

Passado, Presente e Futuro do Regime Próprio
de Previdência dos Servidores Públicos

por Gilberto Guerzoni Filho

A questão do regime próprio de previdência dos servidores públicos é, certamente, matéria grave e que tem gerado significativa despesa para os tesouros públicos.

O debate em torno do tema, entretanto, tem ocorrido de uma forma irracional e sem referência com os fatos. De um lado, misturam-se, na discussão, sem diferenciá-los, regimes previdenciários absolutamente distintos, como os dos servidores civis e dos militares, que têm normas, histórias e tendências diversas.

De outra parte, parece que nada foi feito no campo nos últimos anos, quando tivemos, no período recente, uma série de alterações no modelo, sendo a mais importante a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, chamada de “Reforma da Previdência”, que, mesmo que se considere ter sido insuficiente, provocou uma verdadeira revolução no regime previdenciário dos servidores públicos civis, cujos efeitos já são fortemente sentidos em números.

Essa forma de discutir o problema não ajuda o debate da questão, mas, ao contrário, o dificulta e, mesmo, esconde problemas peculiares de cada um dos regimes previdenciários e pode levar a decisões equivocadas.

Em primeiro lugar, comente-se o regime previdenciário dos servidores civis.

Aqui é preciso enfatizar que se trata de questão muito mais vinculada ao passado que ao futuro.

Efetivamente, o volume atual das despesas previdenciárias com servidores públicos civis é devido a fatores que já ocorreram e que, em princípio, são irrepetíveis.

Temos, primeiro, a excessiva generosidade das regras de aposentadoria existentes anteriormente à referida Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Esse diploma legal provocou uma enorme alteração nesse campo. Estabeleceu-se idade mínima na regra geral e na transição, exigiu-se tempo de serviço público e no cargo público para aposentadoria, vedou-se a contagem de tempo fictício e a promoção e incorporações na aposentadoria, extinguiu-se a aposentadoria proporcional e, na prática, a especial do professor.

Além disso, o grande aumento das despesas com inativos e pensionistas ocorrida no início da década de 1990 teve lugar em razão da transferência feita pela União e pela maioria dos Estados e Municípios, dos seus servidores celetistas para o regime estatutário, efetivando-os de forma automática e liberando um enorme número de aposentadorias represadas.

O número de aposentadorias por ano na União partiu de um pico de 46.196, em 1991, primeiro ano de vigência do regime jurídico único, decresceu para 21.213, em 1992, e 14.152, em 1993, atingiu 17.622, em 1994, e passou a 33.848, em 1995; 26.807, em 1996; 24.831, em 1997; 19.754, em 1998; 8.786, em 1999; 5.951, em 2000; e 6.222, em 2001.

Finalmente, o nível de despesa atual é reflexo de um contexto no qual o número de servidores públicos era muito maior do que o atual. A

redução do número de servidores ativos é factualmente constatada. O número de servidores civis ativos do Poder Executivo vem caindo, praticamente sem recuo, desde 1989, quando o total chegava a mais de 700.000. No final do ano de 2002, esse número já estava próximo a 450.000, representando uma redução de mais de 250.000 servidores, ou cerca de 35%, em pouco mais de dez anos.

Cabe observar que o número de inativos civis da União vem caindo desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Esse quantitativo, que atingiu um pico de 410.200, em abril de 1999, já era, em novembro de 2002, de 395.196.

O nível atual de despesa, no entanto, somente será reduzido a longo prazo, com o falecimento dos inativos e seus pensionistas, não havendo como acelerar esse processo, salvo mediante o mecanismo perverso que combina inflação e não reposição das perdas remuneratórias.

Já para o futuro, a Emenda da Reforma da Previdência equacionou o problema, quando facultou a instituição de sistema de previdência complementar para os servidores públicos, que teriam a sua aposentadoria paga pelos tesouros limitadas ao mesmo valor do regime geral de previdência social.

A matéria depende de regulamentação mediante lei complementar, que, quando aprovada, habilitará os entes públicos a instituir um regime previdenciário para seus servidores que retira, totalmente, o custo adicional do regime estatutário para a Administração Pública. Essa observação vale mesmo no caso de servidores que transitam entre o regime geral de previdência social e o regime próprio dos servidores públicos, em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

Esse diploma legal prevê que o regime geral de previdência social e os regimes próprios dos servidores públicos se compensarão mutuamente pelos seus segurados e servidores que transitarem entre eles, na proporção dos respectivos tempos de contribuição, até o limite dos benefícios do regime geral. Ou seja, na hipótese em comento, a compensação é total.

Trata-se de regime que, inclusive, será, ao mesmo tempo, menos custoso para os tesouros públicos e mais vantajoso para os servidores do que o Regime Geral de Previdência Social. Isso ocorre porque, no caso daquele regime, o empregador tem, sempre, que contribuir com 20% do total da remuneração do empregado que, no entanto, somente poderá receber benefícios até o limite do respectivo teto. No caso do regime complementar aqui tratado, o servidor receberá tudo o que ele e a Administração capitalizaram em seu nome e a contribuição do ente público será, seguramente inferior a 20%, uma vez que, de acordo com o que estabelece o § 3º do art. 202 da Constituição, esta não poderá exceder a contribuição do segurado que, com certeza, não atingirá aquele percentual.

Enfatize-se que esse regime complementar somente será aplicado aos servidores que entrarem no serviço público após a sua instituição, adiando em muito a sua efetividade.

Isso, entretanto, não nega a realidade de que a situação do regime previdenciário dos servidores civis é grave, mas está sob controle e não é explosiva. Alguns dados embasam essa afirmativa. Por exemplo, em 1995, a despesa com inativos e pensionistas civis foi de 10,2 bilhões de reais. Em 2001, esse valor atingiu 16,2 bilhões, um aumento de cerca de 60%. No mesmo período a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo, o IPCA, que é o índice oficial adotado para medir as metas de

inflação, superou a 78%. Ou seja, a despesa previdenciária da União com seus servidores civis nos últimos anos não aumentou, em termos reais, ao contrário, reduziu-se.

No mesmo período, essa despesa, que representava 14,6% da receita corrente líquida em 1995, passou a 9,7% em 2001.

Já a situação de previdência militar é bem diversa, uma vez que, enquanto o custo da previdência dos servidores civis vem se reduzindo, a dos militares tem subido de forma preocupante.

Se se compara a evolução da participação de civis e militares na despesa total com inativos e pensionistas da União, pode-se verificar que enquanto em 1995 os civis representavam 69,1% das despesas previdenciárias da União, contra 30,9% dos militares, no ano de 2001, esses números já atingiam 57,8% para os civis e 42,2% para os militares, ressaltando-se que a despesa com pensionistas militares já ultrapassou, há muito, a despesa com pensionistas civis.

De fato, enquanto, como se viu, os civis foram fortemente afetados pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, os militares passaram incólumes por ela.

A única alteração no regime previdenciário dos militares se deu com a edição da Medida Provisória nº 2.131, de 2000, que aumentou a sua contribuição previdenciária de cerca de 1% da remuneração ou provento, para 7,5% daqueles valores.

Adite-se que o diploma legal retirou dos militares o direito de receber a remuneração correspondente ao posto superior, quando passavam para a inatividade, e extinguiu, para os novos militares, a conhecida pensão da

filha solteira, emblemática das especificidades da pensão militar e regulamentada pela Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960.

Foi, entretanto, permitido que os atuais militares mantivessem o direito de deixar a pensão para as filhas (e também para as irmãs ou pessoa designada do sexo feminino) solteiras, desde que descontem um adicional de contribuição de 1,5% da remuneração ou provento, que, observe-se, não dá a esse tipo de benefício qualquer sustentação atuarial, o qual somente pode manter-se com elevado grau de subsídio do Tesouro Nacional.

Trata-se de vantagem que não tem, hoje, justificativa previdenciária, sendo um resquício da época em que as mulheres, pela sua total dependência da população masculina, não tinham como se sustentar se não se casassem, tanto que esse tipo de benefício era previsto para os servidores públicos civis pela Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, e para os segurados da previdência social pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

A esse respeito, vale notar que, quando esse tipo de pensão foi extinta para os servidores civis, na edição da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e para os segurados do Regime Geral de Previdência Social, pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, não foi dado aos servidores ou segurados então em exercício o direito a manter a vantagem.

Isso é particularmente grave quando se observa, como se referiu, que a despesa com pensionistas militares é maior do que aquela com pensões civis. Além disso, o número de pensionistas militares é superior ao de inativos (173.691 contra 129.731, em números de novembro de 2002, enquanto, no mesmo mês, tínhamos 229.951 pensionistas e 395.196 inativos civis). Podemos dizer, em tom de blague que, se a pensão civil é vitalícia, a militar é eterna.

A despesa com inativos e pensionistas militares que era de 4,6 bilhões de reais em 1995 atingiu 11,9 bilhões em 2001, um aumento de 160,5%, muito acima da variação da inflação no período que, como se referiu, foi de 78%.

Mesmo no tocante à relação com a receita corrente líquida, o custo da previdência militar da União aumentou, saindo de 6,5% em 1995 para 7,1% em 2001.

Ou seja, a despesa previdenciária militar é hoje relevante e, mantida a atual situação, pode se tornar mais custosa, em termos absolutos, do que a previdência dos servidores civis, especialmente porque não há perspectiva posta de alteração qualitativa do regime no futuro.

Do exposto, vale reafirmar que não se pode negar a seriedade da situação de previdência dos servidores públicos nem afirmar que não há necessidade de fazer nada no campo. No entanto, é necessário reconhecer que, no caso dos servidores civis, muita coisa foi feita e o quadro é muito menos grave do que era antes da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Aqui, o grande desafio é administrar o passado e a transição para a nova realidade. Com relação ao passado não há o que fazer, salvo manter a atenção e a gerência responsável, e, quanto à transição, resta a alternativa de acelerá-la, mediante a inclusão dos atuais servidores no regime complementar já previsto na Reforma da Previdência. Isso pode ser feito, em nosso entendimento, como já vem sendo aventado, por algum mecanismo que, levando em conta de forma proporcional e razoável os direitos em processo de aquisição dos atuais servidores públicos, considere de responsabilidade dos tesouros públicos a parcela da aposentadoria referente ao tempo já exercido sob as regras então vigentes.

Impõe-se observar que essas soluções somente trarão resultados a longo prazo, implicando, no curto prazo, aumento do desembolso dos tesouros, uma vez que haverá redução nas contribuições previdenciárias dos servidores e os entes federados se verão obrigados a contribuir para os fundos complementares.

Já com relação aos militares, parece-nos imprescindível uma reforma profunda em seu regime previdenciário, cujo perfil atual é insustentável. Ressalte-se que não se pode deixar de reconhecer a necessidade de os militares possuírem um regime especialíssimo de aposentadoria, considerado condição *sine qua non* para que eles possam cumprir a sua missão e que implica custos adicionais. O que não é possível é que se mantenham vantagens que extrapolam essa exigência.

Consultoria Legislativa, 8 de janeiro de 2003.

Gilberto Guerzoni Filho
Consultor Legislativo