de pensão chilenos variam de 2,55% a 3,4%, enquanto os Estados Unidos as comissões giram em torno de 0,2%, conforme Fishlow. (citado por Pinto, 1988)

previdenciários dos Estados Unidos e do Reino Unido podem permanecer solventes se houver um pequeno aumento nas contribuições (0,8% do PIB para os E.U.A e 0,1% para o Reino Unido). Japão, Itália e França precisariam de ajustes da ordem de 2 a 3% do PIB respectivamente.

Conforme Leone (1997), o FMI também descobriu neste estudo que a transição para os sistemas previdenciários capitalizados seria extremamente dispendiosa durante os próximos 50 anos. No caso de uma transição gradual, os Estados Unidos precisariam aumentar seu déficit ciclicamente reajustado, sem levar em conta o juro líquido, para 3,4% do PIB, ao passo que a reforma do atual sistema exigiria um aumento de 1,5%.

Do mesmo modo, para fazer a mudança de sistema sem ampliar seu endividamento, a Alemanha, o Reino Unido e a Itália teriam de aumentar seus déficits numa proporção duas vezes maior do que a necessária para aperfeiçoar os sistemas de repartição.

O estudo conclui que, em todas as sete principais nações industrializadas, a implantação de um sistema capitalizado sairia muito mais cara do que a reforma dos atuais sistemas. (Leone, 1997:13)

No entanto, o raciocínio a partir das vantagens comparativas entre as formas de financiamento dos sistemas, tende a subestimar um aspecto fundamental relacionado à confiança requerida pela função de provimento social. Resulta então que, mesmo quando formas privadas de provisão são estimuladas, a responsabilidade sobre o desempenho e a viabilidade destes mecanismos, remanesce enquanto responsabilidade pública e, no limite, como responsabilidade do próprio Estado.

Uma última, mas fundamental questão a se considerar em relação à adoção do paradigma de capitalização privatizante, tem a ver com a vinculação de gastos sociais a circuitos de valorização financeira em mercados de capitais. Parece estabelecer-se aí uma contradição essencial, como afirmam Tavares e Melin (1997:65): a seguridade social pública e os sistemas de habitação, por exemplo, que dependem de projetos atuariais de longo prazo, entram na dança da globalização tentando combinar segurança

e rentabilidade, o que aumenta a fragilidade financeira de quase todos os governos, na medida que se esterilizam recursos fiscais, através da emissão de dívida pública, para lastrear os movimentos dos mercados monetários e cambiais.

Hoje, mais do que em qualquer outro período da história econômica, como sintetiza Belluzo (1997:178), as políticas monetárias estão severamente constrangidas pelas tensões e desequilíbrios que nascem dos mercados financeiros.

As intervenções destinadas a conter crises sistêmicas criam, inevitavelmente, riscos morais. E, para evitar que este tipo de intervenção acabe agravando o “*moral hazard*”, as autoridades vêm-se forçadas a tentar administrar “aterissagens suaves”, que, além de serem inócuas no desarme de tendências especulativas, terminam por potencializar os problemas de sobrevalorização nos mercados de ativos.

Como resultado destas ondas especulativas, as crises se sucedem de forma cada vez mais frequente durante os anos 90, chegando ao México em 94, à Tailândia em 1997 e ao Japão em 1998.

Este processo, no qual a *financeirização*, segundo Braga (1997:195), estabelece-se enquanto *padrão sistêmico de riqueza*, manifesta-se por uma crescente e recorrente defasagem, por prazos longos, entre os valores dos papéis representativos da riqueza - moedas conversíveis internacionalmente e ativos financeiros em geral (*paper wealth*) - e os valores dos bens, serviços, e bases tecno-produtivas em que se fundam a reprodução da vida e da sociedade (*economic fundamentals*).

Por outro lado, a capacidade de arrecadação do Estado, que dependia grandemente da utilização de mecanismos formais de contratação (de negócios, de trabalho, etc.) públicos e privados, aplicados nos limites do território nacional, é afetada negativamente pela mobilidade irrestrita concedida ao capital e pelo grau crescente de informalismo que passa a reger o mercado de trabalho. Os governos são, então, induzidos a realizar ajustes fiscais severos, compensando a perda de capacidade tributária pelo

corte generalizado de gastos, e a privatizar os serviços públicos, para reduzir o desequilíbrio patrimonial do estado.

O resultado de tais políticas, como afirmam Tavares e Melin (1997:76), é que, além de tornarem opaca a distribuição funcional da renda, elas esgarçam o “contrato social” existente, mesmo naqueles países em que se havia consolidado o *welfare state*.

No momento em que a maioria dos países latino-americanos passa a implementar processos de profunda reformulação de suas políticas tributárias e sociais, a consideração de sua inserção nas novas dinâmicas globais parece ser indispensável.

Segundo Tavares e Melin (1997:78), as recentes políticas de globalização tiveram três desdobramentos espaciais importantes: a transnacionalização da economia norte-americana; a transnacionalização da Ásia e a submissão ou liquidação das economias periféricas endividadas depois da crise das dívidas externas de 1980-82. Ou seja, países com um passado duvidoso precisam pagar elevados prêmios de risco para refinarçar seus déficits, o que acaba significando crescimento dos encargos financeiros nos orçamentos públicos, sinalizando, na maioria das vezes, para restrições na pauta de gastos orçamentares especificamente sociais.

Referidas ao Brasil, acreditamos que tais considerações equivaleriam ao exercício de desafiar o *modus operandi* pelo qual vem se pautando o encaminhamento das reformas na seguridade social, de modo a qualificar seus contornos no quadro mais geral das políticas de ajustes estruturais hoje hegemônicas, bem como construir indicadores de sua crise atual. Ou seja, isto permitirá pelo menos colocar em seu verdadeiro lugar a discussão da reforma previdenciária brasileira, temperando o tom fundamentalista pelo qual se apela para sua urgência.

A crise da previdência brasileira está conectada à crise mais geral dos sistemas de provisão social no mundo de hoje, e pode (deve) ser vista através de pelo menos três ângulos.

O primeiro é o da crise econômica levando à recessão, à redução do PIB e ao aumento do desemprego. O segundo resulta da transformação das estruturas demográficas, com padrões etários mais envelhecidos que, ao passarem pela clivagem do mercado de trabalho, resultam cada vez mais na redução da população ativa em relação ao contingente de inativos. Além disso, os perfis etários resultantes de coeficientes menores de mortalidade e de maiores níveis de esperança de vida, implica, forçosamente, no redirecionamento dos gastos sociais, elevando os encargos com idosos, aposentados e doentes crônicos.

No terceiro ângulo fundem-se dois aspectos da crise: de um lado, a *crise é política* e expressa-se, cada vez mais, na insatisfação da população (manifestando-se esta, em diversos momentos, através, por exemplo, das preferências eleitorais); de outro lado, diante das exigências impostas por uma nova divisão do trabalho, pela interdependência dos mercados, da produção e circulação da moeda e, do que se poderia chamar de “desenvolvimento globalizado”, passa a ser obrigatório repensar os sistemas de provisão social á luz de novas demandas políticas e sociais globais.

2. Marco Teórico

A perda de dinamismo econômico das principais economias ocidentais que, a partir de meados dos anos 70, passam a apresentar quadros de baixo crescimento econômico, aceleração inflacionária e desequilíbrios financeiros dos Estados, trouxe para o centro do debate mundial o conflito entre política econômica e política social.

De fato, ao longo da década, ajustes macroeconômicos foram impostos às principais economias ocidentais, de modo a fazer frente às ameaças à estabilidade global, resultantes das sucessivas elevações nos preços do petróleo e da consequente crise do padrão monetário internacional.

Tais políticas, chamadas por Tavares (1993) de “**modernização conservadora**”, tiveram impactos geradores de crises financeiras em vários Estados nacionais, tanto no centro como na periferia, provocando desequilíbrios sociais de grande magnitude em escala internacional.

O resultado é que o predomínio dos interesses financeiros na condução das políticas de ajuste, aliado a uma visão liberal-conservadora aplicada às relações capital-trabalho, somadas à rejeição das políticas de bem-estar, terminou por minar os fundamentos de “justiça social” e igualdade de oportunidades no interior das sociedades nacionais (Tavares, 1993:24). Estava, portanto, formado o cenário para o reconhecimento da chamada “crise do *Welfare State*” e dos limites da sua trajetória bem sucedida desde o pós-guerra.

De fato, mais debatido e criticado do que hoje é difundido, o chamado *welfare state* é uma referência indispensável para se pensar o Estado contemporâneo. Quase todos os países do mundo possuem mecanismos de proteção social de natureza pública. São programas previdenciários, assistenciais e de saúde que, quando olhados do ponto de vista formal, podem ser muito semelhantes. Se olhados, porém, sob a ótica da maneira

como operam (financiamento, cobertura, tipos de programas, acesso etc.) se diversificam em inúmeras modalidades.

A primeira grande dificuldade no esforço classificatório está em enfrentar o viés “endogenista” que, segundo Vianna (1990), marca as opções generalizantes dos estudos mais abrangentes. Ou seja, quando se toma como parâmetros de comparabilidade, elementos institucionais internos aos sistemas, os quais definem configurações específicas de proteção social, tais como, formas de financiamento / acesso / cobertura / valor das prestações / benefícios / mecanismos de controle administrativo e de gestão. (Vianna, 1990:3-6).

Por outro lado, como também assinala Dain (1989), os sistemas nunca são totalmente homogêneos, apresentando, por exemplo, financiamentos fiscais concomitantes a esquemas complementares contributivos (sistemas de assistência e saúde no primeiro caso e, previdenciário no segundo). No entanto, o valor da classificação, menos do que privilegiar um “tipo ideal” no sentido weberiano, reside na visualização de *padrões* de proteção social, chamando a atenção para formas distintas de resolver o mesmo problema. (Vianna, 1990:3).

Com base nessas premissas, procuraremos a seguir desenvolver os parâmetros principais do marco teórico deste trabalho, procurando resgatar a discussão teórico-conceitual das diversas concepções de *Welfare State*, a caracterização da crise e suas conexões com as reformas econômico-sociais e também político-institucionais que tiveram curso, particularmente, no Brasil.

2.1 As tipologias do Welfare State

A primeira e clássica tipologia de *welfare state* foi proposta por Titmuss (1963), distinguindo três modelos: o *residual welfare model of social policy*, o *industrial achievement performance model of social policy*, e o *redistributive model of social policy*.

Esping Andersen (1987), dando mais ênfase ao grau de democratização alcançado no capitalismo, propõe a distinção entre os modelos de welfare liberal, o conservador, e o social democrata.

Vianna (1990) e Draibe (1990), apresentam a seguinte revisão destas tipologias:

- **Welfare Residual** (caracterizado principalmente pela política seletiva). Modelo liberal ou residual onde o Estado somente intervém quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais e onde o esforço individual, a família, o mercado e as redes comunitárias mostram-se insuficientes. Neste modelo, dominante nos EUA, Austrália, Canadá e Suíça, o mercado funciona como espaço óbvio da distribuição, da qual resulta a prevalência de esquemas privados e ocupacionais de seguro social, não apenas sancionados como favorecidos pelos sindicatos.
- **Welfare Meritocrático-Particularista** (corporativo ou clientelista). O modelo meritocrático-particularista ou conservador vincula a ação “protetora” do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem *merece*, ou seja, quem contribui para a riqueza nacional e/ou consegue inserção no cenário social legítimo, tem direito a benefícios, diferenciados conforme o trabalho, o status ocupacional, a capacidade de pressão etc. Para Andersen, este padrão, preponderante na Europa Continental (Alemanha, Áustria, França, Itália) deita raízes num conjunto de influências, tais como: estatismo, reformismo-paternalista, catolicismo e corporativismo hierarquizante.
- **Welfare Institucional-Redistributivo** (política universalista - igualitária temperada pela política seletiva). A modalidade institucional-redistributiva (a Grã-Bretanha seria um exemplo) se abriga sob o modelo social-democrata de *welfare state*, que, em uma montagem mais desenvolvida teria a Suécia como um exemplo praticamente único. O bem-estar social é visto “*como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e*”

serviços sociais 'extramercado', os quais são garantidos a todos os cidadãos." (Draibe, citada por Vianna, 1990:5)

Das diferentes tipologias, o critério da redistributividade parece emergir como balizador da articulação entre *welfare state* e os ideais de justiça, seja do ponto de vista (...) da justiça substantivada por ações que visem uma igualdade de resultados, num polo, seja da justiça formal garantida pelo princípio da igualdade de oportunidades, no polo oposto (Vianna, 1990:7). As diferenças, no entanto, existem, e correm à conta da ênfase nos condicionantes estruturais - econômicos e políticos - para caracterizar as articulações concretas do *welfare state*.

Para Esping-Andersen (1987), o Estado de bem-estar consiste numa articulação de conflitos distributivos na qual se relacionam o poder de mobilização política e a democratização social do capitalismo. Para Offe (1989:269), o *welfare state* antes *resulta* de uma redistribuição anterior, do que *possibilita* distintos graus de redistributividade e homogeneização. Por fim, a formulação clássica feita por T.H.Marshall (1967), ao desenvolver a teoria da tendência inerente às democracias parlamentaristas de transformarem-se em sólidos estados de bem-estar, à medida que expandem as prerrogativas civis, políticas e sociais, fazendo da cidadania a contrapartida do *welfare state*.

2.2. O debate sobre a crise do *Welfare State* na década de 80

Em 1981, ao realizar a "Conferência sobre as Políticas Sociais nos Anos 80", a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reconhece a crise dos sistemas de bem estar, trazendo a discussão para o campo político-institucional do *Welfare State*.

Assiste-se então, a uma interessante realocação das posições em debate: uma visão otimista que, do pós-guerra até o início dos anos 80, compreendia como progressiva e tranquila a expansão do *Welfare State*, passa a partir de então a ser marcada pelo pessimismo.

Conservadores ou progressistas de distintos matizes e, apelando para diferentes argumentos, tendiam a concordar que aquela que parecia ser a mais

importante construção histórica do pós-guerra dos países industrializados - o Estado de Bem Estar Social - fundado sobre uma particular e fecunda aliança entre as políticas econômica e social, atingira seus limites, esgotara suas potencialidades. A crise, ao por a nu todas as tensões estruturais do Welfare State, caminharia necessariamente para soluções negadoras do próprio sistema. Fosse apontando para o fim desta forma de regulação, o que, para os conservadores, significaria uma volta aos sadios mecanismos de mercado; ou para a edificação de uma nova estrutura que, segundo os progressistas, estaria mais próxima de ser entendida como uma sociedade de bem-estar, assentada sobre um novo tipo de sociabilidade (Draibe e Henrique, 1988:53).

Segundo Draibe e Henrique (1988), a maioria dos analistas da OCDE, caracterizavam duas ordens de problemas na natureza da crise do *welfare state*: um aspecto fundamentalmente financeiro derivado da crise econômica e outro relativo a estrutura dos programas sociais. Os quais devem ser analisados à luz das seguintes questões:

- Estariam estes, de fato, promovendo maior equidade social?
- Seriam capazes de responder aos problemas de desemprego e demandas sociais crescentes nem sempre compatíveis?
- Estariam efetivamente contribuindo para uma *performance* positiva da economia?

2.2.1. A visão progressista

Para a vertente chamada progressista, o primeiro desafio colocado para os aparelhos de intervenção social dos Estados seria o de se constituírem enquanto estruturas menos vulneráveis às crises econômicas, evitando instabilidade por declínio das receitas tributárias e/ou das contribuições e elevação das despesas.

Questionam também, o impacto da estrutura de financiamento sobre os trabalhadores e as empresas: não só o sistema de contribuições sociais baseado principalmente na folha de salários parece cada vez mais insuficiente e perverso, como a própria estrutura tributária do Estado exige ser repensada. As contribuições sociais sobre o custo das empresas

deveriam, por outro lado, passar a se basear no valor adicionado, desencorajando a substituição do trabalho por capital.

Entretanto, segundo os autores, as análises quanto ao impacto em relação ao emprego e investimento não são conclusivas, havendo prós e contras tanto da alteração da base das contribuições quanto da alteração da relação contribuições sociais *versus* tributo.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, o sistema de contribuições seria mais adequado a programas cujos benefícios estão relacionados com o nível de rendimento anterior, enquanto o financiamento através de receita tributária seria mais indicado para programas universais e homogêneos, de cobertura total.

Mesmo reconhecendo que os problemas de financiamento dos programas sociais envolve a discussão das estruturas gerais de financiamento do Estado, impactos distributivos e de alocações de recursos aí embutidos, para a OIT, os argumentos econômicos não são e não podem ser definitivos para a escolha das formas de financiamento dos programas sociais (Draibe e Henrique, 1988:57)

Na visão progressista, a maior parte dos estudos tende a identificar o problema do financiamento como um dilema próprio da estrutura dos mecanismos de sustentação de programas sociais. A forma típica de financiamento dos gastos sociais, baseada em contribuições da massa ativa de trabalhadores, já contém em si uma tendência ao estrangulamento à medida que se prevêem alterações na estrutura etária da força de trabalho e na composição etária da população.

A crise econômica viria tão somente agravar tal estado de coisas, ao introduzir não apenas o problema do desemprego, mas também o da própria dificuldade de valorização dos fundos fiscais arrecadados, dada sua vinculação com circuitos cada vez mais especulativos (Rosanvallon,1981; Draibe e Henrique,1988)

2.2.2. A visão conservadora

Draibe e Henrique(1988) apresentam três aspectos em torno aos quais giram as opções ortodoxas de gestão e caracterização da crise.

Em primeiro lugar, para esta visão, a expansão dos gastos sociais do Estado faz-se tendencialmente em condições de desequilíbrio orçamentário, provocando *déficits* públicos recorrentes que penalizam a atividade produtiva.

A elevação dos gastos públicos, ao provocar desequilíbrios orçamentários, é fonte inflacionária (seja pela emissão de moeda, seja pela elevação de tributos e encargos sociais que estimulam uma espiral preços/salários), terminando por reduzir os níveis de poupança e portanto, de investimentos. Por outro lado, elevadas cargas de tributo e contribuições sobre empregadores provocam elevação dos custos salariais, responsável, ao final, por uma perda de competitividade externa dos produtos nacionais.

Em segundo lugar, sustenta-se que, em essência, os programas sociais, ao eliminarem riscos de todo tipo e ao provocar uma igualdade perniciosa, ferem a ética do trabalho e comprometem os mecanismos de mercado. Passa a existir um *trade-off* entre eficiência econômica e a igualdade e proteção social através do qual, os excessos da segunda, via programas sociais, provocam uma diminuição na primeira.

Para Gilder (1982), os problemas enfrentados hoje pelo capitalismo giram em torno a uma cidadania dependente do Estado, a dissolução da família e à quebra da ética do trabalho. O alargamento dos programas sociais governamentais - seguro-desemprego, pensões e aposentadorias, programas de manutenção de rendimento (em dinheiro ou em espécie) etc. - gerou uma situação de excessiva proteção econômica, na qual as políticas atuam negativamente, isto é, ampliam os problemas que deveriam solucionar (Draibe e Henrique, 1988:58).

Gilder chega mesmo a sugerir a idéia da constituição de uma *Welfare Culture* caracterizada pela promiscuidade, drogas, famílias lideradas por

mulheres, filhos ilegítimos, *gueto family* etc., à medida que a família passa a ser sustentada pelo Estado, destruindo o papel-chave do pai. Programas de invalidez ou as aposentadorias tendem a situar como beneficiários pessoas que efetivamente não o são: alargam o tempo de invalidez ou as encorajam à aposentadoria antecipada. A solução passa pela redução dos programas tanto quanto possível: redução dos benefícios, controle do acesso e fraudes, austeridade no fornecimento de bens, privatização dos serviços etc. (Idem:58)

As idéias alinhadas por Gilder de fato encontram inspiração na obra reconhecidamente originária do pensamento conservador elaborada por Friedman (1962).

Em *Capitalismo e Liberdade*, Milton Friedman apresenta a matriz do pensamento neoliberal recente no que diz respeito à intervenção do Estado na ordem econômica. Para Friedman, a liberdade individual é a finalidade das organizações sociais. Qualquer atividade econômica deve ser regulada pelo mercado, pois aí estão expressos o livre exercício da vontade e das transações individuais.

A ação do Estado justifica-se em condições muito peculiares: a manutenção da lei e da ordem; a definição e a regulamentação do direito de propriedade e de outras regras do jogo econômico; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; suplemente a caridade privada e a família na proteção do “irresponsável”, quer se trate de um insano ou de uma criança.

As atividades vedadas ao Estado são alinhadas em 14 pontos, dentre as quais: o controle dos aluguéis, salários mínimos ou preços máximos legais; programas sociais de seguro, especialmente os que envolvem a velhice e a aposentadoria e programas de habitação. (Friedman, 1962:40)

No diapasão segundo o qual qualquer provisão de renda, bens e serviços pelo Estado constitui-se em verdadeira ameaça aos direitos individuais de escolha, a provisão privada é mais eficiente, inclusive, porque

liberaria o Estado dos excessivos gastos com a estrutura burocrática e administrativa que tais programas exigem.

A previdência social é concebida enquanto seguro e à medida que impõe provisões de caráter compulsório pelo Estado, reproduz uma redistribuição injustificável: taxa os jovens, pela idade de entrada no programa, independentemente de sua situação econômica como também dos beneficiários. O caráter compulsório leva à quebra da livre disposição sobre a renda individual e favorece os filhos a não se responsabilizarem pelo cuidado com os idosos.

Em seu conjunto, a visão conservadora da crise apresenta uma só direção: o financiamento das políticas sociais pelo Estado torna-se agente principal na geração de distorções e da própria crise.

As políticas sociais, portanto, não tendo um papel a cumprir na sua superação, passam a ser gargalos de sua própria dinâmica, requerendo que sejam cortados. Em suma, uma política econômica restritiva deve ser priorizada, incluindo até mesmo a devolução ou transferência à iniciativa privada de áreas identificadas no âmbito clássico das políticas sociais (Draibe e Henrique, 1988:75).

Ao final dos anos 80, o debate em torno à crise do *welfare state* muda de tom como assinalam Draibe e Henrique (1988): *“É certo que a crise impôs restrições e, no plano das políticas sociais, muitos foram os reajustamentos processados. Entretanto, não apenas não se confirmaram as previsões pessimistas como as resistências ao dismantelamento dos mecanismos compensatórios e redistributivos expressaram uma defesa do Estado protetor não prevista ou, pelo menos, pouco vislumbrada, situação que, se não significa certamente anular a importância dos temas discutidos, tem contudo imposto novos perfis e termos ao debate.”* (Idem, Pg. 54)

A partir daí, o desafio para muitos analistas passa a ser o de coordenar a política econômica e a política social no sentido de se conseguir não apenas evitar as saídas recessivas, mas também redesenhar um novo modelo de desenvolvimento com objetivos sociais.

Naquele momento, segundo Vianna (1990), o mito da redistributividade inerente à política social e a sedução do Estado interventor constituíram a dupla face de uma abordagem otimista das possibilidades do *welfare state* no Brasil.

E é assim, debatendo-se entre a idéia do mito da redistributividade inerente à política social e a sedução do Estado interventor, em um cenário de progressivas manifestações democratizantes, que a política social entra na ordem do dia das reformas no “Brasil da Nova República”(1985-1989).

Sem dúvida, a materialização mais contundente desta conjunção pode ser identificada na formulação, até então inédita, da concepção de Seguridade Social formulada na Constituição de 1988. Assegurando:

- **universalidade** de cobertura e atendimento;
- **uniformidade** e **equivalência** dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- **seletividade e distributividade** na prestação de benefícios e serviços;
- **irredutibilidade** do valor dos benefícios;
- **equidade** na forma de participação no custeio;
- **diversidade** das bases de financiamento;
- **gestão democrática e descentralizada** com participação da comunidade, trabalhadores, empresários e aposentados.

Desse modo, a Seguridade Social estende a cidadania, confere direitos sociais a todo o povo brasileiro e **institucionaliza**, enfim, o Estado do Bem-Estar Social no Brasil.

2.3. Novos parâmetros para o debate do *Welfare State*

A questão da concepção e manutenção de Estados de Bem-Estar pode ser considerada, nos dias de hoje, como verdadeiro epicentro do conflito histórico estabelecido entre a sociedade, as relações concretas de

produção e o Estado, ao qual nenhum país de “quaisquer dos mundos” parece escapar.

De fato, vivemos em todo o mundo um processo global de ajustamento e modernização que tem agravado as desigualdades e os níveis de exclusão, à medida que, de um lado, promove a concentração do progresso técnico e restringe a apropriação dos frutos em termos de países, empresas e pessoas; enquanto, por outro, distribui os custos dos ajustes aos Estados nacionais, aos trabalhadores e aos países da periferia.

A crise no mercado de trabalho derivada das políticas internas de ajuste foi agravada pela “flexibilização” imposta pelos requisitos tecnológicos, dando contorno estrutural ao problemas de emprego dos mais jovens, dos mais velhos e das mulheres. (Tavares e Fiori, 1993)

Ao contrário do desenvolvimento ocorrido nos anos 50 e mesmo na década de 60, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho, a partir dos anos 70, encontra-se *acima* da taxa de crescimento da produção e, conseqüentemente, a força de trabalho, tornada abundante devido às novas tecnologias, não é mais absorvida quando ocorre uma expansão da produção. (Offe, 1994:82)

Deste quadro, emerge um profundo e complexo problema estrutural que é a crise dos sistemas de previdência social. Diretamente dependentes da estrutura demográfica, do emprego regular, e da base de contribuintes, com o crescimento do “setor” de empregos informais, passam conseqüentemente a apresentar insuficiência de arrecadação para sustentar os seguros sociais e as pensões da população inativa.

De outro modo, os sistemas de seguros sociais baseados, por definição, em fundamentos de identidades coletivas e de solidariedade, tendem hoje a sofrer diretamente com o que se poderia chamar de crise “ideológica” que perpassa a idéia de *welfare state*.

Rosanvallon (1981), ao mesmo tempo que reconhece a natureza financeira (desequilíbrio crescente entre receitas e despesas) do chamado Estado-Providência, chama atenção para o fato de que existe solução para

este problema, ou seja, alterações na relação salários diretos/indiretos e diminuição da elevação das cotizações sociais compensadas por crescimento da carga fiscal.

Para o autor, o problema é que soluções financeiras desta natureza implicam modificações do equilíbrio social existente entre indivíduos, categorias sociais e agentes econômicos. Portanto, o que se designa como impasse financeiro é, antes de tudo, o grau de socialização tolerável de um certo número de bens e serviços.

Esta é a premissa, segundo Rosanvallon para se pensar a crise. Ou seja, o Estado-Providência simultaneamente gera e funda-se no indivíduo, como categoria social e política. Ao mesmo tempo, como Estado fiscal que é, não pode existir sem o desenvolvimento da economia e sociedade de mercado, sem, portanto, afirmar o indivíduo como categoria central. Estabelece-se então, uma contradição de base entre igualdade política, civil e igualdade econômica.

Enquanto no plano político a demanda por igualdade pode traduzir-se em uma *norma* idêntica para todos, no plano econômico ela apresenta-se apenas como vontade de *redução das desigualdades*.

Assim, o Estado-Providência, incapaz de fundar-se sobre um compromisso social de conjunto, propicia a multiplicação de arranjos sociais de interesses restritos, diminuindo sua legitimidade e permitindo a conformação de um Estado de clientelas em seu interior. (Rosanvallon, 1981:39)

Para o autor, o debate contemporâneo sobre o Estado-Providência caiu no impasse da alternativa estatização/privatização. Os argumentos econômicos e os ideológicos conjugam-se para caminhar neste sentido: aumentar a socialização ou encontrar um novo equilíbrio baseado na extensão da privatização. E tudo se passa como se o futuro só pudesse ser encarado sob estas duas formas. Por um lado o cenário “social-estatista”, por outro, o cenário “liberal”.

Pensando como cenário social-estatista o *welfare state* dos países escandinavos, argumenta o autor: o cenário social-estatista enfrentaria graves dificuldades financeiras na situação atual e, sobretudo, confrontar-se-ia com uma resistência sociológica (aos aumentos das taxas de descontos obrigatórios e diminuição de cobertura), dificilmente superável.

O cenário liberal, por outro lado, produz efeitos mais imediatamente visíveis à medida que sinaliza para uma redução automática da redistribuição. Sendo, no entanto, sinônimo de regressão social, exige um Estado forte, pronto para fazer frente ao déficit de legitimidade.

Assinala então uma saída: “...é urgente sair desta alternativa estatização/privatização. Como? Essencialmente *pela redefinição das fronteiras e das relações entre o Estado e a sociedade.*” (Idem, Pg.89) Segundo Rosanvallon, é necessário reconhecer que a crise do Estado-Providência é de ordem sociológica e política. Raciocinar unicamente em termos de estatização/privatização equivale a ocultá-la, reduzindo-a definitivamente apenas à dimensão financeira.

E então a pergunta, “**Quem deve pagar os serviços coletivos?**” não pode nos levar a esquecer uma outra: “**O que é um serviço coletivo?**”

Conclui enfaticamente: “*É preciso tirar das nossas cabeças a idéia de que serviço coletivo = Estado = não mercantil = igualdade e de que serviço privado = mercado = lucro = desigualdade. O futuro do Estado-Providência passa pela definição de uma combinação destes diferentes elementos. Trata-se de substituir a lógica unívoca da estatização por uma tripla dinâmica articulada da socialização, da descentralização e da autonomia.*” (Idem Pg. 89)

Também trabalhando nesta linha de fronteira, Offe (1994) sugere a possibilidade de raízes ideológicas mais fundas para a crise atual do *welfare state*. Para ele, a experiência de perdas salariais reais em fins dos anos 70 e início dos 80, somada à previsão de taxas de crescimento moderadas e persistência de altos níveis de desemprego, é vista muitas vezes como

resultado da estrutura de extração de recursos fiscais da previdência social, via tributação sobre a folha de pagamentos.

Neste sentido, a crise econômica do Estado de bem-estar gera um processo de *desintegração estrutural*, implicando perda de confiança nas políticas sociais como “bens públicos”, estimulando atitudes e orientações políticas individualistas.

Para Offe: “*Quanto maiores a renda e os privilégios, maior se torna a inclinação para procurar alternativas privadas aos serviços do Estado de bem-estar, dentre as quais as mais importantes são a pensão na idade avançada e os serviços de saúde*”.

Passa a existir uma espécie de assimetria entre os processos sócio-políticos responsáveis pela expansão dos Estados de bem-estar e os que conduzem aos cortes e declínio. Para sobreviver é necessário tão-somente a ausência de forças políticas questionadoras da institucionalização daquelas disposições coletivas. Porém, sua expansão encontra barreiras em imperativos econômicos anônimos, como pressões fiscais e orçamentárias, bem como de desequilíbrios no mercado de trabalho que impõem cortes nos gastos sociais.

Offe conclui: “*Em termos um tanto simplistas, é preciso política para erigir um Estado do Bem-estar, mas meras mudanças econômicas podem destruir seus componentes fundamentais e as fontes potenciais de resistência a tal desestruturação.*” (Offe, 1994:312-13)

De fato, a polêmica sobre o *welfare state* no mundo desenvolvido adentra a década de 1990, distanciando-se, cada vez mais, da idéia do “círculo virtuoso” do pós-guerra que, automaticamente, associava políticas econômicas de feitio *keynesiano* ao bem-estar social, e passa a navegar na incerteza de outro círculo.

Ou seja, de um círculo vicioso que, na rasteira da internacionalização dos agentes econômicos privados e da privatização dos serviços públicos de infra-estrutura, tem gerado de forma simultânea

aumento do desemprego formal e crescente flexibilização da mão-de-obra.

A contraface deste cenário para as economias periféricas, em geral, para o caso brasileiro em particular, acrescenta, no entanto, outros ingredientes: distantes da idéia européia de uma *welfare society*, corremos hoje o risco de vermos as possibilidades de políticas de bem-estar básicas transformarem-se em meros *wishful thinking* (Vianna, 1990).

Com efeito, o discurso liberal após varrer as economias mundiais, parece ainda ganhar alento no cenário nacional, onde a redução das dimensões do Estado tem sido apresentada como capaz de solucionar os problemas de um setor público estrangulado em dívidas, enquanto a chamada flexibilização do trabalho - a eliminação de certas garantias sociais dos trabalhadores - é colocada como condição decisiva para o enfrentamento do desemprego.

E aqui, ao repaginarmos a história da previdência social brasileira, o que faremos a seguir, podemos concluir que a síntese formulada por Offe, em 1994, reveste-se de tons proféticos.

3. A Previdência Brasileira: uma experiência singular de *Welfare State*

A par da diversidade ideológica, naturalmente imanente à avaliação do papel do Estado e das políticas sociais, uma questão preliminar no caso da Previdência Social Brasileira é sua interdependência e histórica conexão com a constituição do próprio Estado.

De fato, se concordamos com a maioria dos estudiosos da previdência, segundo os quais sua origem remonta a 1923 com a constituição das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) dos empregados das empresas privadas de estradas de ferro e sua institucionalização através da Lei Elói Chaves, inevitável se torna também assumir que, como afirmam Oliveira e Teixeira (1986), esta primeira legislação previdenciária modifica a postura estatal, até então marcadamente liberal, inaugurando e praticamente fundando a intervenção do Estado no campo trabalhista e social.

Segundo Cohn (1981), é esse duplo caráter da previdência social – elemento de resposta a reivindicações pré-existentes e ao mesmo tempo mecanismo de controle – que permite entender a natureza diferenciada do processo de criação e, sobretudo, de atuação das diferentes entidades de previdência durante todo o decorrer de sua história. (Cohn, 1981:21)

Diferentemente, portanto, de uma abordagem histórica (Malloy, 1976), que realça o surgimento da previdência social enquanto “doação” frente às mobilizações trabalhistas do período, dentro da noção “paternalista” que caracterizaria as articulações em torno da “Revolução de 1930”, propõe-se neste trabalho resgatar a conjunção entre Estado e Previdência, como marcador das especificidades que envolvem a constituição do Estado Brasileiro, dentro de uma nova divisão internacional do trabalho que emerge das duas grandes guerras.

Com efeito, ao final da II Guerra, e de uma maneira semelhante ao que ocorrera no desdobramento da I Guerra Mundial, com o Tratado de

Versalhes, observa-se um esforço dos países centrais, contingente é claro, porém mais articulado e operacionalizado, no sentido de repensar a questão da “Política Social” e as atribuições do Estado nesta área.

A inclusão de temas sociais na “Carta do Atlântico” assinada pelos aliados após a guerra, o papel atribuído ao Bureau Internacional do Trabalho e o Plano Beveridge (1942) passam a constituir-se em marcos de um grande projeto de hegemonia e enfrentamento, no plano ideológico, à bipolaridade dos projetos fascistas e socialistas de sociedade (Oliveira e Teixeira, 1986:172-179)

Contra-pondo-se à ortodoxia liberal no âmbito político (o arsenal keynesiano já predominava anos antes na economia), passa-se então à defesa do crescimento da intervenção do Estado nas chamadas políticas sociais. Aspirava-se, deste modo, atingir níveis de bem-estar social, o *welfare state*, através de uma expansão dos gastos públicos e de uma mudança na forma de encarar estes problemas.

No Brasil, a influência desta concepção se faz perceber, sobretudo, pelas transformações que se imporão sobre o conjunto das instituições previdenciárias entre 1930 e 1960 que, sinteticamente, podemos caracterizar como *a primeira fase de constituição de um sistema nos moldes da seguridade social no país*.

Ao longo destes trinta anos, é possível identificar processos fundamentais na montagem do sistema previdenciário que, de uma forma ou de outra, além de assemelhar-se a muitas das questões postas hoje ao debate da reforma, podem de certo ser vistos como determinantes históricos da complexa situação atual.

3.1 O período 1920-30: ruptura do modelo liberal

A intervenção do Estado sobre as instituições previdenciárias a partir da década de 30 é incisiva, no sentido de redirecionar a natureza de seus objetivos, gestão e organização e padrão de financiamento. A evolução de um incipiente sistema previdenciário entre 1923 e 1930 (através das CAP's), já se delineava como extremamente flexível no seu plano de atribuições e

dispêndios: ampla cobertura e grande liberalidade na concessão de benefícios, os quais abrangiam os de natureza pecuniária (aposentadoria e pensões), bem como a prestação de serviços médicos e farmacêuticos, sendo seus valores médios proporcionais à quantidade de dependentes.

Livre de qualquer intervenção estatal, neste período, o financiamento originava-se de três fontes: a contribuição dos empregados (3% dos ganhos brutos), das empresas (1% da receita bruta, passando a 1,5% a partir de 1926) e dos consumidores dos produtos destas empresas, a chamada “*quota da previdência*” (acréscimo de 1,5% a 2% nas tarifas). A arrecadação era feita pelas empresas e repassadas diretamente para as CAP’s, que assim detinham autonomia sobre a execução de seus planos.

Ao final dos anos 20, com as despesas correspondendo a 65% das receitas arrecadadas, contra um nível de 12,5% em 1923 (ver Tabela 1), o sistema das CAP’s torna-se vulnerável à intervenção do Estado. A ação estatal, neste cenário, tomará forma na criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP’s), entidades que começam por coexistir com as CAP’s para em seguida absorvê-las, na definição da cobertura e abrangência de seus planos de benefícios e atribuições e, sobretudo, no reposicionamento do Estado para uma posição privilegiada na administração do conjunto do sistema.

Tabela 1
Evolução das proporções de Despesa/Receita e do Saldo Anual
da Previdência Social Brasileira
1923-1945

| Ano | Despesa/Receita (%) | Saldo/Receita (%) | Ano | Despesa/Receita (%) | Saldo/Receita (%) |
|------------|----------------------------|--------------------------|------------|----------------------------|--------------------------|
| 1923 | 12,5 | 87,5 | 1934 | 51,9 | 48,1 |
| 1924 | 28,8 | 71,2 | 1935 | 35,2 | 64,8 |
| 1925 | 41,2 | 58,8 | 1936 | 34,7 | 65,3 |
| 1926 | 48,5 | 51,5 | 1937 | 34,6 | 65,4 |
| 1927 | 50,8 | 49,2 | 1938 | 28,9 | 71,1 |
| 1928 | 40,1 | 59,9 | 1939 | 29,3 | 70,7 |
| 1929 | 49,3 | 50,7 | 1940 | 33,5 | 66,5 |
| 1930 | 64,7 | 35,3 | 1941 | 36,5 | 63,5 |
| 1931 | 65,7 | 34,3 | 1942 | 39,5 | 60,5 |
| 1932 | 54,5 | 45,5 | 1943 | 40,9 | 59,1 |
| 1933 | 55,4 | 44,6 | 1944 | 40,6 | 59,4 |
| | | | 1945 | 42,1 | 57,9 |

Fonte: Oliveira in Oliveira e Teixeira (1986: 339-340)

3.2 O período 1930-45: capitalização do sistema previdenciário

Ao longo da década de 30 assiste-se à emergência de um novo padrão econômico-financeiro e institucional para a Previdência. A evolução do sistema previdenciário, neste período, pode ser considerada como marco para se compreender os estrangulamentos estruturais da previdência social no Brasil.

Em primeiro lugar, desde o início da década, observa-se uma inflexão no comportamento das despesas do sistema das CAP's, passando de 65% das receitas ao final do período anterior, para menos de 30% em 1938-39 e atingindo, em 1945, níveis equivalentes a 42%, ainda inferiores ao padrão do final da década de 1920. (ver Tabela 1)

De outro modo, do ponto de vista atuarial, o sistema passa também por uma inflexão (só que no sentido contrário ao das despesas), com substanciais incrementos na massa de segurados ativos: de 22.991 segurados em 1923, para 142.464 em 1930, totalizando 2.762.822 associados em 1945. (Oliveira e Teixeira, 1986:58; IBGE, 1974)

Neste quadro, onde se combinam a manifesta tendência contencionista das entidades previdenciárias e emergentes transformações na economia brasileira, cabe analisar o papel desempenhado pelo Estado.

De fato, a partir do Decreto de n.º 20.465 de 01/10/1931, modifica-se radicalmente a natureza da participação do Estado no sistema previdenciário. Neste decreto é introduzido o conceito de “*contribuição tripartite*” pelo qual passam a ser equiparados os valores das contribuições das três fontes principais de receita (empregados, empresas, governo). A arrecadação é, então, centralizada pelo Governo.

Nesta primeira formulação, o fator de equiparação da contribuição tripartite era definido pelo *produto da contribuição dos associados ativos*, ou seja, a contribuição das empresas bem como a do Estado não poderiam ser inferiores àquela.

Por outro lado, a “contribuição do Estado” era composta, na verdade, pelas alíquotas que gravavam os consumidores das empresas diretamente envolvidas - as chamadas “quotas da previdência”.

Conforma-se assim um paradoxo: uma vez que a *contribuição dos segurados* tende a elevar-se no período, tanto pelo aumento da massa segurada, como pela elevação do percentual de desconto sobre os salários, o resultado inevitável do modelo seria a elevação progressiva no valor das “quotas de previdência” de modo a nivelar a “contribuição do Estado”. A consequência final seria, em última análise, aumento progressivo dos preços para o consumidor, dos bens e serviços oferecidos pelas empresas abrangidas na legislação previdenciária.

Note-se que tratava-se aqui, justamente, de empresas de setores estratégicos para a economia (ferrovias, portos e marinha mercante), hegemônicos no interior do padrão agrário-exportador que ainda caracteriza o início da década de 30 no Brasil.

Diante disso, a intervenção do Estado apresentar-se-á sob dupla feição: em 1933 é criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), o primeiro dos Institutos, cujo decreto já previa a isenção das “quotas” em sua área de abrangência, devendo o Governo Federal utilizar recursos do orçamento para complementar sua parcela paritária no sistema tripartite.

A decisão de “socializar” o pagamento da “quota da União”, neste primeiro momento, para o IAPM, logo se estenderia para todas as entidades previdenciárias (Lei n.º 159, de 30/12/1935), assim como também ficava inovada sua operacionalização, passando a ser financiada adicionalmente pela cobrança de 2% sobre todos os artigos importados do exterior, as chamadas “taxas” da previdência. (Oliveira e Teixeira, 1986:94-103)

As consequências desta maior socialização do tributo previdenciário conformam um fato histórico de especial significado para o futuro do sistema no Brasil: com a instituição das quotas e taxas, passou a ser necessária e

legitimada a intervenção do Estado diretamente sobre os mecanismos de arrecadação.

Em 09/06/1936 era promulgado o Decreto n.º 890 que “*Aprova o regulamento pelo qual ter-se-á de reger a execução da Lei n.º 159, de 30 de dezembro de 1935*”, definindo os seguintes mecanismos de arrecadação e gestão previdenciária:

- todas as “quotas” e “taxas” de Previdência seriam recolhidas pelas respectivas empresas a *uma mesma conta especial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), no Banco do Brasil*;
- constituir-se-ia, com isso, um “polo” financeiro por meio do qual o MTIC pagaria a cada IAP ou Caixa a respectiva “contribuição da União”; o saldo restante (quando ocorresse), juntamente com outros recursos (provenientes de multas por infrações à legislação previdenciária ou de outras “subvenções dos poderes públicos”), passaria a constituir um “**Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões**” (art. 24), com a finalidade de cobrir eventuais déficits de qualquer Instituto ou Caixa. No intervalo, os recursos do “Fundo” seriam aplicados em investimentos rentáveis, pelo Conselho Nacional do Trabalho (CNT).⁷

Ficava portanto instituída, de um lado, uma nova definição de base financeira para o sistema previdenciário, resultante da combinação de um **regime de repartição** (onde o custeio estaria centrado nas receitas correntes de contribuições dos empregados, empregadores e da União) - com um **regime de capitalização** das reservas - do qual adviriam receitas de capital e patrimônio.

⁷ O Conselho Nacional do Trabalho (CNT), foi instituído pelo Decreto n.5.109, 20/12/1926, que regulamentava a gestão das CAP's criadas pela Lei Elói Chaves de 1923. (Oliveira e Teixeira, 1986:105)

De outro lado, porém, criavam-se os mecanismos pelos quais o Estado passaria a controlar diretamente os elevados saldos do sistema.

Assim, apesar de contar com um cenário no qual condições econômico-financeiras e atuariais favoráveis combinavam-se a condições institucionais inéditas para a constituição de uma sólida previdência pública, vimos desenhar-se destino bem diverso para o emergente “sistema” previdenciário e os volumosos superávits que era capaz de acumular.⁸

De fato, dentro do conjunto de reformas e alterações no aparelho de Estado iniciadas nos anos 30 e reforçadas no Estado Novo, a montagem de um sistema de serviços centralmente controlado - passível de extensão ao conjunto dos assalariados urbanos - faz do sistema previdenciário nascente, a principal força auxiliar na consolidação do “novo” perfil do Estado.

Pelo lado político-institucional, ao contrário das CAP's que juridicamente eram sociedades civis, a expansão dos IAP's, constituídos como autarquias, possibilita maior controle do Estado sobre o sistema, além de fornecer os requisitos fundamentais para as manobras sindicais populistas das décadas posteriores. Pelo lado econômico-financeiro, o controle sobre as reservas previdenciárias, a partir de meados de 30, transformam a previdência no principal “sócio” do Estado no financiamento ao processo de industrialização do país.

Os mecanismos pelos quais viabilizou-se a apropriação de reservas históricas do sistema previdenciário estavam paradoxalmente engendrados no aparente “progressismo” da fórmula tripartite instituída em 1931.

A partir deste período, há uma tendência à elevação das contribuições sobre todas as fontes de receitas (segurados, empresas, União), numa tentativa de vinculação das receitas às despesas, a fim de se evitar que essas ultrapassassem as receitas, mantendo-se os superávits.

⁸ A partir de 1930, a política contencionista levada no interior das CAP's e posteriormente no IAP's chega a contabilizar superávits equivalentes a mais de 70% das receitas arrecadadas. (Oliveira e Teixeira, 1986:335)

No entanto, tal movimento acabou tornando-se assimétrico, com o peso recaindo, preferencialmente, sobre os associados, uma vez que tanto as empresas quanto a União passavam a descumprir sistematicamente as determinações legais (Oliveira e Teixeira, 1986:58-148)

Além de simplesmente burlar a lei, deixando de repassar a arrecadação das quotas e taxas, nos montantes e prazos definidos, o Governo passa a intervir sobre a aplicação das reservas destinadas à capitalização, dos seguintes modos:

1. estabelecendo obrigatoriedade de aplicações em “papéis” do Governo, tais como títulos da dívida pública ou ações das empresas estatais e semi-estatais que começavam a ser criadas;
2. transferência unilateral de bens imóveis ou títulos da dívida pública para saldar partes da enorme dívida da União;
3. os juros pagos pelo Estado aos recursos aplicados pela Previdência em títulos públicos foram, não raramente, negativos a partir de 1934;
4. concessão de anistias fiscais a empresas estatais em débito com a Previdência;
5. por último, e talvez o mais importante dos mecanismos, foi a criação de dispositivos legais que permitiam que o Estado orientasse a natureza dos investimentos das instituições previdenciárias (Oliveira e Teixeira, 1986:143-144)

Através dos decretos-lei (n.º 574 de 28/07/1938 e n.º 3.077 de 26/02/1941) a principal agência de financiamento ao setor privado, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), passou a dispor de recursos compulsórios provenientes das instituições de Previdência Social. Pelo Decreto Lei 1.834 de 14/12/1939, autorizavam-se os fundos previdenciários a efetuar empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas em projetos de reflorestamento, papel e celulose e material bélico.

Vários decretos trataram de impor a subscrição de ações preferenciais de empresas de interesse estratégico, tais como Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Cias Hidroelétricas do São Francisco (CHESF), Companhia Nacional de Álcalis (CNA), Fábrica Nacional de Motores (FNM). O Decreto Lei n.º 1.628 de 20/06/1952 que criava o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituía em seu artigo 7º, a exigência de empréstimos compulsórios das instituições de previdência em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda.

Apesar dos dispositivos legais condicionarem que as reservas não aplicadas pela Previdência deveriam ser necessariamente depositadas no Banco do Brasil, exceções foram abertas, também através de decretos-lei, beneficiando, principalmente, bancos privados. (Oliveira e Teixeira, 1986:142-148)

3.3 O período 1945-66: a estatização da Previdência Social

A partir de meados dos anos 40, uma exigência se impõe ao novo padrão de relacionamento entre o Estado e as instituições previdenciárias: além da íntima parceria no financiamento ao processo de acumulação industrial, a previdência passa também a acumular uma outra função de estado, qual seja, a de *funcionar como estrutura básica de montagem e sustentação de um estado de bem-estar na sociedade brasileira*.

Na avaliação de Cohn (1981), a criação dos IAP's representou, não só uma resposta a demandas políticas das classes assalariadas - e nesse sentido foi um instrumento de incorporação política dessas classes – mas respondeu a interesses econômicos bastante claros: a previdência social como instrumento de captação de poupança forçada.

A partir de 1945, com a instauração do regime “liberal-democrático”, o sistema previdenciário sofre paulatinamente uma reformulação nos pesos diferenciais de seus vínculos econômicos e políticos: continuando como instrumento de captação de poupança forçada, tem também que responder mais de perto à presença de uma força social já existente, mas que agora encontra canais de pressão, que são as forças assalariadas.

É a partir de então que a oscilação entre o maior peso econômico ou político imediato das diferentes medidas no setor da previdência social começa a se fazer sentir. Até 1950 as medidas políticas relativas à previdência eram absorvidas e trabalhadas pelos técnicos que as justificavam publicamente, através da “busca da racionalidade interna” das instituições previdenciárias.

A partir de 1950, os técnicos são chamados para assessorar decisões políticas do próprio Estado. E é portanto, nesta via de mão dupla instalada entre o Governo e as burocracias dirigentes das entidades previdenciárias, que vai se gestar a unificação do sistema (o futuro Instituto Nacional da Previdência Social – INPS/1966).

A copiosa legislação elaborada desde o início do ano de 1945, apesar do seu aparente gradualismo e do caráter pontual e casuístico com que se apresenta, pode ser vista, efetivamente, como o principal sinalizador destas profundas transformações.

Essencialmente, a legislação previdenciária, a partir de 1945, foi sendo marcada por uma progressiva desmontagem das medidas de cunho contencionista do período anterior, de modo que: ora eram ampliados os planos de benefícios ou de serviços (permitindo-se a elevação de gastos para o financiamento destes), ora se ampliavam os critérios de acesso dos segurados e seus dependentes, facilitando a concessão ou majoração dos valores dos benefícios pecuniários pagos.

Por outro lado, não se observa o mesmo empenho na correção simultânea do perfil das receitas. Pelo contrário, por todo o período multiplicam-se os atrasos nos repasses da arrecadação, assim como eleva-se a dívida dos empregadores e do Governo.

Ao final de 1945, a dívida da União com as instituições da previdência era, segundo o Presidente Eurico Gaspar Dutra, de Cr\$839.541.052,10 correspondente a aproximadamente 85% das despesas do conjunto das instituições no mesmo ano. Em 1948, a dívida da União atinge valor igual à despesa total da Previdência correspondendo, praticamente, à metade da

receita arrecadada no mesmo período.(Oliveira e Teixeira, 1986:187).

Desenha-se, deste modo, um processo que se prolongará até o início da década de 60 e cujos resultados passarão a ser chamados de “**crise financeira**” da Previdência Social.

Alguns componentes político-institucionais, neste período, serão decisivos na demarcação da natureza desta primeira manifestação da crise previdenciária. Em primeiro lugar, a partir de 1950, o sistema começa a viver problemas típicos de sua maturidade, ou seja, as contribuições e benefícios tendem a crescer desproporcionalmente.

Entre 1950 e 1960, enquanto os contribuintes crescem na proporção de 100 para 142, os aposentados crescem de 100 para 289 e os pensionistas de 100 para 223, aí residindo uma das possíveis explicações para a redução dos saldos financeiros. (Braga e Paula, 1986:80)

Para compensar a redução dos saldos financeiros seriam necessárias *rendas de patrimônio e de capital*, resultantes da acumulação de capitais e seus investimentos em valores mobiliários e imobiliários, o que não seria problema para um sistema que vinha de uma trajetória folgadoamente superavitária desde sua criação.

Ocorre, todavia que, como vimos demonstrando, os saldos financeiros das instituições previdenciárias já de há muito mereciam outra destinação, qual seja, a de funcionar como fundo excedente complementar, apropriado pelo Estado, no financiamento da acumulação de capital no Brasil.

Diante deste quadro, no entanto, a direção que será imposta ao sistema previdenciário no enfrentamento de sua “primeira crise econômico-financeira” será definidora para sua perpetuação.

De fato, para fazer frente à diminuição das receitas correntes decorrentes da mudança no padrão da relação contribuições/benefícios, foram sendo gradualmente impostas majorações nas alíquotas de contribuição, de tal forma que estas se elevam dos 3% prevalentes por longo período, para sucessivos 5%, 6%, mais adiante 7%, até alcançar a marca

dos 8%, quando da promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Quando, em 1960, é finalmente promulgada a LOPS - que uniformizou os direitos dos segurados pelo teto dos padrões dos melhores institutos - o sistema previdenciário já dava sinais de esgotamento de sua capacidade de acumulação de reservas.⁹

O outro golpe definitivo também estava na LOPS: a alínea IV do Artigo n.º 69, passava simplesmente a definir a contribuição da União “*em quantia destinada a custear o pagamento de pessoal e as despesas de administração geral da previdência social, bem como a cobrir as insuficiências financeiras verificadas.*” (Oliveira e Teixeira, 1986:171)

Decretava-se, assim, o fim da estruturação tripartite paritária no financiamento da previdência, que vinha sendo mantida, ainda que como mera ilusão formal, desde 1931. Com efeito, a quebra do sistema tripartite, à medida que acontece simultaneamente ao esgotamento do fundo de reservas previdenciárias voltadas para a capitalização, passa a ceder lugar a uma nova configuração dos pilares de sustentação financeira do sistema.

O pilar fundamental seguirá sendo a contribuição dos segurados em um contexto de imposição de maiores sacrifícios aos trabalhadores em geral, além da contribuição das empresas e empregadores, somadas às virtuais transferências da União em montante correspondente aos gastos de pessoal e administração.

Gradativamente, a partir dessa definição institucional, inicia-se, na previdência brasileira a construção de um “peculiar sistema de repartição”, submetido a níveis crescentes de controle do Estado.¹⁰

⁹ A evolução das taxas de crescimento anual da receita do sistema previdenciário, entre 1945 e 1960 é prova mais que contundente, da rápida erosão dos fundos previdenciários: para um crescimento real de 17.4% em apenas um quinquênio (1945-1950), a taxa cai para 11.5% entre 1945-1960.

¹⁰ Em 1967 são criados o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), mecanismos de poupança compulsória, que ajudam a superar a contradição jurídica entre abrangência na concessão de benefícios e o regime de capitalização, como também criam “dinheiro novo” dado o debilitamento das reservas do fundo previdenciário. (Oliveira e Teixeira, 1986:204)

À uniformização das contribuições e benefícios instituídos pela LOPS (1960), segue-se a centralização de todos os órgãos da previdência em apenas um Instituto - o INPS - em 1966, esvaziando-se, desde então, a participação dos trabalhadores na sua gestão, até seu completo desaparecimento em 1970.

A partir daí o Estado passa a ter pleno controle institucional sobre o sistema previdenciário, passando agora a utilizar sua capacidade de arrecadação como mecanismo complementar no financiamento ao Tesouro.

A destinação e a utilização prática e institucional da arrecadação do sistema previdenciário torna-se desde então indissociável da ação do Estado, assim como imprescindível se torna sua avaliação para se compreender os contornos e a natureza de sua crise.

Pelo menos dois cortes seriam necessários para uma reconstituição histórica da crise previdenciária a partir dos anos 60 até 1988, quando o sistema previdenciário ganha, finalmente, formato constitucional nos moldes de um sistema de seguridade social.

3.4 O período 1966-88: a universalização é imposta e a crise é conjuntural

Após a criação do INPS em 1966 e sua implantação em 1967¹¹ até o final da década de 70, a previdência social funcionará, de um lado, como política inclusiva capaz de aliviar tensões sociais inerentes aos padrões de crescimento econômico altamente excludentes postos em marcha sob o regime militar. Sucessivas ações são desenvolvidas no sentido da extensão de cobertura e benefícios previdenciários, tais como:

- integração dos segurados contra acidentes de trabalho ao INPS, em 1967;
- criação, em 1971, do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), para destinação de fundos para a

¹⁰ Não foram poucos os casos de resistências dos setores dirigentes dos Institutos frente à unificação, sobretudo no nível regional. O caráter da unificação, várias das vezes, foi de uma quase intervenção. Daí, a expressão implantação.

manutenção do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), estendendo-se então a Previdência Social aos trabalhadores rurais;

- extensão dos benefícios da previdência às empregadas domésticas em 1972;
- idem para os autônomos em 1973.¹²

De outro lado, quanto à expansão dos serviços de natureza assistencial, coube ao sistema previdenciário, a partir de meados dos anos 60, um papel duplamente fundamental: o sistema passa a responsabilizar-se não só pela prestação de assistência médica, como também pela expansão da cobertura dessa assistência, colocando-se na condição de “sócio provedor” do chamado “complexo médico-industrial-previdenciário”. Este, constituindo-se enquanto uma articulação específica entre o Estado e o setor privado de prestação de serviços de saúde, foi responsável pela expansão da assistência médica - individual no Brasil.

O ano de 1967 marca a hegemonia da medicina previdenciária, cuja expansão faz-se, justamente, através do apoio à rede privada de prestação de serviços, conforme Braga e Paula (1986),

“Quando se verificou o primeiro “boom” da assistência médica previdenciária, em meio à crise do início da década de 60, já se evidenciava a incapacidade da rede oficial de serviços de atender à crescente demanda por atenção à saúde.

Após a unificação dos institutos tampouco se consolidou uma política de expansão da rede oficial previdenciária, mantendo-se aberto o espaço para o desenvolvimento do capital privado no setor.” (Braga e Paula, 1986:110)

Muito antes Donnangelo (1975), já explicava que: *“A rede de serviços provenientes das antigas instituições era bastante modesta: vinte e dois*

¹¹ Desta forma, fica coberto o conjunto dos trabalhadores urbanos, apenas excetuando-se os trabalhadores do setor informal que, no entanto, ganham o direito à assistência médica previdenciária em 1974.

hospitais, cinco em construção, quinhentos e cinco ambulatórios e vinte e oito consultórios médicos, para o atendimento de um total de beneficiários que correspondia, já em 1964, a 22% da população total brasileira e ascendia, em 1969, a 39% dessa população. As consequências mais imediatas dessa situação estão expressas no fato de que, em 1967, dos 2.800 hospitais existentes no país, 2.300 estavam contratados pelo INPS.” (Donnangelo, 1975:37)

Em 1964, 33,1% dos hospitais existentes no país correspondiam a unidades privadas lucrativas; em 1967 esse percentual havia se elevado para 44%.

Conforme Braga e Paula (1986), o que se assistiu, então, foi a consolidação da ocupação capitalista da prestação de assistência médica, onde Estado e setor privado integram-se de maneira favorável a este, não só ao nível do financiamento, como também da própria produção dos serviços.

A centralização significou uma expansão inédita do gasto em medicina previdenciária, criando condições de escala para a expansão capitalista da rede de serviços; o conjunto das empresas médicas expandiu sua capacidade hospitalar e ambulatorial, voltada basicamente para o mercado financiado pelo INPS.

De 1967 a 1970, as taxas anuais de expansão do programa saúde do INPS são de 8,3% (1968), 45,7% (1969) e 23,6% (1970), respectivamente. Nos anos 70, os dispêndios com assistência médica seguem expandindo-se a taxas elevadas, principalmente a partir de 1974 com o Plano de Pronta Ação - PPA: 10,3% em 1972, 25,3% em 73, 9,8% em 74, 32,1% em 75 e 36,2% em 76 (Braga e Paula, 1986:94 -111)

Nesta década, portanto, as empresas médicas já constituíam uma área de acumulação de capital plenamente instaurada, com seus interesses reconhecidos pelo Estado. Inicialmente caracterizado pela expansão de empresas médicas no setor de prestação hospitalar, entre 1969 e 1976, o capital privado também se expande para a assistência ambulatorial.

Entre 1969 e 1976, os gastos do INPS com assistência ambulatorial cresceram de 400%, enquanto na área hospitalar a expansão foi de 184,7%. O dispêndio ambulatorial em relação ao total do programa saúde do INPS passa de 25,7% em 1969 para 37,7% em 1976, enquanto a despesa hospitalar cai de 67,0% para 56,1%, no mesmo período.

No começo da década de 70, 83,4% das consultas ambulatoriais eram prestadas pelo próprio INPS e, em 1976, esse percentual cai para 48,5%. O crescimento do número de consultas, como um todo, se acelera, especialmente a partir de 1974, com o PPA¹³: 59,8% em 1975 e 28,9% em 1976. Este crescimento é feito basicamente através da rede ambulatorial não-própria, cujo número de consultas cresce 230,9% em 1975 e 59,6% em 1976. Nestes mesmos anos o crescimento de consultas pela rede própria é de 16,8% e 7,0%, respectivamente.

A quantidade total de serviços diversos nos ambulatórios (complementares, odontológicos, Raio X, laboratório) cresce ainda mais do que as consultas: 71,6% em 1975 e 37,0% em 1976. Este crescimento também comandado pelos serviços não-próprios, que sobem 129,5% e 55,3% naqueles anos; já os serviços próprios crescem 20,6% e 6,5%. (Braga e Paula, 1986:115-116)

A evolução dos agregados das receitas e despesas no período de 1967-1979 ilustra os efeitos do período áureo do complexo médico-industrial-previdenciário. Aproximadamente 93,3%, da arrecadação entre 1967-1979 foi utilizada para cobrir o crescimento das despesas previdenciárias.

A incorporação de políticas sociais na estratégia governamental-previdenciária, além de exigir intensificação da cobertura e ampliação dos benefícios, passa também a requisitar medidas legais e de caráter

¹³ O Plano de Pronta Ação (PPA), foi instituído pela Portaria MPAS-39, de 05/09/74, propiciando a contratação de serviços do setor privado, o estabelecimentos de convênios com hospitais e clínicas, bem como com empresas, para manutenção de serviços próprios ou contratados.

administrativo, que se concretizam em 1974, com a transformação da Previdência Social em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e finalmente, com a criação do Sistema Nacional de Saúde (SINPAS)¹⁴ em 1977, sinalizando, objetivamente, a tendência à adoção de um modelo institucional mais amplo de seguridade.

A criação do SINPAS - objetivando a reorganização e racionalização para enfrentar aspectos financeiros críticos originados pela expansão considerável dos gastos com assistência médica - configura-se como reconhecimento formal de que o “boom” do complexo médico-previdenciário começava a ameaçar o equilíbrio financeiro da Previdência Social, seu principal financiador.

Com o SINPAS, o Estado tentou solucionar uma contradição que ele mesmo tinha ajudado a gerar: de um lado, o gasto com a medicina previdenciária era impossível de ser contido diante de uma demanda ilimitada; de outro, a cristalização de mecanismos de pressão dos setores privados dentro do próprio sistema tornavam cada vez mais caras as ações de medicina previdenciária, ameaçando de estrangulamento o próprio INPS.

A esta altura, já tornava-se impossível manter a restrição de cobertura de atendimento do INAMPS apenas ao contingente de segurados, ou seja, trabalhadores com vínculos formais de trabalho

Ao final da década de 70, junto à desintegração do regime militar e o agravamento da crise econômica, movimentos políticos contestatórios passam a eclodir para além dos limites institucionais, técnicos e acadêmicos, dentre os quais, o de reivindicação da reversão do modelo de privilegiamento dos produtores privados de serviços de saúde.

¹⁴ O SINPAS estaria subordinado ao MPAS, tendo a finalidade de concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial, sendo composto pelos seguintes órgãos: IAPAS, INAMPS, LBA, FUNABEN, DATAPREV, CEME e o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS).

Nos primeiros anos da década de 80, já em pleno período recessivo, vem à tona “a crise da Previdência Social”, num alardeado reconhecimento oficial de que o sistema já se tornava incapaz de sustentar o padrão de gastos montado no período anterior.

Contando com o estímulo dos vários escalões do Governo, poucos assuntos nas políticas públicas foram tão despudoradamente devassados como a crise da previdência naquele momento, o que, como afirmam Oliveira e Teixeira (1986), se de um lado produzia o efeito desejado de gerar a necessária aceitação para medidas contencionistas na opinião pública; de outro, serviu também para disseminar a desconfiança sobre a administração ineficiente e irracional da Previdência, num verdadeiro efeito bumerangue.

No entanto, pela ótica propalado pelo Governo, a natureza dos determinantes da crise deveria permanecer estrategicamente delimitada aos parâmetros de uma crise financeira de natureza conjuntural.

Tratava-se, evidentemente, de barrar o reconhecimento de uma contradição estrutural engendrada pela própria direção imposta pelo Estado ao conjunto do sistema previdenciário: a crescente expansão da cobertura previdenciária (entre 1967-1979), sem assegurar-se alterações no mesmo sentido para a restrita base de sustentação financeira.

De fato, o principal suporte financeiro da expansão do complexo médico-previdenciário, ao longo daquele período, foi largamente sustentado pela receita tributária do então INPS, integrada formalmente pela contribuição de empregados e empregadores.

Como comentado por Braga e Paula: *“De fato, somente as contribuições dos empregados pode ser considerada um tributo direto. A parcela paga pelas empresas deve ser considerada como custos relativos a encargos sociais e como tal, transferidos aos consumidores sob a forma de aumento no preço dos produtos ou serviços. Esta transferência é possível na medida em que já está amplamente firmado na economia brasileira o controle oligopólico da produção e dos mercados.”* (Braga e Paula, 1986:107)

Some-se a isto o fato de, como afirmam Braga e Paula: *“Antes da reforma de 1966 as contribuições das empresas eram simplesmente, digamos assim, postergadas... A partir de então, a legislação é rigorosa, prevê correção monetária, sanções etc. e as empresas já não podem “adiar” seus compromissos com a previdência; mas podem fazer uso do poder oligopólico e repassá-los aos preços. Nem as empresas, nem a União, portanto, suportam financeiramente a Previdência Social.”* (Braga, 1986:107)

Numa conjuntura política, que à época ensaiava os primeiros passos rumo à democratização, o debate sobre a crise da previdência começa a desafiar os limites desejados pelo Governo, ensejando o aparecimento de uma profusão de ameaçadoras propostas de reformas no seu sistema de arrecadação e gestão. Estudos conjuntos, realizados entre o MPAS / IAPAS e a Secretaria de Planejamento do Estado do Paraná (SEPLAN / PR), entre junho e novembro de 1981, resultaram em um esboço de projeto de lei que, entre outras medidas emergenciais, estabelecia:

- I. reajustamento de benefícios pelo INPC;
- II. redução de 3% do valor, por ano ou fração de diferença entre a idade de 60 anos e a idade na data do requerimento da aposentadoria por tempo de serviço;
- III. redução adicional de 3% ao ano, por ano ou fração de diferença entre 35 anos de contribuição e o tempo em anos completos na data do requerimento da aposentadoria por tempo de serviço;
- IV. limite de idade de 55 anos para aposentadoria por tempo de serviço para aqueles que ingressarem no sistema após a vigência da lei;
- V. abono mensal de 20% do valor da aposentadoria para aqueles que continuassem em atividade após 30 anos de serviço, acrescido de 2% para cada ano em atividade até o limite de 40%;
- VI. suspensão da aposentadoria por tempo de serviço daqueles que voltassem a trabalhar, sendo esta substituída por um abono nos moldes do item V ;

- VII. adicional de 2% das alíquotas do empregado e do empregador, com majoração de $\frac{1}{4}$ de todas as demais;
- VIII. limitação do pagamento de auxílio funeral a segurados de remuneração mensal igual ou inferior a 5 vezes o salário-mínimo do local de trabalho;
- IX. custeios independentes para o seguro social, assistência médica e assistência social;
- X. aumento do limite do salário de contribuição para 20 vezes o salário-mínimo.

Deste elenco de medidas - que conforme Beltrão *et all* (1993:141) constituiu-se numa proposição de cunho técnico, com o objetivo de, não só elevar a receita mas também refrear o ritmo de expansão da despesa – o Governo apenas acolheu os itens I, IX e X.

Por outro lado, a abertura do debate na imprensa propiciou o surgimento de propostas as mais variadas, tais como:

- extinção do sistema de “Caixa Dupla” na rede bancária, unificando-se as contas da Previdência Social;
- mudança de critério de contribuição dos empresários, de uma porcentagem sobre a folha de salários para uma porcentagem sobre o faturamento das empresas.

Especificamente com relação à prestação da assistência médica, quatro propostas refletiam interesses bem distintos:

1. Incorporação do Ministério da Previdência e Assistência Social ao Ministério da Saúde, revertendo o modelo de prestação de assistência médica privatizante, vigente na Previdência Social, em direção a um modelo de extensão da cobertura com base na atenção primária, na integração de medidas preventivas e curativas e na descentralização e hierarquização dos serviços. Em

suma, a reedição ampliada do PREV-SAÚDE¹⁵, defendida pelos profissionais da área de saúde coletiva e pelo Ministério da Saúde.

2. Redefinição das prioridades do Complexo Médico Previdenciário. A Associação Brasileira de Medicina de Grupo, representante das empresas médicas conveniadas, assumiu a crítica ao setor contratado/credenciado, procurando apresentar-se como alternativa mais barata e racional. Propõe-se a assumir a extensão dos “convênios-empresa”, ampliando a sua parcela na distribuição dos recursos previdenciários, sob a alegação de que os convênios por pré-pagamento permitiriam maior previsão e racionalização no uso dos recursos destinados à assistência médica.
3. Uma terceira linha de proposições para a reorganização da assistência médica previdenciária vinculou-se claramente aos interesses das companhias seguradoras privadas. Esta proposta foi apresentada pelo Instituto de Resseguros do Brasil e correspondia, em síntese, à eliminação da assistência médica do plano de benefícios e serviços da Previdência, impondo-se em seu lugar o seguro-saúde privado, compulsório. Ou seja, uma privatização “à chilena”, o que acabaria implicando o aumento da contribuição dos beneficiários (uma para benefícios, outra para o seguro-saúde), além de possuir a mesma lógica contencionista dos atos médicos, necessária à lucratividade em sistemas de pré-pagamento.
4. Finalmente, foi também proposto o pagamento, pelo segurado, de parte do custo total do ato médico a que se submeter. Ou seja, o segurado pagaria duplamente pelo mesmo ato médico. (Oliveira e Teixeira, 1986:285-286)

¹⁵ PREV-SAÚDE – Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde – projeto elaborado por um grupo técnico composto por representantes do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistência Social, com vista à reestruturação e ampliação dos serviços de saúde, compreendendo também as áreas de saneamento e habitação.

Nenhuma destas medidas foi adotada. Pelo contrário, para escapar ao risco de publicização dos interesses antagônicos nelas embutido, o Governo, apressadamente, passa a responsabilizar os gastos em assistência médica como principal causa dos persistentes déficits.

Para “esfriar” a discussão no Congresso, o Governo baixa um “pacote previdenciário” através do Decreto Lei n.º 1.910 de 29 de dezembro de 1981, do então presidente General João Figueiredo.¹⁶

O pacote, na verdade, uma dupla face de um “choque de receitas” para o sistema e de um “choque de despesas” para os segurados e consumidores em geral, elevou as alíquotas de uns poucos produtos importados supérfluos.

O pacote também autorizou a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's)¹⁷ para cobrir o déficit de caixa e, claro, elevou as alíquotas de contribuições:

- os aposentados e pensionistas passaram a contribuir para a Previdência numa escala progressiva de 3 a 5% do valor do benefício;
- funcionários públicos estatutários tiveram sua contribuição elevada de 5 para 6% dos vencimentos;
- as empresas passaram a contribuir com 25% e não 8% sobre a folha de salários, refletindo a opção do Governo em descartar uma incidência sobre o faturamento em favor de um adicional sobre a folha de salários;

¹⁶ Naquele momento as propostas de reformulação da Previdência estavam tramitando no Congresso, juntamente com o projeto que estendia a sublegenda para as eleições de governadores. Ocorre então que a proposta de sublegenda apresentada pelo governo é derrotada, coincidindo inclusive com a presença temporária, mas pela primeira vez em muitos anos, de um civil na presidência. Aliás, o fato dos dois outros projetos serem submetidos, naquela época, à apreciação do Congresso, evidenciava sinais de resgate do esforço democrático na sociedade brasileira.

¹⁷ No mesmo dia 29 de dezembro de 1981 o Governo baixou o Decreto-lei n.º 1.911, autorizando a emissão de uma série especial de ORTN até o valor de Cr\$ 180 milhões, com juros de 5% ao ano e 60% de correção monetária destinada à cobertura do saldo devedor da Previdência junto a rede bancária.

- a contribuição dos empregados foi aumentada por uma tabela progressiva, variando de 8,5% a 10% sobre os salários;
- emissão de uma série especial de títulos (ORTN's) para cobrir o déficit previsto para 1982.

Ou seja, a política governamental, além de manter o mesmo esquema de financiamento¹⁸ baseado fundamentalmente na contribuição sobre a folha de salários, passava agora, a também atribuir o ônus da crise, a uma fração mais débil e até então desorganizada dos trabalhadores, os aposentados.

Pode-se observar que o efeito do “pacote previdenciário” nas finanças da Previdência se faz sentir primeiro na proporção das despesas que, entre 1981 e 1982, caem 4,0% em relação às receitas.

No entanto, no plano da evolução das receitas, foram pífios os resultados do “pacote Figueiredo”: a taxa de crescimento das receitas previdenciárias que entre 1980-1981 era negativa (-0,52%), passa a 16,45% positivos entre 1981-1982 (após a edição do “Pacote”), voltando, entretanto, a valores negativos (-15,40%) quando considerado o período 1982-1983.

Para compreender essa dança quase cabalística dos números, é preciso recorrer ao sombrio cenário que envolveu a economia brasileira a partir do início dos anos 80.

O fato é que, ao terminar o ano de 1980 - com um déficit em conta corrente de US\$ 12,8 bilhões e com as reservas em queda (US\$ 3 bilhões em 1980) –num quadro onde os credores internacionais já não mostravam muita disposição para financiar ajustes sem pesados custos às economias devedoras, desaba a confiança no gerenciamento de curto prazo da economia. E aí, nem mesmo a demonstração contínua de fé ortodoxa nos

¹⁸ Em 25 de maio de 1982 o Governo baixou o Decreto-Lei n.º 1.940 que criava o Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, estabelecendo o recolhimento de 0.5% sobre a receita bruta das empresas, instituições financeiras e sociedades seguradoras e de 5% sobre o imposto de renda de empresas de prestação de serviços. Apesar de levar em consideração, não o valor adicionado, e sim o valor total do produto, essa taxação foi considerada um avanço, ao destinar recursos de origem fiscal para o financiamento de políticas sociais. Os protestos também foram grandes levando à edição, em 1991, da Lei Complementar n.º 10 que instituiu a COFINS (alíquota de 2% sobre o faturamento).

controles de demanda para lidar com a inflação, será capaz de segurar o primeiro declínio do PIB real brasileiro no pós-guerra.

Na “recessão sem fundo” que prevaleceu em 1981, 82 e 83, a política de arrochos salariais foi o carro chefe das medidas contencionistas.¹⁹

Em 6 de janeiro de 1983, o Governo brasileiro submeteu uma primeira carta de intenções ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e em novembro de 1983, a quarta.

A terceira versão do programa, apresentada em setembro de 1983, tinha metas de política fiscal baseadas na desindexação salarial, traduzidas no Decreto-lei 2.045, rejeitado pelo Congresso²⁰.

Segundo Modiano e Carneiro: *“O produto industrial em 1983, segundo a pesquisa mensal do IBGE, caiu 5,2% em relação ao ano anterior, configurando o fundo de maior recessão experimentada pelo setor industrial brasileiro de que se tem registro. O emprego na indústria, medido em termos da média anual do pessoal ligado à produção, foi reduzido em 7,5%.*

A recessão industrial, liderada pela retração do setor de bens de capital (-19%), atingiu todas as categorias de uso. A queda ininterrupta da produção de bens de capital entre 1981 e 1983 acumulou 55%, acompanhando a queda da taxa de investimento da economia no período.” (Modiano e Carneiro, 1990:335-336)

Neste quadro, torna-se mais compreensível a oscilação do desempenho da previdência social, uma vez que as principais bases de sua

¹⁹ A alteração na política salarial de outubro de 1980, impunha que a faixa de 15 a 20 salários mínimos passasse a ter reajuste de 50% do INPC sobre o que excedesse 10 salários mínimos, e que os salários superiores a 20 salários mínimos passassem a ter garantido apenas o reajuste semestral sobre a parcela até este teto, ficando o restante sujeito a livre negociação.

²⁰ Em janeiro de 1983, através do Decreto-lei 2.012, o governo eliminou o adicional de 10% que incidia sobre a variação semestral do INPC para os assalariados com renda até três salários mínimos e reduziu os coeficientes de repasse na faixa salarial de 3 a 10 salários mínimos. Ainda na tentativa de reduzir a indexação salarial, o governo propôs mais três mudanças na lei salarial ao longo de 1983. A mais ambiciosa destas propostas, o Decreto-lei 2.045 que contemplava um coeficiente uniforme de repasse de 80% da variação semestral do INPC para todas as faixas salariais, não pode se beneficiar do artifício do decurso de prazo para sua aprovação, pois foi rejeitado pelo Congresso, em fins de outubro.

sustentação econômico-financeira – a contribuição sobre a folha de salários e a taxa de emprego - estiveram no “olho do furacão” de uma das mais duras crises da história da economia brasileira.

Por isso mesmo, pode-se pensar que, assim como a crise 1981-83 soterrou a trajetória – até então bem sucedida – de ajustes e transição do período Geisel (1974-1979), a crise da previdência, sobretudo a incapacidade do Governo de enfrentá-la, propiciou o estabelecimento de novos patamares de intervenção dos movimentos sociais, nas reformas que marcaram o fim de mais de 20 anos de ditadura militar.

A partir de 1988, o sistema de proteção social desenhado nos moldes de um Sistema de Seguridade Social, passa a cobrar novos parâmetros quantitativos e, sobretudo qualitativos, de análise do seu equilíbrio e desempenho.

Aqui, é interessante notar que, em meio ao rico e multifacetado debate que se segue à Constituinte(1988) e já na esteira das articulações com vistas à reforma da seguridade, assiste-se a uma remontagem de argumentos e parâmetros de avaliação do sistema, responsáveis hoje, inclusive, pela base técnico-teórica sobre a qual repousa a própria proposta apresentada pelo Governo em 1995, através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC-33).

Ou seja, a caracterização da crise da previdência por parte do Governo, vai progressivamente migrando de uma, até então persistente visão meramente financeira e conjuntural, para uma caracterização em tons ultimatas, de uma real crise estrutural.

3.5 A partir de 1988: universalização formal *versus* crise estrutural

Imediatamente após a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, instala-se no país um clima de ameaças quanto à insolvência da seguridade social. Projeções realizadas em 1989 pela Secretaria de Estatística e Atuária do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), chegavam a apontar, por exemplo, que o gasto previdenciário poderia representar 14,7% do PIB em 1995. (Rios Neto e Paiva, 1989)

A *insustentabilidade* do atual sistema previdenciário, desde então, tem sido o argumento de base à defesa de sua priorização, em relação ao conjunto das reformas constitucionais.

Dois aspectos têm sido enfatizados na avaliação crítica da previdência social e que comprovariam a sua inevitável falência: *uma extremamente baixa relação entre contribuintes ativos e o número de inativos e pensionistas; e um crescimento explosivo dos encargos com benefícios* em anos recentes, provocando um desequilíbrio financeiro do sistema, que a contínua queda da relação ativos/inativos tornaria irreversível.

Por outro lado, o hiato entre o número crescente de inativos e ativos, ou seja, o aumento do coeficiente de dependência no sistema previdenciário, é tido, cada vez mais, como ligado a fatores estruturais e como tal, não apenas irreversível, como também impossível de ser contido.

O primeiro e mais importante componente na caracterização estrutural da crise do sistema previdenciário tem a ver com, a afinal reconhecida, transformação na estrutura populacional e na dinâmica demográfica brasileira das últimas décadas.

3.5.1.O componente demográfico da crise

A exposição de motivos que acompanha a Proposta de Emenda Constitucional (PEC-33) apresentada pelo Governo em 1995, não deixa margens a ambigüidades: os problemas da previdência decorrem da conjunção de fatores derivados da instabilidade macroeconômica, com efeitos adversos sobre os níveis de emprego e renda e sobre o grau de formalização das relações de trabalho, que, afinal, terminam por comprometer a principal fonte de contribuições ao sistema.²¹

Tal situação, no entanto, segundo o mesmo argumento, teria começado a ser revertida pelo Plano Real, no que concerne à estabilização

²¹ Entre 1981 e 1990, ou seja ao longo de dez anos, a proporção de trabalhadores com carteira assinada no conjunto da PEA em cada ano, nunca ultrapassou o patamar de 37%. (Relatório Britto, 1993:356)

monetária e à retomada de um processo sustentado de crescimento, mas que só começarão a afetar favoravelmente os indicadores de mercado de trabalho, no médio e longo prazo.

O reconhecimento da existência de problemas gerenciais graves que se refletem nos índices de evasão e sonegação, na concessão e manutenção de benefícios fraudulentos e nos altos custos administrativos do sistema, cedem rapidamente passagem, na argumentação oficial, para uma enfática conclusão:

“(...) mesmo que os problemas de ordem conjuntural e gerencial sejam totalmente resolvidos, continuarão a existir problemas estruturais que, se não forem enfrentados de imediato, irão resultar na falência do sistema.

Estes problemas se manifestam, sobretudo, na redução progressiva da relação contribuintes e beneficiários, devido às mudanças em curso no perfil demográfico da população, nas relações de trabalho e na presença de distorções distributivas do sistema.” (PEC-33, 1995:23)

O que ocorreu com a dinâmica demográfica no Brasil nas duas últimas décadas, e que, de alguma maneira, é estrategicamente admitido no discurso oficial, foi a mudança na distribuição etária relativa da população, observada a partir do Censo de 1980, motivada, fundamentalmente, por transformações no padrão de fecundidade da mulher brasileira. De fato, ao final da década de 60, já não era possível negar que a população brasileira ingressara num processo de rápido e generalizado declínio da fecundidade.²²

De uma taxa de fecundidade total (TFT) equivalente a 6.2 filhos por mulher em 1965; passa-se a 5.8 filhos na década de 70; 4.3 em 1975;

²² É indispensável, no entanto, resgatar a advertência registrada por Carvalho (1995), segundo a qual, seria um equívoco considerar a população brasileira como tendo experimentado funções constantes ou quase constantes de mortalidade e fecundidade nas primeiras décadas deste século. No entanto, a transição demográfica no Brasil pode ser datada como tendo início na década de 40, quando a população experimentava esperança de vida ao nascer em torno de 44 anos, persistindo o declínio da mortalidade até os anos 60 quando atinge 54 anos e passa a ser acompanhada, de uma igualmente rápida, tendência declinante na função-fecundidade.

atingindo, em 1984 uma TFT igual a 3.6 filhos por mulher em idade reprodutiva. (Frias e Carvalho, 1994; Carvalho, 1995)

O processo de declínio da fecundidade inicia-se no Brasil ainda na década de 60, a partir das regiões mais desenvolvidas e nos estratos de renda mais elevada, generalizando-se, em seguida, para todos os segmentos sociais e regionais e persistindo até a presente década. Além de causar queda na taxa de crescimento populacional, esse declínio conduziu, inevitavelmente, a uma mudança significativa na distribuição etária da população.

Tão logo passam a ser conhecidos os resultados do Censo de 1980, descortina-se o novo padrão de reprodução da população, revelado, em primeiro lugar, pela diminuição do tamanho relativo do grupo abaixo de 5 anos de idade.

Entre 1970 e 1980, o grupo de idade entre 0-5 anos diminui sua participação relativa de 14.8% para 13.7% e o grupo entre 5-9 anos cai de 14.4% para 12.6%, constituindo-se num primeiro marco de referência a sinalizar o processo de envelhecimento da população brasileira (Carvalho, 1995;1998)

O Censo de 1991 e os dados da Contagem Geral da População em 1996, realizados pelo IBGE, confirmam a continuidade do declínio da fecundidade e suas consequências sobre a estrutura e o crescimento da população brasileira: entre 1970-1996, ou seja, em apenas 26 anos, a taxa de fecundidade total caiu de 5.8 para 2.5 filhos por mulher, correspondendo a um declínio de 57% no período. Para 1996, a população enumerada corresponde a 157 milhões de pessoas, apresentando uma taxa de crescimento de 1.5% no período 1991 e 1996, contra 1.9% observada ao longo dos anos oitenta.

A análise das consequências, a curto e longo prazo, do declínio da fecundidade sobre a estrutura etária da população, ganha, por outro lado, maior amplitude e diferenciação, quando confrontada com a evolução estimada de uma *população teórica* ou *estável*. Neste caso, dado o declínio

da fecundidade, passa a ocorrer um aumento do *gap* entre a distribuição etária observada e aquela da população estável, determinando uma estrutura de idade mais envelhecida para a população estável.

Se a população se mantém fechada a migrações e as funções de fecundidade e mortalidade são supostas constantes, a estrutura estimada para uma população estável, sinaliza a tendência futura da distribuição etária na população observada.²³ Neste caso, as diferenças entre a estrutura observada e as taxas intrínsecas estariam a revelar o efeito da *inércia* sobre o crescimento populacional. A noção de *inércia populacional* e seus efeitos sobre a estrutura etária, tem especial importância para a compreensão da dinâmica demográfica brasileira, constituindo-se enquanto parâmetro, para se pensar o impacto sobre aquelas políticas que são mais diretamente sensíveis a mudanças na distribuição etária, como é o caso da previdência social.

A idéia é que, se em qualquer momento, a estrutura etária é resultante dos níveis correntes de fecundidade e mortalidade do passado (ou seja, das 7 ou 8 décadas anteriores), as taxas de crescimento populacional refletiriam, não apenas os níveis de fecundidade e mortalidade correntes, mas também os efeitos dos níveis experimentados no passado.

De modo que, quando se inicia o processo de queda da fecundidade, configura-se uma situação na qual uma distribuição etária muito jovem, construída através do tempo por elevadas taxas de fecundidade, passa a conviver com níveis mais baixos de fecundidade. Ocorre então que, como o número de nascimentos depende do número de filhos por mulher e também do número de mulheres em idade reprodutiva, o resultado é que as taxas brutas de natalidade (TBN) não decrescem em níveis idênticos aos da queda na Taxa de Fecundidade Total (TFT).

²³ Tal tendência é sintetizada no conceito de *taxa intrínseca de crescimento* que, sendo a taxa de crescimento da população estável, aponta, por isso mesmo, as tendências de crescimento para as taxas correntes de fecundidade e mortalidade.

O impacto destas duas dinâmicas de declínio sobre as taxas de crescimento da população só se dará num mesmo ritmo, quando, o efeito declinante das taxas brutas de fecundidade finalmente atingir as coortes em idades reprodutivas.

Carvalho (1998:10), apresenta uma comparação da evolução da distribuição por idades entre a *população observada* e a *população estável*, mostrando que, enquanto em 1970 as distribuições etárias observadas e estáveis são bastante similares - com taxa de crescimento observada (2.8%) e *intrínseca* (2.7%), quase idênticas - em 1980 começa a evidenciar-se um distanciamento, que se agravará ainda mais a partir de 1991.

Para 1980 e 1991, as taxas observadas e intrínsecas são, respectivamente, 2.4 e 2.1% e 1.9 e 0.9%. A diferenciação entre as taxas (observada e intrínseca) a partir de 1991, não apenas indica no sentido de um maior envelhecimento da população, como também anuncia as transformações futuras na distribuição etária relativa da população brasileira. Ou seja, o processo de queda da fecundidade iniciado ao final dos anos sessenta, agora, não apenas resulta em desaceleração do crescimento populacional, como também passa, a cada ano, a derivar uma distribuição etária distinta.

Tal fenômeno que na literatura demográfica é caracterizado como *desestabilização* da estrutura etária, somente chega a termo, quando os efeitos do processo de declínio da fecundidade perpassa *toda* a estrutura etária. Ao final, uma nova estrutura etária estável (ou *quase-estável*) terá nascido, todavia, já bem mais envelhecida.

Um dos desafios colocados por esta dinâmica demográfica, reside, justamente, em *prever adequadamente o tempo* que transcorrerá até que a população atinja esta *nova-quase-estabilidade*. Será este, então, o tempo para preparar e amadurecer iniciativas transformadoras do conjunto da sociedade, para enfrentar as novidades no seu próprio perfil de demandas sociais.(Wajzman, 1997:8-11)

Esta investigação vem há muito sendo desenvolvida por vários estudiosos, como Hackkert (1986), Carvalho (1993), Machado (1993), Carvalho e Wong (1995.b) e Carvalho (1998). Do exame mais recente desenvolvido por Carvalho (1998), destacamos os resultados da **Tabela 2**, a seguir, que ilustram a trajetória esperada da população brasileira para as próximas décadas.

Tabela 2
População estimada em 1990, projetada para 2000, 2010 e 2020
e Taxas de Crescimento para o período de 1990-2020

| Grupos de Idade | População (em milhões) | | | | Taxas de Crescimento Anual (%) | | |
|-----------------|------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------------|------------|------------|
| | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 1990/2000 | 2000/2010 | 2010/2020 |
| 00-04 | 16.043 | 15.268 | 14.959 | 13.821 | -0.5 | -0.2 | -0.8 |
| 05-09 | 17.217 | 15.829 | 15.114 | 14.388 | -0.8 | -0.5 | -0.5 |
| 10-14 | 16.886 | 16.776 | 15.169 | 14.878 | -0.1 | -1.0 | -0.2 |
| 15-19 | 14.874 | 17.115 | 15.732 | 15.032 | 1.4 | -0.8 | -0.5 |
| 20-24 | 13.384 | 16.183 | 16.585 | 15.010 | 1.9 | 0.2 | -1.0 |
| 25-29 | 12.471 | 14.343 | 16.825 | 15.489 | 1.4 | 1.6 | -0.8 |
| 30-34 | 10.914 | 13.715 | 15.945 | 16.273 | 2.3 | 1.5 | 0.2 |
| 35-39 | 9.327 | 12.909 | 13.975 | 16.438 | 3.3 | 0.8 | 1.6 |
| 40-44 | 7.742 | 10.640 | 13.263 | 15.373 | 3.2 | 2.2 | 1.5 |
| 45-49 | 6.055 | 8.951 | 12.342 | 13.412 | 3.9 | 3.2 | 0.8 |
| 50-54 | 5.093 | 6.802 | 9.987 | 12.514 | 2.9 | 3.8 | 2.3 |
| 55-59 | 4.193 | 5.491 | 8.093 | 11.360 | 2.7 | 3.9 | 3.4 |
| 60-64 | 3.588 | 4.489 | 5.973 | 8.869 | 2.2 | 2.9 | 4.0 |
| 65-89 | 2.746 | 3.490 | 4.552 | 6.808 | 2.4 | 2.7 | 4.0 |
| 70 e + | 4.261 | 5.547 | 7.745 | 10.773 | 2.6 | 3.3 | 3.3 |
| Total | 144.794 | 167.548 | 186.259 | 200.438 | 1.5 | 1.1 | 0.7 |
| 0-14 | 50.146 | 47.873 | 45.242 | 48.087 | -0.5 | -0.6 | -0.5 |
| 15-64 | 84.053 | 106.149 | 122.746 | 130.900 | 2.3 | 1.5 | 0.6 |
| 65 e + | 7.007 | 9.037 | 12.297 | 17.581 | 2.5 | 3.1 | 3.6 |

Fonte: Carvalho (1998:14)

Segundo as projeções, até o final da presente década - com uma função de fecundidade estimada (TFT) de 2.06 e uma esperança de vida ao nascer de 69 anos - a população brasileira já atingiria uma taxa líquida de reprodução próxima de 1.0, passando a produzir taxas intrínsecas negativas de crescimento. (IBGE, 1997.Citado por Carvalho,1998)

As projeções para o ano 2000, 2010 e 2020 sugerem que a população passaria de aproximados 145 milhões em 1990, para 167.4 milhões no ano 2000, atingindo 200.4 milhões no ano 2020.

Conforme as taxas específicas de crescimento por grupo etário, a população brasileira abaixo de 15 anos, não só não deverá crescer, como apresentará taxas negativas para todos os intervalos de idades entre 0-14 anos. O peso relativo dessa população deve sofrer um significativo declínio (cerca de 39%), passando de 35% para 21.5%, em relação à população total, como pode se observar na tabela seguir.

Tabela 3
Distribuição Relativa (%) da População por idade, no Brasil
1991 e 2020

| Grupos de Idade | 1991 | 2020 | |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | | Projetada | Estável |
| 00-04 | 11.60 | 6.90 | 5.40 |
| 05-09 | 11.80 | 7.20 | 5.54 |
| 10-14 | 11.60 | 7.40 | 5.70 |
| 15-19 | 10.20 | 7.50 | 5.85 |
| 20-24 | 9.20 | 7.80 | 5.99 |
| 25-29 | 8.60 | 7.70 | 6.12 |
| 30-34 | 7.50 | 8.10 | 6.24 |
| 35-39 | 6.40 | 8.20 | 6.35 |
| 40-44 | 5.30 | 7.70 | 6.43 |
| 45-49 | 4.20 | 6.70 | 6.48 |
| 50-54 | 3.50 | 6.20 | 6.46 |
| 55-59 | 2.90 | 5.70 | 6.34 |
| 60-64 | 2.50 | 4.40 | 6.10 |
| 65-69 | 1.90 | 3.40 | 5.70 |
| 70 e mais | 2.90 | 5.40 | 15.29 |
| Total | 100.10 | 100.30 | 100.00 |
| Grupos Etários Seleccionados | | | |
| 0-14 | 35.00 | 21.50 | 16.64 |
| 14-64 | 60.30 | 70.00 | 62.36 |
| 65 e mais | 4.80 | 8.80 | 20.99 |

Fonte:Carvalho (1998:15)

Por outro lado, com relação à população entre 15-65 anos, estima-se um crescimento acima da taxa média da população total, porém, em níveis rapidamente decrescentes. Em termos relativos esta população passaria de uma proporção equivalente a 60% da população total no Censo de 1991, para 70% da população estimada em 2020. Em termos absolutos equivale dizer que teremos em 2010, por exemplo, cerca de 123 milhões de *pessoas em idade de trabalhar*, ou seja, 46% a mais do que os 84 milhões estimados para 1990.

A população acima de 65 anos passa a crescer a taxas acima das do crescimento da população total entre 1990 e o ano 2000, aumentando sua proporção de 4.8%, em 1991, para 8.8% em 2020. Conforme as projeções do IBGE, citadas por Carvalho (1998) (ver Tabela 3), a tendência de crescimento deste grupo, considerando a distribuição etária de uma população estável para o ano 2020, aponta uma tendência de extrema gravidade: pessoas com mais de 65 anos, que ao início do processo de declínio da fecundidade representavam 3% da população total, tenderão rapidamente a uma participação em torno de 21% a partir do ano 2020, colocando, incontestavelmente, em evidência, a singularidade do processo de envelhecimento da população brasileira.

Como sublinha Carvalho (1998), o Brasil, tal como a maioria dos países latino-americanos, apresenta um rápido processo de envelhecimento. A especificidade do caso brasileiro, porém, está no “timing” deste processo, caracterizando uma dinâmica completamente diferente da experiência de transição demográfica observada em países desenvolvidos. Nestas sociedades, o processo foi longo, passando de altos para baixos níveis de fecundidade, além de começarem de níveis mais baixos do que aqueles observados no Brasil (Carvalho,1998:16)

O Brasil apresenta hoje, sem dúvida, um novo padrão demográfico. No entanto, a compreensão deste fenômeno, em seus efeitos no médio e longo prazo, mais do que sua tácita utilização para conferir credibilidade a

medidas restritivas, constitui-se num desafio, particularmente diante das iminentes transformações no conjunto do sistema de seguridade social brasileiro.

De fato, ao se pensar as determinações da dinâmica demográfica sobre o sistema previdenciário brasileiro, é preciso distinguir dois planos, através dos quais, o padrão de crescimento populacional determina mecanismos diretos de pressão sobre o sistema.

O primeiro está evidentemente relacionado ao *padrão de reprodução da população* brasileira ao longo de sua história, o qual sintetiza, sob o olhar demográfico, a enorme diversidade de transformações sociais, políticas, culturais, morais e econômicas de toda ordem.

A mensuração dessa dinâmica demográfica, ao permitir a verificação das diferenciações de ritmo de reprodução das diversas gerações, propicia a antecipação dos cenários prováveis, sobre os quais deverão estar referenciadas a formulação e implementação de políticas sociais. Este é o caso, por exemplo, da dinâmica de envelhecimento da população brasileira.

O segundo plano, tem a ver com o impacto da dinâmica demográfica sobre os grupos etários que estão diretamente relacionados às formas de sustentação financeira que caracterizam o sistema previdenciário no Brasil.

Nesse sentido, considerando os trabalhos desenvolvidos por Carvalho (1998), Wajnman (1997) e Moreira (1997), a configuração das tendências demográficas da população brasileira, até pelo menos a segunda década do próximo século, podem ser consideradas como extremamente favoráveis.

Carvalho (1998) estima que a população de 15 a 64 anos ainda representará cerca de 70% da população total em 2020, contra 21.5% da população de 0 a 14 anos e 8.8% com 65 anos e mais. (ver Tabela 3)

Moreira (1997) assinala que, entre 1995 e 2020, o crescimento da proporção da população idosa é ainda inferior ao declínio da participação da população jovem, constituindo-se em um interregno a demarcar a transformação do Brasil, de país jovem para adulto. Entre 2015 - 2020

identificar-se-ia, segundo o autor, o ponto central na transformação da estrutura etária brasileira, uma vez que o aumento relativo até então observado na participação dos idosos atingiria seu limite. A partir de 2030, as taxas de crescimento de população idosa passariam a declinar e o índice de idosos passaria a crescer a taxas decrescentes. (Moreira, 1997:85-93)

Wajnman (1997), ao relacionar a evolução da população economicamente ativa (PEA) com as tendências demográficas, evidencia um crescimento mais acelerado deste segmento populacional em relação ao crescimento da população total.

Na longa maturação do processo de mudança da distribuição etária da população, vive-se, no período compreendido entre os anos oitenta e as duas primeiras décadas do próximo século, um momento, no qual, o peso relativo da população infantil decresce rapidamente, o da população idosa ainda não é tão elevado e o da população em idade ativa está em franco crescimento. Esta seria, segundo a autora, a *fase de ouro* da transição demográfica, constituindo-se em uma oportunidade privilegiada para o ataque a questões de ordem sócio-econômicas prementes. (Wajnman, 1997:25)

Assim, podemos considerar que no atual cenário de crise do sistema previdenciário no Brasil, a manifestação da tendência universal ao envelhecimento, não só ainda não caracteriza o perfil demográfico brasileiro, como também - em que pese possa ser sempre considerada como uma bomba de efeito retardado - estaria colocada para a sociedade, inclusive, a prerrogativa histórica de sua desativação.

3.5.2. O componente econômico-financeiro

A segunda ordem de argumentação da *insustentabilidade* do sistema previdenciário tem a ver com a evolução das despesas com benefícios, avaliada através do coeficiente de dependência previdenciária.

Segundo a exposição de motivos da PEC-33 (1995), o crescimento das despesas gerais da previdência é fortemente determinado pelo

incremento das despesas com benefícios: enquanto as despesas crescem a uma taxa de 7% ao ano, em ritmo ascendente, a população economicamente ativa apresenta um crescimento de 2,7% ao ano.

Entre 1960 e 1990, conforme argumentação oficial, enquanto a população cresceu 109%, o número de beneficiários da Previdência se multiplicou em mais de doze vezes, aumentando em 1.140% e equivalendo, atualmente, a uma cobertura de cerca de 9,4% da população brasileira. Como resultado, a relação beneficiários/contribuintes²⁴ que na década de 50 era de 1 para 8, é hoje de 1 para 2, podendo chegar a uma relação de 1 para 1 nos próximos 25 anos. (PEC-33, 1995:25-26)

O coeficiente de dependência constitui, sem dúvida, uma variável extremamente relevante para uma avaliação quanto à viabilidade de um sistema previdenciário “*pay-as-you-go*”. Uma vez que se atinja uma relação contribuintes/beneficiários de 2 para 1, significaria que o Governo teria de arrecadar dos contribuintes (como contribuição do empregado e/ou do empregador ou através de tributos) o equivalente a 50% do que fosse pago a um inativo.

Uma relação de 1 para 1 exigiria que as receitas por contribuinte cobrissem 100% dos benefícios pagos a cada inativo. Evidentemente, ao atingir um patamar de paridade entre ativos e inativos, e, dependendo do salário médio dos ativos e o benefício médio dos inativos, o sistema estaria condenado a gerar déficits incontroláveis. O cálculo deste coeficiente para o sistema previdenciário brasileiro, contudo, parece exigir bastante cautela.

Em primeiro lugar, apesar dos mais de 70 anos de funcionamento da previdência, a disponibilidade de dados para retratar o comportamento de entradas e saídas do sistema é insuficiente. Ou seja, não dispondo de bases de informação e estudos capazes de retratar seu próprio padrão de entradas

²⁴ Figoli (1997:147) apresenta uma estimativa do contingente de beneficiários urbanos da previdência social brasileira para o período 1990-2040, a partir de uma aproximação entre a relação beneficiários/contribuintes e beneficiários/população ativa. Segundo as projeções, a proporção de beneficiários em relação à população ativa, deverá crescer de 2.62% em 1990 para 11.58% em 2040, o que fortalece a idéia de que a relação de dependência ainda não seria explosiva a curto prazo.

e saídas em benefícios, a previdência vem utilizando, desde sua fundação, tábuas atuariais modelo, as quais, em que pese seu valor como recurso metodológico, nem sempre refletem a realidade.

Castro (1997:12) sublinha a importância dos raros estudos que buscaram retratar o padrão de entradas e saídas da previdência, tais como os de Mation (1982) e Oliveira *et all* (1985;1990), ressaltando, contudo, o problema de se trabalhar com hipóteses de similaridade entre nível e estrutura de saídas do sistema e de mortalidade para a população total.²⁵

Em segundo lugar, à medida que se trabalha com estimativas de contingentes contribuintes-ativos/beneficiários-inativos, pelo menos duas questões devem ser consideradas:

- a) as características particulares da previdência que, a despeito de ser vista como um todo homogêneo, em verdade compreende dois subsistemas não homogêneos - *a previdência urbana e a previdência rural, com distintas fontes de financiamento*. A previdência urbana, por exemplo, obtém seus recursos das contribuições do empregado, do empregador e dos trabalhadores autônomos (pessoas em atividade), constituindo seu contingente de ativos. Já no caso da área rural, as contribuições incidem sobre o valor da produção, tornando mais complicadas as estimativas de seu contingente “contribuinte-ativo”;
- b) comumente, nas estimativas do estoque de inativos, trabalha-se com uma *proxy* do número de benefícios pagos. Com isto, tem-se trabalhado, conforme alerta Munhoz (1995), com o número total de benefícios e não com número de inativos, levando a um “inchaço” no total de inativos da previdência.

²⁵Castro (1997) elabora um conjunto de probabilidades de entradas e saídas do sistema previdenciário, a partir de dados administrativos (DATAPREV) para o ano de 1995, utilizando a metodologia de tábuas de mortalidade simples e de múltiplos decrementos.

Diante de tal quadro - com o número de benefícios previdenciários permanentes crescendo mais do que a população ativa potencialmente contribuinte, e, até mesmo superando o crescimento da população em vias de retirar-se do mercado de trabalho - a conclusão no sentido de que o sistema padeceria de um desequilíbrio estrutural insanável, parece inevitável.

Tais diagnósticos precisam, contudo, ser postos à prova nos seus principais indicadores de maneira a considerar, além da indiscutível debilidade do sistema para exercer seu próprio controle e fiscalização, as consequências de mudanças estruturais e conjunturais impostas sobre a previdência, assim como seus reflexos sobre o perfil de arrecadação e estoque de benefícios.

Nesse sentido, seria necessário reconhecer que, se por um lado, “a *Previdência Social brasileira constitui um sistema que vem atravessando, ao longo do tempo, diferentes fases, marcadas por mudanças voltadas para o objetivo comum de reduzir as iniquidades no tocante ao acesso aos benefícios*”, como afirma Munhoz (1995:19); por outro lado, é impossível negar que tudo isto se deu sob uma incisiva ingerência do Estado sobre sua “engenharia” econômico-financeira e institucional.

Numa visão retrospectiva, pode-se alinhar algumas das transformações mais significativas para o desenho atual da Previdência Social do país:

- **a unificação dos Institutos da Aposentadoria e Pensões (IAP's)** de diferentes categorias profissionais, em 1966, homogeneizando os critérios para contribuições e benefícios e instituindo um sistema de caixa único;
- **a inclusão dos empregados domésticos** na Previdência Social, em 1972;
- **a criação da Renda Mensal Vitalícia**, visando o amparo a idosos e inválidos, em 1974, sob responsabilidade da Previdência Social;

- **a introdução da contagem recíproca de tempo de serviço** para fins de aposentadoria de trabalhadores dos setores público e privado, em 1975;
- **a criação do complexo SINPAS**, em 1977, quando dentre outras medidas, o antigo Funrural foi extinto, **incorporando-se os “benefícios rurais” aos “benefícios urbanos”**²⁶;
- e, finalmente, **as mudanças introduzidas a partir de 1991 e 1992** (Lei 8.212 e Lei 8.213 de 24/07/1991), regulamentando os novos dispositivos da Constituição de 1988²⁷.

De tudo isto, portanto, parece inevitável concluir que, a avaliação acerca da eventual viabilidade e/ou (in)sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro deve, não apenas incluir a totalidade de seus determinantes (econômico-financeiros, demográficos e institucionais), assim como admitir que, de sua específica combinação, em dados momentos da construção da previdência brasileira, terminou resultando na montagem de um sistema de repartição simples (*pay-as-you-go*) bastante singular.

²⁶ Como resultado desta medida, o número de aposentados do então INPS, cresceu de 1.6 milhão em 1977 para 3.4 milhões em 1978. (Munhoz, 1995:19)

²⁷ Esta regulamentação estabeleceu, por exemplo, o valor do salário mínimo como piso para pagamento de benefícios; reduziu o limite de idade para as aposentadorias rurais e estabeleceu equiparação entre as chamadas “previdência rural” e “previdência urbana”, resultando em novos aumentos no estoque de aposentadorias. A redução da idade mínima para trabalhadores rurais entrarem em benefício elevou o estoque que era de 1.9 milhões de aposentados em 1991, para 3.8 milhões em 1996. (Castro, 1997)

4. Os componentes da estrutura previdenciária: aspectos metodológicos para análise do caso brasileiro

Parece existir um razoável consenso entre os estudiosos de sistemas de pensões e benefícios públicos - aposentadoria por idade, por tempo de serviço, por invalidez, pensão por morte, benefícios de saúde e benefícios assistenciais - segundo o qual, a viabilidade de qualquer programa de seguro social, depende de sua capacidade para garantir o equilíbrio a longo prazo, entre os benefícios pactuados e os recursos financeiros disponíveis.

São vários os motivos para se manter uma perspectiva de longo prazo ao se analisar as modalidades de financiamento de sistemas de seguridade.

Em primeiro lugar, os sistemas organizados em regime de repartição, por exemplo, mesmo não supondo provisões destinadas especificamente para acumulação de reservas, baseiam-se, por sua natureza, em equilíbrios orçamentários de período, onde o total de benefícios pagos em um período determinado, provêm do total de contribuições realizadas neste mesmo período. O sistema tem, portanto, que igualar as receitas e as despesas correntes. (Fernandes,1995).

Deste modo, se o valor médio do benefício for o elemento que tem que se ajustar para equilibrar o sistema, ele será definido pelo número de contribuintes, de beneficiários e pelo valor médio das contribuições. Se o elemento de ajuste é o valor médio das contribuições, passa-se a depender do número de contribuintes e de beneficiários, assim como do valor médio do benefício. (Carvalho, 1995:15)

Já os sistemas organizados com base na capitalização total pressupõem a existência de fundos de acumulação, para o qual as pessoas contribuem individualmente, e cujo equilíbrio orçamentário dependerá, essencialmente, de que os recursos aplicados obtenham uma taxa de lucratividade positiva e adequada ao plano atuarial adotado. Deste modo, o valor médio dos benefícios

dependerá do volume acumulado das contribuições em períodos passados, da gestão do fundo e do número esperado de anos de sobrevivência do beneficiário após aposentar-se. (Carvalho, 1995:15)

Em segundo lugar, considerando que sistemas de seguro social são configurações histórico-institucionais através das quais as sociedades decidem conflitos distributivos entre gerações, qualquer reforma deste pacto implícito requer uma espécie de “aviso prévio”, sob pena do comprometimento do suposto intrínseco da equidade na transferência intergeracional de renda. (Montoro Filho e Porto, 1982)

A complexidade da idéia de equidade e de “justiça atuarial” é abordada por Aaron (1982), ao avaliar condições de equilíbrio de longo prazo do sistema (*Old Age Survivors Disability Insurance-OASDI*) dos Estados Unidos (o único organizado sob o sistema de repartição, dentre as demais modalidades do sistema previdenciário americano).

Aaron sustenta que o conceito de sistemas de repartição (“*pay-as-you-go*”), é concomitante ao conceito de **maturidade** e de sistema **atuariamente justo** “*as a corollary, if any one of these terms does not apply to social security system, at least one of the others also does not apply.*” (1989:7) O que equivale a dizer que, num sistema “*pay-as-you-go*” maduro e atuarialmente justo - para o qual os indivíduos (desde as primeiras coortes a ingressarem) contribuíram durante a totalidade de sua vida ativa - deve garantir o provimento a cada trabalhador (ou coorte de trabalhadores) um montante de benefícios equivalente ao valor atual esperado das contribuições pagas no período.

Porém, como alerta Rios Neto (1996), mesmo supondo que os indivíduos aposentados contribuíram ao longo de toda sua vida ativa, estando portanto, cobertos pelo setor formal da economia durante este período, a idéia de um sistema atuarialmente justo e maduro está diretamente vinculada à estabilidade das políticas previdenciárias. Ou seja, um sistema é maduro à medida que persiste durante um período; suficientemente longo, para que mais de uma

geração possa completar o seu ciclo, proporcionando estabilidade ao sistema. (Rios Neto, 1996:155)

A trajetória da constituição do sistema de repartição da previdência social brasileira, notadamente a partir da unificação dos institutos (IAP's) em 1960, foi sempre marcada por amplas mudanças institucionais, o que, não só joga por terra o conceito de maturidade do sistema, como cria novos complicadores quanto a equidade nas transferências inter e intrageracionais.²⁸

Diante de tal peculiaridade, para o caso brasileiro muitas das vezes as análises de viabilidade de esquemas de transferências intergeracionais de longo prazo, ou são forçadas a se restringirem à consideração da dinâmica demográfica, em modelagens hipotéticas para a simulação de condições ideais de equilíbrio; ou se delimitam ao pragmatismo das análises de desempenho econômico-financeiro *real* nas quais, freqüentemente, os determinantes institucionais, econômicos e demográficos comparecem como dados inamovíveis e carentes de historicidade.

De fato, as análises acerca das condições de *sustentabilidade* do sistema previdenciário no Brasil tendem, de uma forma geral, a fazer eco para o diagnóstico que aposta na natureza estrutural da crise, baseadas essencialmente nas novas exigências impostas pelo novo padrão demográfico. Na maioria destas análises, o padrão demográfico funcionaria como variável independente, e os reflexos desse padrão sobre os contingentes de ativos e inativos futuros, como variáveis dependentes. Como resultado, ficariam estabelecidos desequilíbrios de ordem estrutural, para a manutenção de um regime público de repartição para a previdência.

²⁸ Rios Neto (1996) elabora um exercício no qual procura demonstrar os efeitos da imaturidade sobre as transferências intrageracionais. O achado é que, na inexistência de maturidade e se o sistema encontra-se em desequilíbrio, haverá diferentes taxas de retorno para diferentes segmentos sociais. Taxas de retorno diferenciadas seriam indicativos indiretos de transferências, de um segmento para outro, num sistema basicamente financiado pela massa de salários. (Rios Neto, 1996:155)

O argumento da **(in)sustentabilidade estrutural** constitui-se hoje, por exemplo, na principal base de sustentação da proposta oficial de reforma da previdência, e, o que é pior, sua utilização - longe de pretender qualquer diagnóstico mais profundo acerca das condições para sua manutenção enquanto regime de repartição - parece cada vez mais, apontar para um progressivo desmonte de suas bases de sustentação.

Nesse sentido, é importante atentar para a direção implícita no elenco de medidas da PEC-33/95, a qual parece assinalar muito mais para a **substituição** da base de contribuição constitutiva do sistema do que, explicitamente, para sua **ampliação**.

Isto fica mais claro quando se considera, por exemplo, a relação entre a população ocupada e as pessoas declaradamente contribuintes de algum instituto de previdência. Os dados revelados pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD, realizada em 1996, mostram que: de um universo onde 93.5% detinham alguma ocupação, apenas 43.7% declaravam-se contribuintes de algum instituto de previdência.

No entanto, diante deste quadro e sem pretender privilegiar o exame das intencionalidades que porventura estejam subjacentes às reformas recentes na Previdência Social Brasileira, um fato iniludível é o que tais reformas, ao invés de recriarem um cenário positivo à expansão da base contribuinte do sistema, de uma maneira geral, passam a funcionar como indicadores de alarme para o incerto futuro que espreita as gerações que hoje conformam essa base de contribuição e sustentação.

Um dos objetivos centrais do exercício que procuramos desenvolver neste trabalho, constitui-se no exame da evolução histórica dos componentes estruturais da trajetória econômico-financeira de equilíbrio e desequilíbrio da previdência social brasileira.

O trabalho desenvolvido buscou reunir os componentes necessários à análise da evolução do equilíbrio e desequilíbrio do sistema previdenciário ao longo do período 1945 a 1997, perseguindo as seguintes etapas:

- em primeiro lugar, foram reconstituídas através de fontes primárias, as séries históricas de receitas e gastos previdenciários agregados; a série relativa a contribuintes efetivos do sistema e a série histórica de beneficiários;
- em seguida, os dados relativos às receitas e despesas foram desagregados de forma a permitir a introdução do critério de seletividade setorial de natureza urbana, tanto para os fluxos de receita quanto para o das despesas com benefícios;
- as séries de valores monetários históricos foram devidamente corrigidas, no maior nível de desagregação possível, para valores atualizados a setembro de 1998;
- utilizando-se a Equação Geral de Equilíbrio de Babeau (1985), modificada para o caso brasileiro, as séries de receitas e despesas previdenciárias de 1945 a 1997 foram combinadas à evolução de variáveis demográficas e macroeconômicas estruturais, com marcadores nos anos censitários de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 1996, incluindo, portanto, a mais recente Contagem Populacional realizada pelo IBGE.

4.1 Avaliação Retrospectiva da Previdência Social Brasileira: pressupostos metodológicos para periodização e análise

4.1.1 Primeiro pressuposto: a singularidade da evolução da previdência brasileira

Um pressuposto fundamental à avaliação do desempenho do sistema previdenciário, considerando seus principais componentes, tem a ver com a singularidade da evolução da previdência social brasileira, a qual procuramos apresentar no capítulo anterior.

Tal singularidade se deve sobretudo ao fato do sistema não estar, desde sua origem, fundado num esquema de repartição simples. Ao contrário, o sistema de repartição no Brasil foi, com efeito, resultante de um processo político e institucional específico - caracterizado pela transformação de uma estrutura de seguro social de base setorial-corporativa (os institutos e caixas) com mecanismos de financiamento organizados dentro dos padrões mais tipicamente voltados para a capitalização - para uma estrutura mais característica de sistemas de repartição *pay-as-you-go*.

Deste modo, o sistema de repartição que passa a existir no Brasil a partir da década de sessenta carrega, desde sua fundação, pelo menos duas características de natureza bastante específica e também contraditória:

- 1ª) Uma primeira - que podemos chamar de *constitutiva* - dada pelo fato de o sistema de repartição não fundar-se formalmente, desde a origem, como um amplo e qualificado contrato entre gerações. Ou seja, o sistema de repartição apenas se constitui, de fato, enquanto forma de financiamento do sistema previdenciário, a partir da unificação dos institutos e caixas em 1966.

Antes disso, pelo menos dois momentos devem ser distinguidos na constituição do sistema previdenciário no Brasil. No primeiro, aparecem as entidades previdenciárias (as Caixas de Aposentadoria e Pensões – as CAP's) e no segundo os Institutos de Aposentadoria e Pensões (os IAP's).

Como analisado capítulo anterior, o primeiro período inicia-se em 1923, quando é criada a Lei Elói Chaves, convencionalmente compreendida como ponto de partida da constituição do sistema previdenciário no Brasil; o segundo estaria marcado pelo surgimento dos Institutos, notadamente a partir da criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos em 1933.

A relação que se estabelece entre o Estado e as entidades previdenciárias a partir do surgimento dos institutos, tem um papel definidor na constituição do sistema previdenciário que passa a vigorar a partir da implantação do INPS em 1966, tal como se procurou descrever no Capítulo 3 deste trabalho.

2ª) A segunda característica do sistema previdenciário, finalmente montado a partir de 1966, está determinada pela primeira e pode ser caracterizada como sendo de natureza *contributiva*.

Esta característica demarca a contradição de um sistema que, além de desvelar-se como a contraface pública e social do Estado para um amplo espectro de demandas sociais, mantinha sua forma específica de financiamento, estreitamente dependente das contribuições vinculadas às relações formais de emprego, sob as quais os Institutos Previdenciários foram montados.

De modo que, à criação do INPS, seguiu-se um conjunto de transformações na estrutura do sistema, no elenco de benefícios/direitos e expansão da cobertura, cujo detalhamento se torna imprescindível à compreensão dos desdobramentos que irão marcar a reedição de direitos sociais que são finalmente institucionalizados a partir da Constituição de 1988.

Da percepção ou omissão deliberada de tais contradições derivam boa parte das avaliações sobre a (in)/(ou) viabilidade do sistema previdenciário.

O recorte dado a este trabalho - à medida em que elege a análise retrospectiva de equilíbrio e desequilíbrio do sistema previdenciário brasileiro como objeto central - se, por um lado, expressa o desejo de não declinar-se meramente na omissão, por outro reconhece as limitações extremas a qualquer pretensão de dar tratamento final à

complexa, porém essencial, tarefa de reconstituir a genealogia de uma política que sintetiza, historicamente, a própria natureza pública do Estado brasileiro.

4.1.2 Segundo pressuposto: dimensionamento das variáveis estruturais

O segundo pressuposto na metodologia utilizada tem a ver com o dimensionamento das variáveis estruturais componentes do equilíbrio/desequilíbrio em sistemas de repartição. A utilização da equação de equilíbrio deduzida de Babeau (1985) constituiu-se num recurso particularmente válido ao permitir diferenciar o dimensionamento das variáveis demográficas, econômicas e institucionais, e a composição de indicadores capazes de refletir sua influência ao longo do tempo.

A seguir são apresentadas as variáveis componentes da equação de equilíbrio, com a designação dos dados e respectivas fontes para sua composição, bem como as adaptações (inclusive conceituais) das variáveis, para sua adequação à realidade do caso brasileiro.

4.2. Forma Geral da Equação

A equação básica de Babeau é a seguinte:

$$A \cdot \alpha (1-d) \cdot s \cdot t = V \cdot r \cdot m \quad (a.1)$$

onde,

A = população ativa

α = proporção de A que deseja trabalhar

d = taxa de desemprego

s = salário médio

t = taxa de contribuição baseada no salário ou alíquota de contribuição

V = população inativa

r = proporção de V com direito a benefícios previdenciários

m = benefício previdenciário médio

A expressão **(a.1)** mostra que o equilíbrio em sistemas de repartição depende diretamente da interação entre fatores demográficos, econômicos e institucionais.

A proporção entre a população ativa **(A)** e inativa **(V)**, por exemplo, é de composição demográfica, sofrendo diretamente os efeitos de funções declinantes da fecundidade e da mortalidade (pela elevação da esperança de vida).

Pode-se observar, contudo, que não estão eliminadas as possibilidades de intervenções institucionais atuando sobre ambas as variáveis: sobre o limite de **(A)** através da variável **(t)**, assim como sobre **(V)**, através da variável **(r)**.

Efetivamente, para efeito de equilíbrio do sistema, o limiar da entrada no conjunto populacional **(V)** é o limiar de entrada em benefício previdenciário, o que, evidentemente, tem a ver com limites institucionais estabelecidos histórica e socialmente.

De outro lado, a equação retrata um sistema em que a base de contribuição é o salário, no qual, portanto, a taxa ou alíquota de contribuição baseada no salário passa a constituir-se em indicador sintético de equilíbrio, na seguinte forma:

$$t = V/A \cdot r / \alpha(1-d) \cdot m/s$$

Pode-se ver então que, à medida que eleva-se o fator **V/A**, a taxa de contribuição **(t)** tenderá também a aumentar, delimitando, do ponto de vista teórico, as possibilidades de intervenção institucional para seu controle.

O segundo fator na determinação de **(t)** revela a sensibilidade das contribuições previdenciárias ao comportamento cíclico das economias. A taxa de desemprego **(d)** é a primeira a sinalizar conjunturas deste tipo, fazendo com que o sistema responda com déficit ou superávit orçamentário a um aumento ou redução em **(d)**, sendo provavelmente responsável pelo surgimento de déficits até mesmo em sistemas bem administrados.

Por outro lado, quando consideramos uma situação em que o financiamento do sistema previdenciário é de repartição e está estreitamente vinculado a uma taxa (**t**) que grava a folha de salários, a variável (**α**), indicativa do grau de formalização da mão-de-obra, passa a deter um peso decisivo. Ou seja, quanto menor a formalização, maior o gravame sobre o salário, assim como, em presença de um grau progressivamente mais baixo de formalização, coexistindo com uma realidade em que os serviços e benefícios, cada vez mais, tendem a se aproximar da universalização (onde **r =1**); passa a ser fundamental expandir a base de contribuições previdenciárias, ou mesmo, substituí-la.

O fator **m/s** expressa o nível de reposição dos salários em relação aos benefícios auferidos. Este é um fator que reflete diretamente o impacto de regulações institucionais, sinalizando, em diversas conjunturas, as opções de penalização para o conjunto de contribuintes e/ou beneficiários.

Finalmente, a equação de equilíbrio sugere que, da composição de seu primeiro membro [**A . α (1-d) . s . t**], resultam as receitas do sistema e, do segundo [**V. r. m**], resultam as despesas.

A seguir é apresentada a forma geral deduzida de Babeau, modificada para aplicação ao caso brasileiro.

4.3. Equação Geral Modificada

A proposta da equação deduzida de Babeau e modificada ao caso brasileiro é a seguinte:

| | |
|--|--------------|
| $A \cdot \alpha (1-d) (1-i) \cdot s \cdot t = V \cdot r \cdot m$ | (a.2) |
|--|--------------|

onde,

A = população em idade ativa (PIA)

α = proporção da população em idade ativa (PIA) que deseja trabalhar

d = taxa de desemprego

i = taxa de trabalhadores informais

s = salário médio

t = alíquota de contribuição sobre o salário

V = população em idade ativa com 50 anos e mais

r = proporção de V com direito a benefícios previdenciários

m = benefício previdenciário médio

A adaptação definida em **(a.2)** permite indicar os efeitos da interação entre a dinâmica demográfica, as oscilações no nível de atividade econômica e seu impacto sobre o equilíbrio e desequilíbrio de um sistema de repartição simples. Tais adaptações também se relacionam com a disponibilidade do conjunto e estado das informações que compõem a equação.

A seguir passa-se à descrição dos procedimentos utilizados para construção da equação em sua forma modificada **(a.2)**.

4.3.1 Série Anual de Receitas e Despesas

O **primeiro problema** está na recomposição das séries de receitas e despesas anuais da previdência no período de 1945 a 1997. A fonte utilizada foi o Anuário Estatístico do Brasil (AEB) publicado anualmente pelo IBGE, que se constitui em fonte primária para o conjunto das estatísticas nacionais.

Um dos grandes problemas na reconstituição da série anual de receitas e despesas está diretamente relacionado ao reflexo de mudanças institucionais sobre a estrutura previdenciária. Um inventário detalhado sobre tais problemas encontra-se no **Anexo 1**.

Para efeito da sistematização sobre as variáveis componentes da equação, comentamos a seguir, os problemas mais significativos:

- Os primeiros registros nacionais acerca do desempenho atuarial dos institutos e caixas de aposentadoria e pensões são publicados no AEB em 1948;
- A publicação do desempenho econômico-financeiro segue regular até 1966, quando sofre grandes alterações formais. Com a implantação do

INPS, as estatísticas previdenciárias passam a ser apresentadas de forma regional, em um formato contábil diferenciado. As séries reconstituídas entre 1966 e 1979 (ver Tabelas 1.1 a 1.14 no Anexo 1) mostram, por exemplo que, considerando apenas o aspecto da apresentação contábil, a leitura do desempenho previdenciário torna-se evidentemente pouco transparente. Um último destaque para este período é o fato de até hoje não ser possível resgatar através do AEB e das posteriores fontes geradas pelo próprio sistema previdenciário, o valor das receitas para os anos de 1978 e 1979;

- Valores referentes à arrecadação do sistema previdenciário só voltam a ser publicados em 1992, quando é editado pela primeira vez o Anuário Estatístico da Previdência (AEPS);

O **segundo problema** ao se montar a série histórica de desempenho econômico-financeiro da Previdência tem o mesmo quilate do primeiro e diz respeito as dificuldades impostas pela radical - permissão para o trocadilho (!) - *flexibilização* da moeda nacional, ou seja, desde a instituição da *correção monetária prefixada* em 1979 até julho de 1994, quando da edição do Plano Real, registra-se a existência de cinco moedas distintas (ver Quadro 1.1, no Anexo 1)

Foram montados dois procedimentos metodológicos para a atualização dos valores das receitas e despesas da Previdência:

- No primeiro, os valores históricos da série 1945-1979 foram submetidos, sucessivamente, a Multiplicadores para Atualização de Valores pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, publicados pela Divisão de Pesquisa e Informação do Centro Internacional de Tecnologia do Comércio – CDL-BH (Base: Setembro/1998); e a fatores de correção do valor real intra-ano, compostos pela média geométrica dos índices anuais (IGP-DI). Os resultados, portanto, estão expressos em reais (R\$) de setembro de 1998;

- Para a série de valores entre 1980-1997, o estado das informações disponíveis exigiu um procedimento diferenciado, principalmente por tratar-se de um período, ao longo do qual, as flutuações monetárias ocorreram de uma forma drástica, para dizer o mínimo.
- Os valores foram então submetidos, primeiramente, aos Multiplicadores de Atualização referidos anteriormente, e em seguida procedeu-se a dois tipos de correção de perdas reais, utilizando-se os índices de variação IGP-DI, tomados mês a mês, para cada ano:
 1. correção da perda de ano para ano;
 2. correção de perdas intra-anos.

Para tais correções, foram utilizadas médias geométricas para valores acumulados das variações de preço mensais, e os resultados estão igualmente expressos ano a ano, em reais (R\$) de setembro de 1998. (ver Tabelas 1.15.1 a 1.15.12 no Anexo 1)

4.3.2 A variável (A): correspondente à População em Idade Ativa (PIA)

A população em idade ativa (PIA) constitui-se das pessoas de dez anos e mais, enumeradas nos Censos Demográficos de 1950 a 1991.

Para o ano de 1996, foram considerados os dados já disponíveis relativos à Contagem Populacional realizada pelo IBGE. No **Quadro 2.1 do Anexo 2** são apresentados os indicadores populacionais relevantes para a montagem da equação.

Os indicadores de evolução do perfil demográfico brasileiro foram montados apenas para os anos censitários, devido aos grandes complicadores encontrados para sua estimação em séries anualizadas.

Duas dificuldades principais devem ser destacadas: de fato, afora a enumeração populacional propiciada pelos censos de periodicidade decenal até 1980, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também

realizada pelo IBGE, constituir-se-ia em fonte para ajustamentos anuais nos níveis de variação dos conjuntos populacionais mais importantes.

No entanto, esta amostragem desde sua implantação em 1967 sofreu interrupções e modificações metodológicas importantes, que acabaram por comprometer sua utilização no sentido de oferecer bons ajustes para os anos intercensitários.²⁹

Um aspecto limitador da utilização das PNAD's, sobretudo dos seus valores absolutos, refere-se à base metodológica segundo a qual é feita a expansão da amostra. Nas PNAD's da década de 80, por exemplo, a expansão amostral utilizou como estimadores as projeções elaboradas pelo IBGE com base nos dados dos Recenseamentos Gerais de 1970 e 1980, sob hipóteses associadas a taxas específicas de fecundidade, mortalidade e migração. De modo que o grau de precisão das estimativas resultantes passa a depender do balizamento das hipóteses e, naturalmente, quanto mais distantes se tornam do ano-base, mais susceptíveis a distorções.

4.3.3 A variável (α): Proporção de (A) disponível para o trabalho

A adaptação da variável (α) para o caso brasileiro é definida a partir da relação entre a população em idade de ativa (PIA) e a proporção da força de trabalho em atividade, ou seja,

$$\alpha = 1 - \frac{(PIA - PEA)}{PIA}$$

Esta variável cumpre um papel complementar no dimensionamento da população em idade ativa efetivamente ocupada e, em sua expressão mais

²⁹ As PNAD's foram implantadas no segundo semestre de 1967 com periodicidade trimestral. Interrompida em 1970, por causa da realização do VIII Recenseamento Geral, a série foi reiniciada no quarto trimestre de 1971, com periodicidade anual. Em 1973, foi novamente interrompida, por dois anos, por causa da realização da ENDEF. Em 1976, a série foi reiniciada com base anual, estendendo-se até hoje. Apenas não é realizada nos anos em que o recenseamento geral acontece. (Sawyer, D.O. (Org.) PNAD's em Foco, ABEP, 1988)

essencial, ela é indicativa das taxas de atividade prevalentes nos períodos analisados.

4.3.3.1 Em relação à variável População Economicamente Ativa (PEA)

Os Censos Demográficos constituem-se na fonte que oferece a série histórica mais abrangente sobre a PEA no Brasil.

Com o objetivo de selecionar o segmento urbano dos indicadores populacionais, foram utilizados dados dos Censos Demográficos das décadas de 40, 50, 60, 80 e de 91, relativos à população de 10 anos e mais de idade, classificados segundo domicílio, ocupação e ramo de atividade. (ver Tabela 2.1 no Anexo 2)

Para a organização dos dados censitários, de forma a garantir sua comparabilidade, usamos como referência o trabalho elaborado por PAIVA e SIMÕES (1987).

4.3.4 As variáveis (1 - d) e (1 - i): onde, d = taxa de desemprego e i = taxa de trabalhadores informais

Estas taxas, apesar de configurarem duas das mais importantes expressões quando se fala de mercado de trabalho, permanecem sendo de difícil e complexa mensuração.

A taxa de desemprego (**d**), estatisticamente, é a relação entre o número de desempregados e o total da população economicamente ativa (PEA) e sua evolução incorpora tanto movimentos da força de trabalho quanto flutuações no nível da atividade econômica.

A maior polêmica envolvendo sua mensuração é o fato de refletir uma estrutura de ocupação onde o trabalho precário ou ocasional é, muitas vezes, computado como atividade produtiva quando, na verdade, trata-se de um desemprego disfarçado, levando então à subestimação do índice de desemprego.

A taxa de trabalhadores informais **(i)**, por sua vez, não é menos polêmica e até mesmo a formação de um consenso sobre o conceito é ainda problemático.³⁰

As principais fontes para o cálculo desses indicadores são os dados levantados pelo IBGE através dos Censos, da PNAD e da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), esta cobrindo as seis principais regiões metropolitanas do país. Além disso, no âmbito do Ministério do Trabalho, existem outras duas fontes – a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro de Empregados e Desempregados (CAGED), ambas referidas ao mercado de trabalho formal.

Todavia, dentro dos objetivos do presente trabalho, a consideração de uma destas fontes, de qualquer modo não solucionaria o problema da comparabilidade ao longo de todo o período analisado.

De resto, o sentido da colocação das variáveis de desemprego e informalidade na equação de equilíbrio seria o de funcionarem como vetores de dimensionamento do *potencial* de arrecadação previdenciária estabelecido pelas variáveis demográficas, à medida que permitiriam uma aproximação em relação ao contingente de contribuintes efetivos.

Assim, de modo análogo, se o número de contribuintes é conhecido, a sua proporção em relação à PEA é um indicativo potencial do contingente de trabalhadores que possuem postos formais de trabalho.

Evidentemente, tal associação apenas se torna possível no caso brasileiro, uma vez que, recaindo a contribuição previdenciária diretamente

³⁰ Conforme Soares (1996), a origem do conceito está ligada ao estudo efetuado pelo Programa Mundial de Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Quênia, em 1972. No Brasil, inúmeros estudos foram realizados entre os quais, destacam-se, segundo o autor: Souza (1989); Camargo (1989); Cacciamali (1991); Ramos, Rios-Neto e Wajnman (1993). SOARES, R. R. *Dinâmica do Mercado de Trabalho e Setor Informal: Um Estudo da Região Metropolitana de São Paulo*. Belo Horizonte, BDMG, 1996.

sobre a folha de salários, pode-se de fato esperar uma correlação altamente positiva entre contribuição previdenciária e emprego formalizado.

Neste sentido, adotamos o suposto de que $(1-d)(1-i) = e$, considerando o número de contribuintes como *proxy* do número de trabalhadores empregados-formalizados. Para tal, foi recuperada a série de contribuintes para a previdência, o que será detalhado a seguir.

4.3.5 A série de Contribuintes para a Previdência (1945-1997)

O número de contribuintes foi regularmente publicado no AEB a partir de 1948 (são apresentados dados retroativos a 1923) até 1966, quando da implantação do INPS (ver Quadro 3.1 no Anexo 3). Ao longo desse período, segundo os dados de cada Instituto, os contribuintes são classificados como *associados ativos*.

As primeiras lacunas na série acontecem já a partir do primeiro ano de existência do INPS, ou seja, 1967. A partir deste ano modifica-se o critério de categorização da condição de contribuinte, que passa a ser associada à ocupação (empregado, empregador, autônomo³¹, domésticos, empregados em entidades filantrópicas, avulsos e facultativos).

De 1968 a 1988, não foram publicados dados sobre o número de contribuintes nos anos de 1970, 1974 e 1977. A série segue sendo publicada regularmente no AEB até o ano de 1988, quando é interrompida. Em 1998 o AEPS volta a publicar a série de contribuintes, apresentando dados retroativos a 1995.

Para estimar os anos em que não se dispunha de dados de fonte primária, utilizou-se média simples para os anos 1970, 1974 e 1977³². Já para o período entre 1988 e 1994, foi aplicado a cada ano a taxa de crescimento médio verificada entre os anos de 1982 e 1988.

³¹ Pelo Decreto n.º 32.667, de 01/05 de 1953 profissionais liberais filiam-se como segurados autônomos. E, pela Lei 5.859 de 11/12 de 1972 são incluídos os empregados domésticos.

³² Média entre os anos 1969 e 1971 para 1970; 1973 e 1975 para 1974; 1976 e 1978 para 1977.

A taxa de crescimento médio entre 1982 e 1988, pelo fato de “conter” o impacto do conjunto de medidas imposto em 1982 (comentado no capítulo anterior) e a conjuntura pré-Constituinte (1988), constituiu-se num bom parâmetro de ajuste.

Finalmente, a publicação dos dados relativos a 1995 propiciou o referenciamento em parâmetros mais seguros para a estimativa realizada. (ver Quadro 3.2 no Anexo 3)

4.3.6 A variável (t): Alíquota (ou taxa) média de contribuição

A variável (t) pode ser interpretada como variável chave na composição do equilíbrio e claro, do financiamento de um sistema de repartição. Isto fica evidente ao se escrever a equação geral (a.1) tal como abaixo,

$$t = \frac{V. r}{A. \alpha (1-d)} \cdot m$$

Os autores que têm trabalhado com esta idéia de equilíbrio elaborada por Babeau (1985) freqüentemente utilizam a relação acima para demonstrar a inviabilidade do equilíbrio de repartição simples, a menos que se atue sobre (t) elevando quase que exponencialmente as alíquotas de contribuição.³³

Um fato comumente secundarizado nestes casos é que esta variável tem uma forte expressão institucional, atuando, preponderantemente, enquanto *variável de ajuste* no financiamento do sistema previdenciário.

Sendo assim, é preciso portanto distinguir o momento onde as alíquotas são *estabelecidas* por organizações que ainda detinham níveis de autonomia, de segundo momento, no qual a estrutura de taxas de contribuição passa a ser *instituída* pela intervenção do Estado no sistema previdenciário.

³³ Em trabalho mais recente, Faro (1996) confirma esta linha de análise, procurando demonstrar não apenas a fragilidade como também os indícios de colapso do sistema brasileiro no que tange aos fatores demográficos e de organização do mercado de trabalho. (ver Faro, C. *Previdência Social no Brasil: por uma reforma duradoura*. In Revista de Administração Pública – RAP. FGV. Rio de Janeiro, set/out, 1996:5); Faro, C. Texto n° 202. EPGE/FGV, 1992; e Castro et all, Texto n° 211. EPGE/FGV, 1992.

Ou seja, no primeiro caso, as alíquotas teriam uma expressão propriamente atuarial, enquanto no segundo, preponderaria o componente *institucional* na fixação de seus níveis.

O tratamento da variável **(t)** que propomos neste trabalho baseia-se nas seguintes considerações:

- a taxa de contribuição varia, ao longo dos diversos momentos da história previdenciária brasileira, obedecendo a determinações de natureza diversa;
- as alíquotas são diferenciadas segundo as modalidades de contribuição-contribuinte (a alíquota referente ao contribuinte-empregado é diferente do contribuinte individual);
- a incidência das alíquotas, tendo como referência os tetos do salário de contribuição, devem estar relacionadas à estrutura e classes de rendimentos sobre as quais recai³⁴. Neste sentido, as alíquotas que incidem sobre os salários e sobre a folha de salários, tendo como referência o salário de contribuição, constituem fatos geradores diferenciados.

A estrutura de alíquotas hoje vigente diferencia as contribuições do assalariado, dos empregados domésticos, autônomos, empregadores e facultativo. A alíquota de contribuição para autônomos é de 20% e para empregados domésticos de 8 a 11%, acrescida da alíquota de empregador, equivalente a 12%.

Já o trabalhador assalariado, considerando as alíquotas vigentes em fevereiro de 1999, um piso de contribuição equivalente a R\$130,00 e um teto de

³⁴ A existência de um teto de contribuição para o seguro social teve sua origem histórica na intenção de excluir do sistema de seguros os empregados e setores de altos salários, que poderiam prover sua aposentadoria por outros meios. (Dain, S., "Previdência Social: Uma Nova Política". FUNDAP, 1991. (Mimeo)

R\$1.200,00, aplicar-se-iam as seguintes alíquotas, nas diferentes faixas de salários:

- Até 360,00 8 %
- De 360,01 até 600,00 9 %
- De 600,01 até 1.200,00 11%

Portanto, para obter-se o montante de contribuições proporcional à distribuição salarial, seria necessário identificar o *peso* relativo ao número de trabalhadores em cada faixa de rendimento, em relação à massa salarial total. Dentro dos limites deste trabalho não foi possível realizar tal estimativa, por vários motivos. O principal, foi o da complexidade para compatibilizar fontes de dados, relativos a rendimentos, ao longo de um período de quatro décadas.

No entanto, é possível observar que, dado o teto de contribuição atual (dez salários - mínimos), o gravame sobre a folha de salários tende a ser proporcionalmente maior para as faixas mais baixas de salários. À medida que, para salários acima do teto de contribuição, a alíquota permanece fixa em 11%, o peso relativo da taxação para tais faixas de rendimentos diminui, conferindo caráter *regressivo* à estrutura vigente de alíquotas previdenciárias.³⁵

Para efeito da montagem da equação de equilíbrio realizada neste trabalho, foi adotada uma taxa média, a partir da combinação das alíquotas incidentes diretamente sobre os salários e sobre a folha de salários, para os períodos considerados. Este procedimento tornou-se possível a partir da recuperação da série histórica de alíquotas previdenciárias apresentada no Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS/1997, publicado em 1998, sendo as médias utilizadas neste exercício, obtidas a partir das alíquotas anuais incidentes sobre a folha de salários registradas pelo AEPS.

³⁵ Pode-se inferir, por exemplo, que para períodos onde prevaleceu o teto de 20 salários mínimos, como foi o caso da década de 80, o caráter regressivo da taxação tenha sido menos exacerbado.

4.3.7 A variável (s): Salário Médio de Contribuição

O salário médio resulta em uma simples razão entre massa salarial (de uma empresa ou setor) e o pessoal ocupado. A complexidade reside em considerá-lo para o conjunto das atividades econômicas no plano nacional.

Em mercados de trabalho heterogêneos e segmentados, a medida do salário médio, mesmo quando considerada a partir do conceito de rendimento - como é o caso dos levantamentos estatísticos brasileiros, ainda apresenta grandes problemas.

A principal fonte de dados sobre rendimentos do trabalho no Brasil são os Censos. No entanto, aí também os problemas são significativos.

De um lado, os critérios de aferição, sempre no intuito de melhorar a informação, foram sendo modificados ao longo do tempo. Também, neste percurso, esses critérios foram sendo abalroados por conjunturas inflacionárias, por políticas monetárias e de salários que acabaram comprometendo as metodologias de estimação, além de inviabilizarem a comparabilidade entre os períodos.

Cacciamali (1998)³⁶ apresenta uma comparação dos problemas quanto aos critérios de aferição do rendimento nos Censos de 1960, 1970, 1980 e 1991, que resumimos abaixo. O quadro comparativo abrange as categorias de rendimento segundo o *conceito; forma de captação; abrangência e referência temporal*, nos Censos citados:

- Há diferença, entre os Censos, quanto ao período de referência para captação dos rendimentos fixos e rendimentos variáveis. Os rendimentos fixos sempre foram captados tendo como período de referência o mês anterior ao do levantamento, enquanto os rendimentos variáveis

³⁶ CACCIAMALI, M. C.. *Aspectos da Distribuição de Renda no Brasil*. In Manual de Economia. Equipe de Professores da USP. Editora Saraiva, São Paulo, 1998:438:456.

referem-se aos doze (12) meses anteriores à data dos Censos de 1970, de 1980 e de 1991 e ao ano anterior da data do Censo de 1960.

- Como o Censo de 1960 captou as declarações em classes prefixadas, as informações ficaram subestimadas em comparação às de 1970.
- Nos Censos de 1960 e 1970, não há explicitação de quantos salários o indivíduo recebeu ao longo do ano, nem se o rendimento declarado foi bruto ou líquido.
- Nos Censos de 1960 e 1970 a informação sobre rendimento é captada através de um único quesito agregado, não permitindo a diferenciação entre renda do trabalho e as demais rendas.
- Os Censos de 1980 e 1991 modificaram o quesito, o que passou a permitir a comparação entre ambos, mas quebrou a comparabilidade com os anteriores.

Diante disso, o caminho que nos pareceu mais razoável para estimar um valor equivalente mais próximo da massa salarial e do salário médio, sobre o qual devem recair as alíquotas de contribuição previdenciária de trabalhadores e empresas parte do desempenho da economia em termos de renda e produto. Compreendendo que: *“quando se está medindo o desempenho de uma economia em termos de renda e produto, o que se está querendo fazer é avaliar o bem-estar atingido pela sociedade por meio da atividade econômica.* (Fonseca, 1998).³⁷

A questão todavia, ao se lançar mão dessa idéia, é saber sob quais condições tal associação pode ser estabelecida. Senão vejamos.

Se voltamos à equação de equilíbrio **(a.2)**, vemos a descrição do equilíbrio em um regime de repartição simples, como mecanismo através do qual os trabalhadores ativos financiam, com suas contribuições sobre o salário, os benefícios e ações dirigidas aos inativos. Fica evidente que qualquer

descompasso entre os ritmos de crescimento desses dois segmentos (ativos e inativos) compromete a capacidade de financiamento endógeno do sistema.

Todavia, é igualmente evidente, que os componentes demográficos **(A)** e **(V)** encontram-se mediados pelas variáveis indicativas de uma estrutura social e econômica subjacente, responsável, no limite, pela delimitação das variáveis **(1-d)(1-i)** e **(s)**, que mais diretamente expressam o potencial de financiamento e arrecadação de um sistema em regime de repartição.

Posto isto, pode-se supor que, ao longo dos anos 1945-1997, a arrecadação previdenciária *efetiva* resultou de níveis, também *efetivos*, de ocupação e salários. Portanto, à medida que se disponha de indicadores de evolução da ocupação formal (ou de contribuintes) e de evolução dos salários (ou da renda), pode-se chegar a uma estimativa retrospectiva da massa de salários *potencialmente* tributável.

A construção de tais indicadores tem como ponto de partida a associação entre a evolução da massa salarial e a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) de modo que, conhecendo-se a proporção do valor agregado pelos salários ao produto nacional, estima-se a massa salarial potencial.

4.3.8 A variável (W) – Massa Salarial em relação ao PIB

A variável indicativa da massa salarial utilizada neste trabalho foi estimada através da proporção agregada pelos salários ao Valor da Transformação Industrial (V.T.I.), ou seja, na composição do Produto Interno Bruto.

De forma que, sendo:

W = (salários, retiradas e outras remunerações)

V.T.I. = (valor da transformação industrial)

³⁷ FONSECA, M. G., 1998. *Medidas de Atividade Econômica*. Op.Cit. Nota 7. Pg. 273:308.

onde,

$$w = \frac{W}{V. T. I.}$$

e

$Y = P. I. B.$ (Produto Interno Bruto)

Então, $w.Y$ resulta na estimativa da massa salarial gerada na economia a cada ano. (ver Tabela 4.1 no Anexo 4)

Aplicando o mesmo procedimento, porém, considerando agora não os valores do produto interno bruto total, mas retirando deste a variação correspondente ao PIB Agrícola a Custo de Fatores, teremos uma aproximação do que poderia ser chamado de *massa salarial urbana*, mais representativa, portanto, da massa salarial – onde w é uma *proxy* e Y é o PIB urbano - efetivamente tributada pela Previdência.

Estimada a *massa salarial*, torna-se então possível uma estimativa do *salário médio potencial* que passamos a chamar (s^*) sendo portanto:

$$s^* = w.Y / n.^{\circ} \text{ de contribuintes}$$

Agora pode-se estabelecer a relação entre o salário médio *efetivo* (s) que resulta da série histórica de receitas de contribuições³⁸ da Previdência e o salário médio *potencial* (s^*).

Pois:

$$(s) = \frac{\text{Receita de Contribuições no ano (x)}}{N.^{\circ} \text{ contribuintes no ano (x) * (t)}}$$

$$N.^{\circ} \text{ contribuintes no ano (x) * (t)}$$

onde,

$$(t) = \text{alíquota de contribuição no ano (x)}$$

³⁸ Para o período de 1945 a 1966, na receita de contribuições considerada para aplicação da equação de equilíbrio modificada, foi retirada a cota-parte relativa a União que por efeito do sistema tripartite, ainda existia nesse período.

e

$$(s^*) = \frac{(w \cdot Y) \text{ no ano } (x)}{N.^{\circ} \text{ Contribuintes no ano } (x)}$$

Ao estabelecer-se, portanto, a proporção entre **(s)** e **(s*)**, resulta um indicador dos níveis de formalidade efetivos em termos de valor econômico. A construção das variáveis apresentadas até aqui resumem o primeiro membro da equação de equilíbrio, que em sentido amplo, expressa a capacidade de financiamento de um sistema de repartição. A introdução de variáveis macroeconômicas propicia a requalificação da avaliação do financiamento, revelando, a um só tempo, os prováveis pontos de estrangulamento, bem como virtualidades que possam alavancar novos patamares de retorno ao equilíbrio (*vide* o primeiro membro da equação **a.3** mais a frente).

A seguir, passamos a apresentar a metodologia para especificação do segundo termo da equação que, propriamente, sintetiza os gastos de um sistema de seguro social, resumido à composição **(V.r.m)**. E, finalmente, apresentar-se-á a **equação de equilíbrio modificada**, utilizada para avaliação do desempenho do sistema previdenciário brasileiro centrado nos anos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 1996.

4.4 A expressão (V. r. m) na Equação de Equilíbrio Modificada

Esta é a expressão que apresenta os potenciais componentes da despesa previdenciária na equação de equilíbrio. As dificuldades para sua avaliação, pode-se dizer, constitui no maior obstáculo para um diagnóstico do desempenho passado do sistema previdenciário, bem como de sua futura evolução.

O principal problema está no dimensionamento da relação entre as variáveis **(V)** e **(r)**, uma vez que elas devem dimensionar o estoque de beneficiários, assim como seu fluxo, dentro de características próprias a um dado padrão de entradas e saídas do sistema.

No caso brasileiro, tendo o sistema de previdência social sido implantado em 1923, já deveria haver vários estudos que descrevessem e computassem as probabilidades de transição entre seus diversos estados, eliminando assim, a modelagem através de tábuas atuariais que, nem sempre, refletem a realidade (Castro, 1997:12)

De fato, se em mais de 70 anos de funcionamento da Previdência brasileira nem mesmo conseguiu-se manter um cadastro permanente de contribuintes, o que dizer sobre o diagnóstico de probabilidades de passagem (ou cessação) do estado de contribuinte ao estado de beneficiário, ao longo dos vários períodos.³⁹

Nesse vácuo, o que existe são estudos que de há muito vêm investigando e experimentando metodologias que, direta ou subsidiariamente, podem servir a estimativas das variáveis **(V)** e **(r)**, para o caso brasileiro. Dentre eles pode-se destacar:

- Paiva *et all* (1981), com o objetivo de estimar o impacto do envelhecimento da população brasileira nos gastos da previdência social, desenvolveram uma tabela de vida ativa⁴⁰ em que os afastamentos da força de trabalho são desagregados em *afastamento por morte, afastamentos por velhice e afastamentos por outras causas*;
- Oliveira *et all* (1985) elaboraram um modelo para simulação do número de contribuintes e beneficiários da Previdência Social, para o período

³⁹ A DATAPREV, criada em 1974, é o órgão responsável pelos registros relativos aos segurados e beneficiários da Previdência Social Brasileira. Para se ter uma idéia dos problemas, até setembro de 1991, as informações, por exemplo, sobre benefícios cessados não eram armazenados em bancos de dados. A partir de julho de 1994 é que passa a existir, na DATAPREV, um banco unificado com informações sobre estoque, concessões e número de benefícios cessados, para os diversos tipos de benefícios.

⁴⁰ Uma tabela de vida ativa proporciona a estimativa de taxas de entradas e saídas da força de trabalho, possibilitando a descrição de padrões etários de mobilidade para dentro e para fora do mercado de trabalho, gerando funções que resultam em medidas sintéticas dos tempos médios a serem vividos em cada um dos estados (ativo e inativo) e desagregações destes estados. Constituem-se assim em instrumentos úteis para projeções de oferta de trabalho, tendências de aposentadorias etc. (Wajnman, op.cit.1995:1-6)

1981-1999. O modelo é composto de três módulos: o demográfico, o de simulação de contribuintes e o de beneficiários. As projeções baseiam-se no método de coorte- componentes, uma técnica usual em projeções demográficas. Tendo como vetor inicial a distribuição da população do Censo de 1980, sobre essa distribuição são projetadas as tendências de fecundidade, mortalidade, urbanização e de participação na atividade econômica.

Para estimar a subpopulação de beneficiários é utilizado o chamado *modelo markoviano de primeira ordem*, através do qual, são associadas probabilidades de transição dos indivíduos de um estado (contribuinte) para outro (beneficiário), estando referidos à população urbana e rural;⁴¹

- Wajnman (1995) desenvolve a aplicação de um modelo demográfico multidimensional utilizando as tabelas de incremento e decremento para analisar o comportamento de ciclo de vida da força de trabalho no Brasil, através da utilização dos dados da PNAD de 1983.

Através deste modelo - uma variante metodológica para construção de uma tábua de vida ativa, descreve-se a trajetória hipotética de uma coorte de indivíduos, através do seu ciclo de vida. Expondo-os ao *risco de transição* entre os estados (ativo, inativo e morto) observados por idade.

Um indicador importante fornecido por este trabalho é a esperança de vida calculada de duas formas: *esperança de vida por estados baseada na população*, refletindo o número médio de anos futuros a serem vividos nos estados ocupado e desocupado, pelo conjunto das pessoas a cada uma das idades e independente do estado de ocupação; e a *esperança*

⁴¹ Este trabalho, contudo, não apresenta os resultados numéricos da série de probabilidades encontradas, o que inviabiliza uma análise comparativa com outros trabalhos, assim como sua utilização. Em 1989, Oliveira *et al*, elaboram uma nova projeção de contribuintes e beneficiários da Previdência, adotando a mesma metodologia utilizada em 1985. Novamente, os resultados numéricos não são apresentados.

de vida baseada nos estados que mede o número de anos a serem vividos, segundo o estado em que se encontram os indivíduos a cada idade. Outros indicadores, como a *proporção do tempo vivido ocupado acima de 60 anos* e *proporção de pessoas esperadas de morrer enquanto ocupadas*, também são encontrados neste trabalho.

- Figoli (1997)⁴², utilizando o *método de simulação* a partir da combinação de metodologias estatísticas e demográficas, elabora projeções sobre o número de beneficiários *urbanos* da Previdência Social, no período 1990-2040. Para estas projeções, as variáveis utilizadas pela autora foram os novos beneficiários que aderem ao sistema previdenciário a cada ano e a mortalidade, representada pela esperança de vida. O número de novos beneficiários é projetado com base nas concessões de benefícios verificadas no período de 1980-1993, a partir de registros da DATAPREV.

Na projeção realizada são considerados dois fatores que podem causar *impacto* no número de beneficiários futuros: as tendências de *crescimento populacional atual*, e as tendências de comportamento futuro das *taxas de atividade* e das *taxas de mortalidade*, submetidas a duas hipóteses.

Na primeira hipótese considera-se que os grupos de benefícios selecionados e as condições para sua concessão, permanecem dentro dos critérios atualmente vigentes, durante todo o período de projeção.

Na segunda hipótese são estabelecidas três condições:

1. a aposentadoria especial seria extinta no ano 2000 e que as pessoas com expectativa de se aposentar nesta espécie, passariam a se aposentar por tempo de serviço;

⁴² Figoli, M. G. B. *INTERVALO DE CONFIANÇA PARA PROJEÇÃO DE POPULAÇÃO: Projeção de Beneficiários Urbanos da Previdência Social (1990-2040)*. Tese de Doutorado. CEDEPLAR/FACE/UFMG. 1997.

2. a aposentadoria por tempo de serviço seria concedida conforme as condições vigentes até o ano 2000, quando seriam adicionadas as exigências de idade mínima de 55 anos para sua concessão;
3. a aposentadoria por idade não se alteraria.

Os resultados da projeção realizada permitiram a estimação, em separado, do número de *novos beneficiários* e da *massa de beneficiários*, segundo as hipóteses consideradas. O total do número médio de novos beneficiários, assim com os totais da massa de beneficiários agregando as três espécies de benefícios, são apresentados por sexo e por quinquênio.

- Castro (1997), trabalhando a partir de registros administrativos da DATAPREV e de dados da PNAD, construiu indicadores de entradas e saídas do sistema previdenciário para os anos 1990 e 1995, relativos a benefícios selecionados. A estimativa das transições foi feita a partir da utilização de tábuas de mortalidade simples (para as saídas) e de múltiplos-decrementos (para entradas). As transições consideradas indicam como *entrada* a transição entre o estado de contribuinte para o de beneficiário e as *saídas* representam a morte dos beneficiários.

Foram estimadas as probabilidades de entrada e saída do sistema previdenciário, detalhadas por idade individual, clientela, sexo e tipo de benefício. Na análise das entradas, os benefícios considerados foram as aposentadorias por tempo de serviço, por idade, invalidez e o auxílio-doença. Na análise das saídas foram estudadas a renda mensal vitalícia, as aposentadorias por idade, invalidez e aposentadoria por tempo de serviço. As pensões não foram objeto de análise. O conjunto de probabilidades construídas pela autora constitui-se em indicadores passíveis de utilização em estimativas de comportamento de entradas e saídas do sistema previdenciário, com

a vantagem de estarem referidos a dois momentos fundamentais para a avaliação de desempenho do sistema.

O aproveitamento destes estudos em nosso trabalho, lamentavelmente, ficou comprometido. Também neste caso o período que nos propusemos avaliar, exigiria inúmeras adaptações metodológicas para compatibilização das fontes de dados utilizadas.

Todavia, a apreciação destes trabalhos, sem dúvida, permitiu parâmetros mais seguros para estabelecermos um tratamento condizente com os objetivos propostos no exercício aqui desenvolvido.

Nesse sentido, ao optarmos na direção de uma análise retrospectiva da evolução da previdência brasileira, a utilização do acervo de dados pesquisados anualmente, configurou-se como mais apropriada, em que pese se perca, por isso mesmo, alguns recursos de maior refinamento nos indicadores construídos.

Este é o caso, por exemplo, da relação **(V.r)**. Para parametrizar a variável **(V)** elegemos o critério de pessoas com 50 anos e mais, enumerados no universo da população em idade ativa nos Censos Demográficos. Para o dimensionamento de **(r)**, optamos por trabalhar com os registros administrativos disponíveis em fonte primária, adotando o número de benefícios como *proxy* do número de beneficiários do sistema, tomados a cada ano.⁴³

Evidentemente, ao se trabalhar com este tipo de dado, limitam-se as possibilidades, por exemplo, de um refinamento por idade e sexo, que seria particularmente valioso na qualificação da variável **(r)**.⁴⁴

⁴³ Este procedimento tem sido adotado na maioria dos estudos consultados. Isto, no entanto, não diminui as limitações que tal adoção representa. Para a composição de (r) foram utilizados os registros relativos ao estoque de benefícios em manutenção, publicados no AEB de 1948 a 1979. Para os anos de 1980 a 1996 foram utilizados os dados publicados no Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência - MPAS/INSS/DATAPREV, 1996.

⁴⁴ De todo modo, é importante ressaltar que as limitações de dados administrativos são muito significativas: Castro (1997) indica, por exemplo, que até 1992 é impossível a identificação do beneficiário rural por sexo. (Op.Cit.,Pg.:36)

Na definição da variável **(V)**, três considerações são importantes: a primeira é que, ao defini-la como composta por pessoas de 50 anos e mais, retiradas do universo da PIA e referidas a cada enumeração censitária, toma-se, por implícito, que tais estoques já teriam sido submetidos às marcantes mudanças ocorridas no padrão demográfico ao longo de todo o período; a segunda tem a ver com o limite etário escolhido.

Dos estudos consultados, anteriormente citados, selecionamos os parâmetros que nos pareceram mais adequados: Figoli (1997) considera dois critérios básicos para o estabelecimento de uma idade mínima de entrada em benefício, a saber, *ou ela seria a soma da menor idade possível de início de atividade laborativa com a carência que o benefício estabelece; ou a idade mínima para a concessão do benefício, nas espécies onde esse critério exista.* Para a delimitação da idade de entrada em benefício – espécie aposentadoria por tempo de serviço – que mais especificamente nos interessa - Figoli utiliza a idade de 44 anos para homens, considerando o início da atividade aos 14 anos e somados a 30 anos de atividade; e de 40 anos para mulheres. (Op.Cit., Pg.:47)

Castro (1997), ao analisar dados administrativos relativos à idade média de concessão de benefícios para 1990 e 1995, constata, no caso da aposentadoria por tempo de serviço que: em 1990, o ponto modal das taxas de risco de entrada em benefício estava localizado em 54 anos para homens. Em 1995, o ponto modal desloca-se para 50 anos. De outro lado, comparado com as idades médias dos segurados que requereram aposentadoria por tempo de serviço, nos mesmo anos, foram encontrados, 53.67 anos para 1990 e 49.67 para 1995.

Por outro lado, numa breve recuperação histórica das imposições legais do limite de entrada em benefício por tempo de serviço, constatamos que: a Lei Elói Chaves, que criou as CAP's, definiu também os benefícios fundamentais para sua regulamentação como sendo pensão por morte, por invalidez e por

tempo de serviço (ou ordinária), quando o trabalhador atingisse cinquenta anos.⁴⁵ (Malloy, 1986:49)

O limite de 50 anos permaneceu até a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960, que determinava sua ampliação para 55 anos.

Em 1962, o limite de idade foi suspenso sem maiores justificativas, passando, a partir de então, a figurar como proposta em vários momentos de mudanças legislativas na previdência.

A adoção, portanto, do limite etário mínimo para entrada em benefício aos 50 anos, parece fornecer um parâmetro razoável no sentido de permitir comparabilidade entre as últimas décadas.

A terceira consideração em relação à composição da variável **(V)** é o de estabelecer sua relação com o benefício - pensão por morte. Como foi notado por Castro (1997), até junho de 1994, nos dados administrativos da DATAPREV, o sexo e a idade, associados ao pagamento de pensões por morte, correspondiam ao segurado que originou o pagamento e não aos dependentes que são, efetivamente, os beneficiários.

Para o exercício que realizamos consideramos apenas os quantitativos relativos ao estoque de pensões como componente de **(r)**.

Por fim, a variável **(m)**, que designa o valor médio dos benefícios pagos pela previdência, é calculada ano a ano para toda a série 1945-1997. O valor adotado para as *despesas com benefícios* corresponde aos da série submetida ao critério de seletividade para benefícios estritamente urbanos. Assim:

$$\mathbf{m = valor de benefícios urbanos / n.^o de beneficiários}$$

⁴⁵ Outros dois direitos estavam previstos na Lei Elói Chaves: cuidados de saúde e fornecimento de medicamentos a preços reduzidos e, após dez anos de serviço, o empregado só poderia ser demitido por causa grave, provada pelo empregador em processo administrativo.

4.5 A Equação Geral Modificada

Detendo agora um conjunto mais especificado e desagregado das variáveis demográficas e econômicas componentes da equação de equilíbrio, passamos à modificação da chamada Equação Modificada expressa na forma a seguir.

$$A \cdot \alpha (1-d) (1-i) \cdot s \cdot t = V \cdot r \cdot m \quad (a.2)$$

Introduzindo e modificando as seguintes variáveis,

A = PIA - População em Idade Ativa

$$\alpha = 1 - \frac{(PIA - PEA)}{PIA}$$

PEA = População Economicamente Ativa

$$e = (1-d) (1-i) = N.^{\circ} \text{ de Contribuintes / PEA}$$

$$s = \frac{\text{Receita de Contribuições no ano (x)}}{N.^{\circ} \text{ contribuintes no ano (x) } \cdot (t)}$$

$$s^* = \frac{(w \cdot Y) \text{ no ano (x)}}{N.^{\circ} \text{ Contribuintes no ano (x)}}$$

$$z = s / s^*$$

w = Salários/V.T.I

Y = Produto Bruto Urbano

y = Y / N.^o Contribuintes no ano (x) = Produto Urbano *Per Capita*

t = Alíquota Média

V = População com 50 anos e mais

r = Proporção de V com direito a benefícios

m = Valor médio do Benefício

Substituindo em (a.2),

$$A \cdot \alpha (1-d) (1-i) \cdot s \cdot t = V \cdot r \cdot m \quad (a.2)$$

Passamos à equação modificada na forma (a.3):

$$A \cdot \alpha \cdot e \cdot z \cdot w \cdot y \cdot t = V \cdot r \cdot m \quad (\text{a.3})$$

Lendo a equação acima de outra forma temos que

$$A \cdot \alpha \cdot e \cdot z \cdot w \cdot y \cdot t = \text{Receita de Contribuições } (R) \quad (\text{a.4})$$

Dinamizando a equação em relação ao intervalo de tempo (Δt):

$$\left(\frac{A + \Delta A}{\Delta t}\right) \cdot \left(\frac{\alpha + \Delta \alpha}{\Delta t}\right) \cdot \left(\frac{e + \Delta e}{\Delta t}\right) \cdot \left(\frac{z + \Delta z}{\Delta t}\right) \cdot \left(\frac{w + \Delta w}{\Delta t}\right) \cdot \left(\frac{y + \Delta y}{\Delta t}\right) \cdot \left(\frac{t + \Delta t}{\Delta t}\right) = \frac{R + \Delta R}{\Delta t} \quad (\text{a.5})$$

Dividindo a.5 por a.4 e assumindo a notação:

$$\frac{\frac{\Delta R}{\Delta t}}{R} = \hat{R}$$

Para todas as variáveis temos:

$$(1 + \hat{A})(1 + \hat{\alpha})(1 + \hat{e})(1 + \hat{z})(1 + \hat{w})(1 + \hat{y})(1 + \hat{t})(1 + \hat{R}) = (1 + \hat{R}) \quad (\text{a.6})$$

Por outro lado, adotando procedimento similar para a despesa temos:

$$(1 + \hat{V})(1 + \hat{r})(1 + \hat{m}) = (1 + \hat{D}) \quad (\text{a.7})$$

Considerando-se a equação acima como uma função exponencial natural de crescimento contínuo, fazendo-se seu logaritmo e derivando em relação ao tempo temos:

$$\lim_{\Delta t \rightarrow 0} \hat{R} = (1 + \hat{A}) \cdot (1 + \hat{\alpha}) \cdot (1 + \hat{e}) \cdot (1 + \hat{z}) \cdot (1 + \hat{w}) \cdot (1 + \hat{y}) \cdot (1 + \hat{t}) = \hat{R} \cong \hat{A} + \hat{\alpha} + \hat{e} + \hat{z} + \hat{w} + \hat{y} + \hat{t} \quad (\text{a.8})$$

Onde o crescimento da receita pode ser visto, aproximadamente, como a soma das taxas de crescimento das variáveis da equação **(a.4)**.

Da mesma forma, adotando procedimento similar, pode-se obter resultado semelhante para a despesa:

$$\hat{D} = \hat{V} + \hat{r} + \hat{m} \quad (\text{a.9})$$

Estas duas últimas versões da dinamização permitirão uma leitura mais simples e didática da evolução das variáveis, para efeito da análise a ser realizada no próximo capítulo.

4.6 Plano de Análise da Equação de Equilíbrio Modificada

O tratamento dado à construção das variáveis componentes da equação de equilíbrio denotam a introdução de um critério de seletividade para sua elaboração.

Com efeito, a análise do desempenho da Previdência Social Brasileira ao longo do período 1945 a 1997, não pode prescindir, como tratamos de desenvolver ao longo destas notas metodológicas, das profundas diferenciações de ordem econômica, demográfica e institucionais que aí transcorreram.

Trata-se, assim, de assumir no plano da análise do desempenho real do sistema previdenciário, o que afinal postulamos ao nível metodológico. Em primeiro lugar está o pressuposto da *singularidade* do desenvolvimento de um sistema de repartição simples na Previdência Social Brasileira. Tal singularidade está demarcada por fatores de dupla natureza: uma que chamamos *constitutiva*, e outra de ordem *contributiva*.

Por fim, para a construção da equação **(a.3)**, todas as variáveis foram submetidas a um critério de seletividade pelo qual foram retirados, dos

componentes da receita e da despesa, todos os segmentos não configurados como *especificamente* urbanos.

4.6.1 Critério de seletividade para receitas e despesas

No Anexo 1 apresentam-se as séries históricas de receitas e despesas *Completa* (ver Tabelas 1.1 a 1.15.12 no Anexo 1), ou seja, com todos as modalidades de arrecadação e gastos; bem como as mesmas séries selecionadas pelo critério de *Referência Urbana* (ver Tabelas 1.16 a 1.34 no Anexo 1).

Na montagem da série pelo critério de *Referência Urbana*, foram adotadas as seguintes restrições:

- em relação às receitas, foi adotado o critério de *receita de contribuição* realizadas pelo segurado, empregador (ou contribuição de empresa). Considerando que entre 1945 e 1966 ainda prevalecia o sistema de contribuição tripartite, para esses anos, a cota-parte da União foi incluída entre as receitas de contribuições;
- do cômputo das receitas foram eliminados, deste modo, aquelas referentes a receitas patrimoniais, parafiscais, receitas industriais, transferências correntes etc.;
- nas despesas foram considerados os gastos com aposentadorias por tempo de serviço (ou ordinária)⁴⁶, invalidez e pensões;
- por outro lado, a exclusão de outras despesas tem como pressuposto a necessidade de uma avaliação atuarial;
- ficam assim eliminados, na série selecionada, os dispêndios relativos ao setor rural, aos gastos com aposentadorias por idade, a renda mensal

⁴⁶ A partir de 1978 foram também consideradas as aposentadorias especiais e dos economiários mantidas até 1997.

vitalícia, assim como uma vasta gama de auxílios e benefícios, diversificados, ao longo de toda a existência da previdência.

O critério adotado para as restrições, portanto, seleciona de um lado, as fontes de receita como exclusivamente contributivas, e as despesas são caracterizadas no chamado *núcleo pesado* e essencial de gastos para qualquer sistema de seguro social.

4.6.2 Critério de seletividade para Indicadores Populacionais

Os indicadores populacionais utilizados neste exercício foram construídos de modo a permitir uma aproximação dos efeitos da dinâmica demográfica, sob a ótica *urbana*.

De modo que, ao estabelecermos a relação entre as variáveis demográficas (**PIA, α , PEA**) com as variáveis mais especificamente econômicas (**e, s, s*, w, Y, y**), estaria sendo desenhado uma dimensão do processo de *urbanização* que demarca a formação histórica brasileira, sobretudo a partir da década de 50. A interação entre as variáveis demográficas e macroeconômicas, compondo o módulo de financiamento (primeiro membro) da equação de equilíbrio, permite ponderar sobre o peso que a urbanização teve no potencial de arrecadação previdenciária.

Para essa simulação foram excluídas as despesas relativas ao segmento rural do sistema. A razão para isso é que o rural entra no sistema:

- i. tardiamente;
- ii. basicamente como despesa;
- iii. além de predominância no elenco de benefícios pagos ao segmento rural, aposentadorias inclusive, como *assistência rural*.

Assim, para a composição da População em Idade Ativa (PIA), foram consideradas as pessoas com dez anos e mais, enumeradas segundo a natureza urbana do domicílio, constituindo a PIA-urbana.

A classificação da População Economicamente Ativa (PEA) foi elaborada para cada ano censitário, a partir de sua classificação por atividade, proporcionando a seleção da PEA-urbana. (ver Quadro 2.1 no Anexo 2)

Por último, é importante salientar que para a montagem da Equação Modificada todos os valores das variáveis (econômicas, demográficas e os referentes às alíquotas de contribuição tomadas como *proxy* da variável institucional), foram estimados a partir de médias quinquenais⁴⁷ centradas nos anos censitários, de modo a suavizar o longo intervalo de uma década à outra.

⁴⁷ Com exceção dos anos 1995-1997, para os quais média foi trienal.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Evolução Anual das Séries Históricas de Receitas e Despesas da Previdência Social Brasileira, no período de 1945 a 1997

Os dados relativos à evolução do desempenho da Previdência Social Brasileira permitem diversos planos de observação.

Dentro dos marcos que procuramos delinear até aqui, passaremos a avaliar, em primeiro lugar, o comportamento das receitas e despesas, agregadas em séries que atendem, como anteriormente citado, a seguinte denominação: **Série Completa** abrangendo o conjunto de componentes das receitas e despesas e **Série de Referência Urbana** submetida ao critério de seletividade em relação a espécie de benefício e a indicadores populacionais.

De uma maneira geral pode-se dizer que a Previdência Social Brasileira parece completar, a partir da segunda metade dos anos noventa, um ciclo que teve seu início em 1945. Um sinalizador dessa trajetória pode ser identificado através da análise da evolução do agregado relativo aos gastos previdenciários no conjunto da receita arrecadada.

A **Tabela 4** apresenta as proporções das despesas em relação às receitas, verificadas para as séries *Completa* e de *Referência Urbana*, no período de 1945 a 1997.

A análise da série *Completa*, permite constatar que a primeira virada para uma trajetória ascendente na proporção das despesas anuncia-se já nos primeiros anos da década de 50. De uma média em torno de 40% da receita ao longo da década de 40, as despesas disparam para 65% (em média) do conjunto da receita nos anos 50.

Tabela 4
Proporção entre despesas e receitas da Previdência Social Brasileira
Série Completa e Referência Urbana
1945 - 1997

Valores em R\$ corrigidos para setembro / 1998

| Anos | Despesa/Receita (%) | | Anos | Despesa/Receita (%) | |
|------|---------------------|--------|----------|---------------------|--------|
| | Completa | Urbana | | Completa | Urbana |
| 1945 | 42,05 | 22,64 | 1971 | 96,68 | 42,05 |
| 1946 | 41,29 | 19,57 | 1972 | 89,46 | 47,63 |
| 1947 | 44,69 | 19,72 | 1973 | 91,02 | 41,12 |
| 1948 | 47,29 | 21,59 | 1974 | 89,34 | 47,85 |
| 1949 | 45,31 | 20,14 | 1975 | 93,15 | 48,24 |
| 1950 | 52,54 | 26,82 | 1976 | 96,11 | 45,15 |
| 1951 | 54,48 | 31,85 | 1977 | 98,66 | 46,81 |
| 1952 | 62,40 | 30,93 | 1978 (*) | 84,94 | 54,62 |
| 1953 | 65,67 | 34,98 | 1979 (*) | 85,53 | 58,42 |
| 1954 | 72,11 | 40,81 | 1980 | 68,17 | 45,13 |
| 1955 | 68,87 | 45,30 | 1981 | 69,70 | 48,40 |
| 1956 | 67,70 | 40,20 | 1982 | 65,70 | 42,55 |
| 1957 | 65,74 | 38,76 | 1983 | 71,71 | 47,92 |
| 1958 | 61,45 | 35,65 | 1984 | 68,38 | 51,10 |
| 1959 | 67,10 | 42,24 | 1985 | 63,95 | 48,36 |
| 1960 | 62,93 | 39,41 | 1986 | 62,71 | 42,34 |
| 1961 | 69,03 | 39,00 | 1987 | 46,20 | 34,39 |
| 1962 | 73,53 | 37,06 | 1988 | 52,82 | 36,72 |
| 1963 | 76,06 | 34,82 | 1989 | 48,22 | 35,44 |
| 1964 | 74,31 | 33,38 | 1990 | 50,64 | 38,27 |
| 1965 | 73,48 | 37,23 | 1991 | 63,14 | 47,01 |
| 1966 | 83,25 | 47,24 | 1992 | 68,17 | 65,90 |
| 1967 | 101,58 | 42,90 | 1993 | 77,39 | 52,95 |
| 1968 | 100,13 | 35,93 | 1994 | 79,22 | 65,99 |
| 1969 | 84,52 | 34,97 | 1995 | 95,44 | 76,39 |
| 1970 | 101,59 | 42,80 | 1996 | 101,23 | 72,77 |
| | | | 1997 | 99,55 | 86,53 |

Fonte: Anexo 1

De fato, a partir da década de 40, as instituições previdenciárias, dentro do novo padrão de relação institucional com o Estado, passam a apresentar um perfil de gastos diferenciado. Cria-se o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)⁴⁸ que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 2.4782, de 05/08 de 1940

É também criado o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU)⁴⁹ com um caráter de cobertura previdenciária ampla aos segurados e dependentes. O Decreto-Lei n.º 7.835 de 06/08 de 1945 determina que as aposentadorias e pensões não podem ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo vigente, respectivamente. E finalmente, em 1953, a cobertura previdenciária é estendida aos profissionais liberais (a cobertura para autônomos será ampliada em 1973).

Por outro lado, considerando-se o período de 1960 a 1966 (série *Completa*), observa-se uma elevação da proporção despesa/receita para um patamar de cerca de 73%. Com a promulgação da LOPS em 1960, os institutos passam à unificação, implicando, num primeiro momento, a homogeneização dos planos de benefícios, a eliminação do sistema tripartite de contribuição e um processo de desmonte do sistema de “Fundos de Reserva” destinados à acumulação, até então mantidos pelos institutos.

É interessante observar que, se na série *Completa* a proporção média de despesas/receitas entre 1945 e 1966 se manteve em torno de 65% (ver Tabelas 1.1 a 1.8 no Anexo 1), enquanto para a série de *Referência Urbana* a proporção verificada foi de cerca de 35% (ver Tabelas 1.16 a 1.23 no Anexo 1), nesse mesmo período.

Calculando as taxas de crescimento anuais das receitas e despesas para o período 1945-1966, constatamos: enquanto as receitas na série *Completa* cresceram a 9,13% ao ano, as despesas registraram uma taxa equivalente a 12,74%. Na série de *Referência Urbana*, a taxa de crescimento da receita alcançou 8,57% ao ano, contra 12,44% das despesas.

Já o período 1967-1979 (ver Tabelas 1.9 a 1.14 para Série *Completa* e Tabelas 1.24 a 1.28 para série de *Referência urbana*, no Anexo 1) caracteriza-se, do ponto de vista da evolução das despesas, como um segmento especial

⁴⁹ Portaria n.º 58, de 22/09 de 1944

na história da Previdência Brasileira. No capítulo 3 este período integra-se à periodização que denominamos: *O período 1966-88: a universalização é imposta e a crise é conjuntural*, no interior do qual o padrão de gastos entre 1967 e 1979 pode ser considerado como elemento chave de qualificação.

Tomado no conjunto o período de 1967 a 1979, verifica-se que a proporção das despesas previdenciárias em relação às receitas, alcançaram uma média de 93,29%. Tal cifra constitui-se, sem dúvida, em uma expressão da profunda transformação no sistema previdenciário, operada a partir da unificação em 1966.

É importante considerar que tal padrão de gastos só poderia ser sustentado por uma equivalente capacidade de arrecadação, o que efetivamente aconteceu: a taxa de crescimento das receitas previdenciárias nesse período se dá a taxas médias em torno de 13% anuais, acima dos 9% em média verificados para o crescimento do PIB, naqueles mesmos anos.

A elevação dos gastos previdenciários entre 1967 e 1979 foi resultado da política de *universalização imposta*, que procuramos qualificar no Capítulo 3. A extensão com a qual foi feita, no entanto, parece inesgotável.

Esquemáticamente, no Capítulo 3, foi abordada a expansão da cobertura previdenciária para trabalhadores rurais, para autônomos e empregados domésticos, deslocando o foco de análise, naquele momento, para a expansão da cobertura médico-assistencial.

O programa previdenciário rural efetiva-se em 1971, quando o chamado Plano Básico é substituído pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL. Com este programa passa a ser garantido aos trabalhadores rurais a concessão de aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade e auxílio-doença, pensão por morte e auxílio funeral.

Em 1974, a cobertura especial dos acidentes do trabalho é estendida aos trabalhadores rurais. Ainda em 1974 é criada a Renda Mensal Vitalícia para

maiores de 70 anos e inválidos que não tivessem como prover seu sustento (sob a condição de terem já contribuído para a Previdência). A renda mensal foi nivelada ao salário mínimo da época.

Em 1976, o direito aos benefícios previdenciários rurais foram estendidos aos empregadores e seus dependentes. O valor desses benefícios era equivalente a meio salário mínimo e seu custeio deveria correr à conta de contribuições incidentes sobre a comercialização dos produtos rurais.

Tais contribuições, no entanto, não foram e ainda não são suficientes para cobrir os gastos com a previdência rural, sendo esta, afinal, custeada pela arrecadação do regime previdenciário urbano.

Por fim, cabe comentar algumas distorções, a saber:

- As brechas legais possibilitadas pela exigência de carência de cinco (05) anos de contribuição. Ou seja, pessoas começavam a contribuir como autônomas aos 55 anos de idade, e aposentavam-se aos 60 anos (idade mínima para ingressar no sistema previdenciário).
- Estabelecimento de categorias especiais, tais como ex-combatentes e anistiados políticos, com registro de benefícios em valores superiores a 100 salários mínimos. (Castro, 1997:5-6)
- A contagem recíproca de tempo de serviço, instituída para servidores públicos desde 1960 e ampliada para o setor privado em 1975.

Quando analisadas a partir da série de *Referência Urbana*, a proporção das despesas em relação às receitas para o período 1967-1979, registra uma variação média em torno de 49.04%, permitindo inferir que, o crescimento das despesas observados na série *Completa* (mais de 90%), não pode ser automaticamente debitado à conta da expansão do chamado *núcleo pesado* (aposentadorias e pensões), que compõe basicamente a série de *Referência Urbana*.

Considerando-se que o sistema recebeu suas primeiras coortes de contribuintes a partir de 1923 e, que, a partir do final dos anos 30, o número de associados ativos tenha se tornado cerca de 78 vezes maior, era de se esperar um aumento efetivo do fluxo de entrada de benefícios, ainda ao final da década de 60.⁵⁰

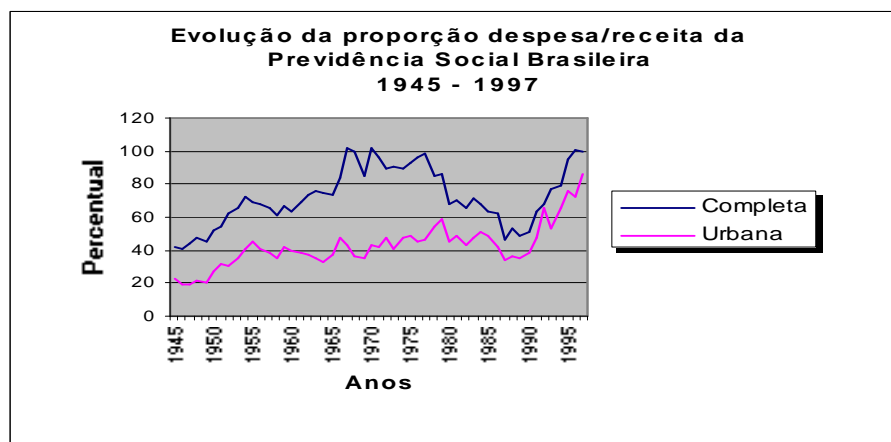
A expansão das despesas verificada em ambas as modalidades de séries históricas (*Completa* e de *Referência Urbana*), no período de 1967 a 1979, entretanto, apenas foi viável porque contava em sua retaguarda com um cenário extremamente favorável de crescimento de um conjunto de variáveis econômicas e, sobretudo, demográficas, que dificilmente se repetirá.

A partir de 1980, as despesas se acomodam em um novo patamar. No período de 1980 a 1997 a proporção média das despesas mantém-se em torno de 74% das receitas, quando considerado o padrão de despesas da série *Completa* (ver Tabelas 1.15.1 a 1.15.12 no Anexo 1) e em cerca de 55%, quando tomadas a partir da série de *Referência Urbana* (ver Tabelas 1.29 a 1.34 no Anexo 1).

No entanto, pode-se observar através do **Gráfico 1** apresentado a seguir, que a tendência de evolução da proporção das despesas previdenciárias em relação às receitas reserva algumas surpresas.

⁵⁰ Em 1923 o número registrado de associados ativos totalizava 22.991. Em 1938 este número já alcança 1.787.386 associados.(AEB, 1948)

Gráfico 1



Fonte: Anexo 1

Com efeito, ao tomarmos a proporção média das despesas em relação às receitas no período posterior à Constituição (1989-1997), observamos que a despesa na série *Completa* alcança um valor correspondente a cerca de 85% da receita, acompanhada de muito perto pela proporção (em torno de 68%) verificada na série de *Referência Urbana*.

Os determinantes do crescimento para ambas as séries podem ser, em parte, atribuídos à regulamentação gerada a partir da Constituição de 1988⁵¹.

Entre as medidas que afetam a série *Completa*, destacam-se:

- redução da idade exigida para a aposentadoria de trabalhadores rurais (a qual, de 65 anos para ambos os sexos, passa a 60 e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente). A aposentadoria por idade é o benefício mais significativo para o segmento rural e grande parte de novos ingressos aconteceu após 1991⁵²;

⁵¹ Lei de Benefícios (Lei n.º 8.213/91)

⁵² Segundo Castro (1997) essa mudança equivaleu à entrada de aproximadamente 1,8 milhões de novos beneficiários entre os anos de 1992 e 1996, passando o estoque de aposentadorias rurais por idade a totalizar, em 1996, 3,8 milhões de beneficiários. Ver Castro, M.C. (1997:72)

- aquisição do direito a aposentadoria com 25 anos de tempo de serviço para mulheres, trabalhadoras rurais;
- extensão da pensão por morte aos viúvos e/ou companheiros;
- equiparação entre segurados urbanos e rurais, seguida do estabelecimento do piso de um salário mínimo para benefícios⁵³;
- eliminação da exigência de contribuição comprovada, filiação ou exercício de atividade em área de abrangência da Previdência, para a requisição da renda mensal vitalícia;
- em relação aos amparos assistenciais - todos com valor fixo em um (01) salário mínimo - modifica-se a exigência de idade mínima de 70 anos para o amparo por velhice. Em 1998 esse limite foi reduzido para 67 anos, devendo passar para 65 anos no ano 2000.⁵⁴

Com relação à série de *Referência Urbana*, pode-se entender que a elevação das despesas estaria submetida às pressões de uma conjuntura de reformas na legislação previdenciária, a partir de 1993.

Castro (1997) destaca, por exemplo, a elevação na concessão de aposentadorias por tempo de serviço no ano de 1995 em comparação a 1990. Enquanto em 1990 este benefício representava 6.47% do conjunto de benefícios previdenciários concedidos, em 1995 elevou-se para 19.89%.

Em relação ao estoque total de benefícios previdenciários, a aposentadoria por tempo de serviço, que representava 17.44% em 1990, passa a 23.24% em 1995. Como a aposentadoria por tempo de serviço está associada a um valor médio mais elevado (cerca de 4 salários mínimos contra um valor de

⁵³ Embora os trabalhadores rurais tenham sido equiparados aos urbanos, a grande maioria não pode enquadrar-se na exigência legal de comprovação de contribuição, uma vez que até 1991 ela não existia. Nesse sentido a legislação atual estabelece que o trabalhador rural poderá requerer, até 25 de julho de 2006, uma aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo.

⁵⁴ Alguns benefícios, também chamados de prestação única, foram extintos a partir de 1995: auxílio- natalidade, auxílio funeral e os pecúlios (pagos a aposentados por idade ou tempo de serviço que optavam por voltar à atividade).

aproximadamente 2 salários mínimos, para os demais benefícios), pode-se também considerar esta, como um dos componentes responsáveis pela elevação das despesas verificadas na série de *Referência Urbana*.

A representação gráfica (Gráfico 1) também permite perceber, além de uma trajetória ascendente das despesas previdenciárias, uma aproximação dos valores proporcionais de despesa/receita das duas séries (*Completa* e de *Referência Urbana*), entre o final dos anos 80 e meados dos 90.

Para concluir esta primeira parte da avaliação do desempenho da Previdência Social Brasileira, realizamos um exercício submetido às seguintes hipóteses:

1. considerando-se a série *Completa* de Receitas e Despesas, os eventuais saldos entre 1945-1980, foram convertidos à capitalização com uma taxa média anual de 6%;
2. considerando-se a série de *Referência Urbana*, subtraiu-se das receitas uma taxa de 15% à conta de gastos de pessoal, administração⁵⁵ e outros encargos. Do resultado foram ainda retirados, anualmente, os *encargos previdenciários* típicos desta série (basicamente os gastos com aposentadorias por tempo de serviço, invalidez e pensões).

A capitalização para a série de *Referência Urbana* foi realizada de duas maneiras: para o período 1945-1980 os saldos foram submetidos a uma taxa de 6% ao ano. A partir de 1981, considerou-se a incidência de uma alíquota média de contribuição sobre o valor da receita arrecadada a cada ano.⁵⁶ Os eventuais saldos remanescentes do período 1981 a 1997, foram igualmente convertidos à capitalização à taxa média de 6%.

⁵⁵ Uma taxa de administração de 15% é naturalmente muito superior às taxas máximas de 10% admitidas para tipos privados de gestão de fundos de pensão. Na simulação que estamos fazendo, optamos por adotar um *plus* em relação ao que tem sido os gastos observados com pessoal e encargos do sistema previdenciário no Brasil, o qual apresenta variações de 8 a 10% nos últimos anos.

⁵⁶ Alíquota média resultante da proporção entre as médias prevalentes entre 1980-1997.

Os resultados da aplicação da primeira hipótese podem ser observados na **Tabela 5** a seguir.

Tabela 5
Capitalização Estimada dos Resultados da Previdência Social Brasileira
Série Completa
1945 - 1980

| Anos | Receita (1) | Despesa (2) | % (2 / 1) | Capitalização (taxa de 6% a.a.) |
|--|--------------------|--------------------|----------------------|--|
| 1945 | 1.109.414.510 | 466.562.908 | 42,05 | 4.941.013.206 |
| 1946 | 1.524.256.571 | 629.415.576 | 41,29 | 6.488.514.676 |
| 1947 | 1.570.642.894 | 701.896.625 | 44,69 | 5.942.736.937 |
| 1948 | 1.711.059.138 | 809.195.958 | 47,29 | 5.820.071.833 |
| 1949 | 2.076.975.325 | 941.108.560 | 45,31 | 6.915.271.183 |
| 1950 | 2.476.067.119 | 1.300.929.681 | 52,54 | 6.749.391.502 |
| 1951 | 2.548.473.682 | 1.388.366.973 | 54,48 | 6.285.908.154 |
| 1952 | 2.548.473.682 | 1.590.309.652 | 62,40 | 4.897.834.326 |
| 1953 | 2.976.562.459 | 1.954.602.801 | 65,67 | 4.928.243.009 |
| 1954 | 2.808.868.466 | 2.025.483.496 | 72,11 | 3.563.918.236 |
| 1955 | 3.515.908.553 | 2.421.498.092 | 68,87 | 4.697.068.213 |
| 1956 | 4.027.177.875 | 2.726.424.404 | 67,70 | 5.266.665.788 |
| 1957 | 4.979.891.755 | 3.273.584.892 | 65,74 | 6.517.665.062 |
| 1958 | 5.881.781.249 | 3.614.572.584 | 61,45 | 8.169.971.256 |
| 1959 | 5.627.184.686 | 3.775.999.705 | 67,10 | 6.293.221.078 |
| 1960 | 5.669.491.517 | 3.567.608.757 | 62,93 | 6.741.022.758 |
| 1961 | 5.919.600.081 | 4.086.316.870 | 69,03 | 5.546.780.770 |
| 1962 | 6.398.052.819 | 4.704.700.477 | 73,53 | 4.833.401.889 |
| 1963 | 6.392.991.584 | 4.862.653.174 | 76,06 | 4.120.853.623 |
| 1964 | 6.435.702.337 | 4.782.308.031 | 74,31 | 4.200.203.011 |
| 1965 | 7.525.723.802 | 5.529.658.616 | 73,48 | 4.783.686.375 |
| 1966 | 6.951.592.052 | 5.787.518.337 | 83,25 | 2.631.858.867 |
| 1967 | 6.025.713.583 | 6.121.133.998 | 101,58 | -203.524.900 |
| 1968 | 8.454.757.648 | 8.465.649.206 | 100,13 | -21.915.955 |
| 1969 | 11.187.628.368 | 9.456.034.288 | 84,52 | 3.287.082.545 |
| 1970 | 10.842.476.699 | 11.015.049.256 | 101,59 | -309.051.166 |
| 1971 | 11.947.181.368 | 11.550.506.434 | 96,68 | 670.173.954 |
| 1972 | 13.867.524.327 | 12.406.530.014 | 89,46 | 2.328.602.973 |
| 1973 | 18.150.968.354 | 16.520.244.095 | 91,02 | 2.452.006.339 |
| 1974 | 19.273.691.339 | 17.219.978.854 | 89,34 | 2.913.230.411 |
| 1975 | 23.923.061.265 | 22.284.116.012 | 93,15 | 2.193.278.458 |
| 1976 | 27.519.792.534 | 26.450.211.825 | 96,11 | 1.350.321.002 |
| 1977 | 28.847.169.012 | 28.459.275.356 | 98,66 | 461.987.551 |
| 1978 (*) | 28.847.169.012 | 24.503.898.552 | 84,94 | 4.880.098.689 |
| 1979 (*) | 28.847.169.012 | 24.673.777.883 | 85,53 | 4.423.794.596 |
| 1980 | 37.036.136.193 | 25.248.562.753 | 68,17 | 11.787.573.440 |
| Total da Capitalização | | | | 156.548.959.691 |
| Valor do PIB DE 1997 | | | | 866.722.721.380 |
| Percentual da capitalização em relação ao PIB (%) | | | | 18,06 |

Fonte: Anexo 1

(*) Para efeito de estimativa os valores da receita de 1977 foram mantidos para 1978 e 1979

Os resultados obtidos indicam que, se o sistema previdenciário brasileiro tivesse dirigido os *saldos reais* obtidos entre os anos 1945 e 1980 exclusivamente para a capitalização, seria detentor de cerca de 27% do PIB no ano de 1980 e de 18% do PIB a valores de setembro de 1998. Esses números, no entanto, apenas *sinalizam* para a capacidade de arrecadação e geração de reservas que o sistema previdenciário efetivamente propiciou, ao longo de sua singular transformação institucional.

Deste modo, é inevitável estabelecer uma analogia, qual seja: em valores aproximados, o saldo remanescente de capitalização "obtido" entre 1945-1980, corresponderia, de fato, à maioria das estimativas de custos envolvidos na implantação do Setor Produtivo Estatal, fundamentalmente, realizada no mesmo período.

Já os resultados obtidos no exercício da segunda hipótese, apresentam uma outra dimensão do potencial das reservas previdenciárias. A simulação de capitalização, utilizando a série de *Referência Urbana*, permite uma leitura alternativa acerca do desempenho do sistema previdenciário, uma vez que o fluxo e a natureza dos dispêndios do sistema passam a corresponder diretamente à natureza das fontes de arrecadação, isto é: uma arrecadação realizada com base preponderante no trabalho assalariado urbano, financia benefícios *estritamente* previdenciários e fundamentais aos trabalhadores tais como aposentadorias e pensões.

A seguir, a **Tabela 6** apresenta os resultados obtidos na aplicação da hipótese de capitalização para a série de *Referência Urbana*.

Tabela 6
Capitalização Estimada dos Resultados da Previdência Social Brasileira
Referência Urbana
1945 - 1980

(Valores em R\$ corrigidos para setembro / 1998)

| Anos | Receita | | Despesa (3) | Percentual despesa / receita | | Capitalização da Receita (2) (taxa de 6% a.a.) |
|--|----------------|---|----------------|------------------------------|-------|---|
| | Total (1) | Excluídos gastos com pessoal e encargos (2) | | (3/1) | (3/2) | |
| 1945 | 919.359.759 | 781.455.795 | 208.129.478 | 22,64 | 26,63 | 4.406.635.834 |
| 1946 | 1.296.974.151 | 1.102.428.028 | 253.755.218 | 19,57 | 23,02 | 6.153.747.999 |
| 1947 | 1.282.279.302 | 1.089.937.407 | 252.860.375 | 19,72 | 23,20 | 5.726.100.674 |
| 1948 | 1.367.396.512 | 1.162.287.035 | 295.208.039 | 21,59 | 25,40 | 5.595.596.046 |
| 1949 | 1.649.200.239 | 1.401.820.203 | 332.129.668 | 20,14 | 23,69 | 6.512.383.638 |
| 1950 | 1.835.940.919 | 1.560.549.781 | 492.416.510 | 26,82 | 31,55 | 6.134.814.017 |
| 1951 | 1.863.250.243 | 1.583.762.707 | 593.528.257 | 31,85 | 37,48 | 5.365.474.359 |
| 1952 | 2.183.465.920 | 1.855.946.032 | 675.441.566 | 30,93 | 36,39 | 6.034.368.972 |
| 1953 | 2.267.892.723 | 1.927.708.815 | 793.232.179 | 34,98 | 41,15 | 5.470.838.798 |
| 1954 | 2.043.259.644 | 1.736.770.697 | 833.758.241 | 40,81 | 48,01 | 4.108.149.484 |
| 1955 | 2.371.534.150 | 2.015.804.028 | 1.074.193.990 | 45,30 | 53,29 | 4.041.268.549 |
| 1956 | 2.791.395.104 | 2.372.685.838 | 1.122.225.085 | 40,20 | 47,30 | 5.063.033.862 |
| 1957 | 3.742.254.121 | 3.180.916.003 | 1.450.458.453 | 38,76 | 45,60 | 6.609.914.640 |
| 1958 | 4.441.559.963 | 3.775.325.969 | 1.583.481.384 | 35,65 | 41,94 | 7.898.393.972 |
| 1959 | 4.266.428.724 | 3.626.464.415 | 1.802.047.981 | 42,24 | 49,69 | 6.202.219.703 |
| 1960 | 4.493.009.605 | 3.819.058.164 | 1.770.727.136 | 39,41 | 46,37 | 6.569.275.100 |
| 1961 | 5.005.665.509 | 4.254.815.683 | 1.952.310.104 | 39,00 | 45,88 | 6.966.459.732 |
| 1962 | 5.601.026.707 | 4.760.872.701 | 2.075.861.375 | 37,06 | 43,60 | 7.663.932.954 |
| 1963 | 5.558.632.215 | 4.724.837.383 | 1.935.590.834 | 34,82 | 40,97 | 7.510.807.199 |
| 1964 | 5.597.831.332 | 4.758.156.632 | 1.868.383.715 | 33,38 | 39,27 | 7.341.039.499 |
| 1965 | 6.200.435.314 | 5.270.370.017 | 2.308.193.468 | 37,23 | 43,80 | 7.099.028.478 |
| 1966 | 5.171.227.157 | 4.395.543.083 | 2.442.869.377 | 47,24 | 55,58 | 4.414.807.707 |
| 1967 | 4.978.305.069 | 4.231.559.309 | 2.135.632.938 | 42,90 | 50,47 | 4.470.460.586 |
| 1968 | 7.147.090.552 | 6.075.026.969 | 2.567.885.897 | 35,93 | 42,27 | 7.057.056.893 |
| 1969 | 8.504.914.893 | 7.229.177.659 | 2.973.798.864 | 34,97 | 41,14 | 8.077.979.431 |
| 1970 | 8.027.174.864 | 6.823.098.634 | 3.435.404.909 | 42,80 | 50,35 | 6.066.843.505 |
| 1971 | 8.817.679.280 | 7.495.027.388 | 3.707.680.598 | 42,05 | 49,47 | 6.398.642.713 |
| 1972 | 10.396.456.437 | 8.836.987.971 | 4.951.882.496 | 47,63 | 56,04 | 6.192.267.881 |
| 1973 | 13.812.537.742 | 11.740.657.080 | 5.679.819.961 | 41,12 | 48,38 | 9.113.258.087 |
| 1974 | 13.619.939.217 | 11.576.948.335 | 6.516.484.204 | 47,85 | 56,29 | 7.178.365.086 |
| 1975 | 16.786.836.100 | 14.268.810.685 | 8.097.378.169 | 48,24 | 56,75 | 8.258.768.843 |
| 1976 | 18.420.203.306 | 15.657.172.810 | 8.316.282.562 | 45,15 | 53,11 | 9.267.704.804 |
| 1977 | 20.633.582.368 | 17.538.545.013 | 9.658.665.606 | 46,81 | 55,07 | 9.385.062.451 |
| 1978 (*) | 20.633.582.368 | 17.538.545.013 | 11.269.831.044 | 54,62 | 64,26 | 7.043.527.015 |
| 1979 (*) | 20.633.582.368 | 17.538.545.013 | 12.054.490.883 | 58,42 | 68,73 | 5.813.097.378 |
| 1980 | 28.073.352.802 | 23.862.349.882 | 12.669.919.991 | 45,13 | 53,10 | 11.192.429.890 |
| Total da Capitalização no período | | | | | | 238.403.755.780 |
| Valor do PIB de 1997 | | | | | | 866.722.721.380 |
| Percentual da capitalização em relação ao PIB (%) | | | | | | 27,51 |

Fonte: Anexo 1

(*) Para efeito de estimativa os valores da receita de 1977 foram mantidos para 1978 e 1979

Considerando a hipótese de que o saldo resultante da capitalização entre 1945-1980 (correspondente a 41% do PIB de 1980) continuasse sendo capitalizado, assim como os saldos (positivos ou não) do fluxo de arrecadação e despesas a partir de 1981, chegar-se-ia, no ano de 1997 a um montante equivalente a quase R\$ 600 Bilhões (ou 69% do PIB a valores de setembro de 1998). Os resultados desta simulação estão resumidos no **Quadro 1**, abaixo.

Quadro 1
Capitalização Estimada da Receita da Previdência Social Brasileira e sua
proporção em relação ao Produto Interno Bruto Brasileiro
Referência Urbana

(Valores em R\$ corrigidos para setembro / 1998)

| Capitalização Estimada | | Produto Interno Bruto | | |
|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|--------------|
| Período | Valor em R\$ | Ano | Valor em R\$ | Percentual |
| 1945 -1980 | 238.403.755.780 | 1980 | 584.829.002.610 | 40,76 |
| 1981 - 1997 | 598.686.432.251 | 1997 | 866.722.721.380 | 69,07 |

Finalmente uma última suposição: a uma taxa 6% de juros, o montante "obtido" em 1997, resultaria em uma prestação equivalente a R\$ 35.089.740.157, apenas 0.6% inferior ao necessário para cobrir as despesas previdenciárias especificamente *urbanas* realizadas em 1997, cujo valor foi de R\$ 35.304.203.564,00 (ver Tabela 1.34).

Acostumados que fomos a uma histórica contabilidade previdenciária de cifras negativas, a evolução destes montantes parece, de fato, desafiadora.

5.2 Aplicação da Equação de Equilíbrio: análise dos resultados

A principal qualidade analítica sugerida pela aplicação da Equação de Equilíbrio elaborada por Babeau (1985) é a de proporcionar, através de uma simples expressão de igualdades, a síntese de uma intrincada cadeia de determinações que deve estar na base de contratos sociais coletivos de proteção social.

Trabalhando nessa direção é que procuramos formular sua adaptação para uma avaliação do desempenho da Previdência Social Brasileira nas últimas décadas. Fundamentalmente, na adaptação realizada, tratamos de introduzir algumas variáveis capazes de requalificar a avaliação de equilíbrio/desequilíbrio de um sistema que, além de basear-se num amplo contrato de gerações, depende, para reproduzir-se, de componentes econômicos e institucionais determinantes.

Antes de passar aos resultados, é importante desenvolver algumas observações sobre a construção das variáveis que compõem a equação de equilíbrio em sua forma modificada:

$$\mathbf{A} \cdot \boldsymbol{\alpha} \cdot \mathbf{e} \cdot \mathbf{z} \cdot \mathbf{w} \cdot \mathbf{y} \cdot \mathbf{t} = \mathbf{V} \cdot \mathbf{r} \cdot \mathbf{m} \quad (\mathbf{a.3})$$

No primeiro membro da equação as variáveis **A**, **α**, e **e** introduzem a relação entre componentes demográficos e econômicos propiciando um dimensionamento da interação entre a dinâmica demográfica e o mercado de trabalho, no sentido mais específico do nível formal de emprego. O resultado da combinação dessas variáveis constitui a base que *efetivamente gerou* a arrecadação previdenciária ao longo do últimas décadas.

Com a introdução das variáveis **z**, **w** e **y**, buscou-se, por outro lado, introduzir indicadores sensíveis à evolução de componentes macroeconômicos estruturais que passam a atuar lado a lado na composição da base de arrecadação previdenciária e na determinação do equilíbrio/desequilíbrio do sistema em seu conjunto. Assim, à medida que (**w**) representa a proporção da participação dos salários no valor da transformação industrial, a equação passa a absorver um componente mais diretamente relacionado à distribuição da renda (entre salários e capital), ainda que parametrizada unicamente pela indústria.⁵⁷

⁵⁷ O desejável seria estabelecer (*w*) não apenas relacionado ao valor agregado industrial, mas também ao setor de comércio e serviços, de modo a computar o conjunto da atividade econômica *urbana*.

As variações deste indicador podem ser consideradas como sinalizações quanto à distribuição de renda de modo que, à sua elevação ou queda, associa-se, respectivamente, uma maior ou menor distribuição da renda.

A variável (**y**) estiliza o produto *urbano per capita*, ou seja, estimado o valor de (**Y**) como resultante do Produto Interno Bruto (PIB) sem a participação do Produto Agrícola, o produto remanescente passa a constituir-se numa *proxy* da parcela propriamente *urbana* do Produto Interno Bruto. A proporção entre este produto e o número médio de contribuintes, nos anos selecionados, resulta num indicador do *produto urbano per capita* (**y**).

Este indicador, ao lado de (**w**), passa a introduzir a influência das variações de produtividade verificadas no segmento urbano da economia, sobre a massa salarial tributada, de fato, pela previdência.

Uma última dimensão dada à modificação da equação de equilíbrio está sintetizada na proporção (**s/s***). A proporção entre o *salário médio efetivo* (**s**) e o *salário médio potencial* (**s***), pode ser considerada como um *coeficiente de contraste* entre a base de arrecadação urbana efetivamente tributada pela previdência e aquela ainda *potencialmente* tributável. Essa massa salarial, *alheia* à tributação, tanto pode ser identificada como passível de integrar-se à base contributiva da Previdência *via* expansão ou melhoria, por exemplo, do próprio plano de previdência pública, ou por outras razões (sonegação, por exemplo), pode vir a permanecer virtualmente intangível.

No segundo membro da equação (**V.r.m**), as variáveis apresentadas, na forma clássica de Babeau, foram mantidas. O tratamento dado às variáveis e fontes foi apresentado anteriormente. A opção por centrar a avaliação da evolução destas variáveis numa análise retrospectiva, pareceu mais adequada, apesar de ficar delimitada a uma avaliação em seus estoques.

A seguir no **Quadro 2** são apresentados os resultados obtidos pelo lado do financiamento, ou seja, a expressão **(A . α . e . z . w . y . t)** da equação modificada como expressa em **(a.3)**.

Quadro 2
Aplicação da Equação de Equilíbrio Geral Modificada
Brasil 1950 – 1997

| Especificação | A n o s | | | | | |
|--------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 1996 |
| PIA- urbana | 14.200.520 | 22.775.470 | 38.313.812 | 61.058.380 | 86.825.877 | 99.386.412 |
| PEA-urbana | 6.745.512 | 10.341.729 | 16.466.866 | 29.610.509 | 42.737.561 | 51.466.427 |
| Estimativa (α) | 0,4750 | 0,4541 | 0,4298 | 0,4850 | 0,4922 | 0,5178 |
| (1-d)(1-i) (e) | 0,4591 | 0,4355 | 0,5504 | 0,6514 | 0,6129 | 0,5313 |
| (s/s*) (z) | 0,6893 | 0,7488 | 0,7293 | 0,7788 | 0,7011 | 0,7237 |
| Proporção Salários / V.T.I (w) | 0,2317 | 0,2620 | 0,2305 | 0,2416 | 0,2156 | 0,2289 |
| PIB-urbano "Per capita" (y) | 17.155 | 26.034 | 25.597 | 25.972 | 24.641 | 26.452 |
| Alíquota Média (t) | 0,14 | 0,14 | 0,22 | 0,29 | 0,32 | 0,32 |
| Receita de Contribuições | 1.187.718.651 | 3.220.282.826 | 8.578.663.205 | 27.431.238.826 | 31.214.273.410 | 38.527.480.409 |
| Receita Potencial (w.Y) | 1.722.988.279 | 4.126.573.572 | 12.312.307.859 | 34.499.576.290 | 42.939.482.699 | 53.243.386.000 |

Observando o desempenho das variáveis pela ótica da relevância na composição do financiamento, ao longo do período 1950-1996, verifica-se:

- uma primeira evidência está na evolução da população urbana em idade ativa (PIA-urbana), que cresce mais de 6 vezes, em valores absolutos, no período;
- o crescimento da PEA-urbana, em valores absolutos, supera o crescimento da PIA-urbana (cresceu 7 vezes).

A seguir passaremos a discutir o comportamento das variáveis componentes da equação modificada, a partir da evolução das taxas de crescimento nas décadas consideradas.

Em primeiro lugar, analisando as taxas de crescimento⁵⁸ calculadas para variáveis populacionais, em cada década, no **Quadro 3** abaixo, podemos observar que:

- A população urbana economicamente ativa (PEA-urbana) - que em nosso exercício compõe-se dos ocupados em atividade não-agrícolas - cresce, a partir de 80, a taxas mais elevadas que a PIA-urbana e a PIA-Total.
- a evolução de (α) , que expressa a taxa de atividade prevalente nas diversas décadas, os valores apenas se tornam positivos na década de 70-80.
- Sendo o crescimento da PEA, função direta do crescimento da população em idade de trabalhar e do comportamento das taxas de atividade, pode-se dizer, para o caso da PEA-urbana estimada neste exercício, que o incremento verificado foi determinado *fortemente* pelo ritmo de crescimento da PIA-urbana (a qual cresce a taxas mais elevadas que a PIA-Total), com uma modesta contribuição da evolução das taxas de atividade (as quais passam a ser positivas a partir década de 70)⁵⁹.

⁵⁸ Foram estimadas as taxas exponenciais de crescimento discreto.

⁵⁹ As taxas de atividade neste exercício foram estimadas sempre considerando o vetor urbano para o conjunto populacional. O fato de apresentar-se negativa antes da década de 70, torna-se compreensível se considerarmos que é a partir do Censo de 1970 que a transição da "predominância rural para a urbana" passa a configurar-se, seja na atividade econômica, seja na distribuição populacional. Do Censo de 1960 para o Censo de 1970, a PEA-urbana passa de 10 para 16 milhões de pessoas aproximadamente, enquanto a PEA-Agrícola passa de 12 para pouco mais de 13 milhões de pessoas.

Quadro 3
Taxas de crescimento de Indicadores Populacionais
Brasil 1950 – 1996

| Período | Taxa de Crescimento (% a.a.) | | | | |
|---------|------------------------------|------------|--------------|-----------|-----------------|
| | PIA Urbana | PEA Urbana | (α) | PIA Total | População Total |
| 50-60 | 4.84 | 4.37 | -0.45 | 3.06 | 2.92 |
| 60-70 | 5.34 | 4.76 | -0.55 | 2.78 | 3.06 |
| 70-80 | 4.77 | 6.04 | 1.21 | 2.57 | 2.92 |
| 80-91 | 3.25 | 3.39 | 0.14 | 1.93 | 2.31 |
| 91-96 | 2.74 | 3.79 | 1.02 | 1.36 | 2.08 |

A evolução da PIA e da PEA urbanas parece refletir, de forma singular, o fenômeno caracterizado na literatura demográfica como *desestabilização*.⁶⁰

A manifestação das consequências da queda da fecundidade, iniciada ao final da década de 60 pode ser detectada na desaceleração observada, em primeiro lugar, nas taxas de crescimento da população total que passam de 3.06% na década de 1950-1960, para 2.78% entre 1960-1970, declinando persistentemente até 1996.

As consequências da desestabilização sobre a composição e distribuição etária da população brasileira se manifesta de modo especial sobre a evolução da PIA e da PEA, traduzindo-se em um ritmo de crescimento da PIA em níveis inferiores ao da desaceleração do crescimento da população total e, similarmente, a PEA passa a apresentar um crescimento a taxas superiores às da PIA.

Aqui é interessante notar que o fenômeno da desestabilização demográfica parece se manifestar de maneira ainda mais marcante sobre a composição da PIA e da PEA urbanas, ou seja, os dois conjuntos populacionais passam a apresentar taxas de crescimento superiores às suas próprias matrizes (PIA e PEA totais). Tais efeitos são, sem dúvida, especialmente

⁶⁰ No capítulo anterior o fenômeno da *desestabilização* e suas consequências sobre a estrutura etária foi apresentado de maneira mais detida.

benéficos para sistemas previdenciários que têm seu financiamento baseado na transferência intergeracional, como é o caso da Previdência Brasileira.

As taxas observadas de crescimento da PIA e PEA urbanas nas últimas décadas de certo cumpriram um papel absolutamente fundamental, na sustentação de nossa sinuosa trajetória previdenciária. Isto se evidencia ainda mais quando consideramos a taxa de atividade (α) como sendo uma *primeira interface* entre a dinâmica populacional e as variáveis componentes do mundo das relações de produção e trabalho.

Observando a evolução deste primeiro conjunto de indicadores - PIA e PEA urbanas e as taxas de atividade (α), facilmente poderíamos concluir que a *contribuição positiva* ao crescimento das bases de sustentação do sistema previdenciário resultou do desempenho do componente demográfica.

Porém, estamos apenas no início da larga fronteira entre estes dois mundos e passamos adiante.

Com a avaliação da variável (e) damos um passo decisivo para entrar no mundo do trabalho. Neste exercício esta variável resulta da proporção entre o número médio de contribuintes e a PEA-urbana nos anos censitários, cumprindo assim uma função *proxy* para as taxas de formalidade e emprego **(1-d) (1-i)**, medidos em anos censitários.

O crescimento das variáveis componentes de (e), apresentadas no **Quadro 4** a seguir, dão sinais muito importantes do que foi a dinâmica entre crescimento econômico, crescimento do emprego (sobretudo formal) e os saldos de tudo isto para a Previdência.

Quadro 4
Taxas de Crescimento (%) de Componentes da Variável (e)

| Períodos | Taxa de Crescimento (% a.a.) | |
|-----------|-------------------------------|---------------------------------------|
| | Número Médio de Contribuintes | População Urbana Economicamente Ativa |
| 1950-1960 | 3.82 | 4.37 |
| 1960-1970 | 7.24 | 4.76 |
| 1970-1980 | 7.84 | 6.04 |
| 1980-1991 | 2.82 | 3.39 |
| 1991-1996 | 0.87 | 3.79 |

O fato do crescimento do número médio de contribuintes ter superado o crescimento da PEA-urbana nas décadas 60-70 e 70-80 é um dado relevante, sob muitos aspectos:

- primeiro é o de resgatar a correlação altamente positiva entre crescimento econômico e a saúde de seguros sociais públicos. As taxas médias de crescimento do PIB, em torno de 7.4% na década de 50-60, 6.2% entre 60-70 e 8.7% de 70 a 80, drenaram sangue novo para o sistema previdenciário, justo num período de grande expansão dos gastos e da cobertura previdenciária, principalmente a partir de meados dos anos 60;
- crescimento do número do contribuintes neste período reflete, por outro lado, que expansão de cobertura não é exatamente sinônimo apenas de ampliação de gastos. A ampliação da assistência previdenciária, atuando em aspectos universais das necessidades sociais, ajudou a desvendar um espaço público de possibilidades de amparo, saúde e segurança na velhice;
- refluxo do crescimento na base contribuinte, mostrado nas taxas a partir de 1980, revela o recesso que grandes mudanças costumam suscitar. E a década de 80 gestou algumas.

Por fim, a evolução da proporção (**e**) – proporção entre o número médio de contribuintes e a PEA -, atravessa as décadas (**ver Quadro 2**), revelando que uma proporção média de 54% da PEA-urbana que detinha emprego formal na economia, contribuíram para a Previdência⁶¹.

A variável (**z**), indicativa da relação (**s/s***), permite *contrastar* a evolução do salário médio *efetivamente* tributado pela Previdência e o salário médio gerado no setor urbano da economia, considerado como *potencialmente* tributável.

Sua evolução de 1950 a 1996, mostrada pela aplicação da equação modificada (**ver Quadro 2**), revela em que proporção a arrecadação previdenciária foi otimizada. Como pode-se ver, a Previdência vem arrecadando, em média, mais de 70% da base tributável. Uma proporção surpreendente que, certamente, deriva da forma especial - tributação via folha de salários - pela qual é realizada no Brasil.

Revela, por outro lado também, que ainda há um espaço considerável para expansão da cobertura previdenciária.

O **Quadro 5** apresenta as taxas de crescimento verificadas, em cada década, para a proporção (**s/ s***).

Quadro 5
Taxas de Crescimento (% a.a.) da Variável (z)

| Períodos | Proporção (s/ s*) |
|-----------------|--------------------------|
| 1950-1960 | 0.83 |
| 1960-1970 | - 0.26 |
| 1970-1980 | 0.66 |
| 1980-1991 | - 0.95 |
| 1991-1996 | 0,68 |

⁶¹ Em 1996 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) registra como *contribuintes para instituto de previdência* uma proporção de 44% da população economicamente ativa.

Pela evolução das taxas de crescimento da variável (**z**) no quadro acima, vale ressaltar que, somente a partir do último quinquênio (1991-1996), é que a arrecadação previdenciária parece voltar a recobrar os níveis verificados na década 1970-1980.

Passamos agora à observação da variável (**w.Y**), indicativa da evolução da *receita potencialmente tributável*.

A *receita potencial*, traduzida pela relação (**w.Y**) na aplicação da equação de equilíbrio modificada (**ver Quadro 2**), encontra-se também desagregada na forma (**w.y**), através da qual a proporção da participação dos salários no valor agregado (**w**) passa a estar relacionada ao produto urbano *per capita* (**y**), sendo (**y**) o *resultado da divisão* do produto urbano (**Y**) pelo conjunto dos empregados no segmento formal da economia - aqui representado pelo contingente de contribuintes da Previdência.

As variações em (**w**) e (**y**) passam a fornecer parâmetros, bem enxutos, da interface entre estrutura/atividade econômica e renda *contributiva real* para a Previdência.

Ainda observando a equação de equilíbrio modificada (**ver Quadro 2**) essas variáveis, aparentemente, mantêm-se estáveis entre as décadas, o que as tornaria pouco relevantes na avaliação do desempenho previdenciário.

A participação dos salários no valor agregado (**w**), quando olhada no conjunto do período 1950-1996, apresenta uma pequena variação, só que negativa, da ordem de (-0.03%). Mas este não foi seu pior desempenho: entre 80-96, a taxa de crescimento negativa foi de (-0.34%). Considerando que este indicador diz muito mais sobre a participação dos salários (do que do capital) no valor econômico agregado na produção, pode-se contar com uma franca tendência para maiores quedas nos próximos tempos.

Esta tendência se confirma quando se confere a evolução de (**y**) através do **Quadro 2**.

O produto urbano *per capita* (y) é um parâmetro de produtividade para a efetiva distribuição entre salários e capital. A variável (y) apresenta um incremento significativo apenas no período entre 1950-1960. No período 1960-80 mantém-se praticamente estável. Entre 1980-1991, observa-se uma queda, com uma ligeira recuperação entre 1991-96.

A seguir apresenta-se, no **Quadro 6**, a evolução da taxa de crescimento da variável ($w.Y$) relativa à massa salarial gerada no setor urbano da economia, no período 1950-1996.

Quadro 6
Taxas de Crescimento (% a.a.) da Variável ($w.Y$)

| Períodos | Massa Salarial Urbana |
|-----------|-----------------------|
| 1950-1960 | 9.13 |
| 1960-1970 | 6.62 |
| 1970-1980 | 7.83 |
| 1980-1991 | 1.10 |
| 1991-1996 | 4.40 |

As taxas de crescimento da massa salarial urbana entre 1950-1980 foram significativas, não resultando, porém, no crescimento da produtividade *per capita* (y). A partir da década de 80, a crise estrutural da economia brasileira encarregou-se de inviabilizar a alavancagem desse indicador de produtividade.

Finalmente, com a variável (t) relativa às alíquotas médias de incidência da contribuição previdenciária sobre a folha de salários, fecha-se a equação do lado do financiamento do sistema, e abre-se a equação das despesas, aqui sintetizadas nas variáveis (**V.r.m**).

A colocação formal de (t) mediando os dois membros da estrutura econômico-financeira de um sistema de repartição simples é bem adequado à essência institucional que esta variável incorpora. Por isso mesmo, faremos a análise de sua participação na equação de equilíbrio, após o exame da

evolução das despesas do sistema previdenciário brasileiro nas últimas décadas. Ver a seguir o **Quadro 7**.

Quadro 7
Evolução das Despesas Previdenciárias através de (V.r.m)
Taxas de Crescimento das variáveis

| Período | Taxa de Crescimento (% a.a.) | | |
|-----------|------------------------------|-------|-------|
| | V | r | m |
| 1950-1960 | 5.50 | 9.80 | 4.90 |
| 1960-1970 | 5.30 | 6.11 | 0.60 |
| 1970-1980 | 5.23 | 10.04 | 3.25 |
| 1980-1991 | 3.84 | 4.02 | -2.45 |
| 1991-1996 | 3.82 | 4.47 | 16.28 |

V = População com 50 anos e mais

r = Proporção de V com direitos a benefícios

m = Valor do Benefício Médio

A partir das definições de abrangência das variáveis **(V.r.m)** adotadas neste exercício, a apreciação da evolução das despesas previdenciárias enfoca, centralmente, as despesas com benefícios urbanos de aposentadorias (tempo de serviço, invalidez e pensões).

A primeira variável **(V)**, componente do agregado das despesas, propicia uma apreciação do contingente de *potenciais beneficiários urbanos* que, ao longo das últimas décadas, foi ou não, efetivamente coberto pelo plano de benefícios. Ou seja, o componente populacional expresso em **(V)** não se apresenta classificado por idade, nem sequer está submetido a uma função de mortalidade específica. O conjunto de pessoas com 50 anos e mais configura, na verdade, uma medida simples de estoque, sobre o qual atua a *proporção efetiva* de beneficiários.

A variação das taxas de crescimento de **(V)** revelam, no entanto, a grande velocidade de crescimento deste conjunto populacional de uma década a outra. Em termos absolutos, a população de 50 anos e mais passa de

2.142.808 em 1950, para 10.219.682 em 1980, alcançando 18.650.499 pessoas em 1996, crescendo aproximadamente 9 vezes nesse período.

A variação em **(r)** verificada através das taxas de crescimento não deixa margens a dúvidas, quanto à linha divisória de expansão da cobertura previdenciária urbana, entre os anos 1970-1980. A taxa de 10% de crescimento em **(r)** no período assinala os efeitos da política de *inclusão social*, para a qual a Previdência serviu como principal mecanismo. Esta é uma expansão que já havia se iniciado desde 1967, abrangendo o conjunto dos segmentos (urbanos e rurais), como vimos anteriormente.

De 1980 a 1996, a variação anual em **(r)** indica uma aparente estabilização no contingente (em torno de 4%) de pessoas prováveis de serem absorvidas no sistema previdenciário. Isto constitui-se num fato muito interessante pois, como este indicador **(r)** baliza a provável entrada no sistema pelo número de **beneficiários já ingressos** (ou seja empregados formalizados que acessaram benefícios) em relação à **PIA de 50 anos e mais**, a indicação de que está em curso uma tendência à estabilidade é bastante aceitável. Mas esta é apenas uma observação, e, com certeza o avanço de estudos nessa linha, como alguns já comentados neste trabalho, são imprescindíveis.

A variável **(m)**, que também deve ser interpretada como uma *variável resultado* - posto que oscila sob o peso de intervenções institucionais de toda ordem (Leis, Portarias, Atos, Medidas Provisórias etc.), apresenta uma *performance* bastante errática. A melhor taxa de crescimento em **(m)** parece se verificar ainda no período dos institutos, quando o valor dos benefícios cresce quase 5% ao ano.

A taxa de 16.3% no período 1991-1996 deve ser vista com cautela. O principal problema reside no fato de que, como em nossa estimativa de **(m)** trabalhamos com o valor real das despesas rateado pelo número de benefícios em manutenção, o que passamos a ter é muito mais uma relação de proporcionalidade, do que propriamente o valor atuarial de remuneração *observada* dos benefícios.

Isto, no entanto, não invalida a utilização de **(m)** como parâmetro para o que seria a otimização do valor dos benefícios, se a despesa resultasse exclusivamente da remuneração de benefícios previdenciários urbanos. Neste caso, a taxa de 16.3%, verificada entre 1991-1996, passa a funcionar como indicador do que se poderia esperar em termos de valorização dos benefícios (especificamente previdenciários), dado o montante das despesas realizadas.

Por fim, retornamos à variável **(t)**: no item **4.3.6** foram apresentadas as limitações para o tratamento desta variável que, afinal, ficam confirmadas quando acompanhamos sua evolução através das taxas de crescimento. Ou seja, as alíquotas quando aplicadas pelo seu valor médio na década acabam tendo seu impacto diluído horizontalmente se considerado o período de dez anos, assim como também perde-se a dimensão de incidência diferenciada sobre a folha de salários.

A seguir, apresentamos o **Quadro 8** referente às receitas de contribuições (**A . α . e . z . w . y . t**) e o **Quadro 9** referente às despesas (**V.r.m**), traduzindo os resultados da dinamização para o conjunto das variáveis da equação modificada e propiciando a comparação entre os subperíodos: 1950-1980; 1950-1996 e 1980-1996. Essa subdivisão por períodos justifica-se pelo caráter dinâmico de grande crescimento econômico no período 1950-1980, e pela estagnação e crescimento lento no período 1980-1996.

Quadro 8
Variação das Receitas de Contribuições da Previdência Social Brasileira
Taxas de Crescimento para Períodos Seleccionados
1950 - 1996

| Período | Taxa de Crescimento (a.a.) | | | | | | | | |
|--------------|----------------------------|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| | (1+A) | (1+ α) | (1+e) | (1+z) | (1+w) | (1+y) | (1+t) | (1+R) | (1+R)/(1+t) |
| 50-80 | 1.0498 | 1.0007 | 1.0117 | 1.0041 | 1.0014 | 1.0139 | 1.0247 | 1.1103 | 1.0836 |
| 80-96 | 1.0309 | 1.0041 | 0.9874 | 0.9953 | 0.9966 | 0.0012 | 1.0060 | 0.1145 | 1.0154 |
| 50-96 | 1.0432 | 1.0019 | 1.0032 | 1.0076 | 0.9997 | 1.0030 | 1.0181 | 1.0786 | 1.0594 |

Quadro 9
Variação das Despesas de Contribuições da Previdência Social Brasileira
Taxas de Crescimento para Períodos Seleccionados
1950 - 1996

| Período | Taxa de Crescimento (a.a.) | | | |
|--------------|----------------------------|--------|--------|--------|
| | (1+V) | (1+r) | (1+m) | (1+D) |
| 50-80 | 1.0535 | 1.0290 | 1.0290 | 1.1154 |
| 80-96 | 1.0383 | 1.0032 | 1.0140 | 1.0562 |
| 50-96 | 1.0482 | 1.0199 | 1.0238 | 1.0944 |

As variáveis componentes da estrutura de financiamento e despesas da Previdência são agora apresentadas de forma a permitir destacar aquelas que realmente podem ser consideradas relevantes em um ou outro membro da equação de equilíbrio.

Para todos os períodos considerados, a primeira variável componente do financiamento - a variável **(A)** = população em idade ativa (PIA) - não deixa margem à dúvidas quanto à sua participação decisiva, na composição da base de contribuições da Previdência Social.

Entre 1950-80, a PIA é seguida modestamente pelo crescimento das variáveis **(e)** e **(y)** mostrando que, numa década em que o Produto Interno Bruto cresceu a taxas médias de 7,4% ao ano e o PIB-urbano (estimado) a mais de 8%, a incorporação desse enorme avanço da produtividade por cada trabalhador formalizado no conjunto do segmento urbano-industrial foi de apenas 1.4% ao ano.

A evolução da variável **(z)**, quando olhada através das taxas de crescimento da proporção de seus componentes **(s e s*)**, em todo o período, revela sua pouca significância na atuação - enquanto variável interveniente na definição do equilíbrio/desequilíbrio - no conjunto do financiamento do sistema.

Subsequente à PIA, a variável a apresentar o segundo melhor desempenho na composição do financiamento foi a variável **(t)**, crescendo a

aproximadamente, 2.5% ao ano. Ou seja, sob a batuta da intervenção institucional, a virtuosidade do crescimento populacional foi potencializada como massa contribuinte fundamental e quase exclusiva ao longo desses trinta anos, transformando, – as CAP's e os IAP's - em verdadeiros avalistas da implantação de um sistema de repartição para a Previdência Social.

Entre 1980-96, o conjunto das variáveis componentes da receita perde ainda mais significância. Apenas a variável populacional (**A**) e a variável institucional (**t**) permanecem sendo os sustentáculos principais da equação do financiamento previdenciário⁶².

Porém, uma grave advertência há muito está estampada nas taxas de crescimento da população economicamente ativa urbana: a exuberante taxa de crescimento de quase 5% ao longo de trinta anos (1950-1980) transforma-se em 3.1% ao ano nos últimos dezesseis (1980-1996), sugerindo que a reserva de "capital populacional" começava a desaparecer

Contudo, o potencial de crescimento ainda é elevado demais e tende a turvar as possibilidades de transformar esse perfil populacional em uma verdadeira *janela de oportunidades* de onde as futuras e certamente amplas gerações de idosos pudessem olhar para seu próprio passado.

A dinâmica da evolução das variáveis componentes das despesas servem para renovar sinais de alerta para o sistema previdenciário brasileiro.

A evolução da variável (**V**) ilustra a tendência à queda de crescimento da população em idade de entrada em benefício, exibindo uma evolução de 3.8% ao ano, entre 1980-1996, contra 4.8% ao longo destes 46 anos analisados. Embora em queda, a variável (**V**) apresenta um crescimento muito maior que a

⁶² Fazendo uma pequena simulação, ou seja, retirando a variável (**t**) da composição das receitas (mostrado na última coluna do Quadro 8) a capacidade de formação de receita não parece ficar muito comprometida.

PIA (3.1%) no mesmo período, sinalizando para um desequilíbrio pelo lado da despesa.

A evolução da variável **(r)** considerada para longos períodos permite uma leitura acerca da tendência em termos de universalização dos benefícios previdenciários, ou seja, suas taxas de crescimento tendem a cair, se comparadas entre 1950-1980 e 1980-1996.

Considerando que toda a análise desenvolvida neste exercício está sempre referida ao segmento urbano, e também considerando que é o trabalho formalizado urbano a principal fonte de arrecadação previdenciária; do ponto de vista atuarial, a queda no grau de cobertura pode passar a ser sinônimo de retração futura de sua própria base. Esta tendência já fica configurada, por exemplo, no desempenho da variável **(e)**, a qual tem indicado perda de base contribuinte no segmento formalizado do mercado de trabalho.

A variável **(m)** torna-se muito elucidativa quando analisada no longo prazo. De uma evolução a taxas de 2.4% ao ano no conjunto do período, ela passa a uma elevação entre 1950-1980 e volta a cair nos últimos dezesseis anos. A queda no valor dos benefícios que se revela neste movimento de taxas tem também um outro nome, qual seja, a *precarização dos benefícios*, fenômeno que tende a reforçar a tendência de retração da base contribuinte observada anteriormente, além de alimentar a perda de confiança e credibilidade na capacidade de um fundo público honrar pactos coletivos.

A tendência à precarização confirma-se também na relação (m/s) , chamada *taxa de reposição* do salário de contribuição: entre 1950-1996 ela cresceu 1.3% e no período 1980-1996 chegou a 2.1% ao ano. Considerando que esta última contém eventuais ganhos da legislação pós-Constituição, o crescimento parece muito modesto para fazer frente às eventuais perdas que as reformas recentes poderão significar.

CONCLUSÕES

Após percorrermos a trajetória econômico-financeira e institucional da Previdência Brasileira ao longo do período 1945-1997, uma primeira conclusão é que já existiu um momento privilegiado para a consolidação de um sistema público de provisão social no Brasil. Este período se estende dos anos 50 aos anos 80, e em seu curso, a sociedade brasileira experimentou transformações profundas e de toda natureza.

Se considerarmos que a construção de sistemas de provisão social resultam de uma interface positiva entre desenvolvimento econômico, dinâmica demográfica e condições político- institucionais, passa a ser inegável que aqueles trinta anos foram os anos de oportunidade.

Contudo, a análise da evolução destes componentes na experiência brasileira mostra que a combinação histórica que acabou prevalecendo começa agora a apresentar seus saldos negativos.

O exercício que desenvolvemos a partir da formulação de uma idéia de equilíbrio, fundada nestes três componentes (econômico, demográfico e político-institucional) e aplicada para o caso brasileiro, permitiu indicar por quais caminhos passou-se do equilíbrio ao desequilíbrio, bem como pode-se vislumbrar as possíveis pistas para sua restauração.

No caso brasileiro, com exceção da década de 50, a evolução das variáveis do componente econômico apresentaram uma contribuição praticamente irrelevante no sentido de transferir, para a base do sistema de provisão social, uma parcela dos seus elevados níveis de crescimento. A transferência dar-se-ia evidentemente pela via da incorporação da produtividade no pólo do trabalho, sobretudo do segmento urbano-industrial naquele período. Como vimos pela evolução do indicador (**y**) - o produto urbano *per capita* - isto não ocorreu.

O componente estrutural a comparecer com uma *contribuição positiva* foi, sem dúvida, o componente demográfico que, na ausência do primeiro (o componente econômico), transformou-se numa virtuosa reserva humana, despertada bem cedo, aos dez anos de idade, para a vida e para o trabalho nas grandes cidades.

O componente institucional, analisado ao longo deste trabalho, fez do movimento de constituição de um fundo público de provisão no Brasil o argumento de sua própria publicização.

Ao iniciar-se a década de oitenta, os componentes econômico e demográfico passam a apresentar seus novos padrões. O produto interno bruto de 1980 a 1996 passa a crescer a taxas de aproximadamente 2.7% ao ano, muito aquém dos 7% anuais verificado ao longo dos trinta anos anteriores.

No componente demográfico, a queda não é menos significativa. A população que crescia a taxas médias anuais em torno de 2.8% entre 1950-1980, passa à taxa de 1.8%, em média, entre 1980-1996. O mesmo padrão, em níveis distintos, se manifesta também na evolução da PIA Urbana (passando de 5% entre 30-50, para 3% entre 80-96).

Demarca-se a partir daí um novo cenário demográfico, onde os novos atores passam a ser os idosos da nova estrutura etária.

À crise, do ponto de vista do crescimento observado nestes dois pilares constitutivos do sistema previdenciário, soma-se, no pólo institucional, a partir de 1980, o crescendo das manifestações por demandas sociais. Ato contínuo, a ampliação dos direitos sociais conquistados, rebaterá "naturalmente" sobre o sistema previdenciário, como um *choque de despesas*.

Daí por diante estamos diante de um só impasse.

O sistema previdenciário, após esgotar as reservas financeiras potenciais herdadas do período pré-unificação (1966), vê esgotar-se, desde 80, a sua segunda grande reserva, que foi o crescimento do *capital populacional*.

Hoje, esta reserva chegou à idade de entrar em benefício e é preciso responder: existem saídas? A evolução histórica dos componentes estruturais da previdência brasileira aponta para algumas.

A primeira, abre-se pelo lado dos possíveis cenários de financiamento e está associada ao crescimento da atividade econômica. Como vimos, se em períodos anteriores, um sistema de provisão social estruturou-se a partir da combinação de crescimento populacional e altas taxas de crescimento econômico, beneficiando-se da dinâmica de crescimento do primeiro e concentrando os frutos do segundo, hoje, estaria colocada a prerrogativa de inversão dessa equação. Ou seja, é preciso que a sustentação da base de financiamento do sistema seja deslocada do padrão demográfico, passando a ser alavancada pelo crescimento econômico, do emprego e da renda.

A evolução das variáveis (**e**) – indicando a variação do nível de emprego formal e de (**y**), expressando a distribuição *per capita* do PIB – Urbano, contrastam a gravidade dos efeitos perversos do processo de reestruturação produtiva combinada a baixos patamares de produtividade no polo do trabalho.

Como pode ser observado no **Quadro 8**, a variável (**y**) apenas supera a variação de (**e**) no período 1950-1980. A partir de 1980 (até 1996), amplia-se, drasticamente, a estrutura informalizada do mercado nacional de trabalho, indicado pelo declínio de (**e**), que, combinado à excludência no perfil distributivo evidenciado pela evolução de **y** (o PIB-urbano *per capita* cai a patamares ainda mais baixos), passam a atingir em cheio o financiamento com base no *pacto de transferência intergeracional*, inteiramente dependente da singular dinâmica demográfica verificada no Brasil.

O deslocamento da base de tributação previdenciária – da folha de salários dos empregados formais – em direção aos lucros e ao faturamento, aparece como alternativa, já a esta altura, inevitável. Sem redirecionamentos dessa ordem pode-se antever resultados devastadores de uma taxa

previdenciária que, cada vez mais, vem funcionando como uma espécie de *imposto sobre o emprego formal*.

Por outro lado, uma tal reestruturação da base de financiamento do sistema permitiria colocar novos parâmetros para o debate sobre sua natureza *pública* ou *privada*, ao mesmo tempo que desenharia cenários alternativos para o dilema de sua sustentabilidade.

De igual modo, à medida que se passe a pensar que *desequilíbrio* não é componente intrínseco de regimes de repartição públicos e *equilíbrio* um atributo exclusivo de sistemas privados de capitalização, abre-se um campo relativamente vasto para a recomposição estrutural do sistema de provisão social brasileiro.

Para além das combinações entre sistemas públicos seletivos e sistemas complementares privados, poder-se-ia então colocar, na ordem do dia, uma reestruturação do financiamento do sistema que vinculasse a arrecadação sobre os salários a mecanismos transparentes de capitalização, ao mesmo tempo, que a taxação sobre o faturamento e o lucro passariam a ser base efetiva de custeio do dispêndio mais amplo da seguridade social. Com isto dar-se-ia, decisivamente, um passo no sentido de não apenas acenar para o horizonte de uma virtual *capitalização escritural*, mas, com efeito, assegurá-la.

Para tanto, é imprescindível passar, dos ajustes às mudanças estruturais, rompendo com a naturalidade com que meras oscilações econômicas conjunturais têm servido para o desmonte e desestruturação, em variados aspectos, dos componentes fundamentais à sustentação e consolidação de um Estado de Bem-estar no Brasil.

A N E X O 1

Montagem das Séries Históricas referentes à evolução das Receitas e Despesas da Previdência Social Brasileira no período de 1945 a 1997

1. Reconstituição das Séries Históricas de Receitas e Despesas

O primeiro grande problema ao se avaliar o desempenho econômico-financeiro global da Previdência Social no Brasil, é o tratamento da série histórica de gastos e receitas agregados relativos ao sistema.

Para efeito de recuperação das séries de receitas e despesas, o período de 1945 a 1997 teve que ser submetido a subdivisões conforme delimitações apresentadas pelas fontes pesquisadas, que serão detalhadas a seguir.

A primeira série de dados disponíveis sobre a evolução orçamentária das entidades de previdência (as CAP's e os IAP's) consta do Anuário Estatístico do Brasil (AEB-IBGE), publicado em 1948. Neste ano o Anuário apresenta um retrospecto dos resultados financeiros dos Institutos e Caixas até então existentes, além de dados sobre a evolução do número de contribuintes (associados ativos) e beneficiários (aposentados e pensionistas), para o período 1923 -1947. Para estes anos, pode-se então constatar, a evolução do número de entidades que, de **24** em 1923, passam a **183** em 1936.

A partir daí, a prioridade passa à constituição das entidades previdenciárias na forma de autarquias, sendo o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), o primeiro a ser criado em 1933. Progressivamente, as antigas Caixas foram sendo fundidas e incorporadas aos institutos.

A partir de 1945 o número de entidades de previdência baixa a 35 e, em 1953, o processo se completa com a criação da Caixa Única.¹

Em 1960 apenas cinco (05) Institutos e uma Caixa Única (mais tarde também transformada em Instituto), abrangem a quase totalidade dos trabalhadores urbanos.

Neste mesmo ano, com a promulgação da Lei n.º 3.807 em 26/08 - a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) - os seis institutos remanescentes são incorporados ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que estende a cobertura previdenciária aos empregadores e trabalhadores autônomos em geral.

Entre 1948 e 1967, o AEB continua sendo a principal fonte de acompanhamento do desempenho das entidades de previdência, tornando disponíveis informações sobre a evolução do estoque de ativos, inativos, tipos de benefícios e resultados financeiros para o conjunto do setor. Até o ano de 1967 esse conjunto de informações continua a ser apresentado separadamente para cada instituto, mantendo-se, de maneira geral, os mesmos formatos de apresentação dos anos anteriores.

O registro de informações sobre o desempenho do sistema previdenciário, desde sua unificação no INPS, só passa a estar disponível a partir do Anuário (AEB), publicado em 1968 e referente ao exercício de 1967.² A partir deste ano a série passa também a adotar uma metodologia diferenciada, tanto na apresentação de dados agregados para arrecadação e encargos com benefícios, como também no caso das estatísticas sobre evolução do quadro de ativos e inativos do sistema.

¹ Em 1953, o Decreto n.º 34.586 de 01/05, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única (Suplemento AEPS, 1996:11).

² Em 1967, é efetivamente implementada a unificação das entidades previdenciárias no então Instituto Nacional de Previdência Social, o INPS.

Entre 1968-1978, os dados publicados no AEB, referentes aos exercícios dos anos imediatamente anteriores, apresentam os resultados financeiros regionalizados do INPS a partir do seguinte conceito contábil:

- entende-se **receita arrecadada** como o resultado da soma de **receitas correntes** (de contribuições, outras receitas “para-fiscais”, receita patrimonial, industrial e “diversas”) e de **receitas de capital**;
- entende-se **despesa realizada** como o somatório das **despesas correntes** – de custeio (pessoal, serviços de terceiros, outras), transferências correntes e outras; e das **despesas de capital** (investimentos, inversões financeiras).³

As informações sobre a evolução do quadro de contribuintes ativos passa a ser irregular sendo que a contabilização do número de inativos (aposentados e pensionistas) passa a se referir apenas ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.⁴ Para o caso geral do INPS apenas são publicados os dados sobre evolução de benefícios mantidos e concedidos no ano de referência.

A partir de 1979, as informações sobre o desempenho econômico-financeiro da Previdência apresentam uma grande descontinuidade e, em meio à aleatoriedade das informações publicadas, a única ausência, realmente constante, é aquela relativa ao comportamento agregado de receitas do conjunto do sistema previdenciário.

³ Em 04/11 de 1974 a Lei n.º 6.0125, autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV.

⁴ A última informação sobre o número de contribuintes publicada é a do AEB de 1988. Esta informação foi retomada recentemente com a publicação do AEPS de 1998, referido aos anos 1995-1997.

No ano de 1979, o capítulo da Previdência Social publicado no AEB, referente ao ano de 1978, não veicula nenhuma informação sobre a arrecadação do sistema. Os dados publicados referem-se ao valor dos benefícios pagos (segundo a espécie) e aos quantitativos de benefícios concedidos e em manutenção, classificados por tipo de clientela (urbana e rural), segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação.

Nos doze anos seguintes, ou seja, de 1980 a 1992, os Anuários Estatísticos do Brasil (AEB-IBGE) continuam sem registrar qualquer informação sobre o desempenho de receitas ou recebimentos da Previdência Social⁵.

Em 1992, foi pela primeira vez publicado o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), organizado em sete seções principais:

- I) Benefícios;
- II) Serviços Previdenciários;
- III) Acidentes de Trabalho;
- IV) Arrecadação (composto dos capítulos sobre Arrecadação; Fiscalização e Débito);
- V) Finanças (capítulos de Receitas e Despesas);
- VI) Recursos de Atendimento;
- VII) Demografia (capítulos de Estatísticas Populacionais e Indicadores Demográficos).

No capítulo “Receitas” define-se que as receitas previdenciárias devem ser canalizadas para um único fundo de natureza contábil e financeira, o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), sendo classificadas em receitas de capital e receitas correntes.

⁵ À exceção dos anos 1982 e 1983 quando são apresentados os dados agregados, de receitas e despesas, das Instituições dos Servidores Públicos Estaduais e Municipais, referentes ao exercício de 1977.

As principais fontes de receitas correntes são a receita de contribuições (contribuições sociais de empresas, incidentes sobre a remuneração paga aos segurados a seu serviço; e, as dos trabalhadores, incidentes sobre os seus salários-de-contribuição); as transferências correntes da União e a receita patrimonial.

As “Despesas” são oriundas, principalmente, do pagamento de benefícios e da administração do sistema. Nesta primeira edição do AEPS são publicados os valores agregados das receitas e despesas do SINPAS/INSS referentes aos anos 1988/1992.

Finalmente, em 1996, o Anuário da Previdência Social (AEPS) publica o primeiro Suplemento Histórico contendo:

- 1) a série 1980/96 de “Valor acumulado das receitas do FPAS, segundo as principais rubricas”;
- 2) a série 1980/96 de “Valor acumulado das despesas com benefícios, segundo as principais rubricas”.

As séries publicadas no Suplemento Histórico da Previdência (AEPS, 1996) constituem a fonte básica utilizada, em nosso trabalho, para a reconstituição da evolução econômico-financeira da Previdência no período 1980-1996⁶.

2. Montagem da Séries *Completa* e de *Referência Urbana* da evolução das Receitas e Despesas da Previdência Social Brasileira

As séries ***Completa*** e de ***Referência Urbana*** resultam do conjunto de receitas e despesas previdenciárias realizadas, cujos registros e composição, variam ao longo dos diversos períodos, de acordo com a estrutura organizacional experimentada pelo conjunto do sistema. Desta forma, a abrangência desses dois agregados deve ser compreendida considerando-se as diferenciações verificadas ao longo dos períodos apresentados a seguir.

⁶ Procurou-se também estabelecer comparação com dados apresentados no chamado “Relatório Britto”, apesar deste apresentar dados de desempenho financeiro para uma curta série - 1982/1991.

2.1 Período: 1945 a 1966

A série *Completa* para este período reproduz o conjunto tal como apresentado nos diversos números do AEB consultados.

O conjunto de informações cobrindo o período 1945-1966, constitui-se em um consolidado dos Institutos então existentes. Pode-se constatar que a contabilidade das receitas abrange, além da Receita de Contribuições (Segurados, Empregadores, União), Outras Receitas de origem não especificada. Quanto as despesas, os valores encontram-se agregados nos itens referentes a gastos com Aposentadorias, Pensões e Auxílios.

Para a série de *Referência Urbana* foram consideradas apenas as receitas de Contribuições Tripartite e as despesas com Aposentadorias e Pensões.

2.2 Período: 1967 a 1979

O conjunto de informações para o período 1967-1979 é bem distinto. As receitas são apresentadas através das rubricas referentes a: Receita Tributária (englobando receitas de contribuições, outras receitas para-fiscais, industrial, patrimonial etc.); e as chamadas genericamente de Receitas de Capital.

As despesas também são apresentadas em duas rubricas: as Despesas Correntes (englobando despesas de custeio, pessoal, serviços de terceiros e transferências correntes que constitui-se especificamente no pagamento de benefícios), e Despesas de Capital.⁷

Portanto, para este período a série *Completa* reproduz os agregados de receita e despesa tal como apresentados nos respectivos AEB's.

⁷ É importante registrar que este formato de apresentação contábil não é de fácil compreensão, e a apresentação dos dados publicados no AEB não diminui esta dificuldade. De fato, mesmo no AEB tais informações não vêm acompanhadas sequer de algum esclarecimento ou nota técnica explicativa.

Para a série de *Referência Urbana* as fontes de receitas selecionadas referem-se exclusivamente às contribuições e as despesas às Aposentadorias por tempo de serviço (ou ordinárias), por Invalidez e Pensões por morte.

Finalmente, dentro desse período, alguns esclarecimentos relativos aos anos de 1978 e 1979, são indispensáveis. Em primeiro lugar não encontram-se disponíveis os dados referentes às receitas. Em segundo lugar, verifica-se particular dificuldade na consolidação das rubricas referentes despesas.

Esses problemas podem ser debitados, entre outras razões, à mudança institucional que resultou na criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, cabendo então ao INPS a concessão e manutenção dos benefícios previdenciários (inclusive os decorrentes de acidentes de trabalho), assistenciais, bem como a reabilitação profissional; ao INAMPS a responsabilidade pela assistência médica, ao IAPAS os gastos com pessoal e administração do sistema. A assistência social ficava sob a responsabilidade da LBA e FUNABEM.⁸

A partir da criação do SINPAS, as receitas de contribuições previdenciárias, assim como os repasses da União passaram a convergir para o FPAS (Fundo de Previdência e Assistência Social).

A consequência de tal especialização reflete-se também, nos valores agregados da série 1980-1997 pois, se por um lado as receitas contêm todos os itens (receitas de contribuição, transferências correntes, receitas patrimoniais e “outras”), do lado das despesas estão excluídas as relativas a “pessoal e encargos”.⁹

⁸ A Lei n.º 6.439, de 15 de setembro de 1977, instituiu o SINPAS, integrando também a esse sistema a CEME e a DATAPREV. Esse conjunto passou a ser coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

⁹ O AEPS -1998, para o triênio 1995-1997, passou a incorporar os gastos com pessoal e encargos no conjunto do “Valor acumulado das Despesas do FPAS”, retificando, portanto, os valores publicados no Suplemento Histórico de 1997(fonte utilizada neste trabalho). Para efeito de compatibilização dos dados este valor foi retirado da nossa série. (AEPS, 1998:704)

Para este período, portanto, parece mais adequado falar de “*saldos previdenciários*”, com referência aos resultados do sistema.

2.3 Período: 1980 a 1997

Neste período, a série *Completa* para receitas constitui-se das rubricas: Receitas Correntes (Receitas de Contribuições de diversas origens), Transferências Correntes, Receita Patrimonial, Outras Receitas Correntes e Receita de Capital. Para as despesas foram consideradas as rubricas de: Aposentadorias e Reformas, Pensões e Outros Benefícios.

Na série de *Referência Urbana* para as receitas foram consideradas, basicamente, a rubrica de Receitas de Contribuições¹⁰, composta pela Receita da Previdência Social Urbana, da Contribuição Individual de Segurados, de Servidores e Entidades do SINPAS, dos Funcionários e Entidades Federais e de Outras Receitas.

Para as despesas foram consideradas as Aposentadorias e Reformas (por Invalidez, por Tempo de Serviço, Especial, de Economiários, por Invalidez consequente a Acidente de Trabalho e Outras) e as Pensões (Previdenciárias, Acidentárias e Outras).

3. Correção e Recomposição Histórica de Perdas dos Valores Monetários

O segundo problema a ser enfrentado na montagem de uma série histórica de desempenho econômico-financeiro da Previdência tem o mesmo quilate do primeiro e diz respeito às dificuldades impostas pela radical - permissão para o trocadilho(!) - *flexibilização* da moeda nacional: desde a instituição da correção monetária prefixada, em 1979¹¹, até a primeira metade da década de noventa, são editados nada menos que oito planos de estabilização, quatro moedas distintas e cerca de onze diferentes índices de cálculo da inflação.

¹⁰ O período de 1980 e 1997 apresenta inúmeras variações na titulação das rubricas componentes da receita e da despesa. Isto posto, procurou-se manter o mesmo critério de seletividade considerado para os períodos anteriores.

¹¹ Em 1967, houve correção (corte de três zeros) da moeda que passou a ser chamada NCr\$.

Para o tratamento da série de recebimentos e pagamentos da Previdência Social entre 1945 e 1997 foram adotados dois conjuntos de procedimentos distintos: um primeiro aplicado à série de 1945 a 1979 e, um segundo que foi adaptado à natureza dos dados disponíveis, de 1980 até os dias atuais.

Uma observação, no entanto, deve preceder a apresentação desses procedimentos e, tem a ver, com a escolha de deflatores quando se trata de gastos sociais.

Em geral, a escolha de deflatores para tratamento de uma série de gasto social deveria recair sobre aqueles índices capazes de demonstrar o comportamento de preços referentes ao conjunto dos bens e serviços oferecidos gratuitamente pelo setor público, ou então, para os bens por este consumidos.

Na ausência destes indicadores, o deflator implícito do PIB e os índices ao consumidor (IPC), são os mais utilizados em trabalhos especializados, principalmente pela disponibilidade de séries confiáveis e de longa duração. Estes indicadores, no entanto, ainda apresentam limitações.

Em trabalho recente, realizado conjuntamente pelo Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Diretoria de Política Social (DIPOS)¹², são alinhados algumas apreciações sobre a composição destes índices que foram importantes para a definição da metodologia de correção-atualização das séries de valores utilizadas em nosso trabalho.

Em relação, por exemplo, aos índices de preço ao consumidor (IPC), o fato de sua composição representar uma cesta de bens e serviços de consumo privados, muito diferente do consumo do setor público (cujos bens

¹² Em agosto de 1995, foi instituído na Diretoria de Política Social – DIPOS do Ministério do Planejamento e Orçamento, um “Grupo de Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal”, com o objetivo geral de criar uma base de dados que permitisse o acompanhamento sistêmico dos dispêndios do Governo Federal na área social e das suas fontes de financiamento. Este trabalho, tratou de dar continuidade ao que uma parceria entre o BIRD e o IPEA vinham desenvolvendo desde a década de oitenta: consolidação do gasto público da esfera federal em áreas sociais a partir de dados anuais publicados no Balanço Geral da União. (IPEA-DIPOS, 1997. Mimeo.)

e serviços prestados não configuram transação econômica), e por basearem-se em ponderações fixas, não permitem medir as variações dos preços relativos dos bens, nem os impactos do lado do beneficiário .

Já o deflator implícito do PIB, se de um lado, apresenta vantagem sobre o IPC por incluir a atividade do setor público e pelo fato do PIB configurar-se em uma boa aproximação com a base tributária, de outro lado, tem a desvantagem de não separar o efeito quantidade do efeito preço e incluir atividades não relevantes para o setor público. (IPEA-DIPOS, 1997:12-14)

A opção recai então sobre a utilização do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP/DI) da Fundação Getúlio Vargas, aplicado mês a mês.

A opção pela correção mensal, no caso do trabalho realizado pelo IPEA–DIPOS, decorre da observação e comparação entre este método e o de correção pela média anual, que conduziram a algumas constatações:

- algumas áreas de atuação, como a da saúde, têm cronograma de dispêndios bastante irregulares ao longo do ano, tendendo a despesa a se concentrar nos últimos três ou quatro meses do exercício; o mesmo comportamento irregular de desembolsos se verifica em alguns programas da área de educação e cultura; na área de previdência social verifica-se uma maior concentração em novembro/dezembro, em decorrência do pagamento de abono natalino a beneficiários de aposentadorias e pensões;
- diante de uma acentuada variância nas taxas inflacionárias mensais – como aconteceu nas várias ocasiões em que foram implantados planos de controle inflacionário – a aplicação de um índice médio para traduzir valores correntes ou nominais para valores constantes pode resultar em graves distorções, as quais tendem a invalidar comparações com outros anos de uma mesma série.

Com base nessas considerações foram montados os seguintes procedimentos metodológicos para a recomposição da série de gastos e receitas da Previdência:

- A) Os valores históricos da série 1945-1979, foram submetidos, sucessivamente, a Multiplicadores para Atualização de Valores pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, publicados pela Divisão de Pesquisa e Informação do Centro Internacional de Tecnologia do Comércio – CDL-BH (Base: Setembro/1998); e, a fatores de correção do valor real, compostos pela média geométrica dos índices anuais (IGP-DI). Os resultados, portanto, estão expressos em reais (R\$) de setembro de 1998.
- B) Para a série de valores entre 1980-1997, o estado das informações disponíveis exigiu um procedimento diferenciado, principalmente, por tratar-se de um período, ao longo do qual, as flutuações monetárias ocorreram de uma forma drástica, para dizer o mínimo.

Os valores foram então submetidos, primeiramente, aos Multiplicadores de Atualização referidos anteriormente, e em seguida procedeu-se a dois tipos de correção de perdas reais, utilizando-se os índices de variação IGP-DI, tomados mês a mês, para cada ano:

- 1) correção da perda de ano para ano;
- 2) correção de perdas intra-anos.

Para essas correções, foram utilizadas médias geométricas para valores acumulados das variações de preço mensais e os resultados estão igualmente expressos em reais (R\$) de setembro de 1998.

As variações monetárias verificadas no período de 1942 a 1994 estão sintetizadas no **Quadro 1.1**. Os resultados obtidos com a correção dos valores históricos das receitas e despesas da Previdência Social Brasileira, são apresentados nas tabelas contendo as séries históricas (*Completa* e de *Referência Urbana*) que compõem este anexo.

Quadro 1.1
Histórico das Alterações na Moeda Brasileira desde 1942

| Denominação | Símbolo | Período de Vigência | Paridade em relação à moeda anterior | Extinção de centavos | Fundamento legal |
|---------------|---------|----------------------------------|---|--|--|
| Cruzeiro | Cr\$ | 1º / 11 / 1942 a 12 / 02 / 1967 | 1.000 réis = 1,00 cruzeiro (1 conto de réis = 1.000 cruzeiros) | A fração do cruzeiro denominada "centavo" foi extinta a partir de 1º / 12 / 1964 | Decreto-lei n.º 4.791 de 05 / 10 / 1942 Lei n.º 4.511 de 1º / 12 / 1964 |
| Cruzeiro Novo | NCr\$ | 13 / 02 / 1967 a 14 / 05 / 1970 | 1.000 cruzeiros = 1,00 cruzeiro novo | - | Decreto-lei n.º 1 de 13 / 11 / 1965 Resolução do Banco Central n.º 47 de 13 / 02 / 1967 |
| Cruzeiro | Cr\$ | 14 / 05 / 1970* a 15 / 08 / 1984 | 1,00 cruzeiro novo = 1,00 cruzeiro | A fração do cruzeiro denominada "centavo" foi extinta a partir de 16 / 08 / 1984 | Resolução do Banco Central n.º 144 de 31 / 03 / 1970 Lei n.º 7.214 de 15 / 08 / 1984 |
| Cruzado | Cz\$ | 28 / 02 / 1986 a 15 / 01 / 1989 | 1.000 cruzeiros = 1,00 cruzado | - | Decreto-lei n.º 2.283 de 27 / 02 / 1986 |
| Cruzado Novo | NCz\$ | 16 / 01 / 1989 a 15 / 03 / 1989 | 1.000 cruzados = 1,00 cruzado novo | - | Medida Provisória n.º 32 de 15 / 01 / 1989, convertida na Lei n.º 7.730 de 31 / 01 / 1989 |
| Cruzeiro | CR\$ | 16 / 03 / 1990 a 31 / 07 / 1993 | 1,00 cruzado novo = 1,00 cruzeiro | - | Medida Provisória n.º 168 de 15 / 03 / 1990 convertida na Lei n.º 8.024 de 12 / 04 / 1990 |
| Cruzeiro real | R\$ | 1º / 08 / 1993 a 30 / 06 / 1994 | 1.000 cruzeiros = 1,00 cruzeiro real | - | Medida Provisória n.º 336 de 28 / 07 / 1993 convertida na Lei n.º 8.697 de 27 / 08 / 1993, e Resolução BACEN n.º 2.010 de 28 / 07 / 1993 |
| Real | R\$ | Desde 1º / 07 / 1994 | <i>Vide nota</i> | - | Lei n.º 8.880 de 27 / 05 / 1994 e Lei n.º 9.069 de 29 / 06 / 1995 |

Nota: A paridade entre o real e o cruzeiro real, a partir de 1º.07.94, é igual à paridade entre a URV (Unidade Real de Valor) e o Cruzeiro real, fixada pelo Banco Central do Brasil para o dia 31 / 06 / 1994 (CR\$ 2.750,00)

* Em 1979 foi adotada a correção monetária pré-fixada

A N E X O 2

Tabela 2.1
Evolução de Indicadores Populacionais Selecionados
(População com 10 anos e mais de idade)
Referência Urbana
1950 -1996

| Classificação da População por Atividade e por Domicílio | Anos Censitários | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 1996 |
| População Total (*) | 51.944.397 | 70.191.370 | 92.361.556 | 119.002.706 | 146.825.475 | 157.070.163 |
| População em Idade Ativa (PIA) | 36.557.990 | 48.750.192 | 65.867.723 | 87.811.196 | 112.884.202 | 125.139.845 |
| PIA - Urbana | 14.200.520 | 22.775.470 | 38.313.812 | 61.058.380 | 86.825.877 | 99.386.412 |
| População Economicamente Ativa (PEA) (**) | 17.698.936 | 22.750.028 | 29.557.224 | 43.235.712 | 58.456.145 | 64.802.628 |
| PEA - Urbana (***) | 6.745.512 | 10.341.729 | 16.466.866 | 29.610.509 | 42.737.561 | 51.466.427 |
| PEA - Ocupada | 17.117.418 | 22.750.028 | 29.557.224 | 42.271.526 | 55.293.329 | - |
| Empregados | 8.154.551 | 10.895.769 | 16.193.552 | 26.299.029 | 36.841.583 | - |
| Empregadores | 628.946 | 425.484 | 445.189 | 1.062.422 | 2.131.707 | - |
| Autônomos | 4.877.117 | 7.977.407 | 9.994.994 | 10.145.820 | 14.254.603 | - |
| Membros da Família (e Não Remunerados) | 3.420.747 | 3.406.674 | 2.914.322 | 2.231.508 | 2.065.436 | - |
| Outros | 36.057 | 44.694 | 9.167 | 344.151 | - | - |
| Atividades Agrícolas | 10.371.906 | 12.408.299 | 13.090.358 | 12.661.017 | 12.555.768 | - |
| Empregado | 3.551.500 | 3.218.362 | 3.329.820 | 3.691.179 | 5.202.872 | - |
| Empregadores | 332.847 | 230.585 | 209.111 | 303.901 | 434.197 | - |
| Autônomos | 3.714.696 | 5.703.576 | 6.970.111 | 6.571.302 | 5.128.035 | - |
| Membros da Família (e Não Remunerados) | 2.762.371 | 3.254.984 | 2.581.004 | 2.030.762 | 1.790.664 | - |
| Outros | 10.492 | 792 | 312 | 63.873 | - | - |
| Atividades não-agrícolas | 6.745.512 | 10.341.729 | 16.466.866 | 29.610.509 | 42.737.561 | - |
| Empregado | 4.603.051 | 7.677.407 | 12.863.732 | 23.266.210 | 31.638.711 | - |
| Empregadores | 296.099 | 194.899 | 236.078 | 758.521 | 1.697.510 | - |
| Autônomos | 1.162.421 | 2.273.831 | 3.024.883 | 5.104.754 | 9.126.568 | - |
| Membros da Família (e Não Remunerados) | 658.376 | 151.690 | 333.318 | 200.746 | 274.772 | - |
| Outros | 25.565 | 43.902 | 8.855 | 280.278 | - | - |

Fonte: Elaborado com base nos dados do IBGE - Censos Demográficos dos anos selecionados e Contagem Populacional de 1996

(*) A População Total refere-se a todas as pessoas residentes, de ambos os sexos, para todos os grupos de idade.

(**) Para estimar a PEA em 1996, adotou-se a hipótese de manutenção das mesmas taxas de atividade correspondentes a 1991.

(***) Como PEA-Urbana, foi considerada a população economicamente ativa, ocupada, em atividades não agrícolas. A estimativa para 1996 resulta da aplicação da proporção observada para a população em idade ativa residente em áreas urbanas.

A N E X O 3

Recuperação da Série de Contribuintes

A evolução histórica do contingente de contribuintes, em qualquer sistema de seguro social, pode ser considerada como um dado atuarial absolutamente fundamental.

A simples hipótese, por exemplo, de um sistema de seguro privado (não importa a natureza) que não detenha uma sólida base atuarial dos fluxos de entrada e saída de sua clientela, é impensável sob a ótica de qualquer senso ou racionalidade.

Os sistemas de seguro social baseados em esquemas de repartição simples, em que pese tenham no pacto intergeracional um pilar fundamental, não deveriam escapar, pelo menos neste aspecto, das exigências atuariais mínimas "naturais" a qualquer contrato para provisões futuras.

No caso brasileiro, a simples investigação sobre a evolução histórica do registro de contribuintes da Previdência Social, constitui-se em peça exemplar do desmazelo, para dizer o mínimo, com que se trata um contrato social, através do qual delinea-se a sorte de milhares de pessoas, aliás, quase sempre contribuintes.

O registro do contingente de contribuintes da previdência brasileira pode ser avaliado em sua consistência nos segmentos relacionados a seguir:

- I. Entre 1923 e 1963 as informações disponíveis no Anuário Estatístico do Brasil (AEB), ainda se referem aos registros de *associados ativos* designados por Instituto (os IAP's) ou Caixas, as CAP's.

O registro de contribuintes neste período pode ser considerado consistente e constitui-se em parâmetro importante para as estimativas que serão obrigatórias para os períodos seguintes.

- II. Entre 1964 e 1977 o registro de contribuintes passa a apresentar lacunas bastante significativas: em primeiro lugar, está o fato da não publicação, já em 1964, das informações relativas ao Instituto de

Aposentadoria e Pensões dos Industriários (o IAPI), o maior dos institutos; em segundo lugar, a publicação ano a ano torna-se, em boa medida aleatória, uma vez que, para os anos de 1967, 1970, 1974 e 1977, não se encontra registro no AEB.

- III. Entre 1978 e 1988 as informações são regulares para toda a década.
- IV. Entre 1989 e 1994 não há nenhum registro.
- V. Entre 1995 e 1997 os dados voltaram a ser publicados no Anuário Estatístico da Previdência Social (o AEPS).

O AEPS-1997, publicado em 1998, apresenta os resultados do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, uma base de dados nacionais de registros consolidados. O CNIS é composto de quatro bases de dados, cobrindo os diversos vínculos e contribuições previdenciárias provenientes de instrumentos selecionados, a saber: o Programa de Integração Social – PIS; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e o Cadastro de Empregados e Desempregados – CAGED, dentre outras.

Tabela 3.1
Evolução do número de Contribuintes da Previdência Social Brasileira
1945 - 1966

| Anos | Ativos (Contribuintes) | Beneficiários | | |
|------|---------------------------|---------------|--------------|-----------|
| | | Aposentados | Pensionistas | Total |
| 1945 | 2.762.822 | 110.724 | 124.401 | 235.125 |
| 1946 | 2.824.409 | 126.689 | 241.936 | 368.625 |
| 1947 | 2.895.613 | 149.863 | 278.141 | 428.004 |
| 1948 | 2.858.801 | 158.855 | 171.076 | 329.931 |
| 1949 | 2.902.048 | 165.830 | 283.905 | 449.735 |
| 1950 | 3.078.171 | 180.350 | 317.385 | 497.735 |
| 1951 | 3.286.551 | 212.737 | 338.635 | 551.372 |
| 1952 | 3.358.074 | 244.186 | 373.595 | 617.781 |
| 1953 | 3.485.147 | 289.044 | 406.122 | 695.166 |
| 1954 | 3.826.906 | 301.536 | 423.285 | 724.821 |
| 1955 | 3.833.226 | 319.302 | 476.591 | 795.893 |
| 1956 | 3.833.651 | 363.893 | 491.543 | 855.436 |
| 1957 | 3.794.762 | 381.778 | 507.015 | 888.793 |
| 1958 | 4.032.644 | 443.089 | 589.494 | 1.032.583 |
| 1959 | 4.181.396 | 491.992 | 605.294 | 1.097.286 |
| 1960 | 4.422.470 | 518.088 | 698.026 | 1.216.114 |
| 1961 | 4.484.027 | 521.902 | 692.715 | 1.214.617 |
| 1962 | 5.398.807 | 571.399 | 700.045 | 1.271.444 |
| 1963 | 5.714.969 | 590.524 | 637.358 | 1.227.882 |
| 1964 | 5.932.772 | 598.315 | 693.591 | 1.291.906 |
| 1965 | 6.239.671 | 757.188 | 694.712 | 1.451.900 |
| 1966 | 6.387.775 | 863.131 | 791.015 | 1.654.146 |

Fonte: Elaborado com base nos dados do Anuário Estatístico do Brasil (diversos números)

Tabela 3.2
Evolução do número de Contribuintes da Previdência Social Brasileira
1967 - 1997

| Contribuintes segundo Categoria | | | | | | | | | | | |
|--|---|---------------------|-------------------|------------------|-------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------|-----------------|-------------------------------|
| Anos | Número Estimado de Trabalhadores Urbanos | Empregadores | Empregados | Autônomos | Domésticos | Trabalhadores de Entidades Filantrópicas | Avulsos e Facultativos | Contribuintes em Dobro | Estudantes | Ignorada | Total de Contribuintes |
| 1967 ^(*) | 6.348.195 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 6.958.075 |
| 1968 | 6.308.615 | 966.542 | 6.308.615 | 266.352 | ... | 55.538 | 43.162 | 31.059 | ... | ... | 7.671.268 |
| 1969 | 7.057.895 | 961.019 | 7.057.895 | 390.058 | ... | 92.684 | 43.972 | 37.659 | ... | ... | 8.583.287 |
| 1970 ^(*) | 7.420.939 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 9.111.991 |
| 1971 | 7.783.983 | 1.236.675 | 7.783.983 | 420.468 | ... | 114.638 | 52.856 | 32.075 | ... | ... | 9.640.695 |
| 1972 | 8.153.399 | 1.306.160 | 8.153.399 | 537.435 | ... | 147.110 | 75.966 | 87.764 | ... | ... | 10.307.834 |
| 1973 | 8.540.347 | 1.390.804 | 10.956.956 | 911.516 | 347.529 | 314.461 | 64.838 | 79.713 | ... | ... | 11.649.208 |
| 1974 ^(*) | 9.195.588 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 12.604.581 |
| 1975 | 9.850.828 | 1.587.930 | 12.638.256 | 1.164.704 | 453.401 | 358.540 | 64.838 | 79.713 | ... | ... | 13.559.954 |
| 1976 | 11.359.792 | 1.727.486 | 14.574.202 | 1.238.940 | 499.000 | 411.188 | 64.838 | ... | ... | ... | 15.301.244 |
| 1977 ^(*) | 12.164.412 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 16.398.783 |
| 1978 | 12.969.032 | 1.972.203 | 16.638.799 | 1.350.931 | 569.689 | 469.438 | 74.023 | 91.005 | ... | ... | 17.496.321 |
| 1979 | 13.747.174 | 2.090.536 | 17.637.127 | 1.444.938 | 603.870 | 497.604 | 65.513 | 96.465 | ... | ... | 18.546.100 |
| 1980 | 14.572.005 | 2.215.968 | 18.695.355 | 1.536.078 | 640.102 | 527.460 | 65.000 | 102.253 | ... | ... | 19.658.866 |
| 1981 | 14.956.413 | 2.278.015 | 19.188.536 | 1.597.012 | 658.025 | 542.229 | 79.185 | 105.116 | ... | ... | 20.215.995 |
| 1982 | 15.180.757 | 2.280.000 | 19.476.362 | 1.653.154 | 667.896 | 550.363 | 80.372 | 106.693 | ... | ... | 20.519.235 |
| 1983 | 15.332.567 | 2.335.307 | 19.671.128 | 1.649.708 | 674.574 | 555.866 | 68.645 | 107.760 | ... | ... | 20.724.427 |
| 1984 | 15.334.739 | 2.336.104 | 19.673.915 | 1.649.310 | 674.262 | 556.454 | 67.667 | 107.782 | ... | ... | 20.726.318 |
| 1985 | 15.671.829 | 2.387.458 | 20.106.390 | 1.685.566 | 689.084 | 568.686 | 69.165 | 110.151 | ... | ... | 21.181.939 |
| 1986 | 16.811.589 | 2.561.089 | 21.568.660 | 1.808.151 | 739.199 | 610.045 | 74.198 | 118.162 | ... | ... | 22.722.433 |
| 1987 | 17.397.808 | 2.650.394 | 22.320.758 | 1.871.201 | 764.974 | 631.317 | 76.782 | 122.282 | ... | ... | 23.514.758 |
| 1988 | 17.963.017 | 2.736.655 | 23.045.901 | 1.931.808 | 789.709 | 651.975 | 78.990 | 126.258 | ... | ... | 24.278.412 |
| 1989 ^(*) | 18.866.683 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 24.927.499 |
| 1990 ^(*) | 19.815.809 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 25.593.939 |
| 1991 ^(*) | 20.812.683 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 26.278.197 |
| 1992 ^(*) | 21.859.707 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 26.980.748 |
| 1993 ^(*) | 21.901.735 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 27.185.668 |
| 1994 ^(*) | 21.837.997 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 27.392.143 |
| 1995 | 21.774.259 | 1.603.269 | 27.935.586 | 2.481.633 | 912.233 | 17.104 | 264.245 | 125.113 | 24.374 | 722.796 | 27.925.026 |
| 1996 | 21.356.945 | 1.490.763 | 27.400.188 | 2.472.654 | 994.117 | 14.901 | 314.551 | 114.288 | 25.463 | 818.946 | 27.602.628 |
| 1997 | 20.929.807 | 1.223.478 | 26.852.184 | 2.049.394 | 1.029.561 | 11.240 | 307.061 | 82.783 | 24.957 | 853.082 | 26.511.363 |

Fonte: Elaborado com base nos dados do Anuário Estatístico do Brasil (diversos números)

(*) Valor estimado para o total de contribuintes

A N E X O 4

Estimativa da Proporção entre Salários e o Valor de Transformação Industrial

1. Estimativa da Massa Salarial a partir do Produto Interno Bruto

A massa salarial, estimada a partir do valor agregado industrial, pode ser considerada como um indicador do universo potencial de arrecadação fiscal.

A estimativa da massa salarial, a partir do valor agregado industrial, é construída com base nos dados fornecidos pelos Censos Econômicos realizados no Brasil, a partir de 1920.

Em 1920, pela primeira vez, são recenseadas as atividades e o desempenho relativos à agricultura e à indústria no Brasil, conformando, ao lado dos Censos Demográficos que já se realizavam desde 1872, um conjunto de levantamentos estatísticos, capazes de fornecer uma base de informações, conceitualmente uniformizadas, de modo a garantir parâmetros de comparabilidade internacional.

A partir de 1940, os Censos Econômicos passam a abranger, além da agricultura e indústria, a atividade de comércio, transportes e comunicação, social e serviços, além de inquéritos complementares.

Na década de setenta, inaugura-se a tomada quinqüenal dos censos econômicos que, lamentavelmente, é abandonada em 1985 quando é realizado pela última vez.

Desde então, no intuito de continuar fornecendo um universo amostral compatível com as séries até então provenientes dos censos, particularmente no que concerne à atividade industrial, processou-se, em 1986, a reorganização da Pesquisa Industrial Anual (Pia), que vinha sendo realizada, em anos intercensitários, desde 1967.

A estimativa realizada neste trabalho, utiliza os resultados dos Censos Econômicos relativos ao setor industrial de 1950, 1960, 1970, 1980 e 1985.

Para o período posterior foram utilizados os resultados disponíveis da Pia, notadamente para os anos de 1988 a 1994, excetuando-se contudo o ano de 1991, no qual essa pesquisa não foi realizada.

Vale ressaltar que a Pia adota duas classificações distintas para a atividade econômica, quais sejam: a Classificação de Atividades Econômicas originadas dos Censos Econômicos de 1985, e a classificação de Nível 100, utilizada pelo sistema de Contas Nacionais.

A Classificação de Atividades Industriais do Censo de 1985 abrange duas classes, a saber: Indústrias Extrativa e de Transformação e 22 gêneros de indústrias.

Já a Classificação de Atividades Industriais, adotada nas Contas Nacionais, tem a finalidade de proporcionar um menor número de níveis de desagregação das atividades comparativamente aos Censos, permitindo a utilização da pesquisa em cruzamento com as Contas Nacionais e a Matriz de Insumo-Produto do IBGE.

Neste trabalho utilizamos a classificação compatível com o Censo de 1985, de modo a igualmente viabilizar comparações com os censos dos anos anteriores.

2. Variáveis utilizadas para estimar a massa salarial

A massa salarial relativa ao trabalho industrial, pode ser estimada através da proporção entre as variáveis – Salários, Retiradas e Outras Remunerações e o Valor da Transformação Industrial (V.T.I.) - em relação ao Produto Interno Bruto.

A variável Salários, Retiradas e Outras Remunerações, compreende o total das importâncias pagas, no ano, a título de salários fixos, pró-labore, retiradas de sócios e proprietário, honorários, ajuda de custo, décimo terceiro salário, abono de férias, gratificações e participações nos lucros.

Os salários são registrados em bruto, isto é, sem deduções das parcelas correspondentes às cotas de Previdência e Assistência Social (INSS), recolhimento de imposto de renda ou de consignação de interesse dos empregados (aluguel de casa, conta de cooperativa etc.); também não são incluídas as diárias pagas a empregados em viagem, pagamentos a trabalhadores em domicílio, nem as participações ou comissões pagas a profissionais autônomos.

A variável Valor da Transformação Industrial (V.T.I.), corresponde à diferença entre o Valor Bruto da Produção Industrial (V.B.P.I.) e o Custo das Operações Industriais (C.O.I.).¹

A proporção dos salários, retiradas e outras remunerações, em relação ao V.T.I., constitui-se num indicador da participação dos salários no valor agregado industrial. Aplicando-se tal proporção em relação ao produto agregado pelo conjunto da atividade industrial na economia (PIB), obtém-se uma estimativa relativa à massa de salários.

Na estimativa apresentada na Tabela 4.1, a proporção entre Salários e V.T.I., foi calculada para os anos censitários, com base nos respectivos Censos Econômicos, e mantida constante até o Censo seguinte. A partir de 1988, a proporção foi estimada a partir da Pia ano a ano (com exceção de 1991), para o qual foi utilizado o valor de 1990. Finalmente, a proporção encontrada para 1994, foi mantida constante para os anos de 1995, 1996 e 1997.

¹ O valor bruto da produção (V.B.P.I.), compreende a totalidade das transferências realizadas *mais* as vendas efetuadas pela unidade produtiva *mais* as variações dos estoques de produtos fabricados; produtos em curso de fabricação; e produtos fabricados por outras unidades pertencentes à mesma. As variações de estoques são calculadas pela diferença entre o valor do Estoque Final e o Estoque Inicial. Os custos das operações industriais (COI), compreendem o conjunto dos custos diretos e indiretos de fabricação a título de: consumo de matérias-primas (inclusive combustível, embalagem etc.); energia; consumo de peças e acessórios, ferramentas e equipamentos ligados à produção; serviços de manutenção e reparação prestados por outras empresas; serviços industriais prestados por pessoas físicas sem vínculo empregatício – inclusive trabalhadores em domicílio.

Tabela 4.1
Estimativa da Proporção entre Salários e Valor de Transformação Industrial (V.T.I.)
1950 - 1995

| Censos | | | | P I A | | | |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------------|--------------|-----------------|---------------|-----------------------|
| Anos | Salários | V. T. I. | Salários/V.T.I | Anos | Salários | V.T.I | Salários/V.T.I |
| 1950 | 11.268.898 | 48.644.472 | 0,231658348 | 1988 | 6.477.046 | 33.569.307 | 0,192945478 |
| 1960 | 145.123.399 | 553.918.842 | 0,261993975 | 1989 | 104.373.223 | 491.833.958 | 0,212212315 |
| 1970 | 12.637.981 | 54.837.311 | 0,230463179 | 1990 | 2.155.038.198 | 9.997.718.785 | 0,215552992 |
| 1975 | 60.310.335 | 314.413.025 | 0,191818819 | 1992 | 121.612.942 | 607.073.725 | 0,200326479 |
| 1980^(*) | 1.041 | 4.308 | 0,241643454 | 1993 | 2.750.083 | 14.027.319 | 0,196051933 |
| 1985^(*) | 96.449 | 523.907 | 0,184095651 | 1994 | 20.818.167 | 103.446.608 | 0,201245526 |
| | | | | 1995 | 33.198.161 | 145.024.603 | 0,228913993 |

Fonte: Censos Econômicos e Pesquisa Industrial Anual (Pia)

^(*) Valores de 1980 e 1985 expressos em Cr\$Bi dos respectivos anos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AARON, H. J., BOSWORTH, B. F. & BURTLESS, G. T. Can America afford to grow old? Washington D.C.: Brookings, 1989. Cap. 3
- ANFIP na Revisão Constitucional. Brasília : Associação Nacional de Fiscais Previdenciários, Brasília, 1994. p.11
- IBGE, Anuário Estatístico do Brasil (1948 -)
- INSS/MPAS, Anuário Estatístico da Previdência Social (1992-1997)
- MPS, CEPAL. A PREVIDÊNCIA social e a revisão constitucional. Brasília: 1993. 4v. (Pesquisas)
- BABEAU, A. La fin des retraites. Paris : Machette, 1985
- BELLUZO, L. G. Dinheiro e transfiguração da riqueza. In: TAVARES M. C. & FIORI J. L. (ogs.) Poder e dinheiro : uma economia política da globalização. Petrópolis : Vozes, 1997. p.151-193
- BELTRÃO, Kaizo I. et al Fontes de financiamento da seguridade social brasileira. Brasília : MPS ; CEPAL, 1993. v.2
- BRAGA, J. C. S. & PAULA, S.G. Saúde e previdência : estudos de política social. São Paulo : Hucitec. 1986
- BRAGA, J. C. S. Financeirização global : o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES M. C. & FIORI J. L. (ogs.) Poder e Dinheiro : uma economia política da globalização. Petrópolis : Vozes, 1997. p. 195-242
- CACCIAMALI, M. C. *Aspectos da Distribuição de Renda no Brasil*. In Manual de Economia. Equipe de Professores da USP. Editora Saraiva, São Paulo, 1998

- CARVALHO, J. A. M. de Crescimento Populacional e estrutura demográfica no Brasil. Belo Horizonte: CEDEPLAR-UFMG, 1993. Texto apresentado no Seminário Crescimento Populacional e Estrutura Demográfica, Ministério das Relações Exteriores/IBGE, 1993. Rio de Janeiro (Mimeo)
- CARVALHO, J. A. M. de A transição demográfica no Brasil : aspectos relevantes para a previdência . Previdência em Dados, Rio de Janeiro, v. 10, n.º 3-4, :p. 5-17, jul/dez. 1995
- CARVALHO, J. A. M. e WONG, L. A Window of Opportunity: Some demographic and socio-economic implications of the rapid fertility decline in Brazil. CEDEPLAR-UFMG, Belo Horizonte. Texto para Discussão n.º 91, 1995:b
- CARVALHO, J. A. M. de Demographic dynamics in Brazil recent trends and perspectives. Brazilian Journal of Population Studies, Brasília, v. 1. p 5-23. 1997/98
- CASTRO, M. D. C. de Entradas e saídas no sistema previdenciário brasileiro: uma aplicação de tábuas de mortalidade. Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR, 1997. (Dissertação de mestrado em Demografia)
- CASTRO, H. P. et al. Os sistemas previdenciários e uma proposta para reformulação do modelo brasileiro. Ensaio econômico Nº211. Rio de Janeiro : FGV/EPGE, 1992
- CHESNAIS, J.C. El proceso de envejecimiento de la población. Santiago, Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano de Demografía, 1990
- COHN, A. Previdência social e processo político no Brasil. São Paulo: Moderna, 1981

- DAIN, S. A crise da política social : uma perspectiva comparada. Economia e Desenvolvimento, Brasília, n.º 3, 1989
- DAIN, S. Previdência social : uma nova política. 1991 (mimeo)
- DONNANGELO, M. C. Medicina e Sociedade, Livraria Pioneira Ed., São Paulo, 1975
- DRAIBE, S. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA/IPLAN, Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, Brasília, 1990
- DRAIBE, S. & HENRIQUE, W. "Welfare state" : crise e gestão da crise um balanço da literatura internacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.3, n.º 6, fev.1988
- ESPING ANDERSEN, G. Power and Distributional Regime. In: Politics and Society. The three worlds of welfare capitalism. Princeton : Princeton University Press, 1990. Caps. I, II e III
- FARO, C. *Previdência Social no Brasil: por uma reforma duradoura*. In Revista de Administração Pública – RAP. FGV. Rio de Janeiro, set/out, 1996:5); Faro, C. Texto n.º 202. EPGE/FGV, 1992; e Castro et all, Texto n.º 211. EPGE/FGV, 1992
- FARO, C. de Previdência social : cidadania e provisão. Rio de Janeiro : FGV/EPGE, 1992. (Ensaio econômico; 202)
- FERNANDES, F. Sistema previdenciário e desigualdades inter e intrageracionais no Brasil: o papel da dinâmica demográfica. Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR, 1993

- FIGOLI, M. G. B. Intervalo de confiança para projeção de população: projeção de beneficiários urbanos da Previdência Social (1990 – 2040). Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR, 1997. (Tese de doutorado em Demografia)
- FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade : o enigma brasileiro. In: TAVARES M. C. & FIORI J. L.: (Des)ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993. p.127-187
- FIORI, J. L. Estabilização, reformas e globalização. In: Os Moedeiros falsos. Petrópolis : Vozes, 1997. pp.147
- FONSECA, M. G., 1998. *Medidas de Atividade Econômica*. In Manual de Economia. Equipe de Professores da USP. Editora Saraiva, São Paulo, 1998
- FRIAS, L. A. & CARVALHO, J. A. M. de Fecundidade nas regiões brasileiras a partir de 1903 : uma tentativa de reconstrução do passado através das gerações. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 9, 1994, Caxambu. Anais... Belo Horizonte : ABEP, 1994. v. 2, pp 23-46
- FRIEDMAN, M. Capitalismo e liberdade. São Paulo : Arte Nova. 1977
- HACKKERT, Ralph. A queda da Fecundidade e o novo padrão da estrutura etária. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 5, 1986. Águas de São Pedro. Anais...ABEP: São Paulo, v. 1
- GILDER, G. Wealth and poverty. Nova York : Bantam Books, 1982
- JAMES, E. Assegurar uma melhor proteção e facilitar o crescimento : uma defesa do envelhecimento sem crise. In: Debate internacional sobre a seguridade social : conjuntura social. Ed. Esp. Brasília : MPAS, 1997. pp 25-38

- JÚNIOR, M. O. A legislação e o financiamento do Sistema Único de Saúde no período pós-constitucional. 1998 (mimeo)
- KEIFITZ, N. Some demographic properties of transfer schemes : how to achieve equity between the generations. In: LEE, R., ARTHUR, W.B. RODGERS, G. (eds.). Economics of changing age distributions in developed countries, Oxford : Clarendon, 1988. cap. 5
- MACHADO, C. C. Projeções Multirregionais de População: o caso brasileiro (1980-2020). CEDEPLAR-UFMG. Belo Horizonte, 1993. Tese de Doutorado
- LEMOS M. B. & PIMENTEL, F.D. Previdência social brasileira : aspectos teóricos, situação atual e uma proposta alternativa. Belo Horizonte, 1992.(mimeo)
- LEONE, R. C. Em defesa da previdência estatal. Foreign Affairs. Edição Brasileira, n.º 11. ago. 1977
- MALLOY, J. M. Política de previdência social no Brasil. Rio de Janeiro : Graal, 1986
- MALVAR, R. V. Transferências de recursos entre gerações. Previdência em Dados, Rio de Janeiro, v.11, n.º 2, p. 5-15, jul/dez. 1996
- MARSHALL, T. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro : Zahar, 1967
- MESA-LAGO, C. Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality. Pittsburgh : University of Pittsburgh, 1978
- MESA-LAGO, C. As reformas da seguridade social na América Latina e os posicionamentos dos organismos internacionais. In: DEBATE internacional sobre a seguridade social ; conjuntura social. Ed. Esp. Brasília : MPAS, 1997

- MODIANO, E. & CARNEIRO, D. D. Ajuste interno e desequilíbrio interno : 1980 – 1984. In: A ORDEM do progresso : cem anos de política econômica republicana 1889 – 1989. Rio de Janeiro : Campus, 1990
- MONTORO FILHO, A. & PORTO, C. N. Previdência social e previdência complementar. São Paulo : USP/IPE, 1982
- MOREIRA, M. Envelhecimento da população brasileira. Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR, 1997. (Tese de doutorado em Demografia)
- MUNHOZ, D. G. Previdência social : perspectivas de manutenção do equilíbrio financeiro. Brasília : UnB/Departamento de Economia, 1995. 43 p; (Série Textos Didáticos ; 9)
- OFFE, C. O futuro do mercado de trabalho : a democracia contra o estado de bem-estar? In._____ Capitalismo desorganizado : transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo : Brasiliense, 1994
- OLIVEIRA J. A. A. & TEIXEIRA, S. M. F. (IM) previdência social : 60 anos de história de previdência no Brasil. Petrópolis : Vozes ; ABRASCO, 1986
- OLIVEIRA, F.E.B., HENRIQUES, M A F.T. & BELTRÃO, K. I. Um modelo de projeção para tendências a médio prazo da previdência social brasileira. In: Previdência em Dados. Rio de Janeiro, v.1, n.º 2, jan./mar. 1986
- PAIVA, P. A. , SIMÕES C. População Economicamente Ativa. In Estatísticas Históricas do Brasil. Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1950 a 1985. Séries Estatísticas Retrospectivas, vol. 3. Rio de Janeiro, IBGE, 1987:61-80.
- PAIVA, C. et al O novo padrão demográfico brasileiro e seus impactos sobre alguns setores de política social : educação, mão-de-obra e previdência social. Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR, 1981.(Relatório de pesquisa)

- PEC - 0033 Proposta do Executivo à Câmara Federal dos Deputados.
Brasília, 1995
- PINTO, C. Os limites do milagre chileno. Folha de São Paulo. Caderno Dinheiro. São Paulo 24/Março/1998
- PREVIDÊNCIA SOCIAL : Informe vol. 9. n.º 06. Brasília, Junho, 1997
- REFORMA da Previdência: os modelos em questão na América Latina.
Conjuntura Social, Brasília, v.8, n.º 4, out./nov./dez., 1997
- TEIXEIRA, I. Como Brasília arruinou a previdência social. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v.51, n.º 3, p.43-45, mar. 1997
- RIOS NETO, E. L. G. & PAIVA P.T.A. Plano demográfico brasileiro e a previdência social. Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR,1989. (Relatório de pesquisa)
- RIOS NETO, E.L.G. Transferências inter-geracionais e previdência social brasileira. 1996. (Trabalho apresentado no Seminário Internacional: A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. 1995, Brasília)
- ROSANVALLON, P. A crise do estado previdência. Lisboa : Editorial Inquérito, 1984
- SOARES, R. R. *Dinâmica do Mercado de Trabalho e Setor Informal: Um Estudo da Região Metropolitana de São Paulo*. In: 7º Prêmio Minas de Economia 1994. Monografias Vencedoras, Categoria Universitária. Belo Horizonte, BDMG, CRE 10ª Região/MG, Sociedade de Economistas, 1996
- SAWYER, D. O. (Org.) PNAD's em Foco, ABEP, 1988

- TAVARES, M.C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES M. C. & FIORI J. L. (Des)ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993. p. 21-74
- TAVARES, M. C. & MELIN, L. E. Pós-escrito 1997 : a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES M. C. & FIORI J. L (ogs.) Poder e dinheiro : uma economia política da globalização. Petrópolis : Vozes, 1997. p.55-86
- TITMUS, R. Essays on the welfare state. 2.ed. Boston : Beacon, 1969
- VIANNA, M. L. W. A Americanização (perversa) da Seguridade Social Brasileira. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Editora Revan: IUPERJ-UCAM, 1998
- VIANNA, M. L. W. Perspectivas da seguridade social nas economias centrais: subsídios para discutir a reforma brasileira. In: A PREVIDÊNCIA social e a revisão constitucional. Brasília : MPS ; CEPAL, 1993. (Pesquisas)
- VIANNA, M. L. W. Nem Leviatã nem moinho diabólico : notas para repensar a crise e as perspectivas, sobretudo da política social. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990. (Texto para Discussão n; 247)
- WAJNMAN, S. Tendência prospectivas de crescimento da população economicamente ativa no Brasil. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1997
- WAJNMAN, S. A ocupação na perspectiva de ciclo de vida : uma aplicação do modelo de incremento e decrementos ao caso brasileiro. Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR, 1995. (Tese de doutorado em Demografia)