

O processo de reformulação da previdência social brasileira (1995-2004)

Meiriane Nunes Amaro

Sumário

1. Introdução; 2. O problema da previdência social brasileira; 3. Reforma da previdência social: o que o Executivo queria e o que conseguiu efetivar com a aprovação da Emenda 20; 4. A regulamentação da Emenda 20; 5. Principais resultados da Emenda 20 e restrições ainda presentes; 6. Emenda 41: a ora e a vez apenas dos servidores públicos, (a) Fixação e reajuste do valor das aposentadorias e pensões, (b) Restrições ao montante de rendas auferidas – aplicação do teto, (c) Contribuições de servidores inativos e de pensionistas, (d) Aposentadoria por tempo de contribuição – regras transitórias, (e) Regime de previdência complementar para servidores públicos; 7. A “PEC Paralela”; 8. Considerações Gerais e Perspectivas.

1. Introdução

O processo de reformulação da previdência social brasileira teve início em 1995, quando a primeira proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional. Em 16 de dezembro de 1998, a proposição foi aprovada e consubstanciada na Emenda 20. A partir do diagnóstico de que a reformulação empreendida havia sido insuficiente, o Governo seguinte enviou, em abril de 2003, nova proposição ao Congresso Nacional, que, aprovada em dezembro do mesmo ano, transformou-se na Emenda 41.

O presente estudo mostra um panorama geral do processo de reforma da previdência social no Brasil, com destaque para as

Meiriane Nunes Amaro é Consultora Legislativa do Senado Federal e Mestre em Economia (UnB).

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo. Orientador: Prof. ALEXANDRE PAIVA DAMASCENO.

mudanças primordiais empreendidas no texto constitucional como resultado das Emendas 20 e 41, bem como da regulamentação da primeira destas emendas constitucionais.

O diagnóstico acerca dos principais problemas que fundamentaram a necessidade de reformulação do sistema de previdência brasileiro precede o panorama mencionado, que inicia com a comparação entre o que o Executivo queria e o que conseguiu efetivar mediante as mudanças empreendidas na primeira etapa do processo de reformulação da previdência social brasileira.

O processo de regulamentação da Emenda 20 é objeto da parte seguinte, com ênfase nas mudanças na previdência privada e, no caso do regime geral de previdência social, na instituição do chamado “fator previdenciário”.

Complementam a análise, os principais resultados da primeira etapa do processo de reforma e sua repercussão nas contas previdenciárias, enfocados sob o prisma dos impactos nas previdências pública e privada, bem como as principais restrições ainda verificadas.

A análise da segunda etapa do processo de reformulação constitucional compõe a parte seguinte do estudo, onde são explicitados os indiscutíveis avanços alcançados e detalhadas as principais mudanças. Alguns comentários relativos à denominada “PEC Paralela”, instrumento utilizado para viabilizar a aprovação da Emenda 41 no Senado Federal e que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, conclui a análise dessa etapa.

Considerações gerais sobre o processo de reforma da previdência até aqui empreendido (fev/2004) e perspectivas acerca de seus rumos encerram o estudo. Afinal, há que se esperar por novas mudanças relevantes ou apenas pela concretização das alterações legais até aqui estabelecidas, com os ajustes que se fizerem necessários?

2. O problema da previdência social brasileira

Os sistemas previdenciários podem operar, basicamente, na forma de dois regimes: capitalização e repartição. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Já no regime de repartição, os benefícios são financiados pelos segurados que estão contribuindo naquele momento, que, por sua vez, terão seus benefícios financiados pelos ativos da geração seguinte. Na prática, na maioria dos países, os sistemas são híbridos, isto é, há mecanismos de capitalização que convivem com outros de repartição.

A Constituição de 1988 previu o regime de repartição, pois já havia ocorrido a dilapidação das reservas capitalizadas pelas antigas caixas e institutos, e foi escrita com a preocupação muito mais de assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias aos recursos transferidos pelo governo, do que de viabilizar as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo. Ela ampliou o rol de direitos dos servidores públicos e, na área rural, incrementou os benefícios de meio para um salário mínimo, reduziu em cinco anos a idade e o tempo de serviço para efeito de aposentadoria e incorporou milhares de trabalhadores que nunca haviam contribuído para o sistema. O resultado foi o expressivo aumento dos gastos da previdência social.

Além disso, até recentemente, o Brasil era um dos poucos países do mundo que adotavam a figura da aposentadoria por tempo de serviço. Essa figura, combinada com a possibilidade de aposentadoria proporcional, permitiu que um contingente substancial de pessoas se aposentasse antes dos 50 anos de idade.

Ao lado da generosidade da legislação previdenciária e da concessão de aposentadorias precoces, sobressai, ainda, o envelhecimento gradativo da população brasileira

e sua repercussão na queda da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários da previdência social.

Diante dos maiores gastos associados à conjugação desses dois fatores, os sucessivos governos foram-se acomodando a essa situação mediante aumento das alíquotas contributivas, o que onera o custo da mão-de-obra e incentiva o trabalho informal.

No âmbito dos regimes de previdência dos servidores, apenas em 1993 foi introduzida na Constituição regra que permitiu a cobrança de contribuição do servidor para o custeio de sua aposentadoria – até então, a alíquota de contribuição dos servidores federais civis era pequena, e destinada apenas ao custeio das pensões.

O regime geral de previdência social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), alcança basicamente os empregados regidos pela CLT, sendo custeado por contribuições dos empregados e dos empregadores. Para os segurados, o piso atual dos beneficiários é de um salário mínimo e o teto, desde janeiro de 2004, é de R\$ 2.400,00, o que equivale a dez salários mínimos.

As despesas com benefícios previdenciários do INSS subiram de 2,5% do PIB em 1988, ano da promulgação da atual Carta Magna, para 6,7% em 2002. Como resultado desse aumento de gastos, do menor crescimento do PIB e da expansão do desemprego e da informalidade, que afetam negativamente a receita do sistema, constata-se, desde 1995, um contínuo crescimento do saldo negativo entre arrecadação e pagamento do RGPS.

Com relação ao regime próprio de previdência do servidor público (RPSP)¹, este tem semelhanças com o regime de repartição do INSS, mas sempre existiram diferenças significativas. Uma delas se refere à gestão do regime, que ainda é feita conjuntamente com a do pessoal ativo, como se não houvesse qualquer diferença entre ativos e inativos. Nesse sentido, o governo deixa de explicitar qualquer recolhimento de contribuição para aposentadorias e pensões. Paga, sim-

plesmente, o valor corrente desses benefícios, incorporando, na sua receita geral, quaisquer contribuições cobradas dos funcionários ativos.

Além disso, até fins de 2003, o valor do provento de aposentadoria e da pensão era maior do que a última remuneração líquida do servidor quando em atividade, na medida em que correspondia à sua última remuneração bruta (integralidade) sem incidência de contribuição previdenciária. Ou seja, não tinha qualquer relação com as contribuições recolhidas. Ademais, tais benefícios eram sempre reajustados na mesma proporção do aumento da remuneração do cargo que gerou a aposentadoria/pensão (paridade de reajustes), o que, muitas vezes, significou concessão de aumentos reais. Ambas as sistemáticas inexistem em qualquer sistema efetivamente previdenciário. Em outras palavras, o regime dos servidores públicos nunca foi, realmente, um regime previdenciário, mas, sim, um item da despesa pública.

Como resultado das sistemáticas mencionadas e de outras diferenciações, como existência de teto para os benefícios do RGPS, os valores pagos aos inativos do serviço público sempre foram, em média, mais elevados do que os efetuados no regime geral da previdência. Como ilustração, o valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS foi, entre junho de 2002 e maio de 2003, R\$ 773,29. Em contrapartida, os inativos do Poder Executivo do setor público federal perceberam, no mesmo período, o valor médio de R\$ 2.396,00.

As despesas do regime dos servidores civis da União têm se mantido, desde 1996, em torno de 1% do PIB. Contudo, a diminuição na contratação de novos servidores e a conseqüente redução da força de trabalho no serviço público, nos últimos anos, fizeram cair sobremaneira as receitas previdenciárias. Como resultado, aumentou o descompasso entre a receita das contribuições dos servidores na ativa e os benefícios recebidos por inativos e pensionistas. Como

exemplo, em 2002, o governo central pagou R\$ 31,7 bilhões a cerca de 944 mil aposentados e pensionistas enquanto recolheu R\$ 3,2 bilhões em contribuições de apenas 883 mil servidores (os dados incluem os militares).

A grave situação financeira no âmbito dos regimes próprios de previdência deve-se também à forma como foi estruturada a previdência dos servidores na Constituição de 1988. Até os anos 80, além dos servidores estatutários, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por grande contingente de servidores regidos pela CLT.

Após a promulgação da CF de 1988, a maior parte dos celetistas foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito dos estados e dos municípios. Os estados e grande parte dos municípios adotaram essa política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servidores que, anteriormente, haviam contribuído para o RGPS. Ao longo do tempo, os encargos com benefícios foram se avolumando e o desequilíbrio dos regimes próprios de previdência, se agravando. Em 2002, a necessidade de financiamento da previdência dos servidores (contribuições dos funcionários e dos entes federados menos pagamento de benefícios) dos estados e dos municípios foi, respectivamente, de R\$ 14,5 e de R\$ 2,4 bilhões (1,1% e 0,2 % do PIB).

Na União, além ter ocorrido o mesmo processo, a descentralização proporcionada pela Carta de 1988 redundou num estoque de servidores federais que foram sendo repostos por estaduais ou municipais, bem como a redução de servidores passou a configurar estratégia de gestão administrativa possibilitada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (Reforma Administrativa). Resultado: em 2002, a necessidade de financiamento do regime de previdência dos servidores federais (incluídos os militares) respondeu a R\$ 22,9 bilhões (1,7% do PIB).

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

Para se avaliar o aumento dos gastos previdenciários a cada elevação do salário mínimo, temos que considerar seu reflexo tanto na receita, em função da expansão da base tributável em termos de valor, como na despesa, em decorrência dos maiores benefícios pagos. O problema é que a despesa aumenta muito mais que a receita. Essa disparidade acontece porque 66% dos benefícios pagos no RGPS correspondem ao valor do salário mínimo, enquanto a maior parte da receita advém das contribuições incidentes sobre remunerações superiores a esse valor, as quais não são aumentadas na mesma proporção da elevação do piso salarial da economia.

Em suma, o problema da previdência social é essencialmente de ordem financeira, embora argumentos vinculados à busca de maior equidade social, de forma a fazer convergirem as regras entre o RGPS e o RPSP, sejam também levantados para justificar a necessidade de reformulação do sistema.

3. Reforma da previdência social: o que o Executivo queria e o que conseguiu efetivar com a aprovação da Emenda 20

Inicialmente, a coordenada central da proposta de reformulação da previdência brasileira era a unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos (inclusive dos militares) e dos trabalhadores da iniciativa privada e a criação de dois sistemas gerais: um básico e unificado, com benefícios limitados a valor inferior ao teto do RGPS (em torno de três salários mínimos) e operado pelo regime de repartição; e outro

complementar e baseado na capitalização, destinado a atender àqueles com remuneração superior ao valor máximo estabelecido no regime básico. Este último sistema, por seu turno, seria obrigatório até dez salários mínimos e voluntário a partir deste valor. Tal concepção, conhecida como “modelo de três pilares”, baseava-se em estudos e indicações de técnicos e instituições internacionais.

Todavia, ao longo do processo inicial de análise e discussão da matéria, tal mudança estrutural do sistema provou ser implausível, seja do ponto de vista político, seja do financeiro. No primeiro caso, havia o poder de influência dos *lobbies* corporativos. No segundo, o elevado custo financeiro da transição entre o sistema previdenciário vigente e o novo, em especial num ambiente de séria restrição fiscal.

Assim, pressionado pela perspectiva concreta de déficits orçamentários crescentes, o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) encaminhou ao Congresso, em março de 1995, uma proposta de reforma da previdência social que buscou o caminho mais factível para sua aprovação: manutenção dos três principais regimes – dos trabalhadores da iniciativa privada, dos servidores públicos civis e dos militares –, mas sujeitos a regras uniformes (embora com importantes exceções). Isso significou a continuidade do modelo de dois pilares: o primeiro representado pelos regimes obrigatórios (RGPS e os regimes próprios dos servidores públicos); o segundo, pelos voluntários (previdência privada). Ademais, a proposta governamental retirava da Constituição os detalhamentos dos regimes existentes (“desconstitucionalização”), restringia os planos de benefícios e exigia contribuições de aposentados e pensionistas.

Após o longo processo de tramitação da matéria no Congresso Nacional, muitos pontos da proposta original não conseguiram ser aprovados, não se concretizando, inclusive, a intenção de “desconstitucionalizar” a matéria. Com efeito, o texto final da emen-

da ficou ainda mais detalhado do que o da CF de 1988.

A Emenda 20, promulgada em dezembro de 1998, igualou algumas regras do RGPS e do RPSP. O regime das forças armadas, entretanto, foi mantido intacto. Ademais, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, os militares – membros das Forças Armadas e das polícias militares e corpos de bombeiros militares – passaram a ser considerados tão-somente militares da União, dos estados, do DF e dos territórios, deixando de ser considerados servidores públicos.

Não obstante, vários avanços foram alcançados (ajustes paramétricos). Dentre os principais, pode-se destacar a introdução de dispositivos direcionados a reduzir, no médio e no longo prazos, os gastos do Tesouro com a folha de pagamento de servidores inativos e pensionistas, valendo citar:

- a) imposição de idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição: 60 anos para homem e 55 anos para mulher;
- b) imposição de dez anos de serviço público para habilitação a aposentadorias programáveis e de cinco anos no cargo ocupado;
- c) fim da acumulação de aposentadorias, bem como impossibilidade de aumento de renda quando da passagem do servidor para a inatividade;
- d) restrições à acumulação de aposentadoria e salário e imposição de teto a qualquer rendimento oriundo dos cofres públicos (não efetivado por falta de legislação infraconstitucional).

A imposição da idade objetivou reduzir as despesas previdenciárias no médio e no longo prazos, tendo em vista que força o adiamento do pedido de aposentadoria, diminuindo o tempo de seu usufruto. A exigência da carência de dez anos no serviço público cumpriu o objetivo de aproximar o fluxo de receitas oriundas de contribuições e o de gastos com pagamento de benefícios. Isso, porque passou a impedir que pessoas

que sempre tivessem trabalhado no setor privado, tendo, portanto, contribuído para o RGPS com base em salário de contribuição de valor limitado (a no máximo dez salários mínimos), ingressassem no serviço público, nos últimos anos de atividade, requerendo aposentadoria, pouco depois, graças à contagem recíproca de tempo de contribuição. Nesses casos, em especial quando o cargo público ocupado proporcionava elevada remuneração, era totalmente inadmissível, sob o ponto de vista da coletividade, a disparidade entre as contribuições realizadas, necessariamente limitadas ao teto do RGPS, e o montante recebido de aposentadoria e pensão, cujo cálculo do valor ainda tomava por base a remuneração integral do servidor. A mesma lógica aplicou-se à exigência de cinco anos no cargo. Como o benefício era definido com base na remuneração do servidor no último cargo ocupado (aposentadoria integral), e não em toda sua vida contributiva, garantiu-se que, pelo menos durante cinco anos, as contribuições fossem mais compatíveis com o valor do benefício.

Com relação à imposição do teto remuneratório, vale adicionar que, até o advento da Emenda 20, o teto valia para o valor de cada remuneração, provento e pensão, considerado individualmente. Com a emenda, passou a ser aplicado à soma total dos proventos (inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos e de atividades sujeitas à contribuição para o RGPS) e à adição dos proventos com pensão e com remuneração de cargo acumulável na forma da Constituição, de cargo em comissão e de cargo eletivo. Tal teto também ficou estabelecido na Reforma Administrativa. Ademais, nas duas reformas, além de não se ter previsto regra de transição, não se reconheceu, em princípio, direito adquirido.

Contudo, as restrições vinculadas à imposição de teto no setor público não passaram de um conjunto de “boas intenções”. O limite estipulado na Emenda 20 não che-

gou a ser efetivamente implementado. Por um lado, todas as vantagens pessoais ficaram fora do limite máximo constitucionalizado, de acordo com jurisprudência firmada pelo STF. Por outro, a Reforma Administrativa, que, dentre outros objetivos, buscou resolver a questão, não o fez definitivamente. Isso, porque sua vigência passou a depender de regulamentação infraconstitucional, que não chegou a ser editada.

Outra inovação fundamental foi a possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais. A Emenda 20 estipulou que a União, os estados, o DF e os municípios, desde que instituíssem tais fundos, poderiam fixar o mesmo teto do RGPS para as aposentadorias e pensões a serem concedidas a seus servidores. Com isso, ficou aberta a possibilidade de instituição de limite superior aos rendimentos sujeitos às regras previdenciárias específicas dos servidores públicos, equivalente ao teto do RGPS. Ou seja, desde que criado o regime de previdência complementar, poder-se-ia eliminar a aposentadoria e pensão integrais e a correção pela paridade para os servidores com maiores salários, no caso, aqueles que recebem mais que o teto do regime geral de previdência.

Ressalte-se que essa situação se aplicava ao servidor que ingressasse no serviço público após a publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar, que, por seu turno, só poderia ser instituído depois da vigência da lei complementar sobre o assunto. Para os demais servidores, a aplicação da nova sistemática só poderia ocorrer mediante opção.

Resumindo, ficou previsto o estabelecimento de um sistema semelhante ao vigente no âmbito do RGPS: benefícios sujeitos a um teto, nunca superior a valor correspondente a cerca de dez salários mínimos. Rendimentos adicionais, somente se oriundos da previdência complementar, que dificilmente garantiria a percepção dos rendimentos médios auferidos pelo servidor quando em

atividade. Com efeito, a expectativa era que os planos de previdência a serem criados fossem baseados no sistema de “contribuição definida”, onde benefícios futuros dependem da capitalização das contribuições, ao invés de “benefício definido”, onde o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais. Isso, porque o primeiro sistema é mais apropriado à garantia de equilíbrio de longo prazo dos fundos de pensão.

Sublinhe-se que a maioria dos dispositivos constitucionais modificados na área do serviço público, grande foco da Emenda 20, seguiu a premissa básica de redução de despesas, embora tenham cumprido, acessoriamente, o objetivo de aproximar os requisitos e critérios vigentes para o regime de previdência dos servidores civis e para o RGPS.

Abrangendo tanto o regime dos servidores quanto o geral, pode-se mencionar a extinção da aposentadoria proporcional, a redução do elenco de professores contemplados com aposentadoria especial e a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição.

Especificamente quanto ao RGPS, poucas foram as alterações empreendidas, cabendo destacar apenas a abertura do seguro de acidentes do trabalho para o setor privado. Quanto à inovação, cabe lembrar que, embora há muitos anos o risco de acidentes laborais seja coberto com exclusividade pela previdência social, nem sempre foi assim. Com efeito, houve períodos em que a concessão de tal benefício era responsabilidade exclusiva do setor privado. Nessa época, era comum acidentados não receberem, de imediato, o benefício, principalmente os de valor mais elevado, devido a questionamentos pela seguradora quanto à caracterização ou não do ocorrido como acidente do trabalho. Assim, é aconselhável que a regulamentação futura da matéria seja amplamente discutida, a fim de que não se repitam erros do passado.

No que concerne ao regime de previdência privada, que acumula um estoque de recursos da ordem de 14% do PIB (R\$ 202 bilhões, em abril de 2003), dos quais 62% pertencentes aos fundos patrocinados por empresas públicas, era fundamental buscar soluções para o importante foco de crescimento do déficit público oriundo do relacionamento entre tais empresas e seus respectivos fundos. Assim, não surpreende que as principais mudanças relacionadas a esse segmento, na Emenda 20, também tenham objetivado a redução de gastos públicos, nesse caso aqueles representados pelos recursos públicos direcionados aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais.

Nesse contexto, dois dispositivos fundamentais devem ser ressaltados. O primeiro estabeleceu que os fundos de pensão patrocinados por entidades públicas deveriam rever seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos. Ou seja, impôs-se “disciplina financeira e atuarial” a esses fundos. O segundo, e mais importante, reiterou a proposta inicial do Executivo de estabelecer a paridade entre as contribuições dos participantes e do patrocinador público.

A Emenda 20 estabeleceu ainda que três leis complementares deveriam passar a regular o regime de previdência privada no Brasil: (a) uma estabelecendo as regras gerais do sistema, destinada a modernizar a previdência privada como um todo; (b) outra direcionada a fixar regras específicas ao relacionamento entre empresas estatais e seus fundos de pensão; (c) outra disposta sobre as normas gerais para instituição de regime de previdência complementar pela União, estados, DF e municípios.

Em termos gerais, é importante destacar que a Emenda 20 preservou os direitos adquiridos daqueles que, até a data de sua publicação, tivessem cumprido os requisitos para obter aposentadoria e pensão.

Por fim, sublinhe-se que o texto final da emenda deixou de contemplar os seguintes pontos cruciais (além da não-aplicação efe-

tiva do teto remuneratório para o setor público):

(a) limites de idade nas regras da aposentadoria por tempo de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada;

(b) incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões no âmbito do setor público (a partir do teto do RGPS);

(c) fim da paridade entre ativos e inativos/pensionistas.

A rejeição pelo Congresso Nacional da imposição de limites mínimos de idade para efeito de habilitação à aposentadoria por tempo de contribuição pelo RGPS foi um duro golpe para o Executivo, que considerava essa a principal medida de contenção de despesas, e mesmo de aperfeiçoamento da equidade social, no âmbito do regime em questão. Com isso, as condições para a percepção desse benefício pelos trabalhadores da iniciativa privada ficaram praticamente inalteradas, introduzindo, assim, uma diferenciação marcante em comparação com os servidores públicos, para os quais foi estabelecida a exigência de idades mínimas.

O recolhimento de contribuições previdenciárias por parte de servidores aposentados e pensionistas era outro ponto importante, em especial porque representava uma das poucas medidas com impacto de curto prazo nas contas públicas. Aqui, o argumento governamental básico sempre esteve relacionado à iniquidade e à falta de sustentação financeira de benefícios que superaram a renda líquida do servidor em atividade. Além disso, ao vigor o regime financeiro de repartição simples e não o de capitalização, a contribuição não representa apropriação indevida, mas, sim, participação solidária no custeio dos próprios benefícios correntes.

Por fim, com relação à eliminação da regra de reajustes pela paridade, sua importância residia na expressiva repercussão financeira do dispositivo, na medida em que qualquer revisão na remuneração dos ativos, inclusive aumento real decorrente de

transformação ou reclassificação de cargo, tem que ser repassada aos correspondentes servidores inativos e aos pensionistas. Assim, além de desestimular a melhoria de carreiras específicas, a paridade faz com que os gastos com a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas cresçam substancialmente.

4. A regulamentação da Emenda 20

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

No caso da previdência privada, dentre as três leis complementares previstas, duas foram promulgadas: Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001. A primeira regulamentou as novas restrições impostas ao relacionamento entre as empresas estatais, enquanto patrocinadoras de fundos de pensão, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. A segunda, e mais importante, estabeleceu as regras gerais vigentes para todo o sistema de previdência privada complementar, seja na esfera de patrocinadores públicos, seja na de privados, (antes dispostas na Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977).

Esta lei geral trouxe substanciais mudanças rumo à modernização do regime de previdência complementar no Brasil, conferindo-lhe maior flexibilidade, credibilidade e transparência, bem como fortalecendo a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado. Preservou a organização básica do sistema em entidades de previdência complementar fechadas (acessíveis apenas aos empregados de patrocinadoras ou associados de instituidores) e abertas (acessíveis a qualquer pessoa física), mas conferiu relevância às entidades multipatrocinadas (aquelas que congregam mais de um patrocinador ou instituidor) e aos múltiplos planos (entidades que administram pla-

nos para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial).

Outra inovação foi a criação da figura do “instituidor”, como forma de constituição de entidades fechadas de previdência. O objetivo foi permitir que as pessoas jurídicas de caráter profissional (associações, sindicatos, federações) também instituíam, para seus associados, planos de previdência complementar. Assim, a tendência é que a figura do “instituidor” democratize o acesso de expressiva parcela da população à previdência fechada, até então restrito aos empregados de empresas. Ao mesmo tempo, a figura da patrocinadora foi mantida e ampliada, ao incluir nessa categoria os entes federados, quando instituírem entidades de previdência complementar para seus servidores.

Outro aspecto de extrema relevância foi a introdução da chamada “portabilidade” e do *vesting* (benefício diferido). A “portabilidade” significa a possibilidade de transferência, de uma entidade para outra, da poupança acumulada pelo participante. O *vesting*, a possibilidade de o participante receber a devolução de sua poupança na forma de benefício proporcional diferido. Dessa forma, o participante que saia de uma empresa patrocinadora pode ou levar seus recursos para outra entidade de previdência privada ou optar por receber o benefício proporcional ao seu tempo de contribuição na data em que se tornar elegível para obtê-lo.

Por fim, sublinhe-se que o Governo que tomou posse em 2003 posicionou, a princípio, a aprovação do projeto de lei que tratava das normas para instituição da previdência complementar pela União, estados, DF e municípios (Projeto de Lei nº 9, de 1999), previsto na Emenda 20, como um dos principais temas da legislatura que se iniciava. Contudo, a tramitação legislativa da proposição mostrou-se desfavorável aos objetivos governamentais. Assim, o Executivo preferiu desconsiderar o projeto. Com isso, a nova proposta de reforma previdenciária, encaminhada ao Congresso Nacional, em abril de 2003, não mais previu a edição de lei para

regulamentar o estabelecimento de tal previdência complementar. Restringiu-se a reiterar a possibilidade e estipular algumas normas gerais no texto da própria Constituição.

Com relação ao RGPS, cabe ressaltar que a Emenda 20, ao “desconstitucionalizar” as regras de cálculo do valor dos benefícios e estabelecer, explicitamente, o caráter contributivo da previdência social e seu necessário equilíbrio atuarial e financeiro, abriu caminho para substancial alteração no cálculo dos benefícios (Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999). Isso se deu mediante a introdução do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição. Com ele, foram inseridos a expectativa de sobrevida, a idade e o tempo de contribuição do segurado, ou seja, critérios atuariais que aumentam a correlação entre contribuição e benefício, de tal forma que o segurado que sai mais cedo, provocando desembolso antecipado, recebe, em contrapartida, aposentadoria de menor valor. Ademais, ao invés de considerar apenas os últimos três anos de contribuição como base para a fixação do valor da aposentadoria, como antes estabelecido na CF, o novo cálculo considera toda a vida laboral do trabalhador (a partir de julho de 1994).

Verifica-se, pois, que a introdução do fator previdenciário compensou, em grande medida, a não-estipulação de limites de idade para concessão da aposentadoria por tempo de contribuição para os trabalhadores da iniciativa privada, representando passo significativo em direção à construção de um sistema previdenciário mais equilibrado.

5. Principais resultados da Emenda 20 e restrições ainda presentes

Embora seja cedo para computar os efetivos resultados de uma reforma aprovada há apenas cinco anos e cujos impactos substanciais são de médio e longo prazo, vale apontar alguns dados disponíveis.

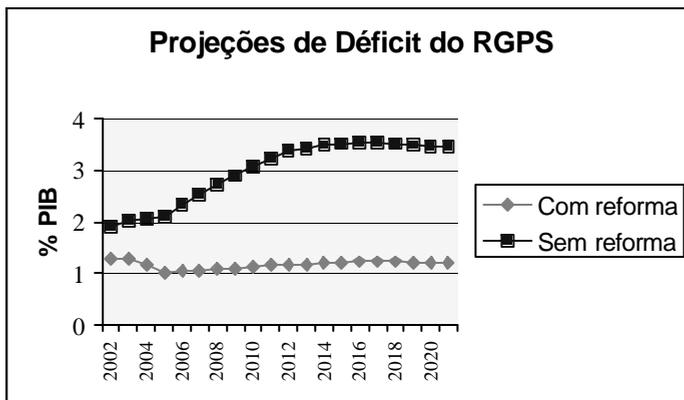
Nos quase quatro anos em que a primeira proposta de reforma da previdência tra-

mitou no Congresso Nacional, o cenário das finanças públicas, que levou o Governo FHC a encaminhá-la, agravou-se progressivamente. Entre 1995 e 1998, o déficit entre a arrecadação líquida do INSS e os gastos com benefícios previdenciários passou de R\$ 465 milhões para R\$ 10,2 bilhões, ou seja, aumentou cerca de 2.000%. Nos quatro anos seguintes, ou seja, após a reforma e sua regulamentação, o aumento do déficit foi bem menos expressivo – 79%.

Outra variável relevante foi a elevação da idade média de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição dos segu-

rados que tiveram o valor de seus benefícios afetados pela Lei nº 9.876/99. Esta aumentou de 48,9 para 53,2 anos entre 1998 e 2002².

Também vale destacar que projeções atuariais da Secretaria de Previdência Social indicam que o déficit do RGPS em relação ao PIB tendia a se estabilizar em torno de 1,20%, como decorrência das medidas implementadas no bojo da primeira etapa da reforma da previdência. Situação bastante distinta da projeção da relação déficit/PIB quando se considera a inexistência da Emenda 20 e leis posteriores:



Fonte: SPS/MPAS

Comprovam-se, pois, os primeiros resultados positivos das mudanças implementadas e a tendência de melhoria no longo prazo. Mesmo assim, não há como negar que a situação continuou crítica. Em 2001, o déficit do RGPS foi da ordem de R\$ 12,8 bi-

lhões, equivalente a 1,1% do PIB, o que representou aumento real de 18% em relação ao ano anterior. No ano seguinte, passou para R\$ 17 bilhões, ou seja, 1,3% do PIB, conforme pode ser ilustrado na tabela abaixo.

Evolução da arrecadação líquida, despesa com benefícios previdenciários e saldo previdenciário, segundo a clientela urbana e rural – 1997/2002

(Valores em R\$ milhões correntes)

| ANO | CLIENTELA | ARRECADADAÇÃO LÍQUIDA (a) | BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (b) | SALDO (a – b) |
|------|-----------|---------------------------|--------------------------------|---------------|
| 1997 | TOTAL | 44.148 | 47.249 | -3.101 |
| | Urbana | 42.670 | 38.182 | 4.488 |
| | Rural | 1.478 | 9.067 | -7.589 |
| 1998 | TOTAL | 46.641 | 53.743 | -7.102 |
| | Urbana | 45.301 | 43.872 | 1.429 |
| | Rural | 1.340 | 9.870 | -8.531 |
| 1999 | TOTAL | 49.128 | 58.540 | -9.412 |
| | Urbana | 47.801 | 47.886 | -85 |
| | Rural | 1.327 | 10.654 | -9.328 |

| ANO | CLIENTELA | ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (a) | BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (b) | SALDO (a - b) |
|------|-----------|----------------------------|-----------------------------------|------------------|
| 2000 | TOTAL | 55.715 | 65.787 | -10.072 |
| | Urbana | 54.172 | 53.614 | 558 |
| | Rural | 1.543 | 12.173 | -10.630 |
| 2001 | TOTAL | 62.492 | 75.328 | -12.836 |
| | Urbana | 60.651 | 60.711 | -60 |
| | Rural | 1.841 | 14.617 | -12.776 |
| 2002 | TOTAL | 71.028 | 88.027 | -16.999 |
| | Urbana | 68.726 | 70.954 | -2.228 |
| | Rural | 2.302 | 17.072 | -14.770 |

Não obstante, é importante analisar corretamente os dados concernentes a esse déficit. Como se sabe, dentre as mudanças advindas da CF de 1988, destacam-se as referentes aos trabalhadores rurais. Embora tais mudanças tenham representado substancial avanço social, não foram acompanhadas de correspondente fonte de receitas que viabilizasse o equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema. Com efeito, as contribuições oriundas da área rural nunca ultrapassaram 13% dos dispêndios totais com benefícios rurais.

Nesse contexto, o que se verifica é que a componente básica do déficit do RGPS encontra-se na área rural, onde milhões de segurados recebem benefícios sem terem aportado as respectivas contribuições ao sistema. Os dados da tabela anterior demonstram essa assertiva, possibilitando verificar que a previdência na área urbana é praticamente equilibrada. Na verdade, a maioria dos segurados da área rural não configuram típicos participantes de um seguro social como o previdenciário. Representam, em realidade, beneficiários da assistência social, onde não se exige contribuição prévia para usufruto de benefício. Como tais, deveriam, ter o custeio de suas aposentadorias sob a responsabilidade da assistência social, a partir de contribuições gerais, e não da previdência.

Tal percepção é essencial, na medida em que permite que se discuta de forma apropriada a questão vinculada ao montante real do déficit do RGPS. Isso é, que se saiba que ele embute expressivo montante de gastos que deveriam estar em outra rubrica, a

da assistência social. Na verdade, a previdência conduz o maior programa de assistência social do país, porquanto, segundo estimativa da Secretaria de Previdência Social, retira 18 milhões de pessoas da linha de pobreza.

Outro condicionante significativo do aumento do déficit do RGPS é a política de elevação gradual do valor real do salário mínimo – que representa o valor do benefício da maior parte dos participantes da previdência social – que vem sendo implementada nos últimos anos. Entre maio de 1997 e março de 2002, enquanto a inflação foi 32,87%, o salário mínimo foi reajustado em 66,67%. Ou seja, foi objeto de aumento real de 25,44%.

Há, ainda, outro fator não-atuarial que influencia significativamente o déficit: as renúncias previdenciárias presentes nos setores com regras especiais (empresas do SIMPLES, segurados especiais, entidades filantrópicas, empregadores rurais e domésticos, clubes de futebol), estimadas em R\$ 10,8 bilhões em 2002.

Em suma, a despeito dos componentes atuariais, por trás do déficit da previdência social estão: (a) a política assistencial de transferência de renda da área urbana para a rural; (b) política de distribuição de renda por meio de aumentos reais conferidos ao salário-mínimo; (c) políticas de subsídios a determinados setores. Ou seja, tal desequilíbrio repousa muito mais na utilização da previdência para efetivação de políticas sociais de cunho eminentemente assistenciais do que nas regras intrínsecas ao seguro social previdenciário.

Quanto ao regime especial dos servidores públicos, os impactos preliminares da Emenda 20 ficam evidentes quando se nota

a diminuição brusca das aposentadorias concedidas após 1998, conforme ilustra o gráfico a seguir.



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

Também alvissareira foi a projeção de declínio e estabilização – em torno de 1,0% – da participação da necessidade de financiamento da previdência dos servidores federais civis no PIB, no período 2003/2020, constante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – 2003.

Não obstante, mesmo com os avanços mencionados, ainda persiste sério desequilíbrio entre receitas e despesas. Basta ver que o Estado (governos federal, estadual e municipal) pagou em benefícios R\$ 61,0 bilhões e arrecadou apenas R\$ 7,3 bilhões no exercício de 2002. Considerando a contribuição de 22% sobre a folha de pagamento, que pode ser arbitrada ao Estado como empregador, a necessidade de financiamento da previdência no setor público (diferença entre as despesas com inativos e pensionistas e as receitas de contribuições), em 2002, correspondeu R\$ 39,1 bilhões, representando 3% do PIB brasileiro.

É importante frisar, entretanto, que os dados acima incluem os militares, cujo regime de previdência não foi alvo de qualquer mudança, e cujos proventos de inatividade e pensões representam cerca de 36% dos gastos com inativos e pensionistas do setor público, mas cujas contribuições representam apenas 0,5% do total das contribuições recolhidas para os dois sistemas.

6. Emenda 41: a hora e a vez apenas dos servidores públicos

Baseado no diagnóstico antes mencionado acerca do desequilíbrio financeiro e atuarial do regime geral, o Governo que assumiu o país em 2003 considerou que seu aprimoramento deveria ter como foco medidas de caráter gerencial, tais como: (a) incentivo à filiação e contribuição, na tentativa de trazer para a previdência social o enorme contingente de trabalhadores alocados no mercado de trabalho informal (atualmente maior que o mercado formal)³; (b) combate à sonegação e às fraudes, melhoria dos serviços de atendimento, ampliação do esforço de recuperação de créditos e aumento da arrecadação.

No caso da previdência privada complementar, a Emenda 20 e posterior regulamentação (Leis Complementares nº 108 e 109) foram consideradas suficientes para imprimir os rumos modernizantes essenciais para a expansão e consolidação do sistema, bem como para o equilíbrio atuarial no escopo dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas.

Em contrapartida, o diagnóstico do novo Governo em relação ao RPSP era o de que restava muito a aprimorar nesse regime. Em especial, porque a respectiva necessidade de financiamento, ao representar 3% do PIB,

pressiona sobremaneira as contas públicas e compromete o necessário ajuste fiscal do Estado. Assim, o Governo Lula propôs à sociedade brasileira o aprofundamento das medidas até então implementadas, no que se refere aos regimes próprios dos servidores. Tal proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional em abril de 2003 e, depois de apenas oito meses de tramitação, consubstanciou-se na Emenda 41.

Nessa segunda etapa do processo de reformulação da previdência social brasileira, apenas duas medidas impactaram o RGPS. Uma, a elevação do teto de benefícios e de contribuições para R\$ 2.400,00, de forma a restabelecer o valor equivalente a dez salários mínimos da época da aprovação da Emenda 20. Outra, a previsão de lei destinada a instituir um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, que lhes garanta acesso a benefícios no valor de um salário mínimo (exceto aposentadoria por tempo de contribuição).

No caso dos militares, a eles se aplicou apenas a sujeição ao teto e aos subtetos remuneratórios do setor público. Na verdade, a Emenda 41 desconstitucionalizou as normas referentes às aposentadorias e pensões dos militares, permitindo que a matéria seja disciplinada apenas por lei ordinária.

Todas as demais medidas só atingiram os servidores públicos e foram bem mais severas do que as constantes da proposta

de emenda constitucional inicialmente apresentada pelo Governo FHC.

Em linhas gerais, a nova proposta de reforma seguiu o mesmo rumo inicialmente traçado pela Emenda 20. Dessa vez, no entanto, a força política do novo governo de esquerda instaurado no poder conseguiu implantar medidas duras, antes eficazmente combatidas por esta mesma força política e, portanto, politicamente inviabilizadas. Com efeito, o Governo Lula conseguiu não apenas efetivar as principais medidas relativas ao regime do servidor que ficaram fora das modificações até então empreendidas, como ir além. Ademais, ao contrário da experiência anterior, conseguiu aprovar praticamente tudo o que quis (e em tempo recorde), ou seja, conseguiu manter as linhas básicas de sua proposta inicial.

Analisam-se, a seguir, as principais mudanças advindas da promulgação da Emenda 41 (ajustes paramétricos), agrupadas nos seguintes temas:

- fixação e reajuste do valor das aposentadorias e pensões;
- restrições ao montante de rendas auferidas – aplicação do teto;
- contribuições de servidores inativos e de pensionistas;
- aposentadoria por tempo de contribuição – regras transitórias;
- regime de previdência complementar para servidores públicos.

(a) *Fixação e reajuste do valor das aposentadorias e pensões*

| CONSTITUIÇÃO DE 1988 + EMENDA 20, de 1998 | EMENDA 41, de 2003 |
|--|--|
| <p><i>Aposentadorias e pensões:</i> mantidas a integralidade e a paridade, sendo que tais benefícios, por ocasião de sua concessão, passaram a não poder exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se desse a aposentadoria ou que servisse de referência para a concessão da pensão.</p> <p><i>Aposentadorias:</i> restrições adicionais passaram a vigor: 10 anos no serviço público e 5 no último cargo, bem como</p> | <p><i>Aposentadorias e pensões:</i> além da manutenção das exigências estabelecidas pela Emenda 20, fim da paridade de reajustes, passando ambos os benefícios a serem corrigidos pela inflação.</p> <p><i>Aposentadorias:</i> proventos calculados com base nas remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao RPSP e ao RGPS, ou seja, fim da integralidade.</p> <p><i>Pensões:</i> equivalentes ao valor da totalidade:</p> <p>(a) dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite, caso o servidor esteja aposentado à data do óbito; ou</p> |

| CONSTITUIÇÃO DE 1988 + EMENDA 20, de 1998 | EMENDA 41, de 2003 |
|--|---|
| idades mínimas de 60/55 anos para aposentadoria por tempo de contribuição. | (b) da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der o falecimento, até o limite do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. |

Nos aspectos vinculados à fixação e reajuste dos benefícios, a Emenda 41 foi muito além das exigências introduzidas pela reformulação anterior. Em primeiro lugar, conseguiu eliminar da CF a previsão de que os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, sejam calculados com base na remuneração integral do servidor. Ou seja, conseguiu eliminar a integralidade dos proventos das regras permanentes (veremos adiante que há possibilidade de vigor em uma das opções das regras transitórias). Doravante, tais proventos passam a ser calculados com base nas remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao RPS e ao RGPS, isso é, com base na remuneração integral e no salário-de-contribuição limitado ao teto do regime geral (R\$ 2.400,00). Com isso, perdeu sentido a averbação do tempo de contribuição no RGPS, acabando, consequentemente, seu efeito perverso para o equilíbrio entre fluxo de contribuições e pagamentos no âmbito do regime próprio do servidor público⁴. Ressalte-se, ainda, que, similarmente ao estipulado para o RGPS, ficou garantida a atualização monetária dos salários-de-contribuição considerados para o cálculo dos proventos.

Em segundo lugar, a Emenda 41 conseguiu eliminar a garantia de equivalência entre os reajustes dos proventos de aposentadoria e das pensões e os das remunera-

ções dos servidores em atividade. Isso é, acabou a regra de paridade entre ativos e inativos/pensionistas. Mais ainda, deixou de existir sequer nas regras transitórias. Doravante, os benefícios previdenciários passam a ser reajustados apenas pela inflação, conforme critérios estabelecidos em lei, tal qual vige para o RGPS.

Em terceiro, a emenda modificou sobremaneira a fixação do valor da pensão, que passou a ser integral somente até o teto do RGPS. Acima deste, concede-se apenas 70% do valor. Nesse caso, o argumento central é que a perda de um membro da família implica na necessidade de menor renda *per capita* para manter o mesmo padrão de vida familiar. Contudo, o mesmo argumento não se aplicou quando considerada a isenção de contribuição para as pensões até o teto do RGPS. Neste último caso, a explicação mais satisfatória vincula-se à necessidade de aplicar o mesmo critério vigente no regime geral, onde a pensão é integral.

Por fim, vale agregar que a Emenda 41 empreendeu sutil mudança com relação à aposentadoria por invalidez. No lugar da previsão de lei que apenas especifique as doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a Constituição passou a prever a regulamentação geral dessa aposentadoria mediante legislação infraconstitucional.

b) Restrições ao montante de rendas auferidas – aplicação do teto

| CONSTITUIÇÃO DE 1988 + EMENDAS 19 e 20, ambas de 1998 | EMENDA 41, de 2003 |
|--|---|
| <i>A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do DF e dos municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos</i> | As rendas abarcadas pelo teto no âmbito do setor público (subsídio dos Ministros do STF) permaneceram as mesmas estipuladas nas Emendas 19 e 20. Foram adicionados, entretanto, os chamados subtetos no âmbito dos municípios, estados e DF (art. 37, XI, da CF). Assim, os limites máximos de remuneração passaram a ser os seguintes: |

| CONSTITUIÇÃO DE 1988 + EMENDAS 19 e 20, ambas de 1998 | EMENDA 41, de 2003 |
|--|--|
| <p><i>cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderiam exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF (art. 37, XI, da CF).</i></p> <p><i>Tal subsídio deveria ser fixado por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara, do Senado e do STF. Contudo, a falta desta lei implicou a não-implementação do teto. Além disso, jurisprudência foi sendo firmada de modo a excluir várias parcelas remuneratórias do teto previsto.</i></p> | <p>(a) União: subsídio dos Ministros do STF;</p> <p>(b) municípios: subsídio do prefeito;</p> <p>(c) estados e DF:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Executivo: subsídio do governador, – Legislativo: subsídio dos deputados estaduais e distritais, – Judiciário: subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça (limitado a 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF e aplicável aos membros do Ministério Público, aos procuradores e aos defensores públicos). <p>Foi eliminada a previsão da iniciativa conjunta da lei que virá a fixar o subsídio dos Ministros do STF, ficando estipulado que, até que seja estabelecido esse subsídio, considerar-se-á, para fins de teto, o valor da maior remuneração atribuída a tais Ministros (art. 8º, Emenda 41). A esta última determinação, somou-se a invocação do disposto no art. 17 do ADCT, que estipula que as rendas percebidas em desacordo com a Constituição devem ser imediatamente reduzidas aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título (art. 9º, Emenda 41).</p> |

A segunda etapa da reforma da previdência conseguiu o que a anterior e a Reforma Administrativa não conseguiram: submeter todas as rendas no âmbito do setor público a limites máximos, passando a vigor teto federal e subtetos estaduais e municipais. O teto da União (limite máximo para qualquer ente federado), embora tenha continuado a corresponder ao subsídio mensal dos Ministros do STF, deixou de ser iniciativa dos três Poderes, tal qual previsto na Reforma Administrativa. Ademais até que se estabeleça a nova sistemática, ficou considerado, para fins de teto, a partir da vigência da Emenda 41, o valor da maior remuneração de Ministro do STF, estipulada em R\$ 19.115,19 a partir de janeiro de 2004. Isso implica a vigência imediata do teto remuneratório.

Assim, quaisquer remunerações e rendas de benefícios em desacordo com os tetos e subtetos estipulados para a União, estados, DF e municípios serão imediatamente reduzidas. Isso inclui, a princípio, qual-

quer acúmulo de renda, como, por exemplo, de pensão e salário e atinge todos os servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.

Destaque-se que, além de não haver regra de transição, não se reconhece direito adquirido com relação à aplicação dos tetos e subtetos remuneratórios, o que, provavelmente, redundará em longa discussão na Justiça. Isso, porque é controverso o entendimento de que as disposições de uma emenda constitucional possam retroagir para desconstituir direitos adquiridos. Grande parte da doutrina entende que o poder de emenda está sujeito às limitações que o poder constituinte originário lhe impõe (na Constituição de 1988, tais limitações estão positivadas no art. 60, § 4º). Assim, não pode desconstituir direitos e garantias individuais, como é o caso da irredutibilidade dos vencimentos. Com efeito, apenas contra a Constituição, tal como originalmente posta, é que não há, efetivamente, que ser argüido qualquer direito adquirido. Tanto é assim,

que o constituinte originário pôde estatuir o disposto no art. 17 do ADCT, agora invoca-

do para respaldar a aplicação imediata dos limites de renda.

(c) *Contribuições de servidores inativos e de pensionistas*

| CONSTITUIÇÃO DE 1988 + EMENDA 20, de 1998 | EMENDA 41, de 2003 |
|---|--|
| <i>Embora não tenha sido intenção do Governo, muito pelo contrário, ficou explicitamente vedada, na Constituição, a imposição de contribuições de aposentados e pensionistas. Assim, estes continuaram sem contribuir para seus regimes de previdência.</i> | <i>Regra geral:</i> incidência de contribuição sobre as aposentadorias e pensões do RPSP que superem o teto do RGPS, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos (art. 40, §18, da CF). <i>Inativos e pensionistas em gozo de benefícios na data da publicação da emenda e aqueles que até esta data cumpriram todos os requisitos para obtenção de aposentadoria e pensão:</i> também deverão contribuir, mas a contribuição previdenciária deve incidir sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere: (a) 50% do teto do RGPS, no caso dos estados, DF e municípios; (b) 60% desse limite, no caso da União. |

A Emenda 41 conseguiu outra proeza: estabelecer a incidência de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões concedidas pelo RPSP com valores superiores ao teto do RGPS. Ou seja, até o valor do teto, há isenção. Esta, por sua vez, existe para conferir tratamento isonômico com os aposentados e pensionistas do RGPS, já que estes não contribuem sobre suas aposentadorias e pensões (art 195, II, CF).

No caso dos que estavam na condição de aposentados e pensionistas na data da promulgação da nova emenda constitucional, bem como daqueles que cumpriram todos os requisitos para obtenção de tais benefícios até esta data, também passou a incidir a contribuição previdenciária, porém com menores limites de isenção. O argumento governamental para tal diferenciação foi o de que, por terem contribuído menos para o custeio de seus benefícios do que os futuros beneficiários o farão, os atuais aposentados e pensionistas devem contribuir mais para a cobertura do vultoso desequilíbrio financeiro do RPSP.

Destaque-se que, tal qual a questão vinculada à aplicação do teto, a contribuição

dos que já eram inativos e pensionistas na data da entrada em vigor da Emenda 41 e dos que cumpriram todos os requisitos para obtenção do benefício previdenciário até essa data representa ponto cuja constitucionalidade certamente será questionada junto ao STF, na medida em que é objeto de significativa controvérsia doutrinária.

Quando da apreciação da matéria no Congresso Nacional, vários argumentos foram invocados a favor da constitucionalidade da contribuição dos inativos e pensionistas, destacando-se o que argüia a inexistência de direito adquirido à não-incidência de tributo, sendo certo que a natureza jurídica da contribuição previdenciária é a de espécie do gênero tributo.

Todavia, juristas conceituados sustentam que tais argumentos não são suficientes para corroborar a contribuição daqueles que já estavam aposentados e dos que já eram beneficiários de pensão na data da publicação da Emenda 41. O Deputado Federal Michel Temer, advogado e professor de direito constitucional da PUC-SP, por exemplo, defende a não-tributação dos que já eram inativos e pensionistas. Entretanto, não invoca, nesse caso, o direito adquirido,

visto entender que a aquisição do direito à aposentadoria e à pensão não representa aquisição do direito à imunidade após a inatividade ou ao início do recebimento de pensão. Seu argumento é que a aposentadoria (bem como o início da percepção de pensão) constitui ato jurídico perfeito, ou seja, ato que se integralizou sob uma ordem normativa em vigor antes da alteração legal pertinente. Como tal, passa a constituir patrimônio jurídico de quem dele se beneficia, adquirindo o beneficiário um direito definitivo.

Na mesma linha de raciocínio, é plausível argüir que aqueles que decidiram, espontaneamente, postergar a entrada na inatividade ou que estavam no curso da tramitação burocrática para início do recebimento de pensão, por ocasião da entrada em vigor da Emenda 41, não podem ser prejudica-

dos, sendo admissível que também arguam a inconstitucionalidade da contribuição.

No caso dos regimes próprios de previdência dos estados, do DF e dos municípios, ficou estipulado, ainda, que as alíquotas de contribuição dos servidores ativos e dos inativos/pensionistas, além de passarem a ser obrigatórias, não poderão ser inferiores à vigente para os servidores da União.

Por fim, vale adicionar que, como forma de incentivar a prorrogação do pedido de aposentadoria até o advento da aposentadoria compulsória (70 anos de idade), foi estabelecido o direito à percepção de abono de permanência no serviço equivalente ao valor da contribuição previdenciária, no caso de servidores que, tendo adquirido o direito de se aposentar, optem por permanecer em atividade.

(d) *Aposentadoria por tempo de contribuição – regras transitórias*

| CONSTITUIÇÃO DE 1988 + EMENDA 20, de 1998 | EMENDA 41, de 2003 |
|--|---|
| <p>– <u>integral</u>: proventos de aposentadoria equivalentes à remuneração integral no último cargo exercido, se atendidas as seguintes condições:</p> <ul style="list-style-type: none"> • acréscimo no tempo de contribuição equivalente a 20% do tempo ainda por cumprir para atingir 35 anos de contribuição, se homem, ou 30, se mulher, na data da publicação da Emenda 20 (conhecido como “pedágio”); • idade mínima de 53 (homem) ou 48 (mulher) anos e 5 anos de exercício no cargo em que se desse a aposentadoria. <p>– <u>proporcional</u>: eliminada das regras permanentes, mas mantida nas transitórias, aplicando-se as mesmas condições acima, com a diferença de que o pedágio era de 40%.</p> <p>– <u>paridade de reajustes</u>: mantida, em ambos os casos.</p> | <p>(art. 2º, Emenda 41):</p> <p>– <u>fim da aposentadoria integral</u>: proventos calculados com base nas remunerações sob as quais incidiram as contribuições ao RPSP e ao RGPS.</p> <p>– fim da aposentadoria proporcional também nas regras transitórias.</p> <p>– <u>fim da paridade</u>: proventos reajustados pela inflação.</p> <p>– idade, tempo de contribuição e de exercício no último cargo: mantidas as exigências estipulados na Emenda 20, mas os proventos passaram a estar sujeitos a redução, para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos nas regras permanentes (60/55 anos), na seguinte proporção:</p> <p>(a) 3,5%, para aquele que completar as exigências para aposentadoria até 31/12/05;</p> <p>(b) 5%, para o que as completar a partir de 01/01/06.</p> <p>(art. 6º, Emenda 41):</p> <p><u>Regra transitória alternativa</u>: direito a proventos integrais, embora não garanta a correção nem pela paridade nem pela inflação, satisfeitas as seguintes exigências:</p> <p>(a) 60 anos de idade e 35 de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher;</p> <p>(b) 20 anos de efetivo exercício no serviço público; 10 anos na carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria.</p> |

Conforme visto, a Emenda 20 conseguiu avançar bastante em termos de garantir uma maior correlação entre contribuições e pagamento de benefícios no âmbito do setor público, tendo imposto limites de idade e tempos mínimos no serviço público e no cargo para efeito de concessão da aposentadoria por tempo de contribuição. Na ocasião, regra transitória foi estabelecida para aqueles que já eram servidores públicos na data da vigência da emenda constitucional.

A Emenda 41, sob o argumento de não ser justo conceder aposentadoria integral a servidores com apenas 48 ou 53 anos de idade, tal qual estipulado na regra transitória, alterou substancialmente a sistemática antes estabelecida, conforme mostrado no quadro anterior.

De acordo com a nova regra, o servidor em atividade quando da publicação da Emenda 20, que foi, por questão de justiça, incluído em regra transitória, passou a estar sujeito à seguinte situação: se optar por se aposentar aos 53 anos de idade (ou 48, no caso de servidora), a partir de janeiro de 2006, por exemplo, terá direito a apenas 65% dos proventos, que não mais terão relação direta com a última remuneração (fim da integralidade) nem com os reajustes dos ativos (fim da paridade). É inegável que tais alterações afetaram fortemente os direitos em processo de aquisição.

Ressalvado o direito de opção pela aposentadoria pelas novas regras permanentes ou pelos novos critérios vinculados às condições transitórias estabelecidas na Emenda 20, foi estabelecida outra regra de transição para aposentadoria dos servidores que ingressaram no serviço público até a data da publicação da Emenda 41. Trata-se da possibilidade de aposentadoria com proventos integrais (pensão não está incluída), desde que o servidor preencha, cumulativamente, determinadas condições. Nesse caso, a correção dos proventos dar-se-á na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei. Ou seja, caberá à lei estabelecer os critérios de correção. Isso significa que a nova regra transitória garante a integralidade, mas não a paridade. Na verdade, o servidor que decida se aposentar sob o bojo de tal regra alternativa não terá a garantia nem da paridade nem do reajuste pela inflação.

Apenas os aposentados e pensionistas na data da promulgação da Emenda 41 e aqueles que cumpriram todos os requisitos para obtenção de aposentadoria e pensão até esta data conseguiram manter o direito à paridade com os servidores ativos (art. 7º). Todos os demais deixaram de ter esse direito, não tendo sido estabelecida qualquer regra de transição, o que é sobremaneira injusto.

(e) Regime de previdência complementar para servidores públicos

| CONSTITUIÇÃO DE 1988 + EMENDA 20, de 1998 | EMENDA 41, de 2003 |
|---|---|
| <p>A União, os estados, o DF e os municípios, desde que instituíssem regime de previdência complementar para seus servidores, poderiam fixar, para as aposentadorias e pensões a serem concedidas, o mesmo limite máximo estabelecido para o RGPS.</p> <p>Essa situação só se aplicava ao servidor que ingressasse no serviço público após a publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar, que, por seu turno, só poderia ser instituído depois da vigência de lei complementar sobre o assunto. Para os demais servidores, a aplicação da nova sistemática só poderia ocorrer mediante opção.</p> | <p>Permanecem os mesmos dispositivos estabelecidos na Emenda 20, com a diferença de não mais ser requerida lei complementar que disponha sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, estados, DF e municípios, para atender a seus servidores.</p> <p><i>Além disso, ficou estabelecido que a instituição do regime complementar deve se dar mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observadas as regras da previdência complementar, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.</i></p> |

Também ficou vedada a existência de mais de um RPSP e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal (exceto para militares).

A Emenda 41, da mesma forma que a Emenda 20, estipulou que os entes federados poderão instituir, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para seus servidores. A diferença, vale repetir, é que deixou de requerer a edição prévia de lei complementar destinada a estabelecer as regras gerais a serem observadas. Tal dispensa justifica-se pelo fato de as Leis Complementares nº 108 e 109 já disporem satisfatoriamente sobre tais regras.

Além disso, conseguiu-se estipular, na própria Constituição, um dos parâmetros básicos que se queria estabelecer no âmbito da previdência complementar dos servidores públicos: planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. Sublinhe-se que este foi um dos pontos mais controversos durante o processo de apreciação do Projeto de Lei nº 9, de 1999, na medida em que foi objeto de acirrada objeção do Partido dos Trabalhadores.

Com relação à exigência de que os fundos de pensão dos servidores deverão ter natureza pública, cabe apontar a preocupação com a regulamentação da matéria, na medida em que o termo “natureza pública” não possui significação jurídica estabelecida. Assim, seu significado dependerá da normatização da matéria. Se esta for no sentido do estabelecimento de institutos de previdência constituídos como fundações ou autarquias públicas, estar-se-á quebrando um dos pilares da organização da previdência complementar no Brasil, que sempre teve natureza privada. Além disso, correr-se-á o risco de o sistema ficar mais vulnerável às ingerências políticas. Ademais, caso venham a ser fundos públicos, o Governo Federal poderá encontrar dificuldades para supervisionar e regular as entidades cria-

das por estados e municípios, devido aos princípios constitucionais de autonomia federativa.

Quanto aos demais dispositivos sobre a matéria, estes são basicamente os mesmos estipulados pela Emenda 20, com a diferença de que os regimes próprios de previdência que vigorarão até o teto do RGPS terão regras muito mais duras do que as previstas na Emenda 20. Enquanto antes as regras concernentes à aposentadoria integral e à paridade de reajustes continuavam a vigorar para os servidores com salários até o teto do regime geral, a partir da Emenda 41, os critérios de concessão e de correção de benefícios ficaram praticamente iguais aos vigentes no âmbito do RGPS.

Aliás, a nova configuração dos regimes próprios de previdência dos servidores tende a inviabilizar a alternativa disponibilizada pela Reforma Administrativa e regulamentada pela Lei nº 9.962, de 2000, que disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional. Ou seja, a contratação de servidores públicos pelo regime celetista, no caso de carreiras não-típicas de governo. Isso tende a ocorrer porque provavelmente será menos oneroso para o Estado admitir servidores estatutários do que empregados públicos regidos pela CLT, na medida em que os encargos trabalhistas destes últimos deverão ser maiores do que os dos primeiros.

7. A “PEC Paralela”

Originária do Senado Federal, a Emenda à Constituição nº 227, de 2004, conhecida como “PEC Paralela”, foi fruto dos debates e negociações políticas empreendidas naquela Casa, por ocasião da apreciação e aprovação da Emenda 41. Representou ino-

vadora estratégia do Governo e de sua base aliada para conseguir a aprovação, praticamente sem alterações, do texto da reforma da previdência previamente aprovado na Câmara dos Deputados, o qual mantinha as linhas básicas da proposta original do Governo Lula. Assim, a proposição paralela contém as alterações básicas da Emenda 41 acordadas pelos senadores e aceitas pelo Governo, mas não consubstanciadas no texto da emenda constitucional aprovada. Em tramitação na Câmara dos Deputados, a proposição foi já aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

As principais alterações trazidas pela PEC Paralela vinculam-se à imposição do teto e dos subtetos às rendas do setor público. A nova redação conferida ao inciso XI do art. 37 da CF retira do alcance dos limites de renda as pensões e as vantagens de qualquer natureza não especificadas no texto. No primeiro caso, a modificação sustenta-se no argumento de que é injusto, em caso de cônjuges que ocupam elevados postos no Governo, que o falecimento de um impinja brutal redução de renda à família. Ainda mais quando se considera que as pensões dos altos funcionários já sofrerão corte significativo com as novas regras impostas pela Emenda 41. No segundo caso, a modificação objetiva não dar margem à interpretação de que verbas indenizatórias estejam abrangidas pelos limites de renda estipulados.

Com relação aos subtetos, é conferida aos entes federados, por determinado período de tempo, maior flexibilidade na estipulação de seus respectivos limites de renda. Afora a regra básica estabelecida na Emenda 41, outras duas opções são instituídas. Possibilita-se que o Poder Executivo dos estados e do DF estipule, como seu limite máximo de renda, valor de referência não inferior ao subsídio do governador nem superior ao do desembargador do respectivo Tribunal de Justiça (limitado a 90,25% do subsídio do Ministro do STF). No caso dos municípios, é conferida possibilidade similar,

com a diferença de que o limite inferior do valor de referência deve corresponder ao subsídio do prefeito. Aos Poderes Executivo e Legislativo dos estados e do DF, é facultada a adoção do mesmo limite do Poder Judiciário (subsídio do desembargador do Tribunal de Justiça). Além disso, os estados, o DF e os municípios terão ainda a alternativa de fixar, em seu âmbito, como limite único para todos os poderes, o subsídio mensal dos desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça. Algumas vedações relativas aos subsídios dos governadores são subsidiariamente estipuladas, bem como é prevista a retroação benéfica da aplicação dos novos dispositivos sobre tetos e subtetos à data da vigência da Emenda 41.

Outra alteração fundamental ocorre no escopo da regra de transição que garante, para os servidores em atividade até a publicação da Emenda 41, desde que atendidos condicionantes básicos, proventos integrais, mas sem garantia de paridade nem de reajuste pela inflação (art. 6º da Emenda 41). A nova proposição concede a esses servidores o justo direito à paridade, inclusive no caso de pensões derivadas de proventos de servidores falecidos que se aposentarem em conformidade com a regra transitória em questão.

Ainda com relação a regras transitórias, nova opção é disponibilizada ao servidor que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação da nova emenda constitucional. Este poderá optar pela aposentadoria com proventos integrais e garantia de reajustes pela paridade, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: (a) 35 anos de contribuição, se homem, ou 30 anos, se mulher; (b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 no cargo em que se der a aposentadoria; (c) idade mínima reduzida em relação a 60/55 anos, na proporção de um ano para cada ano que exceda os 35/30 anos de contribuição.

Essa nova sistemática busca conferir tratamento mais apropriado àqueles que in-

gressaram cedo no mercado de trabalho, tendo exercido basicamente funções públicas ao longo de suas vidas profissionais. Assim, por exemplo, um trabalhador que tenha ingressado no mercado laboral aos 18 anos de idade, poderá se aposentar, com a maior parte das garantias que o impulsionaram a atuar no serviço público por pelo menos 25 anos, aos 53 anos de idade e, sendo mulher, aos 48 anos. Dessa forma, corrige-se, pelo menos para aqueles que trabalharam no serviço público durante a maior parte de suas vidas, uma das maiores injustiças impetradas pela Emenda 41: a radical alteração das regras transitórias estipuladas pela emenda constitucional anterior.

São as seguintes as demais mudanças propostas pela PEC Paralela:

(a) condições especiais para aposentadoria de portadores de necessidades especiais (no caso de servidores públicos e de participantes do RGPS);

(b) no caso de servidor aposentado e pensionista portador de doença incapacitante, o limite de isenção da contribuição previdenciária previsto nas regras permanentes aumenta, passando a corresponder ao dobro do teto do RGPS, ou seja, R\$ 4.800,00;

(c) previsão de lei específica do respectivo ente federado para aposentadorias e pensões dos servidores policiais (estes passam, assim, a ter direito a tratamento diferenciado, tal qual ocorre com os militares);

(d) estipulação de condições mínimas que deverão ser observadas pelas unidades gestoras dos fundos de pensão de servidores públicos, bem como pelos gestores da Seguridade Social;

(e) especificações mais detalhadas acerca do sistema especial de inclusão social previsto na Emenda 41 (art. 201, §12, da CF), que deverá abranger os trabalhadores sem vínculo empregatício e aqueles sem renda própria dedicados, exclusivamente, ao trabalho doméstico no âmbito da residência da própria família e que terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS;

(f) ampliação das possibilidades de diferenciação de alíquotas e de bases de cálculo das contribuições sociais dos empregadores para a Seguridade Social, de modo a incluir a possibilidade de diferenças em razão do porte da empresa e da condição estrutural ou circunstancial do mercado de trabalho.

Ressalte-se que esta última modificação visa complementar recente alteração do art. 195 da CF, que trata das contribuições à Seguridade Social, empreendida pela Reforma Tributária (Emenda nº 42, de 19 de dezembro de 2003). De acordo com a nova redação do dispositivo, as contribuições sobre folha de salários poderão ser, doravante, substituídas gradual, total ou parcialmente pelas incidentes sobre receita ou faturamento. Com isso, espera-se desonerar a folha de salários e incentivar a formalização do emprego. Também se espera abrir caminho para a implantação do sistema de inclusão social destinado a trazer para a previdência social contingente expressivo de brasileiros que têm renda, mas estão fora da proteção previdenciária, por exercerem atividades informais ou mesmo autônomas.

Do exposto, fica claro que a PEC Paralela representa aperfeiçoamento justo e necessário das novas regras previdenciárias estabelecidas a partir da Emenda 41, com destaque para a flexibilização das regras relacionadas aos tetos remuneratórios, bem como para a atenuação do esforço contributivo de servidores em situações especiais, como é o caso daqueles em fase de transição.

8. Considerações gerais e perspectivas

O presente estudo buscou fornecer uma ampla visão do recente processo de reformulação da previdência social no Brasil, mostrando os avanços alcançados.

Certamente a reforma empreendida por meio da Emenda 20 não foi a ideal. Contudo, é importante ter em mente que foi a reforma possível de ser implantada naquele mo-

mento. Mesmo assim, conseguiu avançar sobremaneira em termos de garantia de relativo equilíbrio de longo prazo do sistema previdenciário, além de ter implantado vários ajustamentos paramétricos, que, no caso do regime do servidor público, conseguiram conter a trajetória explosiva do déficit ao longo do tempo.

O problema é que, sendo de curtíssimo prazo a necessidade de ajuste fiscal do Brasil, a redução do déficit previdenciário também se configura como urgente. Entretanto, previdência social é, por sua natureza intrínseca, política de longo prazo, visto que afeta diversas gerações. Assim, não se deve igualar os que ainda vão entrar no mercado de trabalho, os já filiados a algum regime previdenciário e os que se encontram em gozo de benefícios, porque muitas decisões individuais foram tomadas levando em consideração o arcabouço legal vigente, sendo impossível ou sobremaneira injusto para muitas pessoas fazerem ajustes inesperados. Isso não quer dizer, entretanto, que cada um dos grupos envolvidos – ativos, inativos e futuros segurados – não devam arcar com parte do ônus do ajuste. Pelo contrário. É importante que assim seja, para que não se imponha sobrecarga insuportável sobre as gerações futuras.

Também ficou evidente que o processo de regulamentação da Emenda 20 foi positivo. Modernizou e racionalizou o sistema previdenciário brasileiro, explorando satisfatoriamente as possibilidades de contenção de gastos abertas pelo novo texto constitucional.

Conforme visto, com o novo governo de esquerda alçado ao poder, em 2003, o processo de reformulação da previdência social ganhou novo fôlego, sendo conferida prioridade absoluta à aprovação de nova proposta de reformulação destinada a aprofundar as modificações até então empreendidas. Foi, assim, aprovada em tempo recorde, a Emenda 41, cujas mudanças foram substanciais e terão impactos sobremaneira positivos no equilíbrio atuarial de longo

prazo dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos vinculados à União, aos estados, ao DF e aos municípios.

Na verdade, com as últimas mudanças empreendidas, a aposentadoria e a pensão do servidor público deixaram de constituir direitos intrínsecos à carreira pública, passando a representar efetivos benefícios previdenciários. Antes, as despesas com esses direitos corriam à conta do Tesouro, tal qual os gastos com remuneração e outras despesas de pessoal. Doravante, os benefícios serão concedidos a partir de regras previdenciárias, tal qual ocorre no âmbito do regime geral e da previdência privada. Ou seja, serão fruto das contribuições efetivamente aportadas pelo servidor e por seu empregador, aliviando, assim, os orçamentos públicos.

Em termos gerais, pode-se dizer que o processo de reformulação da previdência que vem sendo empreendido no Brasil, já tendo estabelecido importantes ajustes paramétricos, caminha na direção de consolidar um eficiente modelo misto de previdência, calcado em dois pilares básicos. O primeiro abrange o RGPS e o regime dos servidores públicos limitado ao mesmo teto do regime geral, consolidado sob bases atuariais e equilibradas no longo prazo. Esses dois regimes, embora não unificados, passaram a ter regras bastante homogêneas. O segundo pilar, um amplo, flexível e eficiente sistema privado de previdência complementar, que abarcará tanto trabalhadores da iniciativa privada quanto do setor público. Observe-se que tal configuração do sistema previdenciário representará, em termos práticos, a consecução do objetivo inicial de unificação entre o RGPS e o RPSP.

Vale complementar que a consolidação desse modelo misto segue o mesmo direcionamento adotado em países, tais como: Espanha, EUA, Finlândia, Grécia, Holanda, Itália, Irlanda, México, Japão, Noruega, Reino Unido, Suíça e Suécia. Nesses países, os fundos de pensão, além de se constituírem em fonte de renda para a aposentadoria, têm

papel fundamental no dinamismo do mercado de capitais e no financiamento produtivo. Assim, são boas as perspectivas nesse sentido.

Com efeito, é grande o potencial de crescimento da previdência privada no Brasil. Afinal, existem cerca de 40 milhões de integrantes da força de trabalho não vinculados a nenhum sistema fechado de poupança previdenciária, dentre os quais pelo menos 3 milhões estão situados em altas faixas salariais e detêm bom nível de qualificação profissional (dados PNAD-IBGE). Estes constituem, portanto, participantes potenciais da previdência complementar.

Outro importante ponto relaciona-se ao modelo ideal de sistema previdenciário para o Brasil. No início da década de 90, a questão da reforma da previdência era abordada em termos da opção entre regime público de repartição *versus* regime privado de capitalização e entre regime de benefício definido *versus* de contribuição definida. Ou seja, implicava reformulação estrutural do sistema.

Decorridos mais de dez anos, as opções passaram a se dar sob bases mais amplas. Antigas crenças foram contestadas, como, por exemplo, a que afirmava que a privatização do regime previdenciário conduz ao aumento da poupança nacional (embora esteja confirmado seu impacto positivo no desenvolvimento do mercado de capitais). Com efeito, o aporte financeiro do Estado, em caso de privatização do sistema previdenciário, é uma carga tripla. Isso, porque, em primeiro lugar, cabe ao Governo cobrir o déficit do sistema público. Em segundo, transferir contribuições do regime antigo para o novo. Por último, arcar com a aposentadoria mínima, que, em geral, é conferida àqueles segurados que não acumularam o suficiente para financiar sua própria conta individual.

No caso brasileiro, estima-se que tal custo representaria 2,5 vezes o PIB, o que, diante da crítica situação fiscal, significa que o Brasil jamais poderia optar por essa alternativa. Na verdade, o País despendeu tem-

po demais em discussões e análises centradas na alternativa de privatização do sistema, nos moldes do modelo de três pilares do Banco Mundial. Após anos de debates e estudos, pode-se dizer que o caminho escolhido não foi copiar modelos adotados em outros países, mas ajustar os elementos positivos de cada modelo à realidade brasileira.

Com relação ao regime geral de previdência, a tendência é que os esforços passem a se direcionar ao aprimoramento gerencial em curso, com destaque para alterações das renúncias previdenciárias nos setores com regras especiais e à ampliação da cobertura previdenciária, que hoje equivale a apenas 45% da população ocupada. Nesse último caso, trata-se de procurar abarcar contingente substancial dos chamados “sem-previdência”.

De qualquer forma, vale sublinhar que os dados relativos às projeções atuariais das despesas do RGPS preocupam. Afinal, de acordo com a LDO para 2004, enquanto as despesas com o regime de previdência dos servidores públicos federais (não considerados os militares) deverão diminuir de 1,18% para 0,77% do PIB entre 2003 e 2020; as relativas ao regime geral aumentarão de 6,66% para 7,29% (LIMA).

Os benefícios rurais, por exemplo, em vista de sua importância social e impacto distributivo, reclamam abordagem diferenciada. A necessidade de financiamento dos benefícios pagos à clientela rural, por constituir política de assistência social destinada a combater a pobreza, deve ser explicitada e devidamente coberta com recursos provenientes de outras contribuições sociais. Nesse contexto, vale lembrar a possibilidade trazida pela Emenda 42 (Reforma Tributária) de substituição da contribuição sobre a folha salarial pela incidente sobre receita ou faturamento.

Na verdade, a forma atual de financiamento da previdência rural evidencia um equívoco distributivo: o de trabalhadores pobres do setor urbano financiarem trabalhadores mais pobres do setor rural. Isso se

dá porque, depois de utilizadas as exíguas contribuições oriundas do setor rural, acesam-se os recursos das contribuições urbanas para a previdência. Apenas quando exaurida esta última fonte, é que se recorre às contribuições parafiscais da seguridade social (Cofins, Contribuição sobre o Lucro Líquido e CPMF, e outras fontes de menor peso). Tal sistemática é socialmente iníqua, devendo, pois, ser modificada. A necessidade de financiamento da previdência rural, que gira em torno de 1% do PIB (CASTRO & DELGADO), precisa ser explicitamente assumida como ônus fiscal de longo prazo assumido pelo conjunto da sociedade.

Ainda na esfera do RGPS, em vista do crescente envelhecimento da população brasileira e de seus efeitos no financiamento do regime de repartição vigente, cabe considerar a possibilidade de igualar o tratamento, em termos de idade e de tempo de contribuição, entre homens e mulheres e entre professores não-universitários e as demais categorias profissionais (tanto no RGPS quanto no RPSP), bem como entre trabalhadores urbanos e rurais. Além disso, é igualmente oportuno considerar a estipulação de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, no âmbito do regime geral, ou mesmo a vigência, no longo prazo, apenas da aposentadoria por idade em todos os regimes previdenciários do país. No primeiro caso, a proposta decorre do fato de que o fator previdenciário, embora reduza o valor da aposentadoria precoce, não a elimina. Com efeito, a incidência do fator tende a não inibir a aposentação precoce do trabalhador que auferir maior rendimento e participa de fundo de pensão destinado a complementar sua aposentadoria. No segundo caso, a idéia é igualar a previdência brasileira à tendência mundial de existência apenas da aposentadoria por idade e por invalidez.

Outra perspectiva de mudança está na reformulação da previdência dos militares. Como visto, estes passaram incólumes pelas reformas previdenciárias até aqui em-

preendidas. Na verdade, o regime de previdência dos militares experimentou apenas pequenas mudanças, via legislação infraconstitucional, a mais relevante, o aumento de 1% para 7,5% na alíquota de contribuição para financiamento das pensões. Ao mesmo tempo, contudo, enquanto o custo da previdência dos servidores civis vem se reduzindo, a dos militares tem subido de forma preocupante. “Entre 1995 e 2002, o crescimento real do gasto público federal com pessoal ativo foi de apenas 2,1% a.a., enquanto o gasto com inativos cresceu 2,4%. Ao desagregar esse número, constata-se, porém, que os gastos com inativos civis e militares cresceram a taxas muito diferenciadas entre si, de 0,9% a.a. e 5,6% a.a., respectivamente” (GIAMBIAGI & CASTRO).

É certo, ainda, que estamos na iminência de novas alterações no texto constitucional, fruto da iminente aprovação da PEC Paralela. Além disso, algumas questões estabelecidas na Emenda 41 poderão vir a ser modificadas pelo STF, caso este decida que contêm vício de inconstitucionalidade. São exemplos a aplicação imediata do teto e dos subtetos a todos os servidores em atividade quando a emenda entrou em vigor, bem como a incidência da contribuição previdenciária sobre as rendas dos que, na mesma ocasião, já estavam aposentados ou eram beneficiários de pensões.

Cabe reconhecer que, como assegura BALERA, “o direito previdenciário é direito em formação, que o dia-a-dia vai conformando e que se aperfeiçoa, segundo regras inicialmente fixadas pelo quadro normativo, ao longo das etapas sucessivas da vida dos segurados”.

Com efeito, deve-se vislumbrar a Reforma da Previdência Social como uma seqüência de modificações, um processo que se completa em fases sucessivas. No caso brasileiro, esse processo teve início em 1995, segue seu curso em 2004, com a PEC Paralela e a legislação destinada a regulamentar a Emenda 41, devendo prosseguir ao longo dos anos seguintes. Ou seja, ainda não se

esgotou. Assim, a resposta para a questão colocada ao final da introdução do presente estudo é que há, sim, que se esperar novas mudanças relevantes no escopo da Reforma da Previdência Social. Não obstante, as alterações na Constituição tendem a ser menores do que aquelas a serem empreendidas mediante legislação infraconstitucional. O importante é que a agenda do processo de reforma não deixe de mirar o objetivo de se chegar, no longo prazo, a um cenário fiscal relativamente confortável e sem que os tesouros públicos sejam chamados a cobrir déficits previdenciários crescentes, disponibilizando, assim, recursos para outras áreas sociais importantes.

Notas

¹ A União, todos os 27 estados, o DF e 2.140 municípios (38,5% do total) possuem regime próprio de previdência social para seus servidores públicos. Os demais 3.419 municípios brasileiros estão vinculados ao INSS.

² Ressalte-se que os efeitos do fator previdenciário só passarão a ser integralmente verificados a partir do final de 2004, tendo em vista a regra de transição estabelecida quando de sua instituição.

³ O Ministério da Previdência Social estima que, tendo em vista o elevado grau de informalização do mercado de trabalho, cerca de 40,2 milhões de trabalhadores não contribuem para qualquer regime previdenciário. A grande maioria desses indivíduos, quando perder a capacidade laboral, demandará benefícios assistenciais a serem custeados por toda a sociedade.

⁴ O Ministério da Previdência Social estima que o tempo médio de serviço dos servidores anterior à entrada no regime próprio da União corresponde a 11,7 anos, que pode ter sido exercido tanto no RGPS como em outro regime próprio.

Referências

ALÉM, A.C.D. & GIAMBIAGI, F. Despesa Previdenciária: Análise de sua Composição, Efeitos da Inflação e Bases para uma Alternativa Intermediária de Reforma. *Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, set/1997 (Texto para Discussão, 374).*

AMARO, Meiriane. N. O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira. In: *Revista de*

Informação Legislativa, nº 148, out/dez-2000. Brasília: Senado Federal, 2000.

BALERA, Wagner. Aspectos Gerais da Reforma Previdenciária (Palestra). In: *Revista de Direito Social* 10 – 2003 – Doutrina.

CASTRO, Jorge A. & DELGADO, Guilherme. *Financiamento da Previdência Rural: Situação Atual e Mudanças*. Brasília: IPEA, out. 2003 (Texto para Discussão. 992).

FOGUEL, M., RAMOS, L. & CARNEIRO, F. *The impact of minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Texto para discussão, 839).

GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A.C. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

GIAMBIAGI, F. & CASTRO, Lavinia B. *Previdência Social: Diagnóstico e Propostas de Reforma*. In: *Revista do BNDDES*, v.10, nº 19. Rio de Janeiro: BNDDES, jun. 2003.

GUERZONI FILHO, Gilberto. O Regime de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos e Militares: Diagnóstico e Propostas de Alteração. In: *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 1, nº 1, Belo Horizonte, abr./jun. 2003.

LIMA, Edilberto. C. P. Despesas do INSS e do regime próprio dos servidores públicos federais civis: breves considerações sobre a Reforma da Previdência. In: *Cadernos Aslegis*, nº 21, v.6. Brasília: ASLEGIS, dez.2003.

MPAS. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000*, vol. 8. Brasília: MPAS, 2001.

_____. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, vol. 5, 6 e 7. Brasília: MPAS, 2000/2003.

_____. *Previdência prevê estabilidade do sistema*. In: *Informativo da Previdência do Serviço Público*, nº 03, vol.01. Brasília: MPAS, abr-mai/2001.

_____. *Informe da Previdência Social*, vol. 14 e 15. Brasília: MPAS, jan./dez. 2002/ 2003.

NAJBERG, S. & IKEDA, M. *Previdência no Brasil: Desafios e Limites*. In: F. Giambiagi & M.M.Moreira (orgs). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDDES, 1999.

ORNÉLAS, W. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. Brasília: MPAS (Publicações), 1999.

ORNÉLAS, W. & VIEIRA S. P. *Novo Rumo para a Previdência Brasileira*. Brasília: MPAS (Publicações), out/1999.

PINHEIRO, Vinícius C. *Previdência Complementar para Servidores Públicos: Pontos Polêmicos*. Extraído da Internet em janeiro/2004.

ROMITA, Arion S. A projetada reforma da Previdência Social. In: *Revista Forense*, vol. 367, Rio de Janeiro, maio/junho 2003.

TEMER, Michel. Inativos e Direito Adquirido. *Correio Braziliense*. Brasília, 11/06/2003.

_____. A Constitucionalidade da Emenda. *Correio Braziliense*. Brasília, 03/07/2003.

VELLOSO, R. A Situação das Contas Públicas após o Real. In: J.P.R. Velloso (coord.) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. 2 v. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.