

A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula* **(The Social Security: from Constitution until the Lula's Reform)**

Rosa Maria Marques
Áquilas Mendes
Camila Kimie Guino
Patrick Rodrigues Andrade**

Resumo – Este artigo analisa as mudanças temáticas da discussão sobre a Previdência Social brasileira no período 1985-2008, bem como as contrarreformas realizadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Para o mapeamento dos temas, foi levantada a produção registrada no período, tanto no plano acadêmico/científico, como em veículos de instituições de pesquisa governamentais, em ministérios e em entidades de classe. A principal conclusão é que a substituição dos atuais regimes de previdência (dos servidores e dos trabalhadores do mercado formal do setor privado) por outros mais ao gosto do pensamento neoliberal foi impedida, entre outros motivos, por condicionantes institucionais e políticos.

Palavras-chave – Previdência Social. Constituição de 1988. Reforma previdenciária.

Abstract – This article analyses some of the issues changes concerning brazilian social security in the period of 1985 – 2008, as well as counter-reforms taken during Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva governments. In order to map all issues it was sorted out the academic and scientific production registered in that period, as the ones dealt by government research institutions, like national ministries and class entities. The main final remark is that the substitution of present social security regims (civil workers and private formal market workers) by other related to neoliberal thought was obstructed, by other reasons, by political and institutional conditions.

Key words – Social Security. 1988 Brazilian Constitution. Social security reform.

Introdução

O governo de José Sarney, primeiro presidente civil do Brasil depois de finda a ditadura militar (todavia não conduzido ao cargo por eleição direta), pode ser entendido, do ponto de vista mais global, como expressão de uma transição entre o passado desenvolvimentista e a política econômica fundada nos princípios do neoliberalismo. De fato,

-
- Artigo encomendado aos autores especificamente para este número da Revista, recebido no dia 19.11.2009.
 - * Este artigo é parte das produções do projeto de pesquisa “Sistemas de proteção social brasileiro e cubano”, financiado pelo CNPq (Processo nº 620006/2008-0) e realizado pelos Programas de Pós-Graduação em Política Social (UFES), em Economia Política (PUC/SP) em Serviço Social (PUC/RS); e a Universidade de Havana (Cuba).
 - ** **Rosa Maria Marques** é professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política, coordenadora do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP, São Paulo/SP – Brasil. **Áquilas Mendes** é professor doutor do Departamento de Economia da PUCSP, São Paulo/SP – Brasil e presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde. E-mail: rosamkmarques@gmail.com. **Camila Kimie Guino** e **Patrick Rodrigues Andrade** são mestrandos do Programa de Pós-graduação em Economia Política e integrantes do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano da PUCSP, São Paulo/SP – Brasil.

muito embora o resto do mundo, principalmente nos países centrais, estivesse firmemente questionando a presença do Estado na economia, na determinação das políticas sociais, salariais e nos serviços de transporte, entre outros, a hegemonia política necessária para realizar as chamadas “reformas” no país não tinha ainda sido formada. Para isso dois fatores foram fundamentais. De um lado, a democratização recente, plena de mobilizações de diferentes setores da sociedade, especialmente dos trabalhadores, que estava voltada para a obtenção de salários e condições melhores de trabalho, de novos direitos sociais e do estabelecimento de direitos ao consumidor; manifestava-se abertamente por uma política econômica que promovesse o crescimento e a distribuição de renda, definia como prioritária a garantia de serviços públicos na área da saúde, da educação e dos transportes, bem como a valorização do salário mínimo e a realização da reforma agrária, entre outras bandeiras de luta, o que impedia qualquer ação política e/ou econômica que fosse considerada um retrocesso em relação ao passado. Ao lado disso, a não resolução da dívida externa e da inflação crônica e ascendente paralisava o Estado, de modo que este não podia adotar qualquer política perene, fosse ela nos moldes desenvolvimentistas, fosse segundo a cartilha do Fundo Monetário Internacional e do Consenso de Washington.¹ Nesse momento, contudo, alguns economistas de cunho neoliberal já tinham se destacado por associar a inflação brasileira ao endividamento público e por defenderem o esgotamento da capacidade do Estado em promover o crescimento econômico. Entre eles se destacam: Mário Henrique Simonsen, em seu famoso artigo publicado na revista *Veja*, em 1987, e Gustavo Franco (1988).

A eleição de Collor à Presidência da República, derrotando o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, no primeiro pleito direto depois de finda a ditadura militar, fez com que o eleito combinasse, assim que empossado, um plano ambicioso² de combate à inflação, com o início da abertura comercial e das privatizações. Fracassada a tentativa de debelar a inflação e impedido Collor de governar, ficaram as novas regras para o comércio exterior e a convicção, largamente difundida pela imprensa, que o setor público

¹ Ficaram conhecidas como Consenso de Washington as recomendações para os países da América Latina, definidas em reunião realizada em 1989, em Washington, na qual participaram economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos EUA. Elas constituíam dez regras, que foram assumidas como política oficial do FMI, em 1990, e compreendiam: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros e câmbio de mercado; abertura comercial; eliminação das restrições ao investimento estrangeiro direto; privatização das estatais, desregulamentação econômica e trabalhista; defesa do direito à propriedade intelectual (REGO; MARQUES, 2000).

² Collor foi eleito presidente em 1990. Sua gestão teve início em 15 de março de 1991 e terminou em 29 de dezembro de 1992, quando renunciou (seu afastamento começou, de fato, em 2 de outubro). O Plano Collor, como ficou chamado, usou a redução da liquidez como principal instrumento de combate à inflação, reduzindo brutalmente a disponibilidade de moeda para as pessoas físicas e jurídicas. Para detalhes sobre sua “engenharia”, resultados e fracassos, ver Rego e Marques (2.000).

deveria se tornar o menor possível e que suas empresas e serviços deveriam ser privatizadas, inclusive as das áreas sociais. Mas foi somente durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, de fato, a política econômica foi totalmente subordinada ao neoliberalismo, aos interesses dos credores (internacionais e nacionais) e ao capital financeiro em geral. No plano da inflação, é preciso lembrar que o Plano Real,³ que resultou na estabilidade da moeda, foi realizado na gestão de Itamar Franco, vice de Collor, que assumiu a presidência quando de seu afastamento, mas sob a pasta de FHC, então Ministro da Fazenda.

No campo da Previdência Social (PS), as principais ideias lançadas em 1991, inclusive sob a forma de projetos de lei, não serão implementadas no Brasil, apesar das reformas realizadas durante o governo FHC e no início do governo Lula. As dificuldades para a adoção de um sistema previdenciário de cunho neoliberal, fundado em um regime privado e de capitalização, que reservasse para o Estado, no máximo, o papel de garantir renda de substituição para o segmento mais pobre da população, não resultaram, no entanto, de uma oposição organizada e combativa. Elas foram resultado do fato de o sistema previdenciário brasileiro ser particularmente desenvolvido, vis à vis os do resto da América Latina, e da incapacidade do Estado assumir os custos do período de transição, quando o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) deixaria de ser de repartição e passaria a ser de capitalização, e suas fontes de financiamento excluiriam a contribuição dos empregadores, calculada sobre a massa salarial dos trabalhadores formais. Ademais, é interessante registrar que o “discurso” que fundamentou as diferentes exposições de motivos – dos projetos de lei encaminhados por Collor, FHC e Lula – foi perdendo, ao longo do período 1991 a 2003, sua argumentação teórica mais geral, o que tornou seus textos plenos de retórica simplista e emocional. Ao final, as mudanças efetivas decorrentes das reformas de FHC e Lula referiram-se particularmente às condições de acesso à aposentadoria e, no caso dos servidores públicos, também do valor do benefício. Afora isso, os servidores preservaram seu regime à parte e o RGPS continuou a ser de repartição, financiado por contribuições sociais e com a participação dos empregadores. Provavelmente a maior ameaça que se apresentou ao sistema previdenciário foi o projeto de reforma tributária, encaminhado pelo governo Lula ao final de 2008. Esse projeto, que previa o desaparecimento da contribuição dos empregadores para a PS, não foi adiante, pois carecia de apoio político significativo.

³ O real substituiu o cruzeiro real em 1º/07/1994. Antes disso foi introduzida a Unidade Real de Valor (URV), moeda de conta a que todos os preços teriam que ser convertidos até 31/06/1994 (sendo que a conversão dos salários e dos preços administrados pelo poder público ocorreu no lançamento da URV). Para impedir a volta da inflação, além da desindexação da economia, foi utilizada a âncora cambial.

Este artigo está dividido em quatro partes, além da Introdução. Na primeira, aborda-se o momento em que se discutiu a ampliação da cobertura e a diminuição da desigualdade no campo da PS, no período antes e imediatamente depois da promulgação da Constituição de 1988. Na segunda parte, são discutidas as principais propostas de reforma apresentadas nos anos 1990 e a contrarreforma de FHC. A terceira parte é dedicada à descrição e análise da contrarreforma realizada por Luiz Inácio Lula da Silva, bem como de sua proposta de reforma tributária de 2008. Finalmente, a quarta, é dedicada a algumas considerações finais.

1 Na luta pela ampliação da cobertura e por uma previdência mais equânime

O período de 1985 a 1991 pode ser dividido em dois momentos: aquele em que a discussão previdenciária tinha como propósito ampliar a cobertura e a diminuição da desigualdade de tratamento entre os trabalhadores urbanos e rurais, e aquele da luta pela aprovação das leis que iriam reger o financiamento e os direitos inscritos na então recente Constituição de 1988.

De 1985 a 1988, a nação estava concentrada em discutir e elaborar uma nova Constituição, pois estava em jogo a definição das bases que iriam sustentar a construção de um novo regime. Entre essas bases, a questão social assumia importância ímpar, dado que os diferentes setores da sociedade presentes nos movimentos sociais que lutaram pelo fim da ditadura abraçavam a ideia de que seria possível, a partir da democratização do país, resgatar a enorme dívida social herdada do período militar. Com esse propósito, os constituintes escreveram na Constituição de 1988 a garantia de direitos básicos e universais de cidadania, que estabelecia o direito à saúde pública, definia o campo da assistência social, regulamentava o seguro-desemprego e avançava na cobertura da PS. Essas garantias foram objeto de capítulo específico – o da Seguridade Social (SS), simbolizando o rompimento com o passado.

Os princípios que animaram os setores progressistas da constituinte foram: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; eliminação das diferenças de tratamento entre trabalhadores rurais e urbanos; implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e, garantia de um volume suficiente de recursos para a implementação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros objetivos. Na PS, esses princípios resultaram principalmente na criação de um piso de valor correspondente ao do salário mínimo e na eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referente aos tipos e valores de

benefícios concedidos, todos eles sob a égide do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que contempla os trabalhadores do mercado formal. A Constituição de 1988 manteve, tal como antes, separadas a previdência dirigida aos trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia e aquela dos servidores federais, estaduais e municipais.

Alguns avanços no sentido da universalização, da ampliação da cobertura e da diminuição das desigualdades antecederam a Constituição de 1988. No campo da PSS, especificamente entre 1985 e 1987, durante o governo de José Sarney, o valor dos pisos dos benefícios urbanos foi aumentado,⁴ o prazo de carência diminuído e alguns tipos de benefícios foram estendidos para a clientela rural. Quanto à criação do Sistema Único de Saúde, introduzido no novo texto constitucional de 1988, resultou, sem dúvida, de um longo processo de embates entre diversos setores da sociedade, a partir do qual, já desde os anos setenta, operava-se um movimento de crescente expansão do acesso aos serviços de saúde, embora de forma "fragmentada e seletiva" (DRAIBE; AURELIANO, 1989) e, desde os anos oitenta, introduzia-se na agenda pública a questão da descentralização do sistema de saúde enquanto um tema prioritário, através da formulação do Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde, o PREV-SAÚDE. E é fundamentalmente através da estratégia das Ações Integradas de Saúde que nasce originalmente como um mero programa do INAMPS, aprofundada no período da Nova República com a criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUDS –, que a descentralização e a universalização do acesso ganham progressiva viabilidade, na medida em que fortalecem o ingresso, na arena da reforma sanitária, de atores políticos fundamentais para a consolidação desse processo: inicialmente, os governadores e, a partir do movimento de “municipalização” setorial, os prefeitos de vários municípios.

Na esfera previdenciária, o período de democratização do país foi rico quanto a diminuir desigualdades entre os benefícios pagos aos trabalhadores urbanos e rurais. Contudo, no tocante a sua universalização, os maiores avanços foram registrados durante o regime militar, quando os diferentes institutos por categoria foram extintos, o que deu lugar a um regime previdenciário único, para todos os trabalhadores do mercado formal de trabalho. Foi ainda durante o regime militar que a PS foi entendida aos trabalhadores rurais, embora com diferenciação quanto aos riscos cobertos e aos valores pagos.

De qualquer forma, a democratização do país, mesmo que ainda não totalmente plena, permitiu que se aprofundasse o debate sobre a PS desejável para o país. E esse debate foi direcionado no sentido da melhoria do arcabouço já existente. É por isso que, nos três anos que

⁴ A legislação anterior definia pisos diferentes, a depender do tipo de risco coberto.

antecedem a promulgação da Constituição de 1988, os estudos, artigos e pesquisas foram centrados principalmente nos modelos de previdência de países europeus, os quais eram referência em matéria de proteção do risco velhice. Ao mesmo tempo, a literatura produzida tratou de realizar diagnósticos da PS brasileira, com destaque para as desigualdades existentes entre os benefícios e os valores pagos aos trabalhadores urbanos e rurais do mercado de trabalho formal, e para a necessidade de criar formas de ampliar a universalização para segmentos até então não cobertos pelo regime geral.

No segundo momento que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988, a produção acadêmica/científica concentrou-se em analisar o que havia mudado. Já o Ministério da Previdência Social e a Associação Nacional dos Fiscais Previdenciários (ANFIP) preocuparam-se em divulgar as leis 8.212 e 8.213, que trataram do plano de benefícios da PS e do custeio e da organização da SS. Na esfera dos benefícios, essas leis, publicadas no Diário Oficial da União em 24 de julho de 1991,⁵ foram apresentadas nos meios de comunicação, pelo executivo, como a concretização das principais bandeiras das associações de aposentados e das centrais sindicais e do resgate de parte da dívida social acumulada em décadas de descaso com relação à questão social.

2 As propostas e a reforma da Previdência Social nos anos 1990⁶

O estranho ano de 1991

Apenas dois meses e poucos dias após Fernando Collor de Mello ter sancionado os projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, que dispunham sobre o Custeio e a Organização da Seguridade Social e sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social (Leis 8.212 e 8.213, respectivamente), o executivo apresentou à sociedade um conjunto de projetos que alteravam substancialmente aspectos da organização, da base de financiamento e do corpo de riscos cobertos pela PS. Esses projetos, caracterizados pelo próprio governo como expressão da tão almejada modernidade, da justiça social e da democracia, foram apresentados à nação antes mesmo que as alterações introduzidas pelas Leis 8.212 e 8.213 tivessem sido regulamentadas. Esses dois fatos – a assinatura das Leis 8.212 e 8.213 pelo executivo e encaminhamento dos projetos de lei pelo governo Collor – sintetizam a complexidade do momento por que passava a nação naquele primeiro governo diretamente eleito.

⁵ Suas respectivas regulamentações somente ocorreram em dezembro desse ano.

⁶ Para uma análise detalhada das propostas existentes no início de 1995 (mais de vinte), ver Médici e Marques (1995).

No plano geral, a adoção do pensamento neoliberal na determinação da política econômica e a defesa de sua aplicação no campo das políticas sociais brasileiras podem ser claramente situadas no início do governo Fernando Collor de Mello. Esse, apesar de sua curta duração devido ao *impeachment*, constitui o ponto de inflexão em relação ao passado, quando o Estado participava ativamente da economia, tanto criando a infraestrutura necessária para a reprodução do capital, como se responsabilizando por setores-chave tais como a prospecção e refino do petróleo e a produção de energia (elétrica e mesmo nuclear).

Ao mesmo tempo, no período chamado de desenvolvimentista, largamente sob a égide de uma ditadura militar, o Estado definia a política salarial e regulamentava os preços de produtos considerados essenciais. Nesse período, ainda, eram concedidos incentivos fiscais para a produção da cana de açúcar com o intuito de substituir a gasolina pelo álcool e a indústria de microinformática era protegida da concorrência externa. Nas políticas sociais, a cobertura do risco velhice foi pouco a pouco universalizada para todos os trabalhadores formais, mediante a unificação dos antigos institutos em um sistema único, e a saúde pública foi universalizada. O corolário desse processo na esfera social ocorreu, como visto acima, em 1988, com a promulgação da nova constituição, já sob a pressão da democracia.

Dessa forma, o ano de 1991 encerrava uma contradição: de um lado, havia a pressão para que os preceitos constitucionais se expressassem em leis e regulamentos; de outro, o próprio Estado estava sendo colocado em questão e, portanto, a forma como até então a PS havia sido organizada.

A proposta do governo Collor

A proposta encaminhada pelo executivo previa uma previdência pública composta de dois planos de benefícios: um plano geral, de caráter compulsório; e outro complementar, de adesão facultativa. Além disso, propunha a instituição de um instituto de previdência do servidor público, a extinção das aposentadorias especiais,⁷ a criação de um Seguro de Riscos Sociais e a extinção, mais no longo prazo, das contribuições calculadas sobre os salários, tanto para empregadores como empregados.

No plano geral (PG), participariam todos os segurados do RGPS, ficando de fora os servidores da União, das autarquias e das fundações públicas, os quais teriam um regime próprio. Os benefícios concedidos por esse plano seriam aqueles do RGPS, com exceção da aposentadoria especial, do acidente do trabalho e enfermidades comuns e profissionais, que eram

⁷ A aposentadoria especial era garantida às categorias que exerciam atividade em condições insalubres, perigosas ou penosas. Entre elas, estavam os professores, os jornalistas, os aeronautas, entre outros.

igualmente contemplados em outros projetos. Note-se que a proposta do governo Collor mantinha, portanto, a aposentadoria por tempo de serviço, que será suprimida na reforma de FHC. O acesso ao PG não teria como base contribuição individual. O valor máximo do benefício seria correspondente a cinco salários mínimos.⁸

No plano complementar (PC), a princípio, poderiam participar todos os segurados do PG que quisessem complementar os benefícios pagos por este último, mediante contribuição individual. O regime seria de capitalização e sua gestão ficaria com o Banco do Brasil.

A proposta de Collor previa, ainda, uma previdência complementar privada. Essa seria coberta tanto por entidades fechadas (já existentes), como por sindicatos, associações e federações. Essa iniciativa estaria vedada, contudo, às centrais sindicais e federações. Assim, embora o projeto de reforma de Collor incentivasse a criação de fundos de pensão organizados sob o princípio da capitalização, o que estava de acordo com o ideário neoliberal, tinha como fundamento o fortalecimento de um sindicalismo circunscrito às empresas individuais. Como o governo não tinha forças para impor este tipo de organização sindical, seu projeto de reforma complementar previa a incorporação de entidades de classe com, no máximo, base territorial estadual. O financiamento dos planos sob responsabilidade dos sindicatos seria formado por contribuições dos empregadores e trabalhadores, de forma isolada ou conjunta.

Em relação aos fundos fechados, o projeto restringia a participação dos Estados, dos municípios, das empresas de economia mista e das empresas, órgãos ou autarquias da administração direta ou indireta do Estado no custeio dos benefícios em montante não superior à participação dos segurados. Da mesma forma, esses não poderiam financiar eventuais déficits.

Quanto aos servidores públicos, é interessante notar que o projeto não mencionava mudanças nas regras de concessão dos benefícios, restringindo-se a propor a criação do Instituto de Previdência do Servidor Público, o qual seria financiado basicamente pelas contribuições dos servidores ativos e inativos. A contribuição do Estado era mascarada pela rubrica transferências da União, não deixando clara sua participação como empregador. Nos anos seguintes, essa forma de registro irá reforçar o argumento de um grande déficit nas contas do regime dos funcionários públicos. Já entre as contribuições dos trabalhadores, o destaque fica por conta dos inativos, o que será finalmente aprovado na reforma de Lula, treze anos depois, em dezembro de 2003. A introdução da contribuição do inativo, que contraria o fundamento dos regimes previdenciários,

⁸ A exposição de motivos explicitamente assegurava o pagamento da diferença em relação ao teto de benefícios (de cinco salários mínimos), para quem tenha contribuído com valores superiores a este limite, desde que o segurado ingressasse na previdência complementar.

nos quais as contribuições geram direitos futuros, não ficou restrita aos funcionários públicos, sendo estendida aos segurados do RGPS que recebem acima de um determinado teto.

Em relação aos benefícios de acidente de trabalho, de doenças profissionais e de enfermidades comuns, a proposta de Collor previa que seriam pagos pelo Seguro de Riscos Sociais (SRS), que seria organizado à parte do Plano Geral. Os benefícios de acidente de trabalho e as enfermidades profissionais seriam financiados somente por contribuições dos empregadores, mas estava prevista a participação do segurado nas demais enfermidades. A administração do SRS seria feita de forma concorrente e substitutiva ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS),⁹ por seguradoras privadas que operassem exclusivamente no ramo vida e às entidades fechadas (cujos patrocinadores tivessem mais do que dois mil empregados). Como a proposta explicitava que o INSS iria contratar uma seguradora no mercado para administrar a parte que lhe caberia, na prática, o acidente de trabalho estaria sendo privatizado. Além disso, a proposta de Collor pressupunha a completa alteração dos princípios constitucionais em matéria de saúde, pois estaria organizando, à parte, a assistência dos trabalhadores do mercado formal. Dessa forma, estaria indo contra o princípio da unicidade do Sistema Único de Saúde (SUS), colocando em risco a universalidade e a integralidade, visto que a assistência à saúde poderia vir a ser diferenciada entre os trabalhadores do mercado formal e informal.

A extinção das contribuições sobre salários, em projeto à parte, estava associada ao aumento¹⁰ da contribuição sobre o faturamento de 2% para 6% da receita bruta das empresas e a criação de um caixa único da União, isto é, que as receitas de todos os ramos da SS seriam arrecadadas pela Receita Federal. Essa proposta, que alteraria completamente o financiamento da SS, teria vários impactos sobre a PS: na medida em que os benefícios não guardariam nenhuma relação com a capacidade contributiva do segurado, os benefícios do Plano Geral, a princípio com um teto igual a cinco salários mínimos, tal como explicitado anteriormente, poderiam ser reduzidos a um único valor, ampliando as possibilidades de desenvolvimentos da previdência complementar, fosse ela pública ou privada. Já a criação de um caixa único, eliminaria o que ainda restava de autonomia de gestão dos recursos da SS, na figura da PS, e estava de acordo com a preocupação do executivo de “melhor” gerir os recursos arrecadados no âmbito federal, o que será detalhado mais adiante.

A introdução de uma contribuição sobre o faturamento, que substituísse aquela sobre os salários, foi apresentada várias vezes ao longo do tempo. Contudo, enquanto iniciativa do

⁹ Na verdade, o projeto explicitava que o INSS iria contratar uma seguradora do mercado.

¹⁰ A proposta referia-se à instituição de uma contribuição sobre o faturamento, mas, na verdade, seria um aumento, pois não só o artigo 23 do inciso I da Lei 8.212 tratava dela, como sua arrecadação ocorria normalmente.

governo federal, ela somente foi retomada em dezembro de 2008, no bojo do projeto de reforma tributária encaminhado pelo governo Lula. Por falta de base de apoio, esse projeto não foi adiante.¹¹ Já o Caixa Único foi criado em 16 de março de 2007 (Lei nº 11.457/2007), sem que houvesse resistência significativa.

Na esteira da proposta do governo Collor, várias outras foram apresentadas a partir de estudos de diferentes institutos, pesquisadores e segmentos organizados da sociedade. Aqui são destacadas as mais significativas.

O Instituto Liberal

A proposta do Instituto Liberal foi apresentada em maio de 1991, antes mesmo de Collor sancionar as Leis 8.212 e 8.213 e de encaminhar seus projetos de reforma. Essa proposta tinha como fonte inspiradora a reforma chilena e, por isso, tinha como pressupostos: (a) a superioridade do regime de capitalização frente ao de repartição na manutenção de um nível desejado de poupança na economia; (b) o entendimento que a garantia de direitos mínimos, vinculado a um regime de repartição simples, desestimula a busca por maior rendimento e, por consequência, o nível de poupança individual; (c) a defesa que a garantia de renda futura, associada a um sistema de proteção social, deveria ser de responsabilidade única do interessado e que, portanto, os empresários não deveriam contribuir para o sistema; (d) o entendimento que os encargos sociais das empresas eram extremamente elevados, o que desestimularia a criação de empregos no mercado formal; (e) a defesa que caberia ao Estado somente a garantia de uma rede de proteção mínima (INSTITUTO LIBERAL, 1991).

Dessa forma o sistema previdenciário seria basicamente privado, funcionaria em regime de capitalização e concederia somente aposentadoria (por idade e invalidez) e pensão por morte aos dependentes. A assistência médica e os benefícios associados a acidente de trabalho ficariam excluídos do sistema e teriam organização e contribuição próprias. As aposentadorias especiais seriam extintas, pois o Instituto Liberal defendia que o seu reconhecimento deveria ocorrer no mercado, mediante pagamento de salários maiores. Na medida em que a contribuição (somente do trabalhador) e os benefícios de cada segurado é função de sua participação no fundo de capitalização (de sua escolha) e do desempenho de suas aplicações, o Instituto Liberal defendia que aqueles que trabalhavam em piores condições poderiam, em prazo menor do que os demais trabalhadores, acumular recursos para prover sua velhice.

¹¹ Este projeto será discutido posteriormente.

Essa proposta previa a participação do Estado, de forma complementar e em caráter “assistencial”, pois, segundo seu diagnóstico, muitos trabalhadores não conseguiriam acumular, durante sua vida, poupança suficiente que lhes garantisse uma renda mínima.¹² A proteção do patrimônio dos cotistas seria garantida pela exigência de rentabilidade mínima das aplicações e da separação, contábil e do patrimônio, da Administração de Fundo de Pensão (AFP) e do fundo propriamente dito. O valor dos benefícios não seria *a priori* definido, dependendo do nível de aporte individual e da rentabilidade das aplicações. O acesso à aposentadoria seria regido pela idade, de 60 anos no caso de mulher, e 65 anos, se homem.

Paradoxalmente, o Instituto Liberal que tinha a liberdade individual como princípio na construção de sua proposta, recomendava que o novo sistema fosse implantado de forma compulsória. Para isso utilizava-se do argumento da inviabilidade financeira do sistema nascido da Constituição de 1988 e do entendimento de que grupos de interesse que dele se beneficiavam iriam fazer forte resistência.

A proposta da comissão especial para o estudo do sistema previdenciário

Em janeiro de 1992, em meio à polêmica em torno de se o aumento de 147% aplicado ao piso dos benefícios deveria ser estendido aos demais benefícios,¹³ foi instituída uma comissão parlamentar com o objetivo de, em um mês, realizar um diagnóstico da situação do sistema previdenciário e indicar propostas. Seu relatório final contemplava recomendações de diferentes aspectos e horizontes temporais. O primeiro bloco tratou do cumprimento de itens já contemplados pela legislação (aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República) e da implantação de rotinas, sistemas e procedimentos que há muito recebiam o consenso dos especialistas da área.

O segundo bloco referia-se ao controle da gestão da PS pela sociedade. A Comissão propunha a criação de um conselho com doze membros, onde estariam representados, de forma equitativa, o governo, os trabalhadores, os aposentados e os empresários. Todas as ações do poder executivo em matéria previdenciária, especialmente aquelas de cobrança e parcelamento de débitos, procedimentos administrativos e aplicação de recursos, seriam a ele subordinadas. A criação desse conselho exigiria a alteração da Lei 8.212, que dispõe sobre a organização da SS.

¹² O Instituto Liberal não definiu quanto seria essa renda mínima.

¹³ Os benefícios de valor superior ao salário mínimo tiveram somente 56,6% de reajuste. A luta pelos 147% envolveu todas as entidades de aposentados, os quais se fizeram presentes em grandes manifestações, em geral reprimidas pelas forças policiais. A partir desse momento, o reajuste dos benefícios foi diferenciado: o piso acompanhou os ganhos reais do salário mínimo e os demais benefícios repuseram somente a inflação passada.

Um terceiro bloco de sugestões tratava da destinação dos recursos e das fontes de financiamento. Segundo a Comissão, as contribuições de empregados e empregadores deveriam ser destinadas única e exclusivamente para o custeio de pensões e aposentadorias. Essa recomendação foi aprovada quando da reforma promovida por FHC.

A Comissão recomendava ainda a extinção do Fundo de Investimento Social (Finsocial),¹⁴ da contribuição sobre o lucro líquido e a redução da contribuição dos empregadores sobre a folha de salários. Em relação ao Finsocial, os principais argumentos eram de que se constituía em uma contribuição inflacionária, sonegável e regressiva. Já as demais eram sugeridas com o explícito propósito de reduzir os encargos, muito embora a Comissão discordasse sobre o impacto positivo sobre a formalização da redução da contribuição do empregador sobre a folha. Em substituição a essas contribuições, propunha a criação da contribuição sobre as transações financeiras (CTF), que além de responder à necessidade de uma ampla base de cobrança, teria o mérito de incluir o mercado informal da economia. Sugeria, contudo, que sua introdução deveria ser precedida de um amplo estudo que avaliasse profundamente seu impacto. A Comissão sugeria, ainda, que a substituição das fontes a serem extintas por essa ocorresse de forma gradual. Um ano depois, quando a PS deixou de repassar recursos de contribuições sobre os salários para a área da saúde, foi criado o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), com alíquota de 0,25%, o que vigorou até 12/1994. Dois anos depois, o executivo novamente colocou a matéria em pauta. Em 1997, com alíquota de 0,2% passou a vigorar, por dois anos, a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), cuja arrecadação deveria ser utilizada no financiamento do SUS. Em 1999, no entanto, mediante Emenda Constitucional, essa contribuição foi prorrogada por mais três anos (alíquota de 0,38% no primeiro ano e 0,3% nos dois anos seguintes). O fruto da majoração deveria ser destinado ao custeio da PS. Em 2002, outra Emenda Constitucional (EC) prorrogou a CPMF até 31/12/2004. Nesse momento, foi estabelecida a seguinte vinculação: 0,2% para a saúde; 0,1% para o custeio de PS; e 0,08% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Em 12/2003, a EC 42 prorrogou a contribuição até 12/2007 e manteve o nível da alíquota em 0,38% (a EC anterior previa que essa seria de 0,08% a partir de 2004). Em 13/12/2007, o Senado rejeitou a prorrogação da CPMF.

¹⁴ O Finsocial foi criado pelos militares, em 25 de maio de 1982, mediante o Decreto-Lei 1.940. A partir da Constituição de 1988 foi incorporado como fonte da Seguridade Social. Contestado judicialmente por ter a mesma base de arrecadação que o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP (o faturamento), deu lugar, em 1991, à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins). Sua base, entretanto, continua a ser o faturamento.

O quarto e último bloco de recomendações tratava da Previdência Complementar, da previdência do funcionalismo público, das condições de acesso de alguns benefícios e do teto de contribuição e dos benefícios. Em relação a esse último aspecto, a Comissão propunha a manutenção do teto então vigente, de dez salários mínimos. Quanto aos benefícios, sugeria a introdução dos critérios idade e tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço para as aposentadorias; e a extinção das aposentadorias especiais concedidas a categorias. No tocante à Previdência Complementar, enfatizava a criação de um regime complementar público. Já em relação aos funcionários públicos, a Comissão examinou a possibilidade de sua incorporação ao RGPS, garantindo que aqueles que ganhavam acima de 10 salários mínimos ingressassem em um sistema complementar financiado por recursos fiscais; e a criação de um fundo especial (financiado pelas contribuições dos servidores e da União), não chegando, entretanto, a sugerir uma proposta acabada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992).

Apesar das propostas de mudanças no campo dos benefícios – que eram consenso entre os especialistas – a Comissão preservava a estrutura e a organização então vigente. Contudo, ao defender a extinção do Finsocial e da contribuição sobre o lucro, e ao vincular a contribuição sobre salários à PS, estava sugerindo o “desmonte” do orçamento da SS, tal como foi escrito pelos constituintes em seu artigo 195.¹⁵

Os anos do governo Itamar e a reforma de FHC

Durante o governo Itamar Franco – que assumiu a presidência da República quando do impedimento de Collor – a produção de propostas de reforma previdenciária praticamente cessou e a mídia deixou de alardear sua falência eminente. De fato, nos anos 1993 e 1994, a revisão constitucional ficou em segundo plano, e o executivo direcionou suas atenções, mais uma vez, para tentar estabilizar a moeda. Era tempo do Plano Real, o quinto plano realizado no país desde o início da Nova República e o único a derrubar a inflação para a casa de um dígito anual.

Contudo, foi durante o governo Itamar que o Ministério da Previdência Social, com financiamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, promoveu a realização de diversas pesquisas, das quais participaram os mais renomados especialistas do país. Seus resultados, publicados na série *A Previdência e a revisão constitucional*, foram amplamente divulgados. Com essa iniciativa o ministério – cuja pasta era então ocupada por aquele que havia sido o relator da Comissão Especial para o estudo do sistema previdenciário, Antônio Brito –

¹⁵ Segundo o texto da Constituição de 1988, os recursos da Seguridade Social não tinham vinculação interna, isto é, não estavam associados a um determinado ramo. Somente o seguro desemprego tinha como fonte exclusiva o PIS/PASEP, tal como dispõe o artigo 239 da Constituição.

tomava a frente, organizando a discussão. Na época, o convite feito a especialistas de diferentes institutos e universidades e oriundos das mais diversas orientações, foi visto como o atestado da imparcialidade com que o ministro tratava o tema. De fato, Antônio Brito estava legitimando a necessidade de reforma da PS junto a importantes formadores de opinião.

Ainda durante o governo Itamar foram iniciadas alterações nos benefícios concedidos pelo RGPS que não exigiam mudança constitucional. Essas medidas, que foram realizadas no período 1994-1997, já compreendendo o primeiro mandato de FHC, foram: o cancelamento das concessões dos benefícios do abono por permanência em serviço, pecúlio, auxílios-natalidade e funeral; a extinção das aposentadorias especiais para os aeronautas, telefonistas, jogador de futebol, jornalista e juiz classista da Justiça do Trabalho.¹⁶ É importante lembrar que a matéria dessas medidas estava sendo discutida há muito tempo, algumas delas, antes mesmo da Constituição de 1988. Dessa forma, elas expressavam o consenso existente entre os especialistas da área previdenciária. A exceção foi o encaminhamento da extinção da aposentadoria especial para os professores, que não foi aprovada por ser largamente questionada, na época. As mudanças infraconstitucionais podem ser observadas no Quadro 1.

O Plano Real, muito embora não tenha tratado da PS, introduziu uma mudança institucional importante, o que facilitou os argumentos a favor de sua reforma. Tratava-se da criação de um Fundo, primeiro denominado de Fundo Social de Emergência, renomeado em 1997 como Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, em 2000, como Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esse fundo seria (e é) formado de 20% dos impostos e das contribuições; seus recursos podiam (e podem) ser alocados livremente pelo governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida (MARQUES & MENDES, 2004). A partir do momento em que estava instituída a dedução de 20% das receitas da SS, tornava-se mais fácil apregoar que era urgente a necessidade de uma reforma da PS dos trabalhadores do mercado formal do setor privado.

¹⁶ A extinção dessas aposentadorias foi estabelecida na Lei 9.528, de 1997.

**Quadro 1 – Mudanças infraconstitucionais
Regime Geral da Previdência Social (RGPS) por 1991-1995**

<p>1 – Abono de permanência Auxílio financeiro mensal concedido ao segurado que, tendo direito à aposentadoria por tempo de serviço, optasse por permanecer em atividade. Os valores eram definidos segundo os seguintes critérios:</p> <ol style="list-style-type: none">1) 20% para quem tivesse, no mínimo, 30 anos de serviço – extinto pela Lei 8.213/91;2) 25% para os homens com mais de 35 anos de serviço e para as mulheres com mais de 30 anos de trabalho – extinto pela Lei 8.870/94.
<p>2 – Pecúlio Benefício de pagamento único, pago ao aposentado que tivesse optado em se manter em atividade e que continuava contribuindo para o RGPS quando de sua entrada definitiva na inatividade. Era concedido nos seguintes casos</p> <ol style="list-style-type: none">1) ao segurado aposentado por idade ou por tempo de serviço que permanecia ou que voltava a exercer atividade regida pelo RGPS. O benefício correspondia à soma das contribuições do segurado, cujo valor era reajustado de acordo com o índice aplicado às poupanças, com data de aniversário. Extinto pela Lei 8.870/94.2) ao segurado incapacitado definitivamente para o trabalho antes de ter completado o período de carência para ter direito à aposentadoria. Extinto pela Lei 8.870/94.3) ao segurado ou seus dependentes, em caso de invalidez ou morte decorrente de acidente de trabalho. Consistia em pagamento de 75% do limite máximo do salário de contribuição, no caso de invalidez, e de 150% desse limite no caso de morte – Extinto pela Lei 9.032/95.
<p>3 – Auxílio-Natalidade Pago em cota única a todas as seguradas ou esposa de segurado, por ocasião do parto – Extinto quando da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social</p>
<p>LOAS 8.742 de 07/12/93 (1)</p>
<p>4 – Auxílio-Funeral Pago em cota única a todo segurado ou dependente que comprovasse ter efetuado despesas funerárias – Extinto pela LOAS 8.742/(1)</p>

Fonte: Fundação Seade (1994 e 1996). Apud Batich, Mariana (2009).

(1) O benefício passou a ser dirigido somente às famílias com renda mensal "per capita" inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, tal como determina a LOAS.

Em março de 1995, FHC encaminhou, para apreciação do Congresso, proposta de emenda constitucional (Proposta de Emenda Constitucional 33) com o objetivo único de modificar os dispositivos que impediam a realização de uma reforma na PS (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003). Contudo, apesar do apoio que o governo recebia, em parte derivado do sucesso do Plano Real no combate à inflação, somente em 1998 foi alcançado o acordo necessário para a aprovação da Emenda Constitucional 20 que permitia a elaboração de leis para modificar os benefícios previdenciários, tanto para os trabalhadores do setor privado quanto para os funcionários públicos. Na verdade, a PEC 33 ficou em pauta até julho

de 1996. Ela é novamente apresentada em 1997, contemplando alterações para evitar às repercussões negativas que o primeiro projeto havia suscitado. No dia 15 de dezembro de 1998, finalmente foi aprovada a EC 20.

Entre a apresentação da primeira proposta e sua aprovação, na forma da EC 20, as finanças do RGPS começaram a se deteriorar. A partir de 1996, sofrendo o impacto do fraco desempenho do mercado formal de trabalho e da corrida pela antecipação das aposentadorias (devido ao receio de perda de direito em função da reforma eminente), a PS começou a apresentar déficits quando se compara a arrecadação líquida – isto é, deduzida a parcela destinada ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Comércio (SESC), entre outros – com a despesa com benefícios. Contudo, esse cálculo deixava de considerar que a SS era superavitária, caso fosse cumprida a determinação do artigo 195 da Constituição de 1988 e caso não fossem desviados para outros fins 20% de sua receita.

O MPAS, em janeiro de 1997, iria, pela primeira vez, defender a reforma previdenciária e insistir na fragilidade financeira do RGPS. Em suas palavras:

A reforma da Previdência Social e a estabilização econômica, alcançada através do Plano Real, condicionam-se mutuamente. De um lado, a diminuição da inflação explicita os desequilíbrios estruturais do sistema previdenciário ao impedir a utilização de mecanismos espúrios de equilíbrio de contas. Por outro lado, caso tais desequilíbrios não sejam equacionados, o ajuste fiscal será prejudicado, comprometendo a estabilidade da moeda.

No ano de 1996, acentuou-se a fragilidade financeira da Previdência Social. A diferença entre a despesa com benefícios e a arrecadação bancária líquida (arrecadação bancária – transferências a terceiros) foi da ordem de R\$ 1 bilhão, fazendo com que o saldo final, de R\$ 333,5 milhões apresentasse redução de 80,9% em relação ao ano anterior (MPAS, 1997, p. 1).

A partir desse momento, o MPAS, sempre se utilizando dessa publicação, passou a divulgar análises do impacto que diferentes aspectos do plano de benefícios tinham sobre as contas previdenciárias, e a sugerir mudanças. Em nenhum momento o ministério divulgou que, contrastando com a situação da PS, a Seguridade registrava superávit, caso não lhe fossem subtraídas 20% de suas receitas. Os principais jornais do país não se fizeram de rogados: começaram a publicar, algumas vezes diariamente, matérias sobre a situação “calamitosa” da PS. Estavam criadas as condições para sua primeira reforma.

A reforma previdenciária de FHC está consubstanciada na EC 20 e na Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999. Em relação ao RGPS, os dispositivos da Constituição de 1988 levados à revisão e aprovados pela Emenda Constitucional 20 foram: a eliminação do teto de dez salários mínimos para o pagamento dos benefícios das aposentadorias por tempo de serviço e

das regras de cálculo desse benefício (média aritmética dos últimos 36 meses); e a criação de condições para que o sistema público de previdência siga regras que proporcionem o equilíbrio financeiro e atuarial. Em relação à aposentadoria, o novo texto determina que o segurado tenha no mínimo contribuído durante 35 anos, se homem, ou 30, se mulher (com isso o tempo de serviço foi substituído por tempo de contribuição). No caso da aposentadoria por idade, o homem necessita ter 65 anos e a mulher, 60. Foi mantida a redução de 5 anos para os rurais de ambos os sexos e para o professor que "comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio" (art. 201, parágrafos 7º, inciso I e II, e 8º). Aprovadas essas mudanças na Constituição, o governo deu início ao processo de elaboração e aprovação das leis que legislavam sobre essas mudanças, inclusive sobre as normas de transição para os já inscritos no RGPS.

Uma das alterações mais significativas introduzidas pela reforma foi a do valor da aposentadoria. No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, no lugar desse valor ser estabelecido pela média aritmética dos últimos 36 (trinta e seis) meses de contribuição, passou a considerar a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo o período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente. Sobre esse cálculo é aplicado um fator redutor que varia de acordo com a idade do segurado, ou seja, o quanto de vida ele terá depois de aposentado, segundo estimativas da Fundação IBGE. Esse fator foi denominado Fator Previdenciário.¹⁷ Esse instrumento, que introduziu o critério de idade para a concessão da aposentadoria de forma indireta, mostrou-se, ao longo do tempo, mais duro que o limite de idade. Isso porque o redutor pode manter-se o mesmo para um segurado que optar por trabalhar mais um ano, devido ao aumento do tempo de sobrevivência observado. Para o segurado que até 28 de novembro de 1999 tenha cumprido as condições para solicitar a concessão da aposentadoria, será considerada somente a média aritmética simples das maiores contribuições, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994.

A reforma de FHC também extinguiu a aposentadoria proporcional (30 anos homem /25 mulher) que permitia entrar para a inatividade com menos tempo de serviço e receber e, conseqüentemente, com menor valor de benefício. Os inscritos no sistema até 16/12/1998 (data da publicação da EC 20) continuam com o direito de obtê-la, se mulheres no mínimo com 48 anos, e

¹⁷ É a seguinte a fórmula de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição: $FPR = [(TC \times a) / Es] \times [1 + (Id + Tc \times a) / 100]$, onde "TC" é o tempo de contribuição; "a" é a alíquota de contribuição do segurado (incluindo a do empregado e do empregador); "Es" é a expectativa de sobrevivência do segurado na data da aposentadoria; e "Id" é a idade do segurado na data da aposentadoria (Dieese, 2001, p. 252).

53 para os homens. “[...] o valor do benefício será de 70% do salário de benefício acrescido de 5% por cada 12 contribuições adicionais, até o limite de 100%” (MPAS, 1999, p. 13).

Além disso, a aposentadoria com menos tempo de contribuição (30 anos homem/25 mulher) foi restringida somente para os professores dos níveis de ensino infantil, fundamental e médio, sendo extinta para os professores universitários. Essa foi a resolução encontrada para o impasse surgido com o texto da primeira proposta de reforma de FHC.

Segundo o executivo, essas alterações permitiriam o equilíbrio do caixa do RGPS, embora não descartasse novas mudanças quando necessário.

Em relação ao regime dos funcionários públicos, aprovaram-se:

- incorporação do tempo de contribuição em substituição ao de tempo de serviço (35 anos homem e 30 anos mulher);
- introdução do critério de idade para a aposentadoria integral (60 anos homem e 55 mulher), e desde que tenha havido o mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo em que será aposentado;
- estabelecimento da aposentadoria compulsória aos 70 anos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço;
- extinção da aposentadoria proporcional (na regra de transição é exigido limite de idade, 53 anos homem e 48 mulher, e 5 anos de efetivo exercício no cargo);
- extinção da aposentadoria integral com menos tempo de serviço (30 anos homem/25 mulher) para os professores de nível universitário. Manteve-se para os professores dos níveis de educação infantil, no ensino fundamental e médio, mas desde que tenham cumprido o tempo de contribuição e tenham 53 anos se professor e 48 anos se professora;
- proibição da contagem da licença-prêmio em dobro, para fins da aposentadoria;
- extinção do valor da aposentadoria corresponder à última remuneração do servidor, com exceção para os casos em que esta última for menor ou igual ao valor do teto do sistema previdenciário do trabalhador do setor privado (RGPS);
- introdução do cálculo do valor da aposentadoria pela média das contribuições previdenciárias, no mesmo molde do que já ocorre no RGPS;
- definição do valor da pensão igual ao do provento do servidor falecido, até o teto do RGPS. Quando o provento for superior, haverá um desconto de 30% e contribuição de 11% para o sistema de benefícios dos servidores.
- implantação do regime de previdência complementar para os servidores públicos, em todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal. A adesão é facultativa para os que se encontravam nos quadros da administração pública, antes da criação da instituição encarregada de cuidar do Regime Próprio de Previdência do Servidor – RPPS, que funcionará nos moldes dos fundos fechados de pensão (Até o momento em que este artigo estava sendo redigido, esse regime não havia sido regulamentado).

Apesar dessas modificações no regime dos funcionários públicos, um dos componentes mais caros da proposta de FHC não foi aprovado: a introdução de um teto para o valor da aposentadoria. Para essa derrota foram fundamentais as mobilizações realizadas, em grande parte dirigidas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT). No Congresso, o PT sempre se posicionou contrário às propostas do governo.

Essa derrota foi em parte compensada com o fim da estabilidade do funcionário público, o que foi obtido na reforma administrativa realizada por FHC. Em 2002, contudo, o Supremo Tribunal Federal considerou essa medida inconstitucional, reconduzindo a estabilidade para os servidores públicos.

No período compreendido entre a apresentação da primeira proposta de FHC (1995) e a aprovação da EC 20 (15/12/1998), foi intensa a produção de artigos, textos e material de propaganda, o que era divulgado na grande imprensa, nos textos de discussão ligados a institutos de pesquisa e no material dos sindicatos e centrais.

3 A contrarreforma previdenciária do governo Lula e sua mais recente proposta de reforma do sistema tributário

A contrarreforma previdenciária

A reforma previdenciária proposta pelo governo Lula foi encaminhada em abril de 2003. O teor de sua proposta surpreendeu praticamente a todos, principalmente aos militantes do PT. A proposta, além de não ter sido discutida nas bases do partido, tinha direção contrária àquela da ação até então desenvolvida no Congresso Nacional, em especial durante a votação da reforma de FHC. Esses fatos desencadearam a realização de um seminário organizado pela Fundação Perseu Abramo, para o qual foram convidados especialistas para as exposições principais, e vários debates, todos eles a partir da iniciativa de entidades representativas de servidores.

A reforma previdenciária de Lula – aprovada na Câmara de Deputados em 7/12/2003 e no Senado doze dias mais tarde – foi centrada no regime dos funcionários públicos e primou por retomar exatamente os pontos que haviam sido derrotados da proposta de FHC. A exposição de motivos que acompanhava a proposta apresentava características totalmente novas, em comparação às da proposta de Collor e de FHC. No lugar de uma justificativa embasada em princípios, valia-se de preconceitos e mesmo de distorção das informações. Entre os vários exemplos que poderiam ser citados, destaca-se o fato de ter comparado a média dos benefícios

do RGPS (de então R\$ 362,00,) ao benefício de R\$ 50 mil, de um servidor. Os problemas que estavam associados a essa comparação e o uso que dela foi feito destacados abaixo:

Não fosse pelo fato de esses dados terem sido exaustivamente repetidos na mídia, poder-se-ia, num arroubo de ingenuidade, pensar que se tratava de um “equivoco”. Mas, afóra que não se compara média a um valor absoluto, fato conhecido por qualquer pessoa um pouco familiarizada com os “mistérios da distribuição”, para o cálculo da média do RGPS foram indevidamente incluídos os benefícios dos rurais (de um SM) e as aposentadorias por idade, todos de caráter assistencial, com valores reduzidos, e que “puxam” a média para baixo. Segundo os dados do MPAS, a média de aposentadoria por tempo de contribuição era, na época, de R\$ 812,30, bastante acima dos R\$ 362,00 utilizados para respaldar a retórica. Já a média da aposentadoria da maioria dos servidores federais estava em torno de R\$ 1.038,00, de acordo com a informação da Central Única dos Trabalhadores, divulgada no seminário mencionado acima.

Embora seja pequena a quantidade de servidores com aposentadoria de valor extremamente elevado,¹⁸ governo e mídia trataram de divulgar exaustivamente sua existência, apresentando-as como prova incontestável do tratamento diferenciado dos funcionários públicos em relação aos trabalhadores do setor privado. Frente à realidade da distribuição de renda brasileira, uma das piores do mundo, isso foi fundamental para que o governo recebesse o mais amplo apoio para sua reforma junto à massa de trabalhadores brasileiros, pois esses, quando empregados, recebem salários significativamente baixos. Mas para conquistar esse apoio também foi importante outra “associação” que o governo Lula fez questão de fazer: relacionar a precária situação do serviço público, principalmente na área social, com o funcionalismo público. Foi esse o sentido de seu discurso, ao dizer que, fazendo a reforma, mais seria alocado na prestação de serviços de saúde, por exemplo. Dessa forma, somou-se a ideia construída desde o governo Collor – que o funcionário público é “marajá”, ganhando sem trabalhar ou pouco trabalhando – aquela que o considera parte integrante de um segmento privilegiado da população e, por isso, em nome da justiça social, deveria impor-se a reforma (MARQUES; MENDES, 2004).

Apesar das mobilizações realizadas pelos servidores e por setores da esquerda brasileira, a reforma proposta por Lula foi aprovada em tempo recorde. Assim, foram introduzidos: (a) teto para o valor da aposentadoria do servidor público; (b) contribuição incidente sobre o valor da aposentadoria, a partir de certo nível, de alíquota de 11% (também para os segurados do RGPS).¹⁹

A proposta de reforma do sistema tributário de 2008.

A Proposta de Emenda Constitucional 233/2008, encaminhada pelo executivo ao final de 2008, previa, no âmbito federal, a agregação de impostos e a extinção de contribuições sociais e econômicas; no âmbito estadual, introduzia a competência conjunta para o imposto sobre circulação de

¹⁸ Segundo Lindolfo Machado, elas representam 0,1% do total das aposentadorias pagas aos servidores (<http://www.tribuna.inf.br/antiores/2003/maio/27>).

¹⁹ A cobrança dos inativos servidores foi derrotada em três oportunidades durante o governo FHC e contou sempre com o voto contrário do PT. Antes do atual governo, somente o último governo militar ousou cobrar de aposentados, no caso do então INPS. Em direito previdenciário, a contribuição dá origem a um direito futuro e, por isso, não teria como exigir que o aposentado contribuisse.

produtos e serviços (ICMS).²⁰ Essa proposta tinha como objetivos: a) simplificar os tributos federais; b) desonerar os investimentos produtivos e a folha de salários; c) reduzir o efeito cumulativo da incidência dos diversos tributos nas várias etapas do processo de produção e circulação de bens e serviços. Sua justificativa era que uma menor carga tributária iria favorecer o investimento, a formalização do trabalho e a competitividade brasileira face ao mercado internacional.²¹

No que diz respeito às contribuições sociais, seriam extintos o PIS, a Cofins e a Contribuição para o Salário Educação, criando o IVA-Federal (Imposto sobre Valor Adicionado). Já a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e o Imposto de Renda são unificados, o que seria substituído por um IR mais amplo. A partilha de recursos entre a SS (39,7%²² do total arrecadado), o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios seria feita a partir do somatório do novo IR, do Imposto sobre Produtos Industrializados e o IVA-F. Em relação às contribuições calculadas sobre os salários, a proposta previa a desoneração da contribuição patronal, mediante legislação específica, após as alterações constitucionais.

Como mencionado anteriormente, essa proposta não foi adiante, pois não obteve apoio político. As questões por ela abordadas, no entanto, não estão fora de cogitação, de modo que irão certamente reaparecer sob outras roupagens. Essa certeza decorre do fato de que aspectos dessa proposta conduziam a uma mudança radical na forma de financiamento da PS e da Seguridade, o que já estava previsto em proposições apresentadas à sociedade durante os anos 1990.

Considerações finais

A análise de parte substantiva da literatura produzida a respeito da PS indica que o período de 1985-2008 pode ser dividido em dois subperíodos, cada um deles de natureza diferente. No primeiro, que vai de 1985 a 1991, a preocupação era a de ampliar o nível de cobertura (eliminação da diferença de valor pago, para menos, aos trabalhadores rurais; extensão aos rurais da cobertura de todos os riscos assegurados aos trabalhadores urbanos; permissão para que qualquer pessoa, mediante contribuição, se filiasse ao RGPS); garantir um valor mínimo para a aposentadoria e pensão (igual ao do salário mínimo); e elevar o valor da renda de substituição, no caso de aposentadoria, a partir de nova sistemática de cálculo (média dos últimos 36 meses dos salários de contribuição). Esse subperíodo, portanto, caracteriza-se pela ampliação de direitos previdenciários e pela melhora nos termos de sua concessão.

²⁰ A proposta previa, também, a prorrogação da DRU até 31/12/2011.

²¹ Para o entendimento mais completo de todo o conteúdo da Proposta de Reforma Tributária, ver site www.nossareformatributaria.com.br.

²² Esse percentual foi comunicado pelo relator da reforma tributária, Deputado Sandro Mabel, quando da apresentação de seu substitutivo em Seminário realizado no Centro de Extensão Universitária, em São Paulo, em 13 de março de 2009.

O segundo subperíodo, que vai de 1991 a 2003, é o da contrarreforma, quando o pensamento neoliberal ganha os “corações e mentes” de grande parte dos políticos e da mídia, bem como de parte da burocracia estatal. Foi nesses anos que o discurso da globalização tornou-se hegemônico, quando, em função da concorrência dela derivada, defendia-se a volta ao mercado, com a conseqüente redução dos custos associados à mão de obra (salários, encargos sociais, férias, salário maternidade, entre outros). Ao mesmo tempo, a liberdade alcançada pelo capital portador de juros (por muitos chamado de capital financeiro) a partir da desregulamentação monetária e financeira, da descompartimentalização dos mercados financeiros nacionais e da desintermediação bancária, com o conseqüente desenvolvimento e hipertrofia do capital fictício (MARQUES; NAKATANI, 2009), deu lastro para o surgimento de propostas que garantissem mercado para os Fundos de Pensão no país. Essas propostas, que seguiam a linha do Banco Mundial, preconizavam a superioridade do regime de capitalização, de conta individual e organizado por algum segmento do mercado, em relação ao regime de repartição, organizado pelo Estado. No Brasil, essas propostas pressupunham não só mudanças radicais no RGPS, como a adesão compulsória aos Fundos complementares. Dois casos são exemplares: a proposta de Roberto Macedo, que pressupunha a introdução do teto de três salários mínimos no RGPS e a adesão compulsória para todos com renda superior a isso, e a da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que eliminava a contribuição do empregador (FIESP, 1994).

No Brasil, essas propostas não foram adiante. E o motivo disso é que o Estado brasileiro não tinha condições de arcar com o custo da transição de um regime para o outro. Isso porque, ao contrário do que aconteceu no resto da América Latina, os trabalhadores do setor privado da economia contavam com um único regime, o Regime Geral da Previdência, criado pela ditadura militar, que paga mensalmente milhões de benefícios aos trabalhadores urbanos do mercado formal e aos rurais. Considerando que os aposentados precisariam continuar a ser pagos e que as propostas supunham a extinção da contribuição dos empregadores, o Estado precisaria assumir os custos da manutenção do “velho” regime, por tanto tempo quanto vivessem seus beneficiários. E isso o Estado brasileiro não podia fazer, pois primeiramente estava às voltas com o problema da dívida externa e, mais recentemente, depois que esta última foi “resolvida”, com endividamento interno, inclusive por força de acordos estabelecidos com o FMI.

Contudo, se o país não foi palco de uma reforma como a do Chile, os “ajustes” realizados estavam em consonância com o pensamento neoliberal e com a preocupação de ampliar o campo de atuação dos fundos de pensão. É assim que as mudanças introduzidas por

FHC e Lula aproximaram entre si os regimes dos trabalhadores do mercado formal e dos servidores, enfraquecendo em muito a ideia de que a atividade dos funcionários públicos deve ser tratada de forma diferente do que aquela dos demais trabalhadores, e ampliaram a base sobre a qual podem atuar os fundos de pensão complementares ou não.

Além disso, embora o financiamento da PS, e mesmo da Seguridade, não tenha sofrido alterações – a não ser em seu tratamento indivisível,²³ que resultou na vinculação das contribuições de empregados e empregadores à PS –, continua em risco. É isso que mostra o conteúdo da proposta de reforma tributária encaminhada pelo governo Lula ao final de 2008.

Referências

- BATICH, Mariana. A Previdência Social sob a mira dos fundos de pensão. In: MARQUES, R. M.; JANSEN FERREIRA, Mariana Ribeiro (Org.). *O Brasil sob a nova ordem*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial para Estudos do Sistema Previdenciário. Relatório final. Brasília, 1992.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Dieese, 2001.
- DRAIBE, S.; AURELIANO, L. *A especificidade do welfare state brasileiro*. 1989. Mimeo.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Reforma tributária pela produção e emprego*. São Paulo: Fiesp, 1994.
- FRANCO, Gustavo. Política de estabilização no Brasil: algumas lições do Plano Cruzado. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Brasiliense, v. 8, n. 2, abr./jun. 1988.
- INSITUTO LIBERAL. *Previdência social no Brasil: uma proposta de reforma*. Rio de Janeiro, 1991.
- MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. Previdência Social: um balanço da reforma. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 17, n. 1, jan./mar. 2003.
- MARQUES, R.; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contrarreforma previdenciária. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, jul./set. 2004.
- MARQUES, R.; NAKATANI, P. *O que é o capital fictício e sua crise*. São Paulo: Brasiliense, 2009.
- MÉDICI, André; MARQUES, Rosa Maria. Regulação e Previdência Social no Brasil: evolução e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, n. 82, p. 57-114. 1995.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Informe de Previdência Social. Brasília, MPAS, v. 9, n. 1, jan. 1997.
- _____. Síntese da exposição de motivos da Lei nº 9.876/99. *Conjuntura Social: reforma da previdência – a fase conclusiva*, Brasília, DF, v. 10, n. 4, p. 27-50, out./dez. 1999.
- REGO, José Márcio; MARQUES, R. M (Org.). *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.

²³ Segundo o texto da Constituição de 1988, os ramos da Seguridade Social não poderiam ser tratados em si mesmos, principalmente com relação a seu financiamento. Assim sendo, não poderia a Previdência apresentar um déficit, posto que qualquer cálculo nesse sentido somente se aplicaria ao conjunto das receitas e despesas da Seguridade Social, que sempre foi superavitária.

SIMONSEN, Mário Henrique. O Brasil na contramão. Revista *Veja*, São Paulo, out. 1987. Disponível em: <www.nossareformatributaria.com.br>.