

# **PROJETO “IMPACTOS DA SEGURIDADE SOCIAL SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E AS DESIGUALDADES NO BRASIL”**

**Relatório Narrativo  
Período: 01/Janeiro/2008 a 31/Dezembro/2008**

---

*Doação Nº. 1075-0988 / Fundação Ford - DIEESE*

“Ao apresentar este relatório atestamos que a pessoa que o enviou está autorizada a fazê-lo em nome da organização, e que cumprimos as exigências legais estabelecidas na carta de notificação da doação, e que a verba foi despendida de acordo com as finalidades da doação.”

Responsável técnico pelo relatório: Frederico Luiz Barbosa de Melo

**Janeiro de 2009**

**DIEESE**



FORD FOUNDATION

**SUMÁRIO**

Reflexão Geral	3
Atividades	4
Objetivos	7
Perspectivas para o Futuro	9
Anexo 1 – Lista de participantes do seminário sobre Previdência e Seguridade Social	11
Anexo 2 – Texto: “Os desafios da Previdência Social na agenda recente do Movimento Sindical brasileiro”	13
Anexo 3 – Nota Técnica nº 65: “O fator previdenciário e seus impactos sobre os trabalhadores”	22
Anexo 4 – Nota Técnica nº 68: “Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado?”	34
Anexo 5 – Nota Técnica nº 69: “A proposta de reforma tributária do governo”	52
Anexo 6 – Projeções com o tema “O regime geral da Previdência Social brasileira: Direitos, dilemas e desafios”	64
Anexo 7 – Projeções com o tema “Previdência Social pública e Seguridade Social”	95
Anexo 8 – Projeções com o tema “A universalização do Sistema de Seguridade Social: Proposta de ação à cidadania”	133
Anexo 9 – Proposta de livro sobre o Salário Mínimo	146

## REFLEXÃO GERAL

A execução do projeto “**Impactos da Seguridade Social sobre a distribuição de renda e as desigualdades no Brasil**” iniciou-se em 01 de julho de 2007. Em janeiro de 2008, foi elaborado e enviado à Fundação Ford um primeiro relatório parcial de atividades, referente ao período de 01 de julho de 2007 a 31 de dezembro de 2007.

O presente relatório informa as atividades do âmbito do projeto realizadas ao longo do ano de 2008.

As atividades do projeto “**Impactos da Seguridade Social sobre a distribuição de renda e as desigualdades no Brasil**” em 2008 foram orientadas para três principais eixos de ação do DIEESE e do Movimento Sindical:

1. Desdobramentos do Fórum Nacional da Previdência Social – FNPS (que havia balizado a atuação do DIEESE junto ao Movimento Sindical no tema da Previdência Pública no segundo semestre de 2007);
2. Discussão da reforma tributária proposta pelo Governo e seus impactos sobre a Seguridade Social; e
3. Projeto, primeiro, de extinção do fator previdenciário e, segundo, de revisão dos benefícios previdenciários segundo o percentual de variação do salário mínimo (SM).

Em fevereiro de 2008, foi realizada uma reunião entre o técnico responsável pela execução do projeto (Frederico Melo) e o responsável pelo projeto na Coordenação do DIEESE (Ademir Figueiredo). Essa reunião teve o objetivo de fazer uma avaliação da execução do projeto em 2007 e planejar sua continuidade em 2008 à luz dos desdobramentos das atividades de 2007 e das novas demandas do Movimento Sindical nos temas da distribuição de renda e Seguridade Social. Em função da readequação das propostas de atividades do projeto em 2008, resultante da reunião dos técnicos responsáveis pelo projeto no DIEESE, decidiu-se realizar uma reunião com os responsáveis da Fundação Ford. Em reunião com os responsáveis da Fundação em março de 2008, Ademir Figueiredo apresentou uma síntese das atividades realizadas em 2007 e a proposta de redirecionamento das atividades do projeto previstas em seu projeto original. A Fundação Ford aprovou as adequações nas atividades propostas.

## ATIVIDADES

Em março de 2008, foi realizado em São Paulo um seminário voltado aos técnicos do DIEESE e dedicado a discutir o papel da Previdência e Seguridade Social numa distribuição de renda mais equitativa e os possíveis impactos da proposta de reforma tributária na sustentação da Seguridade e na distribuição de renda no Brasil (ver Anexo 1). Esse Seminário subsidiou a elaboração pelo DIEESE das Notas Técnicas sobre a Reforma Tributária.

Em relação aos desdobramentos do FNPS, o Projeto DIEESE-Fundação Ford, em parceria com outras instituições, possibilitou a edição do livro resultante do Seminário “Previdência Social: Como incluir os excluídos”. O DIEESE colaborou na preparação da edição e seu Diretor Técnico, Clemente Ganz Lúcio, é um dos organizadores do livro<sup>1</sup>. Dois exemplares do livro, enviados posteriormente através dos Correios, fazem parte deste relatório.

Ainda como desdobramento das discussões do FNPS, o Diretor Técnico do DIEESE escreveu um texto sobre o Fórum Nacional da Previdência Social, a ser publicado em um livro da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP (ver Anexo 2).

Algumas propostas de mudanças legais, com impacto sobre a Seguridade Social em geral ou sobre a Previdência Social em particular, exigiram a reflexão do DIEESE e o apoio do Departamento à tomada de posição por parte do Movimento Sindical em relação a elas. No início de 2008, foi aprovado no Senado Federal projeto de lei que extingue o chamado fator previdenciário, que tem funcionado como redutor do valor das aposentadorias por tempo de contribuição. Além disso, a proposta de Reforma Tributária do Governo Federal, encaminhada ao Congresso Nacional em fevereiro de 2008, altera as fontes de financiamento da Seguridade Social, especialmente por desvincular da Seguridade fontes próprias e exclusivas. Além disso, a proposta não ataca o principal problema do sistema tributário brasileiro, que é sua intensa

---

<sup>1</sup> FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz. **Previdência Social: Como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda**. São Paulo: LTR, 2008. ISBN 978-85-361-1202-2

regressividade, que agrava ainda mais, a já precária distribuição de renda no país. Devido a esses dois aspectos, que mantêm estreita vinculação com o objeto do projeto DIEESE – Fundação Ford (quais sejam, a Seguridade Social e a distribuição de renda), técnicos do DIEESE elaboraram textos para subsidiar a ação sindical nos temas do fator previdenciário e da reforma tributária.

### **Textos**

1. Nota Técnica nº 65: *O fator previdenciário e seus impactos sobre os trabalhadores* (ver Anexo 3);
2. Nota Técnica nº 68: *Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado?* (ver Anexo 4);
3. Nota Técnica nº 69: *A proposta de reforma tributária do governo* (ver Anexo 5).

Para discutir sobre os efeitos da extinção do fator previdenciário e avançar na reflexão da importância de um amplo e financeiramente sólido Sistema de Seguridade Social como instrumento de promoção de uma distribuição de renda mais equitativa, foram realizadas diversas atividades formativas com o movimento sindical. Em várias dessas atividades, tem se chamado a atenção para a importância do estabelecimento dos pisos dos benefícios em um salário mínimo como instrumento de promoção de uma melhor distribuição de renda e para os efeitos de redução da pobreza por parte da Seguridade Social.

### **Oficinas e palestras realizadas para o Movimento Sindical:**

1. Seminário das Centrais Sindicais e de Entidades de Aposentados na luta pela recuperação do poder de compra dos benefícios
  - Data: 06 de maio de 2008
  - Local: São Paulo
  - Palestrante: Frederico Melo
  - Tema: O Fator Previdenciário
2. Encontro da Força Sindical – Regional Sul (sindicatos filiados à Força Sindical dos Estados de PR, SC e RS)
  - Data: 30 de julho de 2008
  - Local: Porto Alegre

- Palestrante: Ademir Figueiredo
  - Tema: Previdência, Seguridade Social e Distribuição de Renda
3. 4º Congresso dos Trabalhadores em Saneamento no Estado de Minas Gerais
    - Data: 01º de agosto de 2008
    - Local: Belo Horizonte
    - Palestrante: Frederico Melo
    - Tema: Previdência Social, Seguridade e o Fator Previdenciário
  4. Oficina para a direção do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco
    - Data: 08 de agosto de 2008
    - Local: Osasco
    - Palestrante e coordenador da atividade: Frederico Melo
    - Tema: Previdência, Seguridade Social e Distribuição de Renda
  5. Oficina no Congresso dos Eletricitários de Minas Gerais
    - Data: 23 de agosto de 2008
    - Local: Belo Horizonte
    - Palestrante e coordenador da atividade: Frederico Melo
    - Tema: Estado, Financiamento, Seguridade e Distribuição de Renda
  6. Congresso do Sindicato Nacional dos Aposentados da Força Sindical
    - Data: 01º de outubro de 2008
    - Local: Americana/SP
    - Palestrante: Rosane Maia
    - Tema: A Universalização do Sistema de Seguridade Social: Uma Proposta de Ação à Cidadania

Para realização dessas palestras e oficinas, foram elaborados conjuntos de projeções.

### **Material para apresentação em oficinas e seminários**

1. Projeções com o tema *O regime geral da Previdência Social brasileira: Direitos, dilemas e desafios* (ver Anexo 6);
2. Projeções com o tema *Previdência Social pública e Seguridade Social* (Material preparado com ajuda dos técnicos da Subseção do DIEESE na CUT Nacional para apresentação de Maria Julia Reis Nogueira – Representante da CUT no Conselho Nacional da Previdência) (ver Anexo 7);

3. Projeções com o tema *A universalização do Sistema de Seguridade Social: Proposta de ação à cidadania* (ver Anexo 8).

Como forma de aprofundar o conhecimento das visões acerca dos desafios dos sistemas de seguridade dos países das Américas, o técnico Frederico Melo acompanhou as discussões na XXIV Assembléia Geral da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS), em Salvador/BA, de 10 a 13 de novembro de 2008.

## **OBJETIVOS**

Apresentadas as principais realizações do Projeto DIEESE – Fundação Ford em 2008 e a proposta de continuidade e conclusão em 2009, podemos cotejar essas atividades com os objetivos originalmente definidos no texto projeto encaminhado à Fundação Ford.

O texto do projeto identificava assim os seus objetivos:

### **1 – OBJETIVOS**

Os estudos e as atividades propostos neste projeto têm por objetivos estimular e subsidiar o debate junto aos trabalhadores e ao movimento sindical, bem como junto aos formuladores de políticas públicas, sobre a estruturação da Seguridade Social e as relações entre, de um lado, previdência e assistência sociais e, de outro, distribuição de renda, analisando, em especial, o papel do salário mínimo no interior do sistema de seguridade social no país.

Mais especificamente, os objetivos do presente projeto são:

1. Estudar a questão da seguridade social e da previdência social e as relações entre salário mínimo e seguridade social em suas dimensões conceituais e empíricas;
2. Viabilizar a formação e a coordenação do Comitê Técnico de apoio e a assessoria aos representantes dos trabalhadores (da ativa e aposentados) nas negociações do Fórum da Previdência;
3. Investigar a distribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais segundo os atributos de sexo, cor/raça e local de residência (considerando as grandes regiões do país e a residência em área urbana ou rural);

4. Analisar a estrutura de arrecadação e despesa da Seguridade Social, avançando na compreensão de suas implicações socioeconômicas e distributivas;
5. Examinar as relações entre salário mínimo, seguridade social e distribuição de renda no Brasil, analisando, em particular, os impactos concentradores e desconcentradores na distribuição de renda do país causados pela previdência social;
6. Despertar a opinião pública brasileira, em especial o Movimento Sindical e os *policy makers*, para a necessidade de se enfrentar o desafio de garantir a sustentação do sistema de seguridade social no país.

Acreditamos que os seminários realizados e as Notas Técnicas elaboradas em 2008 contribuíram para “estimular e subsidiar o debate junto aos trabalhadores e ao movimento sindical (...) sobre a estruturação da Seguridade Social e as relações entre, de um lado, previdência e assistência sociais e, de outro, distribuição de renda, analisando, em especial, o papel do salário mínimo no interior do sistema de seguridade social no país.”, conforme identificado como objetivo maior do Projeto.

Por outro lado, a edição do livro “*Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda*” certamente favorecerá o aprofundamento da reflexão sobre a Seguridade com os gestores públicos e os acadêmicos com interesse no tema.

Quanto aos objetivos específicos enunciados no Projeto, a nosso ver, o conjunto da produção em 2008 promoveu avanços, em especial, na direção indicada pelos itens 1, 5 e 6. Em que pese a conclusão das atividades do Fórum Nacional da Previdência Social em outubro de 2007 e, nesse sentido, estar superado o previsto no item 2 dos objetivos específicos, o DIEESE e as Centrais Sindicais continuam articulados e promovendo atividades conjuntas em defesa da Previdência Social e de seu papel redistributivo.

Creemos, portanto, que a execução do projeto “**Impactos da Seguridade Social sobre a distribuição de renda e as desigualdades no Brasil**” em 2008 atendeu os objetivos a que se propôs.



## **PERSPECTIVAS PARA O FUTURO**

Por fim, dando continuidade à execução do Projeto, foi elaborada uma primeira proposta de estrutura dos tópicos de um livro sobre o salário mínimo, a ser redigido em 2009 (ver Anexo 9). Esse livro, além de apresentar reflexões sobre o salário mínimo não abordadas até este momento, deverá apresentar a consolidação de alguns dos principais resultados viabilizados pela execução dos dois sucessivos projetos estabelecidos entre DIEESE e Fundação Ford.

# ANEXOS

**Anexo 1**

## LISTA DE PARTICIPANTES DO SEMINÁRIO SOBRE PREVIDÊNCIA E SEGURIDADE SOCIAL

**São Paulo, 03 a 07 de março de 2008**

NOME	
1. Ademir Figueiredo	32. Lavínia Maria de Moura Ferreira
2. Alexandre Ferraz	33. Leila Rezende Brito
3. Ana Carolina Tosetti	34. Lilian Arruda Marques
4. Ana Cláudia Cardoso	35. Lucia dos Santos Garcia
5. Ana Georgina da Silva Dias	36. Luis Augusto Ribeiro da Costa
6. Ana Yara Paulino	37. Luis Moura
7. Andréa Muchão da Silva	38. Mara Luzia Feltes
8. Angela Maria Schwengber	39. Maria de Fátima Guerra
9. Antônio Sabóia Barros Junior	40. Maria Valéria Monteiro Leite
10. Carlos Eli Scopim	41. Marise Hoffman
11. Cátia Toshie Uehara	42. Melquisedec Moreira da Silva
12. Celi Audi	43. Nelson Karam
13. Cid Cordeiro Silva	44. Patrícia Lino Costa
14. Cláudia Fragoso	45. Patrícia Toledo Pelatieri
15. Clemente Ganz Lúcio	46. Paulo de Tarso
16. Cloviomar Cararine Pereira	47. Paulo Jager
17. Clóvis Roberto Scherer	48. Paulo Roberto Arantes do Valle
18. Cornélia Nogueira Porto	49. Pedro dos Santos Bezerra Neto
19. Daniel Domingo dos Passos	50. Reginaldo de Aguiar Silva
20. Eduardo Alves Pacheco	51. Ricardo Franzoi
21. Eliana Martins	52. Roberto de Sena Bentes
22. Fausto Augusto Junior	53. Rosana de Freitas
23. Francisco Oliveira	54. Rosane Maia
24. Geni Marques	55. Sandra Pin Bortolon
25. Jackeline Teixeira Natal	56. Saulo Aristides de Souza
26. João Vicente Silva Cayres	57. Sergio Eduardo Mendonça
27. José Alvaro Cardoso	58. Sirlei Márcia de Oliveira
28. José Carlos Souza	59. Suzanna Sochaczewski
29. José Carlos Soya	60. Ubirajara de None Caputo
30. José Silvestre Prado de Oliveira	61. Vera Lucia Mattar Gebrim
31. Josinaldo José de Barros	

**Anexo 2**

## OS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA AGENDA RECENTE DO MOVIMENTO SINDICAL BRASILEIRO

Clemente Ganz Lúcio<sup>1</sup>

*“Nascemos, e nesse momento é como se tivéssemos firmado  
um pacto para toda a vida,  
mas o dia pode chegar em que nos perguntemos  
Quem assinou isso por mim”.*

*José Saramago em “Ensaio sobre a lucidez”.*

A seguridade social e, mais especificamente, a previdência social são atualmente temas da agenda nacional pelo peso que têm no orçamento fiscal e da relação deste com os recursos públicos necessários aos investimentos que garantam as bases econômicas e sociais ao crescimento. Há aqui uma disputa interminável de diferentes dimensões assentada em concepções distintas do papel do Estado e da organização da sociedade. Mas a previdência social é também um assunto da agenda micro-econômica, pelo que representa para as empresas em termos do custo do trabalho e, para os trabalhadores, pelo conflito entre a renda presente, necessária para a reprodução da vida aqui e agora, e o financiamento da renda futura pós-vida laboral. A pobreza e o baixo nível dos rendimentos do trabalho colocam o financiamento da previdência como disjuntivas dramáticas para os trabalhadores – manter a renda presente ou inverter parte desta para preparar a renda futura. Essas duas forças divergentes conformam um grande problema e dão magnitude ao desafio que se agrava quando observamos a dimensão da informalidade, que coloca mais de 1/3 do conjunto dos trabalhadores urbanos e rurais fora do sistema previdenciário, seja como contribuinte e/ou como beneficiário.

A nossa opção é por abordar a previdência social como parte do sistema de proteção social do trabalhador, identificando o sujeito beneficiário (o trabalhador) como centro do arranjo político-social historicamente construído, e em permanente disputa e reconstrução. Tal sistema reconhece o trabalho como atividade que produz riqueza social, e o atributo de “sujeito que trabalha” como um dos critérios para distribuí-la. Desse ponto de vista, a seguridade social e, parte dela, a previdência social, constituem-

---

<sup>1</sup> Diretor Técnico do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; membro do CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; sociólogo.

se também em política distributiva, com maior ou menor grau de equidade a depender das regras de financiamento e dos critérios de acesso ao gozo de direitos.

Desse ponto de vista, a previdência social está no cerne da ação sindical. Cabe aos dirigentes sindicais promover a reflexão permanente no seio da classe trabalhadora sobre a renda para a vida presente e a vida futura, sobre os meios para viabilizá-las e, enfim, sobre as maneiras de distribuir a riqueza gerada pelo trabalho.

## **O FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

No início do segundo mandato, o Presidente Lula, por meio do Ministério da Previdência Social, convocou o debate sobre o futuro da previdência social no Brasil. Pelo Decreto nº 6.019, de 22/01/07, foi criado o Fórum Nacional da Previdência Social - FNPS, com composição tripartite, com representantes do Governo, do empresariado e dos trabalhadores, da ativa e aposentados. O decreto de instituição do Fórum já indicava seus objetivos: promover o debate, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social; subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas pertinentes; e apresentar as conclusões das discussões ao Ministro de Estado da Previdência Social.

Com as reuniões iniciando-se em março de 2007, foram oito meses de trabalho onde uma ampla agenda de debate foi tratada, com longos e calorosos debates. O Fórum se organizou em dois grandes momentos:

- Na primeira fase, vários especialistas convidados pelo Ministério da Previdência aportaram informações e análises sobre temas relacionados à agenda dos debates para subsidiar a reflexão dos membros do Fórum. A questão que estava colocada era: quais os desafios para a previdência social nos próximos 50 anos?
- Na segunda fase, com o apoio de mediador externo, os representantes dos segmentos sociais presentes no Fórum debateram e formularam propostas de mudanças necessárias para garantir a viabilidade, financeira e social, do sistema previdenciário do país no longo prazo, considerando os desafios identificados no primeiro momento do Fórum.

A bancada dos trabalhadores presente no FNPS foi composta pelas Centrais Sindicais, CONTAG e representação dos aposentados e pensionistas<sup>2</sup>. As entidades sindicais decidiram organizar e articular sua intervenção como bancada, debatendo previamente a agenda a ser tratada no Fórum.

## **A AGENDA DOS DEBATES NO FNPS**

A primeira fase do FNPS organizou uma agenda de debates proposta pela secretaria executiva do Fórum, conduzida pelo MPS. Essa agenda estruturou os debates em 10 blocos temáticos, que foram:

- Mercado de trabalho, formalidade e informalidade e custo da contribuição previdenciária;
- Financiamento e efeitos redistributivos;
- Desenvolvimento rural e previdência social;
- Mulher e previdência;
- Contabilidade da previdência;
- Modelo de gestão;
- Funcionalismo público;
- Assistência social;
- Demografia, em especial a chamada transição demográfica;
- Experiências internacionais.

## **O POSICIONAMENTO DA BANCADA DOS TRABALHADORES**

Ao final dos trabalhos a bancada dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, posicionou-se com a seguinte declaração:

- 1. Reconhecemos a importância do Fórum como espaço de diálogo entre os atores sociais sobre um tema complexo e de grande relevância para o conjunto da sociedade.*

---

<sup>2</sup> Central Autônoma de Trabalhadores - CAT; Central Geral dos Trabalhadores - CGT; Central Geral de Trabalhadores do Brasil - CGTB; Central Única dos Trabalhadores - CUT; Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos – COBAP; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; Força Sindical - FS; Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST; e Social Democracia Social – SDS. Coube ao DIEESE e à ANFIP a assessoria à bancada dos trabalhadores.



2. *Consideramos que o diálogo e a negociação permanentes são meios essenciais para a materialização dos pressupostos que orientaram os trabalhos do Fórum: o compromisso entre as gerações de construção de uma rede de proteção social sustentável e justa.*
3. *A atuação da bancada dos trabalhadores se orientou pelos seguintes princípios e diretrizes:*
  - *Reafirmação do conceito de seguridade social segundo o que define a Constituição Federal;*
  - *Respeito aos direitos adquiridos;*
  - *Inclusão social e previdenciária pelo direito ao trabalho e pela eliminação da informalidade;*
  - *Sustentabilidade da Previdência e da Seguridade Social, conforme as fontes de financiamento estabelecidas na Constituição Federal;*
  - *Livre acesso às informações;*
  - *A equidade como critério para tratar as diferenças.*
4. *Consideramos como importantes avanços os seguintes pontos consensuais entre as bancadas:*
  - *Recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social;*
  - *Manutenção do piso previdenciário e assistencial ao salário mínimo;*
  - *Promoção da formalização do trabalho e universalização da cobertura previdenciária;*
  - *As políticas públicas devem estimular a geração de empregos formais;*
  - *Mudanças na lei do estágio resgatando e reforçando seu caráter pedagógico, evitando abusos e sonegação;*
  - *Fortalecer a fiscalização contra a informalidade e rever a legislação para acelerar a cobrança de dívidas;*
  - *Promover alteração na legislação do seguro-desemprego e de previdência de sorte a viabilizar forma de contribuição e preservar a condição de segurado;*

- *Avaliar, aperfeiçoar e implementar políticas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais;*
- *Manter a diferenciação de critérios de aposentadorias especiais;*
- *Aprofundar as políticas de prevenção de incapacidade laboral e reabilitação médica e profissional dos segurados em auxílio-doença e benefício por incapacidade;*
- *Aprofundar a articulação entre a previdência e o atendimento dos segurados pelo sistema público de saúde;*
- *Aprofundar os mecanismos para a reinserção no mercado de trabalho daqueles com capacidade de trabalho parcialmente comprometida ou afastados por um longo período;*
- *Criação de novos mecanismos de incentivo à inclusão previdenciária para as diferentes formas de ocupação (informal, intermitentes, sazonais etc...);*
- *Reconhecer o direito à pensão por morte de companheiro/a homo afetivo/a;*
- *Reconhecimento da desigualdade de gênero e manutenção do tratamento diferenciado;*
- *Incentivar e fortalecer a inclusão feminina no sistema previdenciário;*
- *Fortalecer a gestão quadripartite nos órgãos deliberativos da Previdência Social;*
- *Adotar um modelo de gestão que privilegie a modernização e profissionalização da administração previdenciária;*
- *Adotar nova forma de contabilização do resultado da previdência que propicie maior transparência às suas fontes de financiamento e suas despesas;*
- *Preservar os critérios diferenciados de contribuição e de acesso aos benefícios previdenciários do segurado especial rural;*
- *Aprofundar políticas voltadas para trabalhadores rurais e avaliar a redução da desigualdade urbano-rural;*

- *Realizar estudos e avaliações periódicas sobre as condições do trabalho rural e sua realidade demográfica;*
  - *Criar mecanismos que promova a formalização dos contratos de trabalho assalariados rurais e, em particular, os de curta duração;*
  - *Instituir mecanismo de contribuição ou carência que permitam aos trabalhadores rurais em atividade sazonal contar integralmente os doze meses de cada ano para acesso aos benefícios previdenciários.*
5. *Não foi possível construir consensos em relação ao fim do fator previdenciário, pois a condição seria a fixação de uma idade mínima para a aposentadoria e/ou o aumento do tempo de contribuição. Como também não houve acordo sobre alterações de regras relacionadas às pensões e aposentadorias por invalidez, nem tampouco foi consensuada qualquer alteração relacionada ao aumento de idade ou de tempo de contribuição para concessão de aposentadorias, pois implicavam em redução/perda de direitos.*

*A bancada dos trabalhadores, aposentados e pensionistas considera que os esforços deste Fórum devem ter continuidade por meio de um espaço permanente, através da instituição do Conselho Nacional de Seguridade Social, com caráter democrático e descentralizado da administração, e com a finalidade de articular as políticas sociais nas áreas envolvidas.*

## **AÇÕES RECENTES E PERSPECTIVAS**

Decorrente desse esforço de articulação no FNPS, e fruto dos desafios postos para se pensar o futuro da previdência social como parte do projeto de desenvolvimento do país, o CESIT/IE-UNICAMP e o DIEESE promoveram em novembro de 2007 o Seminário “Como incluir os excluídos? Contribuição ao debate sobre a Previdência Social no Brasil”, e a publicação dos estudos apresentados<sup>3</sup>. Nessa atividade articulamos a presença de dezenas de pesquisadores e gestores de políticas públicas para pensar a questão.

---

<sup>3</sup> FAGNANI, Eduardo, HENRIQUE, Wilnês, LÚCIO, Clemente, “Previdência Social: Como Incluir os Excluídos? Uma Agenda Voltada para o Desenvolvimento Econômico com Distribuição de Renda”, da série Debates Contemporâneos, número 4, CESIT/IE-UNICAMP, LTR, 2008.

Neste ano, a proposta do Governo de Reforma Tributária tem suscitado debates no Movimento Sindical sobre o financiamento da Seguridade e a importância de preservação, no texto da Constituição, das fontes de recursos exclusivas para a Seguridade. Ainda em 2008 pretendemos iniciar a realização de seminários regionais para debater as questões relacionadas ao desafio da previdência social no Brasil. O objetivo é também criar e manter uma rede de dirigentes sindicais que tratem da previdência social, bem como a cooperação ativa entre intelectuais para refletir sobre o tema.

Não resta qualquer dúvida para a bancada dos trabalhadores, aposentados e pensionistas sobre a importância de conceber a Previdência Social como parte integrante do Sistema de Seguridade Social, que, por sua vez, constitui eixo fundamental do projeto de desenvolvimento. Por outro lado, evidenciou-se a necessidade de termos capacidade técnica de prospecção sobre tendência populacional e mercado de trabalho, bem como segurança para abordar a questão orçamentária e fiscal no sentido amplo, de modo a possibilitar o desenho de cenários futuros, a identificação de riscos e problemas, seu monitoramento e, se necessário, a elaboração de propostas para superá-los.

Como afirmamos no início deste artigo, a previdência social é um campo em disputa. Para ilustrar, a revista *Veja*, ao comemorar seus 40 anos, realizou um seminário abordando 40 propostas para o Brasil. No bloco das propostas para economia, a primeira que aparece é:

“Reforma da Previdência Já: O custo da Previdência é um dos principais motivos pelo quais o Brasil lidera o ranking mundial de juros reais e tem uma carga tributária de 36% da riqueza produzida pelo país. Ele consome 12% do PIB. Nenhum país emergente consegue crescer de forma acelerada com tamanho peso nas costas. A China e o Chile gastam 3%. A Colômbia, apenas 1%. Se a despesa previdenciária brasileira fosse de 6%, o país economizaria 180 bilhões de reais por ano. Com esse dinheiro, as pessoas e empresas pagariam 17% a menos de impostos, com melhoria da qualidade de vida para todos”. (REVISTA VEJA, nº 2.077, 10/09/08.)

Essa proposta dá a magnitude do que está em debate e disputa. Esse tema, portanto, continuará na agenda. E se queremos -como bancada dos trabalhadores- uma atuação decisiva para viabilizar a realização de todas as finalidades constitucionais para a

seguridade e previdência, será necessário garantir grande qualidade técnica nas abordagens do tema e permanente capacidade de mobilização social que expresse o interesse coletivo que o movimento sindical representa e catalisa.

Que fique claro: o que está em disputa é o projeto de crescimento econômico e desenvolvimento social que queremos para o país e a maneira de alcançá-lo. Não há dúvida, tanto para o lado de lá como para o lado de cá, de que a seguridade e previdência jogam um papel decisivo nesse projeto. Mas os sinais são contrários, os projetos são distintos. Para nós faz toda a diferença termos a construção presente de um projeto assentado na concepção de que parte da riqueza gerada deve financiar um amplo sistema de proteção social. Porém, transformar essa concepção e prática é uma luta social das mais árduas e de duração permanente. E, nessa luta, fará toda diferença, como fez no FNPS, a participação vigorosa do movimento sindical.

**Anexo 3**



Número 65  
Abril de 2008

## O fator previdenciário e seus impactos sobre os trabalhadores

**DI ESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

# O fator previdenciário e seus impactos sobre os trabalhadores

## Apresentação

Em junho de 2007, no contexto das negociações do Fórum Nacional da Previdência Social, o DIEESE publicou um texto explicativo sobre o fator previdenciário (Nota Técnica nº 45). Passado menos de um ano, o DIEESE volta ao tema, em função dos debates deflagrados no Congresso Nacional com a aprovação, pelo Senado, de um projeto de lei determinando a extinção desse mecanismo.

## Origem

A inclusão do critério da idade mínima para a obtenção de todo e qualquer tipo de aposentadoria foi rejeitada no Congresso Nacional durante o processo de discussão da Reforma Previdenciária de 1998. Ainda assim, a Reforma foi aprovada e, por meio da Emenda Constitucional nº 20, foram alteradas diversas regras para aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). As principais alterações foram:

- estabelecimento do valor-teto para os benefícios (hoje em R\$ 3.038,99);
- eliminação, por meio de processo gradual, da aposentadoria proporcional; e
- substituição do conceito de “tempo de serviço” pelo “tempo de contribuição”. Para as mulheres, a aposentadoria por tempo de contribuição se dá com 30 anos de contribuição e, para os homens, com 35 anos.

Como alternativa ao critério de idade mínima, o Executivo idealizou o “**fator previdenciário**” e encaminhou projeto ao Legislativo, que, após aprovação em 1999, transformou-se na Lei nº 9.876. Esta Lei, entre outras providências, alterou a redação do art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991 – que tratava de Planos de Benefícios da Previdência Social –, modificando os critérios de cálculo dos benefícios.

Com a nova regra, o valor da aposentadoria paga pela Previdência Social passou a ser calculado com base na média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição (corrigidos monetariamente) referentes ao período de julho de 1994 até o mês da aposentadoria, sendo essa média ajustada pelo “fator previdenciário”. Para as aposentadorias por tempo de contribuição, a aplicação do fator previdenciário passou a ser obrigatória e, para aquelas por idade, tornou-se optativa sua não aplicação<sup>1</sup>. Assim, a aposentadoria seria calculada automaticamente pela fórmula:

---

<sup>1</sup>A Lei nº 9.876 - de 26 de novembro de 1999 (sem alteração posterior) - define em seu artigo 7º o seguinte: “Art. 7º - É garantido ao segurado com direito a aposentadoria por idade a opção pela não aplicação do fator previdenciário a que se refere o art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, com a redação dada por esta Lei.”



$$S_b = M \times f$$

Onde:

$S_b$  = salário de benefício;

$M$  = média dos 80% maiores salários de contribuição do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente;

$f$  = fator previdenciário.

O fator previdenciário aprovado é obtido por intermédio da seguinte fórmula:

$$Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[ 1 + \left( \frac{Id + tc \times a}{100} \right) \right]$$

Onde:

$f$  = fator previdenciário;

$Id$  = idade do contribuinte no momento da aposentadoria (id);

$Es$  = expectativa de vida;

$tc$  = tempo de contribuição;

$a$  = alíquota no valor de 0,31, referente à contribuição de 11% do empregado mais a de 20% do empregador.

## Um instrumento do sistema de capitalização dentro do sistema de repartição

A fórmula prevista para geração do “fator previdenciário” seguiu a orientação ideológica da reforma de 1998. Além de se colocar como uma alternativa à idade mínima, também trouxe para dentro do próprio sistema de previdência pública o principal elemento do sistema previdenciário privado, ou seja, a lógica da capitalização. Este fato foi descrito claramente em artigo do então Secretário de Previdência Social, Vinícius Carvalho Pinheiro, publicado no “Informe de Previdência Social”, nº11 de novembro de 1999:

*“No novo método de cálculo o sistema continua operando com base na lógica da repartição, onde a atual geração de trabalhadores ativos financia os atuais inativos, mas o valor do benefício guarda estreita relação com as contribuições realizadas que passam a ser*

*capitalizadas escrituralmente conforme taxa que varia em razão do tempo de contribuição e a idade dos segurados.*

*A primeira parte da fórmula [do Salário de benefício], representada por M, apura o salário médio de contribuição entre julho de 1994 e a data da aposentadoria, considerando-se os 80% maiores salários observados neste período. Nota-se que, gradualmente, o período de referência irá se estender de modo a abarcar toda a vida laboral dos segurados que ingressarem no sistema após a promulgação da Lei. Portanto, a base para o cálculo do benefício deverá corresponder gradualmente à remuneração média do segurado (sob a qual incidiu a contribuição) durante todo o período contributivo, equiparando contribuições e benefícios em termos de valor” (...) (grifo nosso).*

Sobre o fator previdenciário, propriamente dito:

*“No numerador do primeiro componente da equação, a multiplicação do salário de contribuição médio (M), pela alíquota (a) e pelo tempo de contribuição (Tc) indica o montante de recursos acumulados por cada segurado em sua conta individual. Ao dividirmos este ‘fundo nocional’ pela expectativa de sobrevivência, encontra-se o valor do benefício para uma taxa de juros igual a zero. O segundo componente da equação funciona justamente como uma taxa de juros implícita que aumenta conforme a idade e tempo de contribuição dos segurados. Ao se adicionar o prêmio definido pela idade e tempo de contribuição, pode-se dizer, por aproximação, que o prêmio representa uma taxa de juros, apropriada de forma endógena pelo sistema e que será tanto maior quanto mais tarde o indivíduo decidir se aposentar.”*

Assim, se, num primeiro momento, a criação do fator previdenciário aparenta certa racionalidade, também é possível verificar um conjunto de contradições do próprio fator e certamente muitos questionamentos sobre os impactos concretos de sua aplicação aos longos anos que se seguiram à sua criação.

## Fragilidades e contradições da atual fórmula do fator previdenciário

No que se refere à fórmula do fator, é importante questionar dois aspectos do modelo:

- a taxa de juros endógena prevista; e
- a expectativa de vida como elemento determinante na definição do fator.

### *A taxa de juros implícita no cálculo do fator*

A segunda parte da fórmula do fator previdenciário –  $(Id + Tc \times a)/100$  – como esclarece o texto citado, introduz uma taxa de juros implícita, diretamente relacionada ao tempo de contribuição e à idade no momento da aposentadoria. Esta taxa em nenhum momento foi debatida com a sociedade.

Em realidade, em meio à complexidade técnica do fator previdenciário escondeu-se uma taxa de juros subestimada em termos de mercado, que só pode ser desvendada a partir de estimativas baseadas em simulações.

Tome-se como referência um trabalhador de sexo masculino com 63 anos de idade e 35 anos de contribuição. Neste caso, hoje, o fator previdenciário é igual a 1, ou seja, o trabalhador tem direito ao benefício integral, correspondente à média dos 80% maiores salários de contribuição desde 1994 corrigidos. Ainda nessa situação, é possível estimar que a taxa de juros implícita contida no fator é de 2,73% ao ano.

Já no caso de um trabalhador também do sexo masculino, com 58 anos de idade e 35 anos de contribuição, a taxa de juros implícita se reduz a 2,60% ao ano.

A conclusão é que a taxa de juros implícita aumenta quando a idade no momento da aposentadoria aumenta. Ou seja, considerando-se dois trabalhadores com idênticos períodos de contribuição, o trabalhador mais idoso teria sido beneficiado com uma taxa de juros maior remunerando suas contribuições previdenciárias (como se fosse um fundo próprio de onde sairiam os recursos para financiar os valores mensais de sua aposentadoria até seu falecimento).

A taxa de juros, porém, não aumenta quando o tempo de contribuição cresce. Considere-se o caso de dois trabalhadores do sexo masculino com 63 anos de idade e tempos de contribuição diferentes: o primeiro deles, com 36 anos de contribuição e o segundo, com 35. Nessa situação, a taxa de juros implícita é de 2,66% no primeiro caso e de 2,73%, no segundo. **Logo, o trabalhador que mais tempo contribuiu obteve uma taxa de juros menor.** Isso contraria o princípio vigente no mercado financeiro de que aplicações que ficam retidas por mais tempo recebem remuneração maior e, além disso, coloca em questão a

própria lógica por trás do fator, qual seja, a de incentivar a permanência no mercado de trabalho e no sistema previdenciário como contribuinte.

**TABELA 1**  
**Estimativa da taxa de juros implícita ao fator previdenciário em relação à idade no momento da aposentadoria e ao tempo de contribuição**

Idade (anos)	Taxa de juros de acordo com tempo de contribuição	
	35 anos	36 anos
66	2,81%	2,74%
65	2,79%	2,71%
64	2,76%	2,69%
63	2,73%	2,66%
60	2,65%	2,58%
58	2,60%	2,53%
55	2,51%	2,45%

*Elaboração: Subseção DIEESE CUT-Nacional*  
*OBS.: As idades acima se referem ao trabalhador homem.*

Acrescente-se ainda que as taxas de juros reais anuais implícitas no fator previdenciário estão muito aquém das demais taxas de referência do mercado financeiro<sup>2</sup>. Por exemplo, as taxas de juros reais da poupança estão hoje em 6% ao ano; os Fundos de Previdência Complementar têm buscado remunerações médias anuais também da ordem de 6%; e a taxa Selic, desde 17 de abril de 2008, remunera os títulos públicos em 11,75% ao ano.

Vale notar que, atualmente, uma taxa de cerca de 3% de remuneração financeira somente é verificada, no Brasil, na correção dos depósitos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS). Essa taxa, que é extremamente baixa, tem sido objeto de diversas críticas das Centrais Sindicais e proposições de mudanças para sua elevação.

### ***A expectativa de vida no fator previdenciário***

No que se refere à primeira parte da fórmula ( $tc \times a / Es$ ), a expectativa de vida figura no denominador, o que influencia de maneira determinante o resultado final do fator previdenciário.

Se, por um lado, sob a lógica de capitalização é possível encontrar racionalidade nessa parte da fórmula, ela introduz um elemento de forte indeterminação no valor da aposentadoria por tempo de contribuição.

Um exemplo dessa indeterminação é que para se ter direito a um fator previdenciário equivalente a 1, ou seja, que represente 100% da remuneração média, entre 1999 e 2006,

<sup>2</sup> As taxas de juros anuais simuladas na Tabela 1 ainda estão superestimadas, pois os cálculos não levaram em consideração a continuidade, a partir do início da aposentadoria, do processo de remuneração do montante total teoricamente acumulado.

além do tempo mínimo de contribuição (35 anos para o homem, e 30 para a mulher), a idade para aposentadoria do homem subiu de 59 para 63 anos, e de 54 para 58 anos no caso da mulher.

Do ponto de vista prático:

*“Um trabalhador que em novembro de 2003 contava com 57 anos de idade e 39 anos de contribuição, aplicando-se a tábua de expectativa de sobrevida de 2001, o valor do benefício seria multiplicado por um fator igual a 1,0171. Se ele tivesse decidido permanecer em atividade por mais um ano para aumentar o valor do seu benefício e requeresse a concessão de sua aposentadoria em novembro de 2004, com 58 anos de idade e 40 anos de contribuição, ao valor do seu benefício foi aplicado o fator previdenciário calculado a partir da tábua de expectativa de sobrevida de 2002, na qual o fator será de 0,9648. Ou seja, o segurado trabalhou e contribuiu por mais um ano e terá uma redução no valor do benefício”<sup>3</sup>.*

Isso se deve ao fato de a tabela de expectativa de vida ser alterada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ter suas estimativas e método de elaboração revistos a cada novo censo.

Para se ter uma idéia dessa variação, segundo os últimos dados divulgados, referentes a 2005, a expectativa de vida do brasileiro ao nascer aumentou para 71,9 anos, ante 68,4 anos em 1999 (ano em que foi criado o Fator Previdenciário).

Já a expectativa de vida média que se tem ao alcançar 55 anos cresceu de 21,3 em 1999, para 24,5 anos em 2005; aos 60 anos, de 17,6 para 20,8; e aos 65 anos, de 14,1 para 17,4.

Parte dessa alta variação em tão breve espaço de tempo é resultado da abrupta variação ocorrida em 2003, em função da revisão do cálculo do IBGE com base nos números do Censo de 2000.

---

<sup>3</sup> “Alteração na metodologia de cálculo da tábua de expectativa de sobrevida para 2002 e seus reflexos no regime geral de Previdência Social” - Cláudia Augusta Ferreira Deud - Comissão Legislativa da Câmara dos Deputados – julho/2004.

**TABELA 2**  
**Expectativa de vida dos brasileiros de ambos os sexos, idades selecionadas**

Em anos

Idade	Nova tábua de vida			Tábua de vida anterior		
	2005	2003	2002	2001	2000	1999
55	24,5	24,2	21,6	21,5	21,4	21,3
60	20,8	20,5	17,9	17,8	17,7	17,6
65	17,4	17,1	14,4	14,3	14,2	14,1

*Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisa (DPE) / Depto. de População e Indicadores Sociais (Depis)  
Elaboração: Subseção DIEESE CUT-Nacional*

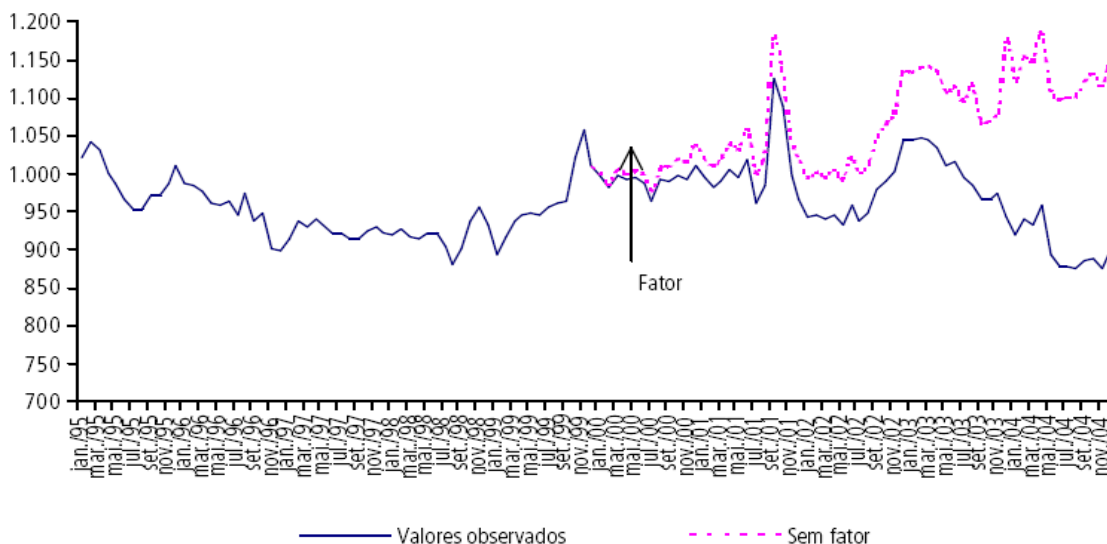
## Conseqüências do fator previdenciário para o trabalhador

A introdução do fator previdenciário em 1999 teve impacto direto no valor das aposentadorias por tempo de contribuição, rebaixando a média dos valores das aposentadorias por contribuição em pelo menos 23% para os homens e em mais de 30% para as mulheres (Gráficos 1 e 2).

## GRÁFICOS 1 e 2

### Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – homens

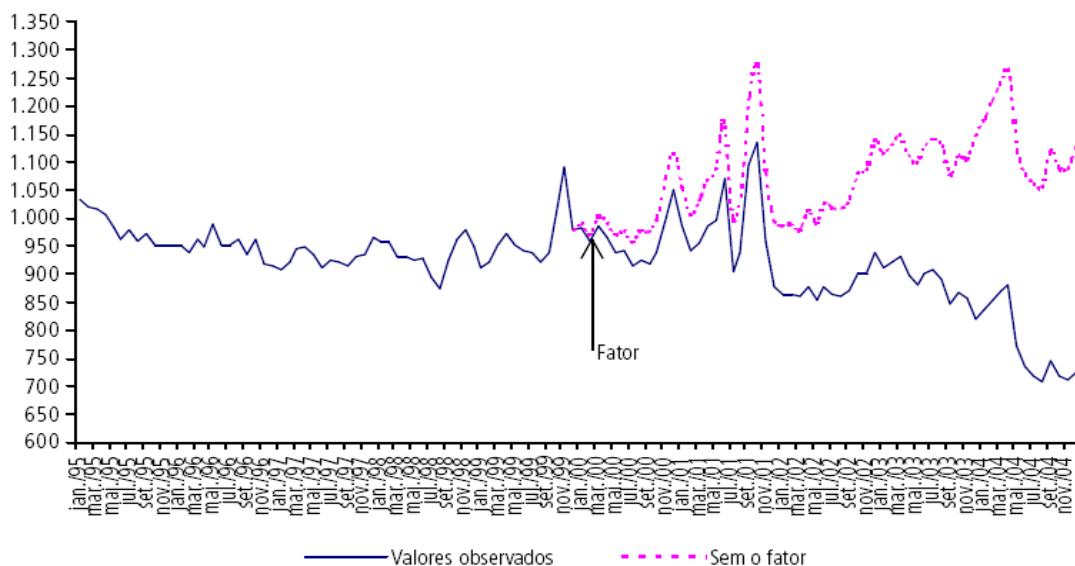
(Em R\$)



Fonte: MPS/Dataprev.

### Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – mulheres

(Em R\$)



Fonte: MPS/Dataprev

Elaboração: Delgado e Outros, 2006 – Ipea td 1161.

Os defensores do fator previdenciário procuraram transmitir a idéia de que o trabalhador poderia escolher entre retardar sua aposentadoria ou ver o valor de seu benefício reduzido. Na prática, porém, essa liberdade de opção do trabalhador é limitada drasticamente

por um mercado de trabalho caracterizado pelas altas taxas de desemprego, longos períodos de procura por uma nova ocupação, baixa formalização e grande dificuldade de reinserção dos trabalhadores acima dos 50 anos no mercado. Esses fatores empurram a grande maioria dos que atingem condições de se aposentar a optarem, mesmo que a contragosto, por um benefício reduzido.



Rua Ministro Godói, 310  
05001-900 São Paulo, SP  
telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
e-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**DIEESE****Direção Executiva**

João Vicente Silva Cayres – Presidente  
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC  
Carlos Eli Scopim – Vice-presidente  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico  
de Osasco e Região  
Tadeu Moraes de Sousa - Secretário  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos  
de São Paulo e Mogi das Cruzes  
Antonio Sabóia B. Junior – Diretor  
SEE Bancários de São Paulo, Osasco e Região  
Alberto Soares da Silva – Diretor  
STI de Energia Elétrica de Campinas  
Zenaide Honório – Diretora  
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São  
Paulo (Apeoesp)  
Pedro Celso Rosa – Diretor  
STI Metalúrgicas, de Máquinas, Mecânicas, de  
Material Elétrico de Veículos  
e Peças Automotivas de Curitiba  
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor  
Sindicato dos Eletricitários da Bahia  
José Carlos de Souza – Diretor  
STI de Energia Elétrica de São Paulo  
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor  
Femaco – FE em Serviços de Asseio e Conservação  
Ambiental Urbana  
e Áreas Verdes do Estado de São Paulo  
Mara Luzia Feltes – Diretora  
SEE Assessoramentos, Perícias, Informações,  
Pesquisas e Fundações Estaduais do Rio Grande do  
Sul  
Josinaldo José de Barros – Diretor  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos  
de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel  
Eduardo Alves Pacheco – Diretor  
Confederação Nacional dos Trabalhadores em  
Transportes da CUT - CNTT/CUT

**Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico  
Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e  
desenvolvimento  
Nelson Karam – coordenador de relações sindicais  
Francisco J.C. de Oliveira – coordenador de pesquisas  
Claudia Fragozo dos Santos – coordenadora administrativa  
e financeira

**Equipe técnica**

Fausto Augusto Junior  
Frederico Melo  
Jefferson José da Conceição  
Patrícia Lino Costa  
Patrícia Toledo Pelatieri  
Iara Heger (revisão)

**Anexo 4**



Número 68  
Junho de 2008

## **Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado?**

# Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado?

## Apresentação

O governo brasileiro, por meio do Ministério da Fazenda, encaminhou ao Congresso Nacional, em fevereiro de 2008, a Proposta de Emenda Constitucional 233 (PEC-233/2008), que altera o sistema tributário nacional. O DIEESE divulgará duas Notas Técnicas sobre o assunto. Esta primeira visa analisar a atual estrutura tributária do país, tomando como referência alguns conceitos e princípios. A partir da avaliação da estrutura tributária brasileira aqui apresentada, a próxima Nota Técnica trará uma análise mais específica sobre a PEC 233/2008.

## O que é um sistema tributário?

Como o nome indica, sistema tributário refere-se aos tributos recolhidos ao Estado basicamente por parte de residentes no país. A tributação diz respeito à arrecadação, pelo Estado, de receitas que têm obrigatoriedade de pagamento definida em lei. Além dos tributos, os governos contam com outras fontes de recursos, como empréstimos, emissão de moeda e receitas e lucros das empresas públicas. A tributação tem as funções de arrecadar recursos para o Estado, regular as atividades econômicas e redistribuir recursos, renda e riqueza entre segmentos sociais no país. Entretanto, a função arrecadadora tem sido privilegiada pelos diferentes governos nas discussões sobre mudanças nos sistemas tributários.

Os tributos, expressão que corresponde ao conceito mais geral para se referir às receitas de recolhimento obrigatório ao Estado (DIEESE, 2003), se desdobram em:

- Impostos, que são tributos cuja arrecadação não tem destinação obrigatória pré-determinada
- Taxas, que se relacionam com a prestação, pelo poder público, de algum serviço identificável

- Contribuições de Melhoria, que constituem uma espécie de tributo decorrente da valorização imobiliária particular, proporcionada pela realização de uma obra pública e
- Contribuições Sociais, que são tributos cuja arrecadação tem destinação específica obrigatória, a exemplo das “contribuições sociais de intervenção no domínio econômico” e, em destaque, das contribuições sociais para a Seguridade Social.

A tributação constitui a principal forma de financiamento da qual o Estado lança mão para realizar suas funções. Logo, o perfil do sistema tributário de um país vincula-se às funções que devem ser exercidas pelo Estado, ou seja, ao papel a que a sociedade desse país, em seu processo histórico muitas vezes conflituoso, veio definindo para o Estado.

No caso brasileiro, a sociedade construiu um Estado que, hoje, deve arcar com políticas de saúde, educação, habitação, saneamento, previdência, assistência social, fiscalização, investimentos em infra-estrutura e desenvolvimento regional, justiça e segurança pública, além de honrar os altos custos da dívida pública e da política monetária, entre outras funções. A fim de exercê-las, o Estado necessita de um corpo de funcionários capacitados, além de ser financiado de forma sustentável.

Assim, uma primeira questão diz respeito às funções designadas ao Estado e ao poder necessário ao exercício delas, isto é, o que o Estado deve fazer. A questão seguinte refere-se ao volume de recursos requeridos e à forma de arrecadação, ou seja, **quanto** a sociedade está disposta a destinar ao Estado e **como** a carga tributária se distribuirá na sociedade entre grupos, classes sociais, famílias e indivíduos. Dessa maneira, seja por acionar visões divergentes sobre o projeto de país e o papel do Estado, seja por envolver interesses pessoais ou de classe, seja pela pretensão dos indivíduos em minimizar o ônus tributário sobre os próprios recursos, os debates sobre a estrutura fiscal-tributária costumam constituir campo fértil para o conflito e a disputa entre grupos sociais.

A questão do papel do Estado está subjacente à discussão sobre a forma de seu financiamento e o debate sobre a forma de arrecadação é condicionado pela destinação

dada aos recursos<sup>1</sup>. A análise de um sistema tributário, porém, focaliza essencialmente quanto e como o Estado arrecada e com quanto cada grupo social contribui.

## Princípios de justiça fiscal-tributária

A apreciação de um sistema tributário ou de uma proposta de mudança tributária requer que sejam considerados alguns critérios referenciais. A reflexão a seguir sobre os princípios de justiça tributária deriva de estudos do DIEESE (1993) e da Unafisco (2007). No entanto, por necessidade de síntese, nem todos os pontos levantados por essas duas instituições estão aqui apresentados. Vale dizer que, apesar da aparência de mera declaração de intenções, os critérios listados fornecem referenciais concretos para análise de sistemas tributários e propostas para alterá-los.

O primeiro objetivo de um sistema tributário deve ser promover o desenvolvimento socioeconômico, isto é, induzir o crescimento econômico, de forma sustentável, com geração de empregos, melhor distribuição de renda, justiça social e eliminação da pobreza. Em função da acentuada concentração de renda e riqueza, o sistema tributário brasileiro, ainda mais do que em outros países, deve ser instrumento privilegiado de redistribuição de renda e recursos e desconcentração da posse da riqueza, priorizando o recolhimento de tributos dos “mais ricos” e os gastos em políticas e regiões que vão beneficiar os “mais pobres”.

Nesse contexto de desigualdade profunda, o princípio da capacidade contributiva adquire grande relevância. De acordo com esse princípio, o contribuinte deve participar da arrecadação do Estado de acordo com sua renda e seu patrimônio. Para melhor viabilizar essa adequação da capacidade econômica individual a sua contribuição tributária, deve-se buscar o caráter pessoal da tributação, isto é, tentar identificar cada contribuinte, individualmente, conforme sua capacidade contributiva. Não por acaso, esses dois princípios se encontram no art. 145 da Constituição Federal, que corresponde ao primeiro artigo do “Título VI – Da tributação e do orçamento”:

---

<sup>1</sup> Por exemplo, a sociedade ou determinados grupos sociais podem estar dispostos a pagar mais impostos para melhorar os serviços públicos de saúde, mas não para arcar com os custos da política monetária.

<sup>2</sup> Ver, em particular, “Princípios para uma reforma tributária cidadã” na coletânea da Unafisco (2007).

“Art. 145 § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitando os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL)

Outro preceito, contido no inciso II do art. 150 da Constituição Federal, diz respeito à isonomia tributária, segundo a qual, a lei tributária deve ser igual para todos. Ou seja, a lei deve tratar igualmente os contribuintes de idêntica capacidade contributiva, independentemente de sua fonte de renda.

Aos princípios da capacidade contributiva e da pessoalidade da tributação, segue o princípio da progressividade, que prega que os contribuintes com maiores renda e riqueza devem contribuir relativamente mais. Em outras palavras, a carga tributária individual deve crescer mais do que proporcionalmente com a elevação dos rendimentos e do patrimônio.

Para favorecer a observância dos princípios da capacidade contributiva, pessoalidade e progressividade, deve-se priorizar a tributação direta e a não cumulativa. Os tributos são classificados como diretos quando são recolhidos dos contribuintes diretamente ao poder público, sem interferência de terceiros (DIEESE, 2004). Normalmente, esses tributos incidem sobre a renda e o patrimônio, como o Imposto de Renda (da pessoa física e da jurídica), o IPTU, IPVA, entre outros. Tributos indiretos são aqueles recolhidos pelo produtor ou vendedor da mercadoria ou serviço, cujo preço ao consumidor “embute” (inclui) o valor do imposto, que, por consequência, é pago indiretamente pelo comprador. Entre os impostos indiretos no Brasil, podemos citar o IPI, ICMS e o ISS. No caso dos impostos diretos, pelo menos teoricamente, é mais fácil ajustar a carga tributária ao tamanho da renda auferida e da riqueza detida pelos contribuintes. No caso dos tributos indiretos, paga o tributo quem adquire o bem, independentemente de sua renda ou capacidade contributiva.

Considera-se um tributo como regressivo na medida em que seu peso em relação à renda do contribuinte aumenta quanto menores são os seus rendimentos. Ou seja, o imposto regressivo onera relativamente mais o cidadão de menos recursos. Os tributos

indiretos tendem a ser regressivos por estarem incluídos nos preços dos bens e não serem cobrados de modo diferenciado segundo a capacidade contributiva de quem os irá adquirir. Assim, o consumo da mesma quantidade de um bem por pessoas com rendas diferentes representará **maior comprometimento** da renda total daquele que possuir **menor renda**<sup>3</sup>. Em que pesem eventuais desonerações sobre produtos da cesta básica, o sistema tributário brasileiro continua fortemente baseado em impostos que incidem sobre o consumo e regressividade deles é agravada por, pelo menos, dois fatores. Primeiro, pelo fato de que as famílias de menores rendimentos tendem a despender toda sua renda ou, pelo menos, uma parte maior dela com consumo de mercadorias, enquanto os mais ricos gastam relativamente mais com serviços que, no geral, são subtributados, e ainda possuem capacidade de poupar renda, parcela que não é atingida pela tributação indireta. Segundo, pela "incidência em cascata" de alguns dos tributos indiretos brasileiros. Ao incidir sobre o valor do bem ao final de cada etapa produtiva, o tributo indireto está incluso no preço de venda nesse ponto da cadeia de produção e vai se acumulando ao longo dela, por meio da incidência de "imposto sobre imposto". Se a alíquota for alta, boa parte do preço do bem ao consumidor final corresponderá aos tributos. Por outro lado, o tributo que incide sobre o valor adicionado em cada etapa de produção, apesar de indireto, não é cumulativo, uma vez que recai apenas sobre o que foi produzido naquela etapa da cadeia. Mas uma avaliação mais precisa sobre os impactos da substituição de tributo sobre preço de venda para valor adicionado dependerá da definição do valor da alíquota e dos bens tributáveis.

A decisão sobre quais bens e famílias serão tributados também traz conseqüências. O princípio da seletividade pode favorecer o princípio da capacidade contributiva e reduzir o impacto da regressividade. Bens essenciais à vida, como produtos alimentares ou produtos e serviços promotores da saúde, deveriam ser isentos de tributos. Além disso, deveria ser instituída uma imunidade ao mínimo existencial, segundo a qual seriam isentas de tributação as famílias com rendimentos aquém de um limiar considerado como mínimo necessário para garantir um padrão razoável de vida.

Outras características a serem buscadas são a simplicidade do sistema tributário e a estabilidade, objetividade e clareza de suas normas. Esse conjunto de características

---

<sup>3</sup> Por exemplo, uma pessoa com renda de R\$ 10 mil por mês e outra com renda de R\$ 1 mil compram um produto que custa R\$ 300, com "tributos embutidos" de R\$ 100. Apenas nessa compra, a primeira pessoa paga 1% de sua renda mensal com tributos e a segunda, 10%.



facilitaria a gestão do sistema, dificultando fraudes, evasões e elisões fiscais<sup>4</sup>. Outro critério é a **transparência para o contribuinte**, que tem o direito de ser informado sobre a carga tributária incidente sobre mercadorias e serviços. Nos casos de concessão de qualquer tipo de benefício fiscal, devem ser elaborados, divulgados e monitorados estudos sobre os impactos positivos para a sociedade que justifiquem essas concessões, assim como devem ser estabelecidas cláusulas com contrapartidas sociais, tais como as referentes ao emprego, às condições de trabalho, ao ambiente, às relações sindicais etc.

No caso brasileiro, deve-se ressaltar ainda a importância de o **sistema tributário ser instrumento de realização do princípio federativo**, ou seja, de garantia da capacidade e dos recursos necessários para que a União, as unidades da Federação e os municípios realizem suas funções. E, ao mesmo tempo, deve-se procurar evitar que os entes federativos recorram à chamada “guerra fiscal”, como instrumento de atração de empresas para seu território.

O Estado também deve observar outros princípios quando for impor tributos: o princípio da legalidade (pelo qual os tributos devem ser instituídos por lei), da anterioridade (as leis devem ser aprovadas no ano fiscal anterior, o que, no Brasil, vigora para os impostos) e do intervalo mínimo para ingresso em vigência (por exemplo, de 90 dias, como no caso das contribuições sociais no Brasil<sup>5</sup>).

Por fim, uma administração tributária bem estruturada deve evitar que tributos de má qualidade, indiretos, cumulativos, mas de fácil arrecadação constituam a base do sistema de arrecadação. A praticidade e a facilidade de recolher grandes somas não devem se sobrepor a princípios constitucionais, particularmente ao da capacidade contributiva. E o alto risco e as conseqüentes penalidades envolvidos em sonegar tributos devem ser nitidamente percebidos pelo contribuinte, para o que contribuem uma fiscalização atuante e regras que impeçam que o pagamento de débitos tributários desconfigurem o crime.

---

<sup>4</sup> Elisão fiscal corresponde ao recurso a brechas nas normas tributárias para evitar a tributação.

<sup>5</sup> Para a Unafisco, esses três princípios deveriam ser cumulativos. Ou seja, impostos e contribuições (além das taxas) deveriam ser criados por lei no ano fiscal anterior e passar a vigor apenas 90 dias depois de votada a lei.

## Breve caracterização da atual estrutura tributária brasileira

### a) estrutura tributária regressiva e sobrecarga tributária da renda do trabalho

A estrutura tributária brasileira atual é muito regressiva, o que pode ser constatado inicialmente pela distribuição dos tributos por base de incidência (Tabela 1).

**TABELA 1**  
**Estimativa da carga tributária brasileira, por base de incidência**  
**2005**

Tributos por base de incidência	R\$ Milhões	% do PIB	Participação percentual
<b>Consumo</b>	<b>402.794</b>	<b>18,8</b>	<b>58,7</b>
Imposto sobre Importação	9.086	0,4	1,3
Imposto sobre Produtos Industrializados	26.373	1,2	3,8
COFINS	87.902	4,1	12,8
Contribuição PIS/PASEP	22.046	1,0	3,2
Cide-combustíveis	7.680	0,4	1,1
CPMF	29.230	1,4	4,3
Imposto sobre Operações Financeiras	6.102	0,3	0,9
Contribuição previdenciária das empresas	48.050	2,2	7,0
ICMS	154.810	7,2	22,6
ISS	11.515	0,5	1,7
<b>Renda</b>	<b>173.122</b>	<b>8,1</b>	<b>25,2</b>
Imposto de Renda do trabalho	43.162	2,0	6,3
Contribuição previdenciária dos trabalhadores	22.182	1,0	3,2
Imposto de Renda do capital	51.130	2,4	7,5
Contribuição Social sobre Lucro Líquido	26.322	1,2	3,8
Outras rendas	30.326	1,4	4,4
<b>Patrimônio</b>	<b>23.606</b>	<b>1,1</b>	<b>3,4</b>
Imposto Territorial Rural	324	0,0	0,0
IPVA	10.497	0,5	1,5
ITCD	795	0,0	0,1
IPTU	9.804	0,5	1,4
ITBI	2.186	0,1	0,3
<b>Outros tributos</b>	<b>86.334</b>	<b>4,0</b>	<b>12,6</b>
<b>Total</b>	<b>685.856</b>	<b>31,9</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Salvador (2007), com base na SRF, STN, Confaz

Obs.: 1) Não inclui depósito de FGTS, por ser considerado "salário diferido"

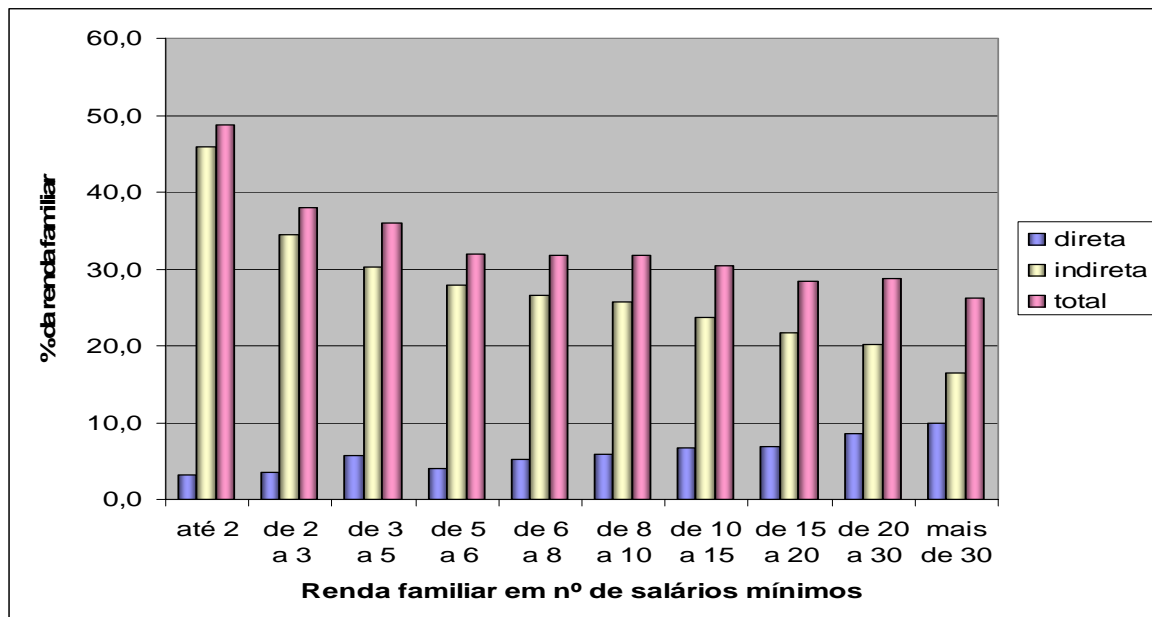
2) Dados dos municípios com base na variação nominal da arrecadação tributária das capitais

3) Os dados da carga em relação ao PIB apresentados por Salvador (2007) foram atualizados de acordo com os valores recalculados do PIB divulgados pelo IBGE em 2007

Em 2005, os tributos indiretos representaram 58,7% do total arrecadado nas três esferas de governo, enquanto o imposto sobre a renda, tanto da pessoa física quanto da jurídica, alcançou apenas 25,2% do total arrecadado, e os diversos tipos de impostos sobre propriedade, meros 3,4%.

Uma forma ainda mais evidente de se constatar a regressividade da carga tributária brasileira consiste em investigar a distribuição da carga entre as famílias brasileiras ordenadas conforme faixa de renda (Gráfico 1). Os dados revelam que a carga tributária total suportada pelas famílias diminui à medida que aumenta o nível de renda. Ou seja, no Brasil, **relativamente à sua renda, os “mais ricos” pagam menos impostos e contribuições do que os “mais pobres”**. A explicação para isso reside no fato de o peso da carga tributária indireta ser muito maior do que o da carga direta. Em comparação com os países desenvolvidos, o Estado brasileiro recorre pouco aos impostos que recaem sobre renda e patrimônio e à sua progressividade, desonerando relativamente as famílias mais ricas. A alta carga tributária indireta faz com que as famílias com renda de até dois salários mínimos gastem quase o equivalente a metade de sua renda com recolhimento de tributos. As famílias que têm renda superior a 30 salários mínimos arcam com uma carga tributária total de 26,3%. Assim, a estrutura tributária brasileira aprofunda a desigualdade de renda no Brasil, ao invés de aliviá-la. Pode-se inferir que a desigualdade de renda, considerando o impacto dos impostos, supere a desigualdade de renda antes dos impostos.

GRÁFICO 1  
Carga tributária direta, indireta e total sobre a renda familiar (em faixas de salário mínimo)  
Brasil – 2004



Fonte: IBGE. POF 2002/2003. Elaborado por Zockun (2005) *apud* Unafisco (2007, p. 28)

Obs.: Tributos considerados: IPI, ICMS, PIS, Cofins, IR, contribuições previdenciárias, IPVA, IPTU, ISS

A regressividade tributária brasileira foi agravada desde a segunda metade da década de 1990, com a adoção de uma série de mudanças na legislação infraconstitucional que visava elevar a arrecadação federal e gerar os *superávits* primários negociados com o FMI. A elevação da carga tributária foi obtida, principalmente, por meio da reinstituição (caso da CPMF) ou aumento (caso da Cofins) de contribuições cumulativas incidentes sobre o consumo (UNAFISCO, 2007, p. 21)<sup>6</sup>. Além do impacto oneroso sobre as famílias de menores rendimentos, outra consequência desse aumento da carga tributária via elevação das contribuições foi uma maior concentração da arrecadação total nas mãos da União, em detrimento de estados e municípios<sup>7</sup>.

Outra medida adotada entre 1996 e 2001 foi a não correção da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física. Isso fez com que trabalhadores assalariados de rendimentos

<sup>6</sup> A CPMF apresentava um duplo caráter, uma vez que, para os indivíduos, tendia a ser tributo direto; e, para as empresas, indireto. Pode-se afirmar, contudo, que sua extinção, ao final de 2007, reduziu o volume e a parcela relativa dos tributos indiretos.

<sup>7</sup> Como visto na Nota Técnica nº 52 (DIEESE, 2007b), parte significativa da arrecadação com contribuições sociais vem sendo desviada da Seguridade Social para outras destinações. Apesar de mais afeita à estrutura fiscal (ou seja, a como são gastos os recursos arrecadados), não se pode deixar de mencionar a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que na prática vem, desde 1994, cortando o montante de recursos aplicados nas políticas sociais.

mais baixos, que até então eram isentos, se tornassem obrigados a contribuir, sendo descontados mensalmente na fonte. Para os que já contribuía, o congelamento da tabela significou uma elevação da carga tributária. Observe-se que esse aumento do Imposto de Renda foi gerado sem que houvesse mudança na legislação, tendo sido fruto, apenas, do não reajuste da tabela. Em 2002 e nos anos seguintes, a tabela do Imposto de Renda foi reajustada em 52,53%, mas a inflação ocorrida entre 1º de janeiro de 1996 e 31 de dezembro de 2007 alcançou 119,54% (conforme a variação do IPCA-IBGE) ou 125,62% (pelo ICV-DIEESE). Seria necessário, então, um reajuste complementar na tabela de 43,93% (pelo IPCA) ou 47,92% (pelo ICV), a partir de janeiro de 2008, para evitar que persista um aumento não legislado do imposto para as pessoas físicas contribuintes.

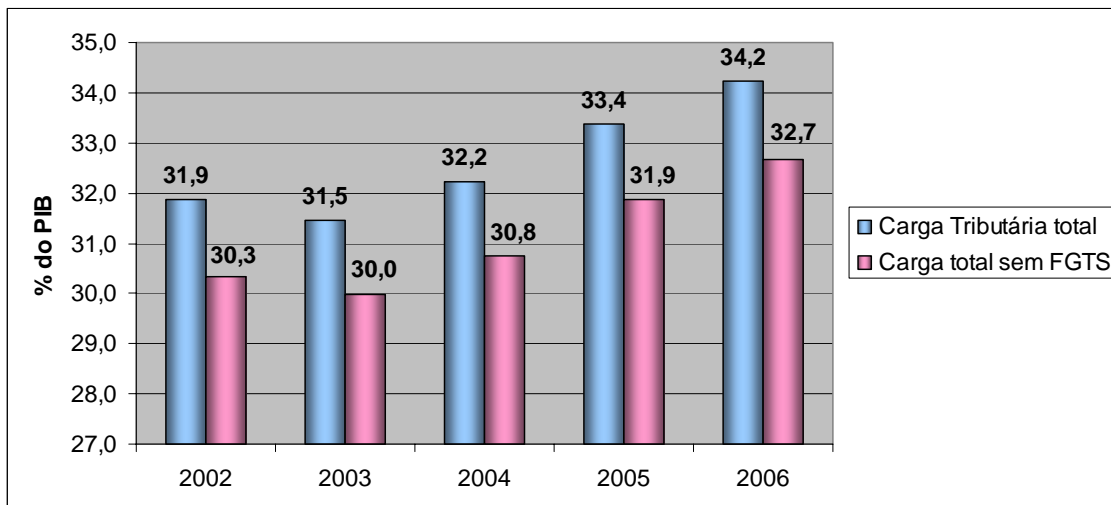
Na verdade, o processo de agravamento da regressividade da estrutura tributária brasileira é anterior a 1995. O número de faixas de desconto do Imposto de Renda da Pessoa Física, por exemplo, reduziu-se de 13 (até 1985) para 11 (até 1987), 9 (em 1988) e apenas 2, a partir de 1989, com uma breve vigência de 3 faixas, em 1995 (UNAFISCO, 2007, p. 32). A alíquota mais alta já atingiu 60% na classe superior de rendimentos em 1985 e atualmente é de 27,5%. O menor número de faixas de renda, a redução das alíquotas das faixas superiores de rendimentos e a não correção integral da tabela beneficiam os indivíduos de renda mais alta e sobrecarregam os assalariados de níveis médios de rendimentos<sup>8</sup>.

Ainda que a questão mais relevante seja “quem paga a conta” ou, em outras palavras, como a carga tributária se distribui, também cabe investigar o nível da carga e sua evolução nos últimos anos (Gráfico 2). Segundo a própria Receita Federal, a carga tributária brasileira está em torno de um terço do PIB. No período posterior a 2003, a carga tem se elevado gradativamente, em boa medida em função do próprio crescimento econômico e não de uma elevação ou da criação de tributos.

---

<sup>8</sup> Hoje estão isentos os ocupados que recebem menos de R\$ 1 372,81 por mês.

GRÁFICO 2  
Carga tributária em relação ao PIB, considerando  
e não considerando o recolhimento do FGTS  
Brasil - 2002 a 2006



Fonte: SRF (2007) - TAB. 01-B

Obs.: A não inclusão dos depósitos do FGTS na carga tributária deve-se à sua consideração como salário diferido, isto é, como parcela salarial que será recebida pelo trabalhador em momento futuro específico. Mas, por outro lado, ele pode ser visto como um “empréstimo” ao governo para financiar políticas de habitação e saneamento

## b) benefícios fiscais concedidos ao capital

No mesmo período em que o fisco onerou os trabalhadores com aumento dos tributos indiretos cumulativos e com o congelamento da tabela do Imposto de Renda, a Lei 9.249/1995 trouxe uma série de benefícios para os que auferem rendas do capital:

1. a distribuição de “juros sobre o capital próprio” das empresas tornou-se dedutível do lucro que é base de incidência do Imposto de Renda e da Contribuição sobre o Lucro Líquido
2. tornaram-se isentas de Imposto de Renda as distribuições de lucros e dividendos aos acionistas residentes no Brasil e
3. tornaram-se isentas de Imposto de Renda as remessas de lucros e os dividendos ao exterior (UNAFISCO, 2007, p. 35).

Em 2006, uma Medida Provisória isentou do pagamento de Imposto de Renda e CPMF as aplicações, realizadas por não-residentes no país, em títulos públicos federais. Essa isenção viabilizou operações de arbitragem dos bancos (em que eles lucram com a diferença entre as taxas de juros e cotações de moedas nacionais diferentes) e tornou possível a realização de investimentos de brasileiros como se fossem de estrangeiros.

Além disso, existem diversos dispositivos legais que, ao tributar vários tipos de rendimentos do capital exclusivamente na fonte, privilegiam as pessoas jurídicas ou físicas que os recebem, com alíquotas inferiores às prescritas na tabela de declaração anual de ajuste. Ao permitir que esses rendimentos não sejam integrados aos outros rendimentos e tributados na tabela, a legislação privilegia os recebedores desses rendimentos.

“O imposto de renda exclusivo na fonte e a adoção de alíquotas diferentes daquelas vigentes na tabela progressiva instituem um tratamento desigual entre contribuintes de renda igual, pois distinguem em função da origem da renda e não do valor da renda. (...) Violam, portanto, frontalmente os princípios constitucionais de isonomia, capacidade contributiva e progressividade.” (HICKMANN, 2002, p. 143)

Algumas dessas medidas tributárias tendem a privilegiar o capital financeiro não só em relação àqueles que auferem renda do trabalho, mas também em relação ao capital produtivo. E, além da tributação sobre as rendas do capital ser benevolente, a tributação do patrimônio é irrisória. Em especial, o Imposto Territorial Rural gera uma arrecadação insignificante. A Lei 9.393/1996 desonerou o patrimônio rural, restringiu ao mínimo seu caráter de progressividade diante da não utilização efetiva da terra e passou a desconsiderar as diferenças regionais, ao taxar igualmente propriedades de mesmo tamanho em todo o país.

### **c) vieses negativos introduzidos nas relações econômicas**

A imposição de tributos pode alterar, desfavoravelmente ao desenvolvimento nacional, as condições da produção interna. No caso brasileiro, os problemas quanto às interferências negativas sobre o sistema produtivo são, principalmente, de duas ordens. Primeiro, a ampla tributação indireta sobre o consumo acaba por impor um sobrepreço à produção nacional, fragilizando sua condição de concorrência com os produtos importados, o que é agravado em contextos de câmbio valorizado (ou seja, dólar barato). Segundo, alguns analistas afirmam que a incidência de contribuições sobre as

folhas de salários das empresas pode desestimular a expansão do emprego (em especial do emprego com carteira de trabalho assinada), ainda que, de fato, a expansão do emprego seja muito mais determinada pela dinâmica dos investimentos. De toda forma, pode-se dizer que o peso das contribuições sobre folha beneficia as empresas que utilizam relativamente mais capital em detrimento daquelas que dependem mais do emprego de trabalhadores.

## Considerações finais

No capítulo que trata do sistema tributário, a Constituição Federal lista, pelo menos, três princípios que deveriam presidir o ordenamento da ordem tributária no país: o da capacidade contributiva, o da pessoalidade e o da isonomia tributária. Se esses três princípios fossem observados de fato, a estrutura tributária brasileira não seria tão regressiva quanto se constata facilmente que é. Da forma como está estruturado o sistema tributário brasileiro hoje, ao invés de favorecer uma desconcentração de renda, em que os “mais ricos” contribuiriam mais para financiar o Estado brasileiro e os “mais pobres” ou não seriam taxados ou teriam uma participação relativa menor, o sistema tributário onera ainda mais os “mais pobres”. Portanto, a estrutura tributária vai contra a diretriz que indica que ela deve favorecer o desenvolvimento econômico com justiça e a desconcentração da renda e riqueza no país.

A nosso ver, o principal defeito do sistema tributário brasileiro é sua regressividade, isto é, a sobrecarga imposta aos “mais pobres”. Embora não se desconheça que algumas alterações referentes à repartição de recursos entre os entes federados exigiriam mudanças constitucionais, é de se questionar se seria de fato imprescindível reformar a Constituição para instituir um sistema mais justo, uma vez que os princípios ali estabelecidos já deveriam garantir a promoção da justiça tributária. Vale lembrar que se deu no nível infraconstitucional boa parte das mudanças que, nos últimos anos, beneficiaram os “mais ricos” e os recebedores de rendas do capital. Como essas medidas que aprofundaram a regressividade não exigiram mudanças constitucionais, acredita-se que emendar a Constituição não é condição para que se alcancem as mudanças no sistema tributário que mais de perto interessam à maioria da população brasileira: induzir e elevar a progressividade, priorizando a tributação direta sobre rendas e riqueza, e tornar a tributação um instrumento do desenvolvimento



socioeconômico, da regulação das atividades econômicas e do uso social e ambientalmente responsável dos recursos.

## Referências bibliográficas

DIEESE. **A questão tributária e os trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 1993. 71 p.

(Pesquisa DIEESE, n. 8)

\_\_\_\_\_. **Política tributária e os trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 2004.

(Seminários de Negociação).

\_\_\_\_\_. **A Previdência Social tem déficit?** São Paulo: DIEESE, 2007. (Nota Técnica, n. 52) out. 2007 Disponível em:

<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notate52PrevidenciaDeficit.pdf>.

HICKMANN, Clair. Quem paga a conta?: privilégios de rentistas: imposto de renda exclusivo na fonte. In: UNAFISCO SINDICAL. **10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil**. Brasília: UNAFISCO Sindical, 2007. p. 143-149. Anais do CONAF, 8., 2002. Belo Horizonte.

HICKMANN, Clair; GONDIM, Fátima; MARSILLAC, Fernando; VIEIRA, Isabel; PISCITELLI, Roberto. Princípios para uma reforma cidadã. Brasília, 2002. In: UNAFISCO SINDICAL. **10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil**. Brasília: UNAFISCO Sindical, 2007. p. 43-56.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL – SRF. **Carga tributária no Brasil: 2006**.

Brasília: SRF, jul. 2007. (Estatísticas Tributárias, 19). Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf> .

Acesso em: 29 abr. 2008, 15:00 h.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In:

SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 79-92.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL – SOF. **Ementário de classificação das receitas orçamentárias**. Brasília: SOF, 2006. Disponível em:

[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/servicos\\_old/docs\\_inst/deaf/Ementario de classificacao das receitas orcamentarias.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/servicos_old/docs_inst/deaf/Ementario_de_classificacao_das_receitas_orcamentarias.pdf).

SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. 158 p.

UNAFISCO SINDICAL. **10 anos de derrama**: a distribuição da carga tributária no Brasil. Brasília: UNAFISCO Sindical, 2007. 204 p. Disponível em: [http://www2.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2007/10anos.pdf](http://www2.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2007/10anos.pdf).

ZOCKUN, M. (Org.). Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: FIPE, 2005. In: UNAFISCO SINDICAL. **10 anos de derrama**: a distribuição da carga tributária no Brasil. Brasília: UNAFISCO Sindical, 2007. p. 28.

Rua Ministro Godói, 310  
05001-900 São Paulo, SP  
telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
e-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**DIEESE**

**Direção Executiva**

João Vicente Silva Cayres – Presidente  
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC  
Carlos Eli Scopim – Vice-presidente  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico  
de Osasco e Região  
Tadeu Moraes de Sousa - Secretário  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais  
Elétricos de São Paulo e Mogi das Cruzes  
Antonio Sabóia B. Junior – Diretor  
SEE Bancários de São Paulo, Osasco e Região  
Alberto Soares da Silva – Diretor  
STI de Energia Elétrica de Campinas  
Zenaide Honório – Diretora  
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São  
Paulo (Apeoesp)  
Pedro Celso Rosa – Diretor  
STI Metalúrgicas, de Máquinas, Mecânicas, de  
Material Elétrico de Veículos  
e Peças Automotivas de Curitiba  
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor  
Sindicato dos Eletricistas da Bahia  
José Carlos de Souza – Diretor  
STI de Energia Elétrica de São Paulo  
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor  
Femaco – FE em Serviços de Asseio e  
Conservação Ambiental Urbana  
e Áreas Verdes do Estado de São Paulo  
Mara Luzia Feltes – Diretora  
SEE Assessoramentos, Perícias, Informações,  
Pesquisas e Fundações Estaduais do Rio Grande do  
Sul  
Josinaldo José de Barros – Diretor  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais  
Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa  
Isabel  
Eduardo Alves Pacheco – Diretor  
Confederação Nacional dos Trabalhadores em  
Transportes da CUT - CNTT/CUT

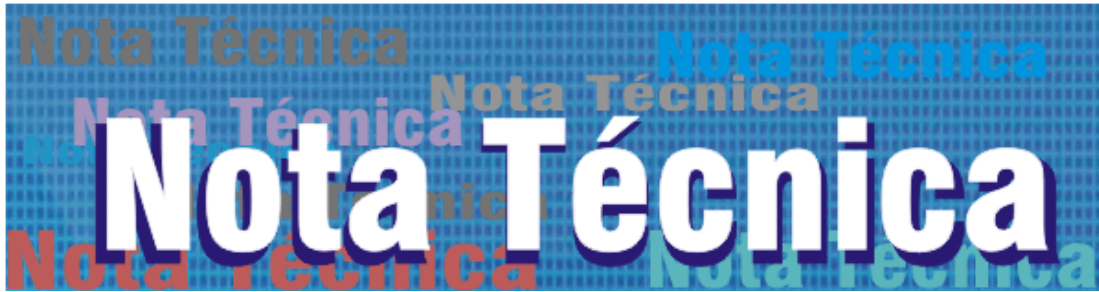
**Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico  
Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e  
desenvolvimento  
Francisco J.C. de Oliveira – coordenador de pesquisas  
José Silvestre Prado de Oliveira – coordenador de  
relações sindicais  
Nelson Karam – coordenador de educação  
Claudia Fragozo dos Santos – coordenadora  
administrativa e financeira

**Equipe técnica**

Ademir Figueiredo  
Carlindo Rodrigues de Oliveira  
Diego Severino Rossi de Oliveira  
Fausto Augusto Junior  
Fernando Duarte  
Frederico Melo  
Jefferson José da Conceição  
Liliane Maria Barbosa da Silva  
Maria de Fátima Lage Guerra  
Patrícia Toledo Pelatieri  
Regina Camargos

**Anexo 5**



Número 69  
Junho de 2008

## A Proposta de Reforma Tributária do Governo

# A Proposta de Reforma Tributária do Governo

## 1. Introdução

O governo enviou à Câmara dos Deputados, em fevereiro último, a Proposta de Emenda Constitucional 233/2008 (PEC 233), que altera o Sistema Tributário Nacional.

A presente Nota Técnica – a segunda sobre o tema da Reforma Tributária<sup>1</sup> - tem o objetivo de apresentar os principais pontos da proposta do governo e avaliar suas implicações mais visíveis para os trabalhadores.

Numa primeira abordagem, verifica-se que a proposta de Reforma Tributária do governo não tem a pretensão de promover uma mudança estrutural no Sistema Tributário, de forma a torná-lo mais justo. Conforme a Exposição de Motivos que acompanha a PEC 233:

*“Os objetivos principais da Proposta são: simplificar o sistema tributário nacional, avançar no processo de desoneração tributária e eliminar distorções que prejudicam o crescimento da economia brasileira e a competitividade de nossas empresas, principalmente no que diz respeito à chamada ‘guerra fiscal’ entre os estados. Adicionalmente, a Proposta amplia o montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (...)”*

Neste sentido, a proposta do governo prevê:

- fusão de alguns tributos federais num novo Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F);
- desoneração da folha de pagamentos quanto ao recolhimento do Salário-Educação;
- criação de um Programa (e um Fundo) de Desenvolvimento Regional; e, especialmente,

---

<sup>1</sup> Ver Nota Técnica nº 68, de jun/08, intitulada “Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado?” Disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec68PoliticaTributaria.pdf>

- a unificação das alíquotas e alteração da cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual da origem para o estado de destino das mercadorias e serviços, como forma de combate ao que se convencionou chamar de “guerra fiscal” entre os estados.

Dessa maneira, o governo de fato propõe uma reorganização do atual sistema tributário, eliminando algumas distorções evidentes, mas não ataca os vícios existentes que fazem dele um instrumento de concentração de renda e riqueza do país. Além disso, ao fundir vários tributos num Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), o faz em detrimento da manutenção da diversidade de fontes de financiamento da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social), tal como inscrita no Artigo 195 da Constituição Federal de 1988.

## **1. DIAGNÓSTICO E OBJETIVOS DO GOVERNO COM A PROPOSTA**

De acordo com o governo, o sistema tributário nacional apresenta uma série de problemas, que a reforma ora proposta tem o objetivo de resolver:

- a) Complexidade – o Brasil tem uma estrutura tributária muito complexa, com vários tributos incidentes sobre a mesma base. Isso implica em altos custos burocráticos para as empresas apurarem e pagarem seus impostos, além de criar um enorme campo de atrito com o fisco. Existem seis tributos indiretos, com grande diversidade de legislações regulamentadoras, que estão em permanente alteração;
- b) Cumulatividade – há uma série de tributos que incidem em cada etapa do processo de produção e circulação de mercadorias, sem que se tenha a possibilidade de compensação do tributo pago na etapa anterior. É o que se convencionou chamar de “imposto sobre imposto”;
- c) Aumento do custo dos investimentos – além da cumulatividade, o custo dos investimentos é elevado devido ao longo prazo para o ressarcimento dos impostos pagos sobre os bens de capital, que chega a 48 meses, no caso da compensação do ICMS pago na compra de uma máquina, e 24 meses para compensar o PIS/COFINS;
- d) Problemas do ICMS – por ser cobrado no estado de origem da mercadoria, há resistência dos estados exportadores de ressarcir um imposto que foi pago em outra

unidade da Federação. O problema mais grave, entretanto, é a chamada “guerra fiscal” entre os estados, através da qual um estado reduz o ICMS para atrair investimentos para o seu território. “Numa situação em que os estados vêm concedendo benefícios fiscais mediante negociações caso a caso e sem qualquer coordenação, a guerra fiscal tem produzido uma verdadeira anarquia tributária, gerando uma enorme insegurança para os investidores”<sup>2</sup>;

- e) Tributação excessiva da folha de salários – a folha de salários das empresas brasileiras é fortemente onerada com tributos que vão da contribuição para o INSS (20%), às contribuições para o chamado “Sistema S” (Senai, Senac, Sesi, Sesc, Senat, Senar, Sebrae) e a contribuição para a educação básica, o “salário-educação”. Essa elevada tributação sobre a folha, na opinião do governo, traz uma série de impactos negativos para a economia, tais como a piora nas condições de competitividade das empresas, o estímulo à informalidade e a baixa cobertura da previdência social (hoje 51% dos ocupados no Brasil não contribuem para a previdência).

Com base nesse diagnóstico, o governo aponta qual o objetivo da proposta de reforma tributária:

- Simplificar o sistema tanto no âmbito dos tributos federais quanto do ICMS, eliminando tributos e reduzindo e desburocratizando a legislação tributária;
- Acabar com a guerra fiscal entre os estados, com impactos positivos para o investimento e a eficiência econômica;
- Implementar medidas de desoneração tributária, principalmente nas incidências mais prejudiciais ao desenvolvimento;
- Corrigir as distorções dos tributos sobre bens e serviços que prejudicam o investimento, a competitividade das empresas nacionais e o crescimento econômico;
- Aperfeiçoar a política de desenvolvimento regional;
- Melhorar a qualidade das relações federativas, ampliando a solidariedade fiscal entre a União e os estados;
- Desonerar significativamente a folha de salários com:
  - eliminação da incidência da “contribuição ao salário educação” sobre a folha (hoje de 2,5%), que seria substituída por uma parcela do IVA-F; e

---

<sup>2</sup> Ver GOVERNO FEDERAL, Reforma Tributária. Brasília, 28 de fevereiro de 2008, página 5.



- redução da contribuição das empresas ao INSS, a ser efetivada através de futuro Projeto de Lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

## 2. Principais pontos da proposta do Governo

A seguir, apresenta-se uma avaliação das principais mudanças propostas na PEC-233/2008.

### a) **Unificação de tributos federais**

Pela proposta do governo, haverá uma fusão de quatro tributos num único Imposto sobre Valor Adicionado Federal, o IVA-F. Os tributos a serem extintos são: a) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); b) a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); c) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis (CIDE); e d) a contribuição social do Salário-Educação. Além disso, propõe a incorporação da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Com essa medida, o governo visa reduzir a cumulatividade do sistema tributário (ou seja, a incidência de um mesmo tributo várias vezes, ao longo da cadeia produtiva) e trazer maior racionalidade econômica e desburocratização do recolhimento de tributos pelas empresas. Ao contrário dos tributos a serem extintos, o IVA-F só incidirá sobre o valor da produção que foi adicionado em cada etapa da produção e comercialização dos produtos e serviços, não sendo, pois, um imposto cumulativo.

Se essa simplificação é desejável e gerará queda nos custos das empresas, por outro lado é bom lembrar que, por se tratar de um imposto indireto, o IVA-F manterá a característica de ser repassado aos preços das mercadorias e serviços, sendo, portanto, pago pelo consumidor de forma regressiva: os contribuintes de menor renda pagam proporcionalmente mais do que os de maiores rendimentos. O grau de regressividade do sistema dependerá da alíquota a ser cobrada no IVA-F. Como o governo pretende

realizar uma reforma que não altere substancialmente a arrecadação total, pode-se prever que o sistema persistirá tendo um grau de regressividade semelhante ao atual.

Outro grande problema é que elimina a exclusividade e a diversidade de fontes de financiamento da Seguridade Social, presentes no Art. 195 da Constituição Federal de 1988, passando seu custeio a depender de destinações do orçamento fiscal geral. A proposta do governo prevê que o valor recolhido para a Seguridade por meio da COFINS e da CSLL será preservado pela vinculação à Seguridade Social de 38,8% da arrecadação do Imposto de Renda (IR), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F).

Outra alteração importante é a extinção do PIS, fonte de financiamento do seguro-desemprego, do abono salarial e dos recursos aplicados pelo BNDES, que passarão a ser financiados com um percentual de 6,7% da arrecadação do Imposto de Renda (IR), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F).

#### **b) A cobrança do novo ICMS no estado de destino das mercadorias e serviços**

A mudança no critério de incidência do novo ICMS, do estado de origem para o estado de destino das mercadorias e serviços, e a unificação da legislação sobre o tributo são outras medidas importantes da proposta do governo. A intenção é acabar com as 27 legislações diferentes de hoje, inclusive quanto à alíquota do imposto, e com a prática de isenções fiscais dos estados para atraírem investimentos produtivos, a chamada “guerra fiscal”. A proposta prevê que essa alteração ocorrerá gradualmente ao longo de sete anos, mantendo no final a arrecadação de uma pequena parcela pelo estado produtor, até mesmo para incentivá-lo a fiscalizar o recolhimento do tributo. Para compensar as eventuais perdas dos estados produtores no período de transição de um modelo a outro, a proposta do governo prevê a criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER).

Além desse efeito sobre a “guerra fiscal”, essa mudança tem a vantagem de fazer do sistema tributário um instrumento de redistribuição regional da renda, uma vez que é

esperada a transferência de recursos dos maiores estados produtores (especialmente os da Região Sudeste e Sul) para os estados consumidores, espalhados por todo o território nacional.

### **c) desoneração do investimento e das exportações**

A PEC 233/2008 avança também em duas frentes importantes da atividade econômica: a desoneração tributária do investimento e das exportações, antigas reivindicações do setor econômico brasileiro, que podem levar a um incentivo ao aumento da produção e das exportações. Pela proposta, reduz-se gradativamente de 48 meses para zero o prazo para ressarcimento do ICMS pago pelas empresas na aquisição de bens de capital. No caso do PIS e COFINS, o ressarcimento é feito hoje em 24 meses e seria reduzido a zero também gradativamente à implantação do IVA-F. A unificação das legislações do ICMS torna factível essa medida.

### **d) A desoneração da folha de pagamento das empresas**

Outro ponto importante da reforma é a proposta de redução dos tributos incidentes sobre a folha de pagamento das empresas. Pela proposta do governo, de imediato haveria a eliminação da contribuição para o Salário-Educação (2,5% sobre a folha), que passaria a ser financiada pela vinculação de 2,3% das receitas das receitas do Imposto de Renda (IR); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), até a edição de lei complementar que verse sobre o tema.

Além disso, segundo a proposta, num prazo de 90 dias depois da aprovação da Emenda, será enviado pelo governo ao Congresso um projeto de lei prevendo a gradativa redução da contribuição patronal ao INSS, hoje de 20% sobre a folha de salários. Sendo reduzida ao ritmo de 1 ponto percentual ao ano, a contribuição patronal ao INSS estará limitada a 14% seis anos após a aprovação da Emenda. A proposta do governo não faz qualquer referência a formas de compensação tributária para essa desoneração. Ao não assegurar a manutenção dos recursos hoje direcionados ao INSS, coloca-se em risco o financiamento da seguridade social no país.

### 3 – Principais limites da proposta do Governo

**a) Não altera o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro**

O principal problema do sistema tributário brasileiro é a sua regressividade, ou seja, a característica que faz dele um sistema que penaliza mais quem recebe menos. Essa regressividade é dada pelo fato de que a maior parte (58,7%) da arrecadação dos impostos e contribuições é indireta, incidindo sobre a produção e a comercialização de produtos e serviços e não sobre o patrimônio (3,4%) e a renda (25,2%)<sup>3</sup>. Com efeito, enquanto as famílias com rendimentos de até 2 salários mínimos gastam quase o equivalente à metade de sua renda com o recolhimento de tributos, as famílias com rendimento superior a trinta salários mínimos gastam apenas 26,3% de sua renda para o mesmo fim<sup>4</sup>.

**b) Mantém a Desvinculação das Receitas da União (DRU)**

Outro problema da proposta de reforma tributária do governo é que ela mantém inalterada a chamada DRU (Desvinculação das Receitas da União), por meio da qual 20% de toda a arrecadação tributária da União que têm vinculação definida para gastos sociais passam a ser destinadas a despesas de livre escolha do governo, especialmente as despesas financeiras, relativas aos encargos da dívida pública interna.

**c) Não altera os limites e as alíquotas da Tabela do Imposto de Renda das Pessoas Físicas**

Nos países mais avançados, a tabela do Imposto de Renda tem limites de isenção maiores, alíquotas mais baixas para os salários menores e maior número de alíquotas, que chegam a até 60% para as faixas de rendimentos mais altas. No caso brasileiro, o limite de isenção é muito baixo (R\$ 1.372,81) e há apenas duas alíquotas, a primeira muito alta, de 15% para a faixa salarial que vai de R\$ 1.372,81 a R\$ 2.743,25, e a segunda, de 27,5%, para a faixa salarial superior a R\$ 2.743,25, o que é muito baixo

<sup>3</sup> Ver a Tabela 1 da Nota Técnica nº 68, de junho de 2008.

<sup>4</sup> Ver o Gráfico 1 da Nota Técnica nº 68, de junho de 2008.

para os rendimentos mais altos. Basta lembrar que, até 1985, havia 13 faixas diferentes, com alíquotas que chegavam a 60% para os rendimentos mais altos.

**d) Não altera as alíquotas dos impostos sobre o patrimônio**

Com efeito, a atual taxaço sobre o patrimônio é baixíssima, ficando próxima de zero para o Imposto Territorial Rural (ITR) e não será alterada pela proposta do governo. Esta também não se propõe a regulamentar o Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição Federal de 1988, mas até hoje não regulamentada.

#### **4. Conclusão**

A proposta de Reforma Tributária do governo, apesar de procurar corrigir algumas distorções da atual estrutura tributária, é nitidamente insuficiente para alterar de forma significativa o sistema tributário brasileiro no sentido de maior justiça fiscal.

Por um lado, a PEC 233 ataca alguns dos problemas que foram se acumulando ao longo dos anos (complexidade do sistema, cumulatividade dos tributos e guerra fiscal entre os estados), simplificando e unificando tributos e suas legislações. Mas, por outro lado e mais importante, não enfrenta o principal problema do sistema tributário nacional, qual seja, a sua natureza regressiva, que faz pesar mais os tributos sobre as pessoas de menores rendimentos. A regressividade da estrutura tributária brasileira decorre, em boa medida, do peso dos tributos indiretos e a proposta do Governo não diminui a carga indireta, nem aumenta o peso dos tributos diretos, seja elevando a taxaço sobre os diversos tipos de propriedade, seja regulamentando o Imposto sobre Grandes Fortunas.

Quanto à educação e à Seguridade Social (que abrange as políticas de saúde, previdência e assistência sociais e, sob certa perspectiva, também as de combate ao desemprego), a proposta de Reforma Tributária substitui as contribuições sociais com finalidade definida, expressa na Constituição, por percentuais vinculados a impostos federais (IR, IPI e IVA-F), sendo que as alíquotas do IVA-F serão definidas em legislação posterior. Não há, portanto, garantia de que a proposta vinculação aos impostos federais resulte em valor equivalente ao hoje arrecadado. Adicionalmente, não

se prevê compensação referente à futura redução da contribuição sobre folha das empresas ao INSS. A indefinição quanto aos recursos e a retirada da destinação constitucional de certos tributos ao financiamento da educação e da Seguridade fragilizam o sistema de proteção e promoção social no país.

Rua Ministro Godói, 310  
05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 - Fax (11) 3874-5394  
E-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**DIEESE**

**Direção Executiva**

João Vicente Silva Cayres – Presidente  
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC  
Carlos Eli Scopim – Vice-presidente  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região  
Tadeu Moraes de Sousa - Secretário  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de São Paulo e Mogi das Cruzes  
Antonio Sabóia B. Junior – Diretor  
SEE Bancários de São Paulo, Osasco e Região  
Alberto Soares da Silva – Diretor  
STI de Energia Elétrica de Campinas  
Zenaide Honório – Diretora  
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo (Apeoesp)  
Pedro Celso Rosa – Diretor  
STI Metalúrgicas, de Máquinas, Mecânicas, de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas de Curitiba  
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor  
Sindicato dos Eletricitários da Bahia  
José Carlos de Souza – Diretor  
STI de Energia Elétrica de São Paulo  
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor  
Femaco – FE em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo  
Mara Luzia Feltes – Diretora  
SEE Assessoramentos, Perícias, Informações, Pesquisas e Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul  
Josinaldo José de Barros – Diretor  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel  
Eduardo Alves Pacheco – Diretor  
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes da CUT - CNTT/CUT

**Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico  
Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento  
José Silvestre Prado de Oliveira – coordenador de relações sindicais  
Nelson Karam – coordenador de educação  
Francisco J.C. de Oliveira – coordenador de pesquisas  
Claudia Fragozo dos Santos – coordenadora administrativa e financeira

**Equipe técnica**

Carlindo Rodrigues de Oliveira  
Frederico Luiz Barbosa de Melo

**Equipe técnica de Apoio**

Ademir Figueiredo  
Diego Severino Rossi de Oliveira  
Fausto Augusto Júnior  
Jefferson José da Conceição  
Nelson de Chueri Karam  
Patrícia Toledo Pelatieri  
Marcelo Dalla Pria (revisão)

**Anexo 6**



**O REGIME GERAL DA  
PREVIDÊNCIA SOCIAL  
BRASILEIRA:**

**direitos, dilemas e desafios**



**Previdência:  
visa garantir rendimento em casos  
de perda de capacidade laboral**

- idade (velhice)
- doença
- invalidez
- acidente
- gravidez
- reclusão
- morte



**A Previdência na**  
**CONSTITUIÇÃO DE 1988:**  
**UM SISTEMA DE**  
**PROTEÇÃO SOCIAL**

**Integram a Seguridade Social:  
saúde, assistência e previdência**

**A CONSTITUIÇÃO DE 1988  
concebe a Seguridade como um  
sistema de proteção articulado  
nas ações e integrado no  
financiamento**

**Art. 194. A seguridade social  
compreende um conjunto integrado de  
ações de iniciativa dos Poderes  
Públicos e da sociedade, destinadas a  
assegurar os direitos relativos à saúde,  
à previdência e à assistência social.**

**Com base nos seguintes objetivos:**

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;**
- II - uniformidade às populações urbanas e rurais;**
- III - seletividade e distributividade;**
- IV - irreduzibilidade do valor;**
- V - equidade na forma de participação no custeio;**
- VI - diversidade da base de financiamento;**
- VII - gestão quadripartite.**

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

**I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:**

**a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;**

**b) a receita ou o faturamento;**

**c) o lucro;**

**II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;**

**III - sobre a receita de concursos de prognósticos;**

**IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.**

## **Base diversificada de financiamento viabilizou:**

- **acesso universal;**
- **inclusão de rurais com mesmos benefícios;**
- **piso de 1 SM para benefícios assistenciais e previdenciários;**
- **menor sensibilidade a ciclo econômico; e**
- **melhor distribuição do peso da carga.**

## **Medidas de cunho institucional, orçamentário, legal e fiscal têm contribuído para solapar a Seguridade**

- **institucional:**
  - × **fragmentação entre Ministérios e órgãos;**
- **orçamentário:**
  - × **não elaboração do Orçamento da Seguridade Social;** e
  - × **controle das receitas por Ministério da Fazenda;**
- **fiscais e legais:**
  - × **DRU;**
  - × **princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (EC 20/1998);**
  - × **Fundo do RGPS (Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000);**
  - × **a proposta de Reforma Tributária?**

## **DÉFICIT NA PREVIDÊNCIA?**

### *DÉFICIT NA PREVIDÊNCIA?*

#### **Depende da perspectiva:**

- *a visão fiscalista;*
- *a visão constitucionalista; e*
- *a visão pragmática.*

## A visão fiscalista

Art. 68 da LRF (Lei Complementar nº 101/2000)  
 “criou” um fundo para pagamento dos  
 benefícios do RGPS

- **essencialmente: contribuições de trabalhadores e de empresas sobre folha e recursos orçamentários;**
- **contradiz concepção de Seguridade e forma de financiamento prevista na Constituição;**
- **base para identificação de “déficit”.**

**Arrecadação líquida, despesas com benefícios e resultado previdenciário – RGPS (em R\$ milhões correntes e em % do PIB<sup>1</sup>) 2006 e 2007**

Item	2006	2007	% do PIB	
			2006	2007
Receita previdenciária líquida <sup>2</sup>	123.520,2	140.411,8	5,29	5,49
Benefícios previdenciários	165.585,3	185.293,5	7,10	7,24
<b>Resultado Previdenciário</b>	<b>-42.065,1</b>	<b>-44.881,7</b>	<b>-1,81</b>	<b>-1,75</b>

FONTES: SPS/MPS. ELABORAÇÃO: ANFIP (2008)

NOTAS: (1) – Os cálculos para o PIB consideram a nova metodologia do SCN/IBGE;

(2) – Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias deduzidas de transferências a terceiros (destinadas ao Sistema S).



## A visão constitucionalista

### Constituição Federal:

- **Seguridade Social - sistema integrado de proteção:**
  - ⇒ engloba saúde, assistência e previdência;
- **base de financiamento ampla e diversificada.**

### Receitas da Seguridade Social – Regime Geral da Previdência Social (em R\$ milhões correntes e em % do PIB) - 2006 e 2007

Item	2006	2007	% do PIB	
			2006	2007
<b>Receitas realizadas</b>				
1 – Receitas de contribuições sociais	301.331,9	342.298,8	12,92	13,38
Receita previdenciária líquida <sup>2</sup>	123.520,2	140.411,8	5,29	5,49
Cofins	90.340,7	101.835,1	3,87	3,98
CPMF	31.996,3	36.382,2	1,37	1,42
CSLL	27.265,7	33.638,6	1,17	1,31
PIS/PASEP	23.815,0	26.121,0	1,02	1,02
Contribuições para correção do FGTS	2.858,1	2.005,7	0,12	0,08
Concursos de prognósticos	1.536,1	1.904,3	0,07	0,07
2 – Receitas próprias dos Ministérios <sup>3</sup>	2.649,5	3.374,9	0,11	0,13
3 – Contrapartida do Tesouro para benefícios de legislação especial	1.220,8	1.613,1	0,05	0,06
<b>Receita Total (1 + 2 + 3)</b>	<b>305.202,2</b>	<b>347.286,8</b>	<b>13,08</b>	<b>13,57</b>

ELABORAÇÃO: ANFIP (2008)

**Despesas da Seguridade Social – Regime Geral da Previdência Social (em R\$ milhões correntes e em % do PIB) - 2006 e 2007**

Item	2006	2007	% do PIB	
			2006	2007
<b>Despesas Liquidadas</b>				
1 – Benefícios previdenciários	165.585,3	185.293,5	7,10	7,24
Benefícios	161.273,6	180.161,7	6,92	7,04
Precatórios	4.311,7	5.131,8	0,18	0,20
2 – Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)	11.570,7	13.468,3	0,50	0,53
3 – Outros benefícios assistenciais (transferências de renda) <sup>4</sup>	7.800,9	8.943,1	0,33	0,35
4 – Benefícios de legislação especial	1.220,8	1.613,1	0,05	0,06
5 – Despesas dos Ministérios <sup>5</sup>	47.476,7	52.891,6	2,03	2,07
6 – Outras ações da Seguridade Social	2.065,4	3.525,1	0,09	0,14
7 – Benefícios e outras ações do FAT <sup>6</sup>	15.587,6	18.636,4	0,67	0,73
8 – Complementação do FGTS e outras ações	3.001,9	1.988,0	0,13	0,08
<b>Despesa Total (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8)</b>	<b>254.309,4</b>	<b>286.359,2</b>	<b>10,90</b>	<b>11,19</b>

ELABORAÇÃO: ANFIP (2008)

**Receitas e despesas da Seguridade Social – Regime Geral da Previdência Social (em R\$ milhões correntes e em % do PIB) - 2006 e 2007**

Item	2006	2007	% do PIB	
			2006	2007
<b>Receita Total</b>	<b>305.202,2</b>	<b>347.286,8</b>	<b>13,08</b>	<b>13,57</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>254.309,4</b>	<b>286.359,2</b>	<b>10,90</b>	<b>11,19</b>
<b>Resultado (Receita Total – Despesa Total)</b>	<b>50.892,9</b>	<b>60.927,6</b>	<b>2,18</b>	<b>2,38</b>

ELABORAÇÃO: ANFIP (2008)

**Resultado da Seguridade Social após a perda de receitas provocada pela DRU (em R\$ milhões correntes) - 2006 e 2007**

Ítems		2006	2007
Receita total antes da DRU	(1)	305.202,2	347.286,8
Receitas desviadas pela DRU	(2)	34.215,2	38.845,5
Receita total após a DRU	(1 - 2) = (a)	270.987,0	308.441,3
Despesa total da Seguridade Social	(b)	254.309,4	286.359,2
<b>Resultado da Seguridade após a DRU</b>	<b>(a - b)</b>	<b>16.677,6</b>	<b>22.082,1</b>

ELABORAÇÃO: ANFIP (2008) e cálculos próprios

## A visão pragmática

### Visão intermediária.

#### Considera:

- **contribuições de trabalhadores e de empresas sobre folha;**
- **renúncias previdenciárias;**
- **parte da CPMF que, por emenda constitucional, seria destinada à Previdência.**

### Resultado do Regime Geral da Previdência Social – RGPS (em R\$ milhões e em % do PIB) – 2007

Item		Valores	
		(R\$ milhões)	(% do PIB)
Arrecadação líquida	-1	140.411,8	5,49
Despesa com benefícios previdenciários	-2	185.293,4	7,24
<b>Resultado da Previdência, excluindo CPMF e renúncias</b>	<b>(1 - 2) = (a)</b>	<b>-44.881,7</b>	<b>-1,75</b>
Arrecadação CPMF <sup>1</sup>	(3)	9.638,6	0,38
Renúncias previdenciárias	(4)	14.003,5	0,55
SIMPLES		7.137,2	0,28
Entidades filantrópicas		4.298,5	0,17
Exportação da produção rural		2.049,9	0,08
Redução da alíquota CPMF		517,9	0,02
<b>Arrecadação CPMF-Previdência e Renúncias</b>	<b>(3 + 4) = (b)</b>	<b>23.642,1</b>	<b>0,92</b>
<b>Resultado da Previdência, incluindo CPMF e renúncias</b>	<b>(a) + (b)</b>	<b>-21.239,5</b>	<b>-0,83</b>

ELABORAÇÃO: MPS.

NOTA: (1) – Arrecadação da CPMF que deveria ser destinada à Previdência, com base na projeção de Arrecadação da CPMF total para 2006, considerando-se que, da alíquota de 0,38%, 0,10% são destinados à Previdência Social.

### Resultado do Regime Geral da Previdência Social – RGPS (em R\$ Bilhões e em % do PIB) - 2007

Item		Valores (R\$ bilhões)			% do PIB
		Urbano	Rural	Total	Total
Arrecadação líquida	(1)	136,2	4,2	140,4	5,49
Despesa com benefícios	(2)	148,6	36,7	185,3	7,24
<b>Resultado da Previdência, excluindo CPMF e renúncias</b>	<b>(1-2) = (a)</b>	<b>-12,4</b>	<b>-32,4</b>	<b>-44,9</b>	<b>-1,75</b>
Arrecadação CPMF <sup>1</sup>	(3)	---	9,6	9,6	0,38
Renúncias previdenciárias <sup>2</sup>	(4)	12,0	2,0	14,0	0,55
<b>Arrecadação CPMF-Previdência e Renúncias</b>	<b>(3+4) = (b)</b>	<b>12,0</b>	<b>11,6</b>	<b>23,6</b>	<b>0,92</b>
<b>Resultado da Previdência, incluindo CPMF e renúncias</b>	<b>(a+b)</b>	<b>-0,5</b>	<b>-20,7</b>	<b>-21,2</b>	<b>-0,83</b>

ELABORAÇÃO: MPS.

NOTA: (1) – Arrecadação da CPMF que deveria ser destinada à Previdência, com base na projeção de Arrecadação da CPMF total para 2006, considerando-se que, da alíquota de 0,38%, 0,10% são destinados à Previdência Social.

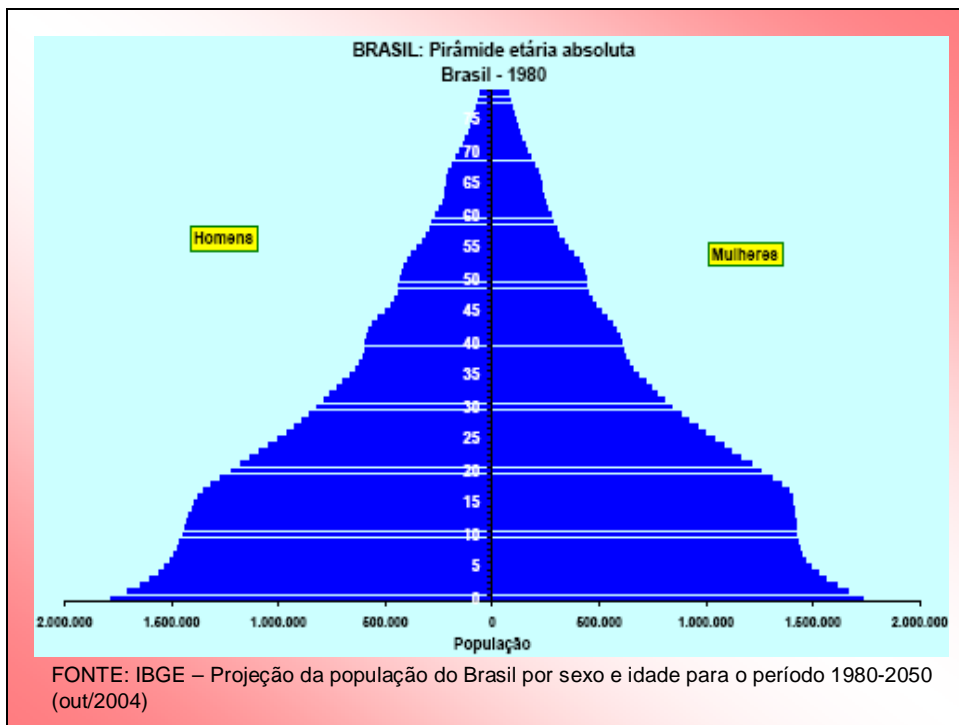
## Reforma da Previdência?

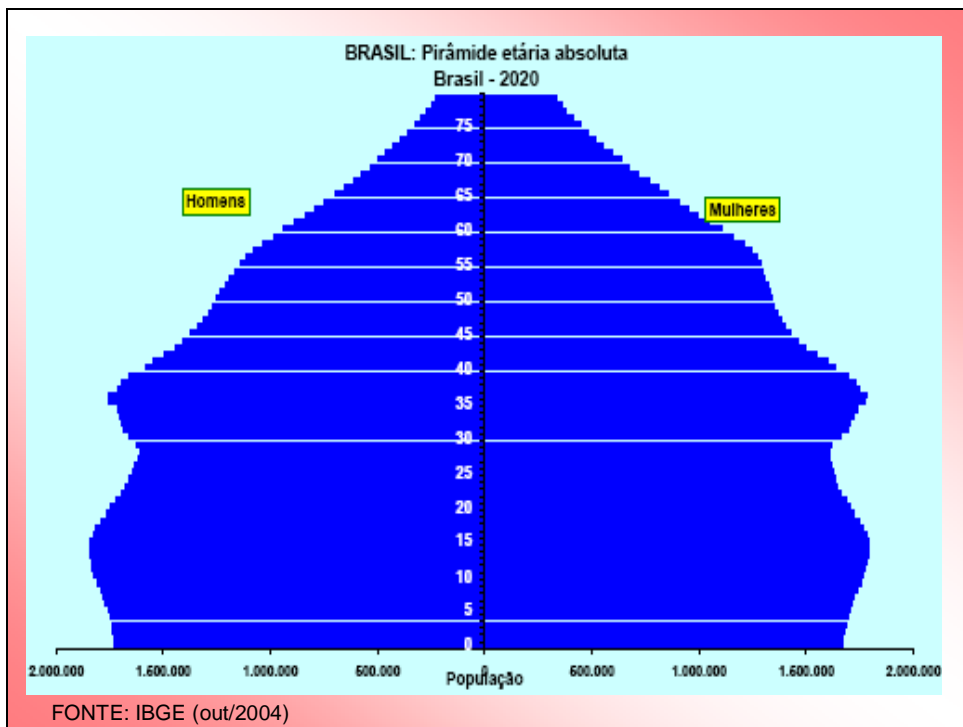
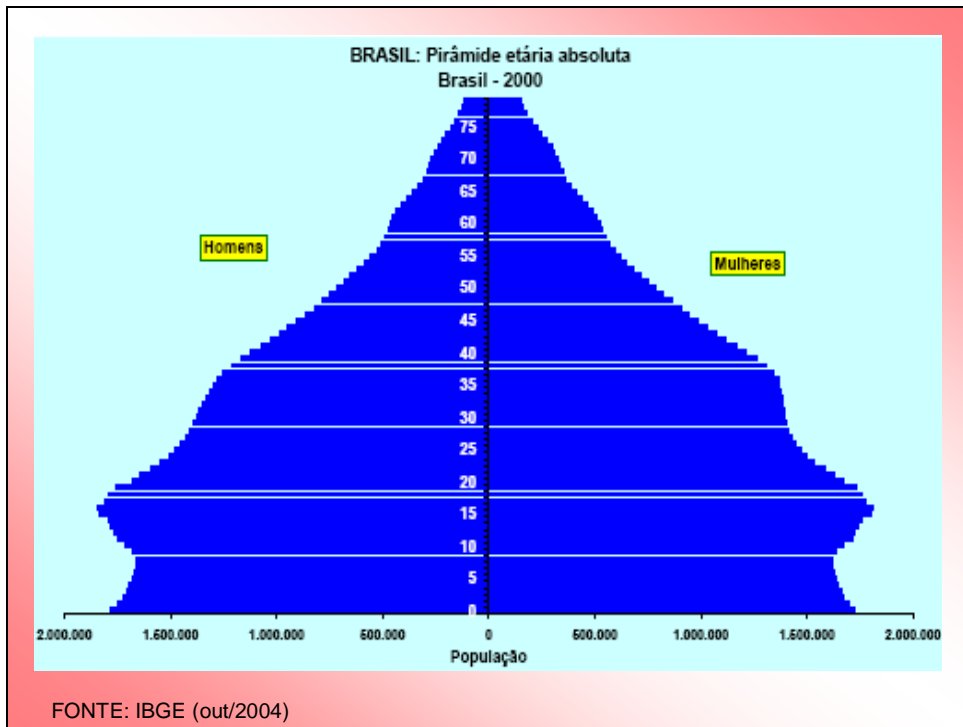
### **O caso brasileiro atual – diagnóstico “reformista” básico**

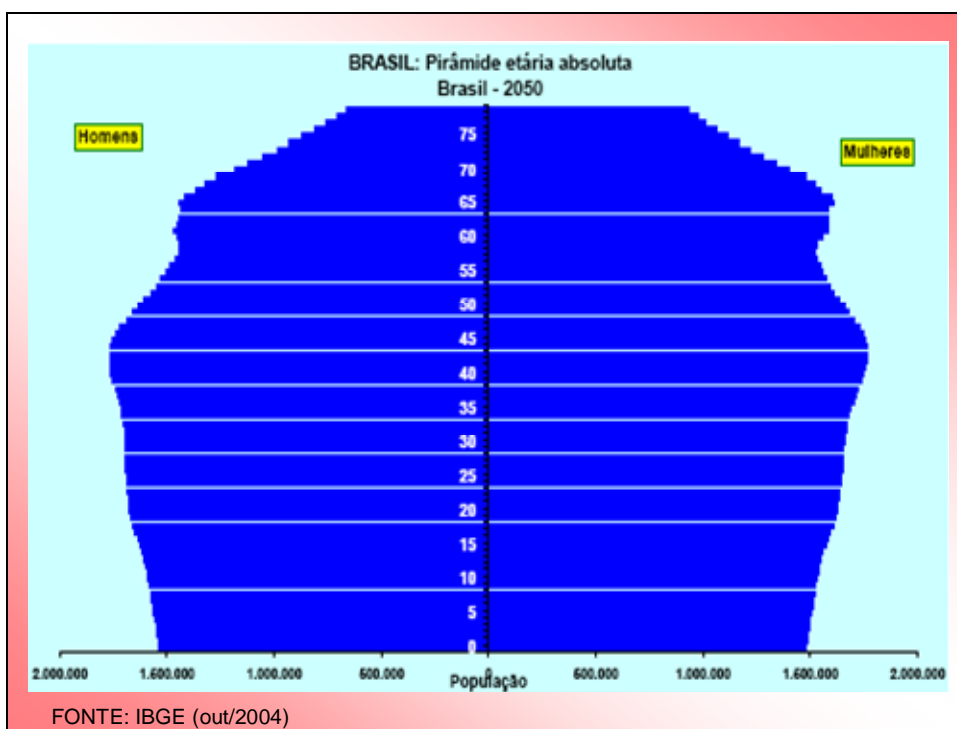
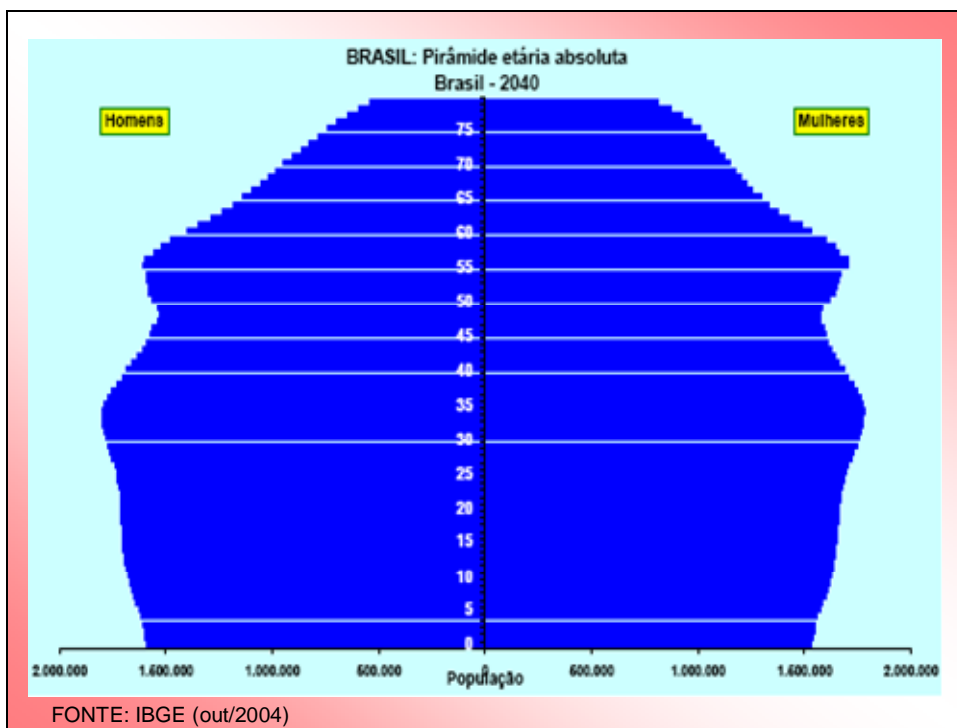
- **Envelhecimento** da população vai sobrecarregar e inviabilizar o sistema
  - ↳ aumento da proporção de idosos e maior longevidade
- Impactos dos ganhos do **Salário Mínimo**
- **Generosidade** do sistema (diagnóstico implícito)
- **Explosividade**

## O caso brasileiro atual

### O envelhecimento da população









## **O caso brasileiro atual – pontos em debate (para “reformistas”)**

- **acúmulo**

- aposentadoria e rendimento do trabalho
- pensão e outros benefícios

- **regras diferenciadas de acesso**

- mulheres
- professores
- trabalhadores rurais

## **O caso brasileiro atual – pontos em debate (para “reformistas”)**

- **idade mínima**

- fixar (para aposentadoria por tempo de contribuição) e
- estender (para aposentadoria por idade)
- ↳ **aumentar tempo de contribuição**

- **pensões**

- vincular à condição de dependência e número de dependentes

## **O caso brasileiro atual – pontos em debate (para “reformistas”)**

- **desoneração** da folha de salários
- diferenciar **piso previdenciário e piso assistencial**  
→ rever vinculação ao SM e/ou ganhos reais SM  
(idéia: “quem contribui ou não vai ganhar 1 SM”)

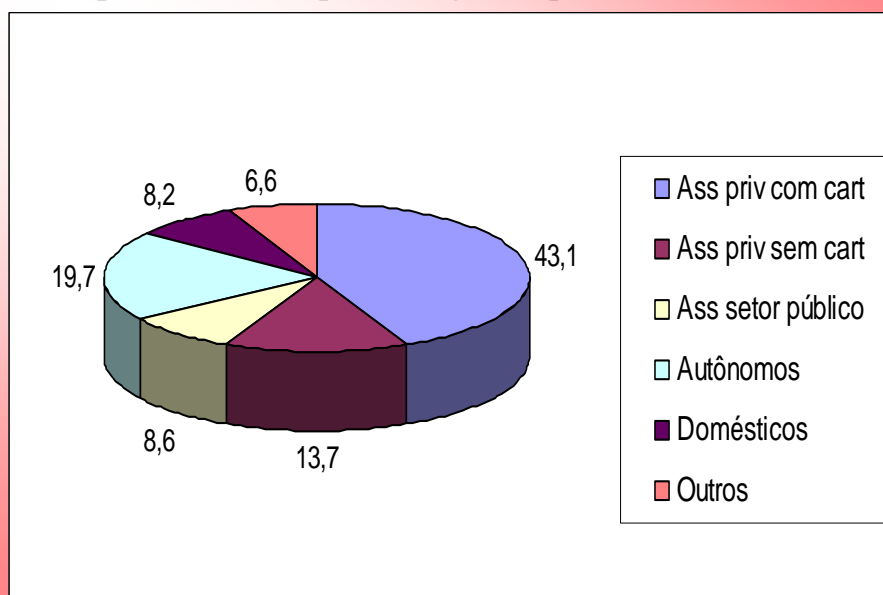
## **O caso brasileiro atual – a visão das Centrais Sindicais**

- a questão da “**exclusão previdenciária**”
- **facilitar a filiação** ao sistema:
  - autônomos, pequenos empregadores, entre outros;
  - trabalhadores rurais temporários; e
  - a questão dos **assalariados sem carteira assinada**.
- **incluir** para:
  - viabilizar a sustentação do sistema;
  - promover a integração social solidária; e
  - não tornar expressivos segmentos populacionais dependentes da Assistência Social.

## **O caso brasileiro atual – a visão das Centrais Sindicais**

- o fator previdenciário
- a gestão:  
→ o Conselho Nacional da Seguridade Social
- desoneração (parcial) da folha

Composição da ocupação segundo posições - RMSP - 2006



Fonte: PED-RMSP. Convênio DIEESE/SEADE

Proteção previdenciária para a população ocupada entre 16 e 59 anos\* - Brasil - 2006

Condição	Trabalhadores	
	Nº	%
Contribuintes RGPS (a)	36.931.870	45,6
Contribuintes RPPS (b)	5.637.203	7,0
<i>Militares</i>	271.169	0,3
<i>Estatutários</i>	5.366.034	6,6
Segurados Especiais RGPS ** (c)	8.049.773	9,9
Não contribuintes (d)	30.319.474	37,5
<b>Total (e = a + b + c = d)</b>	<b>80.938.320</b>	<b>100,0</b>
Beneficiários não contribuintes	1.285.007	1,6
Trabalhadores socialmente protegidos (a + b + c + f)	51.903.853	64,1
Trabalhadores socialmente desprotegidos (d - f)	29.034.467	35,9
<i>Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM</i>	13.227.493	16,3
<i>Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM</i>	15.429.425	19,1
<i>Desprotegidos com rendimento ignorado</i>	327.549	0,4

Fonte: PNAD 2006-IBGE

Elaboração: SPS-MPS

\* Independentemente de critério de renda.

\*\* Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta-própria, produção para o próprio consumo, construção para o próprio consumo e não remunerados.

\*\*\* Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem benefícios previdenciários.

## O Fator Previdenciário

### **Emenda Constitucional 20/1998 e outras medidas adotadas entre 1994 e 2002**

- ✓ **Desvinculação, em relação ao salário mínimo, dos benefícios da previdência superiores ao piso (Lei 8.880/94 – Plano Real e Lei 9.032/95).**
- ✓ **Cálculo dos benefícios: média dos 80% dos mais altos salários de contribuição desde 1994 corrigidos (antes: média dos últimos 36 meses).**
- ✓ **Eliminação gradual da Aposentadoria Proporcional.**

### **Emenda Constitucional 20/1998 e Outras Medidas Adotadas entre 1994 e 2002**

- ✓ **Estabelecimento de Teto Nominal para os benefícios (hoje em R\$ 3.038,99).**
- ✓ **“Substituição” da aposentadoria por “tempo de serviço” pela aposentadoria por “tempo de contribuição”: 35 anos (homem) e 30 anos (mulher).**
- ✓ **Aposentadoria por “idade”: 65 anos (homem) e 60 anos (mulher) e 15 anos de contribuição.**

## Emenda Constitucional 20/1998 e outras medidas adotadas entre 1994 e 2002

✓ **“Fator Previdenciário” (Lei 9.876/1999):**  
aplicação obrigatória nas aposentadorias por tempo de contribuição, isto é, para quem tem tempo mínimo de contribuição (35 anos para homens ou 30 anos para mulheres) e não tem 65 (homens) ou 60 anos (mulheres).

- A aplicação do fator nas aposentadorias por idade é facultativa.

## Fator Previdenciário

*O fator: a lógica da capitalização no interior do sistema de repartição*

$$S_b = M \times f$$

**Salário de benefício = Média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho/1994 (corrigidos) x fator previdenciário**

### Fator Previdenciário

$$Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[ 1 + \left( \frac{Id + tc \times a}{100} \right) \right]$$

Onde:

- f = fator previdenciário;
- Id = idade do contribuinte no momento da aposentadoria;
- Es = expectativa de vida média à idade da aposentadoria (expectativa de sobrevida);
- tc = tempo de contribuição;
- a = alíquota no valor de 0,31, referente à contribuição de 11% do empregado mais 20% do empregador.

### Fator Previdenciário

$$Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[ 1 + \left( \frac{Id + tc \times a}{100} \right) \right]$$

$$M \times \frac{tc \times a}{Es} \quad \text{“Fundo” acumulado pelo trabalhador a ser ‘consumido’ na aposentadoria}$$

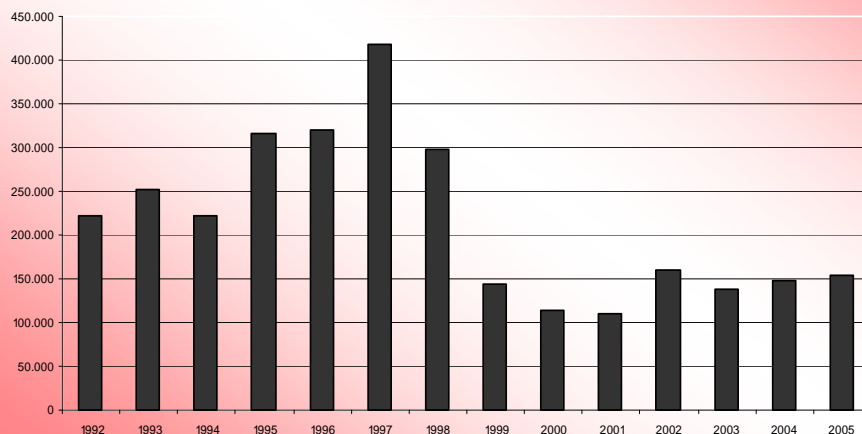
$$1 + \left( \frac{Id + tc \times a}{100} \right) \quad \text{Taxa de juros implícita}$$

## Efeitos do “Fator Previdenciário”

- ✓ Ou posterga a aposentadoria.
  - ↳ Tenta induzir uma **idade mínima** para as aposentadorias por “tempo de contribuição”.
  
- ✓ Ou reduz o valor do benefício previdenciário.

## Reforma de 1998 e **REDUÇÃO DO RITMO** de aposentadorias por tempo de serviço ou de contribuição

Concessão de Aposentadorias por Tempo de Contribuição 1992/2005

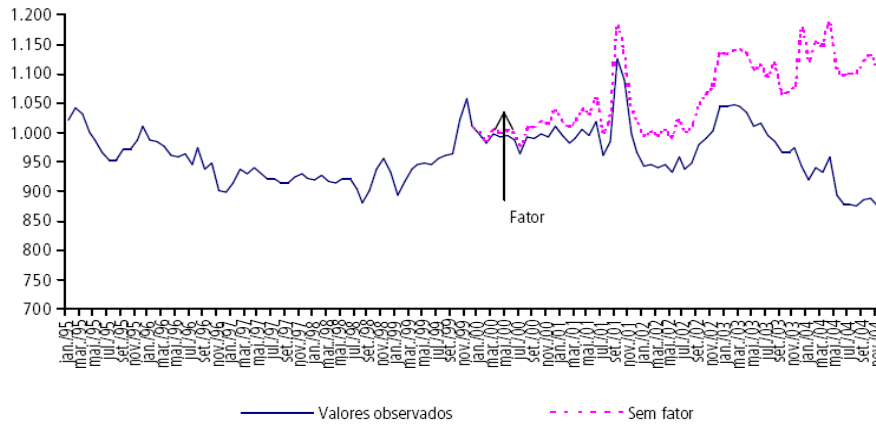


Fonte: Dataprevi / MPAS



## O Papel do Fator Previdenciário na **REDUÇÃO DO VALOR** da Aposentadoria - **HOMENS**

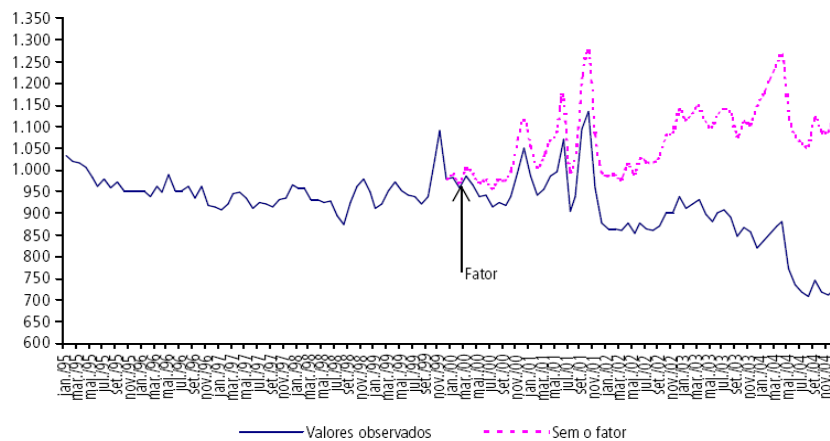
Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – homens  
(Em R\$)



Delgado e Outros, 2006 – Ipea td 1161.

## O papel do fator Previdenciário na **REDUÇÃO DO VALOR** da Aposentadoria - **MULHERES**

Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – mulheres  
(Em R\$)



Delgado e Outros, 2006 – Ipea td 1161.

## Fragilidades do “Fator Previdenciário”

O fator tem aparência de ser racional e científico, mas carrega inconsistências:

- ✓ na taxa de juros implícita e
- ✓ nos recálculos da expectativa de sobrevida.

## Fragilidades do “Fator Previdenciário”

**Tabela 1 – Estimativa da taxa de juros implícita ao fator previdenciário em relação à idade no momento da aposentadoria e ao tempo de contribuição (para homem)**

IDADE (anos)	TAXA DE JUROS DE ACORDO COM TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	
	35 anos	36 anos
65	2,79%	2,71%
63	2,73%	2,66%
60	2,65%	2,58%
58	2,60%	2,53%
55	2,51%	2,45%

Elaboração: Subseção DIEESE CUT-Nacional

## Fragilidades do “Fator Previdenciário”

Na taxa de juros endógena:

- ✓ juros maiores para aposentáveis mais velhos (com mesmo tempo contribuição),
- ✓ juros maiores para aposentáveis com menor tempo de contribuição (de mesma idade), e
- ✓ taxas muito menores do que as vigentes no sistema financeiro.

## Fragilidades do “Fator Previdenciário”

A estimativa da expectativa de sobrevida é recalculada a cada ano pelo IBGE e, com os resultados do Censo, o método e as estimativas são refeitos.

As reestimativas da expectativa de sobrevida introduzem um forte elemento de **indeterminação**.

↳ Esperar um ano a mais pode reduzir o valor do benefício!

## Fragilidades do “Fator Previdenciário”

**Tabela 2: Expectativa de vida dos brasileiros de ambos os sexos, idades selecionadas (Em anos)**

Idade	Nova tábua de vida			Tábua de vida anterior			
	2006	2005	2003	2002	2001	2000	1999
55	24,7	24,5	24,2	21,6	21,5	21,4	21,3
60	20,9	20,8	20,5	17,9	17,8	17,7	17,6
65	17,5	17,4	17,1	14,4	14,3	14,2	14,1

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisa (DPE) / Depto. De População e Indicadores Sociais (DEPIS). Elaboração: Subseção DIEESE CUT-Nacional

## Conclusões sobre o Fator

- **Introduz elemento do sistema de capitalização no regime de repartição.**
- **Usa taxa de juros subestimada.**
- **Traz indeterminação (“Com quanto vou me aposentar se trabalhar um ano a mais?”).**
- **Mais induz um valor menor da aposentadoria do que a adia.**

## Os interesses em jogo

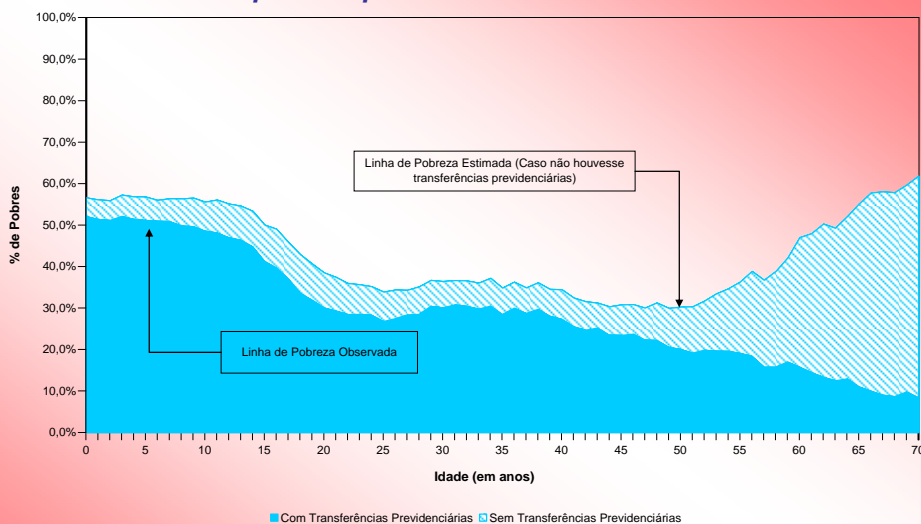
### • Empresários:

- setor produtivo:
  - redução da carga tributária – desoneração da folha;
  - investimentos públicos em infra-estrutura; e
  - recursos para investimentos privados;
- setor financeiro: planos privados de previdência.

### • Governo:

- liberar recursos para outros fins;
- conter gastos com previdência no longo prazo;
- melhorar expectativas dos empresários:
  - solvência fiscal com menor carga;
  - esperança de melhorar ambiente para crescimento.

**Gráfico - Nível de pobreza por idade – Brasil – 2006**



Fonte: PNAD 2004 - Elaboração: SPSMPS.

Obs: Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos.

\* Linha de Pobreza = ½ salário mínimo.

\*\* Considerando também os segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

**Nova reforma da  
Previdência  
à vista?**

**Anexo 7**

# **PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA E SEGURIDADE SOCIAL\***

**\* Baseada na apresentação da CUT no FNP, elaborada pelo DIEESE e  
CESIT**

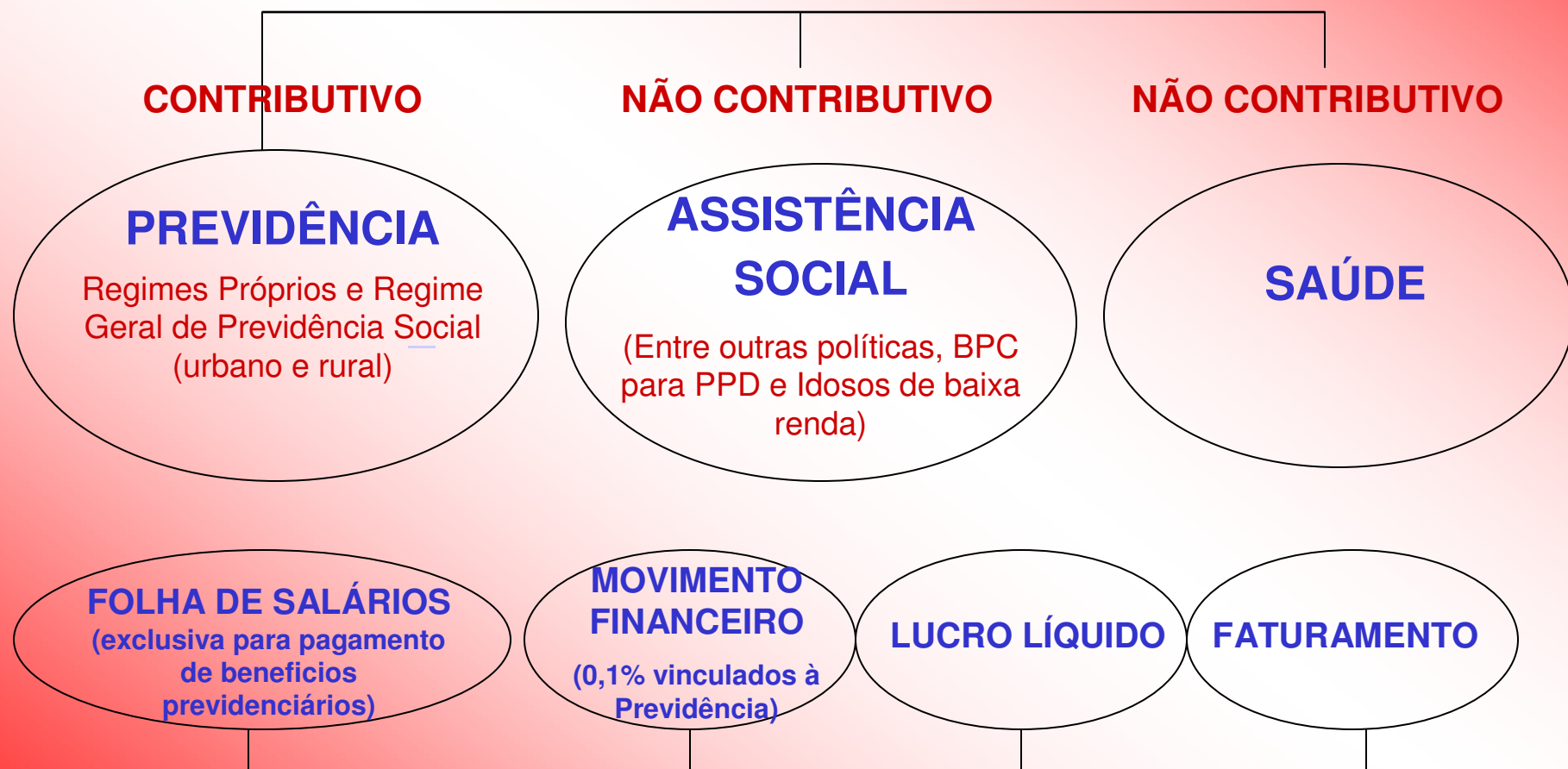


**O LEGADO DA  
CONSTITUIÇÃO DE 1988:**

**A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA  
DE PROTEÇÃO SOCIAL NA  
CONTRAMÃO DO  
NEOLIBERALISMO**

*A Previdência Social está inserida em um contexto mais amplo que é o da Seguridade Social*

## SEGURIDADE SOCIAL



**FINANCIAMENTO**

**DI ESE**

# **A Seguridade Social na Constituição de 1988: Princípios e Diretrizes**

**Cobertura:** previdência, saúde, assistência social (LOAS) e seguro-desemprego

## **Princípios**

- Direito Social e Cidadania
- Direito Universal
- Seguridade : acesso independente da contribuição

## **Financiamento**

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL ESTÁ ESTRUTURADO A PARTIR DE FONTES VINCULADAS:

- criação da CSLL
- criação do COFINS
- Contribuição de Empregados e Trabalhadores sobre a Folha de Salários
- Recursos Fiscais da União
- Outros

# **ESTRUTURA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO**

**RGPS – REGIME  
GERAL DE  
PREVIDÊNCIA  
SOCIAL**

**RPPS – REGIMES PRÓPRIOS DE  
PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES**

**PREVIDÊNCIA  
PRIVADA**

**TRABALHADORES  
DO SETOR  
PRIVADO E  
EMPREGO PÚBLICO**

Obrigatório,  
nacional, público,  
subsídios sociais,  
benefício definido:  
teto de R\$ 2.801,82.  
**Admite Fundo de  
Previdência  
Complementar**

**Administrado pelo  
INSS**

**FUNCIONÁRIOS  
PÚBLICOS  
ESTATUTÁRIOS**

Obrigatório, público,  
níveis federal,  
estadual e municipal,  
benefício definido.

**Admite Fundo de  
Previdência  
Complementar**

**Administrado pelos  
respectivos governos**

**MILITARES  
FEDERAIS**

Obrigatório, público,  
nível federal,  
benefício definido =  
última remuneração

**Administrado pelo  
governo federal**

**PREVIDÊNCIA  
COMPLEMENTAR**

Optativa,  
administrada por  
fundos de pensão  
abertos ou fechados

**Fiscalizado pelo MPS  
(fundos fechados) e  
pelo MF (fundos  
abertos)**

**REPARTIÇÃO  
SIMPLES**

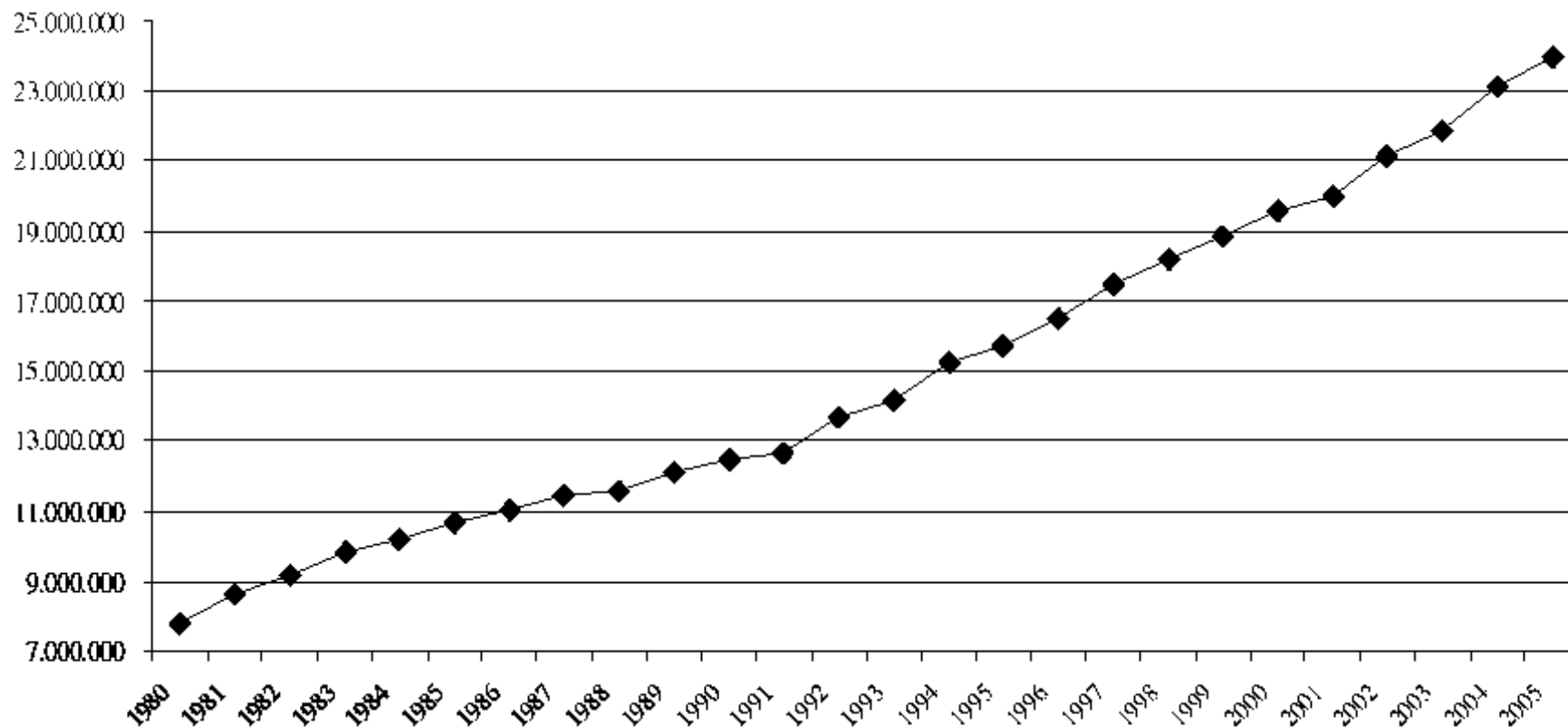
**REPARTIÇÃO SIMPLES / CAPITALIZAÇÃO EM  
ALGUNS ESTADOS E MUNICÍPIOS**

**CAPITALIZAÇÃO**

# **RESULTADO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA A PARTIR DE 1988**

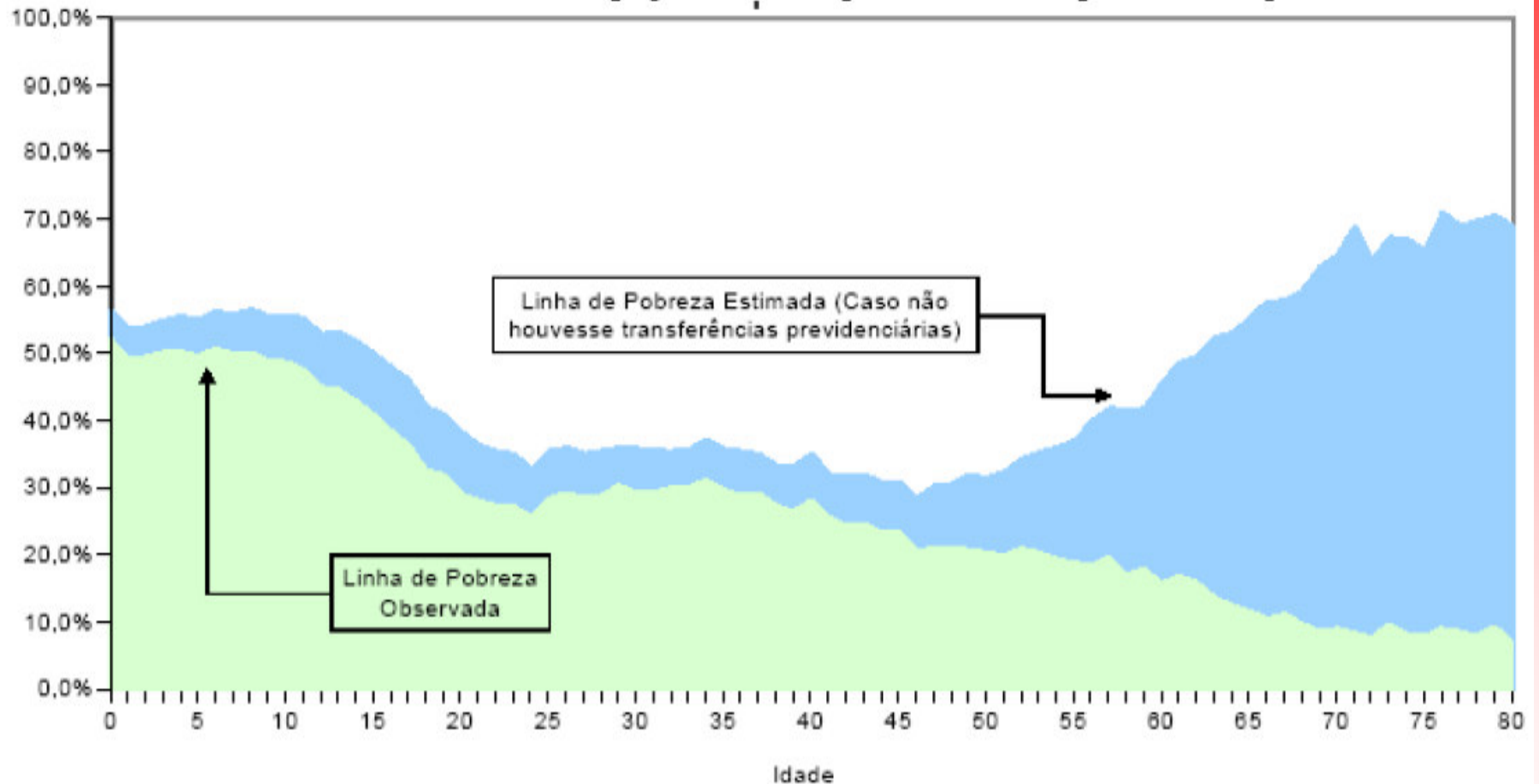
# AMPLIAÇÃO DA COBERTURA

## Estoques de Benefícios em Manutenção (1980-2005)



Fonte: Guilherme Delgado – Apresentação ppt Fórum Previdência.

# A Seguridade Social e a Redução da Pobreza dos Idosos - 2003

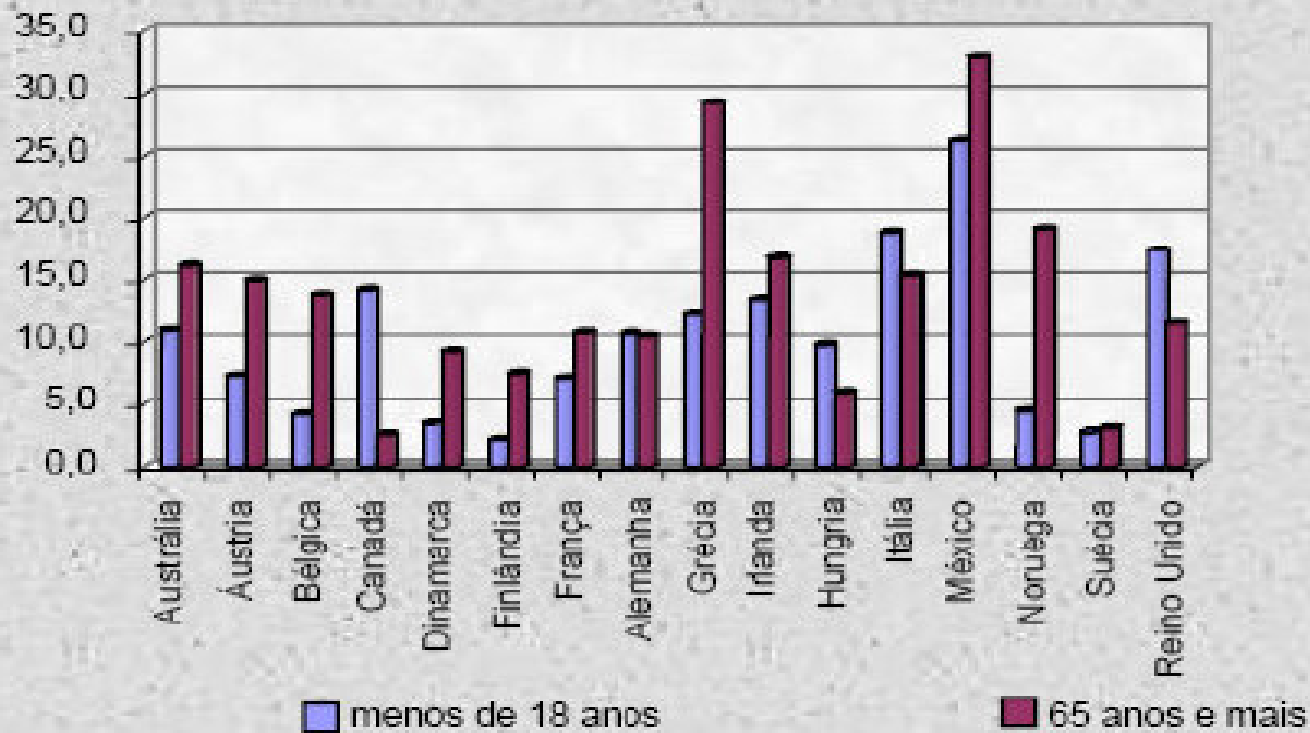


Fonte: PNAD/IBGE. Apud. Paiva et al. (2005)

IPEA – Brasil Estado de Uma Nação. 2006- Milko Matijascic.

## Pobreza dos Idosos – OCDE

Taxa de incidência de pobreza segundo grupos etários diversos países OCDE



Fonte: OCDE.

Tafner, 2007 Ipea td1264



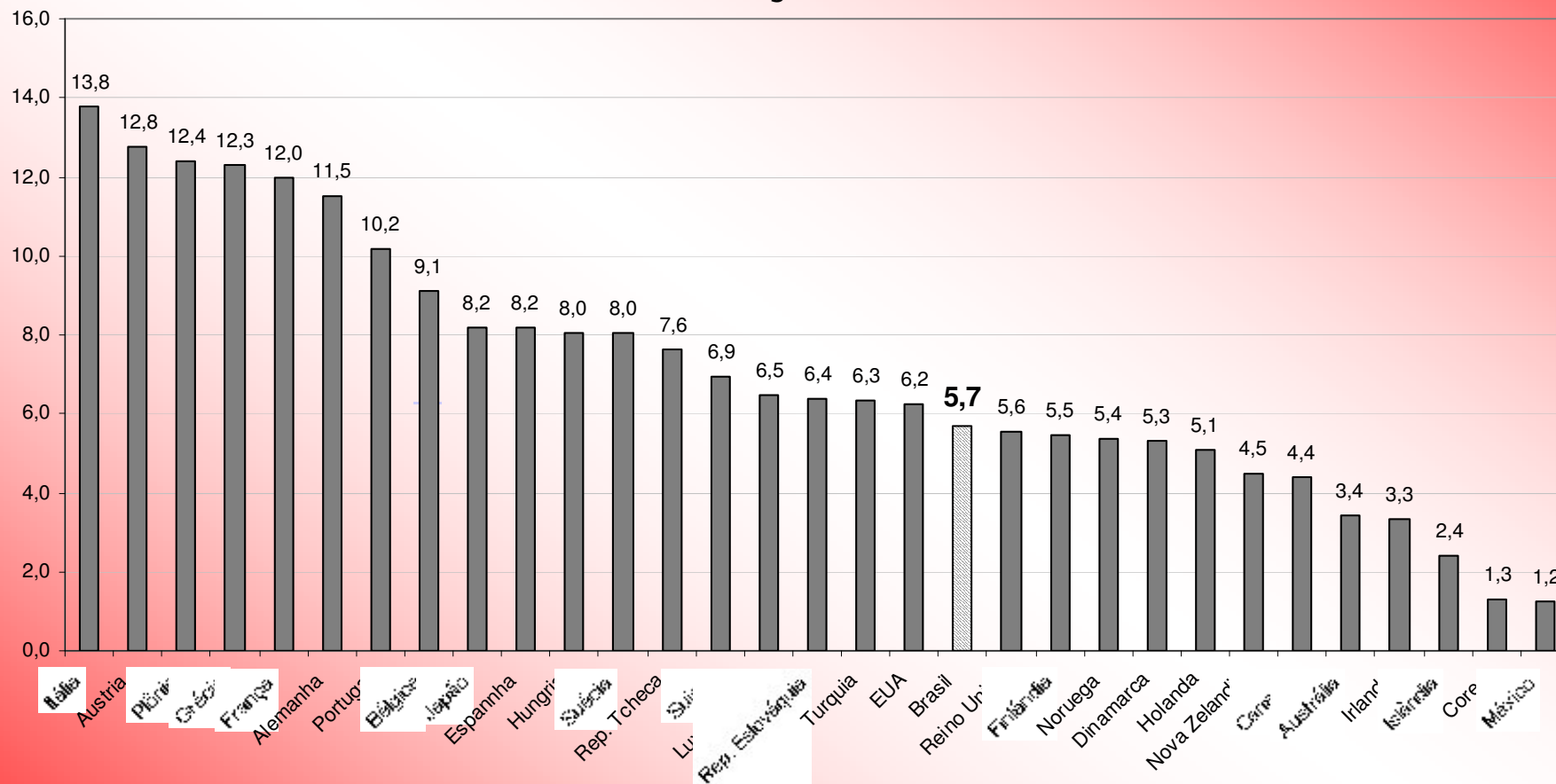
# O Orçamento da Seguridade Social é Superavitário

**TABELA 4**  
**RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**2000 a 2006**  
 valores correntes em R\$ milhões

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>RECEITA <sup>(1)</sup></b>							
CONTRIBUIÇÃO P/ INSS	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520
COFINS	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902	92.475
CPMF	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230	32.090
CSLL	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323	28.116
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564	1.410
PIS/PASEP <sup>(2)</sup>	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228	14.566
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>124.281</b>	<b>140.468</b>	<b>163.273</b>	<b>189.420</b>	<b>230.373</b>	<b>266.681</b>	<b>292.177</b>
<b>DESPESA <sup>(3)</sup></b>							
ASSISTENCIA SOCIAL	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.551
SAUDE	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483	39.736
PREVIDENCIA <sup>(4)</sup>	67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918	168.009
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337	11.927
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>96.892</b>	<b>112.151</b>	<b>128.390</b>	<b>153.287</b>	<b>182.208</b>	<b>208.544</b>	<b>241.223</b>
<b>RECEITA - DESPESA</b>	<b>27.389</b>	<b>28.317</b>	<b>34.883</b>	<b>36.133</b>	<b>48.165</b>	<b>58.137</b>	<b>50.954</b>
<b>RECEITA COM DRU <sup>(5)</sup> - DESPESA</b>	<b>13.675</b>	<b>12.435</b>	<b>16.434</b>	<b>14.395</b>	<b>20.844</b>	<b>26.488</b>	<b>17.222</b>

Elaboração própria.

**Despesas sociais com aposentadoria por idade para os países da OCDE (2003) em comparação ao gastos totais com previdência no Brasil (2006) em relação ao PIB**



Fonte: Relatório OCDE 2006 e LDO Brasil 2007  
 Elaboração: Subseção DIEESE/CUT Nacional



**A REFORMA DA  
PREVIDÊNCIA DE FHC:  
DESMONTE DO LEGADO DE  
1988**

## **A Emenda Constitucional 20/98 e Outras Medidas Adotadas entre 1994 e 2002**

- Desvinculação do benefício da previdência superiores ao piso ao salário mínimo (Lei 8880/94 – Plano Real e Lei 9.032/95)**
- Cálculo dos benefícios: média dos salários desde 1994 (antes: média últimos 36 meses)**
- Eliminação da Aposentadoria Proporcional**
- Estabelecimento de Teto Nominal (hoje em R\$ 2.894,28)**

## A Emenda Constitucional 20/98 e Outras Medidas Adotadas entre 1994 e 2002

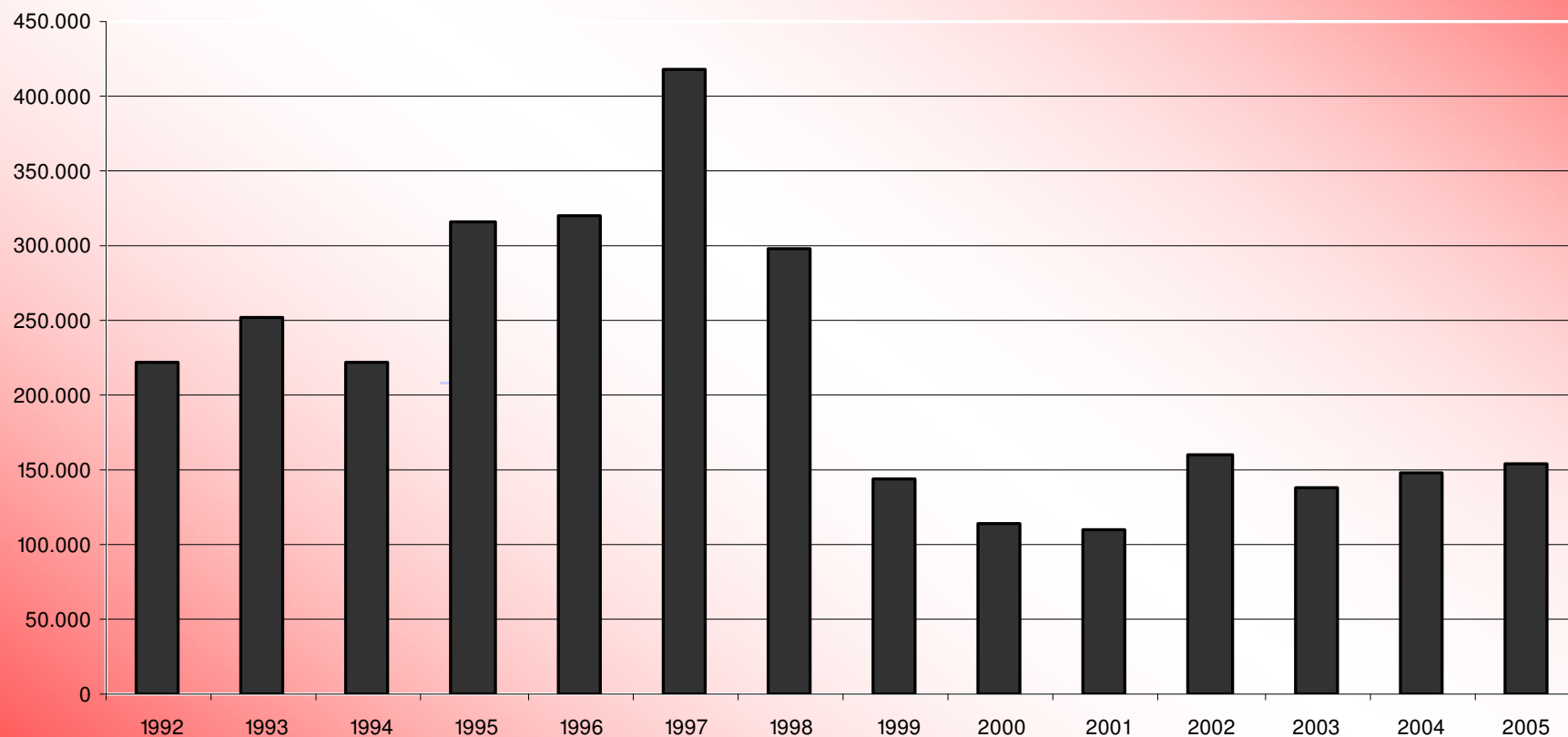
- ❑ Introdução da aposentadoria por **“tempo de contribuição”** : 35 anos (homem) e 30 anos para Mulher (antes: aposentadoria por “tempo de serviço”)
- ❑ Aposentadoria por “idade”: 65 anos (homem) e 60 anos (mulher) e 15 anos de contribuição
- ❑ **“Fator Previdenciário”** (1999) para quem tem 35/30 anos de contribuição e não tem 65/60 anos. Posterga a aposentadoria; representa **idade mínima** para as aposentadorias por “tempo de contribuição”.

- Após a EC 20/98 as regras da previdência passaram a ser **equivalentes ou mesmo mais restritivas** que a de muitos países desenvolvidos
- Essas restrições são mais severas e paradoxais no **contexto sócio-econômico e demográfico** do Brasil

# **OS IMPACTOS DA REFORMA DE 1998**

# Reforma de 1998 e **REDUÇÃO DO RITMO** de aposentadorias por tempo de contribuição

Concessão de Aposentadorias por Tempo de Contribuição 1992/2005

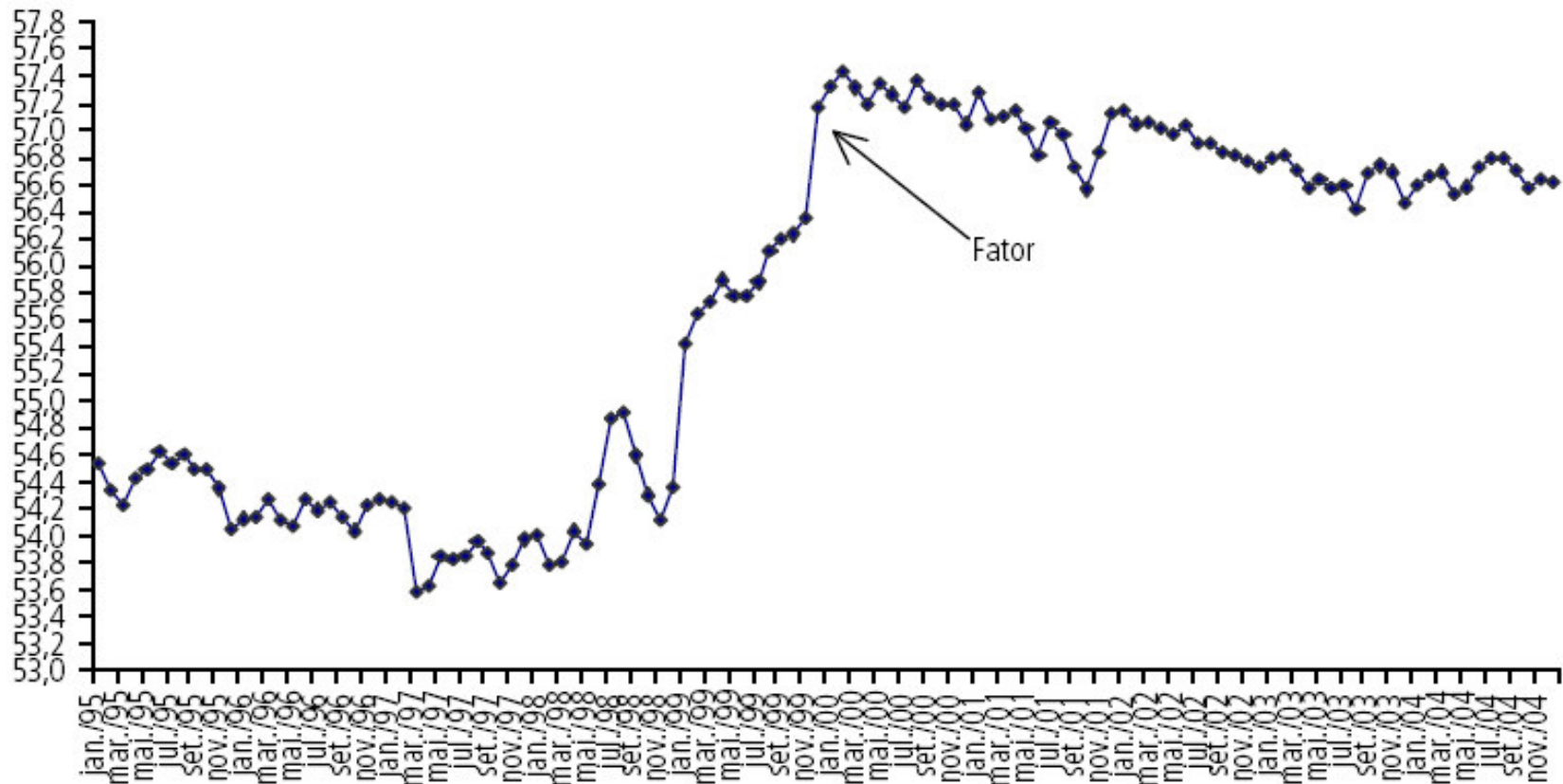


Fonte: Dataprevi / MPAS



## O papel do fator Previdenciário na **POSTERGAÇÃO DAS APOSENTADORIAS** por Tempo de Contribuição - HOMENS

Média da idade de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – homens

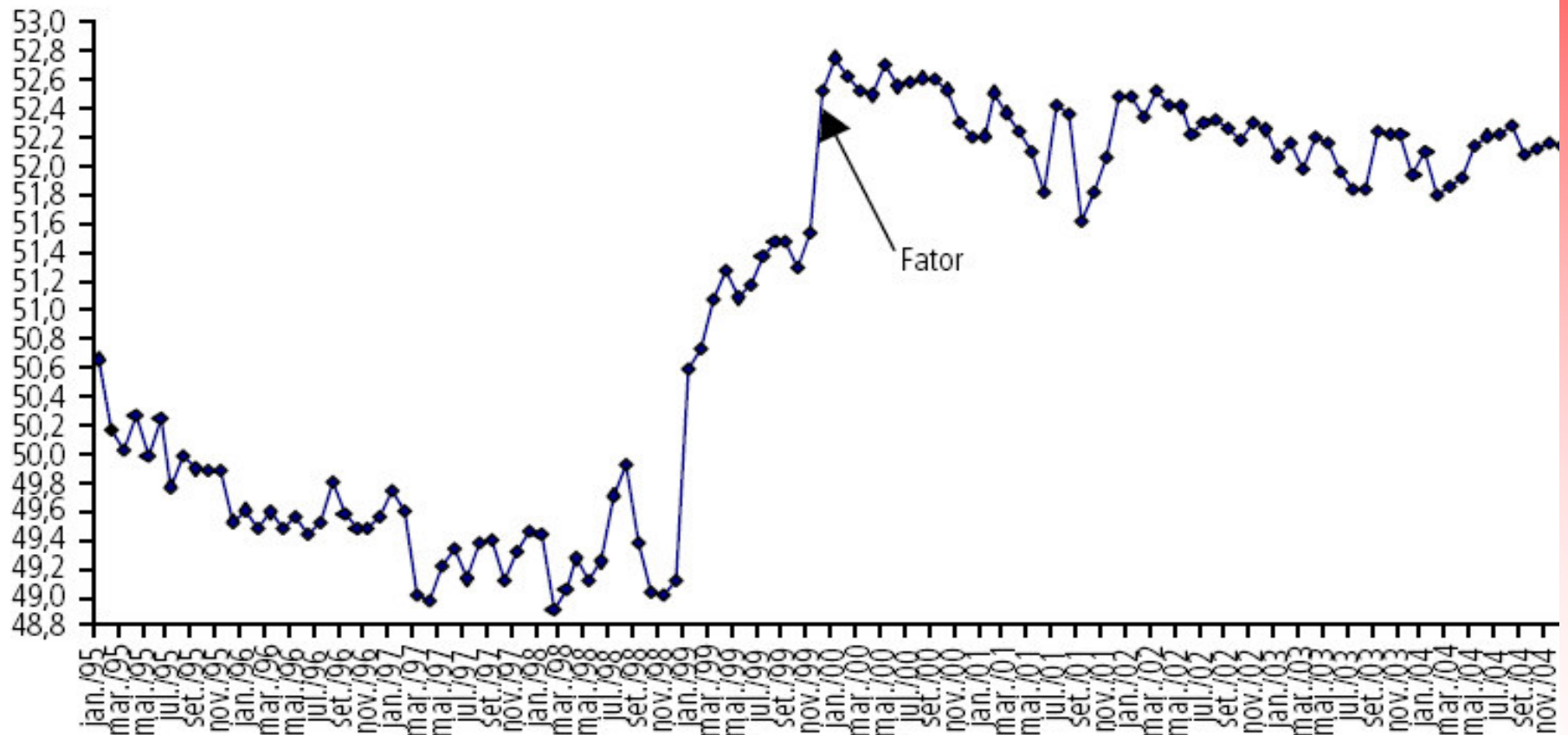


Fonte: MPS/Dataprev.

Delgado e Outros, 2006 – Ipea td 1161.

# O papel do fator Previdenciário na **POSTERGAÇÃO DAS APOSENTADORIAS** por Tempo de Contribuição - **MULHERES**

Média da idade de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – mulheres



Fonte: MPS/Dataprev.

Delgado e Outros, 2006 – Ipea td 1161.

## *Média de aposentadoria equivalente aos principais países*

**Idade do beneficiário no momento da concessão da aposentadoria  
(por idade e por tempo de contribuição)**

<b>Países</b>	<b>Idade Média de Aposentadoria</b>	<b>Países</b>	<b>Idade Média de Aposentadoria</b>
Belgica	58,10	Argentina	60,10
Espanha	61,40	Canadá	62,40
Finlândia	60,30	Chile	61,70
França	58,70	Costa Rica	58,70
Itália	60,40	México	69,80
Noruega	63,10	Estados Unidos	63,90
Portugal	64,50	China	60,00
Rússia	58,30	Hong kong	60,80
Suécia	63,20	Índia	57,70
Suíça	64,90	Japão	66,80
Reino Unido	63,20	BRASIL (1)	60,80

- Novas aposentadorias 2006 ; tempo de contribuição e idade

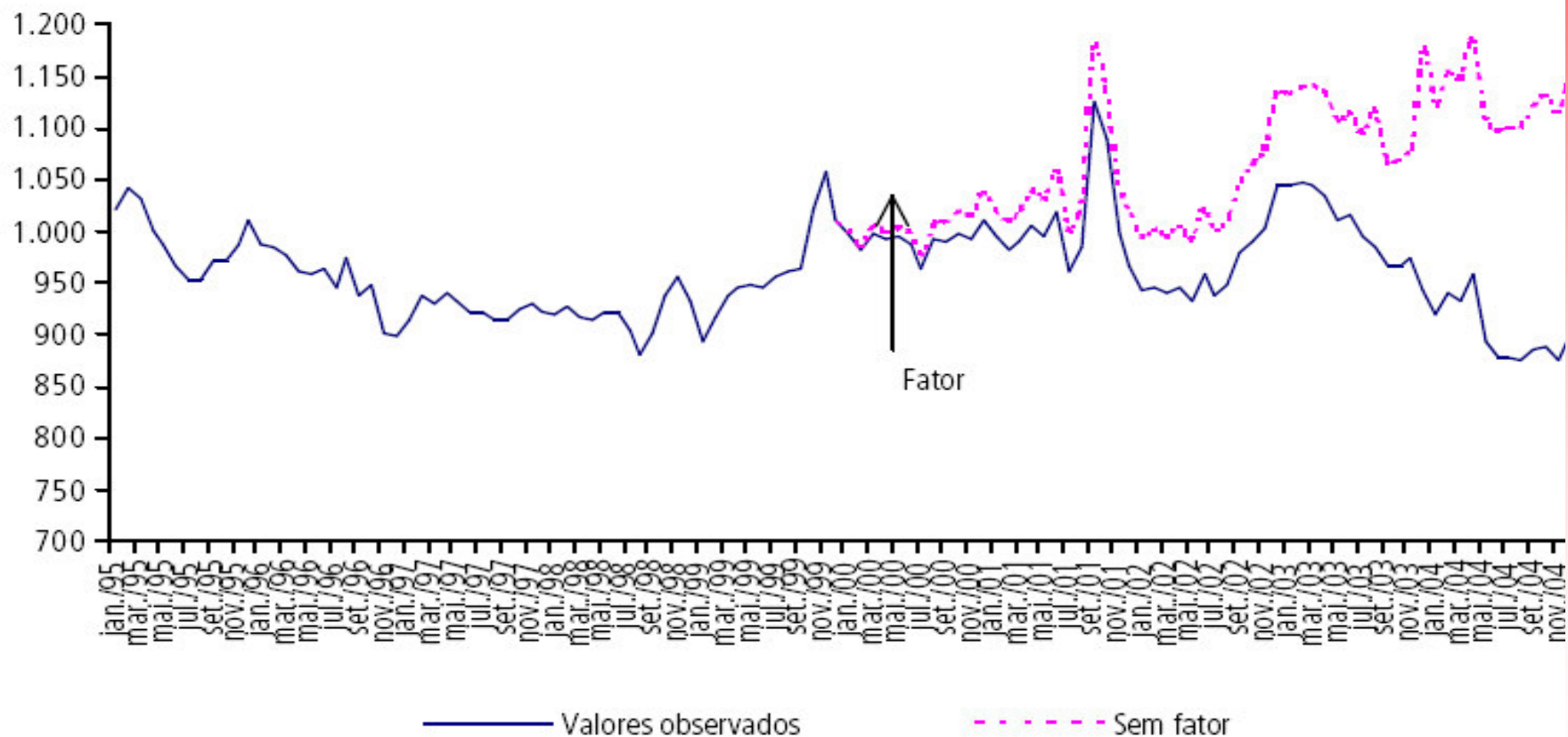
Fonte: Social Security Administration (SSA)

Elaboração: Paulo Tafner IPEA TD-1264

# O Papel do Fator Previdenciário na **REDUÇÃO DO VALOR** da Aposentadoria - HOMENS

Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – homens

(Em R\$)



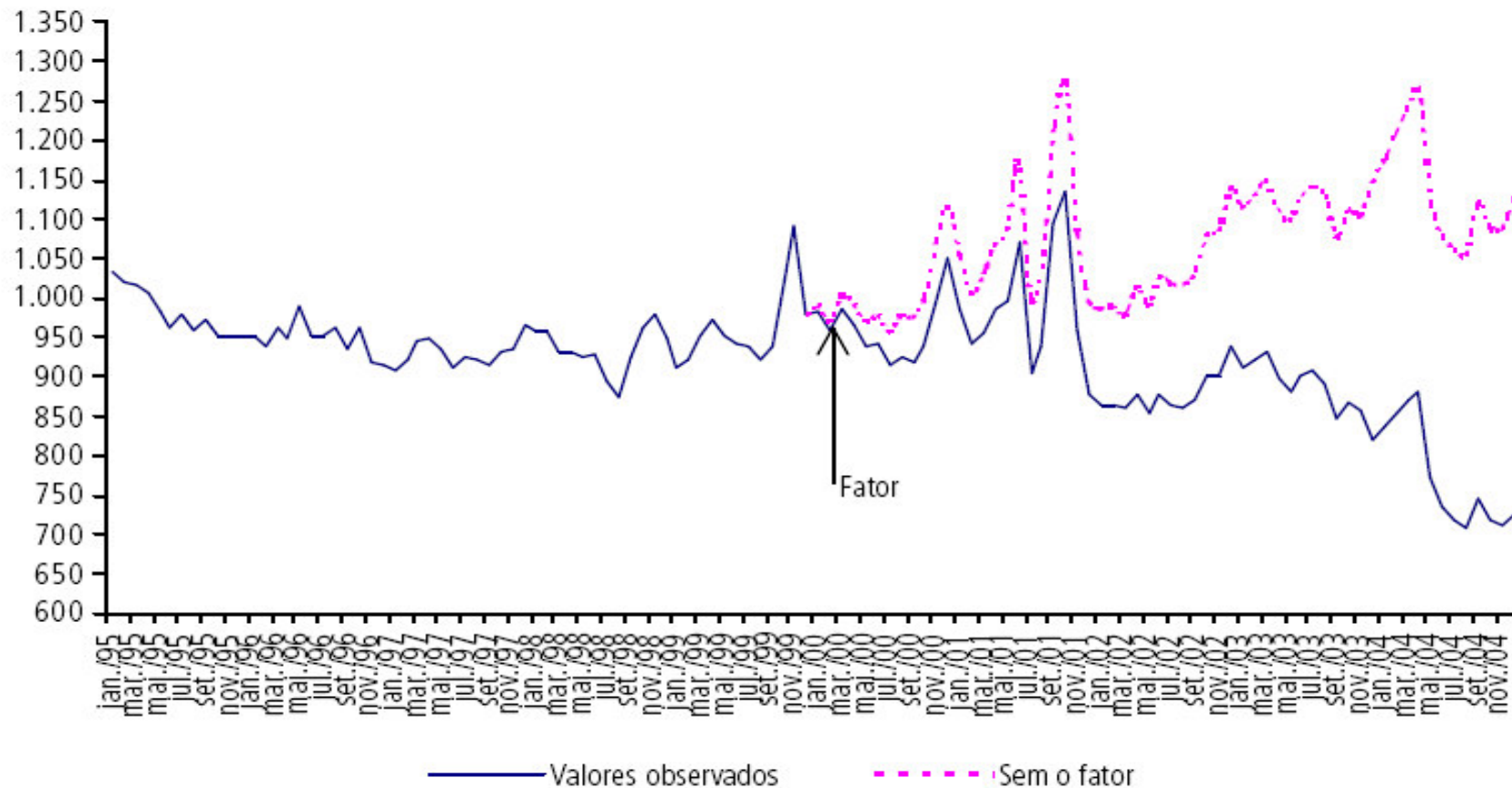
Fonte: MPS/Dataprev.

Delgado e Outros, 2006 – Ipea td 1161.

# O papel do fator Previdenciário na **REDUÇÃO DO VALOR** da Aposentadoria - MULHERES

Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – mulheres

(Em R\$)



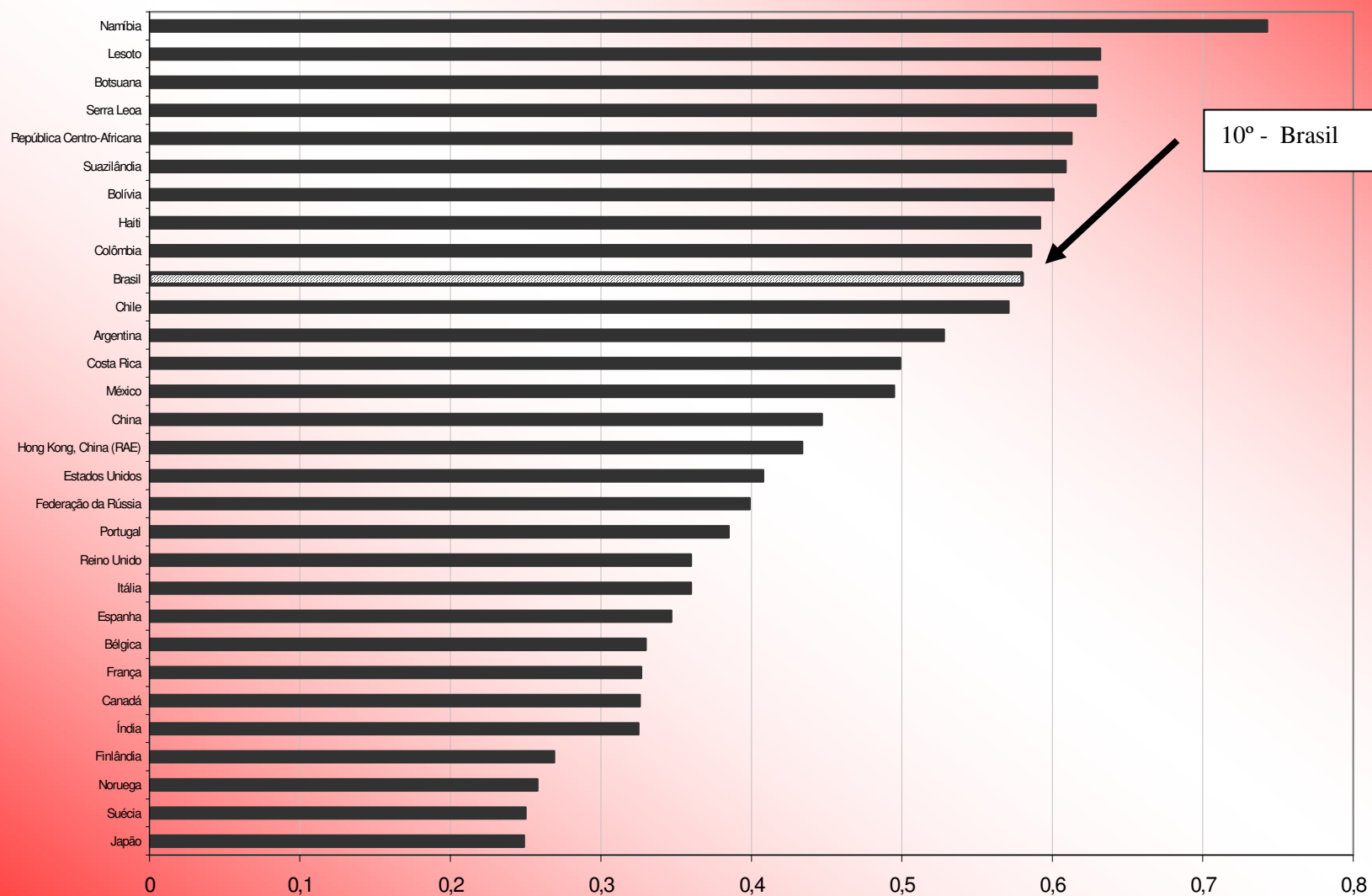
Fonte: MPS/Dataprev

Delgado e Outros, 2006 – Ipea td 1161.

# **PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REALIDADE SOCIAL — BRASILEIRA**

# FORTE CONCENTRAÇÃO DE RENDA

## Índice de Gini



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2005 – PNUD  
Elaboração: Subseção DIEESE/CUT Nacional

## Renda Nacional por Habitante (GNI per capita) de países escolhidos 2005

Paises	Renda Nacional por Habitante CURRENT US\$	Paises	Renda Nacional por Habitante (US\$)
<b>EUROPA -</b>		<b>ÁSIA</b>	
Alemanha	34.870	China	1.740
Belgica	36.140	Hong Kong	27.670
Espanha	25.250	Índia	730
Finlândia	37.530	Japão	38.950
França	34.600	<b>AMÉRICAS</b>	
Itália	30.250	Argentina	4.470
Noruega	60.890	Canadá	32.590
Portugal	17.190	Chile	5.870
Rússia	4.460	Costa Rica	4.700
Suécia	40.910	México	7.310
Suiça	55.320	Estados Unidos	43.560
Reino Unido	37.740	<b>BRASIL</b>	<b>3.550</b>

Fonte: Banco Mundial

Elaboração: Subseção DIEESE/CUT Nacional



**Esperança de vida ao nascer e após os 60 anos em países selecionados  
2000-2005**

Países	Esperança de Vida ao Nascer (anos)		Esperança de Vida após os 60 anos	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
<b>EUROPA</b>				
Alemanha	75	81	19	24
Bélgica	76	82	20	25
Espanha	76	83	20	25
Finlândia	75	82	19	24
França	76	83	20	26
Itália	76	83	21	25
Noruega	77	82	21	24
Portugal	74	81	19	23
Rússia	59	72	14	19
Suécia	78	82	21	24
Suíça	78	83	21	26
Reino Unido	76	81	20	23
<b>AMÉRICAS</b>				
Argentina	71	78	18	23
Canadá	77	82	21	25
Chile	75	81	20	24
Costa Rica	76	81	21	24
México	72	77	21	22
Estados Unidos	75	80	20	24
<b>BRASIL</b>	<b>66</b>	<b>74</b>	<b>19</b>	<b>22</b>
<b>ÁSIA</b>				
China	70	73	17	20
Hong Kong	79	85	22	26
Índia	62	65	16	18
Japão	78	85	22	27

Fonte: ONU – **Statistical Yearbook 2005** in  
[http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb\\_list\\_series.asp](http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_list_series.asp)  
 Elaboração: Subseção DIEESE/CUT Nacional

# INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO

## Composição da ocupação não agrícola segundo posição na ocupação – Brasil – 1989-2005 %

Posição na Ocupação	1989	1999	2005*
Empregados com carteira	51,9	42,7	45,0
Empregados sem carteira	14,9	17,4	17,5
Conta-própria	18,4	22,5	20,7
Empregador	4,3	4,6	4,5
Não remunerado	2,1	2,9	2,7
Serviço doméstico	8,4	9,9	9,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Baltar (2003) para os anos de 1989 e 1999 e IBGE/PNAD para o ano de 2005.

\* Para tornar a série histórica compatível, foi excluída a área rural da região norte.

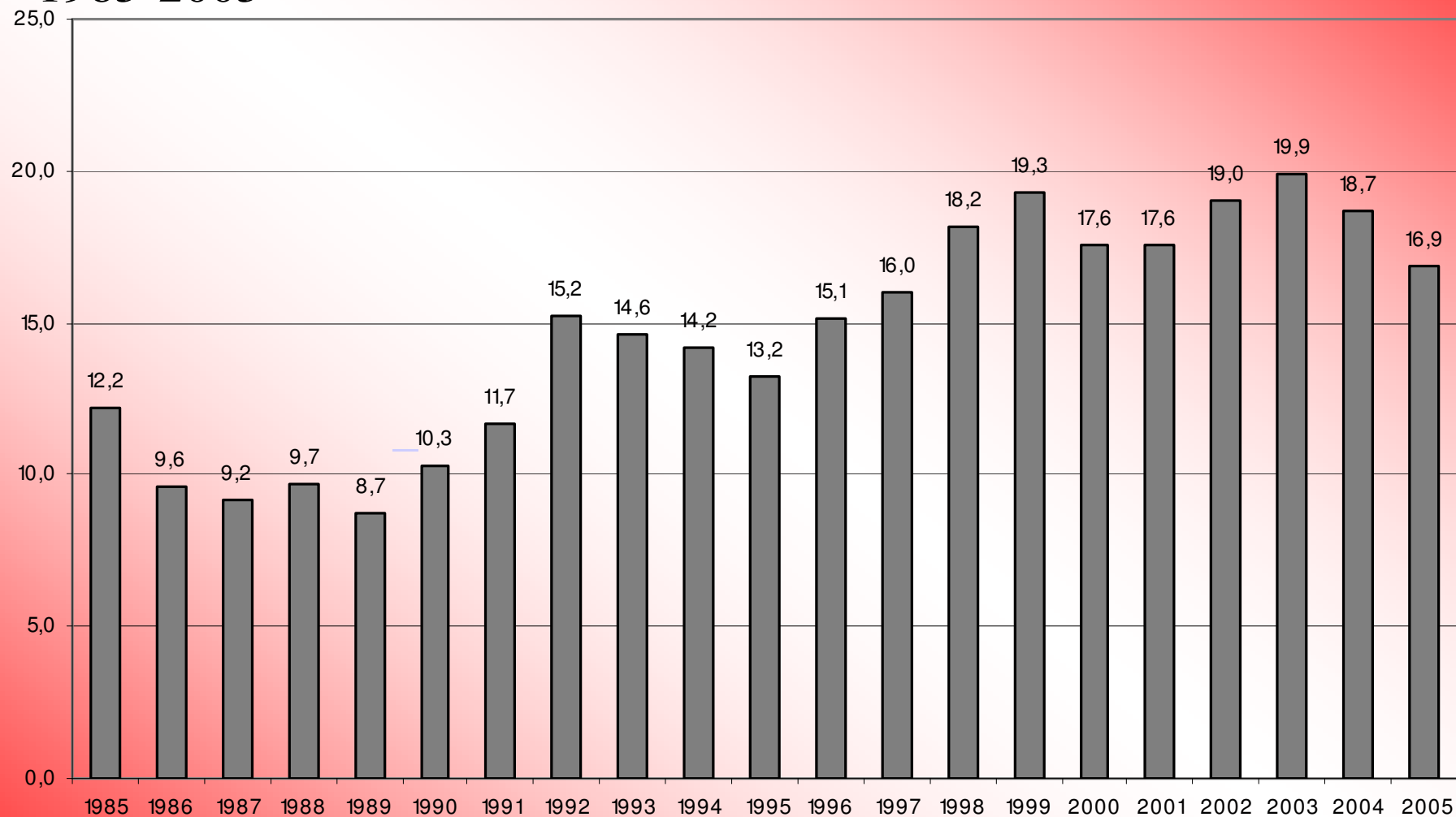
Elaboração Tiago de Oliveira.



# Desemprego Elevado

## Evolução da taxa de desemprego – RMSP

### 1985-2005



Fonte: SEP. Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego



**PREVIDÊNCIA SOCIAL  
UM NOVO OLHAR PARA  
UMA NOVA GESTÃO**

# HISTÓRICO RECENTE

## 26 anos de Estagnação da Economia

Desorganização do Mercado de Trabalho



Desemprego e Trabalho Informal e Precário



Queda dos rendimentos dos assalariados



Queda da massa de salários



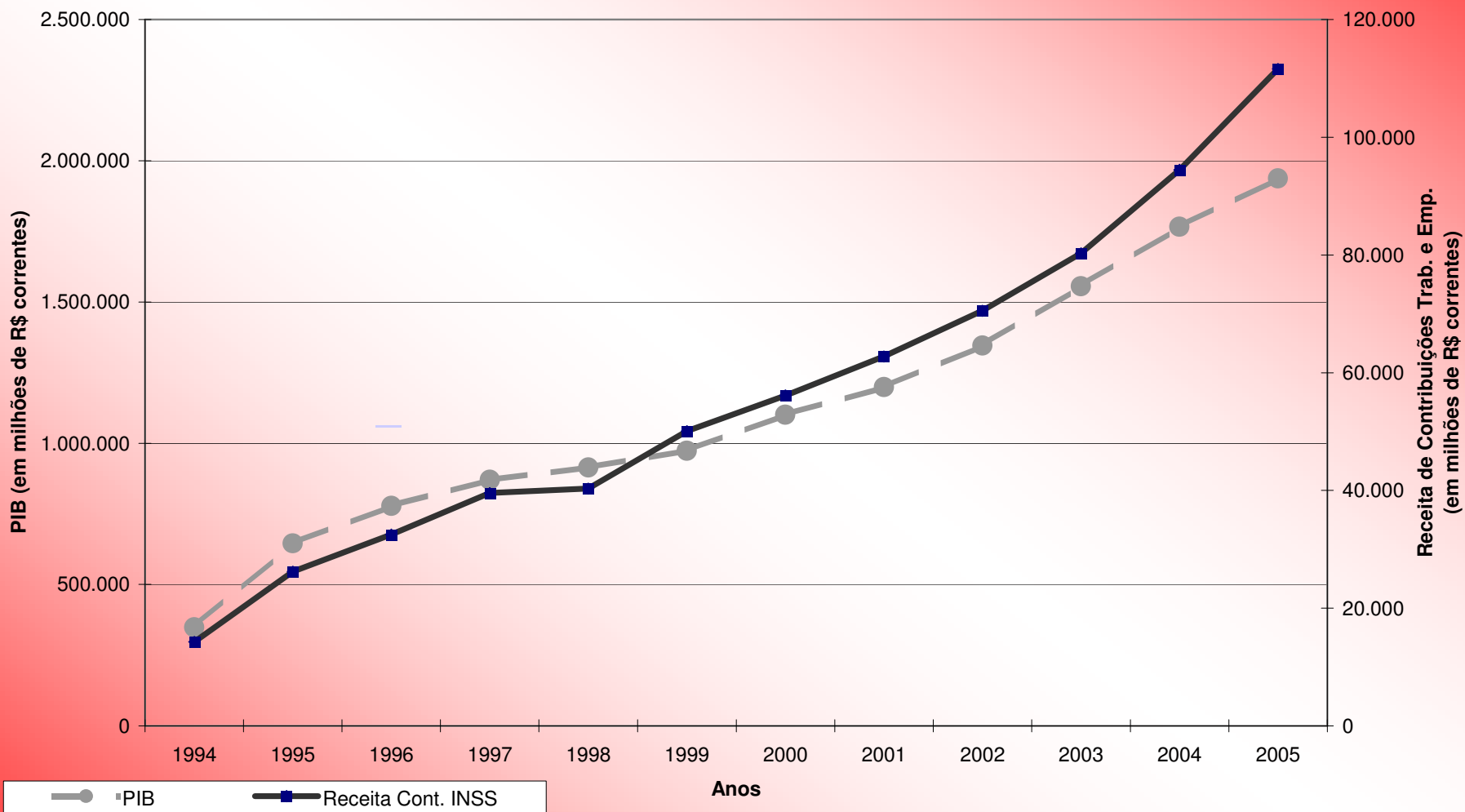
Queda da arrecadação da previdência que incide sobre a massa de salário do mercado formal urbano

# **IMPACTOS DA ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA NAS CONTAS DA PREVIDÊNCIA**

- Caso o PIB entre 1995 e 2005 tivesse crescido 0,5% a mais ao ano estima-se\* que a receita de Contribuição de Empresas e Trabalhadores seria pelo menos 5% maior que a atual.
- Caso o PIB entre 1995 e 2005 tivesse crescido 2,5% a mais ao ano, só a receita de Contribuição de Empresas e Trabalhadores seria capaz de cobrir todas as despesas previdenciárias (excetuando-se as despesas assistenciais).

\*Estimativa feita pelo DIEESE a partir da evolução histórica da arrecadação da previdência

## Evolução do PIB e da receita de contribuições para a previdência de trabalhadores e empresas (em milhões de R\$ correntes)



# O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A PREVIDÊNCIA

AUMENTO DA ARRECADAÇÃO DA PREVIDÊNCIA QUE  
INCIDE SOBRE A MASSA DE SALÁRIO DO MERCADO  
FORMAL URBANO



AUMENTO DA MASSA DE SALÁRIOS



AUMENTO DOS RENDIMENTOS DOS ASSALARIADOS



REDUÇÃO DO DESEMPREGO E AUMENTO DA  
FORMALIZAÇÃO



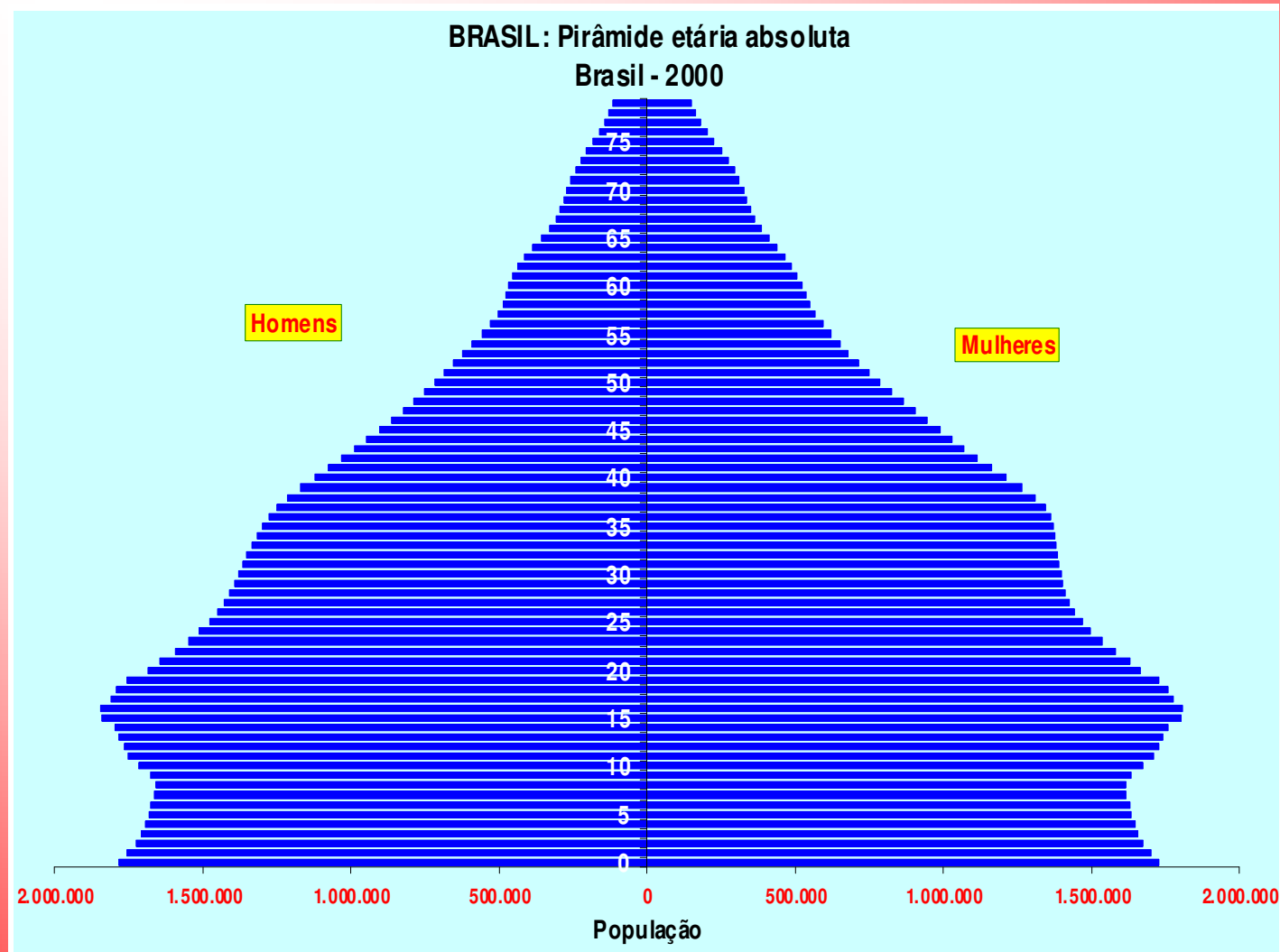
RE-ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO



CRESCIMENTO ECONÔMICO



# PIRAMIDE ETÁRIA BRASILEIRA - 2000



Fonte: IBGE

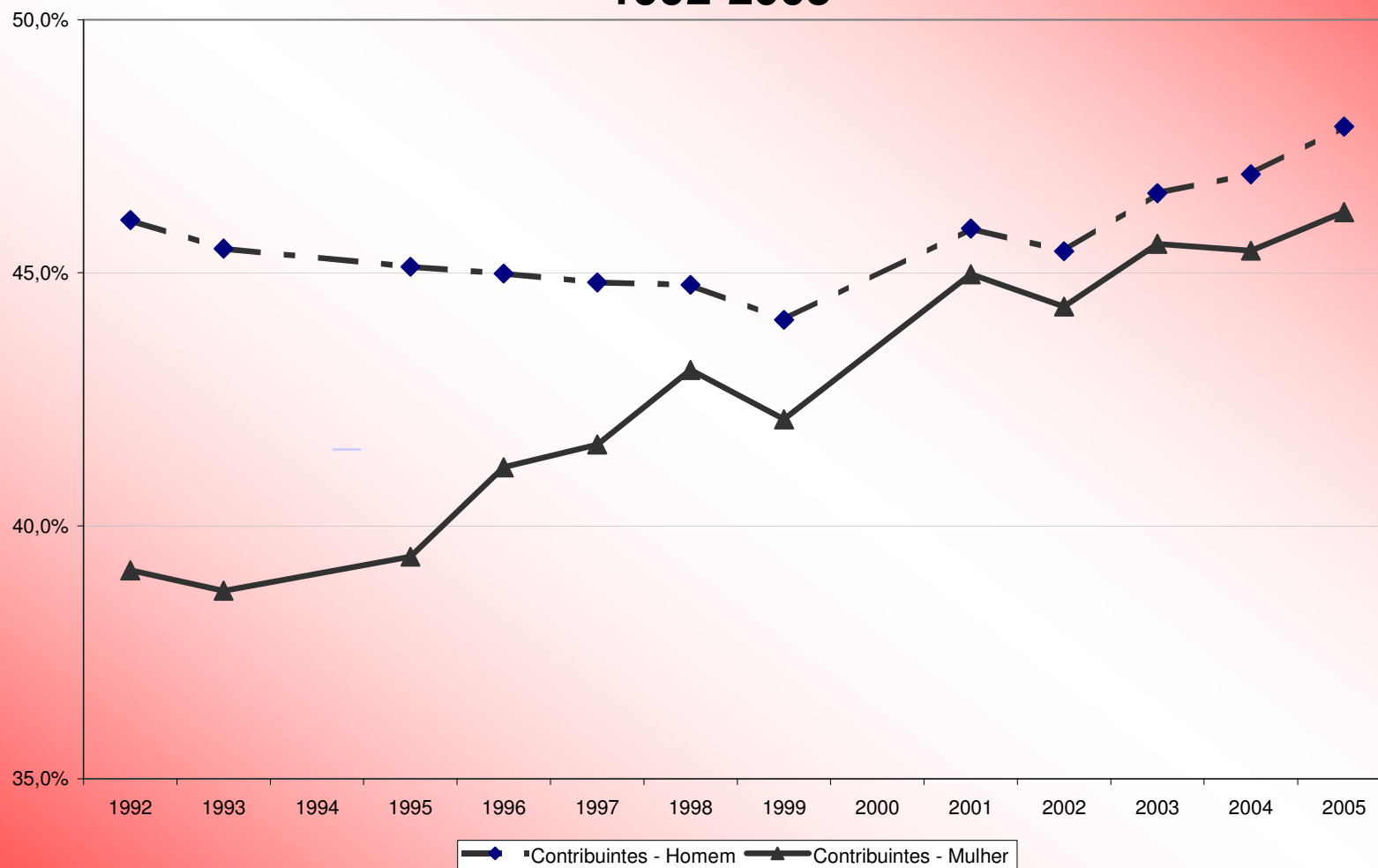
# **A FORMALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E A PREVIDÊNCIA**

**A atual pirâmide etária brasileira não  
é um problema para a previdência,  
mas sim uma  
JANELA DE OPORTUNIDADE  
para o país**

**A QUESTÃO POSTA É:**

**COMO INCLUIR OS QUE ESTÃO  
FORA DA PREVIDÊNCIA?**

## Evolução dos ocupados contribuintes para a previdência social por sexo 1992-2005



Fonte: PNAD/IBGE

Elaboração: Subseção DIEESE/CUT Nacional

# A FORMALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E A PREVIDÊNCIA

- Do total dos Ocupados:
- 41 milhões são contribuintes (47%)
- 46 milhões não contribuintes (53%)
- Se o número de contribuintes atingisse 50% dos ocupados a **Receita Anual de Contribuição** seria acrescida de cerca de **R\$ 3 bilhões\***.

\* Incremento calculado a partir da contribuição mínima (salário mínimo) nos percentuais médios de contribuição

**Anexo 8**

# A universalização do sistema de seguridade social: proposta de ação à cidadania

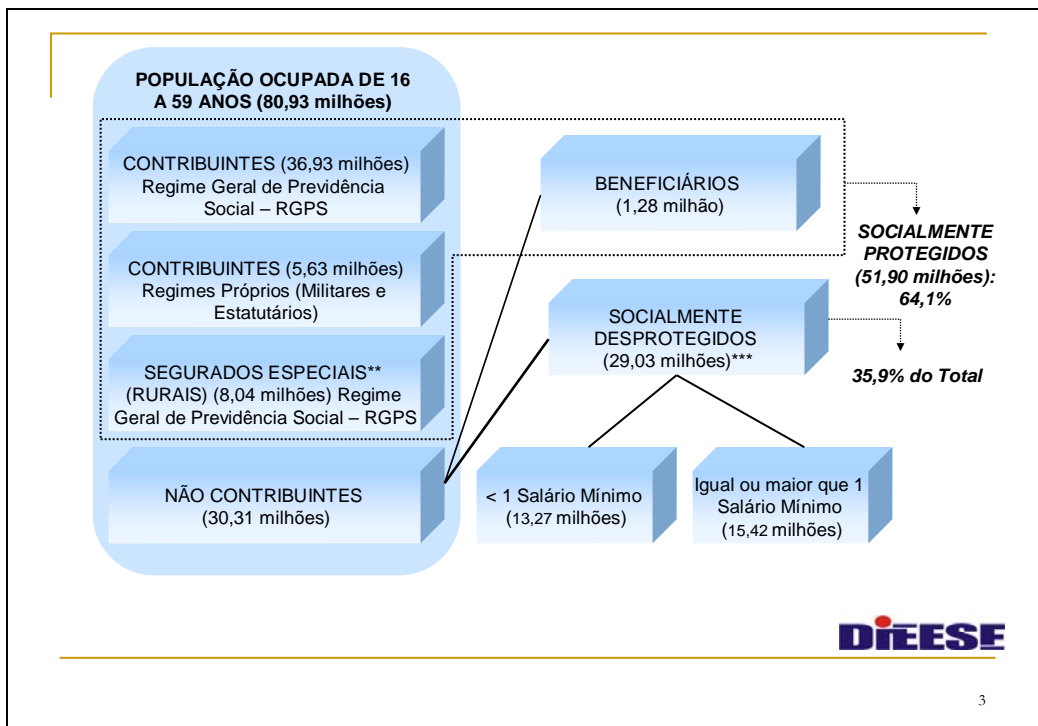
## O trabalho como forma de socialização e de desenvolvimento humano:

Mas, subordinado aos objetivos da acumulação:

- emergência de situações de risco;
- persistência de segmentos excluídos.

**Desigualdade** ⇒ heterogeneidade nas relações de trabalho

↳ **necessidade de proteção para as diferentes inserções.**



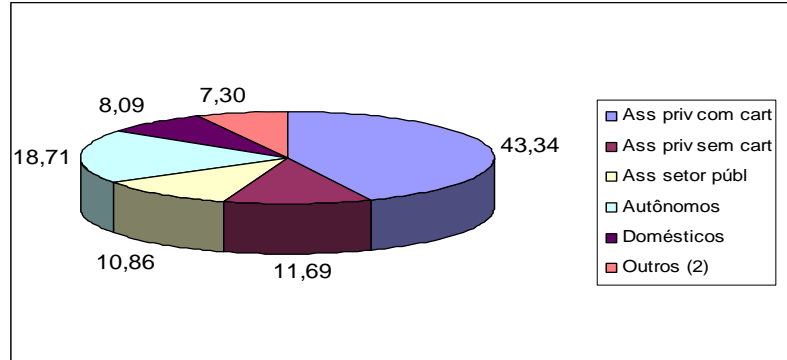
## Trabalho e proteção social:

O sistema de proteção social deve promover uma **distribuição mais equitativa de renda e de acesso aos direitos de cidadania** e estar articulado a um processo de **desenvolvimento com partilha de ganhos**.

Cabe ao Estado construir uma rede de proteção social que garanta a homens e mulheres as **condições para seu desenvolvimento a partir do trabalho**.

## Heterogeneidade no mercado de trabalho:

Composição da ocupação por posição (em %) - Regiões Metropolitanas <sup>(1)</sup> - set/2007



**Fonte:** Convênio Seade-Dieese, MTE/FAT e convênios regionais.

**Obs:** (1) Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e ao Distrito Federal.

(2) A categoria "outros" inclui empregadores, donos de negócio familiar, profissionais universitários autônomos, trabalhadores familiares etc.

A rede de proteção social deve contemplar as necessidades das 3 fases do ciclo de vida humana:

- a fase anterior ao período laboral;
- o período laboral; e
- a fase posterior ao período laboral.



### Todas as fases:

garantir a promoção das **melhores condições de vida**, por meio de **transferências de renda** (contributivas e não contributivas) e medidas de **saúde pública:**

- acesso a alimentação e água de boa qualidade;
- investimento em saneamento básico;
- serviços preventivos;
- serviços curativos.

### fase pós-laboral:

- garantir renda compatível com a preservação do nível de vida;
- investir na qualidade de vida do idoso:
  - ✓ integração social;
  - ✓ saúde;
  - ✓ lazer e cultura etc.

### fase pré-laboral:

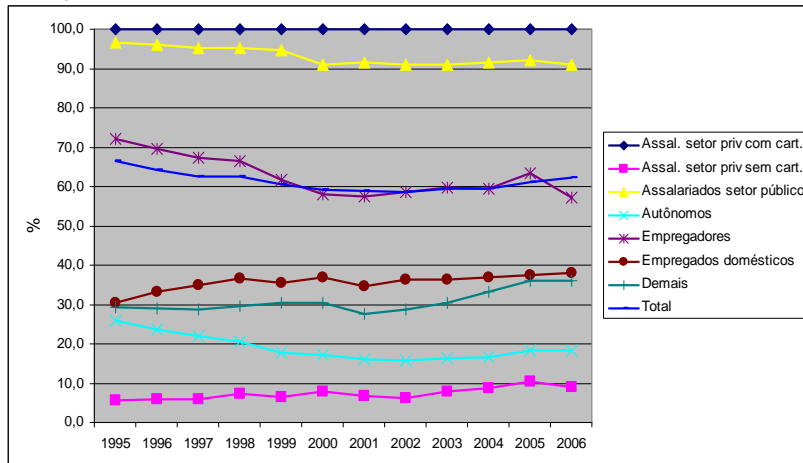
- acesso universal ao sistema **educacional** público de qualidade;
- políticas para a transição da vida escolar para a laboral:
  - ↳ sistema público de emprego ⇨ orientar os jovens nas suas opções de percurso formativo e no momento de ingresso no mundo do trabalho.

### A rede de proteção, na fase laboral, deve:

- definir regras de acesso aos benefícios de modo mais bem ajustado a toda a trajetória de vida: idade de ingresso, condições de trabalho e formas de inserção;
- não interromper a contagem de tempo de contribuição por conta de transições ocupacionais; e
- incorporar, no cálculo do tempo de contribuição, o período em situação de desemprego, desde que registrado no sistema público de emprego.

**As diferentes inserções do modo padrão no Brasil**

Proporção de ocupados que contribuem para a Previdência segundo a posição na ocupação - RMSP - 1995 a 2006



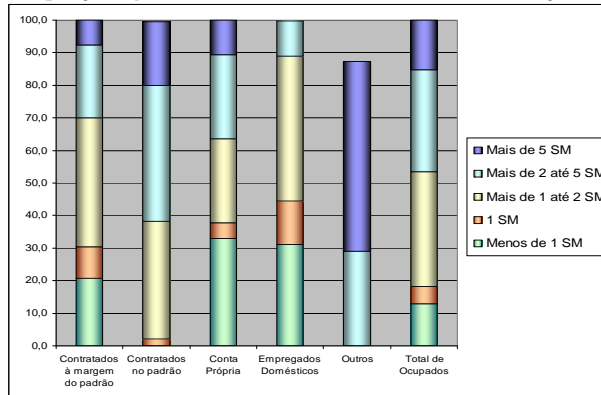
Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

**Fase laboral:**

• A sustentação da filiação ao sistema seria facilitada com a adoção de **medidas que elevem os rendimentos dos trabalhadores em geral e a permanência nas ocupações**, tais como:

- ✓ qualificação contínua,
- ✓ estímulo e sustentação da negociação coletiva, e
- ✓ no caso dos assalariados, regras que inibam a dispensa imotivada.

**Composição segundo faixa de rendimentos das formas de inserção (em %) - RMSP - 2006**



Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.  
OBS.: A categoria "outros" inclui os empregadores, os profissionais universitários autônomos, etc.

## fase laboral: grupos profissionais específicos,

### Para os empregados domésticos:

- regime especial de filiação previdenciária:

- ✓ maior "profissionalização";
- ✓ gradual equalização de seus direitos;

- mecanismos de seguro e proteção, a serem concedidos pelas famílias empregadoras, quanto à perda de capacidade de trabalho e quanto à dispensa imotivada.

### fase laboral: grupos profissionais específicos

**trabalho sazonal ou temporário** (trabalhadores rurais sazonais e da construção civil):

- **formas de contratação que garantam a continuidade** do vínculo empregatício e da filiação ao sistema.

### Medidas para favorecer a ampliação da cobertura da rede de proteção: padrão

- As **formas ilegais** de relação de trabalho (o não registro em carteira e a escamoteação do vínculo empregatício por meio de contratos como autônomos ou estagiários) devem ser combatidas e transformadas na “relação padrão”:

- ✓ **estimular** a contratação de trabalhadores sob a norma padrão; e
- ✓ **fiscalizar e penalizar** as situações ilegais.

## Medidas para a ampliação da cobertura da rede de proteção: pequenos empreendedores

• Medidas que favorecem a formalização e ampliação da cobertura:

- ↳ Super-Simples;
- ↳ Plano Simplificado de Previdência Social (contribuição de 11% sobre SM para autônomos e contribuintes facultativos).

- ✓ **divulgar as regras e benefícios;**
- ✓ **monitorar os efeitos das medidas.**

### Proporção de Trabalhadores Ocupados (A) e Desprotegidos com Capacidade Contributiva (B) - 2006

Posição na Ocupação	Total Ocupados (A) Em %	Total Desprotegidos (B) Em %	(B)/(A)	Quantidade de Desprotegidos
Empregado com Carteira	46,78%	0,00	-	449
Militar	0,39%	-	-	-
Estatutário	8,98%	-	-	-
Empregados sem Carteira	15,58%	42,39%	2,7	6.539.920
Trabalhador Doméstico com Carteira	2,93%	-	-	-
Trabalhador Doméstico sem Carteira	2,67%	8,89%	3,3	1.371.914
Conta-própria	17,03%	41,46%	2,4	6.397.376
Empregador	5,62%	7,22%	1,3	1.113.891
Empregados sem Declaração de Carteira	0,00%	0,00%	1,6	582
Não Remunerado	0,02%	0,03%	1,7	5.293
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>	<b>15.429.425</b>

## Financiamento da rede de proteção:

>garantir um financiamento sustentável para a Seguridade.

Com o envelhecimento populacional (mais sensível depois de 2030)> assegurar que o **financiamento da Previdência conte também com fontes distintas das contribuições sobre rendimentos do trabalho.**

- Criação de mais faixas de alíquotas de contribuição.
  - ✓ redução da alíquota dos menores salários.
    - ↳ Estímulo à participação contributiva dos trabalhadores de rendimentos mais baixos e/ou irregulares.
  
- Elevação do teto de contribuição em relação ao teto de benefício.
  - ↳ Regressividade da contribuição previdenciária.

## Medidas de gestão

- **Implantação do Conselho Gestor da Seguridade Social,**

conforme previsto na Constituição Federal.

- gestão e monitoramento do sistema de proteção social e
- discussão e deliberação sobre medidas de ajuste.

Portanto, é necessário, **simultaneamente:**

- ✓ elaborar políticas que promovam o acesso gradativo de trabalhadores com inserção “não-padrão” na rede de proteção social;
- ✓ construir instrumentos de proteção que superem a presente precarização; e
- ✓ estimular o crescimento do emprego sob a norma padrão com ampla proteção social e trabalhista.



**Rosane Maia**

DIEESE – Escritório Regional do Distrito Federal

3345-8855 - [erdf@dieese.org.br](mailto:erdf@dieese.org.br)

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)



23

**Anexo 9**

## **Proposta de livro sobre o Salário Mínimo**

### **- Projeto DIEESE – Fundação Ford -**

#### **a) Apresentação**

O DIEESE, ao longo de sua história, tem se dedicado intensamente a investigar o tema do Salário Mínimo – SM – sob diferentes óticas. Assim, já é tradicional na produção do Departamento o estudo que acompanha o valor real do poder de compra do SM e o que estima de quanto deveria ser seu valor para obedecer aos preceitos legais (cálculo do “SM Necessário”). Ademais, o DIEESE desenvolveu e atualiza regularmente um banco de dados com pisos de diversas categorias, relacionando-os ao valor do SM vigente. Mais recentemente, o DIEESE tem elaborado estudos que tratam da relação entre SM, Previdência Social e distribuição de renda. Esta última linha de produção técnica tem contado com o apoio expressivo da Fundação Ford.

Além dessa frente mais investigativa ou analítica acerca do SM, o DIEESE tem subsidiado o Movimento Sindical brasileiro na elaboração de suas propostas para elevação do poder de compra desse piso da classe trabalhadora no país. Entre essas ações, ressalta, no período recente da história do país, o movimento unificado das Centrais Sindicais, em luta por um processo mais acelerado de majoração do valor do SM. Essa recente campanha unificada das Centrais teve início no final de 2004 e resultou, a cada ano, em aumentos negociados, e maiores, para o SM, entre outras conquistas. Em dezembro de 2007, foi acordada uma política de valorização do SM que prevê, para o período entre 2008 e 2011, reajustes pela inflação incorrida desde o reajuste anterior e aumentos pela variação do PIB do ano anterior ao último. Além disso, o mês de reajuste do SM vai ser anualmente antecipado, até ser fixado em janeiro de cada ano a partir de 2010. Além desse momento privilegiado de assessoria à ação sindical que foram as campanhas pela valorização do SM, o DIEESE também esteve presente, assessorando o Movimento Sindical, em outro fórum em que o tema do SM adquiriu importância central. Entre março e outubro de 2007, a questão do SM também foi discutida no Fórum Nacional da Previdência Social – FNPS –, uma vez que o SM constitui piso para os benefícios previdenciários e assistenciais. A assessoria do DIEESE às Centrais e à CONTAG, representantes dos trabalhadores da ativa no Fórum,

e todo o processo, ao longo e depois do FNPS, de reflexão coletiva desse conjunto de entidades e de acadêmicos vinculados ao tema também foi, em boa medida, financiado pelo projeto do DIEESE com a Fundação Ford.

Os aumentos do SM dos últimos anos e o acordo acerca de uma política mais permanente de valorização do SM foram, sem dúvida alguma, grandes conquistas da ação unitária das centrais sindicais brasileiras. O aumento do SM tem impactos na redução da desigualdade social, na diminuição da pobreza, na melhoria de vida dos idosos e, também, na dinamização do mercado de consumo interno. Por outro lado, o aumento do valor do SM exige que se monitorem e prevejam os efeitos sobre o mercado de trabalho, os gastos da Previdência Social e de entes públicos, tentando viabilizar fontes de financiamento que garantam o processo de valorização do SM. Além disso, se a política de valorização do SM foi pactuada para durar até 2023, o mecanismo de correção e aumento só estarão em vigor até 2011, quando os resultados da política serão avaliados e as regras de sua continuidade estabelecidas.

Uma publicação do DIEESE sobre o SM tem, portanto, dois objetivos fundamentais para promoção de uma sociedade com perfil mais equitativo:

1. Consolidar um conjunto relevante de produção sobre o tema do SM que a instituição veio desenvolvendo ao longo de sua história; e
2. Preparar subsídios à ação sindical no que tange a dois desafios a serem enfrentados no futuro próximo:
  - a. Avaliação da política de valorização do SM do período 2008-2011 e negociação de continuidade do processo; e
  - b. Monitoramento das contas da Previdência e investigação de alternativas que, ao viabilizar a sustentação financeira da Seguridade Social sem impedir o acesso ao gozo do benefício, garantam a continuidade da valorização do SM e de melhoria da distribuição de renda no país.

O pano de fundo para um livro sobre o SM é o entendimento de sua importância como instrumento de promoção de uma distribuição de renda mais equilibrada e de uma sociedade justa.

**b) Estrutura da proposta****1. Introdução**

- Menção à Campanha das Centrais

**2. Conceito****3. História**

- No mundo
- No Brasil
  - ✓ Incluindo série de valores históricos e relação SM / preços de produtos da cesta básica
  - ✓ Inserir em anexo: valores do SM a preços correntes (considerando regionalização), valores a preços reais

**4. A Constituição Federal de 1988**

- Se possível, levantar debates ocorridos na Constituinte
- Artigo constitucional e concepção
- Direitos de cidadania
  - ✓ Piso previdenciário
  - ✓ Previdência rural
  - ✓ Benefícios assistenciais (idosos e portadores de deficiências)

**5. SM no período recente**

- Analisar segundo periodização
  - ✓ 1988 (CF) – 1994
  - ✓ 1995 – 2002 (ou 2003?)
  - ✓ 2003 (ou 2004?) – 2007 – destacar Campanha das Centrais e resultado
  - ✓ 2008 em diante

**6. SM e DIEESE**

- Breve histórico
- Valor real do SM
- SMN e cesta básica

**7. Argumentos contrários ao SM**

**8. SM e (mercado de) trabalho**

- Quem ganha 1 SM (metropolitano, urbano e rural)
- Quem ganha menos do que 1 SM (metropolitano, urbano e rural)

**9. SM, Previdência e Assistência Social**

- SM e benefícios previdenciários (histórico, nº e proporção de beneficiários, montante absoluto e relativo de 1 SM e evolução)
- SM e benefícios assistenciais (histórico, nº e proporção de beneficiários, montante absoluto e evolução)

**10. SM e finanças públicas**

- SM e finanças municipais
- SM e finanças estaduais
- SM e finanças federais
  - ✓ (Recuperar SM e gastos de Previdência e Assistência)
  - ✓ SM e funcionalismo
  - ✓ Finanças do governo (juros x SM)
- Impacto (de reajustes) do SM sobre a demanda, consumo e arrecadação

**11. SM e distribuição de renda**

- Conceituação e caracterização do problema
- Evolução recente de indicadores de pobreza e desigualdade
- Impacto do SM na desigualdade do mercado de trabalho
- Impacto do SM (via mercado de trabalho, previdência e assistência) na pobreza
- Impacto do SM na distribuição de renda

**12. Situação atual e perspectivas para o SM**

- A forma de reajuste negociada e em vigor
- (Comparação internacional?)
- E depois de 2011?