

2

Problema e metodologia

Este capítulo apresenta os principais conceitos e as formas de organização relacionadas com a Previdência Social, inseridos no contexto da evolução histórica dos sistemas previdenciários. Depois, aplicam-se os conceitos e termos na formulação do problema e na definição dos objetivos deste estudo. Apresentam-se também a relevância, as delimitações, o tipo de pesquisa e a metodologia adotada e suas limitações.

2.1.

Contexto histórico

Em praticamente todas as civilizações, existem mecanismos de solidariedade para com idosos, viúvas, órfãos e outras pessoas desprotegidas. Na Inglaterra pré-industrial, a Lei dos Pobres, de 1601, regulamentava a utilização de recursos da coletividade para assistência aos necessitados por meio de estruturas públicas (SCHWARZER, 2000).

Santos (2004) comenta que nas sociedades urbanas, os indivíduos e famílias passaram a tratar de sua sobrevivência de forma diferente das sociedades agrícolas. Surgiram, no período da industrialização, as primeiras proteções contra acidentes de trabalho e enfermidades. Na segunda metade do século XIX, foram instituídas as aposentadorias como evolução da prática de compensar indivíduos pelos leais serviços prestados e as pensões como reconhecimento dos direitos da família. Schwarzer (2000) relata que, em 1883, surgiu o sistema previdenciário formal baseado em contribuições prévias como requisito obrigatório para a se obter a condição de participante, modelo instituído na Alemanha pelo chanceler Bismarck e até hoje conhecido por esse nome.

Conforme relata Santos (2004, p. 10), *“com a experiência da depressão econômica ocorrida entre duas guerras mundiais, tornou-se indiscutível que não seria adequado responsabilizar um indivíduo simplesmente pelo fato de não*

encontrar trabalho”. Surgem, então, os primeiros modelos universalizantes com benefícios para cidadãos sem a exigência de contribuições prévias para o sistema. Um exemplo desse modelo ocorre na Inglaterra, em 1942, quando Lord Beveridge apresenta ao governo uma proposta que contempla, além do módulo contributivo clássico, um benefício básico universal. Este modelo, considerado um marco na história da previdência, teve grande aceitação e influência no mundo.

Na primeira metade do século XX, a partir da constatação de que necessidades e contingências individuais afetam a sociedade de maneira geral, se estabelece o conceito de seguridade social. Ness et al. (1992) apresentam a Seguridade Social como um conjunto de ações do poder público e da sociedade destinadas a assegurar ao cidadão e aos seus dependentes, o direito à saúde, à previdência e à assistência social. A previdência social é, portanto, um subconjunto de ações da seguridade social.

No Brasil, as Caixas de Aposentadorias e Pensões das empresas de estradas de ferro, previstas na Lei Eloy Chaves de 1923, se constituíram nas primeiras organizações consideradas instituições previdenciárias por conceder simultaneamente benefícios de aposentadorias e pensões. Na década de 1930, foram criados vários Institutos de Aposentadoria e Pensões organizados por categorias profissionais (marítimos, comerciários, bancários etc), restritos a trabalhadores urbanos. A década de 1940 se caracteriza pela ampliação do número de segurados vinculados aos institutos. Na década de 1950, a influência do Estado sobre os institutos de previdência permitiu que estes fossem convocados a participar do financiamento da construção de Brasília. A década seguinte caracterizou-se pela unificação das normas e da gestão previdenciária com a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Na década de 1970, surgiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), integrando várias funções e entidades especializadas do sistema previdenciário. Merece destaque também a implantação do conceito de Seguridade Social na Constituição de 1988 e a consolidação, na década seguinte, da Previdência como uma forma de seguro social (MPS, 2004).

Conforme Oliveira (1997) e FIPE (1993) apud Afonso (2003), a Previdência Social tem características de um seguro social para cobertura de eventos relacionados com a perda ou redução da capacidade de trabalho por meio de um fluxo continuado de pagamentos que assegura a manutenção do segurado e seus

dependentes. A abrangência da cobertura tem variado ao longo do tempo e de acordo com a regulamentação interna dos Países. No caso do Brasil, constam na Constituição Federal os seguintes eventos: doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade, desemprego involuntário, morte do segurado e reclusão (COSTA, 2006).

O texto a seguir, extraído de Tafner et al. (2007), confirma e sintetiza esse histórico.

“Se no passado mais remoto do século XVIII os infortúnios associados ao mundo laboral, como o acidente de trabalho, a invalidez, a perda de capacidade de trabalho decorrente da velhice e mesmo a morte prematura do arrimo, eram questões privadas e condenavam a família à miséria e à degradação, aos poucos formou-se o entendimento de que essas questões transcendiam a esfera privada. Desse entendimento decorre a idéia de que os custos do infortúnio e da perda de capacidade laboral poderiam e deveriam ser mitigados pelo conjunto da sociedade – ou pelo menos pelo conjunto daqueles que estavam diretamente envolvidos na atividade laboral, ou estivessem mais expostos a riscos. É essa, aliás, a forma como nascem os primeiros sistemas de cobertura previdenciária: planos de cobertura de eventos restritos a apenas algumas – e às vezes apenas uma – categorias profissionais. Ao fundar um sistema de seguro social sob controle, gerenciamento e operação do Estado e estruturado com base em contribuições de trabalhadores e de seus patrões, o Estado moderno trouxe para si o risco implícito associado a esse sistema. Entenda-se risco implícito aquele associado ao desequilíbrio entre o montante esperado de contribuições e o montante esperado de pagamentos (benefícios)”.

2.2. Organização dos planos previdenciários

Schwarzer (2000) explica que as organizações previdenciárias são resultado de consensos sociopolíticos e evoluem com as sociedades na qual são constituídas. Ross (2004) confirma esta posição afirmando que não há dois países com instituições de previdência idênticas e que tais instituições são caracterizadas por uma grande diversidade que reflete as diferentes condições econômicas e sociais, assim como tradições políticas e legais. Entretanto, é possível identificar características e processos comuns que permitem estabelecer modelos e facilitar a compreensão das estruturas de financiamento e pagamento de benefícios e a análise dos sistemas previdenciários.

Estas modelagens são apresentadas a seguir.

2.2.1. Modelagens clássicas

Santos (2004) apresenta os modelos de Benefício Definido e Contribuição Definida e analisa suas características.

Na modelagem de Benefício Definido, o valor a ser recebido é pactuado no momento de adesão ao plano. Esta definição do valor se dá por meio de regras que vinculam o valor do benefício à remuneração. Assim, por exemplo, o benefício pode ser igual à última remuneração recebida ou à média dos salários dos últimos anos de atividade. O equilíbrio entre receita e despesa se dá por ajustes na contribuição dos participantes uma vez que os benefícios estão pré-determinados. Neste modelo, os riscos decorrentes de oscilações nos parâmetros que incidem sobre os custos são assumidos coletivamente pelos participantes do plano e patrocinadores, fato que lhe confere as características de mutualidade e solidariedade.

No modelo de Contribuição Definida, o valor das contribuições é definido na adesão ao plano, as reservas são individuais e as oscilações de rentabilidade ou alterações de longevidade têm impacto direto no valor do benefício a ser recebido. Este valor é definido no momento da concessão e depende de parâmetros como o valor presente das contribuições efetuadas pelo participante, sua esperança de vida e taxa de juros usada para calcular o valor presente da série de pagamentos prevista.

Santos (2004) conclui também que os cálculos atuariais têm importância decisiva para planos baseados no modelo de benefício definido e têm importância menor no caso de contribuição definida.

2.2.2. Regimes financeiros

Outro conceito importante para o estudo dos sistemas previdenciários é o de regime financeiro. Segundo Santos (2004, p. 56), “*os regimes financeiros são métodos adotados para prover os recursos necessários ao cumprimento das obrigações assumidas pelo sistema previdenciário*”. Dois exemplos de regimes financeiros são apresentados a seguir.

No regime de Capitalização, cada trabalhador constitui reserva durante a sua fase economicamente ativa que será usada para suportar sua fase inativa. Assim, cada geração provê os recursos para suportar seus próprios benefícios.

No regime de Repartição Simples, calcula-se o valor total dos benefícios a serem pagos num período. Este valor deverá ser recolhido dos contribuintes do sistema naquele período. Não há formação de reservas. A geração em atividade contribui para a manutenção dos benefícios dos inativos na expectativa de que, no futuro, a próxima geração venha a sustentá-la quando atingir a inatividade. O regime de repartição simples requer um pacto entre gerações e é o regime adotado em quase todas as previdências públicas do mundo (SANTOS, 2004). Ainda sobre o regime de repartição, Tafner et al. (2007), além de confirmarem que o modelo foi adotado na maioria dos países ao longo do século XX, afirmam que ele funciona como mecanismo de transferência e redistribuição de renda e traz consigo inexoráveis conflitos distributivos intrageracionais e intergeracionais.

2.2.3. Organização da Previdência Social Brasileira

Segundo Giambiagi et al. (2004), o sistema previdenciário brasileiro atual é composto de quatro blocos. O primeiro bloco é constituído por um regime administrado pelo INSS que atende ao setor privado, conhecido como Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O segundo bloco corresponde ao sistema dos servidores públicos da União, conhecido como Regime Jurídico Único (RJU). Um terceiro bloco reúne os diversos sistemas de servidores estatutários estaduais e municipais. O quarto bloco, de caráter privado e facultativo, é constituído pelos fundos de pensão patrocinados por empresas privadas ou estatais (previdência complementar fechada) e pelas entidades abertas de previdência complementar.

O RGPS, objeto deste estudo, organiza-se em modelo semelhante ao de benefício definido e regime de repartição simples. Os planos que compõem o segundo e terceiro blocos (servidores da União, Estados e Municípios) utilizam predominantemente o modelo de benefício definido e repartição. A previdência complementar adota principalmente o regime de capitalização e contribuição definida (MPS, 2004).

2.3.

Formulação do Problema

Constatamos, pelo contexto apresentado, que a Previdência Social é relativamente nova na história da humanidade e, de forma geral, apresenta-se organizada nos modelos de contribuição definida e benefício definido e nos regimes financeiros de capitalização e repartição simples.

Tafner et al. (2007) comentam que, além de parâmetros técnicos internos como os critérios de contribuição e elegibilidade, variáveis externas (condições macroeconômicas, mercado de trabalho e dinâmica demográfica) contribuem para determinar equilíbrio dos sistemas previdenciários.

De acordo com a forma como se organiza a Previdência, o conjunto de fatores que influencia o seu desempenho pode mudar e cada fator individualmente adquire importância maior ou menor. Fatores de natureza demográfica têm maior relevância em regimes de repartição simples enquanto fatores de natureza financeira são mais importantes nos regimes de capitalização (SANTOS, 2004).

Estas reflexões nos levam à pergunta de pesquisa a ser respondida neste estudo: **quais fatores, segundo a literatura especializada, têm influência nas componentes de receitas e benefícios e no resultado do RGPS e qual a importância relativa entre eles?**

2.4.

Objetivo

Identificar um conjunto de fatores que explica variações nas receitas e despesas previdenciárias e construir um modelo que mostre como os fatores estão relacionados com cada uma destas componentes do resultado previdenciário e a importância relativa de cada um.

2.4.1.

Objetivos intermediários

Para se atingir o objetivo final do trabalho será necessário contemplar alguns objetivos intermediários:

- obter, na literatura especializada, um conjunto de fatores apontados como relevantes para o resultado financeiro de planos previdenciários;

- selecionar indicadores representativos dos fatores citados e obter séries temporais desses indicadores;
- identificar as relações com significância estatística de cada fator com as receitas, despesas e com o resultado previdenciário;
- construir modelo que demonstre a importância relativa entre os fatores.

2.5. Relevância do estudo

Os gastos previdenciários brasileiros, quando comparados a outros países, demonstram que o tema é preocupante, conforme se constata na figura 1, extraída de Giambiagi (2007, p. 93). Nela, o Brasil está isolado no quadrante que representa a situação mais desfavorável entre os países analisados. O autor comenta que *“Somos um país ainda jovem que, porém, gasta com Previdência Social em termos relativos aproximadamente tanto quanto o Reino Unido – cuja proporção de idosos é o triplo da nossa”*.

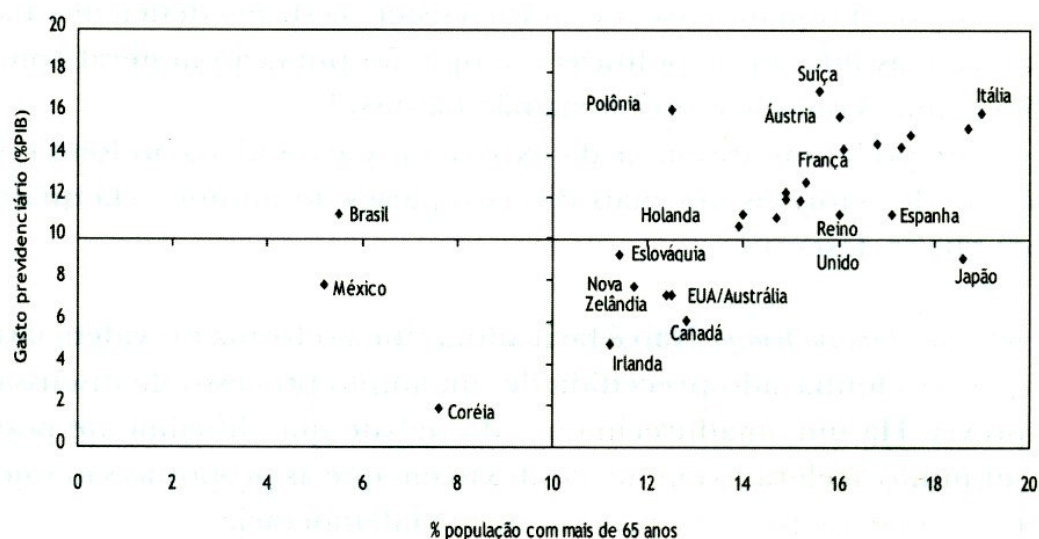


Figura 1 – Gasto previdenciário de países selecionados

Fonte: Giambiagi (2007)

Nos gastos totais com Previdência, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pelo RGPS, foi a maior fonte de aumento das despesas com aposentados e pensionistas nos últimos anos. A despesa previdenciária do INSS aumentou de 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1988, ano de aprovação da Constituição, para quase 5% do PIB em 1994, quando

foi lançado o Plano Real, superando 7% do PIB em 2004 (GIAMBIAGI, 2007). A despesa previdenciária atual e o crescimento em relação ao PIB são indicadores de relevância deste estudo, especialmente porque a última reforma no RGPS, implementada em 1999, não parece ter revertido esta tendência.

O RGPS, ao qual estão vinculados os trabalhadores da iniciativa privada e funcionários públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) beneficia direta ou indiretamente mais de 40% da população brasileira uma vez que, para cada benefício pago, estima-se que 2,5 pessoas da família dependam dele (MPS, 2004). Este contingente de pessoas afetadas é outro indicador de relevância do tema.

Segundo Afonso (2003), o equacionamento adequado da questão previdenciária é um dos pilares mestres para a organização das contas públicas e para o crescimento econômico sustentado do País. Esse tem sido um dos principais alvos da política econômica depois que a alta inflação foi debelada.

A relevância do tema não está restrita às fronteiras brasileiras, pois o regime de repartição simples é amplamente adotado pelas previdências públicas no mundo. Na maioria dos países, segundo Thompson (2000), discute-se a adequação dos sistemas previdenciários às transformações demográficas e socioeconômicas com o objetivo de garantir a proteção social dentro de padrões de sustentabilidade financeira e atuarial. James (2000) confirma esta relevância quando afirma que a maioria dos sistemas formais de seguridade social é gerenciada pelo governo, paga benefícios definidos baseados nas rendas e nos anos de serviço dos trabalhadores e é financiada por impostos incidentes sobre a folha de pagamento nos moldes de repartição simples.

2.6.

Delimitação do estudo

A questão previdenciária é complexa. Várias delimitações são necessárias para viabilizar este estudo.

A primeira delas está no regime previdenciário estudado. O foco desta pesquisa limita-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e não analisa os regimes próprios da União, Estados e Municípios, nem a previdência complementar. No âmbito do RGPS, são considerados apenas receitas e

benefícios de natureza previdenciária. São excluídos, portanto, os benefícios de natureza assistencial e receitas de terceiros eventualmente recolhidas pelo INSS e a eles repassada. Além disso, o estudo limita-se às variáveis externas ao sistema e não aborda os parâmetros técnicos internos do RGPS.

O período analisado, de janeiro de 1995 a agosto de 2006, também compõe uma delimitação do estudo.

Finalmente, deve-se reconhecer que o estudo limita-se a aspectos econômicos e financeiros de um tema complexo que tem implicações sociais e políticas.

2.7. Metodologia

Tendo em vista que a proposta desta pesquisa é identificar fatores que explicam as componentes de receitas e benefícios previdenciários, além do próprio saldo previdenciário resultante da diferença entre receitas e benefícios apurada a cada mês, o método utilizado baseou-se em análise de regressão, mais especificamente, processos auto-regressivos, aplicados a séries temporais das variáveis previdenciárias e dos fatores. Segundo Hair et al. (2005), a análise de regressão é apropriada quando o problema envolve uma variável dependente métrica considerada relacionada a variáveis independentes e o pesquisador tem como objetivo prever mudanças na variável dependente como resposta a mudanças nas variáveis independentes.

Algumas etapas iniciais, entretanto, foram necessárias para identificar os fatores que comporiam as variáveis dependentes e independentes, selecionar as respectivas séries temporais e ajustar os dados. Na primeira etapa, foi feita uma revisão da literatura especializada em Previdência Social à procura de fatores citados como tendo algum tipo de influência em regimes de previdência baseados em repartição simples que, portanto, se assemelham ao nosso RGPS.

A segunda etapa foi caracterizada pela identificação precisa das variáveis previdenciárias (receitas, benefícios e saldo previdenciário), pela seleção de indicadores representativos de cada fator citado na literatura e pelo levantamento

da série de valores mensais no período analisado para todas as variáveis envolvidas, tanto as previdenciárias como os indicadores de cada fator.

Na terceira etapa, as séries de valores que compõem o conjunto de dados para este estudo foram submetidas às transformações e ajustes para torná-las adequadas à análise de regressão, método empregado para testar a significância estatística das relações entre os fatores apontados na literatura e cada uma das variáveis previdenciárias.

2.8.

Limitações do método

As limitações do método adotado são determinadas pela disponibilidade de séries temporais para os fatores encontrados na literatura, especialmente pela descontinuidade metodológica de alguns dos indicadores divulgados pelo IBGE, tais como emprego e renda, durante o período estudado.

A existência de multicolinearidade que, segundo Hair et al. (2005), é a extensão em que uma variável dependente pode ser explicada pelas outras variáveis da análise, também representa uma limitação para identificar os pesos relativos de todos os indicadores envolvidos. Quando a multicolinearidade aumenta, a habilidade para definir efeitos de uma variável diminui.

Finalmente, a aplicação de análise de regressão em séries temporais requer determinadas características especiais como estacionariedade e co-integração que podem ou não estar presentes nas séries encontradas.

2.9.

Tipo de pesquisa

Utilizando a classificação proposta por Vergara (1997), quanto aos fins, esta pesquisa é explicativa e aplicada. É explicativa porque se propõe a esclarecer a influência de fatores no resultado financeiro do RGPS. É aplicada porque se propõe a auxiliar na resolução de um problema concreto de gestão pública.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e telematizada. É bibliográfica porque se fundamenta em livros, teses, leis, artigos e sítios

confiáveis de órgãos públicos na internet. É telematizada porque usa computador e telecomunicações.