

Políticas públicas

Previdência do servidor: a reforma e o déficit*

Calino Pacheco Filho

Economista da FEE.

Introdução

O centro da argumentação da reforma da previdência do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva repousava nas diferenças entre os dois sistemas previdenciários existentes no Brasil: em 2002, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, as contribuições de patrões e empregados cobriam 81% das despesas com pagamento de benefícios, sendo que, entre empresas e trabalhadores urbanos, esse índice chegava a 96%. O outro sistema, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que serve aos servidores públicos, contabilizava arrecadação de apenas 36% dos gastos, consideradas as contribuições do total dos funcionários e da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, na base de duas vezes a contribuição do funcionário (Brasil, 2003a).

De acordo com o Governo Federal, o regime de previdência dos servidores públicos não cumpria a exigência do dispositivo constitucional que exige “caráter contributivo” e “equilíbrio financeiro e atuarial”, tendo em vista que as contribuições de servidores e das administrações federais, estaduais e municipais não eram suficientes para pagar as despesas com aposentadorias e pensões. Como o RGPS estava relativamente ajustado — consequência das mudanças implementadas no Governo Fernando Henrique Cardoso pela Emenda Constitucional nº 20 (EC 20), promulgada em dezembro de 1998 —, seria, agora, necessária uma reforma no regime previdenciário dos servidores.

Este artigo aborda, na seção 1, o projeto de reforma previdenciária apresentado pelo Governo Lula e os pontos que foram aprovados pelo Congresso Nacional; na seção 2, é tratada a proposta de emenda constitucional que acabou introduzindo algumas mudanças na reforma

aprovada; na seção 3, é enfocada a questão do déficit da previdência do servidor público, fazendo uma comparação com o déficit do INSS; por fim, apresentam-se as **Considerações finais**.

1 - A reforma previdenciária do Governo Lula

Até meados da década de 90 do século passado, não existia propriamente um regime previdenciário no serviço público, no Brasil, não havia uma lógica atuarial, sequer uma contribuição para aposentadorias. A “previdência” constituía-se num apêndice da política de pessoal, e o gasto com inativos, num item da folha de pagamento (Pacheco Filho; Winckler, 2005).

A reforma da previdência do Governo FHC, consubstanciada na EC 20, determinou a exigência do caráter contributivo, tanto para servidores quanto para os entes públicos, bem como o equilíbrio financeiro e atuarial para o regime previdenciário dos servidores. Além disso, instituiu a idade mínima associada ao tempo de contribuição como condição para a aposentadoria, a carência no serviço público e no cargo, assim como uma regra de transição para os que estavam em atividade antes da aprovação da reforma.

Várias das propostas apresentadas pelo Governo FHC que não foram aprovadas acabaram fazendo parte da reforma da previdência do Governo Lula: contribuições sobre aposentadorias e pensões, redutor nas pensões, fim da integralidade, limitação do teto remuneratório, extinção da paridade e regime de previdência complementar, que, apesar de já constar na EC 20, ficou dependendo de lei complementar.

No momento em que se travava uma dura batalha em torno da reforma da previdência defendida pelo Governo FHC, seria difícil prever que seu mais ardoroso opositor — o Partido dos Trabalhadores (PT) —, poucos anos depois, então ocupando o Governo Federal,

* Artigo recebido em 14 mar. 2006.

apresentaria uma proposta de emenda constitucional com a mesma concepção, e até com o mesmo conteúdo, daquela posição outrora tão duramente combatida e, com uma eficiência surpreendente, ao cabo de alguns meses, conseguiu operar mudanças que a administração anterior não conseguiu aprovar após quatro anos de incansáveis tentativas. É importante ressaltar que tal mudança de rumo traria, para o PT e para o seu governo, grandes problemas com as entidades representativas dos funcionários públicos e com sua própria base política e parlamentar.

A proposta de reforma previdenciária do Governo Lula aprovada como Emenda Constitucional nº 41 (EC 41), no que se refere à previdência dos servidores públicos, tem como seus pontos mais importantes os apresentados a seguir.

Cálculo dos proventos

Visando dar consistência atuarial para os RPPS, a EC 41 criou mecanismos que fazem com que as aposentadorias e as pensões dos **futuros** funcionários sejam sempre em função de suas contribuições, tal como já acontece no RGPS. Isso acabou com a chamada integralidade, regra pela qual os servidores públicos recebem proventos de aposentadoria iguais ao valor de sua última remuneração. No caso das aposentadorias dos **atuais** servidores, o provento será igual à última remuneração, se o servidor trabalhar até completar os seguintes requisitos: em sendo homem, 60 anos de idade, 35 anos de contribuição, 20 anos de serviço público, 10 anos na carreira e cinco anos no cargo; em sendo mulher, 55 anos de idade, 30 anos de contribuição, 20 anos no serviço público, 10 anos na carreira e cinco anos no cargo.

Reajuste dos proventos

A Constituição de 1988 introduziu nessa questão a vinculação entre ativos e inativos, a chamada paridade. O dispositivo constitucional determina que:

“Os proventos de aposentadoria serão revistos na mesma proporção e na mesma data sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou

função em que se deu a aposentadoria, na forma da Lei”.

Ou seja, qualquer aumento na remuneração dos servidores em atividade é obrigatoriamente repassado aos inativos.

De acordo com a EC 41, a **paridade plena** seria assegurada apenas aos atuais aposentados e pensionistas e, ainda, aos servidores com direitos adquiridos até 31 de dezembro de 2003. Os demais servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da EC 41 teriam uma “paridade mitigada” (DIAP, 2005), com os reajustes salariais na mesma data e na mesma proporção dos servidores em atividade, porém sem os benefícios, as vantagens ou as transformações e as reclassificações de cargo ou funções.

A reforma modificou a regra de reajuste de proventos, trazendo para os **novos servidores** a extinção da paridade. Segundo Guerzoni Filho (2004), as alterações na correção dos proventos, juntamente com as normas referentes aos cálculos dos mesmos, é a mais importante mudança introduzida pela reforma da previdência do Governo Lula, na medida em que “(...) a vinculação dos proventos dos inativos à remuneração dos ativos não tem qualquer lógica atuarial, enquanto **não há** nenhuma relação necessária entre o quanto um servidor recebeu na atividade e o quanto recebe na inatividade”.

Regra de transição

Só se aplica aos servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 20 (16.12.98) e implica os seguintes requisitos para a aposentadoria: em sendo homem, 53 anos de idade, 35 anos de contribuição e mais pedágio de 20% sobre o tempo que faltava para completar o tempo de contribuição em 15.12.98 e cinco anos no cargo; em sendo mulher, 48 anos de idade, 30 anos de contribuição mais pedágio de 20% sobre o tempo que faltava para completar o tempo de contribuição em 15.12.98 e cinco anos no cargo.

Nessa situação, o cálculo de seus proventos irá considerar a média aritmética das remunerações utilizadas como base para as contribuições no regime em que o servidor esteve vinculado (INSS e/ou estatutário), corrigidas monetariamente.

Além disso, a EC 41 instituiu, para ser aplicado sobre os proventos da aposentadoria, um redutor de 5% sobre cada ano antecipado em relação à idade mínima

(60 anos para homem e 55 anos para mulher). Por exemplo, para se aposentar com 59 anos de idade, o segurado do sexo masculino terá um desconto de 5% no seu benefício, com 58 anos, o desconto será de 10% e assim por diante.

Contribuição dos aposentados e pensionistas

A EC 41 previa, para os atuais aposentados e pensionistas, faixas de isenção de 50% do teto do INSS (R\$ 2.668,15 até abril de 2006) para os funcionários dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e de 60% do referido teto para os servidores da União, sendo que, acima dessas faixas, incidiria contribuição de 11%. Para os atuais e futuros servidores, a faixa de isenção seria equivalente ao teto do INSS. Porém o Supremo Tribunal Federal (STF) acabou por decidir que todas as contribuições de aposentados e pensionistas devem respeitar a taxa de isenção até o teto do INSS.

Redutor nas pensões

A pensão será integral até o valor do teto do INSS, sendo que a parcela que exceder esse valor sofrerá um redutor de 30%.

As contribuições dos aposentados e pensionistas, bem como o redutor nas pensões, segundo a concepção original da reforma, deveriam compensar, pelo menos em parte, os efeitos negativos imediatos de uma outra inovação: a previdência complementar do servidor público.

A instituição da previdência complementar reduziria a arrecadação previdenciária no curto prazo, pois, ao invés de as contribuições incidirem sobre o total das contribuições como até então, passariam a incidir até um valor equivalente ao teto do INSS. Mesmo assim, devido à contribuição dos aposentados e pensionistas, ao redutor nas pensões e às demais medidas aprovadas na reforma, até 2011 haveria uma queda constante no déficit da previdência dos servidores (Brasil, 2004).

Previdência complementar

A proposição central da reforma do Governo Lula é a construção, no longo prazo, de um regime previdenciário básico público, universal, compulsório para todos os brasileiros (Brasil, 2003). Trata-se da extinção gradual da

previdência do setor público, com a possibilidade de os entes federados implantarem, para os seus servidores, regime de aposentadoria complementar, limitando o valor das aposentadorias e pensões pagas ao teto do regime geral de previdência.

A EC 41 prevê que União, estados e municípios poderão instituir, através de lei ordinária, fundos de pensão, que funcionarão como entidades fechadas, de natureza pública, sem fins lucrativos, com caráter facultativo — uma vez que a adesão não é obrigatória — e com planos de contribuição definida, onde a mesma é fixada, mas o valor do benefício da aposentadoria depende da sua rentabilidade.

Os servidores admitidos após a criação dos fundos de pensão estarão sujeitos ao teto de contribuições e benefícios equivalente ao do RGPS. Apesar de ser facultativa a adesão aos fundos, os servidores com remuneração acima do teto serão compelidos a aderir à previdência complementar, para não perder renda na aposentadoria.

As entidades fechadas de previdência complementar do servidor público serão entidades **privadas**, regidas pela mesma legislação pertinente aos fundos de pensão das empresas estatais brasileiras. A sua “natureza pública” é dada pela qualidade de seus participantes (servidores), pelo seu objeto (previdenciário), pela origem de seu patrocinador (setor público) — o qual contribui com parcela igual à do participante —, pela transparência na gestão e pela prestação de contas à sociedade (Pacheco Filho; Winckler, 2005).

O Governo Federal anunciou, no início do ano de 2005, que havia concluído um esboço do projeto de lei ordinária com a definição da previdência complementar dos servidores públicos da União, para encaminhar ao Congresso ainda no primeiro semestre do referido ano. A crise política que assolou o Congresso e o Executivo atrasou o plano do Governo, e, assim como no âmbito estadual, os fundos de pensão ainda não estão funcionando por carecerem de regulamentação por legislação ordinária, que é condição para a sua implantação.

Teto remuneratório

Foi estabelecido como limite das remunerações no setor público a remuneração de Ministro do Supremo Tribunal Federal, fixada, em 2004, no valor de R\$ 19.100,00 e que, atualmente, é de R\$ 24.500,00.

No caso dos estados e municípios, haverá subtetos. Nos setores Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradoria estaduais, o subteto será o salário de um desembargador, que terá um valor equivalente a 90,25% da remuneração de um ministro do STF. No Poder Executivo dos estados, o subteto será o salário do governador, e, nos Legislativos estaduais, a remuneração dos deputados estaduais; nos municípios, o subteto será o salário do prefeito.

2 - A resistência à reforma aprovada: a proposta da PEC Paralela

Para garantir a aprovação do texto-base da reforma da previdência (EC 41), o Governo Federal encaminhou, em dezembro de 2003, uma nova Proposta de Emenda Constitucional, contemplando alguns pontos polêmicos para apreciação do Congresso Nacional. Essa nova proposta, que ficou conhecida como PEC Paralela, implicava alterações que amenizavam os efeitos “perversos” da emenda recém-aprovada.

Dentre os vários pontos da PEC Paralela aprovados, na época, pelo Senado e encaminhados à Câmara dos Deputados, aqueles que mais interessam aos servidores públicos dizem respeito à paridade, à regra de transição que permite aposentadoria integral antes da idade mínima exigida no texto constitucional, bem como a modificações das regras que impõem limites na remuneração dos mesmos.

Conforme a EC 41, os servidores que ingressaram no serviço público antes da sua promulgação, teriam uma “paridade mitigada”. A PEC Paralela resgata a paridade plena para esses servidores, quando atenderem aos requisitos exigidos para aposentadoria integral.

A regra de transição da PEC Paralela favorece aqueles que, começando a trabalhar mais cedo, poderão aposentar-se antes da idade mínima exigida. Ou seja, para cada ano trabalhado além de 30/35 anos de serviço (mulher/homem), poderá ser abatido um ano na idade mínima (55/60 anos). Entretanto esse servidor terá de comprovar 25 anos de serviço público, sendo 15 anos na carreira e 10 anos no cargo.

O ponto mais polêmico da PEC Paralela, sem dúvida, diz respeito ao limite de remuneração dos servidores públicos. A EC 41 estipulou três subtetos remuneratórios para os servidores estaduais, sendo um para cada poder. Pela PEC Paralela aprovada no Senado

em dezembro de 2003, os governadores poderiam propor que o salário do desembargador do Tribunal de Justiça, que ganha até 90,25% da remuneração dos ministros do STF, sirva como subteto único para todos os poderes estaduais. A Câmara dos Deputados, em março de 2005, incluiu nesse teto único, que hoje já alcança R\$ 22.111,25, os delegados de polícia, os advogados e os agentes fiscais tributários. Na esteira dessa abertura, foi proposta a ampliação dessa vantagem aos oficiais das polícias militares. A inclusão dessas categorias ensejou um vigoroso protesto por parte da maioria dos governadores, preocupados com o agravamento da crise financeira de seus estados.

O Senado aprovou a PEC Paralela, em julho de 2005, com a denominação de Emenda Constitucional nº 47, incluindo a paridade plena e a regra de transição; porém devolveu à Câmara dos Deputados a proposta de equiparação do teto dos desembargadores aos delegados de polícia, oficiais das polícias militares, agentes fiscais tributários e advogados dos estados, reduzindo, no futuro, as possibilidades de aprovação da matéria.

3 - O déficit da previdência

Primeiramente, é necessário que se retome a distinção entre os dois maiores regimes do sistema previdenciário público brasileiro, o RGPS, destinado aos trabalhadores do setor privado e àqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que atuam no setor público, e o RPPS, voltado para os servidores estatutários efetivos da União, dos estados e dos municípios.

O RGPS é um regime de repartição simples, onde os trabalhadores em atividade (geração atual) financiam, através de suas contribuições, os benefícios dos inativos (geração passada), na perspectiva de que os novos contribuintes (geração futura) paguem os seus benefícios no momento de sua aposentadoria. Esse regime previdenciário tem sofrido o efeito de duas variáveis: a demográfica, com o envelhecimento da população, e a do mercado de trabalho, com altas taxas de desemprego e informalidade, ou seja, é afetado pelo comportamento da política econômica, com seus reflexos sobre os assalariados com contrato de trabalho formalizado, que podem deixar essa condição, na medida em que perdem seus postos de trabalho ou porque são impelidos para uma ocupação sem carteira assinada.

O RPPS é afetado apenas pela variável demográfica, com significativo aumento da expectativa

de vida e da redução da natalidade ocorridos nas últimas décadas. Constitui-se em um regime de repartição peculiar, onde os entes estatais participam na qualidade de empregadores, e a eles cabe o dimensionamento de sua força de trabalho, com a determinação do contingente de funcionários. Além disso, o Estado tem o poder de estabelecer, de forma unilateral, tanto as condições de aposentadoria como o valor dos proventos, que nada mais é do que o valor da remuneração em atividade, ambos fixados por lei (Guerzoni Filho et al., 2004).

Na justificativa para a necessidade da reforma da previdência dos servidores públicos, o Governo Federal ressalta o grave desequilíbrio financeiro e atuarial entre as receitas e as despesas previdenciárias da União, dos estados e dos municípios. De fato, se for analisado o ano de 2004, por exemplo, constatar-se-á que a necessidade de financiamento total da previdência social (RGPS + RPPS) foi da ordem de 5,3% do PIB, sendo que a necessidade de financiamento da previdência dos servidores públicos das três esferas foi de 3,6% do PIB, enquanto a do INSS foi de 1,7% do PIB (Tabela 1). Apenas para efeito de comparação de magnitudes: a meta oficial de pagamento do superávit primário para 2004 foi de 4,25% do PIB.

Ao se tomar 2004 isoladamente, tem-se uma “fotografia” que sugere claramente que o problema do déficit previdenciário se localiza na esfera dos servidores. A conclusão, contudo, difere, quando se olha para a evolução da trajetória do déficit na série 1996-04. Quando se analisa essa série, depara-se com um “filme”, mostrando que o déficit previdenciário dos servidores ficou praticamente estável — de 3,7% do PIB em 1996 para 3,6% em 2004. Já o déficit do RGPS aumentou 17 vezes: de 0,1% do PIB em 1996 para 1,7% em 2004.

Com relação ao déficit da previdência dos servidores públicos, é importante salientar uma significativa queda a partir do ano de 2001, quando passou de 4,2% neste último ano para 3,6% do PIB em 2004, conforme se pode observar na Tabela 1. Isso pode ser atribuído aos efeitos das medidas da EC 20, aprovada em dezembro de 1998.

De acordo com o estudo intitulado **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o Que Foi Feito e o Que**

Falta Reformar? (Giambiagi et al., 2004), a reforma operada pelo Governo Lula no sistema previdenciário dos servidores foi correta, mas é um equívoco pensar que ela representaria um divisor de águas, no sentido de que, depois dela, a maioria dos problemas fiscais do País estaria resolvida. Entretanto a reforma da previdência de 2003, segundo os autores, “(...) foi apenas um passo de um longo processo de reformas no setor, que teve início na gestão de Fernando Henrique Cardoso e deverá ter continuidade em algum momento futuro indefinido com novas mudanças de regras de passagem à inatividade no INSS”.

Para Guerzoni Filho et al. (2004), não havia necessidade urgente de uma reforma na previdência dos servidores públicos. Analisando o quadro das despesas da União com o pagamento de seus inativos e pensionistas no período 1995-03 e presumindo que estados e municípios devem seguir a mesma tendência, o autor afirma que tais despesas, apesar de serem relevantes, estão longe de representar um problema de alta gravidade e não estão fora de controle. Para Guerzoni Filho, a edição da Emenda Constitucional nº 20 (Reforma FHC) permitiu que os dispêndios com servidores aposentados e seus pensionistas apresentassem crescimento abaixo da inflação.

As despesas da União com aposentados e pensionistas civis, no período 1995-03, cresceram 104,60%, enquanto a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) cresceu 119,30% (Tabela 2). Se se compararem as despesas com aposentadorias e pensões com outros itens da despesa, constatar-se-á que existem diferenças significativas: a despesa com o RGPS (233,30%) representa o dobro das mesmas, e a com juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa (463,10%), quatro vezes mais do que a efetuada com aposentados e pensionistas. Por outro lado, o autor também observa que os dispêndios com previdência dos servidores civis tiveram, no referido período, uma importante redução em sua participação no total das despesas da União: de cerca de 7% desse total em 1995 para 4% desse total em 2003.

Tabela 1

Déficit previdenciário no Brasil — 1996-04

(% do PIB)

ANOS	INSS (A)	SERVIDORES (B)				TOTAL (A + B)
		União	Estados	Municípios	Total	
1996	0,1	1,9	1,5	0,3	3,7	3,8
1997	0,3	1,7	1,4	0,3	3,4	3,7
1998	0,7	1,9	1,5	0,3	3,7	4,4
1999	1,0	2,0	1,4	0,3	3,7	4,7
2000	0,9	1,9	1,7	0,3	3,9	4,8
2001	1,1	2,1	1,8	0,3	4,2	5,3
2002	1,2	2,1	1,6	0,3	4,0	5,2
2003	1,8	2,1	1,5	0,2	3,8	5,6
2004	1,7	2,0	1,4	0,2	3,6	5,3

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão, nº 1050).

Tabela 2

Despesas da União e outros itens selecionados — 1995 e 2003

DISCRIMINAÇÃO	1995 (R\$ 1000)	2003 (R\$ 1000)	Δ% 1995-03
Despesa com pessoal civil	37 009 174	78 974 750	110,60
Despesa com inativos e pensionistas civis	10 192 158	20 856 244	104,60
Inativos	7 587 111	14 659 121	93,20
Pensionistas	2 605 047	6 197 123	137,90
Despesas com benefícios do RGPS	32 561 676	108 477 471	233,10
Despesas com juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa	25 795 901	145 257 752	463,10
Variação do IPCA	-	-	119,30

FONTE DOS DADOS BRUTOS: GUERZONI FILHO, Gilberto et al. **Eficiência política, consistência atuarial e ajuste fiscal: comentários sobre a Emenda Constitucional nº 41, de 2003.** Brasília: Senado Federal, 2004. (Textos para Discussão, 2).

4 - Considerações finais

Em primeiro lugar, o Governo Lula, em linhas gerais, alcançou o seu objetivo central com a instituição da previdência complementar do servidor público, que abre caminho para um regime básico único de previdência, com teto de contribuição e benefício semelhante ao RGPS. Além disso, conseguiu determinar o fim da integralidade e da paridade para os novos servidores.

Em segundo lugar, os atuais servidores conseguiram, através da PEC paralela, reverter a medida que impunha restrições à paridade e mudar a regra de transição, favorecendo os servidores que começam a trabalhar mais cedo, os quais poderão aposentar-se antes de completar a idade mínima.

Em terceiro e último lugar, as medidas introduzidas pela reforma do Governo Lula criaram as condições para a continuidade da tendência que já vem ocorrendo desde

2001, com uma paulatina queda na necessidade de financiamento da previdência dos servidores públicos. Essa é, justamente, a questão primordial para que esse sistema previdenciário alcance o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Referências

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Exposição de motivos — 2003**. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/destaques/> Acesso em 04 out. 2004.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: a mudança com justiça e respeito**. Brasília, 2003a.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social — RGPS**. Brasília, 2004.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSISTÊNCIA PARLAMENTAR — DIAP. **Reforma da previdência em perguntas e respostas**. Brasília, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio et al. **Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão, n. 1050).

GUERZONI FILHO, Gilberto et al. **Eficiência política, consistência atuarial e ajuste fiscal: comentários sobre a Emenda Constitucional nº 41, de 2003**. Brasília: Senado Federal, 2004. (Textos para Discussão, 2).

PACHECO FILHO, Calino F.; WINCKLER, Carlos R. Reforma da previdência: o ajuste no serviço público. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 4, 2005.

REFORMA da previdência: balanço da Emenda Constitucional nº 41/03. **Informe da Previdência Social**, Brasília: Ministério da Previdência Social, v. 6, n. 01, p. 2, jan. 2004.