

# Previdência dos servidores públicos: situação e perspectivas dos regimes próprios de previdência

Luiz Alberto dos Santos

## Sumário

1. Regime próprios: características específicas. 2. Reforma e ajustes recentes nos regimes próprios. 3. O “Déficit Previdencial” dos regimes próprios. 4. Propostas em tramitação no Congresso Nacional e cenários para a próxima legislatura. 5. O Projeto de Lei Complementar nº 9. 6. Conclusão.

### *1. Regimes próprios: características específicas*

Os Regimes Próprios de Previdência Social requerem, por sua natureza e situação, uma abordagem específica, no âmbito da Previdência Social.

Em primeiro lugar, trata-se de regimes que, diferentemente do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, não admitem a filiação facultativa, caracterizando-se como regimes fechados e específicos dos servidores públicos civis e militares em cada ente federativo. Não se enquadram, portanto, no objetivo da universalidade da cobertura, que é um dos objetivos básicos da Seguridade Social, conforme definida pelo art. 194 da Constituição Federal.

Em segundo lugar, mesmo quanto a esses entes, dirigem-se exclusivamente aos ocupantes de cargos efetivos, relativamente aos servidores civis, e aos ocupantes de cargos militares. Não admitem, portanto, a filiação de empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, nem de ocupantes de cargos comissionados, e tam-

Luiz Alberto dos Santos é Consultor Legislativo do Senado Federal e Mestre em Administração pela UnB.

pouco de ocupantes de cargos ou empregos temporários na Administração Pública.

Historicamente, esses regimes tiveram, também, um desenvolvimento diferenciado do ocorrido no RGPS. Enquanto no RGPS a filiação do trabalhador sempre teve caráter contributivo, no âmbito dos regimes próprios a aposentadoria era considerada como um prêmio deferido ao servidor público depois de cumpridos certos requisitos, especialmente a aquisição da estabilidade após um tempo mínimo de serviço público, e um tempo de serviço total exigível para tornar-se elegível para a aposentadoria, independentemente de recolhimento de contribuição. Desde os anos 1940, mesmo tendo ocorrido mudanças na legislação, apenas os benefícios de pensão foram fundados em contribuições específicas, que, no caso dos servidores federais, eram de cerca de 6% sobre o total dos vencimentos.

Esse fato está relacionado à concepção, historicamente adotada, de que o sistema de previdência desenvolve um importante papel para atrair e reter trabalhadores qualificados no serviço público. Na verdade, isso tem funcionado no Brasil, e é parcialmente verdadeiro, especialmente tendo em vista que, para cargos de maior qualificação profissional, o mercado privado paga salários superiores aos do serviço público, e quando existe uma competição entre ambos os setores para atrair os mais qualificados e diligentes indivíduos no mercado de trabalho<sup>1</sup>. No Brasil, desde sua origem, diversas características da relação de trabalho entre os servidores públicos e o Estado têm sido determinadas por esta concepção, como a estabilidade e o sistema de aposentadorias. Durante décadas, essas diferenças têm funcionado como forma de compensação à instabilidade econômica e às perdas do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores. De fato, não é irrelevante a sua importância para a retenção, no longo prazo, de bons servidores públicos – mas também daqueles que não seria tão importante reter.

Não obstante, em um ambiente submetido inteiramente ao império da lei e da Constituição, é praticamente impossível criar diferenciações razoáveis relacionadas ao sistema de aposentadorias. Em vista dessa condição, vinculada ao princípio da isonomia, não apenas o sistema perde a sua condição de “prêmio”, como ocorrem alguns indesejáveis *spill-over effects*, que, notadamente até a Emenda Constitucional nº 20/98, reduziram a legitimidade e razoabilidade dos regimes próprios, especialmente mediante o incentivo às aposentadorias precoces<sup>2</sup>.

Os regimes próprios diferenciam-se do RGPS, ainda, quanto aos benefícios que proporcionam. Diferentemente do Regime Geral, onde o benefício depende da média dos salários de contribuição do segurado, apurados a partir de julho de 1994<sup>3</sup>, nos regimes próprios eles correspondem à última remuneração total percebida em atividade, observado o teto de remuneração aplicável a cada esfera de governo. Assim, os valores pagos aos inativos do serviço público são, em média, bem mais elevados do que os efetuados no regime geral da previdência. No Poder Executivo da União, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>4</sup>, cerca de 59,5% dos aposentados e pensionistas recebem menos de R\$ 1.500, e 80% recebem até R\$ 3.000. As médias de aposentadorias (R\$ 2,1 mil no Executivo, R\$ 6,1 mil no Legislativo e R\$ 6,8 mil no Judiciário) refletem as disparidades salariais entre os Poderes, as estruturas dos respectivos planos de carreira e a heterogeneidade dos quadros de pessoal, que é maior no Poder Executivo, onde é também maior a concentração de remunerações e proventos inferiores a R\$ 1.500.

No entanto, em face das peculiaridades dos Regimes Próprios, essas médias não podem ser comparadas com as do INSS. No serviço público pode-se considerar incluída parte expressiva da elite profissional do país. No INSS, dada a sua cobertura, estão desde os trabalhadores mais qualificados do setor privado, mas que só recebem bene-

fícios até R\$ 1.561,56, e os menos qualificados, até uma enorme quantidade de trabalhadores de baixa remuneração<sup>5</sup>.

Do ponto de vista do custeio, também há diferenças significativas. Enquanto o RGPS, por ser único, é sujeito a alíquotas uniformes, embora progressivas, aplicáveis a todos os seus segurados, nos Regimes Próprios não existe uma regra única. A autonomia dos entes federativos confere a cada um deles a capacidade de fixar as alíquotas de contribuição. No caso do Regime Próprio dos servidores da União, aplicável aos servidores estatutários civis dos três Poderes, a alíquota atual é de 11%, mas incide sobre a totalidade da remuneração, excetuadas apenas parcelas de caráter eventual. Os militares das Forças Armadas contribuem, nos termos da Medida Provisória nº 2.218, de 5 de setembro de 2001, apenas para o custeio da pensão militar, no percentual de 7,5% do total do soldo e adicionais e dos proventos.

No RGPS, no entanto, a alíquota paga pelo segurado empregado incide sobre o salário de contribuição, até o limite máximo que, desde junho de 2002, é de R\$ 1.561,56; o empregador é obrigado a recolher ao INSS, também, 20%, no mínimo, sobre a folha de pagamentos. Os contribuintes individuais contribuem com 20% sobre o salário de contribuição, cabendo à empresa que contrate seus serviços recolher outros 20% sobre o montante pago pelos serviços prestados.

Um segurado empregado do RGPS que receba, portanto, R\$ 8.000 mensais, contribuirá com apenas R\$ 171,77; um servidor público, na mesma situação, recolherá, mensalmente, R\$ 880,00. O benefício do RGPS, evidentemente, é limitado a R\$ 1.561,56, e baseado no salário de contribuição; o do servidor, é limitado pela Constituição (art. 37, XI), e baseado **na remuneração sobre a qual incidiu a contribuição** – embora, em alguns casos, a contribuição incida sobre parcelas que não serão consideradas no cálculo do benefício<sup>6</sup>.

Velloso (1998, pág. 112) ressalta que os regimes próprios de previdência têm seme-

lhanças 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. Tal sistemática, continua Velloso (Idem, pág. 113), agravada pela incorporação aos regimes próprios de centenas de milhares de servidores que até então eram vinculados ao RGPS e pela redução da força de trabalho ativa no serviço público nos últimos 15 anos, gerou um descompasso entre a receita das contribuições dos servidores na ativa e os benefícios recebidos pelo pessoal inativo. Nesse sentido, o governo deixa de explicitar qualquer recolhimento de contribuição para aposentados. Paga, simplesmente, o valor corrente das aposentadorias e pensões, incorporando, na sua receita geral, quaisquer contribuições cobradas dos funcionários ativos. Segundo o MPAS, em 2001 a União adicionou, para o custeio dos benefícios, R\$ 7,00 para cada R\$ 1,00 de contribuição dos segurados.

Trata-se de uma distinção significativa, em relação ao RGPS, pois se, em ambos os casos, os “déficits” dos dois regimes são de responsabilidade do Tesouro e devem ser cobertos por dotações consignadas no Orçamento Geral, é inequívoco que, no caso do RGPS, as suas receitas e despesas integram o Orçamento da Seguridade Social, dispondo, em última análise, de fontes específicas, destinadas ao custeio **desse regime**. Já os regimes próprios, por serem administrados de forma fragmentada pelos diversos entes federativos, dependem exclusivamente das receitas arrecadadas por cada ente em decorrência de seu poder de tributar e, em especial, das receitas oriundas das contribuições recolhidas pelo próprio ente e as pagas pelos servidores ativos ou, em alguns casos, aposentados e pensionistas<sup>7</sup>.

É matematicamente impossível que o regime próprio seja custeado **apenas** pelas contribuições dos próprios servidores, em

regime de repartição, uma vez que o contingente de aposentados e pensionistas tende a igualar o de ativos, num horizonte de tempo de 30 a 35 anos, qualquer que seja a composição inicial da força de trabalho, e até mesmo a superá-lo, se não houver a reposição da força de trabalho, situação que vem atingindo a maior parte dos regimes próprios de previdência, em face da retração do emprego público no país verificada nos últimos dez anos, especialmente.

## *2. Reforma e ajustes recentes nos regimes próprios*

As peculiaridades dos Regimes Próprios em relação à sua clientela, benefícios e mecanismos de custeio tiveram repercussões nas mudanças que foram introduzidas na regulamentação desses regimes, especialmente desde 1993, com o propósito, basicamente, de enfrentar os seus desequilíbrios financeiros.

O desequilíbrio nas contas do Regime Próprio da União deve-se, conforme Ornélas (1999, pág. 8), à forma como foi estruturada a seguridade dos servidores públicos na Constituição de 1988. Até 1990, ao lado dos servidores estatutários, que eram minoria, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por um grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Os servidores efetivos, por sua vez, não contribuía para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões mediante alíquota de 6% sobre os vencimentos, destinadas apenas ao custeio de pensões para os dependentes do servidor, como ainda ocorre com os militares das Forças Armadas.

Ornélas (idem, pág. 8) constata que, 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, dos

Estados, do DF e dos 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 Regime Geral de Previdência Social e estavam submetidos ao teto de contribuição e de benefícios. A isto se agregou a aparente vantagem de deixar de recolher contribuições para o INSS, bem como encargos sociais como o FGTS, que não é devido aos servidores estatutários.

Esses entes federativos assumiram o ônus de conceder os benefícios – exonerando-se, todavia, de continuar recolhendo contribuições sobre a folha de pagamentos para o INSS em percentual da ordem de 20% – sem que, ao mesmo tempo, tivessem assegurada a compensação financeira devida pelo RGPS em relação ao período em que os seus servidores estiveram vinculados a esse regime<sup>8</sup>.

A falta de um sistema contributivo homogêneo, atuarialmente equilibrado, teve efeitos perversos, acarretando uma crescente oneração dos tesouros dos entes federativos, à medida que aumentavam os gastos com aposentados e pensionistas, dado que inexistiam fontes de custeio ou reservas financeiras acumuladas para fazer frente a tais despesas. 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.

A Emenda Constitucional 20/98 introduziu importantes mudanças no sistema de aposentadorias aplicável aos servidores públicos, assim como no Regime Geral de Previdência Social.

Embora a CF 88 tenha instituído a vinculação entre o sistema de previdência e a adoção do regime estatutário para os servidores públicos, esse critério não foi observado em todos os casos, havendo, em alguns casos, a figura híbrida do servidor celetista submetido a regime próprio de previdência.

A EC 20/98 afastou essa possibilidade, tornando obrigatória a vinculação entre regime estatutário e regime próprio<sup>9</sup>. Além disso, instituem-se limites de idade para aposentadoria no serviço público, até então inexistentes, e que são exigíveis apenas nos Regimes Próprios. A ausência desses limites é apontada como uma das razões de desequilíbrios no sistema, uma vez que a associação entre a inexistência de limites de idade para a aposentadoria no Brasil e os altos valores de benefícios, vinculados à remuneração do cargo efetivo, permitiam a concessão de aposentadorias sem qualquer lastro contributivo, em alguns casos de valor elevado, tendo como beneficiários servidores com reduzido tempo de serviço e longa expectativa de vida.

Tais situações, injustificáveis aos olhos do cidadão comum, criaram uma imagem de ilegitimidade e privilégio, gerando ainda impactos nas finanças públicas, sem que o Estado brasileiro estivesse preparado para fazer frente a essas despesas.

Assim, os regimes próprios de previdência passaram, a partir do segundo semestre de 1998, a ser objeto de diversas medidas de ajuste, materializadas por alterações constitucionais e legais ou proposições ainda em fase de apreciação, algumas delas de grande impacto. No entanto, as reformas no âmbito dos regimes próprios tiveram início, efetivamente, em 1993, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 3, que, pela primeira vez, introduziu a previsão expressa de que o servidor deveria contribuir para o custeio de sua aposentadoria. Essa previsão, no entanto, atingia somente a União, sem obrigatória aplicação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

De caráter mais amplo, a Emenda Constitucional nº 20/98 estabeleceu, de forma definitiva, a natureza contributiva dos regimes próprios, além de novos requisitos de elegibilidade para o gozo dos benefícios. Ainda antes de sua promulgação, no entanto, já se implementavam mudanças na sua organização e regulamentação, em vista dos

questionamentos quanto à sua viabilidade econômica, notadamente em razão dos encargos que geram para os entes federativos.

É o caso da aprovação da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que instituiu normas gerais aplicáveis aos regimes próprios. Embora tenha sido objeto de questionamentos junto ao Poder Judiciário, a Lei introduziu, com base no art. 24, XII da Constituição, normas gerais de validade inequívoca, de caráter racionalizador ou moralizador.

Dentre as regras estabelecidas estão: limites de gasto com aposentadorias e pensões; requisitos de receita mínima diretamente administrada para a manutenção desses regimes pelos entes estatais; número mínimo de participantes; limites de contribuição do ente estatal; separação de contas entre serviços de assistência à saúde e benefícios previdenciários; e obrigatoriedade de contribuição de inativos e pensionistas para o custeio dos benefícios.

Dentre os requisitos para que os entes federativos possam instituir seus regimes próprios, a Lei nº 9.717 estabeleceu a vedação de que concedam benefícios distintos dos previstos para os segurados do RPGS, exceto naquilo que a própria Constituição os diferencie. As contribuições dos entes estatais não poderão ser superiores ao dobro das contribuições dos segurados, e a despesa líquida com benefícios não poderá superar 12% da receita corrente líquida. A lei vedou o uso de contribuições e dos recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, para pagamento de despesas estranhas aos benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais.

Além disso, a Lei estabeleceu o requisito de número mínimo de participantes, fixado por meio da Portaria MPAS 4.992/98 em 1.000 segurados. Esse limite, posteriormen-

te, foi revogado pela Portaria nº 7.796, de 28.08.2000. A Lei vedou, ainda, a manutenção de regimes próprios nos entes da federação que não tivessem receita diretamente arrecadada superior às receitas de transferências. Essa exigência foi posteriormente restrita aos regimes que viessem a ser instituídos após 27 de novembro de 1998 e, finalmente, foi revogada pela Medida Provisória nº 2.187-12, de 27.7.2001. Em ambos os casos prevaleceu o entendimento de que não seria lícita a fixação dessa espécie de restrição à autonomia dos entes federativos em lei ordinária ou por meio de portarias.

Embora tenha sido estabelecida a exigência de contribuição de aposentados e pensionistas, essa exigência esbarrou na decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 2.010, que considerou inconstitucional a cobrança. Assim, o Poder Executivo acabou por também suspender, por meio da Medida Provisória nº 2.187-12, de 27.7.2001, a exigibilidade dessa contribuição e do cumprimento de limite máximo de despesas com os regimes próprios, de doze por cento da receita corrente líquida, até 31 de dezembro de 2003.

Foi facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição, mediante lei, de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária<sup>10</sup>, os quais devem ter existência distinta da conta do Tesouro da unidade federativa, contar com aporte de capital inicial em valor a ser definido conforme diretrizes gerais, aplicar os seus recursos conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, observar a vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados e de aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal, promover a avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com

a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e observar limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais.

O descumprimento da Lei 9.717/98 deveria acarretar, aos entes federativos, desde 1º de julho de 1999, a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; o impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e a suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da compensação financeira regulamentada pela Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. No entanto, os prazos para exigência dessas obrigações foram sendo sucessivamente elasticados: em 27 de agosto de 2002, o Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social editou a Portaria nº 951, prorrogando para 1º de janeiro de 2003 a obrigatoriedade, para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, do cumprimento de alguns dos critérios e exigências fixados pela Lei 9.717/98.

A Lei prevê, ainda, que os entes federativos que vierem a extinguir seus regimes próprios passarão a contribuir para o RGPS, responsabilizando-se, apenas, pelos direitos já adquiridos pelos servidores e pelos benefícios em manutenção. Para viabilizar a transferência de servidores ativos dos Regimes Próprios para o RGPS, foi promovida alteração no Decreto 3.048/99 permitindo que sejam consideradas, para efeito de carência, as contribuições vertidas para os regimes próprios anteriormente ao retorno dos servidores para o RGPS.

É visível o impacto que a Lei 9.717/98 teve sobre os regimes próprios. Embora a Lei tenha sido objeto de questionamentos judiciais, em face da interferência na autonomia dos entes federativos, iniciou-se um processo de reformulação no âmbito dos Regi-

mes Próprios, visando a cumprir o requisito de equilíbrio financeiro e atuarial, promovendo a revisão das alíquotas de contribuição e dos planos de benefícios, e instituindo-se fundos previdenciários destinados a garantir o financiamento, no longo prazo, dos benefícios a serem concedidos.

Segundo dados do MPAS, pelo menos dezessete estados e dezesseis capitais alteraram, desde 1998, a sua legislação, de modo a fixar alíquotas de contribuição para o custeio dos seus regimes próprios em percentuais que vão de 8% a 14% para servidores ativos. Alguns Estados, porém, ainda aplicam alíquotas inferiores, como o Rio Grande do Sul (7,4%) e São Paulo (6%).

Diversos Estados e Municípios instituíram, ainda, Fundos Previdenciários capitalizados com ativos públicos oriundos de bens e direitos do município.

O Estado do Rio de Janeiro optou pela criação de uma autarquia previdenciária (RioPrevidência) e de um Fundo Previdenciário capitalizado com títulos públicos, receitas de privatizações realizadas até 1998 e receitas de *royalties* da exploração de petróleo.

O Paraná, além da transferência da gestão do regime próprio para uma entidade de direito privado (Paranáprevidência), promoveu a criação de fundos: um, financeiro, destinado a honrar os direitos dos servidores antigos e outro, de capitalização, destinado a honrar os servidores recém-ingressados e futuros, com menos de 50 anos (homens) ou 40 anos (mulheres) de idade. Esse segundo fundo seria capitalizado em bases atuariais, e recebeu aportes de recursos provenientes da venda de ativos do Estado, tais como a alienação de direitos ao recebimento de compensações financeiras devidas ao Estado pelo setor elétrico, cujo produto, em títulos federais inalienáveis, reverteu para os fundos previdenciários do Estado. Em abril de 2002, os fundos dispunham de mais de R\$ 2,5 bilhões em caixa, estando previsto o aporte de mais R\$ 3,2 bilhões decorrentes da privatização da Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL.

O Estado do Amazonas optou por solução semelhante, embora com corte etário de 53 e 48 anos. O fundo de capitalização recebeu recursos oriundos de certificados da dívida da União, *royalties* da Petrobrás, imóveis estaduais, e 35% do resultado da venda da COSAMA (Companhia de Saneamento do Estado do Maranhão), além do aporte de contribuições do Estado e dos servidores.

O Rio Grande do Sul optou por também instituir fundos separados para os novos e antigos servidores, embora não tenha incluído no aporte inicial recursos de privatizações, estando previsto o aporte de imóveis e contribuições dos participantes e do Estado. A proposta ainda está em estudos pelo Governo estadual.

Em Pernambuco, foram criados dois fundos. O fundo financeiro, destinado a cobrir as aposentadorias dos servidores com mais de 50/45 anos, foi capitalizado com o aporte inicial de R\$ 300 milhões oriundos da privatização da Companhia de Eletricidade de Pernambuco - CELPE. Até abril de 2002, o fundo já dispunha de R\$ 350 milhões em reservas, mantido em conta separada, a ser destinada ao fundo de capitalização.

Na Bahia, foi criado, em 1997, um fundo único, o Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores da Bahia - Funprev, com o aporte de 30% da venda da Companhia de Eletricidade da Bahia - CELBA, o que representou o ingresso de R\$ 400 milhões. Foi prevista ainda o aporte de R\$ 40 milhões em ações do Estado no capital da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA. Somadas as contribuições dos servidores e do Estado, o patrimônio do Funprev atingiu, em abril de 2002, R\$ 650 milhões.

No Estado de Sergipe também foi criado um fundo único, contando com o aporte de recursos da participação acionária do Estado na Telergipe - Telecomunicações de Sergipe S.A., e o respectivo produto de dividendos, bonificações e resultados financeiros, bem como o de venda, resgate ou recompra

e a participação de 10% do capital bruto de qualquer privatização efetuada pelo Estado. No entanto, o Governo estuda a separação em dois fundos, como nos demais casos.

Goiás, Tocantins e Mato Grosso também estudam a adoção de fundos semelhantes, baseados na capitalização de ativos.

Além dos ajustes introduzidos pela Lei 9.717/98, a Emenda Constitucional 20/98 instituiu a possibilidade de que os entes federativos possam criar regimes de previdência complementar para os seus servidores ocupantes de cargo efetivo. Esse regime, contudo, depende da regulamentação em lei complementar, e, somente após a edição desse regulamento, os entes federativos poderão instituir tais regimes. Nesse caso, poderão também estabelecer teto de benefícios para os respectivos regimes próprios igual ao fixado para o RGPS, desobrigando-se de conceder benefícios acima desse valor. Caberá, então, aos fundos de pensão a serem instituídos conceder e manter os benefícios complementares, na forma dos respectivos planos de benefícios. Os atuais servidores somente serão sujeitos às novas regras se manifestarem, previa e expressamente, opção nesse sentido. O custeio desses fundos de pensão será rateado entre o participante ou assistido e o respectivo ente estatal na proporção máxima de 1x1, ou seja, a contribuição do patrocinador não poderá exceder a contribuição do participante ou assistido.

Não obstante tais alternativas possam vir a contribuir para o controle e a redução progressiva das despesas com aposentadorias e pensões dos regimes próprios, a dimensão dos compromissos já assumidos pelos entes federativos sujeita os regimes próprios a novas e mais profundas mudanças, que produzam efeitos de curto e médio prazos.

Para os que defendem mudanças radicais e de efeitos imediatos, são insustentáveis a manutenção de garantias tais como a paridade de reajustes entre ativos e inativos e a aposentadoria integral dos atuais servidores. Além disso, são apontadas como necessárias mudanças nos limites de idade –

as idades fixadas pela Emenda Constitucional 20/98, de 53 anos para o homem e 48 anos para a mulher, são tidas como excessivamente baixas, num contexto em que a longevidade da massa de aposentados e pensionistas é provavelmente superior à média da população e à que se verifica no RGPS, refletindo a média de qualificação dos trabalhadores vinculados aos regimes próprios, assim como a sua média de renda e de proventos, que são mais elevadas do que a do RGPS.

Em vista disso, acham-se ainda na ordem do dia mudanças e ajustes na legislação ordinária, e até na Constituição Federal, que permitam enfrentar, no curto e médio prazos, mediante a permissão da contribuição de aposentados e pensionistas, a redução dos benefícios a conceder e de seus valores e períodos de gozo, e cuja discussão e eventual aprovação poderão ser objeto de grandes embates no Congresso Nacional na próxima legislatura.

### *3. O “déficit previdencial” dos regimes próprios*

Além das mudanças já introduzidas com o propósito de afastar algumas irracionalidades decorrentes da forma como os entes estatais estruturaram seus regimes próprios, e das medidas adotadas para homogeneizar os regimes previdenciários, já materializadas tanto na Lei 9.717/98 quanto na EC 20/98, subsistem aspectos da questão que dizem respeito à própria natureza do regime previdenciário do serviço público, que, tanto quanto o RGPS, deve observar “critérios de equilíbrio financeiro e atuarial” para sua sustentação.

Uma destas questões é o estado atual das necessidades de financiamento desses regimes, evidenciada pelo elevado grau de dependência de recursos dos Tesouros dos entes federativos para honrar seus compromissos.

Segundo o MPAS, o proclamado “déficit previdencial” (consideradas despesas totais menos receitas de contribuições dos própri-

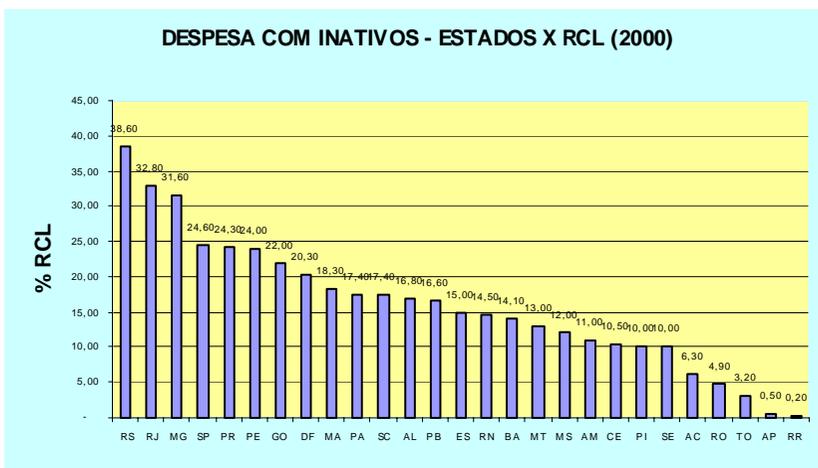
os servidores) dos regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios alcança cerca de 4% do Produto Interno Bruto, o que pressiona fortemente as finanças públicas, em consequência das insuficiências das receitas destinadas a fazer frente às despesas. No ano 2000, deduzidas as contribuições dos servidores e dos entes estatais na proporção autorizada pela Lei 9.717/98, o “déficit previdencial” atingiu, somadas as três esferas de Governo, 2,9% do PIB.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o “déficit previdencial” estimado para o ano 2002 no Regime Próprio da União é de 2,5% do Produto Interno Bruto. Desse total, 1,11% correspondem ao “déficit previdencial” dos servidores civis inativos e pensionistas. Percebe-se, portanto, que o “déficit previdencial” do regime previdenciário dos militares já supera o dos civis<sup>11</sup>.

Em 2001 o governo central pagou R\$ 28,1 bilhões aos aposentados e pensionistas civis e militares, enquanto recolheu contribuições no montante de R\$ 3,7 bilhões, relativos à Contribuição para a Seguridade Social dos Servidores, descontada dos respectivos vencimentos. Da despesa total com aposentadorias e pensões no ano 2001, R\$ 16,2 bilhões foram destinados aos servidores civis, e R\$ 11,9 bilhões aos militares. Em 2001,

segundo o Ministro da Previdência e Assistência Social, as despesas dos regimes próprios das três esferas somaram R\$ 56,4 bilhões. Além dos gastos da União, os Estados dispenderam R\$ 24,6 bilhões, e os Municípios R\$ 3,7 bilhões – embora, como ressalta o Ministro, os dados municipais sejam precários. Já as receitas foram, respectivamente, de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 500 milhões. Nas três esferas, a diferença total foi de R\$ 48,6 bilhões, coberta pelos respectivos tesouros<sup>12</sup>.

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, situação que já atinge alguns Estados da Federação. Atualmente, a maior parte dos Estados brasileiros compromete com a despesa de pessoal valor superior a 60% de suas receitas correntes líquidas, definido como limite de gasto nesta rubrica pela Lei Complementar 102/2000. As despesas líquidas com aposentadorias e pensões ultrapassam, em grande parte dos casos, o limite de 12% da Receita Corrente Líquida. Dados apurados pelo MPAS, relativos ao ano 2000, demonstram a situação dos Estados. Segundo esse levantamento, 16 Estados superavam o limite de 12% da RCL e, dos 27 Estados, 20 comprometem mais do que 10% da RCL com aposentadorias e pensões, como demonstra o gráfico a seguir:



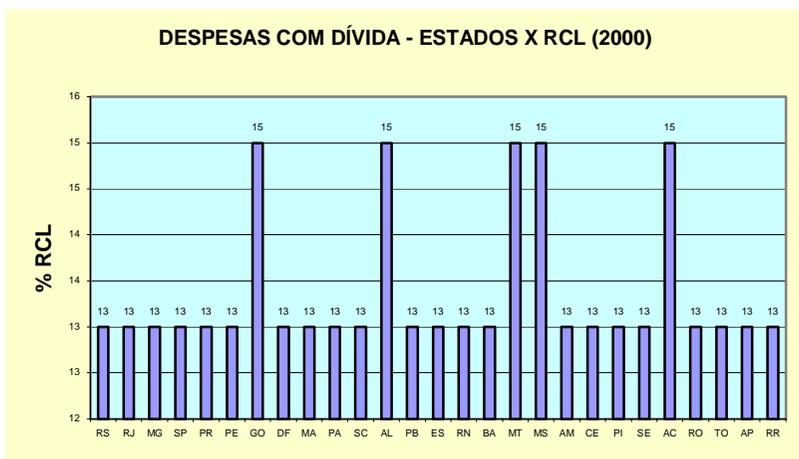
Fonte: MPAS, Informativo da Previdência do Serviço Público nº 4, vol. 1, jul-ago 2001.

Em pelo menos três casos, as despesas com inativos e pensionistas ultrapassavam 30% da RCL: Rio Grande do Sul (38,6%), Rio de Janeiro (32,8%) e Minas Gerais (31,6%).

O cumprimento do limite de 12% da RCL implicaria a existência obrigatória de uma proporção mínima de 2,8 ativos por aposentado, consideradas médias iguais de vencimentos e benefícios, uma contribuição dos servidores ativos de 11% sobre os vencimentos e o limite máximo de 60% de comprometimento da RCL com a folha total de ativos e aposentados e pensionistas. Caso contrário, somente uma elevação de alíquotas de contribuição dos ativos, ou a própria contribui-

ção dos aposentados e pensionistas, seria capaz de manter a proporção “ideal” estabelecida pela Lei. Trata-se, portanto, de um limite que, nas atuais circunstâncias, é inatingível por grande parte dos entes federativos, pelo menos a curto prazo.

Por outro lado, levantamento realizado pela Agência de Administração e Negócios Públicos de Goiás constatou que, em 16 Estados, a parcela da RCL comprometida com inativos e pensionistas é superior ao percentual de comprometimento da RCL com as despesas financeiras (amortização, juros e encargos da dívida pública), como mostra o Gráfico a seguir:



Fonte: Agência de Administração e Negócios Públicos de Goiás. Revista Investidor Institucional nº 114, 30 mar 2002, p. 28.

Essa situação evidencia que muitos entes federativos têm um elevado grau de comprometimento da sua RCL com despesas que não podem adiar nem elidir, o que reduz drasticamente o grau de discricionariedade na execução orçamentária.

Outra questão associada a esse fato é o tamanho do passivo previdenciário dos entes federativos.

Segundo o MPAS<sup>13</sup>, o passivo atual dos regimes próprios da previdência - ou seja, o quanto seria necessário para saldar todos os compromissos previdenciais futuros desses regimes - é de R\$ 592,4 bilhões, ou 54,5% do PIB. Deste total, R\$ 250,1 bilhões caberi-

am aos Estados e R\$ 342,3 bilhões deveriam ser custeados pela União. Trata-se de uma estimativa elaborada a partir dos dados de 14 estados, extrapolada para os demais. O Estado de São Paulo apresenta um déficit atuarial de R\$ 64 bilhões<sup>14</sup>, seguido de Minas Gerais, com R\$ 27,9 bilhões e Rio Grande do Sul, com R\$ 21 bilhões.

Na maior parte dos casos, a inexistência de fundos previdenciários ou meios para capitalizar os fundos que possam ser instituídos remete para o futuro a solução do problema, a partir de mudanças nos próprios fundamentos do regime previdenciário dos servidores públicos. Por isso, têm-se

avolumado as pressões no sentido de que o regime estatutário seja reduzido, quanto à sua clientela, de modo a atingir apenas e tão-somente os servidores cujas carreiras exercem as chamadas “atividades exclusivas de Estado”, onde o regime estatutário, em face da garantia da estabilidade contra a perda do cargo, é inafastável em razão do próprio interesse público. Os demais servidores públicos, contratados sob regime de emprego público e, portanto, não ocupantes de cargos efetivos, estariam automaticamente afastados da aplicação do Regime Próprio de Previdência.

Segundo as estimativas atuariais apresentadas pelo Poder Executivo nos Anexos de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002, essa opção permitiria reduzir, no plano do Poder Executivo Federal, de 500.000 para 81.000 servidores o contingente de servidores submetidos, no longo prazo, ao Regime Próprio dos servidores civis da União. Os demais, pela natureza de sua relação jurídica com o ente estatal, estariam vinculados ao RGPS<sup>15</sup>.

Nesse caso, a opção pela implementação dos fundos de pensão torna-se ainda mais importante, para que, no médio prazo, possam ser limitadas as despesas dos regimes próprios em decorrência da adoção do “teto” do RGPS para os benefícios a serem concedidos aos novos servidores ou aos que aderirem a esses fundos de pensão.

Não obstante, em ambos os casos, as possibilidades de aumento do “déficit previdencial” no curto prazo são significativas. No caso da opção pela reintrodução do regime de emprego público, além de continuarem a arcar com as atuais responsabilidades pela manutenção dos benefícios previdenciários, os entes da federação teriam que arcar com encargos sociais que, obrigatoriamente, teriam que passar a recolher ao RGPS, além do recolhimento da contribuição ao FGTS, de 8% sobre a folha de pagamentos, totalizando cerca de 28% de encargos sociais que, atualmente, não são exigíveis. No caso da implementação dos fun-

dos de pensão, as despesas seriam menores, mas, ainda assim, haveria uma oneração adicional – além de arcarem com a atual folha de aposentados e pensionistas, passariam a contribuir, mensalmente, para o custeio do plano de benefícios dos fundos de pensão, na condição de patrocinadores, em igualdade com os segurados participantes desses planos. Quaisquer efeitos positivos na redução da despesa somente seriam percebidos no médio prazo, ou seja, em mais de 10 anos a contar da instituição dessas alternativas.

Segundo BELLUZZO & APPY (2000), além de a mudança do regime próprio para o regime complementar ter um impacto negativo para as contas públicas no curto prazo, somente no longo prazo poderia haver uma redução nas despesas públicas, em vista da redução dos gastos diretos com aposentadorias dos servidores vinculados ao regime complementar. Essa vantagem, porém, dependeria da comparação entre o custo adicional no curto prazo acrescido dos juros sobre este custo e a economia com o pagamento de benefícios no longo prazo. Concluem os Autores que, mantida a atual contribuição de 11% dos servidores para o sistema próprio, para um funcionário entrando no serviço público aos 25 anos e se aposentando aos 60, a mudança de sistema será positiva para as finanças públicas no longo prazo se o custo médio real da dívida pública for inferior a 4,1% a.a. – caso o salário real do funcionário permaneça constante –, ou se for inferior a 6,6% a.a. – caso o salário real do funcionário cresça à taxa de 2% a.a. No entanto, se a alíquota de contribuição dos servidores for elevada para 20%, o novo sistema só será vantajoso no longo prazo para as contas públicas se o custo médio real da dívida pública for inferior a 1,2% a.a. no primeiro caso e 3,7% a.a. no segundo – o que é muito pouco provável. Como as taxas de juros ainda são muito elevadas, as apontadas vantagens pouca capacidade têm, mesmo a longo prazo, de se mostrarem verdadeiras, resultando, mesmo,

numa situação desvantajosa para os cofres públicos.

#### *4. Propostas em tramitação no Congresso Nacional e cenários para a próxima legislatura*

A Legislatura que se inicia em fevereiro de 2003 encontrará um cenário bastante instigante e desafiador, no que se refere às políticas dirigidas aos Regimes Próprios de Previdência.

Em primeiro lugar, porque se trata de tema que permeou a agenda política de todos os candidatos à Presidência da República, merecendo um nível de atenção que colocará medidas de ajuste nesse setor dentre as primeiras a serem encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Chefe do Executivo em seu primeiro ano de mandato, à semelhança do que ocorreu em 1995, quando teve início a “Reforma da Previdência” do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, competirá à próxima Legislatura, notadamente no Senado Federal, dar prosseguimento à apreciação das proposições já em tramitação, relativas ao regime próprio de previdência dos servidores públicos, em especial o Projeto de Lei Complementar 9/99 e a Proposta de Emenda à Constituição 136/99.

O PLP 9/99 diz respeito à possibilidade, introduzida pela Emenda Constitucional 20/98, de implantação de regimes de previdência complementar para os servidores públicos, de forma muito mais ampla do que a permitida até então, quando tais regimes poderiam ser aplicados apenas aos empregados das empresas estatais e funcionários regidos pela CLT.

Essa opção está materializada no artigo 202 de Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/98, e afeta o regime de previdência dos servidores públicos de maneira significativa, uma vez que, ao autorizar a fixação de um teto de benefícios para esse regime, quando for assegurada a complementação de aposenta-

dorias e pensões por meio de planos de aposentadoria complementar, os entes federativos passam a exonerar-se de garantir o pagamento de benefícios acima do teto fixado para o RGPS, e que corresponde, atualmente, a cerca de 7,8 salários mínimos (R\$ 1.561,56).

No nível Federal, é possível estimar que a implantação do regime de previdência complementar e do teto de benefícios poderá reduzir, no futuro, em até 42% as despesas diretas com benefícios previdenciários, tendo em vista que é essa a participação na despesa com pessoal do gasto com a remuneração dos atuais servidores ativos cujos benefícios ultrapassam aquele valor. Com a adoção da nova sistemática, e considerando-se a concessão de benefícios previdenciários para um contingente de mesmo número de servidores, seria essa a parcela da despesa com benefícios que deixaria de ser realizada pelo regime próprio, cabendo a sua execução ao fundo de pensão.

Em termos numéricos, estimativas indicam que a clientela potencial dos fundos de pensão, no serviço público em todo o país, que são os servidores posicionados nas faixas de remuneração acima do teto do RGPS e que precisariam aderir a planos de aposentadoria complementar, sob pena de redução em seus benefícios futuros, alcançaria 20% do total de servidores, cujas remunerações são responsáveis por aproximadamente 35 a 45% da despesa total com folha de pagamento, nos vários níveis de governo. Dados apurados pelo MPAS, relativos a dezembro de 2000, apontam que, somando União, Estados e capitais, haveria um universo de cerca de 735 mil servidores estatutários com remuneração acima do teto do RGPS (vide tabela a seguir).

No RGPS, embora planos de previdência complementar não configurem uma inovação, o efeito pode ser ampliado, tendo em vista que o benefício médio será reduzido, no futuro, em função do Fator Previdenciário, levando uma parcela dos trabalhadores que ainda obtêm benefícios até o valor teto a

## Servidores estatutários – dezembro de 2000

Item	Estados	União	Total
Total de Servidores Ativos	3.042.584	582.507	3.624.091
Despesas com Ativos (R\$ Bi)	49,60	15,80	65,40
Remuneração Média (R\$)	1.243,00	2.041,00	1.357
Servidores com remuneração maior do que o teto de benefícios do INSS	446.263	289.119	735.382
% em relação ao total	14,7%	49,6%	20,3%
Despesa excedente ao teto (R\$ Bi)	6,3	5,1	11,5

Fonte: MPAS, 2001.

buscar complementação, a fim de reduzir as perdas indiretamente impostas pelo Fator, ou para compensar as perdas decorrentes da elevação do número de salários-de-contribuição considerados na fórmula de benefício. Segundo o MPAS, o número de contribuintes do RGPS com renda acima do teto desse regime, em junho de 2001, atingia 1,8 milhão de indivíduos classificados como empregados e, portanto, capazes de aderir ou participar de fundos de pensão, sendo que parcela expressiva desses trabalhadores já participa de fundos de pensão. Haveria, assim, uma margem de crescimento menor, comparativamente, do que no âmbito do serviço público.

Outro efeito a ser considerado é o papel dos fundos de pensão para aumentar a taxa de poupança e assegurar melhores benefícios aos participantes. Mas há algumas controvérsias, na literatura, a respeito desta capacidade<sup>16</sup>.

Os fundos de pensão, embora sejam um instrumento para garantir os direitos dos empregados, são, ao mesmo tempo, altamente atraentes para o setor privado, como uma forma de atrair poupança, tendo em vista uma renda na aposentadoria. Supostamente, tais fundos teriam a capacidade de atrair recursos extraordinariamente volumosos, e a situação presente em vários países da Europa e nos Estados Unidos demonstra o seu potencial. Num caso específico, os EUA, os fundos de pensão de servidores públicos estão entre os maiores patrimônios acumulados do país, e também do mundo, administrando bilhões de dólares e assumindo

papel decisivo como investidores nos mercados nacionais e internacionais.

Existe, em todo o mundo, um forte movimento em torno do crescimento dos fundos de pensão. Segundo a revista *The Economist*, embora as estatísticas sobre o crescimento dos fundos de pensão na Europa sejam insatisfatórias, várias tendências são claras. Inicialmente, uma vez que os poupadores percebem que não podem contar com um sistema de previdência financiado pelo Estado, tendem a aumentar sua poupança dramaticamente. Na Holanda, os fundos de pensão tinham, em 1991, ativos acumulados equivalentes a 73% do PIB; desde então, esse índice aumentou quase 85%, segundo a European Federation for Retirement Provision. Os fundos de pensão também se distanciaram de aplicações como títulos e outros ativos, investindo mais em ações ordinárias, que proporcionam retornos superiores no longo prazo. Segundo Jonathan Hoffman, economista do CS Primer Boston, banco de investimentos americano, os fundos de pensão britânicos investiram mais de 75% de seus ativos em ações desde 1994, contra 63% em 1990 e menos de 50% em 1970. O mesmo movimento pode ser identificado em outras economias européias.

No Brasil, de acordo com a Secretaria de Previdência Complementar do MPAS, havia, em dezembro de 2000, 361 entidades fechadas de previdência privada (EFPP), patrocinadas por 2.213 companhias. Das EFPP em atividade, 87 são patrocinadas por entidades públicas (empresas estatais, essencialmente). Os fundos de pensão, de acor-

do com a Associação Brasileira de Entidades de Previdência Privada - ABRAPP, alcançam um total de 1,73 milhões de participantes ativos, além de aproximadamente 535 mil assistidos e 4,3 milhões de dependentes.

Não importa o quão expressivos esses números possam parecer, eles mostram o ainda incipiente caráter do setor: a população alcançada não chega a 3% da população economicamente ativa no Brasil (ou aproximadamente 6,2% da mão-de-obra no setor formal). Com efeito, os fundos de pensão brasileiros ainda estão muito longe da realidade de países como os Estados Unidos e Reino Unido, onde mais do que metade da força de trabalho participa de fundos de pensão fechados, cujo patrimônio representa em torno de 80% do PIB do país. No Brasil, há um mercado potencial de 48 milhões de trabalhadores que não participam de qualquer plano de pensão privado, mas cuja adesão a esses planos depende, fundamentalmente, da melhoria da distribuição de renda no país.

Mesmo assim, desde 1994 o volume de recursos administrado por fundos de pensão aumentou 136% em termos nominais, alcançando, em maio de 2002, R\$ 172 bilhões, ao redor 14,3% do PIB brasileiro.

As estimativas do setor de seguro privado são de que as reservas acumuladas pela previdência aberta e fechada aumentarão para R\$ 500 bilhões até o ano 2011. Estimativas mais otimistas avaliam que, até 2005, poderá ser elevada a participação do setor de seguro privado para 40% do PIB<sup>17</sup>.

Um outro aspecto a ser considerado é o fato de que o setor de previdência privada, apesar do seu crescimento nos últimos 6 anos, ainda sofre de uma grande falta de credibilidade, a partir da experiência brasileira nos anos 70 e de alguns recentes exemplos internacionais de fracasso, como o registrado no Reino Unido a partir de 1986, onde a oferta de planos privados individuais de aposentadoria pelas companhias de seguros com promessas irrealistas de retorno e

taxas de comissão altas levaram mais de 2 milhões de trabalhadores a migrar da seguridade social pública para a previdência aberta, tendo que suportar grandes prejuízos. Como lembram BELLUZZO & APPY,

*“Uma das principais diferenças entre o regime complementar e o regime próprio é que o último está isento de risco, enquanto o primeiro possui um grau de risco não desprezível. Uma queda da rentabilidade do fundo de pensão – em função de redução dos juros ou de má gestão dos recursos – ou uma elevação da expectativa de vida da população exigem ajustes no sistema complementar que passam ou pela redução dos benefícios a conceder ou por um aumento das contribuições<sup>18</sup>... No limite, uma gestão financeira desastrosa ou turbulências macroeconômicas muito acentuadas podem levar à perda total ou quase total dos recursos do fundo de pensão (como ocorreu com os montepios, que além de mal geridos não estavam preparados para sobreviver à turbulência do final dos anos 70 e dos anos 80). A legislação atual e as propostas em tramitação no Congresso não prevêm qualquer garantia aos segurados nestas hipóteses – o que talvez faça sentido do ponto de vista econômico, mas certamente não faz do ponto de vista social. O máximo que o PLP n<sup>o</sup> 10<sup>10</sup> garante é a possibilidade de intervenção por parte do órgão regulador e fiscalizador em entidades que estejam sendo mal geridas.”*

Esse é um aspecto essencial do problema, uma vez que a experiência histórica recente relativa à gestão de fundos de pensão para servidores públicos não é das mais meritórias. A gestão de fundos de pensão até a inclusão dos servidores federais no Regime Jurídico Único, em 1990, deu-se num outro marco jurídico e constitucional, onde não havia limites ao financiamento das entidades fechadas de previdência privada como os ora estabelecidos pela EC 20/98. Assim, durante as décadas de 1970/80, ocorreram algumas situações que são aponta-

das como responsáveis por excessivos ônus para os entes patrocinadores, além da manipulação de seus ativos e investimentos em função de interesses do Governo.

Há, portanto, uma defasagem a ser resolvida no curto prazo, que é desenvolver capacidade de governo e implantar uma regulação efetiva. Com esse objetivo, vem sendo cogitada a instituição de uma agência reguladora, uma vez que as instituições de governo atualmente existentes não têm condições para desenvolver suas tarefas como requer a complexidade do mercado. É importante levar em consideração o alerta da Associação Internacional de Seguridade Social no sentido de que o regime de fundos de pensão privado exige uma regulamentação e supervisão muito elaboradas, para assegurar que os problemas gerados pela dinâmica do setor público não sejam somente substituídos por uma série diferente de problemas originados da dinâmica das operações do setor privado (AISS, 1998).

### 5. O Projeto de Lei Complementar nº 9

O Projeto de Lei Complementar 9/99 compõe, juntamente com as Leis Complementares 108 e 109/2000, a “trinca” de instrumentos destinados a regulamentar, no que se refere à previdência complementar, a Emenda Constitucional 20/98.

O PLP 09/99, em fase final de tramitação na Câmara dos Deputados, dirige-se, especificamente, a regulamentar os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da CF, com a redação dada pela EC 20/98, assim redigidos:

*Art. 40 ...*

*§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.*

*§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.*

*§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.*

Em função do que prevê o § 15 supra, o projeto dispõe sobre as “normas gerais” para a instituição de regime de previdência complementar pela União, pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios. Assim, em face do que dispõe o art. 24, XII da CF, não afasta a competência concorrente dos demais entes federativos para legislar sobre previdência social. Esses entes poderão, assim, editar leis para complementar a matéria, para atender a suas peculiaridades (§§ 1º, 2º e 3º do art. 24 da CF).

Trata-se, portanto, de proposição essencial para a implementação do novo modelo de regime de previdência instituído para os servidores públicos pela Emenda Constitucional 20/98, o qual se baseia, fundamentalmente, na idéia de que é preciso reduzir custos mediante a limitação dos benefícios a mecanismos de capitalização, além dos critérios de equilíbrio financeiro e atuarial já estabelecidos pela Emenda Constitucional.

A criação de fundos de pensão para assegurar os benefícios para os servidores materializará, para os futuros servidores que venham a ser admitidos sob regime estatutário, ou para os atuais que optarem pelo novo regime, o fim do direito à aposentadoria integral e da paridade entre ativos e inativos, relativamente à parcela de vencimentos acima daquele limite.

A lei que vier a ser aprovada, no entanto, reverterá apenas os servidores da administra-

ção direta, autárquica e fundacional dos três Poderes, não se aplicando aos empregados das empresas estatais ou do setor privado, que seguirão regras gerais fixadas na Lei Complementar 109/2000 e na Lei Complementar 108/2000, que disciplina as relações entre os entes estatais e suas entidades, enquanto patrocinadoras, e os fundos de pensão por eles patrocinados.

Um dos pontos mais importantes da matéria em discussão é a possibilidade de adesão dos atuais servidores ao novo regime. Para os que exercerem essa opção, é assegurada a contagem total do “serviço passado”, que corresponde ao tempo de contribuição acumulado até a data da opção pelo novo regime. Prevaleceu, no texto em apreciação pela Câmara dos Deputados, a regra que permite o cômputo, como serviço passado, a ser satisfeito mediante o pagamento de benefício proporcional diferido pelo próprio Tesouro ou mediante o aporte de recursos ao fundo de pensão proporcional ao tempo de serviço, de todo o tempo de serviço prestado a outros entes governamentais e a empresas privadas, reproduzindo o alcance da prerrogativa de contagem recíproca de tempo de serviço entre os regimes.

Um segundo ponto relevante, ainda em aberto, é a obrigação, contida no texto em fase de apreciação, de que os fundos de pensão ofereçam, apenas, planos de benefício na modalidade contribuição definida. Ou seja: o benefício dependerá diretamente do montante das reservas acumuladas por cada indivíduo, e da remuneração ou rendimento individualizado dessas reservas, durante o período de contribuição, determinada pela rentabilidade de carteira de fundo de investimento especialmente constituído, nos termos de regulamentação estabelecida pela autoridade competente. Essa previsão está contida no art. 4º, inciso I do Substitutivo em fase de votação em Plenário e, combinada com a alteração do art. 7º e do § 1º do art. 8º, inviabiliza que as entidades fechadas de previdência ofereçam planos de

benefício definido e assegurem a complementação de aposentadoria que atenda ao disposto no art. 40 da CF, em seu § 3º, que garante a aposentadoria integral aos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos<sup>20</sup>.

Foi suprimida pelo Plenário da Câmara dos Deputados, mediante a votação de Destaque para Votação em Separado, uma terceira possibilidade, contida no inciso II do art. 4º, segundo a qual as EFPP deveriam obrigatoriamente, ao conceder o benefício ao participante, adquirir um plano de renda mensal vitalícia para a cobertura por morte e invalidez permanente e benefício de aposentadoria, sob a forma de renda mensal vitalícia, diretamente de entidade aberta de previdência complementar ou de sociedade seguradora **com fins lucrativos e de livre escolha dos participantes, mediante portabilidade das respectivas reservas individuais acumuladas**.

Assim, a EFPP estaria impedida de conceder o benefício e ser responsável pelo seu pagamento, e seria forçada ou obrigada a “comprar” no mercado, em entidade de previdência aberta com fins lucrativos ou seguradora privada, um plano de renda mensal vitalícia, que será pago com o montante acumulado pelo participante, materializando a **ampla portabilidade**, que era, desde o início da tramitação dos projetos de regulamentação, a grande intenção do setor segurador privado, de modo que as reservas de cada participante pudessem migrar de uma entidade fechada para uma entidade aberta. A preocupação com essa regra tinha o propósito de flexibilizar de tal modo o regime complementar, que se instauraria uma “competição” entre a previdência aberta e a fechada pelos recursos dos participantes. Nessa competição, a atuação das entidades abertas e seguradoras privadas, que têm finalidades lucrativas, poderia ser favorecida a atração de participantes mediante o oferecimento de “vantagens”, tais como possibilidades de benefícios vinculados a planos baseados em taxas de juros irrealis, mas

que poderiam não se realizar no longo prazo, em face do risco que é inerente ao investimento no mercado financeiro. Tal proposta, no entanto, foi rejeitada em votação em separado, sem, no entanto, haver vedação expressa que impeça que, por meio de regulamentação, essa alternativa possa ser oferecida aos participantes.

Os planos de previdência complementar serão facultativos para os futuros servidores, ou seja, somente mediante prévia e expressa opção, o futuro servidor titular de cargo efetivo aderirá ao regime de previdência complementar. No entanto, se não aderir, não fará jus à complementação, mas apenas ao benefício limitado a R\$ 1.561,56. Permite-se, ainda, a contribuição facultativa dos servidores com salário inferior ao limite máximo de benefício do regime básico, a fim de facultar-se a qualquer servidor, independentemente do salário, filiar-se ao fundo de pensão. Mas, ainda assim, no caso dos que recebam menos do que o limite de benefícios (R\$ 1.561,56), a contribuição não teria contrapartida do ente estatal, ou seja, só o servidor contribuiria<sup>21</sup>.

O texto legal em discussão prevê ainda que não haverá penalização aos atuais servidores que não optarem pelo novo sistema. Embora inicialmente tenha sido acatada pelo Executivo, durante as negociações, a proposta de introduzir-se regra no sentido de que dos atuais servidores públicos que não optarem pelo novo sistema **não poderia ser cobrada alíquota de contribuição para o regime do serviço público em percentual superior à maior alíquota de contribuição exigida dos segurados empregados do regime do INSS**, essa regra não foi incorporada pelo Relator no Substitutivo de Plenário. O Plenário, contudo, aprovou emenda com esse propósito, mas sua permanência depende ainda de não ser a mesma objeto de veto presidencial.

Caso essa regra venha a ser mantida, ficaria mantida a alíquota atual, de 11%, no caso dos servidores federais, e os servidores estaduais e municipais teriam esse percen-

tual (que é a maior alíquota também no INSS) como limite para suas contribuições previdenciárias. Apenas se o INSS elevasse suas alíquotas, os servidores também poderiam sofrer aumento, mas sempre por meio de lei federal.

Ao analisarmos as motivações e prováveis decorrências do regime de previdência regulamentado pelo PLP 09/99, surge com evidente relevância a questão do “equilíbrio financeiro e atuarial”, que é ainda mais importante quando se trata de regimes privados de previdência complementar, onde a responsabilidade do patrocinador é limitada ao pagamento de suas contribuições regulares.

Por outro lado, a fixação de um limite máximo para a participação dos patrocinadores na proporção de 1x1, que é inferior à proporção fixada para o custeio do RGPS, reduz a possibilidade de que a soma das contribuições de patrocinador e participante sejam suficientes para assegurar benefícios satisfatórios para os servidores públicos. Através desta limitação, pretende o Governo abrir caminho para uma redução de gastos com o custeio de benefícios previdenciários de servidores públicos, especialmente no longo prazo.

A experiência dos regimes de previdência dos servidores nos EUA é emblemática para esse debate. Os recursos integrantes dos *Old Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*, fundos compostos pelos recolhimentos das empresas e trabalhadores que contribuem para o custeio do regime básico de previdência, têm apresentado rendimentos da ordem de 7% ao ano, aplicados apenas em títulos do Tesouro americano. No *Federal Employee Retirement System*, as taxas de retorno tem-se situado entre 6 e 7%, nos últimos 5 anos. Já no âmbito do *Thrift Savings Plan*, as taxas de retorno dos recursos investidos, entre 1999 e 2000, foram de 6,01% a 7,36%<sup>22</sup>. Tais rendimentos têm permitido a esses planos manterem contribuições relativamente baixas: no total, os servidores públicos federais norte-

americanos contribuem para os dois sistemas (regime básico e FERS) com apenas 7% da sua renda, e o governo americano paga mais 7%, enquanto as contribuições para o *Thrift Savings Plan* podem ir de zero a dez por cento, uma vez que a contribuição do servidor não é obrigatória, enquanto a do ente estatal pode chegar a 5%, totalizando um máximo de 15%, somando as duas partes. A soma destas três contribuições tem condições de gerar, ao longo de 35 anos de contribuição e observada a idade mínima de aposentadoria, que é de 55 anos para os servidores públicos, um benefício, composto pelas três partes, que se situa entre 60% até mais de 100% do valor do salário de contribuição.

A mesma situação poderá verificar-se no Brasil, embora, para os fins de obter-se um sistema atuarial e financeiramente viável, não seja indispensável a implantação de regimes de previdência complementar ou a extinção dos regimes próprios, mas, sim, a busca de mecanismos de financiamento que superem os desajustes originados da situação historicamente constituída, uma vez que, com base nas atuais regras de custeio em bases correntes, é possível demonstrar a viabilidade, no longo prazo, dos regimes próprios<sup>23</sup>.

## 6. Conclusão

Os dados e cenários apontados neste estudo demonstram, inequivocamente, a dimensão e gravidade do atual quadro das finanças públicas, decorrente dos compromissos assumidos pelos regimes próprios de previdência, situação que demandará intervenções eficazes, política e tecnicamente, para o seu equacionamento.

No caso dos regimes de previdência dos servidores públicos, a adoção de fundos de pensão não é compulsória - dependerá da avaliação de vantagens e desvantagens que cada entidade federativa fará conforme sua situação específica. Os efeitos só serão visíveis no médio prazo - no curto prazo, pode

até mesmo acontecer um aumento das despesas públicas com os regimes de previdência, especialmente como consequência da imposição de regras de custeio emanadas da legislação federal.

Uma solução imediata, que é colocada como válida para o saneamento dos regimes próprios, é a tributação dos servidores *ativos* (uma vez que os regimes próprios concederão aposentadorias *por tempo de contribuição*), mas em bases razoáveis e atuarialmente justificáveis, bem como a adoção de medidas fiscais adicionais que assegurem às entidades federativas meios para honrarem compromissos com os seus servidores, como também com os demais cidadãos, tais como a constituição de fundos de ativos conforme prevê o art. 249 da Constituição, com a transferência de recursos, inclusive patrimônio e participações acionárias estatais, para esses fundos.

Contudo, o caminho está traçado, e certamente haverá, em um período de aproximadamente 10 anos, efeitos importantes, em consequência das mudanças ora introduzidas, quando se poderá, então, começar a avaliar de um modo mais efetivo o seu grau de adequação à realidade brasileira.

As perspectivas no médio e longo prazos são de crescimento dos fundos de pensão em regime de capitalização, e de planos de contribuição definida, em detrimento dos atuais planos de benefício definido, à semelhança do que acontece em várias entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por empresas estatais e, principalmente, em países que adotam vários sistemas de seguro, como é o caso dos regimes de previdência dos servidores públicos americanos retro descritos.

É importante ressaltar, porém, que a principal razão para a adoção dessa alternativa, no caso dos servidores públicos, é a busca da redução de custos, e não a oferta de benefícios melhores para os aposentados, inclusive, porque planos de contribuição definida e de capitalização individual não têm, necessariamente, capacidade de asse-

gurar melhores benefícios do que os planos de benefícios definidos, nem tampouco condições de introduzir incentivos efetivos para retardar o gozo do benefício quando realizadas as exigências para tanto (ORSZAG & STIGLITZ, 1999).

Ainda que o Estado possa incentivar a criação de fundos de pensão como uma alternativa para o provimento de complementações acima do limite do RGPS, adotando medidas nessa direção sem maiores danos para os objetivos dos regimes de previdência dos servidores públicos de assegurar competitividade, atratividade e retenção de pessoal qualificado, não se pode conceber que a concepção de regime de previdência complementar seja implementada com o simples propósito de privatizar a previdência social, porque, afinal de contas, é ele o responsável pela garantia dos direitos e por suprir as falhas do mercado.

Ademais, não é admissível a possibilidade de, por meio da implementação de um novo regime de previdência ou qualquer outro artifício, ignorarem-se os direitos adquiridos, ou reduzirem-se esses direitos por artifícios que contrariem a noção de Estado democrático de direito, que é um dos princípios fundamentais da Constituição brasileira.

O fato de se estar tratando de uma situação que atinge basicamente os futuros servidores – embora possa também atingir os atuais servidores, em vista da potencial alteração das bases contributivas do regime próprio durante a fase de implementação do novo sistema – acaba por agregar um complicador, que é ter, ao mesmo tempo, a visão de futuro que o tema requer, sem se perder de vista a situação presente e suas múltiplas implicações.

Caberá, sem dúvida, aos Legisladores e administradores públicos a tarefa de equacionar essas duas variáveis, reduzindo o grau de incerteza tanto para a sociedade brasileira quanto para os servidores quanto à viabilidade dos regimes próprios de previdência social.

<sup>1</sup> No caso do Governo Federal, o perfil da força de trabalho indica que 39,3% dos cargos são de nível superior, e que 43,2% dos servidores têm curso superior, e outros 10% são detentores de titulação em nível de mestrado ou doutorado (MPOG/SRH, Boletim Estatístico de Pessoal, nº 75, jul. 2002). Segundo os dados da PNAD/99, do IBGE, somente 27,23% da população economicamente ativa ocupada com mais de 18 anos de idade tem mais de 11 anos de estudo, o que revela a diferença daquele segmento do mercado de trabalho em termos de qualificação.

<sup>2</sup> Uma das causas, até a vigência da EC nº 20/98, era a possibilidade da contagem de tempo fictício para a aposentadoria, como o tempo de licença-prêmio não gozada, que era computado em dobro, ou a contagem de tempo em outras atividades, tais como tempo de serviço rural, mediante averbação de tempo de serviço. Tais situações, somadas à possibilidade da aposentadoria proporcional, permitiam que indivíduos obtivessem o direito à aposentadoria, em alguns casos excepcionais, com idades inferiores a 40 anos.

<sup>3</sup> A partir da vigência da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, os benefícios de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria especial e aposentadoria por invalidez, do RGPS, passaram a ser calculados com base na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.

<sup>4</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal nº 73*, maio de 2002.

<sup>5</sup> Com efeito, mais de 13 milhões de benefícios do RGPS são de 1 salário mínimo, dos quais mais de 6 milhões são de trabalhadores rurais, o que, de fato, promove um expressivo rebaixamento do valor do benefício médio nesse regime. Segundo o MPAS, no primeiro semestre de 2002 o valor médio dos benefícios pagos pela Previdência atingiu R\$ 324,93; o valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição, no entanto, foi de R\$ 680,40.

<sup>6</sup> Esse é o caso, atualmente, das parcelas percebidas pelos servidores federais a título de gratificação pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança, cujos valores integram a base de cálculo das contribuições previstas pela Lei nº 9.783/99, mas que não se incorporam aos proventos desde a vigência da Lei nº 9.624, de abril de 1998. O Tribunal de Contas da União, no entanto, entende indevida a contribuição sobre essas parcelas, à luz da nova redação do “caput” do art. 40 da CF.

<sup>7</sup> Alguns entes da Federação continuam recolhendo tais contribuições, com base em legislação anterior à Emenda Constitucional nº 20/98, embora em muitos casos pronunciamentos do Poder Ju-

diciário já tenham proibido essa cobrança.

<sup>8</sup> A compensação financeira entre os regimes previdenciários, prevista no art. 202, § 2º da CF 88, somente foi regulamentada em 5 de maio de 1999, pela Lei nº 9.796, a qual instituiu as regras para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam compensar-se, mutuamente, pelos encargos previdenciários assumidos desde 5 de outubro de 1988, quando computados, para concessão dos benefícios aos seus servidores ou segurados, períodos de contribuição em outros regimes.

<sup>9</sup> Não obstante, têm havido freqüentes questionamentos contra a aplicação da nova regra aos entes federativos que, até dezembro de 1998, permitiam a filiação de comissionados aos seus regimes próprios, e em alguns casos a Justiça Federal tem deferido liminares favoráveis a Municípios que questionam a obrigatoriedade de filiar esses segurados ao RGPS. No entanto, o STF já emitiu decisão considerando constitucional a exigência contida no § 12 do art. 40 da Constituição Federal.

<sup>10</sup> A Emenda Constitucional nº 20/98 inseriu, no art. 249 da Constituição, previsão semelhante, permitindo aos entes federativos constituírem fundos integrados por recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes.

<sup>11</sup> Segundo apuração realizada por Gilberto Guerzoni Filho, entre 1995 e 2001 houve um acentuado crescimento das despesas com o pessoal militar inativo e pensionistas na União: enquanto em 1995 a participação dos militares na despesa com aposentadorias, reformas e pensões era de 36%, em 2001 ela atingiu 47%.

<sup>12</sup> PINHEIRO, Paulo. Aposentadorias, déficit que não pára de crescer. *O Estado de São Paulo*, 18 ago 2002.

<sup>13</sup> MPAS, *Informativo da Previdência do Serviço Público nº 5*, vol. 1, maio 2002.

<sup>14</sup> Esse déficit tende a ser significativamente ampliado, uma vez que o Estado de São Paulo vem sendo obrigado a cumprir decisões judiciais que reconhecem o direito de pensionistas à integralidade das pensões. Esse direito, fixado pela Constituição Federal e Estadual, não tem previsão na legislação ordinária do Estado. Em maio de 2002, o IPESP foi condenado, em ação promovida pelo Ministério Público do Estado, a estender a pensão integral a todos os beneficiários, com efeitos retroativos a outubro de 1988 (cfe. MACEDO, Fausto. SP terá gasto extra de R\$ 1 milhão por dia. *O Estado de São Paulo*, 19 mai 2002).

<sup>15</sup> Tal definição, no entanto, depende de alteração constitucional cuja validade acha-se *sub judice*: a redação dada pela Emenda Constitucional 19/

98 ao *caput* do art. 39 da Constituição, excluindo a obrigatoriedade do regime jurídico estatutário no serviço público civil da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-DF, ora em fase de apreciação pelo STF, e que já conta com 3 votos favoráveis à concessão da medida liminar que, se deferida, restabelecerá a redação original da Constituição de 1988, inviabilizando a reintrodução do regime de emprego público, até que nova emenda constitucional seja aprovada regularmente pelo Congresso Nacional.

<sup>16</sup> De acordo com o Banco Mundial, não há nenhuma evidência empírica deste efeito, ou seja, não se pode afirmar com segurança que fundos de pensão aumentem a poupança nacional, mas há uma relação entre despesas da previdência social e a poupança dos fundos de pensão. Segundo a Associação Internacional de Seguridade Social, há testemunho escasso de que o sistema de capitalização aumente as taxas de poupança; também não há indicação de que o regime de capitalização reduza os custos econômicos para enfrentar o envelhecimento da sociedade (IASS, 1998). Como afirmam ORSZAG & STIGLITZ (1999:10), a privatização, entendida como a substituição de um sistema de previdência público por um gerenciado pelo setor privado, e a pré-capitalização ampla (que é a acumulação de ativos contra pagamentos futuros de aposentadorias e pensões) são conceitos distintos, e a privatização não é necessária nem suficiente para a pré-capitalização ampla; por outro lado, a pré-capitalização ampla pode ser cumprida sem a privatização. Embora exista uma volumosa literatura acadêmica demonstrando que a introdução de sistema de previdência em regime de repartição (pay-as-you-go) reduz poupanças nacionais, mudar de um regime de repartição para um regime de contas individuais não implica, necessariamente, um aumento da poupança nacional.

<sup>17</sup> Cfe. VIANA, Francisco. Em busca de um novo modelo. ANAPP, 1999. Esta perspectiva está atraindo a atenção e interesse das empresas de previdência privada aberta, cuja evolução também foi significante nos últimos seis anos. Desde 1994, os recursos administrados por entidades abertas de previdência privada, que provêm planos individuais de aposentadoria (semelhante às Individual Retirement Accounts - IRA oferecidas nos EUA através de empresas do setor financeiro privado), aumentaram 773%, e os recursos investidos em Planos Geradores de Benefícios Livres - PGBL alcançaram, em julho de 2002, mais de R\$ 5 bilhões, demonstrando um crescimento de quase 1.000% em relação a 1999. O investimento em planos de previdência privada aberta irá assumir, gradualmente, um papel importante no sentido de atrair poupanças, como acontece em outros países, embora isto

não signifique aumento nas poupanças totais, mas seu redirecionamento.

<sup>18</sup> Nota de Belluzo & Appy: “Também é verdade que uma rentabilidade superior à esperada poderia dar margem a uma redução das contribuições ou um aumento dos benefícios. Segundo o PLP 10, no entanto, o superávit financeiro deve ser alocado primeiramente na formação de reservas e só depois na elevação dos benefícios ou redução das contribuições”.

<sup>19</sup> Convertido na Lei Complementar 109/2000.

<sup>20</sup> Essa “exclusividade” retira, das EFPP, a capacidade de ofertarem planos diversos, e de assegurarem benefícios definidos que tenham como base a integralidade da remuneração, por exemplo, ou a diferença entre essa e o benefício a ser pago diretamente pelo ente estatal, que estará limitado ao valor-teto do Regime Geral do INSS. Além disso, remete a regulamentação desses planos a uma legislação posterior, que não terá caráter necessariamente previdenciário, mas securitário ou financeiro, o que poderá agravar o grau de risco que é inerente a aplicações dessa natureza, reduzindo a capacidade potencial do sistema de assegurar complementações satisfatórias para os participantes e assistidos.

<sup>21</sup> Com a implantação do regime complementar, ter-se-á dois tipos de servidores públicos: os atuais ou os futuros estatutários. Um deles, com garantia de integralidade, até R\$ 1.561,56; o segundo, com garantia de integralidade plena. Poderá haver, ainda, servidores celetistas, sujeitos à aplicação plena de Fator Previdenciário. Nos dois primeiros casos, o servidor estatutário se sujeitaria aos limite de idade mínima para aposentadoria, fixados pela Emenda Constitucional 20/98. No caso dos servidores celetistas, esses requisitos não seriam exigíveis, em vista da inexistência desse requisito no corpo permanente da Constituição (art. 202).

<sup>22</sup> Thrift Savings Plan - Current Rates. URL Internet <http://www.tsp.gov/rates/index.html>. Nos anos de 1997 e 1998, no entanto, as aplicações em fundos de ações do TSP tiveram rendimento negativo. Embora nos últimos 15 anos, o rendimento médio tenha sido muito elevado, superando 35% de rendimento real, nos últimos 3 anos o desempenho foi bem inferior. Essa é uma evidência dos riscos das aplicações financeiras em regimes de contribuição definida, que somente pode ser evitado mediante a aplicação em opções mais conservadoras.

<sup>23</sup> Ver, nesse sentido, GUERZONI (2001).

### Bibliografia

A última do Garotinho. *Revista Investidor Institucional*, 14 abr 2002. p. 17.

American Federation of State, County and Municipal Employees. Defined Benefit versus Defined Contribution Pension Plan. URL Internet <http://www.afscme.org/wrkplace/pensfact.htm>.

Asociacion Internacional de la Seguridad Social. En busca de un nuevo consenso - resumen. AISS, 1998, 52 p.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & APPY, Bernard. Observações sobre os projetos de lei que instituem regime de previdência complementar para os servidores públicos. Parecer elaborado para a Associação dos Magistrados Brasileiros - novembro de 2000. AMB, mimeo, nov. 2000.

California Public Employees Retirement System. Understanding CalPERS. 1997, URL <http://www.calpers.ca.gov/about/pubsdir/membpub/pers-pub-36.pdf>

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. *Considerações sobre o novo regime previdenciário dos servidores públicos (pós E.C. no.20/98)*. URL Internet <http://www.teiajuridica.com/mz/servprev.htm>.

GIABIAGI, Fábio, OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto e BELTRÃO, Kaizô Iwakami. Alternativas de Reforma da Previdência Social: Uma Proposta. *Revista do BNDDES*, nº 6, dez. 1996.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Análise do Projeto de Lei da Câmara nº 57, de 1999: a contratação de servidores públicos pela CLT. Senado Federal: Consultoria Legislativa, mimeo, jan 2000.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Notas sobre a cobrança de contribuição previdenciária no serviço público. *Revista de Informação Legislativa*, ano 38, nº 152, out/dez 2001.

KOCHARD, Lawrence. *The transition from defined benefit to defined contribution pension plans in the public sector*. Kansas Public Policy Institute, jan. 2000.

M.M.Moreira (orgs). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDDES, 1999.

MACEDO, Fausto. SP terá gasto extra de R\$ 1 milhão por dia. *O Estado de São Paulo*, 19 mai 2002.

Ministério da Previdência e Assistência Social. *Informativo da Previdência do Serviço Público* nº 4, vol. 1, jul-ago 2001.

Ministério da Previdência e Assistência Social. *Informativo da Previdência do Serviço Público* nº 5, vol. 1, maio 2002.

Ministério da Previdência e Assistência Social. *Informe de Previdência Social*, nº 4, vol. 14, abril 2002.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal* nº 73, maio de 2002.

- Modelo do Paraná em alta. *Revista Investidor Institucional*, 14 abr 2002. p. 20-21.
- O peso dos inativos. *Revista Investidor Institucional*, 30 mar 2002. p. 28-29.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo, BELTRÃO, Kaizô Iwakami e MANIERO, Leandro Vicente Fernandes. Alíquotas Equânimes para um Sistema de Seguridade Social. *Textos para Discussão* n° 524, IPEA, 1998.
- ORNÉLAS, W. & VIEIRA S. P. *Novo Rumo para a Previdência Brasileira*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), out/1999.
- ORNÉLAS, W. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), 1999.
- ORSZAG, Peter R. & STIGLITZ, Joseph. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*. Documento apresentado na conferência "New Ideas about Old Age Security". World Bank, september 1999.
- PETERSON, Bill. *Defined Benefit vs. Defined Contribution: Which Is Better?* URL Internet <http://www.bcsolutionsmag.com/Archives/March1997/defben.htm>.
- PINHEIRO, Paulo. Aposentadorias, déficit que não pára de crescer. *O Estado de S. Paulo*, 18 ago 2002.
- PINHEIRO, Vinicius Carvalho. 20 anos de reforma da previdência no Chile. *Revista Investidor Institucional*, 13 nov. 2001, p. 46-47.
- Previdência pede por reformas. *Revista Investidor Institucional*, 24 out 2001, p. 19.
- STECLOW, Steve & CALIAN, Sara. Plano de pensão individual: uma solução inglesa que virou bagunça. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12.8.98.
- THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia – a economia dos sistemas previdenciários*. Coleção Previdência Social, Série Debates, MPAS, 2000, 160 p.
- USA, General Accounting Office. Federal Retirement - Federal and Private Sector Retirement Program Benefits Vary. Report to Congressional Requesters. GAO, April 1997, 130 p.
- 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.
- VIANA, Francisco. *Em busca de um novo modelo*. ANAPP, 1999.
- When George Soros meets Granny Smith. *The Economist*, 22 apr 95.
- WILLIAMSON, John B. & PAMPEL, Fred. C. ¿ En las naciones en desarrollo tiene sentido la privatización de la seguridad social? *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 51, 4/98, p. 3-36.