

# Previdência social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer

Meiriane Nunes Amaro e Fernando  
Boarato Meneguim

## Sumário

1. Introdução: o problema da previdência social. 2. O processo de reformulação da previdência social brasileira. 2.1. Reforma constitucional da previdência social: o que o poder executivo queria e o que conseguiu efetivar. 2.2. Principais mudanças empreendidas (ajustes paramétricos). 2.2.1. Regime previdenciário dos servidores públicos. 2.2.2. Regime geral de previdência social (rgps). 2.2.3. Regime de previdência privada. 2.3. Regulamentação da reforma da previdência social. 2.3.1. Mudanças na previdência privada. 2.3.2. Instituição do fator previdenciário. 3. Principais resultados da reforma e perspectivas. 3.1. Previdência pública. 3.2. Previdência privada. 4. Considerações finais.

### *1. Introdução: o problema da previdência social*

Os sistemas previdenciários podem operar, basicamente, na forma de dois regimes: capitalização e repartição. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Já no regime de repartição, as aposentadorias dos inativos e demais benefícios são financiados por quem está contribuindo naquele momento, e os atuais contribuintes terão suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte. Na prática, na maioria dos países, os sistemas são híbridos, isto é, há

Meiriane Nunes Amaro é Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e Consultora Legislativa do Senado Federal.

Fernando Boarato Meneguim é Mestre em Economia do Setor Público e Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal.

mecanismos de capitalização que convivem com outros de repartição.

A Constituição de 1988 foi elaborada sob uma herança cultural do regime de repartição, fruto, de um lado, da dilapidação das reservas capitalizadas pelas antigas caixas e institutos, além da tradição paternalista, em que cabe ao Estado fornecer aos indivíduos os meios de subsistência. No que se refere aos servidores públicos, a Constituição ampliou o rol de direitos, introduzindo o princípio de reajustes iguais para ativos e inativos. A Carta Magna foi escrita com a preocupação muito mais de assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias aos recursos transferidos pelo governo, do que de viabilizar as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo. Uma ilustração desse fato reside na área rural, em que a Constituição de 1988 ampliou os benefícios de meio para um salário mínimo, reduziu em cinco anos a idade e tempo de serviço para efeito de aposentadoria e incorporou milhares de trabalhadores que nunca haviam contribuído para o sistema.

O resultado disso foi que a previdência social (até então atuarialmente deficiente, mas superavitária em termos de caixa, por arrecadar um volume de recursos superior ao pagamento de aposentadorias e pensões), tendo que arcar com um volume crescente de gastos, deixou paulatinamente de financiar a saúde, que até então era em boa parte custeada pelo repasse da diferença entre as receitas e despesas da previdência oficial (o art. 198 da Constituição Federal previa o financiamento do Sistema Único de Saúde pelo orçamento da seguridade social das três esferas de poder). Essa diferença foi gradualmente desaparecendo, o que provocou uma crise do sistema de saúde pública na primeira metade dos anos 1990.

O Brasil era um dos poucos países do mundo que adotavam a figura da aposentadoria por tempo de serviço. Essa figura, combinada com a possibilidade de aposentadoria proporcional, permitiu que um contingente não-desprezível de pessoas se aposen-

tasse antes dos 50 anos, expondo distorções no sistema que contribuíram para a sua deslegitimação como instrumento de justiça social.

Diante dos maiores gastos associados à conjugação do envelhecimento gradativo da população com a generosidade da legislação previdenciária, os sucessivos governos foram-se acomodando a essa situação através do aumento das alíquotas contributivas. Ao final dos anos 1990, a alíquota atingiu o montante de 20% para o empregador e de 8 a 11% para o empregado, dependendo do nível salarial. No âmbito dos regimes de previdência de servidores públicos, apenas em 1993 foi introduzida na Constituição regra que permitia a cobrança de contribuição do servidor para o custeio de sua aposentadoria – até então, a alíquota de contribuição dos servidores federais civis era de 4%, e destinada apenas ao custeio das pensões. Desde então, as alíquotas médias se situam em 11%.

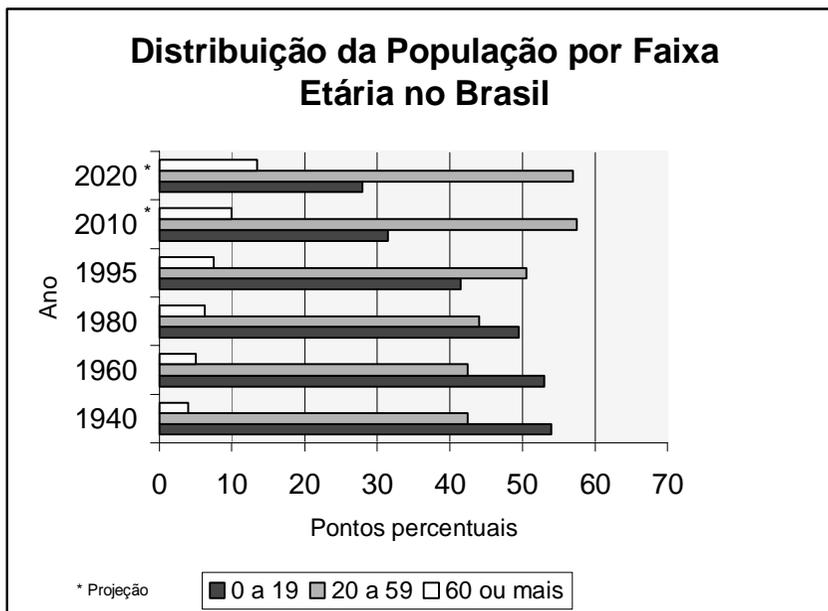
Um dos inconvenientes associados ao aumento das alíquotas é a dificuldade crescente de elevar a arrecadação através desse expediente, pois aumenta a propensão à evasão fiscal. Além disso, a alíquota mais alta onera o custo da mão-de-obra e promove um incremento no trabalho informal.

A queda da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários da previdência social é um fenômeno mundial, que decorre do envelhecimento gradativo das sociedades, resultante da queda do crescimento da população. Essa situação é bem retratada no gráfico 1 a seguir.

No Brasil, o mesmo fenômeno foi mais intenso, já que foi agravado pela possibilidade de as pessoas se aposentarem bem mais cedo que em muitos outros países, embora os valores médios das aposentadorias fossem comparativamente bastante baixos, refletindo a própria distribuição de renda no país.

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e alcança basicamente os empregados regidos pela Consolidação

Gráfico 1



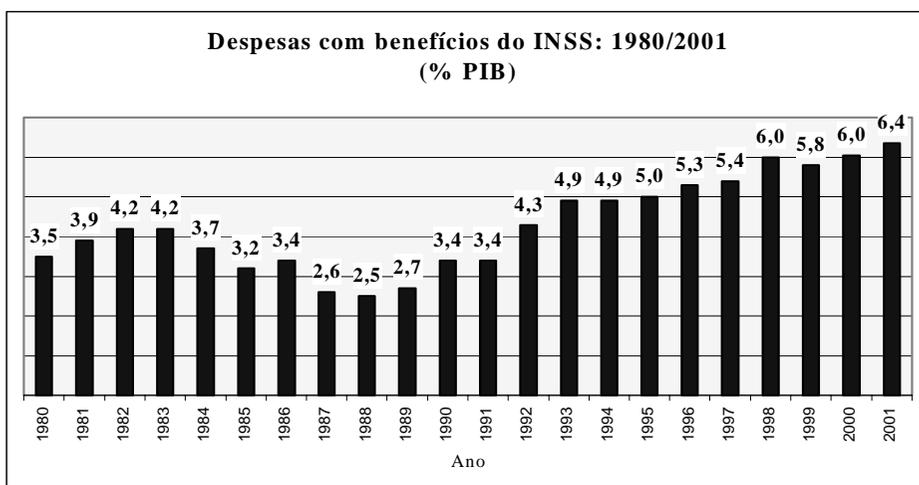
Fonte: Ornélas (1998, pág. 3)

das Leis do Trabalho (CLT), sendo custeado por contribuições dos empregados e dos empregadores. Para os segurados, o piso atual dos beneficiários é de um salário mínimo e, conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 7, nº 7, o teto efetivo,

a partir de junho de 2002, é de R\$ 1.561,56.

O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas com benefícios do INSS, cujo valor, nos 13 anos seguintes à aprovação da Constituição de 1988, subiu de 2,5% do PIB em 1988, para 6,4% do PIB em 2001.

Gráfico 2



Fonte: Giambiagi & Além, 1999, pág 229.

Boletim Estatístico da Previdência Social – vol. 5 nº 12, vol. 6 nº 10 e vol. 7 nº 6.

É fácil perceber que o agravamento do desequilíbrio ocorreu nos anos 90. Tal situação foi resultado da combinação de três fatores: significativa expansão da despesa previdenciária, menor crescimento do PIB e aumento do desemprego e da informalidade,

que afetam negativamente a receita do sistema.

A partir de 1995, observa-se o aparecimento e um contínuo crescimento do saldo negativo entre arrecadação e pagamento do RGPS, conforme tabela e gráfico a seguir:

Tabela 1

**Evolução do Saldo Previdenciário - INSS**  
(Valores em bilhões R\$ de Dez/2001 - Deflator: INPC)

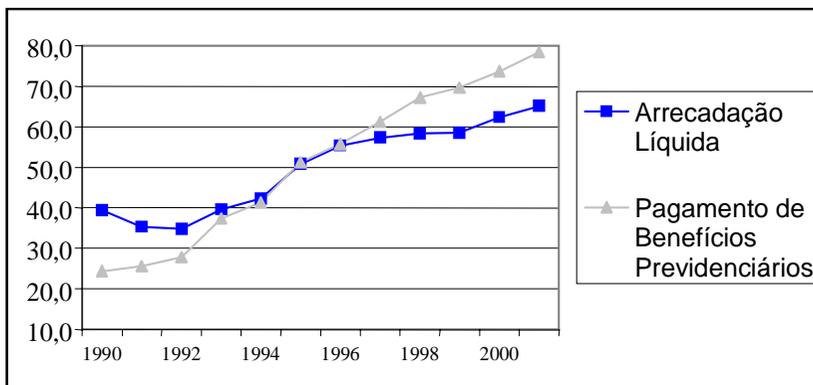
Ano	Arrecadação Líquida	Pagamento de Benefícios Previdenciários	Saldo Previdenciário
1990	39,4	24,4	15,0
1991	35,4	25,6	9,8
1992	34,9	27,8	7,1
1993	39,7	37,4	2,3
1994	42,3	41,3	1,0
1995	50,8	51,2	-0,4
1996	55,4	55,8	-0,4
1997	57,3	61,3	-4,0
1998	58,4	67,3	-8,9
1999	58,5	69,7	-11,2
2000	62,5	73,8	-11,3
2001	65,2	78,5	-13,3

Fonte: SPS/MPAS

Gráfico 3

**Evolução da Arrecadação Líquida e dos Gastos com Benefícios**  
**1990 - 2001**

(Valores em bilhões R\$ de Dez/2001 - Deflator: INPC)



Fonte: SPS/MPAS

Com relação ao regime de previdência do funcionalismo público, este tem semelhanças com o regime de repartição simples do INSS, mas existem diferenças básicas. Uma delas se refere à gestão do próprio sistema, que é feita conjuntamente com a do pessoal ativo, como se não houvesse qualquer diferença entre ativos e inativos. Nesse sentido, o governo deixa de explicitar qualquer recolhimento de contribuição para aposentadorias e pensões. Paga, simplesmente, o valor corrente desses benefícios, incorporando, na sua receita geral, quaisquer contribuições cobradas dos funcionários ativos.

Sobre os valores dos benefícios, verifica-se que estes são maiores do que a última remuneração líquida do servidor quando em atividade, na medida em que corresponde à remuneração bruta sem incidência de contribuição previdenciária. Ademais, é sempre reajustado na mesma proporção do aumento da remuneração do cargo que gerou a aposentadoria/pensão. Como resultado, os valores pagos aos inativos do serviço público são, em média, bem mais elevados do que os efetuados no regime geral da previdência. Como ilustração, o valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS foi, no exercício de 2001, R\$ 678,90. Em contrapartida, os inativos do setor público federal (administração direta, autárquica e fundacional) perceberam em 2001 o valor médio de R\$ 2.005,00.

A redução da força de trabalho no serviço público, nos últimos anos, agravou o descompasso entre a receita das contribuições dos servidores na ativa e os benefícios recebidos por inativos e pensionistas. Como exemplo, em 1999, o governo central pagou R\$ 23,06 bilhões aos aposentados e pensionistas enquanto recolheu contribuições no montante de R\$ 3,14 bilhões.

Essa situação deve-se, em grande parte, à forma como foi estruturada a seguridade dos servidores públicos na Constituição de 1988. Até os anos 80, além dos servidores estatutários, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por

um grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela CLT. Os servidores estatutários, por sua vez, não contribuía para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões e, ainda assim, com alíquotas insuficientes.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a maior parte dos celetistas foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, Estados e Municípios. Os Estados e grande parte dos Municípios adotaram esta política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servidores que, anteriormente, haviam contribuído para o RGPS.

Houve, inicialmente, uma ilusão de equilíbrio financeiro, uma vez que o número de aposentados era pequeno, não ocasionando gastos com benefícios, enquanto que, pelo lado da receita, havia um fluxo de novos recebimentos. No entanto, o alívio inicial foi corroído pelos encargos com benefícios de funcionários que começavam a constituir o estoque de aposentados e agravado pela inexistência de fundos de reserva nos regimes próprios de previdência. Em 1998, o déficit previdenciário de Estados (inclusive DF) e Municípios foi, respectivamente, de R\$ 12,8 e R\$ 2,5 bilhões. Mantida a tendência atual, os gastos com inativos tendem a ultrapassar a folha de pagamento de ativos, afetando inclusive a disponibilidade de recursos para as políticas públicas locais.

Outro tema diretamente relacionado com o déficit previdenciário é o reajuste do salário mínimo. Como se sabe, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o salário mínimo tornou-se o piso para os benefícios da seguridade social. Isso significa que, a todo aumento do salário mínimo, os benefícios previdenciários que se encontram entre o valor antigo e o novo piso nacional recebem um incremento.

Para se avaliar o aumento dos gastos previdenciários a cada elevação do salário

mínimo, temos que considerar seu reflexo tanto na receita, em função da expansão da base tributável em termos de valor, como na despesa, em decorrência dos maiores benefícios pagos. O problema é que a despesa aumenta muito mais que a receita. Essa disparidade acontece porque grande parte dos benefícios pagos corresponde ao valor do salário mínimo, enquanto a maior parte da receita advém das contribuições incidentes

sobre remunerações superiores a esse valor, as quais não são aumentadas em decorrência da elevação do piso salarial da economia.

Com o intuito de ilustrar essas informações, apresentamos os dados a seguir, que dão uma dimensão do ocorrido face ao último aumento do salário mínimo de R\$ 180,00 para R\$ 200,00 (variação de 11,11%) em abril/2002.

Tabela 2

### Impacto do aumento do salário mínimo

(Valores em milhões R\$ de mai/2002 - INPC)

	abr/02	mai/02	diferença
Arrecadação Líquida	5.376	5.537	160
Benefícios Previdenciários	6.420	6.609	189
Déficit Previdenciário	1.043	1.072	29

Fonte: Informe da Previdência Social. Vol. 14 nº 06 - Jun/2002

Assim, percebe-se que o aumento de 11,11% do salário mínimo em abril de 2002 gerou um incremento na arrecadação de R\$160 milhões, porém também aumentou os gastos em R\$ 189 milhões, o que agravou o déficit mensal do regime geral de previdência em R\$ 29 milhões.

#### 2. O processo de reformulação da previdência social brasileira

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. Em novembro de 1998, a proposição foi aprovada e consubstanciada na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, embora com desfavoráveis alterações em pon-

tos considerados fundamentais pelo Poder Executivo.

Durante esse período, persistiu como pano de fundo o paulatino e crescente desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro versus o imprescindível controle dos gastos públicos. Isso posicionou a aprovação da reforma da previdência social como ponto primordial da agenda política nacional, o que continua a ocorrer no processo de regulamentação.

Apresenta-se, a seguir, um panorama global da reforma da previdência social, com destaque nas principais mudanças empreendidas no texto constitucional como resultado da promulgação da Emenda 20. Tal panorama é complementado pela análise do recente, e ainda em curso, processo de regulamentação da matéria, bem como por alguns comentários acerca do impacto das

mudanças nas contas previdenciárias e sobre as principais perspectivas a longo prazo.

De modo a fornecer um quadro geral das modificações empreendidas, apresenta-se, inicialmente, uma visão abrangente da 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.

### *2.1. Reforma constitucional da previdência social: o que o poder executivo 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 e obrigatório, 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, calculado 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 Poder Executivo 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 pelos regimes obrigatórios (RGPS e os regimes próprios dos servidores públicos); o segundo, pelos voluntários (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 será analisado adiante, abriu caminho para importantíssimo avanço no processo de regulamentação da reforma).

Em grandes linhas, a proposição do Poder Executivo buscava 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 Poder Executivo não conseguiram ser aprovados, não se concretizando, inclusive, a intenção de “desconstitucionalizar” a matéria. Com efeito, o texto final da emenda constitucional ficou ainda mais detalhado do que o da Constituição de 1988.

A emenda, promulgada 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. Dentre os principais, pode-se destacar a introdução na Constituição de dispositivos 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;

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. Em tais casos, as regras especiais e mais favoráveis dos regimes de previdência dos servidores públicos aplicar-se-ão apenas aos ser-

vidores 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, 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 inicial do Poder Executivo 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 a Emenda 20 preservou os direitos adquiridos daqueles que, até a data de sua publicação, tivessem cumprido os requisitos para obter aposentadoria e pensão. Além disso, estabeleceu 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 importantes, 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.

## *2.2. Principais mudanças empreendidas (ajustes paramétricos)*

Apresentado o panorama global da Emenda 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 emenda constitucional, apresentando quadros que sintetizam as alterações empreendidas, seguidos dos comentários pertinentes.

### *2.2.1. 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 a aprovação da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, 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.

A aposentadoria por tempo de serviço, inexistente em quase todos os países do mundo, foi, sem dúvida, o benefício mais visado na reforma previdenciária. Não só devido ao custo elevado, decorrente da ampliação do tempo de gozo do benefício, como também porque favorece basicamente os trabalhadores melhor situados no mercado de trabalho, com empregos formais e duradouros o suficiente para permitir 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. Tais mudanças irão refletir-se na redução das despesas previdenciárias a médio e longo prazos, tendo em vista que forcem 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 representou outro importante aperfeiçoamento do sistema. Isso, porque passou a impedir que pessoas que sempre tivessem trabalhado no setor privado, ten-

Tabela 3  
Aposentadoria por tempo de serviço

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20 /1998
<p><i>Servidores em geral:</i> – <u>integral</u>: aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30, se mulher;</p>	<p><i>Servidores em geral:</i> – <u>integral</u>: 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. <u>Nas regras transitórias</u>: 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>– <u>proporcional</u>: aos 30 anos de serviço, se homem, e aos 25, se mulher.</p>	<p>– <u>proporcional</u>: eliminada das regras permanentes. <u>Nas regras transitórias</u>: 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>
<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>

do, portanto, contribuído para a previdência social com base em salário de contribuição de valor limitado (em torno de dez salários mínimos), ingressassem no serviço público, nos últimos anos de atividade, requerendo aposentadoria, pouco depois, graças

à contagem recíproca de tempo de contribuição. Nesses casos, em especial quando o cargo público ocupado proporciona elevada remuneração, é totalmente inadmissível, sob o ponto de vista da coletividade, a disparidade 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 aproximar o fluxo de receita oriunda de contribuições e o de gasto com pagamento de benefícios.

Essa lógica aplica-se também à exigência de cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Sendo o benefício definido com base na remuneração do servidor no último cargo ocupado, e não em toda sua vida contributiva, garante-se que, pelo menos durante cinco anos, as contribuições sejam mais compatíveis com o valor do benefício.

Por fim, vale mencionar que também favorece uma maior correlação entre contribuições e pagamento de benefícios a proibição imediata de contagem de tempo de serviço fictício (como a licença-prêmio em dobro) para fins de aposentadoria e pensão.

ção 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 tende a ser mínimo.

Convém também destacar que, ao se efetuarem da vedação de percepção simultânea de proventos e remuneração os inativos que, até a publicação da emenda, tivessem ingressado novamente no serviço público,

Tabela 4  
Restrições à acumulação de remunerações e proventos de aposentadoria

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998
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. 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.

assegurou-se a esses servidores um direito até então considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

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 (Emenda Constitucional nº 19, de 1998) tende a resolver tal questão, embora ainda dependa de legislação complementar, para que os novos dispositivos relacionados à matéria entrem em vigor.

Tabela 5  
Fixação do valor das aposentadorias e pensões e contribuições dos servidores inativos e pensionistas

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998
<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. Agora a vedação é constitucional, de acordo com o STF.

Com relação à fixação do valor das aposentadorias e pensões, vale mencionar que 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 atingiria os servidores com remuneração acima do valor máximo dos benefícios da previdência social, fixado em R\$ 1.200,00 (valor equivalente, na época, a dez salários mínimos). 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 Poder Executivo, 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 Poder Executivo, 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 que ser repassada aos correspondentes servidores inativos e aos pensionistas. Assim, além de desestimular a melhoria de carreiras espe-

cíficas, a mencionada paridade tem feito com que os gastos com a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas cresça substancialmente, sendo praticamente idêntica 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 se basearem 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, onde os servidores ativos contribuem para pagar as aposentadorias e pensões dos inativos e pensionistas, e não o da capitalização, que implicaria na 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. Desse modo, a maior parte dos servidores e pensionistas

continuará isenta, além de, mais uma vez, conferir-se tratamento equânime entre eles e os trabalhadores da iniciativa privada, que não contribuem para a previdência social e estão sujeitos ao mesmo limite. Todavia a proposta foi rejeitada pela Câmara dos Deputados.

A importância da questão fez com que o Poder Executivo não desistisse e enviasse ao Congresso Nacional, no ano seguinte, estas proposições:

– primeiro, um projeto de lei sobre o assunto, que, transformado em lei, foi posteriormente julgado inconstitucional;

– a seguir, nova proposta de emenda constitucional, explicitando claramente como devidas às contribuições previdenciárias dos servidores e militares inativos, bem como de seus pensionistas, a incidirem sobre a parcela do provento ou da pensão superior a R\$ 600,00, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados (Projeto de Emenda Constitucional nº 136, de 1999).

O Poder Executivo insiste na matéria por considerar a contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas fundamental para a redução do déficit público, 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. Nos doze meses anteriores a junho de 1999, por exemplo, 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.

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 Poder Executivo conseguiu introduzir

Tabela 6  
Regime de previdência complementar  
para servidores públicos

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998
Nenhuma referência sobre o assunto.	<p>A União, os estados, o DF e os municípios, desde que instituíam 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.</p> <p>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 disporá sobre o assunto. Para os demais servidores, a aplicação da nova sistemática só pode ocorrer mediante opção individual.</p>

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 instituíam 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 RGPS (fixado pela emenda em R\$ 1.200,00, sujeito a atualização monetária).

Tal possibilidade abriu caminho para o fim da aposentadoria e pensão de valor permanentemente igual à remuneração percebida pelo servidor quando em atividade, no caso daqueles 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, a aposentadoria integral.

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”, onde benefícios futuros dependem da capitalização das contribuições, ao invés de “benefício definido”, onde 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 18) permitirá a contratação de servidores públicos pelo regime celetista, no caso de carreiras não-típicas de governo. Com isso, o Estado contará 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 regula-

mentação 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, re-

ursos dos respectivos tesouros e recursos provenientes de contribuições – destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões concedidas aos respectivos servidores.

### 2.2.2. 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 7  
Regime geral de previdência social

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20 /1998
<p><i>Financiamento da seguridade social:</i> Contribuições sobre a folha de salários direcionadas à Seguridade Social (previdência social, saúde e assistência social).</p>	<p><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.</p>
CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20 /1998
<p><i>Aposentadoria por tempo de serviço:</i></p> <p><i>Trabalhadores em geral:</i> – <u>integral</u><sup>(*)</sup>: aos 35 anos de trabalho, se homem, e aos 30, se mulher; – <u>proporcional</u>: aos 30 anos de trabalho, se homem, e aos 25, se mulher.</p>	<p><i>Aposentadoria por tempo de serviço:</i></p> <p><i>Trabalhadores em geral:</i> – <u>integral</u><sup>(*)</sup>: aos 35 anos de contribuição, se homem, e aos 30 anos de contribuição, se mulher. – <u>proporcional</u>: foi extinto.</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. <u>Na transição</u>, 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 resultantes 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 <b>concorrentemente</b> pela previdência e pelo setor privado.</p>

<sup>(\*)</sup> 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 das contribuições dos segurados e empresas sobre a folha de salários ao pagamento de benefícios previdenciários. Não obstante, cabe ressaltar que tal alteração não significou folgas financeiras para a previdência, dado que esses pagamentos já consumiam todos os recursos provenientes de tal arrecadação.

Quanto à aposentadoria por tempo de serviço, o Poder Executivo 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 mínimas <sup>1</sup>.

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 tratamento diferenciado entre os trabalhadores que já eram segurados do sistema e aqueles que passaram a integrar o mercado de trabalho após a promulgação da emenda.

Observe-se, também, que, quanto menor

o tempo de serviço cumprido, maior o tempo adicional exigido na regra de transição. Assim, como são frequentes 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 emenda previdenciária. Ou seja, implicarão 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 responsabilidade 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 ocorrido como acidente do trabalho. Assim, é aconselhável que a regulamentação futura da matéria seja amplamente discutida, a fim de que não se repitam erros do passado.

### 2.2.3. Regime de previdência privada

Atualmente, existem 359 fundos de pensão no Brasil, com um estoque de recursos da ordem de 14% do Produto Interno Bruto (PIB) (R\$ 171 bilhões, em maio de 2002, de acordo com dados da ABRAPP) e 2,26 milhões de participantes e dependentes. Cerca de 70% desse estoque pertencem 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 as principais mudanças relacionadas à previdência privada, na Emenda 20, tenham objetivado a redução de gastos públicos, nesse caso aqueles representados pelos recursos públicos direcionados aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais.

Nesse contexto, dois dispositivos fundamentais devem ser ressaltados. O primeiro estabeleceu que os fundos de pensão patrocinados por entidades públicas deveriam rever, no prazo de dois anos (a contar da promulgação da Emenda 20), seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos. Ou seja, impôs-se “disciplina financeira e atuarial” a esses fundos. O segundo, e mais importante, reiterou a proposta inicial do Poder Executivo 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 Emenda 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, destinada a modernizar a previdência privada como um todo;

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

(c) outra disposta sobre as normas gerais para instituição de regime de previdência complementar pela União, estados, DF e municípios.

Tendo em vista a importância conferida aos fundos de pensão vinculados ao setor público, a tabela 8 a seguir enfoca, exclusivamente, os principais dispositivos a eles relacionados.

### 2.3. Regulamentação da reforma da previdência social

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

Destaque deve ser conferido às três leis complementares no âmbito da previdência privada prevista na emenda. Duas delas foram promulgadas em maio de 2001 – Leis Complementares nº 108 e 109 – restando uma a ser aprovada pelo Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 9, de 1999). Adicionalmente, há que ressaltar a lei que modifica as regras para aposentadorias no RGPS, aprovada em fins de 1999. Analisa-se a seguir esses instrumentos legais.

#### 2.3.1. Mudanças na previdência privada

Embora a Emenda 20 tenha conferido relevância aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais, não se limitou a essa questão, avançando de forma a abrir caminho para a modernização e revitalização do regime de previdência privada no Brasil, por intermédio do processo de regulamentação da matéria.

Nesse contexto, destacam-se as Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001. A primeira regulamenta

Tabela 8  
Entidades de previdência privada  
patrocinadas por entes públicos

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998
Não há referência sobre o assunto.	Previsão de lei complementar destinada a disciplinar 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 Poder Executivo de instituir a paridade entre as contribuições dos patrocinadores públicos e dos participantes dos fundos de pensão.
Não há referência sobre o assunto.	Exigência de que as entidades de previdência privada patrocinadas por entes públicos procedam, 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.

as novas restrições impostas pela Emenda 20 ao relacionamento entre as empresas estatais, enquanto patrocinadoras de fundos de pensão, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. 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. Além de regulamentar os itens destinados a reduzir a sobrecarga do Estado no custeio de entidades fechadas de previdência, a lei aprimora os meios de fiscalização e impõe regras que visam a assegurar o equilíbrio financeiro dessas entidades.

A Lei Complementar nº 109, por seu turno, dispõe sobre as regras gerais do regime de previdência privada complementar (antes dispostas na Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977) e traz substanciais mudanças no sistema. Em termos genéricos, pode-se afirmar que 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 admi-

nistra 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, onde 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. Assim, a tendência é que a figura do “instituidor” democratize o acesso de expressiva parcela da população à previdência fechada, até então 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.

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 levar 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 disso, confere-se ênfase especial à instituição de instrumentos que assegurem a solvência dos planos de benefícios e sua sustentabilidade no futuro.

Seguindo a experiência internacional, as novas regras incentivam 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.

Encerrando a análise dos instrumentos legais que regulamentam os dispositivos da Emenda 20 vinculados à previdência privada, tem-se o Projeto de Lei nº 9, de 1999, que estabelece normas gerais para a instituição de regimes de previdência complementar pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

O projeto em questão visa a 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 de contratação de servidores públicos pelo regime trabalhista privado, os quais, ao invés de segurados de regime próprio de previdência, o serão do RGPS.

Destaque-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 projeto quanto a Lei Complementar nº 108 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 às dos segurados (paridade de contribuições).

Por fim, é importante sublinhar que, tendo em vista a fundamental importância da matéria para o ajuste fiscal de longo prazo, o Projeto de Lei nº 9 deverá figurar como um dos principais temas da legislatura que se inicia em 2003.

### *2.3.2. 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 Poder Executivo, que considerava essa a principal medida de contenção de despesas, e mesmo de aperfeiçoamento da equidade social, no âmbito do RGPS.

Assim, o Poder Executivo, 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, dentre 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 nº 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 45% da população ocupada<sup>2</sup>. Todavia, não obstante sua amplitude, a presente análise centra-se no “fator previdenciário”, que representou a grande “cartada” do Poder Executivo 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 benefícios<sup>3</sup>, 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 aumentam 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 passava a ter direito a receber um benefício calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições 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:

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

**Sb** = 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:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times (1 + \frac{Id + Tc \times a}{100}) \quad \text{onde:}$$

**Tc** = tempo de contribuição de cada segurado;

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

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

**Id** = idade do segurado na data da aposentadoria.

Na primeira parte do fator, onde 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 sobrevida). 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 expecta-

tiva de sobrevida 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 sobrevida 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.

É fundamental entender que a nova regra representa 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. Tal se dá 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 ao de outro que prefira se aposentar com idade mais elevada. Esse último, além de ter contribuído por maior período, deverá receber o benefício por menos tempo, sendo justo, pois, que aufera uma renda mensal mais elevada que o primeiro.

Na verdade, o fator introduz na previdência social brasileira uma espécie de sistema de “capitalização escritural”, onde 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 mínima 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 aposentar-se 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 esta variável está presente no próprio cálculo do salário de benefício, os ajustes necessários serão automaticamente internalizados, de modo que o sistema se mantenha equilibrado.

Assim, o que se conclui é que o Governo conseguiu estabelecer uma sistemática que substitui, com vantagens, a não-imposição de limites de idade na concessão de apo-

sentadorias por tempo de contribuição no âmbito do RGPS.

### 3. Principais resultados da reforma e perspectivas

#### 3.1. Previdência pública

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\$ 406 milhões para R\$ 8,9 bilhões, ou seja, aumentou cerca de 2.000 % (Tabela 1 e Gráfico 3). Nos três anos seguintes, o aumento do déficit foi menos expressivo – 19%.

A Emenda 20 foi promulgada há menos de quatro anos, sendo ainda cedo para comprovar seus efetivos resultados. Contudo não há dúvida de que essa sensível redução na taxa de crescimento do déficit do RGPS é reflexo, entre outros fatores, da reforma constitucional e de sua posterior regulamentação.

Outros dados ilustram o impacto da alteração da legislação. Em 1999, a idade média de concessão de aposentadoria urbana por tempo de contribuição era 48,9 anos. Em 2001, a idade média dos segurados, que tiveram o valor de seus benefícios afetados pela Lei nº 9.876/99, já apresentou considerável incremento, indo para 54,1 anos.

Também a queda na taxa de incremento das aposentadorias emitidas demonstra os

Tabela 9  
Evolução da quantidade média de aposentadorias emitidas pela previdência social 1998/2002 (janeiro a junho)

	Média de Janeiro a Junho (mil)					Variação entre os Períodos (%)			
	1998	1999	2000	2001	2002	99/98	00/99	01/00	02/01
<b>Aposentadorias</b>	<b>10.153</b>	<b>10.564</b>	<b>10.940</b>	<b>11.264</b>	<b>11.494</b>	<b>4,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,0</b>	<b>2,0</b>
Idade	4.990	5.207	5.423	5.639	5.782	4,3	4,2	4,0	2,5
Invalidez	2.081	2.137	2.217	2.267	2.296	2,7	3,7	2,3	1,3
Tempo de Contribuição	3.082	3.220	3.301	3.358	3.416	4,5	2,5	1,7	1,7

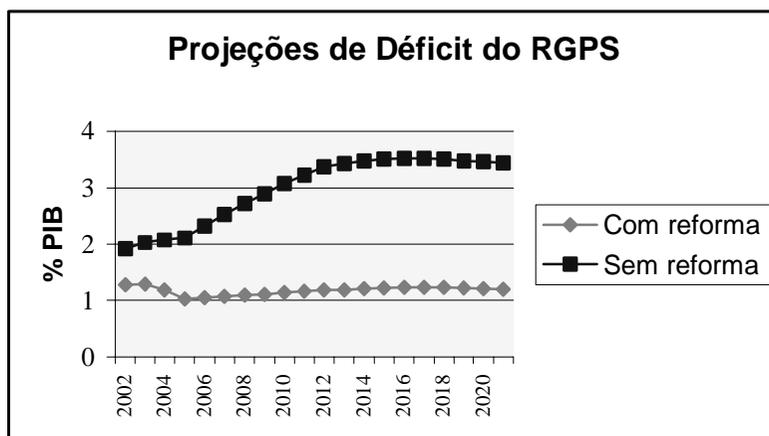
Fonte: SPS/MPAS.

resultados do processo de reformulação da previdência social em curso (Tabela 9). Entre 1998 e 1999, o número médio de aposentadorias pagas no primeiro semestre cresceu 4,1% ao ano. No ano seguinte, o aumento foi de 3,6%, diminuindo para 3% e 2%, em 2001 e 2002, respectivamente. No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, a tendência de queda na taxa anual de crescimento é ainda mais marcante – no mesmo período, essa taxa passou de 4,5% para 1,7% – o que comprova a eficácia da

aplicação do fator previdenciário no cálculo dessas aposentadorias.

Adicionalmente, destaque-se que projeções atuariais da Secretaria de Previdência Social (SPS) indicam que o déficit do RGPS em relação ao PIB tende a se estabilizar em torno de 1,20%, como decorrência das medidas implementadas em função da reforma da previdência social. Situação bastante distinta da projeção da relação déficit/PIB quando se considera a inexistência da Emenda 20 e leis posteriores (Gráfico 4).

Gráfico 4



Fonte: SPS/MPAS

Comprovam-se, assim, os resultados positivos das mudanças implementadas e a tendência de que sejam muito mais satisfatórios no longo prazo. Mesmo assim, não há como negar que a situação continua crítica. Em 2001, o déficit do RGPS foi da ordem de R\$ 12,8 bilhões, equivalente a 1,08% do PIB, o que representou aumento real de 18% em relação ao ano anterior.

A fim de ilustrar a gravidade do tema, trazemos para discussão os dados constantes da proposta orçamentária do governo federal para o exercício de 2003. Por esse documento, temos uma previsão de superávit primário, sem considerar a seguridade social, de R\$ 51,3 bilhões. No entanto, esse

valor é corroído em R\$ 19,6 bilhões (38,2%), correspondente ao valor do déficit estimado da previdência.

Não obstante, é importante analisar corretamente os dados concernentes a esse déficit. Como se sabe, dentre 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 a componente básica do déficit da previdência social encontra-se na área rural, onde milhões de segurados recebem benefícios sem terem aportado as respectivas contribuições ao sistema. Os dados da Tabela 10 demonstram essa assertiva, possibilitando verificar que a previdência na área urbana é praticamente equilibrada. Na verdade, a maioria dos segurados da área rural não configuram típicos participantes de um seguro social como o previdenciário. Representam, em realidade, beneficiários da assistência social, onde não se exige contribuição prévia para usufruto de benefício. Como tais, deveriam, pois, ter o custeio de suas aposentadorias custeados pela assis-

tência 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. Na verdade, a previdência conduz o maior programa de assistência social do país, na medida em que, segundo estimativa da Secretaria de Previdência Social (SPS), retira 18 milhões de pessoas da linha de pobreza.

Outro condicionante significativo do aumento do déficit do RGPS é a política de elevação gradual do valor real do salário mínimo – que representa o valor do benefício da maior parte dos participantes da previdência social (13,4 milhões de pessoas) – que vem sendo implementada nos últimos anos. Entre maio de 1997 e março de 2002, enquanto a inflação foi 32,87%, o salário

Tabela 10  
Evolução da arrecadação líquida, despesa com benefícios previdenciários e saldo previdenciário, segundo a clientela urbana e rural – 1997/2000

(Valores em R\$ milhões correntes)

ANO	CLIENTELA	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (a)	BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (b)	SALDO (a – b)
<b>1997</b>	<b>TOTAL</b>	<b>44.148</b>	<b>47.249</b>	<b>-3.101</b>
	Urbana	42.670	38.182	4.488
	Rural	1.478	9.067	-7.589
<b>1998</b>	<b>TOTAL</b>	<b>46.641</b>	<b>53.743</b>	<b>-7.102</b>
	Urbana	45.301	43.872	1.429
	Rural	1.340	9.870	-8.531
<b>1999</b>	<b>TOTAL</b>	<b>49.128</b>	<b>58.540</b>	<b>-9.412</b>
	Urbana	47.801	47.886	-85
	Rural	1.327	10.654	-9.328
<b>2000</b>	<b>TOTAL</b>	<b>55.715</b>	<b>65.787</b>	<b>-10.072</b>
	Urbana	54.172	53.614	558
	Rural	1.543	12.173	-10.630
<b>2001</b>	<b>TOTAL</b>	<b>62.492</b>	<b>75.328</b>	<b>-12.836</b>
	Urbana	60.651	60.711	-60
	Rural	1.841	14.617	-12.776

Fonte: SPS/MPAS.

mínimo foi reajustado em 66,67%. Ou seja, foi objeto de aumento real de 25,44% <sup>4</sup>.

Há, ainda, outro fator não-atuarial que influencia significativamente o déficit: as renúncias previdenciárias presentes nos setores com regras especiais (empresas do SIMPLES, segurados especiais, entidades filantrópicas, empregadores rurais e domésticos, clubes de futebol), estimadas em R\$8,4 bilhões em 2001.

Em suma, a despeito dos componentes atuariais, por trás do déficit da previdência social estão: (a) a política assistencial de

transferência de renda da área urbana para a rural; (b) os aumentos reais conferidos ao salário-mínimo; (c) políticas de subsídios a determinados setores.

Quanto ao regime especial dos servidores públicos, os impactos da Emenda Constitucional nº 20 ficam evidentes quando se nota a diminuição brusca das aposentadorias concedidas após 1998, conforme ilustra o gráfico 5 seguinte.

Também alvissareira é a projeção de declínio e estabilização – em torno de 1,8% – da participação da necessidade de financi-

Gráfico 5



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal-Julho/2002 - MPOG

amento da previdência dos servidores civis federais e militares no PIB, no período 2002/2021, constante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias-2002.

Tal projeção é consequência dos avanços alcançados no que concerne à redução de privilégios no escopo do regime de previdência social dos servidores públicos civis. 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 maior 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 serão de extrema relevância para o equilíbrio de longo prazo das despesas com inativos e pensionistas no âmbito do setor público:

- regime híbrido de aposentadoria, onde 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, onde a maior parte estará regida pela CLT (carreiras não típicas de Estado) e, assim, coberta pelo RGPS.

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

(a) Lei nº 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 nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que estabelece as regras para compensação financeira entre o RGPS e os regimes dos servidores públicos.

Mesmo com essas realizações, ainda persiste sério desequilíbrio entre receitas e despesas. Basta ver que o governo central pagou em benefícios R\$ 28,1 bilhões e arrecadou apenas R\$ 3,3 bilhões no exercício de 2001. Cabe explicitar, todavia, que o cálculo da necessidade de financiamento da previdência no setor público federal (diferença entre as despesas com inativos e pensionistas e as contribuições dos servidores públicos) não leva em consideração que a União, como empregadora, deve ter pelo menos a mesma participação no custeio verificada pelos empregadores do setor privado, ou seja, 22% do total da folha de pagamento.

Importante também frisar que 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.

Os dados e análise até aqui apresentados deixam claro duas questões. A primeira refere-se aos primeiros impactos da Emenda 20 e demais medidas implementados no bojo do processo de reformulação da previ-

dência social. A segunda vincula-se à constatação de que, por mais urgente que seja a questão do ajuste fiscal, não há como pensar em repercussões de curto prazo significativas no âmbito do sistema de previdência social, na medida em que lida com fluxos de despesas e receitas entre gerações de cidadãos.

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, repercute 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.

### 3.2. *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, os fundos de pensão detêm 14% do PIB brasileiro.

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 grande. Observe-se que existem cerca de 40 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 qualifi-

cação profissional. Portanto, constituem participantes potenciais da previdência complementar.

Além disso, a Emenda 20 abriu caminho para que a previdência privada 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 resultará em incremento da previdência complementar.

Distinta abordagem a considerar refere-se às externalidades positivas da expansão da previdência privada 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 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 mais de 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 conduz 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 18 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 centradas 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.

#### 4. Considerações finais

O presente estudo buscou fornecer uma ampla visão do recente processo de reformulação da previdência social no Brasil, mostrando que já houve significativo avanço.

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 configura-se como urgente. Contudo previdência social é, por sua natureza intrínseca, política de longo prazo, visto que afeta diversas gerações. Ademais, os princi-

pais 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, porque tais ajustamentos representam, em geral, perdas de direitos e privilégios. Como essas últimas gerações gozam de significativa representação política, lutam ferrenhamente contra mudanças que impliquem em perdas no curto e médio prazo. Isso mostra o quão difícil é promover ajustes de curto prazo em qualquer sistema previdenciário.

Há que se considerar, igualmente, que não há como igualar, no curto prazo, direitos e obrigações entre gerações, 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, 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.

Outra conclusão é que o processo de regulamentação da reforma 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.

Em termos gerais, 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 mo-

delo 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.

Observe-se que tal configuração do sistema previdenciário representará, em termos práticos, a consecução do objetivo inicial de unificação entre o RGPS e do regime especial dos servidores públicos e o conseqüente fim das aposentadorias e pensões integrais neste último regime. No caso dos militares, todavia, não houve avanço nesse sentido.

Assim, a tendência é que os próximos passos do processo de reforma concentrem-se na regulamentação da previdência complementar no âmbito do setor público e, posteriormente, na inclusão dos militares na nova sistemática.

Também deverão constituir futuras etapas do processo todas as outras matérias<sup>5</sup> relevantes que não conseguiram ser adotadas na reformulação implementada, quais sejam:

- (a) contribuições de servidores públicos inativos e pensionistas (Projeto de Lei nº 9, de 1999);
- (b) desvinculação entre os rendimentos dos servidores ativos e inativos;
- (c) igualdade de tratamento entre homens e mulheres, entre trabalhadores urbanos e rurais e entre professores não-universitários e as demais categorias profissionais; e
- (d) alteração das renúncias previdenciárias presentes nos setores com regras especiais.

#### *Notas*

<sup>1</sup> Adiante verificar-se-á que legislação ordinária recentemente aprovada parece ter conseguido resolver, em grande parte, esse problema.

<sup>2</sup> O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) estima que, tendo em vista o elevado

grau de informalização do mercado de trabalho, cerca de 40,2 milhões de trabalhadores não contribuem para qualquer regime previdenciário. A grande maioria desses indivíduos, quando perder a capacidade laboral, demandará benefícios assistenciais a serem custeados por toda a sociedade.

<sup>3</sup> Anteriormente, a Constituição estabelecia que o salário de benefício deveria corresponder à média dos últimos 36 salários de contribuição, corrigidos monetariamente.

<sup>4</sup> Observe-se que, entre junho de 1997 e maio de 2002, os benefícios com valores acima de um salário mínimo tiveram reajuste de 36,4% , o que significou um ganho real de apenas 1,99% em relação à inflação do período (33,75%).

<sup>5</sup> Considerando que a instituição da previdência complementar para os servidores públicos e a eventual inclusão dos militares representariam o atendimento de dois dos objetivos iniciais da reforma da previdência social: (a) o fim da aposentadoria e pensão integrais na esfera pública e (b) mudanças na previdência dos militares.

### Bibliografia

- ALÉM, A.C.D. & GIAMBIAGI, F. *Despesa Previdenciária: Análise de sua Composição, Efeitos da Inflação e Bases para uma Alternativa Intermediária de Reforma*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, set/1997. (Texto para Discussão, nº 374).
- AMARO, M. N. *O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira*. Em: *Revista de Informação Legislativa*, nº 148, out/dez-2000. Brasília: Senado Federal, 2000.
- FOGUEL, M., RAMOS, L. e CARNEIRO, F. *The impact of minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Texto para discussão, 839)
- GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A.C. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- MPAS. Anuário Estatístico da Previdência Social 2000, volume 8. Brasília: MPAS, 2001.
- MPAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, volume 6, número 10, outubro/2001. Brasília: MPAS, 2001.
- MPAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, volume 5, número 12, dezembro/2000. Brasília: MPAS, 2000.
- MPAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, volume 7, número 6, junho/2002. Brasília: MPAS, 2000.
- MPAS. *Previdência prevê estabilidade do sistema*. Em: *Informativo da Previdência do Serviço Público*, nº 03, vol.01, abr-mai/2001. Brasília: MPAS, 2001.
- MPAS. Informe da Previdência Social, volume 14, números 1 a 7, jan a jul/2002. Brasília: MPAS, 2002.
- NAJBERG, S. & IKEDA, M. *Previdência no Brasil: Desafios e Limites*. Em: F. Giambiagi & M.M.Moreira (orgs). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- ORNÉLAS, W. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), 1999.
- ORNÉLAS, W. & VIEIRA S. P. *Novo Rumo para a Previdência Brasileira*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), out/1999.
- VELLOSO, R. *A Situação das Contas Públicas após o Real*. Em: J.P.R. Velloso (coord.) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. 2v. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.