

O processo de reformulação da Previdência Social brasileira

Meiriane Nunes Amaro

Sumário

1. Introdução. 2. Reforma constitucional da Previdência Social: o que o Governo queria e o que conseguiu efetivar. 3. Principais mudanças empreendidas (ajustes paramétricos). 3.1. Regime previdenciário dos servidores públicos. 3.2. Regime Geral de Previdência Social (RGPS). 3.3. Regime de previdência privada. 4. Regulamentação da reforma da Previdência Social. 4.1. Previdência privada. 4.2. Instituição do fator previdenciário. 4.3. Contribuições previdenciárias dos servidores inativos e pensionistas. 5. Análise financeira e perspectivas. 5.1. Ajustes paramétricos no sistema previdenciário. 5.2. Perspectivas da previdência privada. 5.3. Repercussões do fator previdenciário. 6. Considerações finais.

1. Introdução

Uma retrospectiva do processo de reformulação da previdência social brasileira nos conduz a março de 1995, quando o texto inicial da reforma da previdência foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. No ano seguinte, a redação final adotada pela Câmara (julho de 1996), bastante diferente da proposta original, não cumpria o objetivo primordial de tornar o sistema previdenciário financeira e atuariamente viável a longo prazo.

No Senado Federal, a proposição sofreu novas e extensas modificações. Pode-se dizer que o substitutivo do Senado assumiu um caráter intermediário entre as proposições do Governo e da Câmara Federal. Ao contrário da intenção governamental, o

Meiriane Nunes Amaro é Consultora Legislativa do Senado Federal.

substitutivo manteve o texto constitucional extremamente detalhado, tal qual feito pela Câmara. Contudo, incorporou várias restrições importantes aos planos de benefícios, em especial no âmbito do serviço público.

Tendo em vista as amplas modificações empreendidas, o substitutivo do Senado teve de retornar à Câmara dos Deputados, em outubro de 1997, tendo sido finalmente aprovado em novembro de 1998, embora com importantes e desfavoráveis alterações em pontos considerados fundamentais pelo Governo.

Durante esse período, foram intensos os debates, discussões e reviravoltas no processo de avaliação e definição das mudanças essenciais da previdência social brasileira, hoje inseridas na Emenda Constitucional n° 20, de 1998 – PEC n° 20/98. Ao mesmo tempo, persistiu como pano de fundo o paulatino e crescente desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro.

Desde então, a instabilidade da economia brasileira frente ao panorama externo adverso tem colocado como imprescindível o controle dos gastos públicos. Isso posicionou a aprovação da reforma da previdência social como ponto primordial e urgente da agenda política nacional, o que continua a ocorrer no processo de regulamentação em curso.

Com efeito, urge que tal regulamentação seja efetivamente satisfatória, de forma a permitir que os caminhos abertos pela reforma constitucional venham a ser trilhados, concretizando-se em mudanças que permitam o equilíbrio de longo prazo do sistema.

O presente trabalho busca apresentar um panorama global da reforma da previdência social, com destaque nas principais mudanças empreendidas no texto constitucional como resultado da promulgação da PEC n° 20/98. Tal panorama é complementado pela análise do recente, e em curso, processo de regulamentação da matéria, bem como por alguns comentários acerca da situação das contas previdenciárias e sobre as principais perspectivas do sistema a longo prazo.

De modo a fornecer um quadro geral das modificações empreendidas, apresenta-se, inicialmente, uma visão abrangente da proposta de emenda constitucional aprovada pelo Congresso Nacional.

A seguir, as mudanças mais relevantes são abordadas, subdivididas nas três distintas áreas contempladas pela reforma: o regime previdenciário dos servidores públicos, principal alvo das alterações; o regime geral de previdência social – RGPS; e o regime de previdência privada.

Na parte relativa à regulamentação da reforma constitucional, são analisados projetos de lei e de emenda constitucional apresentados pelo Governo, em 1999, e importante lei sobre a matéria.

Por fim, compõem os comentários finais um quadro geral da situação financeira do sistema de previdência social brasileiro e algumas conjecturas acerca dos rumos do sistema no longo prazo.

2. Reforma constitucional da Previdência Social: o que o Governo queria e o que conseguiu efetivar

Inicialmente, a coordenada central das propostas acerca da reformulação da previdência brasileira era a unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada e a criação de dois sistemas gerais: um básico e unificado, com benefícios limitados a valor inferior ao atual teto dos benefícios previdenciários (cerca de dez salários mínimos), e outro complementar, destinado a atender àqueles com remuneração superior ao valor máximo estabelecido no regime básico.

Tal concepção baseava-se em estudos e indicações de técnicos e instituições internacionais, que aconselhavam para o Brasil uma mudança estrutural de seu sistema previdenciário, que deveria passar a se pautar em um sistema de três pilares:

(a) um básico, de limite próximo a três salários mínimos e baseado no regime de repartição;

(b) um complementar, mas também obrigatório, que contemplaria os segurados com renda de até dez salários mínimos, calcado no regime de capitalização;

(c) um terceiro, voluntário, também baseado na capitalização de contas individuais, destinado a cobrir os trabalhadores com remunerações mais elevadas (fundos de pensão que, na realidade, já existem no Brasil).

Tal configuração deveria abranger todos os trabalhadores, o que implicava o fim do regime de previdência dos servidores públicos.

Todavia, ao longo do processo de análise e discussão da matéria, tal coordenada provou ser implausível, seja do ponto de vista político seja do financeiro. No primeiro caso, havia o poder de influência dos *lobbies* corporativos. No segundo, o elevado custo financeiro da transição entre o sistema previdenciário vigente e o novo, em especial num ambiente de sérias restrições fiscais.

Assim, pressionado pela perspectiva concreta de déficits orçamentários crescentes, o Governo encaminhou ao Congresso, em março de 1995, uma proposta de reforma da previdência social que buscou o caminho mais factível para sua aprovação: manutenção dos três principais regimes – dos trabalhadores da iniciativa privada, dos servidores públicos civis e dos servidores militares – mas sujeitos a regras uniformes (embora com importantes exceções). Isso significou a continuidade do modelo de dois pilares: o primeiro representado pelo regime geral de previdência social – RGPS e os regimes próprios dos servidores públicos; o segundo constituído pela previdência privada.

Ademais, a proposta governamental retirava da Constituição os detalhamentos dos regimes existentes (desconstitucionalização), restringia os planos de benefícios e exigia contribuições de aposentados e pensionistas. Vale mencionar que a “desconstitucionalização” de grande parte da matéria, ou seja, a transferência de várias normas para legislação infraconstitucional,

buscava facilitar sua futura adaptação às necessidades de natureza fiscal, tendo em vista o menor *quorum* exigido para aprovação de leis. É exemplo a exclusão, do texto constitucional, das regras de concessão dos benefícios do RGPS (um dos poucos itens eliminados da Constituição e que, conforme analisar-se-á adiante, abriu caminho para importantíssimo avanço no processo de regulamentação da reforma).

Em grandes linhas, a proposição do Governo buscava, entre outros objetivos, cumprir um fim básico: tornar o sistema previdenciário financeira e atuarialmente viável a longo prazo. Nesse contexto, muitas restrições eram impostas aos regimes de previdência.

Após o longo processo de tramitação da matéria na Câmara e no Senado Federal, muitos pontos da proposta do Governo não conseguiram ser aprovados, não se concretizando, inclusive, a intenção de “desconstitucionalização” da matéria. Com efeito, o texto final da emenda constitucional ficou ainda mais detalhado do que o da Constituição de 1988.

A emenda, aprovada em dezembro de 1998, manteve os regimes de previdência existentes, igualando algumas regras válidas para o RGPS e para os regimes próprios de previdência dos servidores públicos. O regime das Forças Armadas, entretanto, foi mantido intacto.

Não obstante, vários avanços foram alcançados. Entre os principais, pode-se destacar a introdução na Constituição de dispositivos (tanto novos como originalmente propostos pelo Governo) direcionados a reduzir, no médio e longo prazos, os gastos do Tesouro Nacional com a folha de pagamento de servidores inativos e pensionistas, valendo citar:

a) imposição de dez anos de serviço público para habilitação a aposentadorias programáveis e de cinco anos no cargo ocupado;

b) fim da acumulação de aposentadorias, bem como impossibilidade de aumento

de renda quando da passagem do servidor para a inatividade;

c) restrições à acumulação de aposentadoria e salário e imposição de teto a qualquer rendimento oriundo dos cofres públicos; e, de grande relevância,

d) imposição de idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição.

A possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais representou outra inovação fundamental nesse contexto. Em tais casos, as regras especiais e mais favoráveis dos regimes de previdência dos servidores públicos aplicar-se-ão apenas aos servidores com renda inferior ao teto de benefícios do RGPS.

Abrangendo tanto o regime dos servidores quanto o RGPS, pode-se mencionar a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço e a redução do elenco de professores a ser contemplado com aposentadoria especial.

Cabe sublinhar que a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição resultou quase inócua, já que foram ressalvados vários casos em que, mesmo sem a comprovação de contribuição, o tempo de serviço deve ser considerado como tal.

Do lado do financiamento do sistema previdenciário, ficou estabelecida a vinculação da receita decorrente da contribuição dos segurados e dos empregadores incidente sobre a folha de pagamentos exclusivamente para pagamento de benefícios do RGPS.

Outro aspecto da maior importância foi a abertura do seguro de acidentes do trabalho para o setor privado.

No que concerne à previdência privada, grande foco de atenção na atual regulamentação da reforma constitucional, novas exigências e diretrizes para funcionamento foram incorporadas. Contudo, as principais inovações se deram no âmbito dos fundos de pensão patrocinados por entes públicos, sendo exemplos a manutenção da proposta

do Governo de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado e a exigência de ajustes destinados a garantir o equilíbrio atuarial desses fundos.

É importante destacar que ficou definida, no texto da Emenda 20, a preservação dos direitos adquiridos daqueles que, até a data de sua publicação, tivessem cumprido os requisitos para obter aposentadoria e pensão. Além disso, ficou estabelecido que a concessão desses benefícios deveria basear-se na legislação em vigor na época da aquisição do direito.

Por fim, sublinhe-se que o texto final da Emenda deixou de contemplar pontos importantíssimos, os dois primeiros incluídos no substitutivo do Senado Federal e rejeitados pela Câmara dos Deputados:

(a) limites de idade nas regras da aposentadoria por tempo de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada;

(b) incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões no âmbito do setor público e a aplicação de um redutor (de até 30%) sobre as aposentadorias e pensões dos servidores com maior remuneração;

(c) desvinculação entre os reajustes salariais dos servidores ativos e os reajustes das aposentadorias e pensões no âmbito do setor público.

3. Principais mudanças empreendidas (ajustes paramétricos)

Apresentado o panorama global da PEC nº 20, cabe analisar os tópicos mais relevantes no contexto das alterações empreendidas, quais sejam:

- mudanças no regime previdenciário dos servidores públicos;

- mudanças no regime geral de previdência social – RGPS;

- novos dispositivos sobre o regime de previdência privada, em especial alterações nos fundos de pensão vinculados a entes públicos.

Sobre cada tema, procura-se realçar as principais diferenças entre as regras até então vigentes e os novos dispositivos constantes da PEC n.º 20, apresentando quadros que sintetizam as alterações empreendidas, acompanhados dos comentários pertinentes.

3.1. Regime previdenciário dos servidores públicos

A maioria dos dispositivos constitucionais modificados na área do serviço público seguiu a premissa básica de redução de despesas, embora tenham cumprido, acessorariamente, o objetivo de aproximar os requisitos e critérios vigentes para o regime de previdência dos servidores públicos civis e para o RGPS.

As principais mudanças são agrupadas nos quadros relativos aos seguintes temas:

- aposentadoria por tempo de serviço;
- restrições à acumulação de remunerações e proventos de aposentadoria;
- fixação do valor das aposentadorias e pensões e contribuições dos servidores inativos e pensionistas;
- regime de previdência complementar para servidores públicos.

É importante lembrar que a previdência dos militares não foi alterada, não se aplicando a eles as novas regras relativas aos servidores civis. Ademais, após recente aprovação da Emenda Constitucional n.º 18, os militares – membros das Forças Armadas e das polícias militares e corpos de bombeiros militares – passaram a ser considerados tão-somente militares da União, dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, deixando de ser enquadrados como servidores públicos.

Tabela 1 – Aposentadoria por tempo de serviço

| Constituição de 1988 | PEC n.º 20/98 |
|--|--|
| <p><i>Servidores em geral:</i> – <i>integral:</i> aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30, se mulher;</p> | <p><i>Servidores em geral:</i> – <i>integral:</i> aos 35 anos de contribuição e 60 de idade, se homem, e aos 30 anos de contribuição e 55 de idade, se mulher, desde que o servidor tenha cumprido tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. <i>Nas regras transitórias:</i> acréscimo no tempo de contribuição equivalente a 20% do tempo ainda por cumprir para atingir 35 anos de contribuição, se homem, ou 30, se mulher. Cumulativamente, idade mínima de 53 anos, se homem, e 48, se mulher, e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria. Observada a proibição de contagem fictícia, o tempo de serviço cumprido até que a lei discipline a matéria deve ser considerado tempo de contribuição.</p> |
| <p>– <i>proporcional:</i> aos 30 anos de serviço, se homem, e aos 25, se mulher.</p> | <p>– <i>proporcional:</i> eliminado das regras permanentes. <i>Nas regras transitórias:</i> acréscimo no tempo de contribuição equivalente a 40% do tempo ainda por cumprir para atingir 30 anos de contribuição, se homem, ou 25, se mulher. Cumulativamente, idade mínima de 53 anos, se homem, e 48, se mulher, e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.</p> |
| <p><i>Professores:</i> – integral após 30 anos de efetivo exercício de função de magistério, se professor, e após 25, se professora.</p> | <p><i>Professores:</i> – ficou mantido o benefício, somente para professores que exerçam funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. Deles, exige-se, além do tempo de contribuição, idade de 53 anos, se professor, e 48, se professora. Na transição, todos os professores podem optar pelas regras estabelecidas para os demais trabalhadores, sendo que o seu tempo de magistério até a publicação da Emenda deve ser contado com acréscimo de 17%, se professor, e de 20%, se professora.</p> |

| Constituição de 1988 | PEC n° 20/98 |
|--|---|
| <p><i>Magistrados e membros do Ministério Público e Tribunal de Contas:</i> – integral aos 30 anos de serviço e 5 anos de efetivo exercício da judicatura.</p> | <p><i>Magistrados e membros do Ministério Público e Tribunal de Contas:</i> – aplicam-se as mesmas regras definidas para os servidores públicos civis, sendo que, no caso de aposentadoria pelas regras transitórias, se homem, o seu tempo de serviço exercido até a data da publicação da Emenda deve ser contado com acréscimo de 17%.</p> |

A aposentadoria por tempo de serviço, inexistente em quase todos os países do mundo, é, sem dúvida, o benefício mais visado em qualquer reforma previdenciária. Não só devido ao seu custo elevado, decorrente da ampliação do tempo de gozo do benefício, como também porque favorece basicamente apenas os trabalhadores melhor situados no mercado de trabalho, com empregos formais e duradouros o suficiente para permitirem a comprovação do tempo de serviço exigido.

A reforma da previdência não extinguiu esse benefício, mas o restringiu, eliminando a aposentadoria proporcional, ou seja, com menor tempo de serviço, e impondo, para a integral, limite de idade e comprovação de tempo de contribuição, ao invés de tempo de serviço.

Observe-se que todas as restrições impostas à concessão desse benefício contribuem para a redução das despesas previdenciárias a médio e longo prazos, tendo em vista que forçam o adiamento do pedido de aposentadoria, diminuindo o tempo de seu usufruto.

A exigência da carência de dez anos no serviço público para a concessão de aposentadoria também visa impedir que pessoas que sempre trabalharam no setor privado, tendo, portanto, contribuído para a previdência social com base em salário de contribuição de valor limitado (em torno de dez salários mínimos), ingressem no serviço público, nos últimos anos de atividade, requerendo aposentadoria, pouco depois, graças à contagem recíproca de tempo de contribuição. Nesses casos, principalmente quando o cargo público ocupado é de mais alta remuneração, é totalmente inadmissível, sob o ponto de vista da coletividade, a dispari-

dade entre as contribuições realizadas, necessariamente limitadas devido às regras da previdência social, e o montante recebido de aposentadoria e pensão, cujo cálculo do valor toma por base a remuneração integral do servidor. Assim, a carência de dez anos cumpre o objetivo de evitar tal situação, permitindo que as contribuições sejam mais compatíveis com o benefício previdenciário.

Essa lógica, ressalte-se, aplica-se também à exigência de cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria, pois, tendo o benefício como referência para o seu valor apenas a remuneração desse cargo, e não toda a vida contributiva do servidor, garante-se que, pelo menos durante esse tempo, as contribuições sejam mais compatíveis com o valor do benefício.

Por fim, vale mencionar que também favorece uma maior correlação entre as contribuições e o retorno obtido com o recebimento de benefício a proibição imediata de contagem de tempo de serviço fictício (como a licença-prêmio em dobro) para fins de aposentadoria e pensão.

A proibição explícita de acumulação de proventos também se insere no contexto de contenção de gastos públicos. Contudo, o mesmo não é verdade no que concerne à vedação de acumulação de proventos com remuneração de cargo. Isso porque o cargo que deixar de ser ocupado por um servidor aposentado possivelmente passará a sê-lo por outro servidor que ingresse no serviço público. Assim, em termos de redução de gastos, o impacto tenderá a ser mínimo.

Outra questão relevante é a seguinte: no caso da imposição de teto ao valor total decorrente da acumulação de mais de um provento de aposentadoria ou deste com remuneração de cargo, o impacto tenderá a ser mínimo.

neração de cargo público, ao não se excetuarem os casos constituídos, até a data da publicação da emenda, que decorram do exercício de cargos constitucionalmente acumuláveis, abriu-se caminho para questionamentos jurídicos que reivindicuem o respeito aos direitos adquiridos.

O contrário ocorre ao se excetuarem da vedação de percepção simultânea de proventos e remuneração os inativos que, até a publicação da emenda, tivessem ingressado novamente no serviço público. Com isso, a PEC assegurou a esses servidores um direito até então considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF. De qualquer forma, vale adicionar que alteração da Lei nº 8.112/90 passou a vedar, para os novos servidores, a acumulação de proventos e remuneração.

Por fim, ressalte-se que a imposição de teto de rendimentos é uma questão bastante complicada. Atualmente, todas as vantagens pessoais estão fora desse limite máximo, de acordo com jurisprudência firmada pelo STF. Assim, inúmeros são os casos em que tal limite é ultrapassado. De qualquer forma, a reforma administrativa recentemente promulgada visou resolver tal questão, embora ainda dependa de legislação complementar para que os novos dispositivos relacionados à matéria entrem em vigor.

O Senado havia aprovado a instituição de um redutor de até 30% que seria aplicado sobre a remuneração que serve de base para o cálculo dos proventos de aposentadoria e pensão do servidor e seus dependentes. Esse redutor, no entanto, só atingi-

Tabela 2 - Restrições à acumulação de remunerações e proventos de aposentadoria

| Constituição de 1988 | PEC nº 20/98 |
|--|--|
| Existência de teto para o valor de cada remuneração e provento, considerado individualmente. | Aplicação do teto à soma total dos proventos, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos e de atividades sujeitas a contribuição para a Previdência, bem como ao montante resultante da adição de proventos com remuneração de cargo acumulável na forma da Constituição, cargo em comissão e de cargo eletivo. Obs.: O teto também ficou estabelecido na reforma administrativa recentemente aprovada. Além disso, nas duas reformas, além de não haver regra de transição, não se reconheceu, em princípio, direito adquirido nesse aspecto. |
| De acordo com o STF, era inconstitucional a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os acumuláveis na forma da Constituição. | Proibição de acumulação de proventos (incluindo-se os proventos dos militares) e remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvando-se os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração e os cargos eletivos. Obs.: A vedação não se aplicou àqueles que, até a publicação da Emenda, tivessem ingressado novamente no serviço público, embora seus rendimentos totais sujeitem-se a teto. |
| De acordo com o STF, é inconstitucional a percepção de proventos de aposentadoria referentes a mais de um cargo, emprego ou função pública, ressalvados os acumuláveis na forma da Constituição. | Proibição de percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência do servidor público (ressalvados os cargos acumuláveis na forma da Constituição), bem como de inscrição de servidor no RGPS. Obs.: Não houve regra de transição para os direitos em processo de aquisição, mas foram respeitados os direitos adquiridos, embora com rendimentos totais sujeitos a teto. |

Tabela 3 – Fixação do valor das aposentadorias e pensões e contribuições dos servidores inativos e pensionistas

| Constituição de 1988 | PEC n° 20/98 |
|--|---|
| <i>Fixação das aposentadorias e pensões:</i> Nenhuma restrição. | <i>Fixação das aposentadorias e pensões:</i> As aposentadorias e as pensões, por ocasião de sua concessão, não podem exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. |
| <i>Contribuições de aposentados e pensionistas:</i> Havia controvérsia acerca da constitucionalidade da incidência de contribuições previdenciárias por parte de servidores inativos e pensionistas. | <i>Contribuições de aposentados e pensionistas:</i> Não é permitida a incidência. Assim, servidores inativos e pensionistas continuam sem contribuir para seus regimes de previdência. Contudo, agora a vedação é constitucional, de acordo com o STF. |

ria os servidores com remuneração acima do valor máximo dos benefícios da previdência social, fixado na redação original do substitutivo do Senado em R\$ 1.200,00. Dessa forma, e tendo em vista o objetivo central de conter gastos com inativos e pensionistas, com destaque para os oriundos de proventos e pensões de maior valor, buscava-se assegurar aos servidores de menor remuneração um tratamento mais próximo do dispensado aos trabalhadores do setor privado, que não estariam sujeitos a esse redutor, mas também não poderiam receber mais do que aquele valor. Contudo, o redutor foi suprimido pela Câmara dos Deputados.

De qualquer forma, cabe sublinhar que tal redutor havia sido fixado pelos senadores, por pressão do Governo, para compensar a permanência, no texto constitucional, da paridade entre os reajustes dos rendimentos dos servidores ativos e dos inativos e pensionistas, que não teve condições políticas de ser eliminada, embora fosse uma das principais metas iniciais do Executivo.

De acordo com o Governo, tal eliminação era importante em vista da expressiva repercussão financeira desse dispositivo. Isso porque implica que qualquer revisão na remuneração dos ativos, inclusive aumento real decorrente de transformação ou reclassificação de cargo, tem de ser repassada aos correspondentes servidores inativos

e aos pensionistas. Assim, além de desestimular a melhoria de carreiras específicas, a mencionada paridade tem feito com que os gastos com a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas cresçam substancialmente, já sendo praticamente idênticos aos dos servidores ativos.

Assim, o único dispositivo aprovado no contexto da fixação dos proventos e pensões foi o que veda que o valor desses benefícios, por ocasião de sua concessão, ultrapasse a remuneração do servidor quando em atividade, situação bastante onerosa para os cofres públicos e que era realidade até então. Sublinhe-se que tal dispositivo ainda vige para os militares.

Outra proposta do Poder Executivo que não passou pelo crivo do Congresso Nacional foi a obrigatoriedade de recolhimento de contribuições previdenciárias por parte de servidores aposentados e pensionistas. Aqui, o objetivo governamental era, mais uma vez, aumentar a arrecadação do Tesouro Nacional. O argumento era o seguinte: não é justo, do ponto de vista social, nem financeiramente sustentável, que a aposentadoria e a pensão, ao basearem-se na remuneração integral do servidor ativo e não serem objeto de recolhimento previdenciário, superem, em termos líquidos, essa remuneração. Além disso, o regime financeiro que vige, no âmbito da previdência do setor público, é o de repartição simples, em

que os servidores ativos contribuem para pagar as aposentadorias e pensões dos inativos e pensionistas, e não o da capitalização, que implicaria a formação de poupança individual para usufruto posterior. Assim, não cabe argumentar que haveria uma apropriação indevida das contribuições porque elas não dariam direito a um novo benefício. Na realidade, os inativos e pensionistas estariam contribuindo para custear seus próprios benefícios correntes.

No Senado, na tentativa de aprovar a medida, decidiu-se que as contribuições incidiriam apenas sobre aposentadoria e pensão de valor igual ou superior ao teto de benefícios da previdência social (na época, equivalente a R\$ 1.200,00). Desse modo, a maior parte dos servidores e pensionistas continuaria isenta, além de, mais uma vez, conferir-se tratamento equânime entre eles e os trabalhadores da iniciativa privada, que não têm de contribuir para a previdência social e estão sujeitos ao mesmo limite.

Todavia, a proposta foi rejeitada pela Câmara dos Deputados por ter sido considerada inconstitucional. Conforme verificar-se-á adiante, a importância da questão fez com que o Governo não desistisse e enviasse ao Congresso Nacional, no ano seguinte, as seguintes proposições:

– primeiro, um projeto de lei sobre o as-

sunto, que, transformado em lei, foi posteriormente julgado inconstitucional;

– a seguir, nova proposta de emenda constitucional explicitando claramente como devidas as contribuições previdenciárias dos servidores inativos e dos pensionistas, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

Para os servidores que ingressem na Administração Pública após a publicação da emenda constitucional, as mudanças tendem a ser muito mais significativas do que as até aqui mencionadas. Isso porque, no processo de discussão e votação da matéria, o Governo conseguiu introduzir dispositivo que certamente significará mudança radical no escopo do regime de previdência do servidor público, embora a mídia e muitos observadores e analistas não tenham a ele dispensado a atenção devida.

Trata-se do dispositivo que prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus servidores, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas de acordo com as regras específicas para os servidores públicos, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (fixado pela emenda em R\$ 1.200,00, sujeito a atualização monetária).

Tabela 4 – Regime de previdência complementar para servidores públicos

| Constituição de 1988 | PEC n° 20/98 |
|-------------------------------------|--|
| Nenhuma referência sobre o assunto. | A União, os estados, o DF e os municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para seus servidores, poderão fixar, para as aposentadorias e pensões a serem concedidas, o mesmo limite máximo estabelecido para os benefícios da previdência social. Ou seja, desde que criem o regime complementar, podem eliminar a aposentadoria e pensão integrais. Obs.: Essa situação só se aplica ao servidor que ingresse no serviço público após a publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar, que, por seu turno, só pode ser instituído depois da vigência da lei complementar que deverá dispor sobre o assunto. Para os demais servidores, a aplicação da nova sistemática só pode ocorrer mediante sua prévia opção. |

Tal possibilidade abriu caminho para o fim da aposentadoria e pensão de valor permanentemente igual à remuneração percebida pelo servidor quando em atividade, para todos aqueles que perceberem mais de R\$ 1.200,00. Ou seja, para tais servidores, representará o fim da principal vantagem do regime previdenciário do servidor público.

Em outras palavras, ficou previsto o estabelecimento de um sistema semelhante ao vigente no âmbito do RGPS: benefícios sujeitos a um teto, correspondente a menos de dez salários mínimos. Rendimentos adicionais, somente se oriundos da previdência complementar. Nesse último caso, cabe ressaltar que os planos a serem instituídos dificilmente garantirão a percepção dos rendimentos médios auferidos pelo servidor quando em atividade. Com efeito, os planos de previdência a serem criados certamente serão baseados no sistema de “contribuição definida”, em que benefícios futuros dependem da capitalização das contribuições, ao invés de “benefício definido”, em que o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais. Isso porque o primeiro sistema é muito mais apropriado à garantia de equilíbrio de longo prazo dos fundos de pensão.

Adicionalmente, cabe ressaltar que a recente reforma administrativa (Emenda Constitucional n.º 18) permitirá a contrata-

ção de servidores públicos pelo regime celetista (carreiras não típicas de governo). Com isso, o Estado poderá contar com fator adicional de redução de gastos futuros com a folha de pagamento de servidores inativos e pensionistas.

Entretanto, na medida em que as novas sistemáticas só serão aplicadas, obrigatoriamente, aos novos empregados que ingressem no serviço público depois da regulamentação dos dispositivos constitucionais, bem como da instituição dos correspondentes planos de previdência complementar, a repercussão somente será verificada no longo prazo.

Por fim, ressalte-se que a previsão de implementação da previdência complementar no âmbito do setor público foi reforçada por outro dispositivo: o que permite a constituição, pela União, estados, DF e municípios, de fundos – integrados por ativos, recursos dos respectivos tesouros e recursos provenientes de contribuições – destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões concedidas aos respectivos servidores.

3.2- Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

As regras referentes à previdência social sofreram menores alterações do que as dos servidores públicos, embora possam ser identificados alguns pontos relevantes, discriminados na tabela a seguir.

Tabela 5 – Regime Geral de Previdência Social

| Constituição de 1988 | PEC n.º 20/98 |
|---|--|
| <i>Financiamento da seguridade social:</i> Contribuições sobre a folha de salários direcionadas à seguridade social (previdência social, saúde e assistência social). | <i>Financiamento da seguridade social:</i> Veda a utilização das contribuições dos segurados e das empresas incidentes sobre a folha de salários e demais remunerações do trabalho para outro fim que não o pagamento de benefícios previdenciários. |
| <i>Aposentadoria por tempo de serviço:</i> <i>Trabalhadores em geral:</i> – “integral” ^(*) : aos 35 anos de trabalho, se homem, e aos 30, se mulher; | <i>Aposentadoria por tempo de serviço:</i> <i>Trabalhadores em geral:</i> – “integral” ^(*) : aos 35 anos de contribuição, se homem, e aos 30 anos de contribuição, se mulher. <i>Nas regras transitórias:</i> acréscimo no tempo de contribuição equivalente a 20% do tempo ainda por cumprir para atingir 35 anos de contribuição, se homem, ou 30, se mulher. Cumulativamente, idade mínima de 53 anos, se homem, e 48, se mulher. |

Tabela 5 – Regime geral de Previdência Social (cont.)

| Constituição de 1988 | PEC n° 20/98 |
|---|--|
| <p>– <i>proporcional</i>: aos 30 anos de trabalho, se homem, e aos 25, se mulher.</p> <p><i>Professores</i>: – integral após 30 anos de efetivo exercício de função de magistério, se professor, e após 25, se professora.</p> | <p>– <i>proporcional</i>: foi extinto.</p> <p><i>Nas regras transitórias</i>: acréscimo no tempo de contribuição equivalente a 40% do tempo ainda por cumprir para atingir 30 anos de contribuição, se homem, ou 25, se mulher. Cumulativamente, idade mínima de 53 anos, se homem, e 48, se mulher.</p> <p><i>Professores</i>: – ficou mantido o benefício somente para professores que exerçam funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.</p> <p><i>Na transição</i>, eles podem optar pelas regras estabelecidas para os demais trabalhadores, sendo que o seu tempo de magistério até a publicação da Emenda será contado com um acréscimo de 17%, se professor, e de 20%, se professora.</p> |
| <p><i>Acidentes do trabalho</i>: É direito dos trabalhadores seguro contra acidentes do trabalho, a cargo do empregador. A previdência social deve atender a cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte, incluídos os resultados de acidente do trabalho.</p> | <p><i>Acidentes do trabalho</i>: Manteve o direito dos trabalhadores ao seguro contra acidentes do trabalho, a cargo do empregador, retirando a menção à sua cobertura pela previdência social. Novo dispositivo passou a determinar que a cobertura do risco de acidente do trabalho deverá ser atendida <i>concorrentemente</i> pela previdência e pelo setor privado.</p> |

^(*) Na realidade, na previdência social, não há aposentadoria integral, no sentido de igual ao salário do trabalhador, mas a correspondente a 100% do seu salário-de-benefício, ou seja, 100% da média dos seus últimos salários-de-contribuição.

Com relação ao financiamento da previdência social, o aspecto mais relevante é a vinculação da receita oriunda da contribuição dos segurados e empresas sobre a folha de salários ao pagamento de benefícios previdenciários. Não obstante, cabe ressaltar que tal alteração não significa, no contexto atual, folgas financeiras para a previdência, dado que esses pagamentos já consomem todos os recursos provenientes de tal arrecadação.

Quanto à aposentadoria por tempo de serviço, o Governo deu grande ênfase à necessidade de sua substituição pela aposentadoria por tempo de contribuição sujeita a limites de idade. Entretanto, os limites não foram aprovados. Na verdade, eles só constam das regras transitórias para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, tendo sido eliminados das regras permanentes. Assim, o efeito prático foi a eliminação dos quesitos de idade mínima,

já que ninguém optará por regra transitória mais desfavorável do que a estipulada na parte permanente da Constituição.

Além disso, conforme antes mencionado, as exceções estabelecidas acabaram tornando a mudança de tempo de serviço para tempo de contribuição praticamente inócua. Resultado: ficaram praticamente inalteradas as condições para a percepção da aposentadoria por tempo de contribuição para os trabalhadores do setor privado. Com isso, introduziu-se uma diferenciação marcante em comparação com os servidores públicos, para os quais foi mantida a exigência de idades mínimas¹.

A aposentadoria proporcional, por seu turno, foi eliminada das regras permanentes, continuando válida apenas para aqueles que já participavam do RGPS quando da promulgação da reforma. Para esses últimos, regras de transição mais restritivas foram estabelecidas. Assim, instituiu-se tra-

tamento diferenciado entre os atuais trabalhadores e aqueles que ingressem no mercado de trabalho após a promulgação da PEC n.º 20/98.

Observe-se, também, que, quanto menor o tempo de serviço cumprido, maior o tempo adicional exigido na regra de transição. Assim, como são freqüentes as aposentadorias proporcionais em idades inferiores aos limites estabelecidos, as regras de transição deverão resultar em sensível redução nos pedidos de aposentadorias proporcionais nos primeiros anos após a entrada em vigor da PEC n.º 20. Ou seja, implicarão sensível redução de gastos públicos.

Com relação aos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho, cabe lembrar que, embora há muitos anos o risco de acidentes laborais seja coberto com exclusividade pela previdência social, nem sempre foi assim. Com efeito, houve períodos em que a concessão de tal benefício era responsabilizada do setor privado.

Desse modo, pode-se afirmar que as mudanças nessa área caminharam no sentido de permitir a volta à privatização do seguro de acidentes de trabalho. Nesse contexto, o dispositivo mais significativo é o que estabelece que a cobertura deve ser atendida concorrentemente pela previdência social e pelo setor privado.

Na medida em que não está mais explícito no texto constitucional que a cobertura de eventos resultantes de acidente do trabalho seja responsabilidade da previdência social, corre-se o risco de que venha a ocorrer a seguinte situação: a quem estiver com cobertura acidentária junto ao setor privado, não mais serão concedidos benefícios pela previdência social se a sua causa for um acidente do trabalho.

Nesse caso, é oportuno lembrar que, na época em que o seguro acidentário era operado apenas pelo setor privado, era comum acidentados não receberem, de imediato, o benefício, principalmente os de valor mais elevado, devido a questionamentos pela seguradora quanto à caracterização ou não

do acidente como acidente do trabalho. Assim, é aconselhável que a regulamentação futura da matéria seja amplamente discutida pela sociedade, a fim de que não se repitam erros do passado.

3.3. Regime de previdência privada

Na área da previdência privada, o objetivo central de redução de gastos públicos também norteou as modificações introduzidas, nesse caso aqueles representados pelos recursos públicos direcionados aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais. Não obstante, a modernização geral do sistema como um todo também foi focalizada.

Nesse contexto, dois dispositivos fundamentais devem ser ressaltados. O primeiro estabelece que os fundos de pensão patrocinados por entidades públicas deverão rever, no prazo de dois anos (a contar da promulgação da PEC n.º 20), seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos. Ou seja, impõe-se “disciplina financeira e atuarial” a esses fundos. O segundo, e mais importante, reitera a proposta inicial do Governo de estabelecer a paridade entre as contribuições dos participantes e do patrocinador público.

No caso do último dispositivo, era realmente fundamental que constasse da Constituição, já que esse era o único meio de conseguir limitar os gastos públicos direcionados aos fundos de pensão em funcionamento. Em tais fundos, as regras extremamente generosas de participação do patrocinador estatal estão estabelecidas em contratos entre as partes, e, como tais, não poderiam ser alteradas por legislação infraconstitucional.

A PEC n.º 20 estabeleceu que três leis complementares deveriam passar a regular o regime de previdência privada no Brasil:

(a) uma estabelecendo as regras gerais do sistema;

(b) outra destinada a fixar regras específicas ao relacionamento entre empresas estatais e seus fundos de pensão; e

(c) outra dispondo sobre as normas gerais para instituição de regime de previdên-

cia complementar pela União, estados, DF e municípios.

Cabe destacar que os fundos de pensão vinculados ao setor público detêm a maior fatia do patrimônio do sistema de previdên-

cia privada brasileiro e têm sido objeto de elevados gastos que, com efeito, devem ser controlados. Dessa forma, o quadro a seguir enfoca, exclusivamente, os principais dispositivos relacionados a esses fundos.

Tabela 6 – Entidades de previdência privada patrocinadas por entes públicos

| Constituição de 1988 | PEC n° 20/98 |
|------------------------------------|---|
| Não há referência sobre o assunto. | Lei complementar disciplinará a relação entre a União, estados, DF ou municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e as respectivas entidades. Obs.: Tal lei aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada. |
| Não há referência sobre o assunto. | Mantida a proposta do Governo de instituir a paridade entre as contribuições dos patrocinadores públicos e dos participantes dos fundos de pensão. Obs.: A paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado deverá vigor no prazo de 2 anos a partir da publicação da Emenda, ou, caso ocorra antes, na data da publicação da lei complementar que disciplinará a relação entre a entidade fechada e seu patrocinador público. |
| Não há referência sobre o assunto. | As entidades de previdência privada patrocinadas por entes públicos deverão proceder, em 2 anos, ao ajuste atuarial de seus planos de benefícios/serviços a seus ativos. Além disso, ficou prevista pena de intervenção, sendo os dirigentes dos fundos e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis, civil e criminalmente, pelo descumprimento da obrigação. |

4. Regulamentação da reforma da Previdência Social

A Emenda Constitucional n° 20, além de ter instituído mudanças imediatas nos regimes de previdência existentes, abriu caminhos para futuras mudanças por intermédio de novas leis sobre a matéria, destinadas a regulamentar diversos dispositivos constitucionais.

Nesse contexto, três projetos de lei do Poder Executivo estão tramitando, desde março de 1999, no Congresso Nacional, todos dispendo sobre matérias relativas ao sistema de previdência privada. Uma lei concernente às regras para fixação das aposentadorias no RGPS foi aprovada em fins de 1999. Adicionalmente, tramita na Câmara dos Deputados projeto de emenda constitucional destinado a estabelecer como de-

vidas as contribuições sociais dos servidores aposentados e pensionistas.

Analisa-se a seguir esses aspectos da evolução recente do processo de reformulação do sistema previdenciário brasileiro.

4.1. Previdência privada

Existem 353 fundos de pensão no Brasil, com um estoque de recursos da ordem de 11% do Produto Interno Bruto – PIB (R\$ 93 bilhões) e 6,4 milhões de participantes e dependentes. Cerca de 69% desse estoque pertence aos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas e o relacionamento entre tais empresas e seus respectivos fundos tem representado importante foco de crescimento do déficit público. Assim, não surpreende que os principais dispositivos relacionados à matéria, na Emenda 20, estejam direcionados à normatização do relacionamento entre os fundos de pensão e seus patrocinadores estatais. Não obstante tal situação, a Emenda não se limitou a essa questão, avançando de forma a abrir caminho para a modernização e revitalização do regime de previdência privada no Brasil.

Iniciando o processo de regulamentação da reforma constitucional, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional, em março de 1999, as proposições concernentes aos três projetos de lei complementar requeridos pela Emenda 20. Tais proposições estão tramitando no Congresso Nacional, sendo passíveis, pois, de mudanças. Todavia, isso não invalida a respectiva análise da matéria, principalmente tendo em vista que duas das proposições já foram aprovadas pela Câmara dos Deputados.

4.1.1. Regras aplicáveis à relação entre as empresas estatais, enquanto patrocinadoras de fundos de pensão, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar (Projeto de Lei n° 8, de 1999 – PL 8/99)

O Projeto de Lei n° 8, de 1999, busca regulamentar as novas restrições impostas pela Emenda Constitucional 20 ao relacionamento entre os fundos de pensão e seus

patrocinadores públicos. Cabe sublinhar que tais restrições são adicionais às regras gerais a serem observadas por todo o sistema de previdência complementar, seja na esfera de patrocinadores públicos seja na de privados.

No projeto, além de se regulamentar os itens destinados a reduzir a sobrecarga do Estado no custeio de entidades fechadas de previdência, busca-se garantir meios de aprimorar a fiscalização sobre as mesmas, bem como impor regras que assegurem o equilíbrio financeiro dessas entidades.

Cabe adicionar que a proposição em questão já foi aprovada pela Câmara dos Deputados, estando em tramitação no Senado Federal.

4.1.2. Normas gerais para a instituição de regimes de previdência complementar pela União, estados, Distrito Federal e municípios (Projeto de Lei n° 9, de 1999 – PL n° 9/99)

O Projeto de Lei n° 9, de 1999, visa regulamentar o novo dispositivo constitucional que prevê, para os novos servidores públicos e para os atuais servidores que assim optarem, um sistema misto de previdência: uma parte da aposentadoria ou pensão (até o teto de benefícios do RGPS) regida pelas regras próprias da previdência do setor público e a parcela acima desse valor, pela previdência complementar a ser instituída pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Sublinhe-se que a instituição dessa diferenciação propiciará, no médio e longo prazos, expressiva redução do impacto negativo das obrigações previdenciárias sobre o déficit público, na medida em que repassará para um fundo de previdência a ser criado, a partir de novas contribuições, o custeio das aposentadorias e pensões de maior valor.

Além disso, cabe lembrar que a esse impacto positivo somar-se-á o oriundo da possibilidade futura de contratação de servidores públicos pelo regime trabalhista privado, os quais, ao invés de segurados de regime próprio de previdência, o serão do RGPS.

Destaquem-se outros dois pontos. Primeiro, respeitando o princípio federativo, apenas lei federal, estadual, distrital ou municipal poderá instituir entidade de previdência complementar para os respectivos servidores públicos. Segundo, tanto esse quanto o projeto anterior contêm um elemento que representa significativo avanço no controle dos gastos públicos: regulamentam a nova e fundamental paridade entre as contribuições das entidades públicas e dos beneficiários dos regimes de previdência complementar. Ou seja, em ambos, as contribuições do órgão ou empresa pública não poderão, em hipótese alguma, ser superiores à dos segurados.

Por fim, é importante sublinhar que, embora de fundamental importância para o ajuste fiscal de longo prazo, a proposição em questão ainda não foi aprovada pela Câmara dos Deputados.

4.1.3. Regras gerais do regime de previdência privada complementar (Projeto de Lei n° 10, de 1999 – PL 10/99)

O Projeto de Lei n° 10, de 1999, que estabelece as regras gerais do regime de previdência privada (atualmente dispostas na Lei n° 6.435, de 15 de julho de 1977), traz substanciais mudanças no sistema. Em termos genéricos, pode-se afirmar que o projeto estabelece condições essenciais à modernização do regime de previdência complementar no Brasil, conferindo-lhe maior flexibilidade, credibilidade e transparência, bem como fortalecendo a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado.

Embora a proposição preserve a organização básica do sistema em entidades de previdência complementar fechadas (acessíveis apenas aos empregados de patrocinadoras ou associados de instituidores) e abertas (acessíveis a qualquer pessoa física), ela tem seu foco nos planos de benefícios. Isso significa que confere relevância às entidades multipatrocinadas (aquelas que congregam mais de um patrocinador ou instituidor) e aos multiplanos (entidades que

administram planos para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial).

Essa sistemática tende a reduzir sobremaneira os custos administrativos, uma vez que uma mesma estrutura gerencial administra uma diversidade de planos, além de viabilizar ganhos de escala que possibilitam a patrocinadores ou instituidores de menor porte ofertarem previdência complementar para seus empregados ou associados.

É importante enfatizar que, ao contrário de outras experiências latino-americanas, a opção brasileira é pela preservação do caráter facultativo da previdência complementar. Tal opção é consistente com a manutenção do regime geral de previdência social – obrigatório e solidário – como pilar central do sistema previdenciário brasileiro. Ademais, difere, por exemplo, do sistema norte-americano, em que o caráter do regime privado é básico e não complementar, já que aqueles que não têm plano recebem um benefício de assistência social extremamente pequeno, financiado por tributos cobrados de toda a sociedade.

Inspirado em experiências bem sucedidas em países da União Européia e nos Estados Unidos, outra inovação do projeto é a criação da figura do “instituidor”, como forma de constituição de entidades fechadas de previdência complementar. O objetivo é permitir que as pessoas jurídicas de caráter profissional (associações, sindicatos, federações) também possam instituir, para seus associados, planos de previdência complementar. A intenção é que a figura do “instituidor” democratize o acesso de expressiva parcela da população à previdência fechada, hoje restrito aos empregados de empresas.

Ao mesmo tempo, a figura da patrocinadora é mantida e ampliada, ao incluir nessa categoria a União e os entes federados, quando instituírem entidades de previdência complementar para seus servidores. Dessa forma, aumenta-se sobremaneira o potencial de ampliação da previdência complementar no Brasil.

Outros dois aspectos de extrema relevância para a modernização da previdência complementar, em especial no que se refere à flexibilização do sistema, é a introdução da chamada “portabilidade” e do *vesting* (benefício diferido). A “portabilidade” significa a possibilidade de transferência, de uma entidade para outra, da poupança acumulada pelo participante. O “vesting”, a possibilidade de o participante receber a devolução de sua poupança na forma de benefício proporcional diferido. Dessa forma, o participante que saia de uma empresa patrocinadora poderá ou portar seus recursos para outra entidade de previdência privada ou optar por receber o benefício proporcional ao seu tempo de contribuição na data em que se tornar elegível para obtê-lo.

Também foram ampliadas as modalidades de planos de benefícios disponíveis para as entidades de previdência complementar, introduzindo, formalmente, além da modalidade de benefício definido, os planos de contribuição definida e de contribuição variável, além de possibilitar outras formas de planos.

O projeto confere ênfase especial à instituição de instrumentos que assegurem a solvência dos planos de benefícios e a sua sustentabilidade no futuro, estabelecendo uma série de sistemáticas para esse fim (constituição de reservas técnicas, provisões, regras para aplicação dos recursos, operações de resseguro ou fundos de solvência, etc.).

Seguindo a experiência internacional, o PL 10/99 incentiva a poupança previdenciária, mediante o diferimento da tributação na fase de contribuição. Prevê, assim, a isenção do imposto de renda sobre as contribuições, somente incidindo o imposto quando do resgate ou do pagamento dos respectivos benefícios.

Por fim, estabelece o fortalecimento institucional do órgão regulador e fiscalizador das entidades de previdência complementar, bem como aumenta significativamente as penalidades aplicáveis a infrações ao regime de previdência complementar.

Do exposto, é fácil concluir que a proposição em análise representa passo fundamental para ampliação da cobertura da previdência privada brasileira. Ao contrário dos dois projetos anteriores, focalizados na regulamentação de novos dispositivos incluídos na Emenda 20, o PL 10/99 avança sobremaneira em direção ao estabelecimento de novas regras essenciais à modernização do regime complementar de previdência.

Concluindo, ressalte-se que esse projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados, encontrando-se, tal qual o PL 8/99, em tramitação no Senado.

4.2. Instituição do fator previdenciário

Conforme mencionado anteriormente, a rejeição, pelo Congresso Nacional, da imposição de limites mínimos de idade para efeito de habilitação à aposentadoria por tempo de contribuição pelo RGPS foi um duro golpe para o Governo, que considerava essa a principal medida de contenção de despesas, e mesmo de aperfeiçoamento da equidade social, no âmbito do RGPS.

Em um primeiro momento, pensou-se em remeter ao Congresso outra proposta de Emenda Constitucional insistindo na mudança. Todavia, concluiu-se que não havia espaço político para sua aprovação.

Assim, o Governo, pressionado pela imprescindível adoção de medidas que permitissem o controle e contenção da tendência ascendente dos gastos previdenciários, enviou ao Congresso proposta de legislação ordinária que, entre outros aspectos, estabelecia o chamado “fator previdenciário” no cálculo das aposentadorias. Tal projeto de lei, tendo tramitado em regime de urgência, foi aprovado, com pequenas modificações, em novembro de 1999, transformando-se na Lei n° 9.876, de 26 de novembro de 1999.

Vale ressaltar que essa lei não trata apenas da instituição do “fator previdenciário”, tendo também implantado várias modificações destinadas a ampliar a cobertura da previdência social brasileira, que hoje equivale a apenas 43% da população ocupada

de 64,8 milhões de brasileiros (excluídos os servidores públicos).

Tais modificações visam trazer para o RGPS os trabalhadores autônomos, domésticos e empresários, que, de acordo com estimativas governamentais, representam contingente de quase 24 milhões de pessoas, das quais apenas 18,6% contribuintes do RGPS. Isso se faz necessário, tendo em vista que a grande maioria dos 19,4 milhões não cobertos por qualquer regime de previdência social, quando perderem a capacidade laboral, demandarão benefícios assistenciais a serem custeados por toda sociedade.

Todavia, não obstante a amplitude da legislação em questão, a presente análise centra-se no “fator previdenciário”, que representou a grande “cartada” do Governo no jogo político envolvendo o processo de reforma da previdência social no Brasil.

Embora não tendo incluído o limite de idade para aposentadorias na esfera do setor privado, a Emenda 20 abriu caminho para substancial inovação na metodologia de cálculo do salário-de-benefício dos segurados do RGPS. Calcado no novo dispositivo constitucional (art. 201) que explicita o caráter contributivo da previdência social e requer equilíbrio atuarial e financeiro do sistema, bem como na “desconstitucionalização” da regra de cálculo do valor dos benefícios², o Governo implantou o chamado “fator previdenciário”.

Trata-se da inserção, na fórmula de cálculo do salário-de-benefício, de um fator que inclui a expectativa de sobrevivência, a idade e o tempo de contribuição do segurado, ou seja, critérios atuariais que aumentarão a correlação entre contribuição e benefício. Ademais, ao invés de considerar apenas os últimos três anos de contribuição como base para a fixação do valor da aposentadoria, como antes estabelecido na Constituição, o novo cálculo considera toda a vida laboral do trabalhador (a partir de julho de 1994).

Com o novo método, cada segurado receberá um benefício calculado de acordo com a estimativa do montante de contribui-

ções realizadas, capitalizadas por uma taxa determinada pelo tempo de contribuição e idade do segurado, bem como pela expectativa de duração do benefício.

A equação de cálculo do benefício, que ajusta a média de todos os salários de contribuição dos segurados pelo fator previdenciário, é a seguinte:

$$S_b = M \times f \quad \text{onde:}$$

S_b = salário de benefício (valor da aposentadoria);

M = média dos 80% maiores salários-de-contribuição (valor da remuneração até o teto do RGPS sobre o qual incide a alíquota de contribuição) do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente;

f = fator previdenciário, determinado pela seguinte fórmula:

$$f = \frac{T_c \times a}{E_s} \times \frac{(1 + I_d + T_c \times a)}{100} \quad \text{onde:}$$

T_c = tempo de contribuição de cada segurado;
 a = alíquota de contribuição do segurado = 0,31 (20% da empresa mais 11% do segurado);

E_s = expectativa de sobrevivência do segurado na data da aposentadoria (fornecido pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos);

I_d = idade do segurado na data da aposentadoria.

Na primeira parte do fator, em que o tempo de contribuição é multiplicado pela alíquota e dividido pelo período médio em que o segurado irá receber seu benefício, está sendo equalizado o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevivência). Por exemplo, supondo um segurado que trabalhou durante 30 anos, o tempo de contribuição efetivo à Previdência é 9,3 anos (30 x 0,31). Portanto, se a expectativa de sobrevivência desse segurado for 9,3 anos, a primeira parte do fator estará equilibrada e o resultado da divisão do tempo de contribuição vezes alíquota pela expectativa de sobrevivência será 1.

Na segunda parte, está sendo pago um prêmio para os segurados que permanecerem em atividade, o que, de certo modo, pode estar associado a uma taxa de juros. Ou seja, efetua-se aqui a capitalização dos recursos acumulados ao longo do período de contribuição do segurado. Destaque-se que essas taxas são diferenciadas, ou seja, quem sair mais cedo do RGPS receberá menor remuneração, uma vez que o prêmio cresce com a permanência em atividade.

Vale informar que o fator em questão será implantado, gradualmente, em 60 meses, a partir de novembro de 1999, além de proporcionar um prêmio de 5 anos no tempo de contribuição para as mulheres e de 10 e 5 anos, respectivamente, às professoras e professores de ensino infantil, fundamental e médio, de modo que sejam adicionados esses períodos ao tempo de contribuição efetivo que os segurados dessas categorias apresentem quando do cálculo de seus respectivos fatores previdenciários.

É fundamental entender que a nova regra de cálculo do benefício significa passo significativo em direção à construção de um sistema previdenciário equilibrado. Isso porque, além de embutir em seu cálculo um fator atuarial – a expectativa de sobrevida por faixa etária –, tende a equilibrar o fluxo de caixa do sistema previdenciário no curto e médio prazos. Isso porque o segurado que sair mais cedo, provocando um desembolso antecipado, receberá, em contrapartida, uma aposentadoria de menor valor.

Ademais, tal critério é absolutamente justo. É razoável que aquele que opte por se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres) em idade precoce faça jus a benefício inferior a de outro que prefira se aposentar com idade mais elevada. Esse último, além de ter contribuído por maior período de tempo, deverá receber o benefício por menos tempo, sendo justo, pois, que

aufira uma renda mensal mais elevada que o primeiro.

Assim, o que se concluiu é que o Governo conseguiu estabelecer uma sistemática que substituiu, com vantagens, a não-imposição de limites de idade na concessão de aposentadorias por tempo de contribuição no âmbito do RGPS.

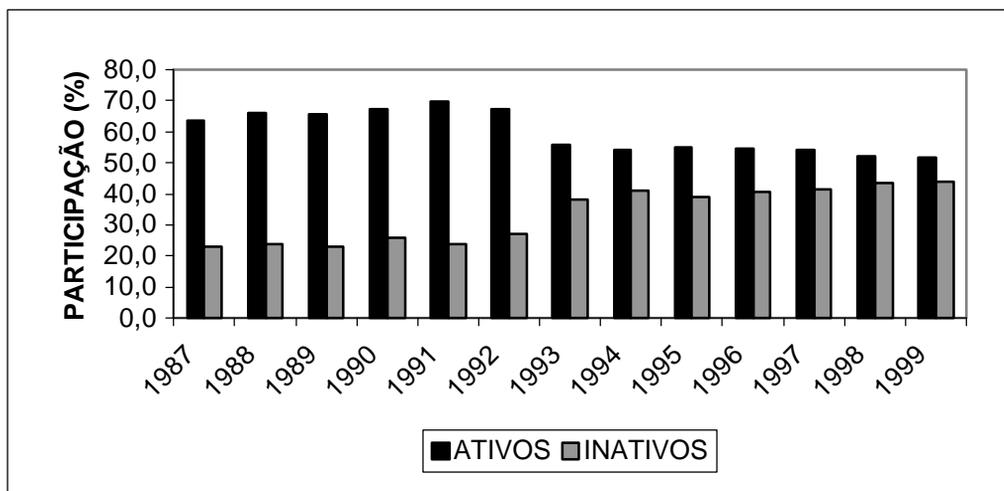
4.3. Contribuições previdenciárias dos servidores inativos e pensionistas

No bojo do programa de ajuste fiscal de outubro/98, o Governo conseguiu que o Congresso Nacional aprovasse legislação elevando as alíquotas de contribuição dos servidores públicos ativos e estipulando contribuições para aposentados e pensionistas. Contudo, o STF julgou tal lei inconstitucional.

Para o Governo, tal decisão significou substancial derrota no bojo de sua estratégia de ajuste fiscal. Isso porque considera a contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas fundamental para a redução do déficit fiscal, além de representar um dos poucos itens de ajuste com repercussão no curto prazo.

Vale sublinhar que, entre 1987 e 1999, enquanto a despesa com servidores ativos praticamente duplicou, o gasto com servidores inativos e pensionistas passou a ser 4,5 vezes maior, com tendência ascendente (Gráfico 1). Nos doze meses anteriores a junho de 1999, os gastos acumulados com inativos e pensionistas consumiram 44% da despesa total com pessoal, ou seja, quase o mesmo montante gasto com o custeio dos servidores ativos. Estima-se que a necessidade de financiamento para a previdência dos servidores públicos da União (diferença entre a despesa com inativos e as contribuições arrecadadas para o sistema) tenha atingido cerca de R\$ 19,5 bilhões, em 1999, o que representa aproximadamente 2% do PIB brasileiro.

Gráfico 1 – Evolução da participação de ativos e inativos na despesa com pessoal (%) 1987-1999*



Fonte: MP – *Boletim Estatístico de Pessoal*, v.1, n. 39, jul. 1999.

* Dados acumulados de julho de 1998 a junho de 1999.

Diante desse quadro, o Governo não desistiu e encaminhou, em outubro de 1999, nova proposta de emenda constitucional – PEC n.º 136, de 1999 – estabelecendo a contribuição social dos inativos e pensionistas do setor público (inclusive dos integrantes das Forças Armadas), a incidir sobre a parcela do provento ou da pensão superior a R\$ 600,00.

Ressalte-se que essa nova proposição (ainda em tramitação na Câmara dos Deputados) conta com o apoio de grande parcela dos governos estaduais. Isso se explica pela constatação, por parte dos governadores, de que o financiamento das aposentadorias do setor público é hoje o principal problema para a consecução do ajuste das contas públicas em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e que a cobrança de contribuição dos inativos e pensionistas é essencial para reduzir o déficit da previdência pública e equacionar o problema fiscal.

5. Análise financeira e perspectivas

Nos quase quatro anos em que a proposta de reforma da previdência social tramitou no Congresso Nacional, o cenário das finanças públicas que levou o Poder Executivo a encaminhá-la agravou-se progressivamente.

Entre 1995 e 1998, o déficit entre a arrecadação líquida do INSS e os gastos com benefícios previdenciários passou de R\$ 1,2 bilhões para R\$ 7,7 bilhões, ou seja, quase 1% do PIB (Tabela 7 e Gráfico 2). Em 1999, embora o déficit tenha atingido R\$ 9,7 bilhões, observou-se uma redução em seu crescimento anual. Com efeito, entre 1997 e 1998, o déficit em questão mais do que dobrou, enquanto entre esse último ano e 1999, a expansão situou-se em 26%. Tal comportamento reflete, entre outros fatores, a reforma constitucional aprovada em fins de 1998, com destaque para a contenção do fluxo de aposentadorias por tempo de contribuição.

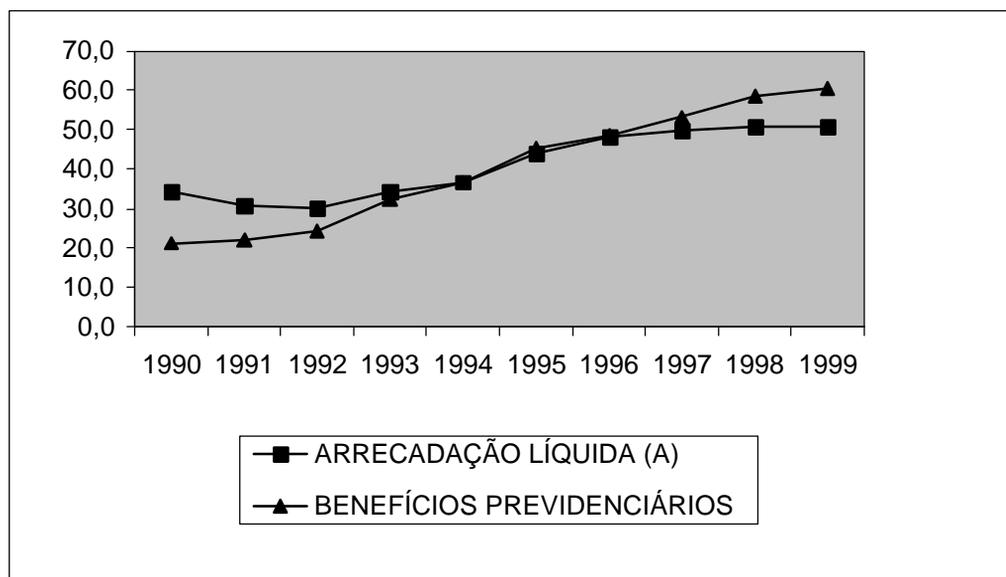
Tabela 7– Relação entre a arrecadação líquida e a despesa com benefícios
(R\$ bilhões de dez/99 – INPC)*

| Ano | Arrecadação líquida (A) | Benefícios previdenciários (B) | Relação (%) $C = (B/A)$ | Saldo $D = (A-B)$ |
|------|-------------------------|--------------------------------|----------------------------|----------------------|
| 1990 | 34,2 | 21,2 | 62,0 | 13,0 |
| 1991 | 30,7 | 22,2 | 72,0 | 8,5 |
| 1992 | 30,3 | 24,2 | 80,0 | 6,1 |
| 1993 | 34,4 | 32,5 | 94,0 | 1,9 |
| 1994 | 36,7 | 36,8 | 100,0 | -0,8 |
| 1995 | 44,1 | 45,3 | 103,0 | -1,1 |
| 1996 | 48,1 | 48,4 | 101,0 | -0,3 |
| 1997 | 49,8 | 53,2 | 107,0 | -3,5 |
| 1998 | 50,7 | 58,4 | 115,0 | -7,7 |
| 1999 | 50,8 | 60,5 | 119,0 | -9,7 |

Fonte: INSS.

* Valores referentes ao acumulado até o mês de dezembro do ano corrente, a preços de dezembro/99 (INPC).

Gráfico 2– Evolução da arrecadação líquida e dos gastos com benefícios previdenciários – INSS (1990/99) – R\$ bilhões de dez/99



Fonte: INSS.

Mesmo assim, a situação continua crítica. As despesas previdenciárias do RGPS e do regime dos servidores públicos continua sendo o item que mais pressiona a despesa não financeira do Governo Federal. Sua participação entre 1995 e 1999 passou de 51% para 55% (em 1987, tal participação era de 22%), mesmo com o início da implementação de uma série de medidas restritivas, especialmente no âmbito da previdência do servidor público.

De qualquer forma, vale observar que o Brasil conseguiu aumentar sobremaneira seu saldo primário (balanço entre receitas e despesas não relacionadas à amortização da dívida pública). Com efeito, passou de um déficit equivalente a 0,92% do PIB em 1997 para superávits de 0,01% e 3,13% em 1998 e 1999, respectivamente, o que representa um dado positivo.

A despeito desse comportamento, entretanto, o grande vilão da dívida pública brasileira continua sendo sua componente financeira (custo do serviço da dívida: juros e amortizações), cujo montante representa mais de 50% do PIB. Assim, não obstante o saldo primário positivo, a dívida líquida está em torno de 49,6% do PIB, segundo informações do Ministério da Fazenda.

De fato, de 32,3% do PIB em 1995, a dívida líquida do setor público expandiu modestamente para 35,7% em 1997. Entretanto, o ritmo de expansão aumentou sobremaneira a partir de então, chegando a 42,4% do PIB em 1998 e 47% no ano seguinte. Assim, as despesas vinculadas ao serviço da dívida representam hoje a principal componente do déficit público. Além disso, a correlação entre déficit e dívida transformouse num círculo vicioso.

Dessa forma, fica claro que, na ausência das excessivas obrigações vinculadas ao serviço da dívida, o setor público poderia estar acumulando poupança líquida essencial para tirar o país do “fio da navalha” que vem trilhando nos últimos anos.

Nessa discussão é também importante analisar corretamente os dados concernen-

tes ao déficit do RGPS. Como se sabe, entre as mudanças advindas da Constituição de 1988, destacam-se as referentes aos trabalhadores rurais: ampliação dos benefícios de meio para um salário mínimo, redução em cinco anos na idade e tempo de serviço para efeito de aposentadoria e incorporação de milhares de trabalhadores que nunca haviam contribuído para o sistema.

Embora tais mudanças tenham representado substancial avanço social, não foram acompanhadas de correspondente fonte de receitas que viabilizasse o equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema. Com efeito, as contribuições oriundas da área rural nunca ultrapassaram 13% dos dispêndios totais com benefícios rurais.

Nesse contexto, o que se verifica é que, entre os 11,8 milhões de beneficiários que percebem o piso previdenciário, nada menos que 6,1 milhões recebem aposentadorias rurais para as quais a contribuição é apenas simbólica. Ou seja, recebem benefícios sem terem aportado as respectivas contribuições ao sistema. Assim, não configuram típicos participantes de um seguro social como o previdenciário. Representam, em realidade, beneficiários da assistência social, em que não se exige contribuição prévia para usufruto de benefício. Como tais, deveriam, pois, ter o custeio de suas aposentadorias custeados pela assistência social, a partir de contribuições gerais, e não pela previdência.

Tal percepção é essencial, na medida em que permite que se discuta de forma apropriada a questão vinculada ao montante real do déficit do RGPS. Isso é, que se saiba que ele embute expressivo montante de gastos que deveriam estar em outra rubrica, a da assistência social.

No que se refere aos gastos com servidores públicos, a situação continua preocupante. Estimativas referentes a 1999 mostram que, enquanto o sistema público despendeu R\$ 43 bilhões/ano com o pagamento de aposentadorias e pensões a cerca de 2,5 milhões de servidores federais e estaduais inativos e pensionistas, o RGPS gastou

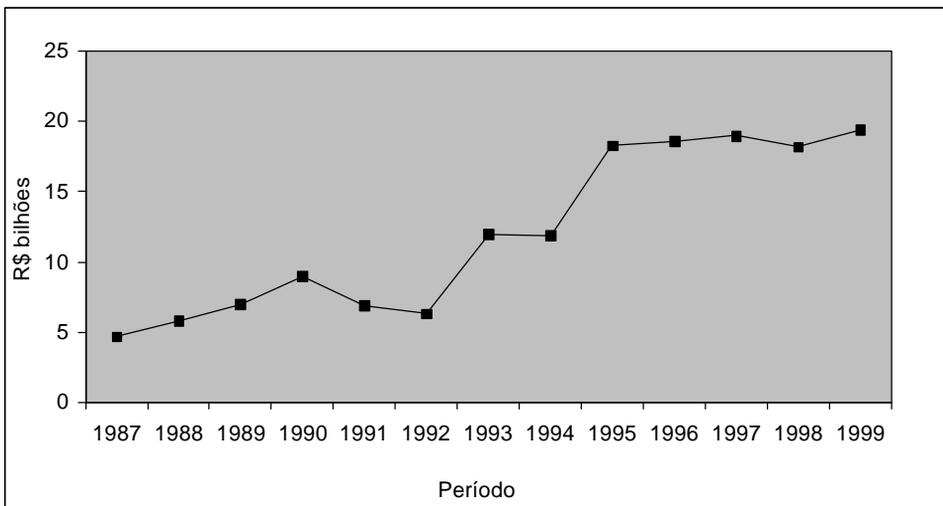
R\$ 58 bilhões com 18,7 milhões de beneficiários. Ou seja, 10,8% do contingente total de beneficiários nos dois regimes – os servidores públicos – apropriaram-se de 42,5% do total das despesas previdenciárias, enquanto os beneficiários da iniciativa privada, que representam 89,2% do total de beneficiários, consumiram 57,5% dessa despesa.

Tais dados mostram o quão privilegiados são os servidores públicos aposentados em relação a seus companheiros da iniciati-

va privada e quão oneroso ainda é o regime de previdência dos servidores públicos.

O gráfico a seguir mostra a evolução da necessidade de financiamento da previdência no serviço público federal. Verifica-se que a expansão desse indicador – que representa a diferença entre as despesas com inativos e pensionistas (cerca de R\$ 23 bilhões em 1999) e as contribuições dos servidores públicos (R\$ 3,7 bilhões, em 1999) – tem sido expressiva.

Gráfico 3 – Evolução da necessidade de financiamento da previdência no serviço público federal (1987/1999)*



Fonte: MPAS/PLO 2000.

* Até 1998, valores reais com base em dez/98; em 1999, valores nominais estimados.

Todavia, aqui também cabe analisar com cuidado os dados apresentados. O cálculo da necessidade de financiamento explicada não leva em consideração que a União, como empregadora, tem de ter pelo menos a mesma participação no custeio verificada pelos empregadores do setor privado, ou seja, 22% do total da folha de pagamento. Não obstante, mesmo considerando tal participação, que significaria um montante da ordem de R\$ 5,9 bilhões, nota-se que o déficit persiste significativo, da ordem de R\$ 13,5 bilhões, em 1999.

Diante desse quadro geral acerca do peso do componente previdenciário nas despe-

sas públicas, não é de surpreender que a reforma da previdência tenha tido como eixo básico a contenção desses gastos, bem como de se estar seguindo o mesmo direcionamento no processo de regulamentação em curso.

No entanto, por mais urgente que seja a questão do ajuste fiscal, não há como pensar em repercussões de curto prazo significativas no âmbito da previdência social, que representa uma questão de longo prazo, na medida em que lida com fluxos de despesas e receitas entre gerações de cidadãos.

Ademais, não há como igualar, no curto prazo, os direitos e obrigações entre gera-

ções, quando mudanças significativas são implementadas no regime previdenciário. Ou seja, não há como tratar da mesma forma os que ainda vão entrar no mercado de trabalho, os já filiados a algum regime previdenciário e os que se encontram em gozo de benefícios. Isso porque muitas decisões individuais foram tomadas, levando em consideração o arcabouço legal vigente, sendo impossível para muitas pessoas fazerem ajustes inesperados.

Isso não quer dizer, entretanto, que cada um dos grupos envolvidos – ativos, inativos e futuros segurados – não devam arcar com parte do ônus do ajuste. Pelo contrário. É importante que assim seja, para que não se imponha uma sobrecarga insuportável sobre as gerações futuras.

Aparentemente, no entanto, apenas recentemente as pessoas estão-se convencendo da magnitude do problema do sistema previdenciário brasileiro. De fato, depois de todas as discussões, a reforma da previdência aprovada em fins de 1998 não conduziu ao ajuste necessário. Isso porque foram mantidas, mesmo para o longo prazo, regras onerosas para os cofres públicos, como a não-inclusão do limite de idade no âmbito do RGPS e a não-incidência de contribuições sobre as aposentadorias e pensões vinculadas ao setor público.

De qualquer forma, considerando as dificuldades envolvidas no processo de aprovação de uma reforma constitucional que repercuta na vida da maioria dos cidadãos e, pior, repercuta de forma desfavorável, já que se destina, primordialmente, a reduzir direitos e vantagens, em especial de categorias profissionais mais organizadas, conclui-se que o Governo conseguiu avançar bastante.

Além disso, o processo de regulamentação em curso tem sido bastante satisfatório, em termos de modernização e racionalização do sistema previdenciário brasileiro, explorando satisfatoriamente as possibilidades de racionalização de gastos abertas pelo novo texto constitucional resultante da Emenda 20.

Vale mencionar que não há espaço para ajustes provenientes de elevação de contribuições, tendo em vista o nível sobremaneira elevado dos encargos sociais sobre a folha de salários. Entretanto, existe espaço para elevação de receitas via inclusão de parcela dos trabalhadores integrantes do setor informal, muitos deles profissionais autônomos de elevado nível de renda. Nesse contexto, está sendo iniciado um grande esforço para ampliar a cobertura do seguro social no Brasil, haja vista que apenas 4 de cada 10 trabalhadores têm essa proteção, o que se traduz em 19,4 milhões de potenciais contribuintes individuais à margem do sistema de proteção social.

Apresenta-se a seguir algumas considerações adicionais acerca dos avanços obtidos pela reforma constitucional da previdência social e sua respectiva regulamentação, traçando-se algumas perspectivas de médio e longo prazos.

5.1. Ajustes paramétricos no sistema previdenciário

Conforme ficou claro, ao longo do estudo, o Brasil, ao invés de seguir o caminho de mudanças estruturais de seu sistema previdenciário, optou por implantar importantes mudanças nos regimes previdenciários existentes.

Todavia, ressalte-se que não se conseguiu modificar itens essenciais, tais como:

- (a) limites de idade no RGPS;
- (b) contribuições de servidores públicos inativos e pensionistas;
- (c) desvinculação entre os rendimentos dos servidores ativos e inativos;
- (d) fim da aposentadoria e pensão integrais na esfera pública;
- (e) igualdade de tratamento entre homens e mulheres, entre trabalhadores urbanos e rurais e entre professores não universitários e as demais categorias profissionais;
- (f) mudanças na previdência dos militares.

Não há como negar, entretanto, que os avanços alcançados são expressivos, em especial no que se refere à redução de privilé-

gios no escopo do regime de previdência social dos servidores públicos civis. Com as novas regras, a tendência é a aproximação entre contribuições e benefícios, o que conduzirá ao equilíbrio atuarial do sistema no longo prazo.

Embora tenham permanecido a aposentadoria dos servidores vinculadas ao último salário e os respectivos reajustes vinculados aos salários dos servidores ativos, requer-se agora dez anos no serviço público, cinco no último cargo e limite mínimo de idade. Tais requisitos garantem pelo menos melhor aproximação entre a média salarial na ativa e os rendimentos na inatividade, assim como pelo menos dez anos de contribuições para o regime do setor público e o fim de aposentadorias precoces.

Além disso, os seguintes fatores também são de extrema relevância para o equilíbrio de longo prazo das despesas com inativos e pensionistas no âmbito do setor público:

- regime híbrido de aposentadoria, em que apenas os servidores de menor faixa de renda continuarão a gozar das regras especiais da previdência do setor público;
- regime também híbrido de contratação de novos funcionários, em que a maior parte estará regida pela CLT (carreiras não típicas de Estado) e, assim, coberta pelo RGPS.

De qualquer forma, é fundamental vislumbrar a questão da previdência no setor público sob a ótica devida. Ao contrário do que ocorre na iniciativa privada, nesse setor, quem paga a remuneração do servidor na ativa e os seus proventos na inatividade é o Estado. Os recursos originam-se da mesma fonte: o Tesouro Nacional. Ou seja, tanto faz para o Tesouro alocar R\$ 1 mil para pagar o salário de um servidor e descontar-lhe R\$ 100 para um fundo previdenciário, como pagar-lhe R\$ 900 e destinar R\$ 100 para o mesmo fundo. Assim, o efeito de imputar uma alíquota de contribuição previdenciária aos servidores inativos é o mesmo que deixar de reajustar, por seis anos, os

salários de várias categorias de servidores ativos, o que o Governo vem implementando com sucesso.

Sob esse ponto de vista, argüir que as contribuições dos servidores públicos são insuficientes para arcar com suas aposentadorias é como afirmar que a remuneração dos servidores ativos provoca déficit porque os impostos que eles recolhem não são suficientes para pagar seus salários. Embora caiba criticar que a sociedade está pagando mais do que o devido pela aposentadoria dos funcionários públicos ou pela construção de um obra pública, não cabe negar o fato de que cabe à sociedade arcar com essas despesas, da mesma forma que arca com a construção de uma escola e com os salários dos professores do município.

Vale atentar também que a irrefutável e expressiva elevação dos gastos com servidores públicos inativos deve-se a um fato pontual, que não tende a se repetir e cujos efeitos diluir-se-ão no longo prazo: a transferência, feita pela União, estados e municípios, de centenas de servidores celetistas para o regime estatutário, resultado de regra estabelecida na Constituição de 1988.

Por fim, vale sublinhar dois recentes e relevantes avanços na legislação que dispõe sobre a previdência na esfera do setor público:

- (a) Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, que estabelece regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos federais, estaduais, municipais e do DF, buscando viabilizar o equilíbrio financeiro desses regimes no longo prazo;
- (b) Lei n.º 9.796, de 5 de maio de 1999, que estabelece as regras para compensação financeira entre o RGPS e os regimes dos servidores públicos.

Agora, falta estabelecer as mudanças necessárias no regime dos membros das Forças Armadas, cujos proventos de inatividade e pensões representam cerca de 36% dos gastos com inativos e pensionistas do setor

público, mas cujas contribuições representam apenas 0,5% do total das contribuições recolhidas para os dois sistemas.

5.2. *Perspectivas da previdência privada*

Não há dúvida de que o mencionado processo de regulamentação da Emenda 20 assegura animadora perspectiva de expansão da previdência privada no Brasil. Principalmente quando se observa que, mesmo sob o bojo de uma legislação arcaica, inflexível e sem incentivos, o Brasil conta hoje com 353 fundos de pensão, cujos ativos representam, como já mencionado, 11% do PIB.

É óbvio que, em países onde a previdência complementar já está desenvolvida e consolidada, a participação do volume de ativos das entidades de previdência complementar no PIB é expressivamente superior. Para se ter uma idéia, os ativos dessas entidades alcançam o valor de 120% do PIB na Holanda, 100% na Suíça, 78% nos Estados Unidos e 40% no Japão.

Entretanto, assumindo a existência de legislação apropriada e ações públicas eficientes, o potencial de crescimento da previdência privada brasileira é enorme. Observa-se que existem 48 milhões de integrantes da força de trabalho que não estão vinculados a nenhum sistema fechado de poupança previdenciária. Além disso, de acordo com dados recentes (PNAD-IBGE), pelo menos 3 milhões de trabalhadores não cobertos estão situados em altas faixas salariais e detêm bom nível de qualificação profissional. Portanto, constituem efetivos participantes potenciais da previdência complementar.

De fato, considerando a vigência da regulamentação sobre a matéria, a Secretaria de Previdência Complementar projeta que, no prazo de cinco anos, deverá ocorrer a duplicação do volume de ativos da previdência complementar fechada. Com isso, acumular-se-ão, em 2005, recursos da ordem de R\$ 197 bilhões, o que será extremamente benéfico para o processo de desenvolvimento brasileiro. Ademais, cabe considerar as ex-

ternalidades positivas sobre o sistema financeiro do país. São exemplos o desenvolvimento do mercado de capitais, a modernização dos instrumentos financeiros disponíveis e a maior disponibilidade de recursos para projetos de investimento de médio e longo prazos.

Outro importante ponto a considerar relaciona-se ao modelo ideal de sistema previdenciário para o Brasil. No início da década de 90, a questão da reforma da previdência era abordada em termos da opção entre regime público de repartição *versus* regime privado de capitalização e entre regime de benefício definido *versus* de contribuição definida.

Decorridos dez anos, as opções passaram a se dar sob bases mais amplas. Antigas crenças são hoje contestadas, como, por exemplo, a que afirmava que a privatização do regime previdenciário conduziria ao aumento da poupança nacional (embora esteja confirmado seu impacto positivo no desenvolvimento do mercado de capitais). Estudos realizados no Chile não conseguem provar tal assertiva, estimando-se, ao contrário, que o resultado líquido da privatização, lá empreendida há mais de 17 anos, tem sido negativo, em vista do elevadíssimo custo fiscal da transição.

Com efeito, o aporte financeiro do Estado, em caso de privatização do sistema previdenciário, é uma carga tripla. Isso porque, em primeiro lugar, cabe ao Governo cobrir o déficit do sistema público. Em segundo, transferir contribuições do regime antigo para o novo (no Chile, isso foi chamado "bônus de reconhecimento"). Por último, arcar com a aposentadoria mínima, que, em geral, é conferida àqueles segurados que não acumularam o suficiente para financiar sua própria conta individual.

No caso brasileiro, estima-se que tal custo representaria 2,5 vezes o PIB, o que, diante da crítica situação fiscal, significa que o Brasil jamais poderia optar por essa alternativa. Na verdade, o País despendeu tempo demais em discussões e análises centra-

das na alternativa de privatização do sistema, nos moldes do modelo de três pilares do Banco Mundial. Após anos de debates e estudos, pode-se dizer que o caminho escolhido não foi copiar modelos adotados em outros países, mas ajustar os elementos positivos de cada modelo à realidade brasileira.

Nesse contexto, pode-se dizer que a reforma da previdência que vem sendo empreendida no Brasil, já tendo estabelecido importantes ajustes paramétricos, caminha na direção de consolidar um eficiente modelo misto de previdência, calcado em dois pilares básicos. O primeiro abrange o RGPS e o regime dos poucos servidores estatutários que perceberem até o teto do RGPS, consolidado sob bases atuariais e equilibradas no longo prazo. O segundo, um amplo, flexível e eficiente sistema privado de previdência complementar.

Vale frisar que a Emenda Constitucional n.º 20 abriu caminho para que esse último pilar aumente sua participação de acordo com a expansão da renda. Tal tendência existe, pois, ao invés de estabelecer o teto do RGPS em termos de número de salários mínimos, a Emenda fixou um valor nominal, a ser corrigido monetariamente (na época correspondia a 10 salários mínimos). Assim, com o crescimento da renda per capita, os rendimentos dos trabalhadores tenderão a ultrapassar, cada vez mais, o limite do Regime Geral, o que tenderá a resultar em incremento da previdência complementar.

5.3. Repercussões do Fator Previdenciário

A introdução do fator previdenciário, por seu turno, tem um alcance maior do que o percebido inicialmente. Na verdade, o que se introduziu no RGPS foi uma espécie de sistema de “capitalização escritural”. Isso significa que as contribuições dos trabalhadores ativos, embora continuem sendo direcionadas ao pagamento das rendas dos inativos e pensionistas, passam a ser contabilizadas nas contas individuais de cada trabalhador.

Desde que o trabalhador cumpra o tempo mínimo de contribuição ou a idade míni-

ma requerida para se aposentar, poderá começar a sacar os recursos acumulados em sua conta “virtual”. Tais recursos, por sua vez, corresponderão ao montante de contribuições por ele aportadas dividido pelo tempo esperado de percepção do benefício (expectativa de sobrevida), capitalizadas por uma espécie de taxa de juros implícita diretamente proporcional à idade do segurado e ao seu tempo de contribuição. Tal trabalhador poderá, então, optar por continuar trabalhando e receber um benefício de valor superior ou se aposentar e receber menor renda mensal.

Percebe-se, pois, que a nova metodologia, embora não elimine o déficit existente, nem altere direitos adquiridos de aposentados, permite maior correlação entre salário-de-contribuição e salário-de-benefício para as novas aposentadorias. Ademais, representa grande avanço no sistema de repartição simples, profundamente afetado por mudanças demográficas. Com o aumento da expectativa de sobrevida da população, por exemplo, é necessário que limites de idade mínima sejam periodicamente repactuados com a sociedade. No entanto, na medida em que essa variável está presente no próprio cálculo do salário de benefício, os ajustes necessários serão automaticamente internalizados de modo que o sistema se mantenha equilibrado.

Nesse contexto, fica evidente que as condições de elegibilidade à aposentadoria passarão a contar com critérios atuariais que permitam que segurados que contribuíram por períodos diferentes recebam tratamento diferenciado. Eliminam-se, dessa forma, as transferências de renda para aqueles trabalhadores que se aposentam precocemente e usufruem o benefício por longo período de tempo.

Essa nova metodologia aprimora sobremaneira a configuração do pilar básico da previdência social brasileira, na medida em que as aposentadorias passam a ter correlação estreita com a contribuição individual de cada segurado e são intrinsecamente

ajustadas em função de mudanças no perfil demográfico da população brasileira, que vem envelhecendo a um ritmo superior ao ocorrido na maior parte dos países europeus.

Assim, considerando a efetiva aplicação do fator previdenciário, a tendência é que o déficit do RGPS se estabilize, no médio prazo, na medida em que novas concessões serão baseadas em critérios atuariais e não geradores de déficits adicionais.

6. Considerações finais

O presente estudo buscou fornecer uma ampla visão do recente processo de reformulação da previdência social no Brasil, na tentativa de mostrar àqueles que costumam criticar as mudanças, afirmando que nada foi feito, que isso não é verdade.

Certamente a reforma empreendida não foi a ideal. Contudo, é importante ter em mente que foi a reforma possível de ser implantada. Mesmo assim, conseguiu-se avançar sobremaneira em termos de garantia de equilíbrio de longo prazo do sistema previdenciário, além de se ter implantado vários ajustamentos paramétricos que permitirão conter o aumento do déficit no curto prazo.

O problema é que, sendo de curtíssimo prazo a necessidade de ajuste fiscal do Brasil, a redução do déficit previdenciário também se configura como urgente. Contudo, previdência social é, por sua natureza intrínseca, política de longo prazo, visto que afeta três gerações populacionais – a passada, a presente e a futura. Ademais, os principais interessados em contar com um sistema equilibrado no longo prazo são os integrantes da geração futura, que não dispõem de representação política. As gerações passada (aposentados e pensionistas) e presente (trabalhadores ativos), por outro lado, são as menos interessadas em mudanças. Isso porque tais ajustamentos representam, em geral, perdas de direitos e privilégios. Como essas últimas gerações gozam de significativa representação política, lutam ferrenha-

mente contra mudanças que impliquem perdas no curto e médio prazos. Isso mostra o quão difícil é promover ajustes de curto prazo em qualquer sistema previdenciário.

De qualquer forma, vale ressaltar mais uma vez que o processo de regulamentação da Emenda Constitucional n.º 20 está sendo bem conduzido, conseguindo explorar, da melhor forma possível, as alternativas de aprimoramento possibilitadas pelo novo texto constitucional.

Notas

¹ Adiante verifica-se que a legislação ordinária recentemente aprovada parece ter conseguido resolver, em grande parte, esse problema.

² Anteriormente, a Constituição estabelecia que o salário de benefício deveria corresponder à média dos últimos 36 salários de contribuição, corrigidos monetariamente.

Bibliografia

- ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. (1999). Novas Regras para a Aposentadoria do Servidor Público, julho-agosto.
- ALBUQUERQUE, Marta Lúcia P. de, AMARO, Meiriane N. Previdência social. *Boletim de Conjuntura Política e Social*. São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. n. 24, jan./jun. 1999.
- BRAZIL-SOCIAL INSURANCE AND PRIVATE PENSIONS. (1995). World Bank Report n. 12336-BR. January 25.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. (1999). *Proposta de Emenda à Constituição n.º 136*. Avulso com Mensagem n.º 1.542/99.
- _____. (1999). *Projeto de Lei Complementar n.º 8-A*. Avulso com Mensagem n.º 357/99.
- _____. (1999). *Projeto de Lei Complementar n.º 9*. Avulso com Mensagem n.º 358/99.
- _____. (1999). *Projeto de Lei Complementar n.º 10-B*. Avulso com Mensagem n.º 359/99.
- CRISTINO, Vânia. Regra estimula permanência na ativa. *Estado de São Paulo*. 8 out. 1999.
- EXAME. (1999). Iceberg à vista. 17 nov. 1999. (Reportagem de capa).
- FRANÇA, Álvaro S. *Previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIR, 1999.
- GUERZONI, Gilberto. A previdência dos servidores públicos, a questão contributiva e os insti-

- tutos e fundos de pensão. Reforma da previdência: vetores do debate contemporâneo. *Debates*. [S.l.]: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, n. 19, 1999.
- GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia de. A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas. *Revista de Economia Política*. [S.l.:s.n.], v. 19, n. 1 (73), jan./mar. 1999. LEI N° 9.876, de 26 de novembro de 1999.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL-MPAS. *Livro branco da previdência social*: versão simplificada. 1997.
- _____. A iniciativa de Estocolmo – julho/98. *Conjuntura Social*. 10 (1), jan./fev./mar. 1999.
- _____. *Reforma da Previdência: uma questão ainda em aberto*. *Conjuntura Social*. [S.l.:s.n.], 10 (2), abr./mai./jun. 1999.
- _____. A previdência complementar em reforma. *Conjuntura Social*. 10 (3), jul./ago./set. 1999.
- _____. *Informe de Previdência Social*. Brasília: [s.n.], vol. 10 (1-12), vol. 11 (1-12), 1998-1999.
- _____. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília: [S.l.: s.n.], v. 4 (10-11), 1999.
- ORNÉLAS, Waldeck. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. *Conjuntura Social*. [S.l.]: MPAS, 10 (2), abr./mai./jun. 1999.
- OLIVEIRA, Francisco E. B., BELTRÃO, Kaisô I., PASINATO, Maria T. M. Entidades de previdência privada: financiamento e desenvolvimento no Brasil. Reforma da Previdência: vetores do debate contemporâneo. *Debates*. [S.l.]: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, n. 19, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco E. B., BELTRÃO, Kaisô I., FERREIRA, Mônica G., *Reforma da Previdência*. [S.l.]: IPEA, julho, 1998.
- ORSZAG, Peter R., STIGLITZ, Joseph E., *Rethinking pension reform: ten myths about social security systems*. New Ideas About Old Age Security, Sept. 14-15, 1999. Presented at the World Bank Conference.
- OXFORD ANALYTICA BRIEF. Brazil: debtmanagement. March 3, 2000.
- PINHEIRO, Vinícius C. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social*. [S.l.]: MPAS, 10 (1), abr./mai./jun. 1999.
- SANTANA, Lourival. Estudo desmente 10 mitos das reformas. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 nov. 1999.
- Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara nº 46*. Avulso.
- SCHWARZER, Helmut. Previdência e promessas duvidosas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 nov. 1997.
- VIEIRA, Solange P., ORNÉLAS, Waldeck. *A new direction for brazilian social security*. [S.l.]: Brazilian Social Security Department, October, 1999.
- WORLD BANK. Averting the old age crisis: policies to protect de old and promote growth. *A World Bank Policy Research Report*. Oxford: Oxford University Press, 1994.