

Ministério da Previdência e Assistência Social
Gabinete do Ministro

L I V R O B R A N C O
D A P R E V I D Ê N C I A S O C I A L

Brasília – DF
Dezembro de 2002

© *Ministério da Previdência e Assistência Social*

*É permitida a reprodução parcial ou total desta obra
desde que citada a fonte.*

Tiragem: 3.000 exemplares

Edição e distribuição: Gabinete do Ministro

*Assessoria de Comunicação Social
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 8º andar
70059-900 – Brasília, DF*

Tel.: (61) 224-7816, 317-5109

Fax: (61) 225-7490, 226-7372

Colaboradores:

*Secretaria de Previdência Social – SPS
Secretaria de Previdência Complementar – SPC
Assessoria Técnica do Gabinete do Ministro*

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca. Seção de Processos Técnicos – MTE

B823L Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).
Livro Branco da Previdência Social – Brasília : MPAS/GM, 2002.
— P. : Il.

Inclui apêndice, tabelas e gráficos.

1. Previdência Social, história, Brasil (1930-2002). 2. Previdência Social, modernização, Brasil. 3. Aposentadoria, Brasil. 4. Benefício Previdenciário, Brasil. I. Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Gabinete do Ministro (GM).

CDD 341.67

Este é o registro, sistêmico e circunstanciado, de minha experiência como profissional na prática da Previdência Social. Corresponde, no tempo, aos últimos oito anos, justamente aqueles em que o sistema, em todos os seus 80 anos ora comemorados, passou pelas mais profundas e radicais mudanças: em alguns aspectos, de conseqüências proveitosas para a sua sustentabilidade e maior eqüidade; em outros, constituindo-se em um referencial seguro para desdobramentos futuros ainda necessários à consolidação da Previdência Social no Brasil.

Permito-me considerá-lo, por conseguinte, um relato de valor, tanto para estudiosos e acadêmicos nessa matéria, para administradores setoriais, públicos e privados, como para toda a sociedade em geral, porque decorre ele do exercício continuado e intenso de minhas atividades técnicas neste segmento de interesse de todos os trabalhadores, primeiro como Secretário Executivo e, posteriormente, como titular da Pasta, a partir de março de 2002, período este conclusivo para muitos pontos de destaque da reforma implementada a partir de 1998, sejam regulatórios ou operacionais.

Considero igualmente, nessas circunstâncias, dever de justiça, que cumpro com prazer, dirigir os meus agradecimentos sinceros a todos aqueles servidores que, compreendendo sempre, em todos os momentos vividos nesse trabalho, a grandeza e a amplitude de suas tarefas, direcionadas diretamente a mais de 20 milhões de brasileiros, prestaram sua valiosa contribuição para o sucesso de tão importante empreendimento.

Eles contribuíram, acima de tudo, para a implantação de uma cultura previdenciária no Brasil, que ou era fragmentária ou simplesmente não existia.

Refiro-me aos servidores das áreas afins de governo, aos do MPAS, aos do INSS e aos da DATAPREV, que deram o máximo de seu profissionalismo para a significativa melhoria da qualidade dos serviços prestados aos segurados da Previdência Social.

De maneira especial, os meus agradecimentos às equipes da Secretaria de Previdência Social, da Secretaria de Previdência Complementar e da Assessoria Técnica do Gabinete do Ministro, que prestaram suporte técnico para a sistematização dos estudos e propostas produzidos neste livro.

Finalmente, dedico este trabalho – não sem humilde retratação por falhas eventuais, mas com positiva esperança sobre seu valor intrínseco – àqueles profissionais que atuam nesta relevante área, bem como aos novos gestores, a quem incumbirá, no futuro próximo, a tarefa de continuar conduzindo a Previdência Social, por tudo que ainda cumpre realizar neste setor, à altura das legítimas aspirações da sociedade, como fator de bem-estar e prosperidade da Nação brasileira.

JOSÉ CECHIN

Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	6
2. OS CENÁRIOS PRÉ-REFORMA	10
2.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	10
2.2. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES	15
3. A REFORMA	23
3.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	23
3.1.1. AS MELHORIAS NA GESTÃO	31
3.2. REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO	32
3.2.1. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE – LIMITE DE IDADE PARA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA E CARÊNCIA	32
3.2.2. VALOR DOS BENEFÍCIOS – CÁLCULO DOS PROVENTOS E PENSÃO	34
3.2.3. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	35
3.2.4. BENEFICIÁRIOS – SERVIDORES TITULARES DE CARGO EFETIVO E SEUS DEPENDENTES	35
3.2.5. SUBSÍDIOS – AS APOSENTADORIAS ESPECIAIS	36
3.2.6. A LEI GERAL DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA	36
3.2.7. TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS	39
3.2.8. A EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL	40
4. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA	46
4.1. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20	46
4.2. LEI COMPLEMENTAR N.º 109/01	46
4.3. LEI COMPLEMENTAR N.º 108/2001	49
4.4. PROJETO DE LEI N.º 9/99	50
4.5. DECRETO N.º 4.206/02	50
4.6. ASPECTOS ATUARIAIS DAS REFORMAS	50
4.7. INVESTIMENTOS (ATIVOS) DAS EFPC	52
4.8. INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DAS EFPC	53
4.9. O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	55
4.10. PROPOSTAS DE MUDANÇAS PARA O FUTURO	57
4.11. MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS	57
4.12. MUDANÇAS LEGAIS	57
4.13. MUDANÇAS INFRALEGAIS	58
5. PROPOSTAS DE MUDANÇAS PARA O FUTURO	60
5.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	60
5.1.1. MUDANÇAS ESTRUTURAIS	60
5.1.1.1. Financiamento: revisão de alíquotas e separação de fontes	60

5.1.1.2. Limite de idade: estímulo para postergação das aposentadorias por tempo de contribuição e unificação de limites	63
5.1.1.3. Acúmulo de benefícios ou de benefício e salário	68
5.1.1.4. Outras medidas	71
5.1.2. APERFEIÇOAMENTOS DA LEGISLAÇÃO E DA GESTÃO	73
5.1.2.1. O desafio de aumentar a cobertura	73
5.1.2.2. Carência para as aposentadorias	75
5.1.2.3. Perda da qualidade de segurado	78
5.1.2.4. Aposentadorias especiais	79
5.1.2.5. Tratamento diferenciado a segmentos especiais da sociedade	82
5.1.2.5.1. Renúncias previdenciárias	83
5.1.2.5.2. Outros tratamentos diferenciados.	90
5.1.2.6. A substituição da contratação do empregado pela contratação da pessoa jurídica de natureza profissional	93
5.1.2.7. Simplificação das contribuições para terceiros	94
5.1.3. SEGURO CONTRA ACIDENTES DO TRABALHO	95
5.2. REGIME DOS SERVIDORES PÚBLICOS	102
5.2.1. NOVOS PARÂMETROS PARA OS INATIVOS	102
5.2.1.1. Paridade de reajuste entre os servidores ativos e inativos e os pensionistas	102
5.2.1.2. Contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas	103
5.2.2. NOVOS PARÂMETROS PARA OS ATIVOS	104
5.2.2.1. Alteração da fórmula de cálculo das aposentadorias	104
5.2.2.2. Limite de idade para a aposentadoria das mulheres	106
5.2.2.3. Revisão dos critérios para aposentadorias especiais	106
5.2.2.4. Benefício de pensão por morte	107
6. SÍNTESE DAS PROPOSTAS	108
ANEXO I	115
DINÂMICA DEMOGRÁFICA E DO MERCADO DE TRABALHO E PROJEÇÕES PARA OS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS	115
O PROCESSO DE ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO	118
ESTRUTURA DO MERCADO DE TRABALHO	125
PROJEÇÕES PARA O RGPS	129
Parâmetros biométricos, hipóteses macroeconômicas e de reajustes dos benefícios	130
Resultados	132
SIMULAÇÕES DE REFORMA NO RGPS E MODIFICAÇÕES DE PARÂMETROS	135
Simulações de reforma	136
Modificações de parâmetros	137
PROJEÇÕES PARA OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS DOS SERVIDORES CIVIS E MILITARES DA UNIÃO	140
PROJEÇÕES CONSOLIDADAS PARA O RGPS, SERVIDORES CIVIS E MILITARES DA UNIÃO	145
ANEXO II	147
O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	147
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE O DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	150

Este livro tem a finalidade de retratar a situação presente do Sistema de Previdência Social brasileiro, em seus diversos regimes e peculiaridades, de retratar o valor da reforma empreendida em 1998 e de apresentar sugestões para o gradativo equilíbrio e sustentabilidade dos sistemas.

A agenda de mudanças futuras é grande. Os sistemas previdenciários ainda estão longe de ser contributivos, atuarialmente equilibrados e justos. A informalidade no mercado de trabalho é alta para fugir das alíquotas elevadas. O desequilíbrio financeiro se agravará, em alguns anos, em função da crescente longevidade das pessoas. Por tudo isso, novas mudanças se fazem urgentes para superar obstáculos e tendências adversas.

Ressalva há que ser feita, inicialmente, quanto ao alcance dessas mudanças na área da Previdência, como fato isolado no contexto social brasileiro. A reforma melhor se aprofundará, com a eficácia desejada, se articulada com as mudanças também necessárias em outros setores.

Essa ressalva é de tal importância que pode explicar o maior desafio com que se defronta, hoje, o sistema, isto é, a inclusão de cerca de 40 milhões de pessoas economicamente ativas, que não têm qualquer cobertura do seguro social. Essa questão é primacial. Precisa ser melhor definida essa defecção no regime. Ela tem reflexos diretos no déficit da Previdência, pois o aumento do número de ativos pode compensar a crescente quantidade de aposentados e pensionista, sobretudo em face do alongamento do perfil etário.

Sabe-se, por exemplo, que uma adequada reforma fiscal pode influir na maior contratação pelas empresas de mão-de-obra com carteira assinada e, portanto, ter reflexos positivos na inclusão de novos segurados da Previdência.

Quanto à agenda específica, deve compreender a revisão das alíquotas de contribuição, o estímulo à postergação das aposentadorias por tempo de contribuição, a especialização das alíquotas separando as destinadas ao financiamento dos benefícios de risco (doença, invalidez, acidente e morte em serviço) daquelas que financiam os benefícios programáveis (aposentadoria), a revisão do acúmulo de benefícios ou de benefício e salário, separação do financiamento dos benefícios sem a suficiente contrapartida contributiva, as idades da aposentadoria rural, entre outras.

A redução de alíquotas em um sistema desequilibrado não pode seguir sozinha. Precisa de aprofundamentos na reforma do sistema para que se tornem plausíveis. Acenar com reduções pode facilitar a reforma. As duas devem vir juntas. São indispensáveis para tornar a Previdência Social confiável e, assim, atrair os sem-previdência.

O cenário que se desenha é o de agravamento do desequilíbrio, a partir de 2020, decorrente do envelhecimento populacional. O aumento da participação dos idosos na população e, por conseqüência, dos beneficiários acarreta esforço adicional de toda a sociedade no seu financiamento. Parece razoável que os tempos adicionais de vida sejam repartidos entre um período de trabalho e contribuição e outro, de usufruto da aposentadoria. Isso pode ser conseguido sem que seja necessário aumentar as idades padronizadas de 60 e 65 anos para a aposentadoria por idade. Essas são idades que ainda prevalecem no mundo. Precisa-se apenas elevar a carência, fixada em 15 anos, para o direito a esse benefício.

Mas há também que se elevar a idade média dos que se aposentam por tempo de contribuição, atualmente inferior a 54 anos. Essa alteração poderia ser feita de forma determinante, fixando-se idade mínima para essa aposentadoria, ou mediante aumento maior no valor do benefício, como prêmio para a postergação da aposentadoria, que pode ser

implementado por pequena alteração na fórmula de cálculo, de modo a elevar a taxa de juros implícita que remunera as contribuições vertidas ao sistema.

A alteração deve vir acompanhada da especialização das alíquotas. A atual fórmula de cálculo destina a totalidade das contribuições ao financiamento da aposentadoria, ficando a descoberto o financiamento dos benefícios de risco. Parte da contribuição deve ser destinada ao financiamento desses benefícios. Como isso reduz o acúmulo de capital escritural, seria possível elevar a taxa de juros implícita a remunerar as contribuições vertidas, induzindo o protelamento da aposentadoria pelo interessado, em face do aumento significativo do benefício. Preserva-se assim a liberdade de escolha por parte dos indivíduos e mantém-se a desejada flexibilidade no mercado de trabalho.

O sistema será tanto mais confiável quanto mais justo for. Nesse sentido, faz-se necessário também separar os benefícios que não têm suficiente contrapartida de financiamento daqueles que a têm. O conceito de Previdência como seguro exige contribuição de todos e em igual proporção. Para os segurados que não possuem suficiente capacidade contributiva, a lei orçamentária anual deveria alocar recursos para suprir a insuficiência contributiva ou para custear os benefícios. Da mesma forma, as renúncias de contribuições precisam ser revistas, ou, se mantidas, será preciso destacar recursos orçamentários compensatórios. A taxa de adesão ao sistema tenderá a ser tanto maior quanto mais transparentes forem essas operações.

À medida que as renúncias forem explicitadas e compensadas, que os subsídios cruzados forem eliminados ou compensados, que o critério de seguro for melhor obedecido, mais espaço se abrirá para a revisão das alíquotas e mais contribuintes aderirão espontaneamente ao sistema.

Há ainda que se indagar se subsistem razões de ordem demográfica ou sacrifícios extremos na atividade campestre para justificar a aposentadoria antecipada em cinco anos para os segurados especiais (a família que cultiva, sem empregados, um pedaço de terra para o próprio sustento). Atualmente, concedem-se mais de 25 mil aposentadorias rurais por mês.

No âmbito dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, o desequilíbrio financeiro e atuarial é ainda mais gritante. Diversos privilégios precisam ser urgentemente eliminados, como a paridade entre ativos e inativos, valor dos proventos e da pensão correspondentes à última remuneração e baixo limite de idade para aposentadoria.

A base para o cálculo da aposentadoria não pode ser a última remuneração. No mínimo, deve corresponder à média da remuneração dos últimos cinco anos, com o que se terá melhor equilíbrio entre a contribuição e o benefício. Quanto à pensão, será necessária uma alteração nos critérios de cálculo do valor da pensão, estabelecendo um limite para este benefício, que deve ficar entre 50% a 70% do valor da remuneração do servidor, determinado por critérios atuariais e financeiros.

A elevação da expectativa de vida não permite a manutenção de aposentadorias com idades muito baixas. Impõe-se alteração do limite de idade mínima vigente para se aposentar, em razão do impacto que esse aumento da expectativa de vida causa nas contas previdenciárias.

O aposentado e o pensionista não podem ter seu benefício sem a garantia de manutenção do valor real, com mecanismos

de reajustes periódicos que o preservem frente às variações inflacionárias. Isso pode ser obtido por intermédio de previsão legal, de reajustes anuais vinculados a um índice de inflação a ser definido. O que não convém é atrelar-se o valor dos proventos à remuneração dos servidores ativos.

Traria importante contribuição para o equacionamento do passivo atuarial do sistema previdenciário público a participação dos servidores inativos e dos pensionistas no financiamento deste passivo. Justifica-se a medida em face de que, em diversos entes da Federação, quando o servidor era transferido para a inatividade, recebia um adicional, por meio de promoção, cujo único motivo era a aposentadoria, além de ver incorporadas diversas parcelas temporárias recebidas na ativa. A mais, em diferentes momentos de sua vida ativa, houve ausência ou insuficiência de contribuição, em razão das regras vigentes à época.

Uma face socialmente justa, contribuições equânimes, ausência de renúncia contributiva ou de benefícios sem contribuições e um sistema atuarialmente equilibrado são requisitos indispensáveis para a credibilidade da Previdência Social perante os trabalhadores. Mesmo assim, essas condições não são totalmente suficientes para que todos se sintam confortáveis em aderir ao sistema. Pesam ainda as grandes tarefas de modernizar a gestão, atender com solicitude, eliminar burocracias, reconhecer direitos com presteza e com base em registros históricos de vínculos e contribuições, eliminar fraudes e sonegação, cobrar com rapidez contribuições não pagas, dentre outras.

Ao Ministério da Previdência e Assistência Social cabe alertar a sociedade, apontar tendências e conseqüências, desenhar caminhos alternativos, fomentar o debate, solicitar urgência nas decisões. A Previdência deve trabalhar com horizontes temporais longos, de mais de meio século, para que haja tempo suficiente para as correções de rumo, evitando-se a impossibilidade de honrar os compromissos e sem que seja necessário frustrar expectativas. Um erro de cálculo ou uma decisão postergada poderão afetar pessoas em final de vida de trabalho, quando já não lhes restam alternativas para a recomposição de um histórico de contribuições.

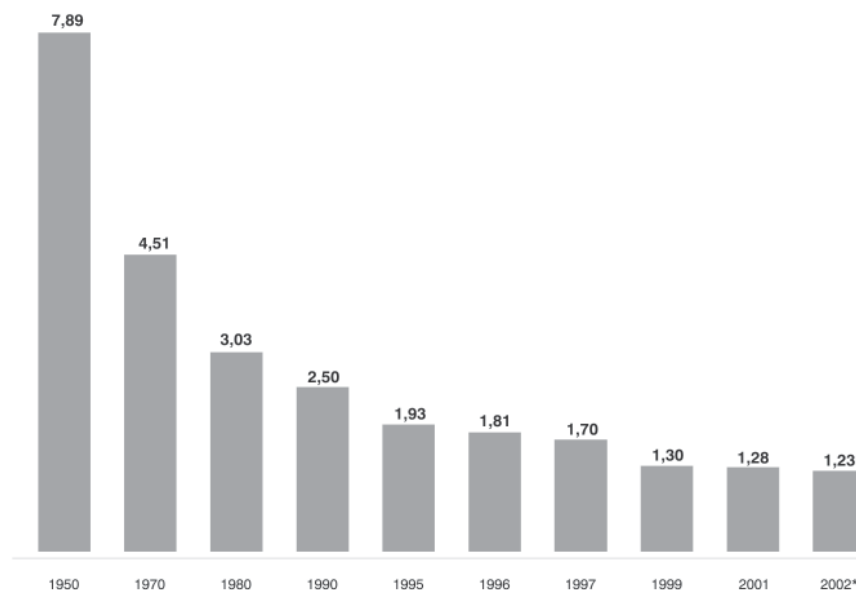
REFORMA DA PREVIDÊNCIA EFEITOS E CONTRASTES

2.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

Quando o governo Fernando Henrique Cardoso tomou posse, 72 anos após a Lei Elói Chaves, início da Previdência Social no Brasil, o sistema previdenciário havia amadurecido. O avanço na direção da universalização com foco no indivíduo, a igualdade de direitos e deveres, a possibilidade a qualquer residente no país de filiação, todas essas características levaram o sistema à maturidade.

Mas esse amadurecimento também significou mudanças profundas na relação (vital em um sistema de repartição simples) entre contribuintes e beneficiários. Nos primórdios havia poucos aposentados e muitos contribuintes. Às vésperas da reforma, o sistema de repartição simples brasileiro já havia ultrapassado o seu limite de segurança no que diz respeito à razão de dependência entre contribuintes e beneficiários. Esse fenômeno ocorreu principalmente em função das regras de acesso a benefícios previdenciários e, secundariamente, a mudanças demográficas, como a diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de sobrevida, que passariam, após as reformas já implementadas, a ser determinantes sobre o futuro do sistema. Se na década de 50 havia oito contribuintes financiando cada beneficiário, em 1997 esta relação chegou a 1,7:1. Considerando o número médio de empregados e o de contribuintes efetivos no ano, a relação seria de 1,23:1 em 1997 – (gráfico 1), e rapidamente se atingiria uma situação em que cada trabalhador na ativa estaria sustentando um inativo, o que iria requer uma alta carga contributiva. O governo precisava, naquele momento, discutir com a sociedade novas regras de concessão de benefícios e seus prazos de duração. O aumento de alíquotas ou a diminuição do valor dos benefícios pelo efeito da inflação (expediente de ajustes recorrentes adotados no passado) não estavam mais disponíveis e produziram efeito perverso, contrário ao desejado.

GRÁFICO 1
Relação entre Contribuintes e Beneficiários da Previdência Social (1950-2002)

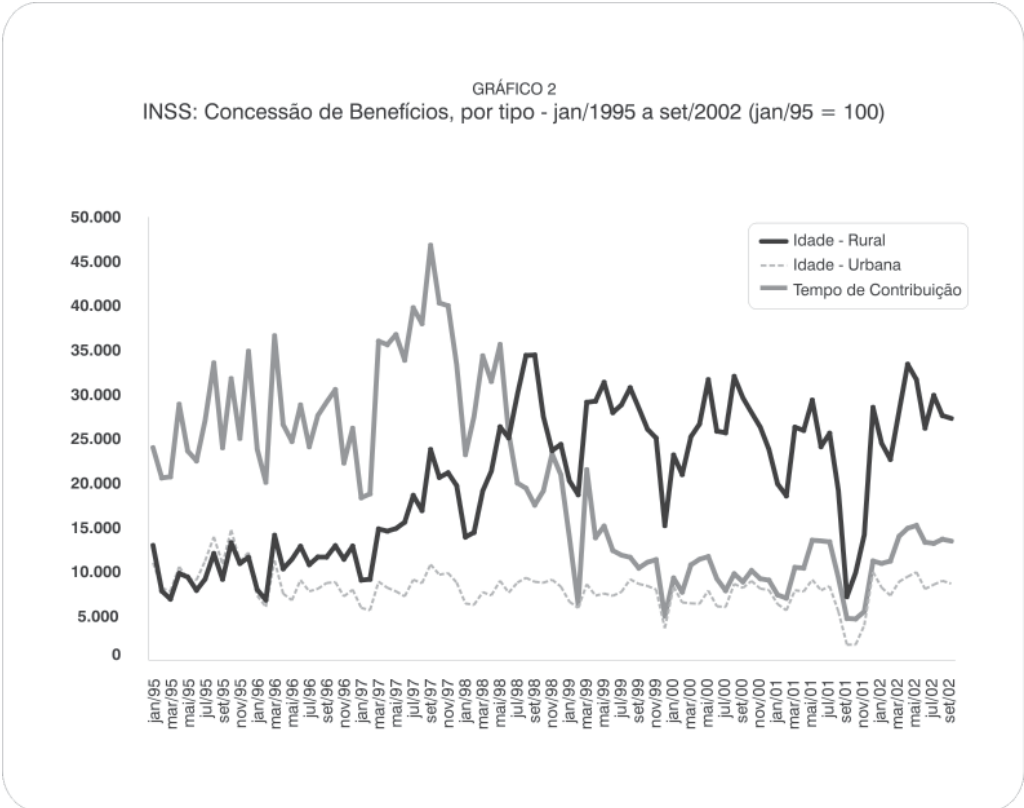


Fonte: MPAS
Elaboração: SPS/MPAS
* Posição em junho de 2002.

Entre as regras típicas do sistema brasileiro estava a concessão de aposentadoria por tempo de serviço, independentemente da idade¹. Esse tipo de benefício vinha perpetuando uma perversa redistribuição de renda, por meio da Previdência Social, em que os mais pobres financiavam os mais ricos.

Até a reforma, a aposentadoria por tempo de serviço – ATS poderia ser reivindicada a partir dos 25 anos de serviço para a mulher e 30 anos para o homem, com valores proporcionais e sem limite de idade. O perfil dos beneficiários da aposentadoria por tempo de serviço era o de trabalhadores que tinham, em média, 48,9 anos, provinham, em grande parte, de postos de trabalho de melhor qualidade, com salários mais elevados e vida laboral mais estável, facilitando, portanto, a comprovação - especialmente os documentos - , dos requisitos para obter aposentadoria. O valor médio da aposentadoria era de R\$ 515,71², 2,3 vezes superior à média de todos os benefícios. A concessão desse benefício vinha aumentando até atingir o seu pico histórico em 1997, quando foram concedidas 417,4 mil aposentadorias por tempo de serviço, 17,7% do total de 2,4 milhões de novos benefícios concedidos naquele mesmo ano (gráficos 2 e 3).

Esse pico histórico continuou até junho de 1998, quando foi limitada a contagem de tempo de serviço especial para efeito da aposentadoria por tempo de serviço. Nesse período, continuavam sendo concedidas, mensalmente, cerca de 34 mil aposentadorias por tempo de serviço. Após junho de 1998, esse patamar de concessão caiu para 19 mil benefícios/mês e, com a Emenda Constitucional n.º 20, de dezembro de 1998, para um patamar inferior a 10 mil benefícios/mês.

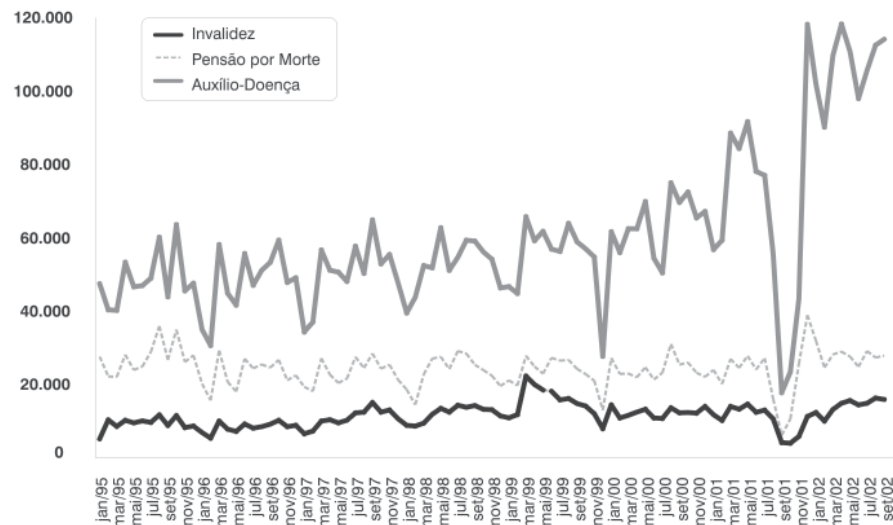


Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social
Vários Anos
Elaboração: SPS/MPAS

¹ Apenas Brasil, Equador, Irã e Iraque não adotam limite de idade para a aposentadoria por tempo de serviço (até 1995, também Egito, Itália, Kuwait e Benin).

² Valor em dezembro/1997.

GRÁFICO 3
INSS: Concessão de Benefícios por tipo - jan/1995 a set/2002 (jan/95 = 100)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - Vários Anos
Elaboração: SPS/MPAS

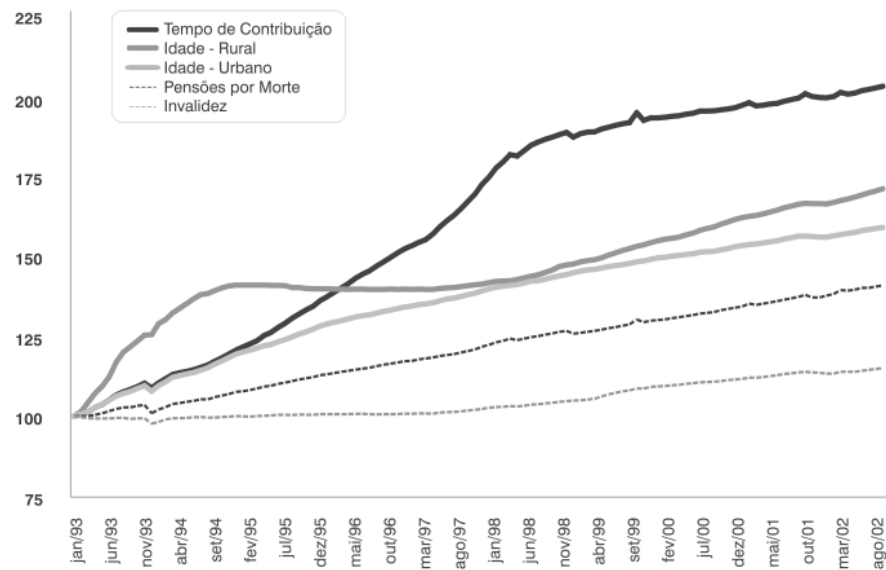
O comportamento do fluxo (concessão) condicionou o estoque de benefícios, como pode ser visto no gráfico 4. O crescimento das aposentadorias por tempo de serviço foi acelerado até 1998, quando o efeito da reforma começou a se fazer sentir. Entre janeiro de 1995 e dezembro de 1998, a quantidade de aposentados por tempo de serviço cresceu 53,4%.

Além do seu caráter injusto, a aposentadoria por tempo de serviço era um benefício muito oneroso para a Previdência Social. Ainda com base em 1997, embora tal distorção só representasse 16,3% dos benefícios emitidos, ela foi responsável por cerca de 38,5% do total das despesas. Em 1998, atingiu 40% da despesa total (17,5% em termos de quantidade). O estoque de aposentadorias por idade, por sua vez, representou, em 1997, 28,8% da quantidade de benefícios pagos e apenas 19,7% da despesa com benefícios.

Essa tendência, que nada tem a ver com mudanças demográficas nem com reestruturação no mercado de trabalho, agravava o desequilíbrio atuarial e financeiro do INSS e gerava maciços movimentos de aposentadoria no serviço público.

Tal cenário permaneceria, pois estavam alcançando o direito à aposentadoria por tempo de serviço mais de 4 milhões de entrantes no mercado de trabalho na época do milagre econômico brasileiro, entre 1968 e 1972.

GRÁFICO 4
INSS: Índice da Quantidade de Benefícios Emitidos (Jan/93 a Ago/02) (Jan/93 = 100)



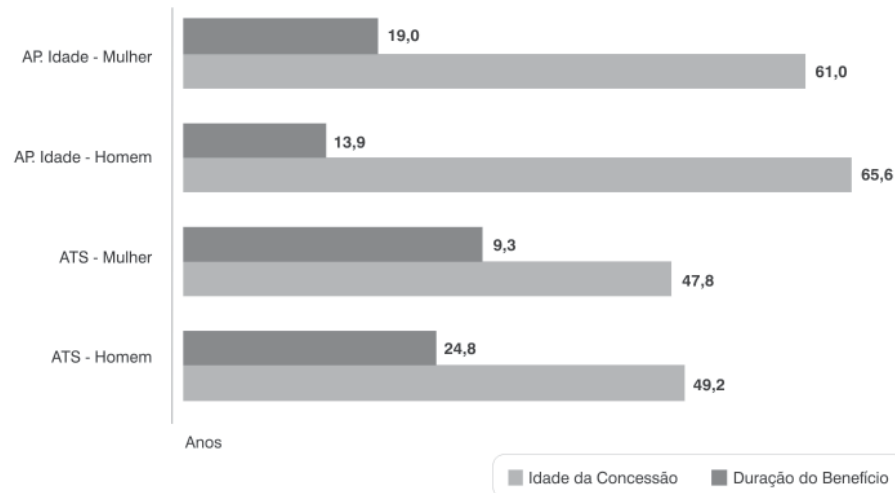
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - Vários Anos
Elaboração: SPS/MPAS

Em outro extremo, encontravam-se os trabalhadores que se aposentavam por idade com média de 62,8 anos. Eram pessoas com menor poder aquisitivo e com dificuldade de comprovação do tempo de serviço, devido à maior instabilidade de suas vidas laborais. Seus postos de trabalho eram precários, caracterizados por alta rotatividade, baixa qualificação e baixos salários. O valor médio da aposentadoria por idade, de R\$ 145,18³, era cerca de 3,6 vezes menor do que o valor médio da aposentadoria por tempo de serviço.

Assim, configurava-se um sistema de solidariedade às avessas, em que os trabalhadores com melhores condições financeiras se aposentavam por tempo de serviço mais cedo (47,8 e 49,2 anos para mulheres e homens, respectivamente), recebiam um benefício maior (R\$ 515,71) e por mais tempo (29,3 e 24,8 anos para mulheres e homens). Além disso, eles continuavam no mercado de trabalho, e o benefício tornava-se mero complemento de renda. Os trabalhadores mais pobres se aposentavam por idade mais tarde (61 e 65,6 anos para mulheres e homens, respectivamente), recebiam um benefício menor (R\$ 145,18) e por menos tempo (19 e 13,9 anos para mulheres e homens) (gráfico 5).

³ Valor em dezembro/1997.

GRÁFICO 5
Idade Média na Concessão e Duração Média das Aposentadorias por Tempo de Serviço (ATS) e por Idade, segundo o sexo (1997)



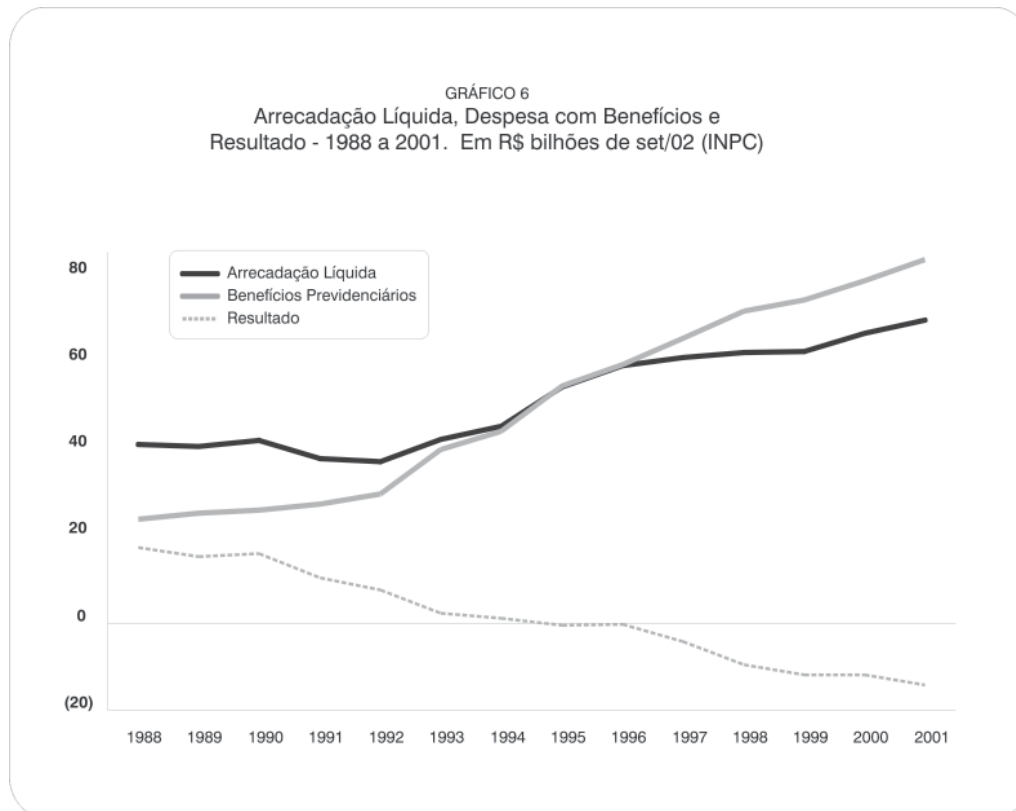
Fonte: MPAS
Elaboração: SPS/MPAS

A quantidade crescente de concessão das aposentadorias por tempo de serviço em idades declinantes não encontrava explicação no fenômeno demográfico mundial do envelhecimento populacional, mas sim na vigência de um modelo previdenciário de solidariedade invertida, só existente no Brasil e em mais três países: Equador, Irã e Iraque.

A Constituição de 1988 havia introduzido profundas mudanças no RGPS. As regras de cálculo e reajuste dos benefícios previdenciários foram alteradas de modo a protegê-los da inflação. Ao mesmo tempo, houve a equiparação entre o valor dos benefícios urbanos e rurais e a extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores do setor agrícola. Essas iniciativas, socialmente importantes, tiveram amplas conseqüências fiscais e atuariais, sobretudo devido às mudanças aceleradas na composição etária da população brasileira.

O reflexo destes e de outros desequilíbrios foi o de uma situação financeira deficitária a partir de 1995, como pode ser visto no gráfico 6. A preços de setembro de 2002, a Previdência Social passou de um superávit de R\$ 17,2 bilhões em 1988 para um déficit de R\$ 9,5 bilhões dez anos depois⁴.

⁴A discussão sobre o déficit, além de uma explicação metodológica de seu cálculo, será feita no Anexo II.



Fonte: MPAS
Elaboração: SPS/MPAS

2.2. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

Se, como já assinalado, existia distribuição de renda injusta entre os segurados do INSS, algo mais gritante ocorria quando se comparavam as regras aplicáveis aos trabalhadores da iniciativa privada com as aplicáveis aos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Era no setor público que acontecia a maior proporção de aposentadorias precoces, as acumulações de proventos com salários de cargos ou empregos públicos, a maior duração dos benefícios e o menor prazo de carência.

Essas regras foram geradas historicamente com o objetivo de atender categorias especiais que prestavam serviços ao governo. A partir dessa ótica, pode-se explicar, por exemplo, a criação, em 1795, do plano de assistência para os órfãos e as viúvas de oficiais da Marinha; o mesmo plano para o Exército, em 1827; e, em 1835, um programa para os funcionários do Ministério da Economia. Com o advento da República, entre 1889 e 1892, receberam tratamento diferenciado os servidores do Ministério da Fazenda, os ferroviários, os funcionários da oficina da Imprensa Nacional, os funcionários civis do Ministério da Guerra e da Marinha.

A instituição dos sistemas de proteção social naqueles primórdios voltava-se para dar tratamento especial e distinto às categorias responsáveis pela base de formação do Estado e de sustentação dos poderes militar e burocrático.

Dessa forma, a proteção social nasceu associada ao conjunto de normas jurídicas relacionadas ao vínculo laboral. Por

essa razão, a proteção social aos trabalhadores do Estado evoluiu como uma política de pessoal fundamentada no sistema “*pro labore facto*”. De acordo com esse conceito, o servidor público tem cargo vitalício, exercendo-o como ativo até implementar as condições para a aposentadoria e, como inativo, a partir de então, tendo o direito à remuneração como se ativo fosse.

A Constituição de 1988, inigualável nos direitos e nas garantias oferecidos aos cidadãos, comprometeu o equilíbrio das contas públicas com a unificação do regime jurídico de trabalho na União, estados, Distrito Federal e municípios. No plano federal, o regime adotado foi o da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, praticamente uma “atualização” do antigo estatuto de 1952, que foi seguido por estados e municípios.

Merece especial destaque, por sua implicação sobre o regime previdenciário dos servidores públicos, o disposto no art. 243 da referida Lei, que determinou a transferência dos servidores celetistas para o regime estatutário, efetivando-os de forma automática⁵. Essa efetivação feita pela União e seguida pelo Distrito Federal e pela grande maioria dos estados e municípios foi um dos fatores determinantes do desmesurado crescimento das despesas de pessoal dos entes públicos, após a Constituição de 1988, juntamente com os critérios extremamente generosos para a concessão da aposentadoria no serviço público.

Além da incorporação dos empregados públicos, o Legislador constituinte permitiu a inclusão, nos regimes próprios de previdência social dos servidores contratados por prazo determinado, dos ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança, dos agentes políticos detentores de mandato eletivo, mesmo sem vínculo efetivo com a administração, bem como dos servidores estabilizados por força do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal, isto é, daqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, até 5 de outubro de 1983, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

A incorporação de todo esse contingente aos regimes próprios de previdência social, assegurando proventos de aposentadoria à última remuneração em atividade, acrescida da promoção de um nível hierárquico e a garantia dos reajustes aplicáveis aos vencimentos dos ativos, representou encargos extremamente elevados, sobretudo para os estados e os municípios, conforme demonstrado na tabela 1.

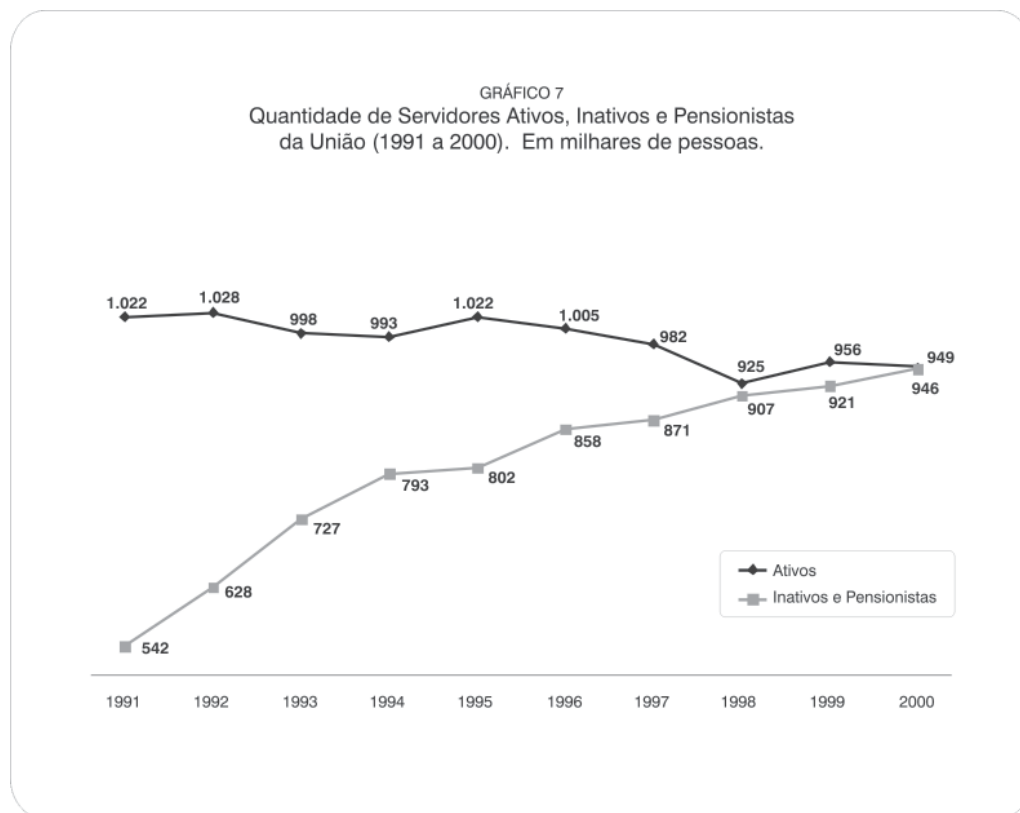
⁵ Cerca de 80% dos servidores da União, por ocasião da edição da Lei n.º 8.112/90, era contratada pelo regime da CLT.

TABELA 1
Receita, Despesa e Resultado da Previdência Social no Brasil – 1995 a 2001 – Em R\$ bilhões correntes

	1995 % PIB		1996 % PIB		1997 % PIB		1998 % PIB		1999 % PIB		2000 % PIB		2001 % PIB	
I - REGIME GERAL - INSS	(0,4)	(0,1)	(0,2)	(0,0)	(3,1)	(0,4)	(7,1)	(0,8)	(9,4)	(1,0)	(10,1)	(0,9)	(12,8)	(1,1)
Contribuições (Arrec. Líquida)	32,2	5,0	40,4	5,2	44,1	5,1	46,6	5,1	49,1	5,1	55,7	5,1	62,5	5,3
Benefícios Previdenciários	32,6	5,0	40,6	5,2	47,2	5,4	53,7	5,9	58,5	6,1	65,8	6,0	75,3	6,3
II - PREVIDÊNCIA DOS SERVID. PÚBLICOS	(19,2)	(3,0)	(27,3)	(3,5)	(30,5)	(3,5)	(34,9)	(3,8)	(35,9)	(3,7)	(45,2)	(4,1)	(48,6)	(4,1)
Contribuições	6,2	1,0	6,4	0,8	6,6	0,8	6,9	0,7	8,1	0,8	6,9	0,6	7,8	0,7
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	25,4	3,9	33,7	4,3	37,1	4,3	41,8	4,6	44,0	4,6	52,0	4,8	56,4	4,7
União	(13,2)	(2,0)	(14,0)	(1,8)	(15,8)	(1,8)	(18,3)	(2,0)	(19,9)	(2,1)	(22,2)	(2,0)	(24,4)	(2,1)
Contribuições	2,1	0,3	2,6	0,3	2,6	0,3	2,5	0,3	3,1	0,3	2,7	0,3	3,7	0,3
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	15,3	2,4	16,6	2,1	18,4	2,1	20,8	2,3	23,1	2,4	25,0	2,3	28,1	2,4
Estados	(4,9)	(0,8)	(11,2)	(1,4)	(12,4)	(1,4)	(14,1)	(1,5)	(13,4)	(1,4)	(20,1)	(1,8)	(21,0)	(1,8)
Contribuições	3,7	0,6	3,5	0,4	3,7	0,4	4,0	0,4	4,6	0,5	3,7	0,3	3,7	0,3
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	8,6	1,3	14,7	1,9	16,1	1,8	18,1	2,0	17,9	1,9	23,8	2,2	24,6	2,1
Municípios*	(1,1)	(0,2)	(2,1)	(0,3)	(2,3)	(0,3)	(2,5)	(0,3)	(2,6)	(0,3)	(2,8)	(0,3)	(3,2)	(0,3)
Contribuições	0,4	0,1	0,3	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	1,4	0,2	2,4	0,3	2,7	0,3	2,9	0,3	3,0	0,3	3,3	0,3	3,7	0,3
TOTAL	(19,6)	(3,0)	(27,5)	(3,5)	(33,6)	(3,9)	(42,0)	(4,6)	(45,3)	(4,7)	(55,2)	(5,1)	(61,5)	(5,2)
Contribuições	38,3	5,9	46,8	6,0	50,8	5,8	53,5	5,9	57,2	6,0	62,6	5,7	70,3	5,9
Benefícios	58,0	9,0	74,3	9,5	84,4	9,7	95,5	10,5	102,6	10,7	117,8	10,8	131,7	11,1

Fonte: MPAS, MF/SRF, MF/STN, MOG/Boletim Estatístico de Pessoal e INSS.
* Estimativa.
Obs: Valores de 2001 para os estados são dados preliminares.

Em razão das expectativas criadas, ainda durante as discussões das propostas do novo texto constitucional de 1988, os servidores e os empregados públicos que completavam as condições para a aposentadoria preferiram adiar a decisão, no aguardo do futuro estatuto, que implementaria os novos dispositivos constitucionais sobre aposentadorias. Essa é a explicação para a elevada quantidade de novas aposentadorias no serviço público federal observadas entre 1991 e 1994. Em apenas três anos, o número de servidores inativos e pensionistas da União passou de 542 mil para 793 mil, como pode ser visto no gráfico 7.



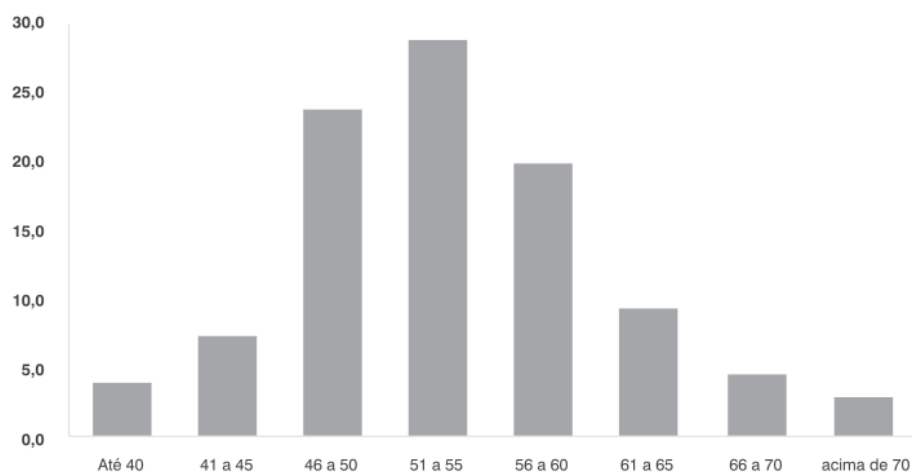
Fonte: MPAS
Elaboração: SPS/MPAS
Obs. Servidores dos poderes executivo, inclusive militares, legislativo e judiciário

Na década de 90, enquanto declinava o número de servidores ativos, crescia vertiginosamente o número de aposentados e pensionistas. Chegou-se em 2000 a uma relação de um servidor ativo por cada inativo, relação essa que não tem precedentes na história da humanidade.

Verificou-se, em conseqüência, o estreitamento na relação de financiamento entre ativos e inativos, aprofundando o desequilíbrio atuarial e financeiro do regime. Vale enfatizar que essa situação foi atingida em razão das peculiaridades das regras de elegibilidade a uma aposentadoria, nada tendo a ver com as mudanças demográficas em curso.

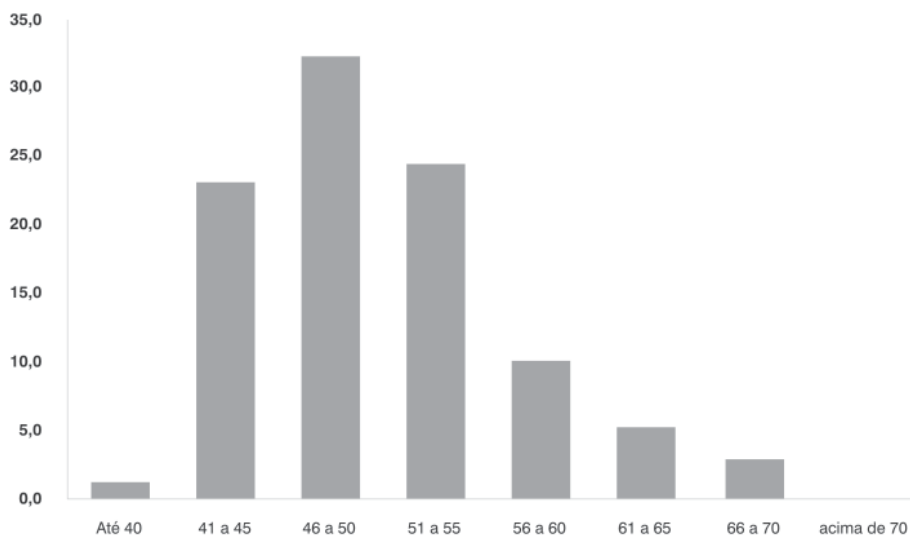
Esse aumento significativo da concessão de aposentadorias decorria do fato de os servidores públicos poderem aposentar-se em idades muito baixas, conforme demonstrado nos gráficos 8 e 9.

GRÁFICO 8
Distribuição Percentual das Aposentadorias Integrais por Faixa Etária. Posição em novembro/98.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MPOG
Elaboração: SPS/MPAS

GRÁFICO 9
Distribuição Percentual das Aposentadorias Proporcionais por Faixa Etária. Posição em novembro/98.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MPOG
Elaboração: SPS/MPAS

No serviço público, os diferentes regimes e critérios permitiam que alguns se aposentassem mais de uma vez e ainda voltassem a ocupar cargo ou emprego público. A acumulação de aposentadorias – e estas de valores superiores à remuneração líquida da ativa – gerava os supersalários.

Acrescente-se que os servidores do setor público utilizavam o chamado “tempo fictício”, tendo como exemplo os períodos das licenças-prêmio não gozadas, que contavam em dobro para obtenção da aposentadoria. Esse artifício, aliado a outras brechas legais, permitia aposentadorias precoces. Ressalte-se que essas regras não se aplicavam aos trabalhadores cobertos pelo INSS, o que constituía inaceitável privilégio.

A previdência dos servidores públicos sempre foi considerada como extensão da política de pessoal. Assim, os dados relativos à previdência pública estavam diluídos entre os dados do gasto com pessoal, e a situação existente passava, na maioria dos casos, despercebida dos formuladores da política pública, dos analistas e do público em geral.

Na União, enquanto a despesa com pessoal ativo duplicou entre 1987 e 1997, o gasto com inativos quadruplicou no período. Em 1998, a contribuição dos servidores financiou apenas 12,5% da despesa com inativos. Para cada R\$ 1,00 que o servidor contribuiu, a União aportou R\$ 7,00, enquanto para os trabalhadores da iniciativa privada a relação entre as contribuições do empregador e do empregado era de aproximadamente 2 para 1.

A situação nos estados e nos municípios também era preocupante. As vantagens de curto prazo (não recolhimento da contribuição patronal de mais de 20% da folha de salário dos servidores para o INSS) induziam entes federados a instituírem regimes próprios. Todavia, logo em seguida, com o crescimento vertiginoso das aposentadorias, as vantagens se transformavam em enormes dificuldades financeiras. No Brasil, a quase totalidade dos estados e cerca de 1.400 municípios possuíam regimes próprios de previdência para os seus funcionários em 1988, abarcando um universo de aproximadamente 3 milhões de segurados.

O alívio inicial proporcionado pela ausência de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social foi superado pela deterioração das finanças estaduais e municipais, no médio e no longo prazo, em razão dos encargos assumidos pelos governos de pagamento dos benefícios de seus servidores e respectivos dependentes.

Assim, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os incentivos, no curto prazo, para a criação dos regimes próprios de previdência social do servidor público eram claros e persuasivos:

- i. desobrigação do poder público de recolhimentos ao INSS e ao FGTS, que oneravam em cerca de 30% a folha de salários dos tesouros locais;
- ii. expectativa de repasse de recursos do INSS referentes à compensação financeira entre os regimes;
- iii. disponibilidade de recursos provenientes das contribuições dos funcionários, muitos deles com períodos muito curtos de contribuição previdenciária ao Regime Próprio de Previdência.

Assim, o sistema de previdência dos servidores públicos, antes do início da reforma da Previdência Social de 1998, tinha as seguintes características:

- i. *fragmentação e heterogeneidade legal-institucional*: as regras dos sistemas previdenciários federal, estaduais e municipais diferenciavam-se entre poderes, órgãos e categorias profissionais, dificultando sua administração e transparência, além do controle social;
- ii. *não-separação do custeio entre aposentadorias e pensões*: o desenho genérico dos sistemas previdenciários estaduais e municipais consistia na organização de institutos de pensão e assistência, para pagamento de pensões, benefícios assistenciais e de saúde. As aposentadorias, tratadas apenas como parte da folha de pessoal, eram custeadas pelos tesouros locais. Em geral, as alíquotas cobradas destinavam-se ao financiamento das pensões e eram recolhidas aos institutos. Esse desenho institucional induzia aos seguintes problemas:
 - (ii.1) *prodigalidade nos planos de benefícios*: a disponibilidade financeira logo era consumida com a ampliação do leque de benefícios não previdenciários. Os institutos desvinculavam-se de sua função previdenciária e passavam a servir de instrumento de assistência financeira e habitacional subsidiadas aos servidores, além de outros benefícios incompatíveis com o nível de contribuições;
 - (ii.2) *corporativismo*: as categorias situadas no topo da hierarquia do serviço público eram as que obtinham os maiores benefícios previdenciários em relação ao seu custeio. Isso ocorria, porque estes servidores, utilizando-se de seu poder de pressão e decisão, conseguiam a aprovação de lei em benefício próprio, sem avaliação atuarial ou de impacto no orçamento público;
- iii. *custeio dos benefícios previdenciários e de assistência à saúde*: foi comum vincular a contribuição previdenciária dos servidores públicos estaduais e municipais ao custeio da saúde. Embora o Sistema Único de Saúde – SUS – tenha garantido a universalização da saúde a todos os brasileiros, os servidores, questionando a qualidade do serviço do SUS, pressionaram estados e municípios para manter um serviço de saúde diferenciado, custeado pelos institutos de pensão. Como não existia na Lei Maior previsão para cobrança de contribuição dos servidores públicos para custeio de assistência à saúde, utilizaram a contribuição previdenciária para tal fim. Essa situação foi um dos principais motivos para o atual desequilíbrio dos regimes previdenciários;
- iv. *gerência deficiente dos recursos*: as reservas acumuladas, quando existentes, foram destinadas, em sua maioria, para investimentos em imóveis, usualmente de baixa liquidez e rentabilidade. Esses investimentos geralmente foram feitos sem rigorosa avaliação e para atender a demandas estranhas à gestão dos institutos;
- v. *elevada taxa de reposição*: os benefícios são calculados com base em padrões elevados de proventos, incorporando-se as gratificações e os acréscimos legais, o que os torna significativamente maiores do que os proventos da ativa. Há casos em que o benefício corresponde ao maior salário da carreira do servidor. A ausência do vínculo contributivo permitia essa composição generosa no cálculo do provento de aposentadoria e pensão, já que não havia preocupação com o custeio do sistema, de responsabilidade integral do erário. Essa lógica ainda onerava as novas gerações, já que estas não teriam acesso aos mesmos benefícios, em razão da inviabilidade do sistema a médio e longo prazo;

vi. *idade elevada de entrada no serviço público e falta de renovação de quadros*: o aumento das despesas com pessoal restringe a disponibilidade de recursos para novas contratações. O servidor se aposenta e não é substituído por outro, o que diminui o potencial de contribuições para o regime previdenciário. Além disso, a idade média de entrada no serviço público é superior à da iniciativa privada. As diferenças entre a previdência no setor público e privado provocam uma seleção adversa no mercado de trabalho, atraindo profissionais mais próximos da aposentadoria para o setor público;

vii. *inexistência de restrições, quanto às categorias de servidores abrangidos pelo regime próprio*: os entes da Federação ampliaram demasiadamente a abrangência do regime próprio, quanto à categoria de servidores, incluindo o servidor exclusivamente comissionado, o servidor temporário, o agente político. Isso representou aumento substancial na despesa previdenciária, pois, mesmo que transitoriamente no serviço público, estes servidores ganhavam o direito a aposentadoria integral, sem que tivessem contribuído para tal obtenção;

viii. *ausência de estudos atuariais na definição das alíquotas*: as alíquotas de contribuição, em geral, não foram definidas com base em estudos atuariais. Na maioria dos casos, elas foram copiadas da União ou de estados e municípios vizinhos, sendo, portanto, desajustadas em relação às realidades locais. As contribuições eram cobradas exclusivamente para o custeio da pensão. Com isso, a alíquota média cobrada dos servidores era menor do que a estabelecida para o INSS.

Pesquisa realizada em 1988 pela Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, órgão vinculado à Secretaria de Economia e Planejamento do estado de São Paulo, apontou que aproximadamente 80% dos municípios daquele Estado, que constituíram seus regimes previdenciários, fizeram-no sem a realização de estudos atuariais, e cerca de um terço dos municípios declararam não ter seguido a orientação atuarial.

Nesse modelo, a Previdência Social tornou-se um dos principais problemas das finanças de todas as esferas de governo, tendo em vista o crescente peso dos inativos na folha de pagamento. A maior parte dos estados brasileiros comprometia com a despesa de pessoal percentual superior aos 60% da receita líquida e, em muitos casos, a despesa com inativos se aproximava do gasto total com os servidores ativos.

A reforma da Previdência Social adotou dois conceitos novos e muito importantes para o redesenho dos regimes existentes: o caráter contributivo e a exigência de equilíbrio atuarial e financeiro. Como decorrência desses novos conceitos, foi convertida para aposentadoria por tempo de contribuição a até então existente aposentadoria por tempo de serviço. A reforma buscou, ainda, prioritariamente, conter o frenético ritmo de crescimento das aposentadorias por tempo de serviço/contribuição em idades precoces.

Seja no RGPS, seja no setor público, a reforma buscou prioritariamente conter as concessões das aposentadorias por tempo de serviço em idades precoces. O caráter contributivo e a preocupação com o equilíbrio atuarial também foram os principais focos da reforma, que, como será visto a seguir, incidiu especialmente sobre as condições de elegibilidade para a aposentadoria por tempo de serviço do RGPS e do setor público.

3.1. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

A promulgação da Emenda Constitucional n.º 20, em dezembro de 1998, constituiu o eixo da reforma da Previdência Social. Paralelamente, um conjunto de medidas provisórias editadas e reeditadas a partir de 1997 que tratam do tema foi convertido em leis.¹ Posteriormente, em 1999, foram enviados ao Congresso Nacional vários projetos de leis ordinárias e complementares para regulamentar as alterações constitucionais, alterando os planos de custeio, benefícios e organização do RGPS.

Entre as principais mudanças, estão: (i) a eliminação gradual da aposentadoria proporcional; (ii) a nova exigência para a conversão de tempo especial trabalhado sob atividades consideradas prejudiciais à saúde ou à integridade física em tempo comum para fins de aposentadoria por tempo de contribuição; (iii) as novas exigências para as aposentadorias especiais; e (iv) a mudança na regra de cálculo do benefício, com introdução do fator previdenciário.

A aposentadoria proporcional foi eliminada como regra permanente, mantendo-se apenas para aqueles já filiados ao RGPS até 15/12/98, desde que com 48 anos de idade, se mulher, e 53, se homem, incluindo um adicional de 40% sobre o tempo que ainda faltava para o segurado se aposentar na época de promulgação da Emenda, com vigência a partir de 16/12/98. Antes de dezembro de 1998, homens e mulheres podiam aposentar-se com proventos proporcionais, aos 30 e 25 anos de serviço, respectivamente.

A reforma permitiu a contagem de tempo de serviço especial, exercido sob condições adversas, para efeito da aposentadoria por tempo de contribuição, apenas para quem, até a data de publicação da Lei, perfizesse pelo menos 20% do tempo necessário para a concessão da aposentadoria especial. Pela legislação anterior, um trabalhador que tivesse exercido, em algum momento de sua vida laboral, qualquer atividade, exposto, por exemplo, a ruídos elevados ou agentes químicos nocivos à saúde, poderia utilizar este tempo para se aposentar normalmente, contando cada ano trabalhado ao equivalente a até 2,3 anos de serviço no cômputo final.

¹ De acordo com a legislação vigente à época, antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 20, todas as medidas provisórias que contivessem matéria previdenciária deveriam ser submetidas ao Congresso Nacional.

Além disso, ficou estabelecida nova forma de financiamento das aposentadorias especiais. Além da contribuição patronal de 20% e dos adicionais de 1%, 2% ou 3%, conforme o risco ocupacional, foi previsto o adicional de 12%, 9% ou 6%, de acordo com a exposição a agentes nocivos que ensejem aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos, respectivamente. Ficou estabelecida também a exigência de laudo técnico e perfil profissiográfico para a comprovação da exposição e revogada a aposentadoria especial de jornalistas, jogadores de futebol profissional, juízes classistas do trabalho e telefonistas. A EC n.º 20/98 convalidou essas alterações, eliminou a aposentadoria especial do aeronauta e do professor universitário e vedou, como regra geral, o estabelecimento de critérios diferenciados de aposentadoria, exceto em casos de efetiva exposição a condições nocivas à saúde.

A Constituição Federal, em sua redação original, estabelecia que o valor do benefício seria calculado com base na média aritmética simples dos últimos 36 salários-de-contribuição mensais corrigidos pela inflação. A regra permitia conluio entre trabalhadores e empregadores para registro a menor do salário até a antevéspera da aposentadoria, com redução da contribuição de ambos à Previdência Social.

A EC n.º 20 retirou do texto constitucional a referência a essa regra, possibilitando a ampliação do período utilizado para o cálculo do valor dos benefícios e a adoção de outras mudanças para estreitar a relação entre contribuições e benefícios.

Essa oportunidade foi aproveitada na Lei n.º 9.876/99, que modificou a regra de cálculo dos benefícios. As mudanças consistiram na ampliação gradual do período de base-de-cálculo do valor dos benefícios, que passou a corresponder aos 80% maiores salários-de-contribuição² dos segurados, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria³ (gradualmente, o período de referência irá se estender de modo a abarcar toda a vida laboral dos segurados), e na instituição do fator previdenciário, aplicável às aposentadorias por tempo de contribuição e opcionalmente às por idade, levando em conta critérios atuariais como o tempo de contribuição, a alíquota e a expectativa de sobrevida.

Ressalte-se que o fator previdenciário apresenta um período de 60 meses de transição a partir da publicação da Lei n.º 9.876/99, com aplicação de 1/60 do fator por mês. Julho de 1994 foi escolhido por ser a data de início do Plano Real – um período de estabilidade, não afetado por congelamentos de preços e salários, sem resíduos inflacionários, com inflação controlada e bem definida.

A nova fórmula faz que o benefício seja calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições aportadas pelo segurado, capitalizadas conforme taxa implícita, que varia em razão do tempo de contribuição e da idade do segurado e a expectativa de duração do benefício. Com isso, adota-se o princípio basilar de se devolver ao beneficiário, em média, durante sua vida de aposentado, o valor contribuído e capitalizado durante a vida de trabalho.

A utilização da expectativa de vida no cálculo do benefício é uma experiência inovadora em termos de reforma da previdência no mundo e tem sido estudada por outros países. Essa variável é modificada anualmente a partir da publicação periódica de tábuas de vida para a população brasileira, elaboradas pelo IBGE. Com esse procedimento,

² É a remuneração do segurado sobre a qual incide a contribuição previdenciária. De acordo com a legislação atual, excluem-se as parcelas com valor acima de R\$ 1.561,56.

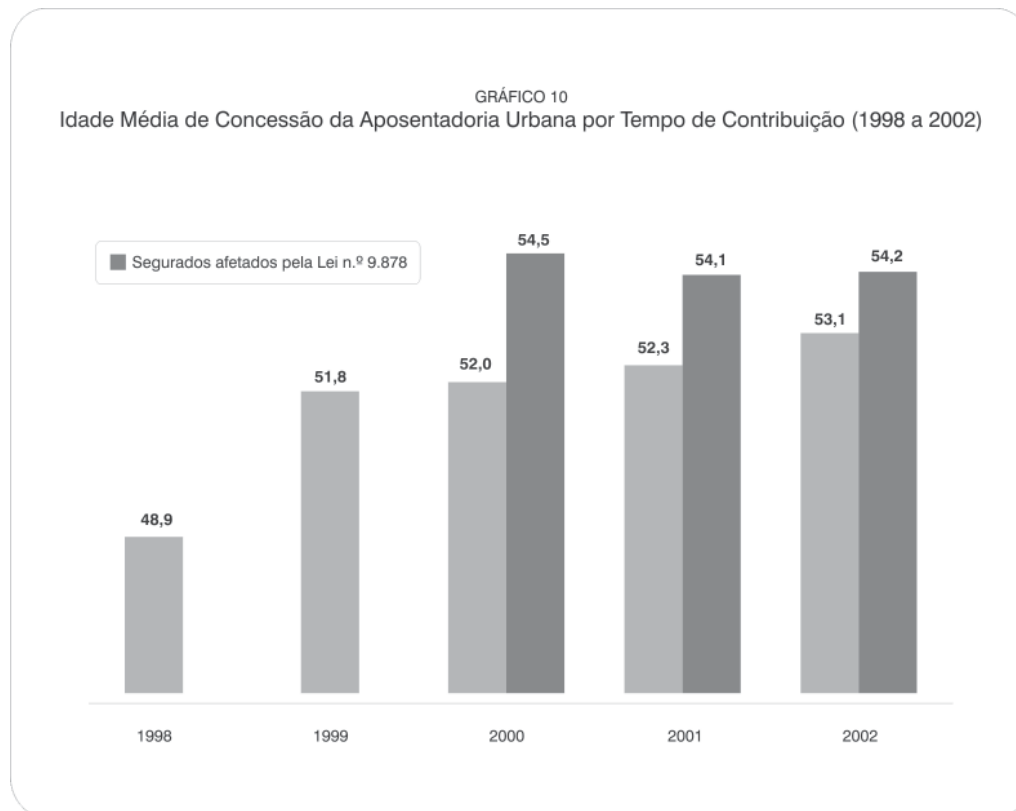
³ Na regra anterior o benefício era calculado com base na média dos últimos 36 salários-de-contribuição.

foi endogeneizado, na fórmula de cálculo, um mecanismo de ajuste parcial do sistema à dinâmica demográfica.

A aplicação integral do fator previdenciário, após o período de transição de 5 anos, deverá trazer incentivos à postergação da aposentadoria, já que os ganhos marginais por ano trabalhado são crescentes.

As medidas descritas compõem o eixo da reforma desde 1998⁴. Essas modificações afetam, principalmente, as aposentadorias por tempo de contribuição (conhecidas antes da reforma como aposentadorias por tempo de serviço), que respondem por cerca de 40% do gasto total com benefícios. A consequência imediata da reforma foi o aumento da idade média de concessão desse benefício.

No gráfico 10 observa-se que, entre 1998 e 1999, a idade média aumentou praticamente 3 anos, subindo de 48,9 para 51,8 anos. Em 2002, considerando-se os benefícios concedidos de acordo com as regras da Lei n.º 9.876/99⁵, a idade média chega a 54,2 anos – ou seja, crescimento de 5,3 anos na média etária da aposentadoria por tempo de contribuição em relação a 1998. Apesar desse avanço, essa idade média ainda é relativamente baixa, se compararmos o Brasil com outros países da Europa e da América, onde a aposentadoria é concedida com a idade mínima de 60 anos.



Fonte: SINTESE/DATAPREV - Elaboração: SPS/MPAS
Obs: (1) não disponível o dado do mês de jan/2000 acerca da idade média dos segurados que tiveram seu benefício afetado pela Lei 9.876/99, sendo considerados os dados acumulados entre fevereiro e dezembro; (2) para 2002, dados realizados até set/02.

⁴ Várias outras medidas foram implementadas: execução de contribuições decorrentes de sentenças prolatadas pela Justiça do Trabalho ou por ela homologada; retenção pela tomadora de serviços das contribuições devidas pela empresa prestadora; certificado da dívida pública que permitiu o resgate da dívida securitizada do Tesouro Nacional na condição de que o resgatante amortize sua dívida para com a Previdência Social; depósitos judiciais; adicional de contribuição para a aposentadoria especial; contribuição da empresa sobre a remuneração do contribuinte individual; eliminação da escala de salário-base para o contribuinte individual; contribuição da cooperativa de trabalho; regularização das dívidas dos estados e municípios; lei de crimes contra a Previdência Social; demonstrativo de renúncias previdenciárias; ampliação da cobertura do salário-maternidade.

⁵ Durante os primeiros meses de 2000, cerca de 50% das aposentadorias por tempo de contribuição foram concedidas de acordo com a regra anterior à Lei n.º 9.876/99. Isso ocorreu devido à garantia do direito adquirido dos segurados que implementaram as condições antes que a Lei entrasse em vigência e se aposentaram posteriormente.

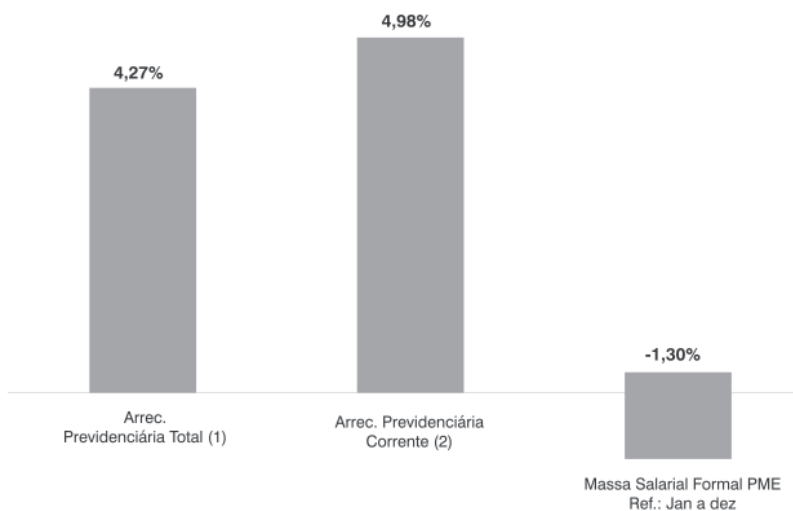
O aumento da idade da aposentadoria significa, por um lado, a extensão do período contributivo, o que afeta positivamente as receitas. Do lado das despesas, ocorre a diminuição dos gastos no curto prazo, pois se posterga a concessão do benefício, e também no longo prazo, pois serão pagos por um período menor de tempo, ainda que em valor mensal maior.

Um dos principais fatores que explicam o aumento da idade média das aposentadorias por tempo de contribuição é a eliminação gradual da aposentadoria proporcional.

Outro fator pouco conhecido que tem provocado o aumento da idade média é a mudança dos critérios de conversão de tempo de serviço especial, exercido sob condições adversas, para efeito da aposentadoria por tempo de contribuição normal.

Assim, a participação do número de aposentadorias concedidas, contando-se conversão de tempo especial no total de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição, tem diminuído significativamente. Em dezembro de 2001, as concessões de aposentadorias com conversão de tempo especial foram responsáveis por 28% do total de concessões de aposentadoria por tempo de contribuição, contra uma participação de mais de 60%, em maio de 1998⁶. A longo prazo, a tendência é de redução ainda maior, graças aos incentivos à prevenção embutidos na instituição dos adicionais das alíquotas de contribuição para financiamento da aposentadoria especial.

GRÁFICO 11
Variação Real da Arrecadação da Previdência e da Massa Salarial
Formal da PME entre 2000 e 2001. INPC de dez/01.

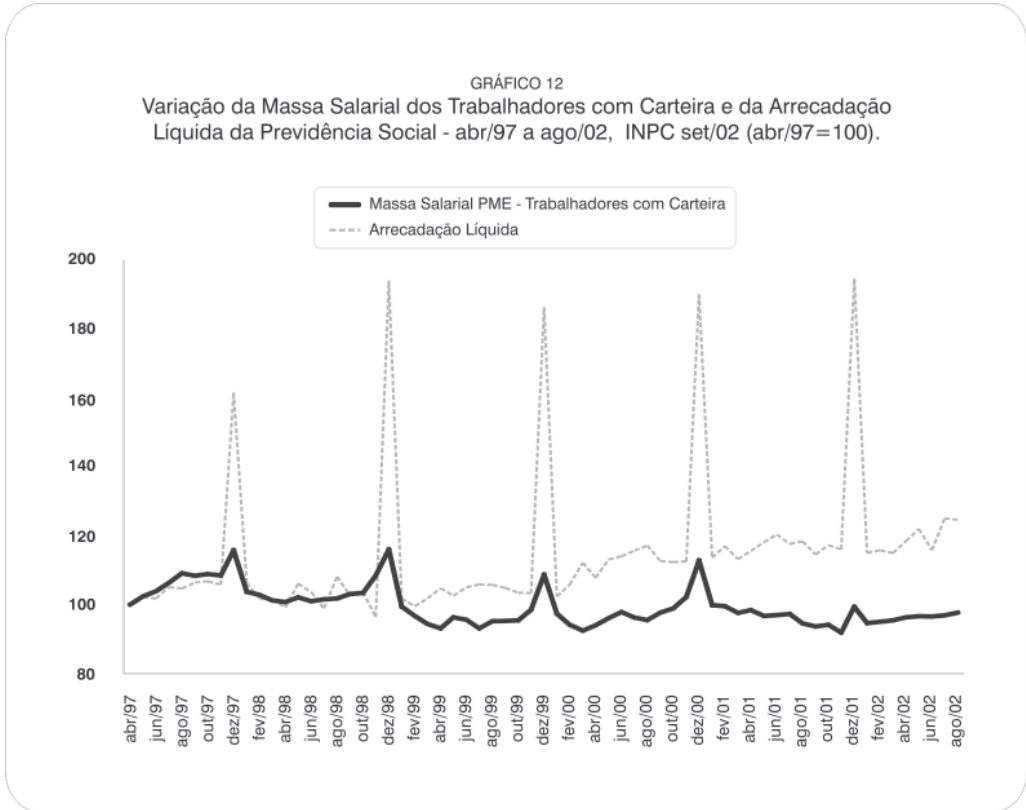


Fonte: INSS; PME/IBGE - Elaboração: SPS/MPAS
(1) Total menos Transferências a Terceiros. Inclui os efeitos de medidas de recuperação de crédito (REFIS, repasse do FNS, CDR, repasse do FIES, quitação de dívidas e depósitos judiciais).
(2) Não inclui os efeitos acima descritos.

⁶ Ver MPAS/SPS. Boletim de Informações Gerenciais, dezembro de 2001.

Do lado da receita, a arrecadação previdenciária tem aumentado em patamares substancialmente superiores ao da massa salarial. De acordo com o gráfico 11, enquanto a massa salarial mensurada pela Pesquisa Mensal de Emprego – PME do IBGE diminui 1,3%, entre 2000 e 2001, a arrecadação corrente da previdência aumentou 5,0%.

O aumento da arrecadação líquida da Previdência Social em ritmo superior ao da massa salarial dos trabalhadores com carteira assinada vem ocorrendo desde 1999. Enquanto a massa salarial caiu 1,8%, entre janeiro de 1999 e agosto de 2002, a arrecadação líquida da Previdência Social aumentou 22,4% no mesmo período. O gráfico 12 mostra a evolução dos dois indicadores.



Fonte: INSS; PME/IBGE
Elaboração: SPS/MPAS

Esse descolamento entre a arrecadação previdenciária e a massa salarial foi possível em razão das medidas de reforma da Previdência, implementadas desde 1999, que em 2001, considerando as principais, significaram incremento da ordem de R\$ 4,6 bilhões na arrecadação. A tabela 2 resume os impactos destas medidas.

TABELA 2
Incremento na Arrecadação Decorrente de Medidas Implementadas com a Reforma (Ganhos em 2000 e 2001) – R\$ milhões de dez/01 (INPC)

MEDIDAS	Ingresso em 2000	Ingresso em 2000
Recolhimento da justiça do trabalho	660,9	736,5
Depósitos judiciais	999,7	701,9
Certificados da dívida pública - CDP	222,7	90,6
SUB-TOTAL	2.178,6	1.993,1
MEDIDAS	Incremento em 2000	Incremento em 2001
Retenção (sub-rogação)*	738,5	1.148,7
Regularização de dívidas municipais**	820,3	1.512,6
SUB-TOTAL	1.558,7	2.659,3
TOTAL	3.737,3	4.852,3

Fonte: MPAS e IBGE
Elaboração: SPS/MPAS

* Incremento em relação a 1998, quando a medida ainda não estava em vigor
** Incremento em relação ao valor recolhido em 1999.

A tabela 3 a seguir também ilustra o bom desempenho da arrecadação previdenciária frente a outros indicadores. Tomando-se uma série histórica do comportamento da arrecadação, verifica-se que ela cresceu, em termos reais, 13,7% no período 1998 a 2001. Por sua vez, o PIB apresentou um crescimento real de 6,9% e, no mesmo período, a massa salarial dos trabalhadores com carteira assinada caiu, em termos reais, 9,3%.

TABELA 3
Arrecadação Líquida da Previdência Social, PIB e Massa Salarial PME (1995 – 2002)

Ano	Arrecadação Líquida (R\$ milhões)		Variação Arrecadação Líquida	Variação PIB	Variação Massa Salarial Com Carteira**
	Nominal	Real (INPC out/02)	Real (INPC out/02)	Real	Real (INPC out/02)
1995	32.164,6	54.932,8	-	-	-
1996	40.378,4	59.883,3	9,0	2,7	n.d
1997	44.148,3	61.942,7	3,4	3,3	n.d
1998	46.641,0	63.082,1	1,9	0,1	-2,6
1999	49.127,7	63.239,4	0,2	0,8	-6,8
2000	55.715,1	67.561,9	6,8	4,4	1,2
2001	62.491,9	70.447,3	4,3	1,5	-1,3
2002*	55.122,8	57.347,4	3,1	1,5	-1,5
Var. Acumulada 1995 a 2001	-	-	28,2	13,4	-
Var. Acumulada 1998 a 2001	-	-	13,7	6,9	-9,3

Fonte e Elaboração: SPS/MPAS

* Arrecadação de 2002 de jan-out. Comparação com jan-out de 2001. PIB 2002 - estimativa

** Pesquisa Mensal de Emprego - PME. Para 98/97 (abr-dez); 02/01 (jan-ago).
n.d. – não disponível

É importante citar também os esforços que vêm sendo feitos para aumentar o nível de proteção social nas medidas recentemente implementadas. Dentre elas, destacam-se o Programa de Estabilidade Social – PES e as inovações da Lei n.º 9.876/99. O PES, instituído pela Portaria MPAS/GM n.º 1.671, de 15 de fevereiro de 2000, tem como objetivo estender a cobertura dos benefícios do RGPS a todos os trabalhadores brasileiros, cumprindo-se, assim, a missão básica do INSS, de proteger os trabalhadores e suas famílias nas situações em que lhes faltarem forças para o trabalho. Tem como fundamento a realização de parcerias com as mais variadas instituições da sociedade organizada – entidades de classe de empregados e empregadores, associações profissionais e de ofícios, entidades assistenciais e comunitárias, clubes de serviço, associações de bairro, empresas, igrejas, estados e municípios, organizações não-governamentais, universidades, escolas, dentre outras –, visando orientar os cidadãos sobre os benefícios e os serviços oferecidos pelo INSS, e sobre a importância do seguro social para os trabalhadores e da contribuição regular.

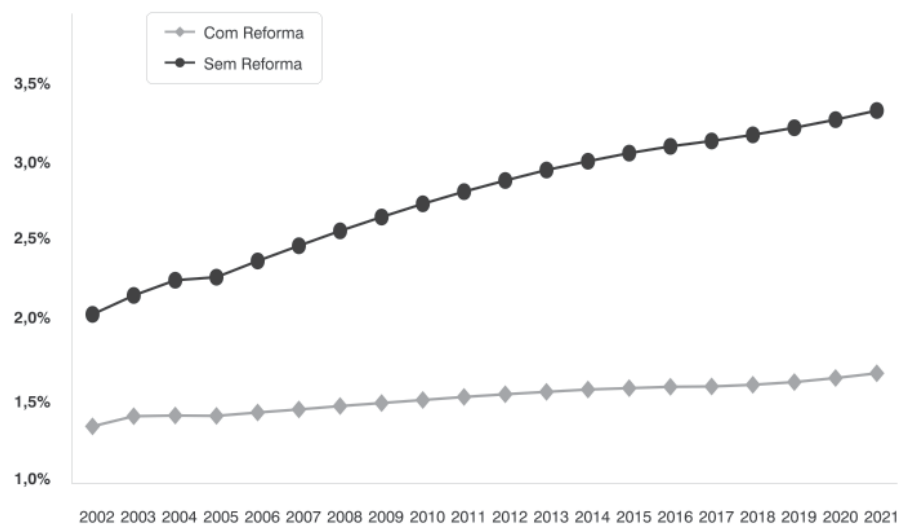
A Lei n.º 9.876/99 criou diversas medidas de simplificação e estímulo à filiação ao sistema previdenciário, cabendo destacar:

- i. extensão do salário-maternidade, até então devido somente às seguradas empregadas, trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas e seguradas especiais, a todas as seguradas. Estima-se que, à época, esta medida estimulou a filiação de cerca de 2,5 milhões de autônomas em idade fértil, ainda não-contribuintes da Previdência (PNAD-97);
- ii. eliminação da escala de salários-base, que obrigava autônomos a cumprirem uma escala de interstícios de contribuição. A escala visava a inibir a subdeclaração de rendimentos, exceto durante os últimos 36 meses, que era o período relevante para o cálculo do salário-de-benefício. O alongamento do período de contribuição utilizado para o cômputo do salário-de-benefício tornou essa escala supérflua, pois qualquer subdeclaração de rendimentos reduz o valor do benefício futuro do segurado. Por isso, pôde-se flexibilizar e simplificar as regras de contribuição;
- iii. redução da taxa de contribuição de autônomos que prestam serviços para empresas, de 20% para 11%, como se empregados fossem. A empresa, por sua vez, passou a ter que recolher 20% de cota patronal. Dessa forma, em termos de carga previdenciária, a empresa fica indiferente entre contratar empregado com carteira assinada ou terceirizar o serviço a um autônomo;
- iv. redução dos juros para indenização de tempo de serviço passado, de 1,0% para 0,5% ao mês, para os contribuintes individuais que regularizarem suas contribuições anteriores a abril de 1995.

Com as medidas implementadas, permitiu-se a reversão de tendência explosiva do déficit do RGPS, que deverá se estabilizar ao longo dos próximos 20 anos entre 1,5% e 1,6% do PIB. Caso não houvesse avanços na área, o déficit chegaria a 3,5% do PIB no mesmo período, como pode ser visto no gráfico 13.⁷ (apresenta-se, no anexo II, uma análise detalhada da metodologia de projeção do déficit da Previdência Social).

⁷ Nestas projeções são consideradas hipóteses de crescimento de longo prazo do PIB de 3,5%, inflação de 3,5% ao ano e de reajustes do salário mínimo e dos demais benefícios correspondentes à variação da inflação. No curto prazo, foi utilizado o cenário do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2003.

GRÁFICO 13
Projeções de Déficit do RGPS com e sem Reforma - 2002/2021 - % PIB.

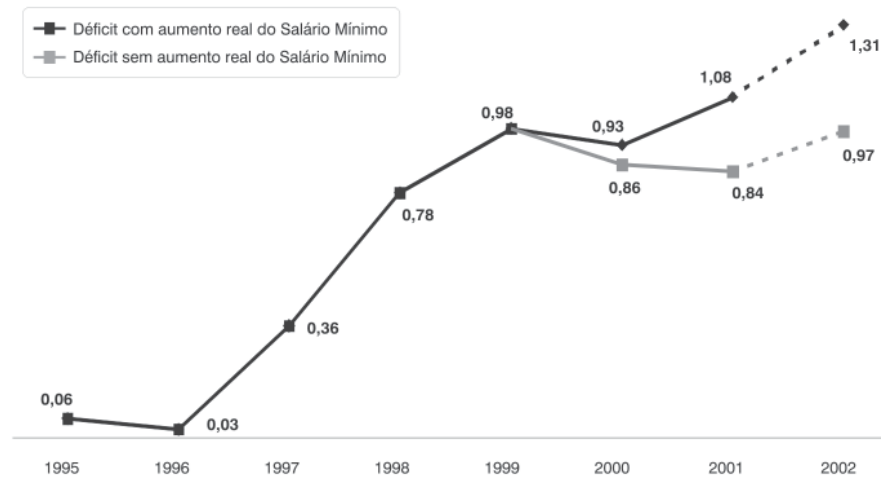


Fonte e elaboração: SPS/MPAS

Hoje, pode-se dizer que o déficit do RGPS no curto prazo é relativamente controlável, a depender principalmente de variáveis como a política de aumento real para o salário mínimo, ou o ritmo de crescimento do PIB. As decisões dos segurados de atrasarem ou não a data de sua aposentadoria afetam o fluxo de caixa no curto prazo, mas não afetam o cálculo atuarial.

O gráfico 14 a seguir ilustra o impacto de uma decisão de elevação do valor do salário mínimo nas contas da Previdência. Caso não tivessem sido concedidos aumentos reais para o salário mínimo em 2000, 2001 e 2002, o déficit da Previdência pós-reforma apresentaria tendência decrescente, sendo 0,88% do PIB em 2000, 0,84% em 2001 e 0,97% em 2002.

GRÁFICO 14
Déficit do RGPS realizado e sem reajuste real do
Salário Mínimo a partir de 2000 (1995 a 2002) - % do PIB.



Fonte: MPAS e IBGE - Elaboração: SPS/MPAS
Obs. 2002 = projeção

3.1.1. AS MELHORIAS NA GESTÃO¹

O INSS, órgão executor da política de Previdência Social, tem passado por profundo processo de reestruturação gerencial, de forma a adaptar-se à nova realidade do mercado de trabalho com foco no segurado. Esse processo envolveu horizontalização da estrutura hierárquica; descentralização com responsabilização do gerente local; informatização; aumento do controle social com participação de empregados, empregadores e beneficiários; redefinição de processos de arrecadação, pagamento de benefícios e procuradoria; profissionalização da gestão; terceirização e estabelecimento de parcerias, dentre outros.

A Instituição tem o desafio de atuar nacionalmente em um país de contrastes como o Brasil, propiciando meios de atendimento tanto ao trabalhador "globalizado", que trabalha no mundo virtual, em relações laborais flexíveis, com remuneração variável, quanto ao trabalhador rural dos grotões da Amazônia, que sequer tem documentos de identificação. Por isso, tem-se investido no aprimoramento da prestação de serviços por internet, na disponibilização de agências móveis da Previdência Social, em forma de embarcações e carros que percorrem o interior do País em busca do aumento do nível de proteção social.

Hoje, estão disponibilizados mais de 50 serviços em terminais de auto-atendimento, internet e telefone, incluindo requerimento e concessão de diversos benefícios. Para tanto, foi implementado, com sucesso, para fins do reconhecimento do direito aos benefícios, a desoneração da apresentação de provas relativamente às remunerações e aos vínculos a partir de julho de 1994, mediante a utilização das informações constantes do banco de dados da

¹ Ver MPAS. "A Moderna Gestão na Previdência e na Assistência Social". Conjuntura Social, abril/junho de 2002.

Previdência Social. Recentemente foi encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei que estende essa desoneração também para o período que se inicia em 1976 (a mais antiga data com registros armazenados em sistema eletrônico).

Com mais esse passo, o processo de reconhecimento do benefício irá tornar-se mais ágil. Será possível identificar os segurados que estão em vias de obter o direito de aposentadoria ou que já o obtiveram e, de forma automática, avisá-los que estão na iminência de completar os requisitos para a aposentadoria ou que já os completaram, podendo aposentar-se se o desejarem.

3.2. REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO

A Reforma da Previdência Social no serviço público - promovida pela EC n.º 20, de 1998, combinada com outros atos legais infraconstitucionais, a exemplo da Lei Geral de Previdência Pública (Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998), que estabeleceu regras gerais para o funcionamento da previdência pública - foi fundamentada, principalmente, no estabelecimento dos princípios do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Ressalte-se que a reforma brasileira, especialmente no âmbito do setor público, ocorreu, basicamente, a partir da modificação de parâmetros considerados críticos que, de alguma forma, contribuíam para o desequilíbrio do sistema e para a formação do crescente déficit. Assim, nos regimes de previdência do setor público, foram promovidas as alterações apresentadas nos próximos subitens.

A estratégia adotada foi a de retardar o fluxo de novas aposentadorias voluntárias, exigindo-se idades mínimas, tempo mínimo de serviço público e no cargo em que se der a aposentadoria. Paralelamente, cuidou-se de limitar o tamanho do problema previdenciário futuro ao conjunto de servidores existentes na data da promulgação da Emenda. Assim, a Reforma Administrativa (EC n.º 19) já havia revogado a obrigatoriedade da adoção do RJU pelos poderes públicos e entes federados. Com isso, foi possível voltar a contratar servidores públicos pelo regime da CLT. Esses empregados seriam contribuintes do RGPS e suas aposentadorias seriam por ele custeadas. De igual forma, para os integrantes das carreiras típicas de Estado que continuarem como estatutários, os governos podem limitar as aposentadorias custeadas pelos Tesouros ao teto do RGPS, desde que se ofereça a esses estatutários a possibilidade de aderirem a fundos de pensão.

Com essas mudanças, se implementadas, o problema da previdência do servidor público fica limitado ao conjunto dos atuais servidores, ativos e inativos, e aos pensionistas

3.2.1. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE – LIMITE DE IDADE PARA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA E CARÊNCIA

A reforma estabeleceu novas regras permanentes para a concessão da aposentadoria voluntária para servidores, diferenciadas segundo "regras de transição" para os servidores que ingressaram no serviço público até a data da publicação da EC n.º 20, de 1998 (16 de dezembro). Cada servidor será enquadrado em uma das três situações distintas:

- i. servidor titular de cargo efetivo, filiado a regime próprio de previdência social, ingressado no serviço público

até a data de publicação da Emenda;

- ii. servidor titular de cargo efetivo, filiado a regime próprio de previdência social, ingressado no serviço público após a data de publicação da Emenda;
- iii. servidor não efetivo, filiado ao Regime Geral de Previdência Social.

O servidor, titular de cargo efetivo ou não, independentemente do regime de Previdência Social a que estava vinculado, que tenha cumprido os requisitos para a obtenção dos benefícios de aposentadoria até a data de publicação da EC n.º 20/98, tem preservados todos os direitos garantidos pela legislação vigente até a data de publicação da Emenda, podendo requerê-los a qualquer tempo.

Cumprе ressaltar, preliminarmente, que esse dispositivo constitucional trouxe a exigência de tempo de contribuição, em substituição ao tempo de serviço para fins de cálculo do benefício. Contudo, assegurou, até que lei regulamentе a matéria, que o tempo de serviço considerado pela legislação vigente à época da referida Emenda fosse contado como tempo de contribuição, exceto o fictício.

Na regra de transição, para o cálculo da aposentadoria voluntária com proventos integrais, a Emenda vedou o acréscimo de vantagens de caráter transitório e não incorporáveis, determinando um prazo de carência combinado com a idade mínima. Tais regras são as seguintes:

- ⊖ tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;
- ⊖ idade mínima de 53 anos (homem) e 48 anos (mulher);
- ⊖ tempo de contribuição total igual, no mínimo, a 35 anos (homem) e 30 anos (mulher), acrescido de período adicional de tempo de contribuição, equivalente a 20% do tempo que, na data da publicação da Emenda (16/12/98), faltava para atingir os 35 anos (homem) e 30 anos (mulher).

Como regra de transição para a aposentadoria voluntária com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, foram estabelecidas as seguintes condições:

- ⊖ tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;
- ⊖ idade mínima de 53 anos (homem) e 48 anos (mulher);
- ⊖ tempo de contribuição total igual, no mínimo, a 30 anos (homem) ou 25 anos (mulher), acrescido do período adicional de tempo de contribuição, equivalente a 40% do tempo que, na data da publicação da Emenda Constitucional n.º 20 (16/12/98), faltava para atingir os 30 anos (homem) ou 25 anos (mulher).

Nesse último caso, o valor do provento da aposentadoria será igual a 70% do que seria o valor integral, acrescido de 5 pontos percentuais por ano adicional de contribuição.

Com o passar do tempo, as idades mínimas de aposentadoria vão se aproximando das idades fixadas como regra permanente (55 e 60 anos para mulheres e homens, respectivamente).

Para a aposentadoria voluntária com proventos integrais na regra permanente, o servidor deverá observar, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- ⊖ tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

- ⊖ tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público;
- ⊖ idade mínima de 60 anos (homem) e 55 anos (mulher);
- ⊖ tempo de contribuição, no mínimo, 35 anos (homem) e 30 anos (mulher).

O servidor poderá, na regra permanente, optar pela aposentadoria voluntária com proventos proporcionais, desde que cumpra, cumulativamente, as seguintes exigências:

- ⊖ tempo mínimo de 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;
- ⊖ tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público;
- ⊖ Idade mínima de 65 anos (homem) e 60 anos (mulher).

O estabelecimento do limite de idade e da carência para a concessão da aposentadoria voluntária dos servidores públicos foi uma das principais medidas de ajuste no regime previdenciário no serviço público, com efeitos imediatos sobre seu balanço financeiro e atuarial, pois na regra anterior poderiam aposentar-se sem limite de idade.

3.2.2. VALOR DOS BENEFÍCIOS – CÁLCULO DOS PROVENTOS E PENSÃO

O cálculo da aposentadoria com proventos integrais ou proporcionais foi alterado com a Reforma da Previdência. Na nova regra, considera-se apenas a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, compreendendo, na forma da lei, a sua totalidade. Vedou-se, dessa forma, o acréscimo de vantagens de caráter transitório e não incorporáveis, resultando, em muitos casos, em limitação dos proventos a serem percebidos.

Disciplinando o dispositivo constitucional, a Lei Geral de Previdência Pública restringiu as parcelas remuneratórias que são consideradas para efeito de cálculo dos proventos, vedando a incorporação direta das rubricas pagas em razão de função de confiança, cargos em comissão e local de trabalho.

Também o valor do benefício de pensão por morte foi alterado. Concedido aos dependentes do servidor falecido, não dependia do momento ou da causa do óbito, isto é, não havia previsão de distinção sobre o montante dos proventos desse benefício, sendo integral em todas as situações. A EC n.º 20, de 1998, deu nova disciplina à matéria, abrindo a possibilidade de pensões proporcionais nos casos de falecimento do servidor.

A Lei Maior permitiu que se utilizasse o tempo de contribuição do instituidor da pensão como um dos elementos informadores para definição do valor da pensão por morte. Assim, serão proporcionais ao tempo de contribuição os benefícios de pensão por morte, exceto os decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei.

Dessa forma, tornou-se possível a definição de critérios diferenciados para o cálculo do valor da pensão por morte do servidor em atividade, adotando-se o mesmo modelo que inspira o cálculo das aposentadorias por invalidez permanente, não havendo nenhum óbice para a existência de pensões por morte com valor proporcional.

3.2.3. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Ainda como instrumento de flexibilização da garantia de aposentadoria integral, o texto constitucional estabeleceu a possibilidade de o valor da aposentadoria limitar-se ao teto do Regime Geral de Previdência Social, desde que instituída uma Previdência Complementar.

Assim, se o ente público instituir um regime de Previdência Complementar para os servidores titulares de cargos efetivos, isto é, aqueles vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, será possível estabelecer um limite equivalente ao teto do RGPS, transferindo-se os valores superiores ao teto para a responsabilidade do regime de Previdência Complementar, de acordo com as regras estabelecidas para este tipo de regime previdenciário.

Ressalte-se que o ente público poderá limitar a aposentadoria de seus servidores mediante a instituição de regimes de Previdência Complementar, mas a adesão a este tipo de previdência por parte de seus servidores já existentes é facultativa. Se o servidor tiver ingressado no serviço público após a instituição do regime de Previdência Complementar, seu benefício será automaticamente limitado ao teto do RGPS, independente da sua filiação ou não ao regime complementar.

Atualmente, a criação da Previdência Complementar para os servidores públicos pela União, estados, Distrito Federal e municípios está condicionada à aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 9, de iniciativa do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados desde março de 1999.

3.2.4. BENEFICIÁRIOS – SERVIDORES TITULARES DE CARGO EFETIVO E SEUS DEPENDENTES

Com a publicação da Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores da União, estados, Distrito Federal e municípios, e as alterações inseridas pela EC n.º 20/98, os regimes próprios passaram a abranger, exclusivamente, os servidores titulares de cargo efetivo, excluindo os demais.

No que tange aos servidores titulares de cargo em comissão, deve ser feita distinção entre aqueles que exercem exclusivamente o cargo em comissão e aqueles que pertencem ao quadro de cargos efetivos da Administração Pública. Para estes, a vinculação com o regime próprio de previdência social foi mantida.

Já os servidores exercentes, exclusivamente, de cargos em comissão, assim considerados os de livre nomeação e exoneração, devem, obrigatoriamente, ser vinculados ao RGPS. A mesma regra se aplica aos servidores ocupantes de cargos temporários. No caso da União, aliás, a Lei n.º 8.745, de 9 de dezembro de 1993, já previa que os seus servidores temporários fossem vinculados ao RGPS.

Vale ressaltar que decisões do Supremo Tribunal Federal determinaram o enquadramento dos agentes políticos exercentes de mandato eletivo na condição de cargo temporário. Com isso, a partir da EC n.º 20/98, os agentes políticos também são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, exceto se também titulares de cargos efetivos.

Os empregados públicos, embora estejam contemplados na classificação ampla de servidores públicos, sempre foram

e continuam vinculados ao RGPS, visto que o regime que rege a prestação deste trabalho era e continua sendo o celetista, e a referida Emenda não alterou essa situação.

A vinculação exclusiva do servidor titular de cargo efetivo ao regime próprio de previdência social é fator determinante para obtenção do almejado equilíbrio financeiro e atuarial. No passado, era comum o servidor de natureza temporária valer-se da nomeação para um cargo público para requerer o benefício previdenciário com provento integral no regime próprio do ente público que o nomeou, pois, com a contagem recíproca de tempo de contribuição, poderia aproveitar o tempo de contribuição no INSS para aposentar-se no regime próprio, independentemente do salário-de-contribuição recolhido para o RGPS.

3.2.5. SUBSÍDIOS – AS APOSENTADORIAS ESPECIAIS

Não obstante a necessidade de reduzir custos para o sistema previdenciário, manteve-se a exigência de idade e tempo de contribuição mínimos distintos para os homens e para as mulheres, existindo, ainda, a previsão para que esses requisitos sejam reduzidos em outras duas situações:

- i. trabalhadores que exerçam exclusivamente atividades sob condições especiais de trabalho que prejudiquem a saúde ou sua integridade física, a serem definidas em Lei Complementar;
- ii. professores do ensino infantil, fundamental e médio, desde que se aposentem, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, para aos quais há redução de 5 anos nos requisitos de idade mínima e tempo mínimo de contribuição.

3.2.6. A LEI GERAL DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA

A passagem de um modelo em que a Previdência Social funcione como mera extensão da política de pessoal para um modelo contributivo, baseado no equilíbrio financeiro e atuarial, com o funcionamento de fundos de Previdência Complementar ou fundos financeiros, exigia uma padronização, com vistas a garantir supervisão, orientação e fiscalização em todas as esferas de governo.

A ausência de normas, parâmetros e diretrizes básicas comuns para organização e funcionamento dos sistemas de previdência de todos os entes públicos punha em risco a funcionalidade de um modelo previdenciário equilibrado em qualquer horizonte, além de constituir enorme risco para as instituições políticas.

Assim, paralelamente às mudanças efetuadas no texto constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Geral de Previdência Pública², com o objetivo de estabelecer normas gerais que disciplinem a instituição e a manutenção de regime próprio de previdência social, permitindo que estes regimes possam alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial.

Nesse contexto, também foi criado pelo Governo Federal o Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, vinculado à Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, tendo como missão primordial a supervisão e a orientação dos regimes próprios de previdência no País.

² Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, resultado da conversão da Medida Provisória n.º 1.723, de 29 de outubro de 1998.

A Lei Geral da Previdência Pública foi elaborada a partir das seguintes orientações básicas:

- i. instituição de critérios para o funcionamento dos regimes próprios de previdência em bases atuariais e financeiras equilibradas;
- ii. homogeneização sistêmica entre o tratamento conferido aos servidores públicos e aquele dado aos trabalhadores da iniciativa privada, tanto no que se refere ao subsistema básico, quanto ao complementar;
- iii. instituição de mecanismos internos de ajuste, colocando limites à socialização do custo do regime;
- iv. transparência de gastos, contribuições e subsídios implícitos, permitindo maior controle social e de cada segurado sobre as contas previdenciárias do setor público.

Antes da Lei Geral de Previdência Pública, estados e municípios gozavam plena autonomia para o desenho de seus regimes próprios de previdência, respeitadas apenas as exigências constitucionais. A partir da aprovação da Lei, tornou-se obrigatória a vinculação dos regimes aos critérios e exigências como forma de garantir o equilíbrio dos sistemas previdenciários.

Nestes últimos quatro anos, a maioria dos entes da Federação já iniciou a adoção de medidas necessárias para ajustar os seus regimes previdenciários, apesar de estas medidas serem ainda insuficientes para a obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes.

Pode-se afirmar que a previdência dos servidores públicos está em fase de consolidação e efetiva implementação das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 20/98 e pela Lei n.º 9.717/98, haja vista o intenso trabalho de divulgação e orientação das novas regras pelo Ministério da Previdência e Assistência Social em parceria com estados e municípios.

Como forma de operacionalizar a padronização exigida pela Lei Geral da Previdência Social no Serviço Público, foi criado o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, por meio do Decreto n.º 3.788, de 11 de abril de 2001, com o objetivo de sensibilizar os entes públicos para reformulação dos respectivos regimes previdenciários, ajustando-os aos parâmetros estabelecidos pela nova legislação.

O CRP é o documento que atesta a regularidade do regime de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos de um estado ou um município aos critérios e às exigências estabelecidos pela Lei n.º 9.717/98. A não-obtenção do certificado implica a vedação de recebimento de transferências voluntárias da União, de celebração de contratos, convênios e demais ajustes com órgãos ou entidades federais, de concessão de empréstimos por instituições financeiras federais, bem como a suspensão do recebimento da compensação previdenciária devida pelo INSS aos regimes próprios de previdência social.

Na primeira fase de implantação do CRP, estados e municípios observaram os seguintes critérios na constituição e na manutenção de seus regimes previdenciários:

- ⊕ caráter contributivo do regime próprio de previdência social, que determina a necessidade de previsão expressa, em lei, das alíquotas de contribuições, bem como o repasse integral das contribuições à entidade gestora do regime próprio. Caso a alíquota dos entes federativos não esteja prevista expressamente, será admitida a

- ⊖ — previsão do repasse, em Lei Orçamentária Anual, do valor que permita estabelecer o equilíbrio financeiro do regime próprio;
- ⊖ — cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares e seus respectivos dependentes, não podendo amparar servidores que ocupam, exclusivamente, cargos em comissão, empregados públicos e servidores temporários. Nesta última categoria, estão incluídos aqueles que exercem os mandatos eletivos e os contratados por tempo determinado em razão de excepcional interesse público;
- ⊖ — utilização dos recursos vinculados ao regime próprio apenas para o pagamento de benefícios previdenciários ou para as despesas administrativas de regime próprio, respeitado o limite de 2% da folha de pagamento dos servidores ativos vinculados a este regime;
- ⊖ — vedação de pagamento de benefícios por intermédio de convênios, consórcios ou outra forma de associação entre estados, entre estados e municípios e entre municípios;
- pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime próprio;
- ⊖ — conta do regime próprio distinta da conta do ente federativo, do estado ou do município, possibilitando a comprovação da utilização adequada dos recursos previdenciários;
- ⊖ — encaminhamento à Secretaria de Previdência Social do demonstrativo de receita e despesa previdenciária e de toda a legislação sobre o respectivo regime de previdência.
- ⊖ — benefícios concedidos pelo regime próprio não podem ser distintos daqueles concedidos pelo RGPS;
- ⊖ — cálculo do valor dos benefícios, bem como sua percepção, sem a inclusão de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho;
- ⊖ — atendimento, no prazo estipulado, de solicitação do Ministério da Previdência e Assistência Social ou de Auditor-Fiscal da Previdência Social devidamente cadastrado;
- ⊖ — garantia de participação de representantes dos segurados nos colegiados e nas instâncias de decisão nos órgãos ou nas entidades responsáveis pela gestão do regime próprio, nas questões em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;
- ⊖ — disponibilização aos segurados dos registros individualizados das contribuições do servidor, do militar e do ente federativo;
- ⊖ — encaminhamento à Secretaria de Previdência Social da avaliação atuarial inicial e do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial;
- ⊖ — aplicação de recursos do regime próprio de previdência social nos termos previstos na Resolução CMN n.º 2.652, de 23 de setembro de 1999;
- ⊖ — vedação da concessão de benefícios com requisitos e critérios diversos dos definidos pela Constituição Federal.

O CRP, portanto, é importante instrumento para a efetivação das ações tendentes a consolidar e equacionar os problemas da previdência pública, observando o equilíbrio financeiro e atuarial, comprovando o enquadramento do respectivo regime próprio às normas estabelecidas na Constituição Federal e na Lei Geral de Previdência Pública.