

Diagnóstico Qualitativo e Propostas para o Regime Previdenciário dos Servidores Públicos

por Gilberto Guerzoni Filho

1. REGIME PREVIDENCIÁRIO OU ADMINISTRATIVO

O principal problema do regime previdenciário dos servidores públicos e dos militares é que ele, simplesmente, não é previdenciário.

Mesmo após a edição da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, que, pela primeira vez, constitucionalizou a idéia que os servidores públicos participam do custeio e suas aposentadorias e pensões, e da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que afirmou a necessidade de o regime previdenciário dos servidores públicos observar critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, esse regime continua sendo, essencialmente, unilateral e administrativo e não contributivo e previdenciário.

Isso é caracterizado pelo fato de que a aposentadoria dos servidores públicos e dos militares não tem qualquer lógica atuarial e nem pode ser analisada e compreendida utilizando-se parâmetros de um regime previdenciário, salvo para demonstrar a premissa inicial aqui exposta. O valor dos proventos do servidor público não é definido pelo quanto ele contribuiu ou por quanto tempo, mas por uma ação unilateral do Estado que, por meio de lei, fixa-o.

Essa constatação é válida tanto para o bem ou para o mal (sem definir, de forma maniqueísta, o que é bem ou o que é mal). Vejamos duas situações. A primeira é a de um Administrador regido pelo Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que tenha

se aposentado em janeiro de 1995, com 20 anos de serviço público. Naquele mês, os proventos desse servidor foram de R\$ 1.468,04. Sete anos depois, os proventos desse mesmo servidor, em janeiro de 2002, foram de R\$ 1.567,58. Ora, nesse mesmo período, a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (que é o índice oficial do Governo brasileiro para definição de suas metas de inflação) foi de 76,26%. Se deflacionarmos esses últimos proventos, verificaremos que, em reais de janeiro de 1995, o servidor estaria recebendo R\$ 889,35, ou cerca de 60% do que recebia quando se aposentou.

O exemplo oposto, pegue-se um Analista de Finanças e Controle – AFC que, também, com 20 anos de serviço público, tenha se aposentado antes da edição da Medida Provisória nº 2.048-26, de 29 de junho de 2000. Esse servidor se aposentou com proventos de R\$ 3.960,31. Após a implantação da referida Medida Provisória, o mesmo funcionário teve os seus proventos elevados para R\$ 7.623,04, ou um aumento de 92,49%.

Ora, em nenhum dos casos acima encontra-se uma explicação de fundo previdenciário. Nem o Administrador perdeu quase a metade de seu poder aquisitivo porque não contribuiu adequadamente, nem o AFC teve o seu praticamente dobrado porque suas contribuições assim o permitiram.

O que ocorre é que o valor dos proventos no setor público é fruto da política de remuneração do Estado e não das contribuições feitas ou não feitas. Um fato não tem, necessariamente, nenhuma relação com o outro.

Além disso, o regime próprio dos servidores públicos não tem o seu resultado derivado de fatores externos tipicamente previdenciários, como crescimento populacional, longevidade, etc. Os seus parâmetros são internos e resultado da decisão política de um de seus componentes: o Estado. Assim, quando se tem a decisão política de reduzir os quadros de pessoal e não repor a

mão-de-obra que se aposenta (seja por causa de terceirização, avanço tecnológico ou redução do tamanho do Estado), como acontece na União, que tinha 750.000 servidores civis em 1988 e hoje tem 450.000, isso, necessariamente, aumenta o peso relativo das despesas com inativos e pensionistas e isso não se deve a qualquer tipo de déficit atuarial.

Efetivamente, a aposentadoria do servidor público, no regime que vige hoje, não é uma contraprestação previdenciária, mas a continuidade da situação do ativo. Assim, mesmo com as alterações feitas na Constituição, que não atingiram o âmago do problema, não deram lógica previdenciária ao regime, enquanto o servidor ativo recebe a sua remuneração em razão do trabalho que está sendo feito (*pro labore faciendo*), o inativo recebe os seus proventos em razão do trabalho feito (*pro labore facto*).

A continuidade entre a situação de ativo e de inativo do servidor público fica clara quando se observa, por exemplo, que ele não perde a sua condição de servidor quando passa à inatividade, sendo, tão-somente, qualificado como servidor inativo. Continua ele, inclusive, sujeito às normas do serviço público, podendo, até mesmo, ter a sua aposentadoria cassada em virtude de faltas cometidas quando na atividade. Ou seja, o servidor inativo pode ser julgado pela sua condição de servidor e ser punido. Isso que não teria sentido num regime contributivo, no qual o fundamental para a concessão dos benefícios é o fato de haver ou não contribuição. Em um regime contributivo, a pessoa nunca poderia perder a sua aposentadoria em virtude de uma falta cometida contra o seu empregador.

Reforçando a idéia de que servidor inativo continua servidor, as regras de acumulação de cargos valem para os inativos, de forma idêntica ao aplicado aos ativos.

Mesmo a contribuição dos servidores públicos, que existe por determinação constitucional e legal, não passa de um recurso contábil, possível uma vez que quem paga a remuneração do servidor e recebe a sua contribuição é o mesmo ente.

Na verdade, a alíquota nominal de contribuição e o montante de sua arrecadação é muito menos importante do que a política remuneratória fixada unilateralmente pelo Estado. Aqui, também, podemos dar exemplos práticos desse fato. Peguemos o nosso Administrador com 20 anos de serviço público, citado acima, ainda em atividade.

Esse servidor, como se viu, recebia, em janeiro de 1995, uma remuneração de R\$ 1.468,04. Com esse rendimento, ele pagava uma contribuição previdenciária de R\$ 161,48 (onze por cento da remuneração total). Na mesma data, ele pagava mais R\$ 60,98 de imposto de renda na fonte e recebia uma remuneração líquida de R\$ 1.245,58.

Em janeiro de 1995, como se viu, esse servidor estava recebendo R\$ 1.567,58. Excluindo R\$ 172,43 de contribuição previdenciária e R\$ 50,57 de imposto de renda, a remuneração líquida era de R\$ 1.344,58.

No mesmo período, lembrando, a variação da inflação foi de 76,26%. Assim, para recompor o seu poder aquisitivo, esse servidor deveria estar recebendo uma remuneração bruta de R\$ 2.587,58. Para que alguém com esse rendimento bruto (mantendo fixos os seus rendimentos tributáveis para fins de imposto de renda), recebesse a remuneração líquida que o servidor em tela efetivamente recebe, a contribuição previdenciária teria que ser de R\$ 1.192,43, ou 46%. Ou seja, não recompor o valor real da remuneração do servidor em questão teve, do ponto de vista dos dispêndios reais do Tesouro Nacional, o mesmo efeito de aplicar-lhe uma alíquota de contribuição previdenciária de 46%.

O exemplo oposto. A Medida Provisória nº 2.131, de 28 de dezembro de 2000, aumentou a alíquota de contribuição previdenciária dos militares de cerca de um para 7,5% da respectiva remuneração. De fato, os efeitos dessa alteração são facilmente detectáveis. Em 2000, a contribuição dos militares foi de cerca de 124 milhões de reais. Em 2002, essa superou a casa de um bilhão de reais. Entretanto, a mesma Medida Provisória deu reajustes para os militares. Assim as despesas com os inativos e pensionistas das Forças Armadas, que em 2000 não atingiam 9 bilhões de reais, superaram 13 bilhões em 2002. Ora, do ponto de vista do Tesouro Nacional, aumentar, de forma significativa, a contribuição dos militares trouxe como resultado, um dispêndio extra de mais de 3 bilhões de reais.

O que se busca demonstrar aqui é que, efetivamente, como o regime de aposentadorias e pensões dos servidores públicos é administrativo e não previdenciário, a política remuneratória do Estado é muito mais eficiente para controlar essa despesa (ou para colocá-la fora de controle) do que a instituição de contribuições.

Assim, retomando a questão inicial, não há sentido, no modelo que temos, analisar o regime previdenciário dos servidores públicos e dos militares com parâmetros previdenciários como déficit corrente ou atuarial. Na verdade, esse regime é um item da despesa pública e temos que analisá-lo como se estudam as demais despesas de caráter continuado.

Isso não é, é importante ressaltar, uma defesa do modelo, mas uma mera constatação.

2. ALTERNATIVAS DE MUDANÇA

Posto isso, impõe-se comentar as alternativas que temos para reformar o regime.

A primeira opção é se se pretende mantê-lo como um regime administrativo ou transformá-lo, efetivamente, em regime previdenciário.

A última reforma, a da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, adotou uma posição intermediária, manteve o regime administrativo, com ajustes, para os atuais servidores ativos e inativos e facultou a instituição de um regime híbrido, administrativo e previdenciário, para os futuros.

Assim, se se pretende manter o regime administrativo, pelo menos para os atuais servidores, o que pode ser feito, certamente, é aprofundar o que já se fez (com grande sucesso, vale ressaltar). Nesse sentido pode-se, retornando dispositivos que chegaram a ser aprovados no Senado Federal e caíram na Câmara dos Deputados, aplicar um redutor razoável no valor dos proventos a ser concedidos e cobrar contribuição previdenciária de inativos e pensionistas.

Além disso, seria possível aumentar, preferencialmente, de forma paulatina, os limites de idade para aposentadoria (na regra geral e na transição) e limitar o valor das pensões em relação aos proventos.

Essa alternativa tem a vantagem de não exigir uma alteração radical no modelo e, como tal, carregar menor resistência política. Além disso, ao mesmo tempo em que representaria um aceleração no processo de redução do montante das despesas previdenciárias, não traria aumento de despesas no curto prazo. Ao contrário, com a implantação da contribuição de inativos e pensionistas, haveria crescimento na receita de contribuições e, conseqüente redução das necessidades de financiamento do regime previdenciário público.

Entretanto, a alternativa não dá consistência atuarial ao regime e mantém o tratamento administrativo da matéria.

A outra opção é a de transformar o regime de aposentadorias e pensões no setor público num verdadeiro regime de previdência. Essa alteração, é importante ressaltar, não pode ser, em nosso entendimento, aplicada àqueles já aposentados, em razão do princípio do direito adquirido.

Aqui, se o objetivo é apenas o de atingir os futuros servidores públicos e limitar a reforma aos servidores civis, poder-se-ia prescindir de uma alteração constitucional. Isso porque, como se referiu, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, facultou a instituição, para os novos servidores, de um regime que poderíamos denominar de semi-previdenciário.

O regime não é puramente previdenciário porque ele prevê que o regime administrativo é mantido até o limite do regime geral de previdência social. Ou seja, no modelo, o regime básico continua mantido pelos Tesouros Públicos e se cria um regime complementar baseado na capitalização das contribuições.

A grande vantagem do novo regime é o de dar tratamento efetivamente previdenciário à maior parte das despesas do regime previdenciário dos servidores públicos. A curto prazo, implica custos adicionais não apenas pela redução das contribuições dos servidores destinadas ao tesouro como pela exigência de desembolso das contribuições dos entes federados para os fundos complementares.

Haveria, aqui, necessidade de alteração constitucional se se quiser incluir os militares na alteração e se se optar por aplicar o regime geral de previdência social para os servidores.

A não inclusão dos militares no novo regime reduz muito o seu impacto sobre as contas públicas, uma vez que, especialmente na União, o custo da previdência militar tem sido crescente em termos reais, ao contrário da dos servidores civis, e aquela caminha para superar essa.

A utilização do regime geral de previdência social como regime básico, de sua parte, pode ser interessante no sentido de dar maior organicidade ao regime, além de ser, certamente, mais equânime. Seu custo, entretanto pode se tornar proibitivo para Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão das contribuições que esses entes teriam que fazer para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, na qualidade de empregadores.

A grande questão que remanesce é se se pretende transferir os atuais servidores para um regime efetivamente previdenciário. Para tal, far-se-ia necessário a instituição de 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.

A mudança é, com certeza, vantajosa a longo prazo, acelerando os efeitos da alternativa já colocada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Seu custo imediato é elevado, uma vez que significa maior redução na arrecadação de contribuições de servidores e maior desembolso na contribuições dos entes federados, especialmente, se se adotar a alternativa de transferir o regime básico para o INSS.

Há, aqui, parece-nos duas opções para a transição, a primeira seria manter o Estado responsável por uma parcela da aposentadoria, proporcional ao tempo cumprido pela regra hoje vigente. A segunda seria a emissão, pelos tesouros, de um título de reconhecimento de dívida previdenciária a ser aceito pelo regime complementar em valor equivalente ao que seriam as contribuições pertinentes ao novo regime relativas ao tempo cumprido até a sua instituição.

A primeira alternativa parece ser de aplicação mais simples e, com certeza, traria menor resistência política. Tem ela, parece-nos, duas desvantagens. A primeira seria a de não tornar explícito o passivo previdenciário do setor público e a segunda, mais séria, é que ela, provavelmente, levaria à manutenção parcial da vinculação entre remuneração na atividade e proventos de aposentadoria que é, em nosso entendimento, o mais grave entrave à dar lógica previdenciária e atuarial e sustentabilidade financeira ao regime de aposentadorias e pensões do setor público.

Importa registrar que nenhuma dessas opções é necessariamente estanque e é sempre possível uma combinação entre elas, tudo dependendo da profundidade que se quer dar à reforma e da capacidade política e econômica para implementá-la.

Brasília, 27 de janeiro de 2003.

GILBERTO GUERZONI FILHO
Consultor Legislativo