

reforma da previdência

equilíbrio
depende de novos ajustes

PREVIDÊNCIA-IPSEMG

Déficit histórico e desequilíbrio atuarial são alguns dos problemas enfrentados pela Previdência no Brasil. Somente em Minas Gerais, a diferença entre contribuições e compromissos alcançou R\$ 2,8 bilhões em 2002. Apesar dos efeitos benéficos da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que reformou a Previdência, são necessários agora novos ajustes, a fim de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial e solidificar o caráter contributivo do sistema.

Gleison Pereira de Souza

Diretor de Previdência do Ipsemg e mestrando em Gestão Econômica pela Fundação João Pinheiro

Bárbara Liz Reis

Assessora da Diretoria de Previdência do Ipsemg e administradora pública

A questão previdenciária tem sido, nas duas últimas décadas, uma das grandes preocupações dos governos do mundo inteiro. Pois, apesar de um sistema de Previdência Social ser fundamental para garantir a legitimação do sistema capitalista, além de ser uma forma de acumulação que garante a reprodução desse sistema, os esquemas de financiamento que dão, ou deveriam dar, sustentação financeira e atuarial aos sistemas previdenciários entraram em crise. Entre as causas, estão o aumento da longevidade da população e a queda da taxa de natalidade.

No Brasil, tal situação também ocorreu. Aqui, as causas anteriormente citadas contribuíram para corroer as contas previdenciárias, porém a elas acrescentaram-se outras como os conhecidos rombos, o desvio de recursos, além de, no caso da Previdência dos servidores públicos, a criação de certos benefícios para categorias específicas sem a devida fonte de custeio e as políticas paternalistas.

Mas o que levou a essa situação? Segundo relatório do Banco Mundial, “o Sistema de Previdência Social no Brasil enfrenta problemas causados por déficits fiscais insustentáveis, iniquidades e desequilíbrios atuariais, custos de eficiência desnecessariamente altos e falta de diversificação em virtude da baixa cobertura dos esquemas custeados” (Brasil. Questões críticas da

Diagnóstico

Previdência Social, p. 8, vol. I: Sinopse do Relatório – Documento do Banco Mundial, 19/6/2002).

No início da implantação do sistema – quando o número de trabalhadores contribuintes era muito superior ao número de inativos –, verificaram-se saldos de caixa que deveriam ser utilizados para garantir a viabilidade do sistema em conjunturas desfavoráveis. Entretanto, esses saldos muitas vezes foram utilizados para finalidades distintas dos interesses previdenciários.

Conforme exposto no “Livro Branco da Previdência Social”, “os saldos da Previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais, na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios. De 1986 a 1988, as transferências da Previdência Social para a área da saúde cresceram devido à implantação do Sistema Único Descentralizado de Saúde (SUDS). De 1988 até meados de 1993, as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS) chegaram a 15% de toda a arrecadação sobre a folha de salários”.¹ Isso se deveu ao fato de que, como na Constituição Federal de 1988 não havia previsão de contribuição para assistência à saúde, as verbas da contribuição previdenciária eram então utilizadas para cobrir esses gastos.

Ademais, durante décadas, as aposentadorias dos servidores públicos foram consideradas como uma extensão da atividade desses, não havendo nenhuma espécie de contribuição, nem por parte do servidor, nem por parte dos respectivos Tesouros.

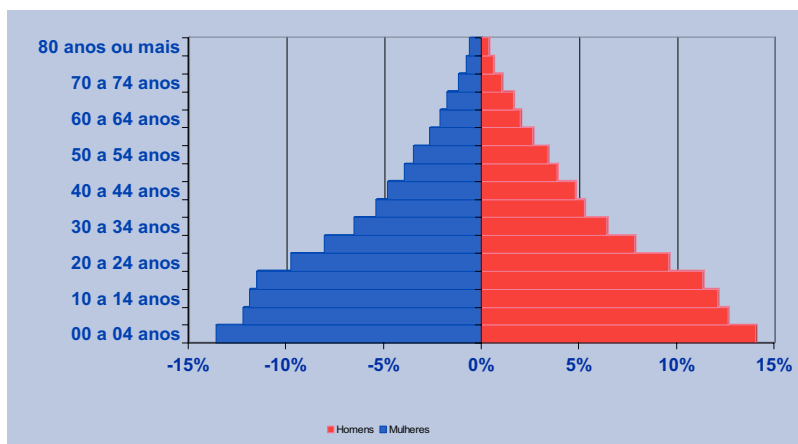
Além disso, os diversos benefícios previdenciários não eram pagos por uma mesma instituição, ocorrendo, ainda, a gestão compartilhada com benefícios de caráter assistencial. Essa situação impedia a visão da questão previdenciária como um todo, bem como a saudável separação entre as contas da Previdência e as da assistência.

Outro fator que explica a atual situação da Previdência no Brasil é a questão demográfica. Segundo o economista americano Martin Feldstein, da Universidade de Harvard, o problema fundamental da Previdência no mundo é o envelhecimento da população. A expectativa de vida está aumentando, o que significa que o sistema atual se tornará cada vez mais caro. No Brasil, de um lado, a média de filhos por mulher em idade fértil caiu de 6,2 na década de 60 para 2,2 em 2000. Por outro lado, a expectativa de vida aumentou de 42 anos na década de 40 para 68 anos em 1996, sendo que projeções do Instituto Bra-

sileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2020 indicam uma expectativa de vida de cerca de 76 anos.

O envelhecimento da população pode ser constatado pelo aumento da participação da população maior de 65 anos na população total, que subiu de 2,7% em 1960 para 5,4% em 1996, sendo que as projeções do IBGE para 2020 apontam para uma participação de cerca de 11% de idosos na população. Nesse sentido, pode-se perceber uma sensível mudança na pirâmide etária, conforme as figuras representativas da década de 1980 e a estimada para a década de 2020 (gráficos).

Década de 1980



Fonte: IBGE

Década de 2020



Fonte: IBGE

Assim, se as regras da Previdência não forem adaptadas a essa realidade, haverá cada vez menos contribuintes no sistema e cada vez mais beneficiários, seja no regime de Previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, seja no regime dos servidores públicos. No início da década de 50, existiam 8 pessoas contribuindo para cada uma recebendo benefício no RGPS. Em 1997, essa relação foi de 1,7 contribuintes por beneficiário. Nos regimes próprios de Previdência, a relação atual é de 1,6.

Também no que se refere aos fatores que explicam a atual situação da Previdência Social, destaca-se a promulgação da Constituição da República em 1988. É relevante observar o custo de uma série de alterações introduzidas naquela data. Entre elas, ressalta-se a incorporação dos trabalhadores rurais ao sistema, com um piso de benefício de um salário mínimo. Até então, apenas parte deles recebia aposentadoria correspondente a meio salário mínimo. Essa medida social, não se discute, foi justa e importante, na medida em que beneficiou muitos brasileiros de baixa renda. Mas isso teve um custo. A conta previdenciária do setor rural triplicou sua despesa. Cerca de 4,5 milhões de aposentados e pensionistas rurais passaram, de imediato, a receber um salário mínimo em vez de meio salário. Esse custo possivelmente não foi sequer considerado quando da elaboração do dispositivo em questão na Carta Magna, nem tampouco foi definida uma forma adequada de financiamento para as novas despesas.

Ainda no que concerne à Constituição Federal de 1988, no que se refere às implicações no regime previdenciário dos servidores públicos, o artigo 39, caput, determinou a existência do Regime Jurídico Único (RJU), fato que, na data de sua regulamentação, permitiu a transferência dos servidores públicos celetistas para o regime estatutário. Isso acarretou um grande crescimento das despesas previdenciárias dos entes públicos, já que os critérios para a concessão das aposentadorias do setor público eram bastante generosos em comparação com os do Regime Geral.

Ademais, muitos servidores que se aposentaram logo após a instituição do RJU, definido pela Constituição Federal de 1988, eram empregados públicos, portanto, contribuintes anteriores do RGPS, com contribuição limitada ao teto de benefícios instituído por esse regime. Sendo assim, poucos contribuíram para o regime de Previdência que os aposentou e, mesmo considerando-se a compensação financeira do INSS, de acordo com o que dispõe o artigo 201, parágrafo 9º, da

Constituição Federal de 1988, constata-se que os regimes próprios é que arcaram com a maior parte da despesa. Não obstante essas informações, salienta-se que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, inseriu modificações no artigo, não alterando, entretanto, a situação jurídica dos servidores já contemplados pela instituição do RJU.

Com o objetivo de reformular os dispositivos da Carta Magna no sentido de diminuir o déficit ou conter as despesas dos sistemas previdenciários, a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, trouxe mudanças, especialmente no que diz respeito à Previdência dos servidores públicos. A reforma não eliminou, no entanto, o regime de repartição simples vigente de forma a substituí-lo pelo de capitalização, ou seja, não foi uma modificação de caráter estrutural. Na realidade, a reforma se deu nas instituições vigentes, estabelecendo novas condições e modificando requisitos de exigibilidade, entre outros. A seguir, serão destacadas algumas modificações introduzidas pela Emenda nº 20 que acarretaram impactos positivos na gestão dos sistemas.

A regra constante na Constituição Federal de 1988, que vigorou até a promulgação da Emenda nº 20, concedia aposentadoria por tempo de serviço, independentemente da idade. Esse dispositivo contribuía para agravar a situação da Previdência no setor público, pois permitia aos servidores aposentar-se em idade precoce. Os beneficiários tinham em média 48,9 anos e acabavam retornando ao mercado de trabalho; a aposentadoria tinha, então, uma conotação de complementação da remuneração dos servidores inativos.

Após a Emenda nº 20, não tardaram os efeitos positivos da reforma. Foi instituída idade mínima para a aposentadoria de servidores que ingressassem no serviço público após a promulgação da emenda, sendo 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, além de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Não obstante, instituiu-se uma regra de transição para os servidores que ingressaram antes da promulgação da emenda e que, até aquela data, não haviam cumprido todas as exigências para a aposentadoria. De acordo com essas regras, é necessário ter 53 anos (homem) e 48 anos (mulher) e ainda cumprir um “pedágio”. Esse pedágio é o período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que faltaria para o servidor atingir o limite de tempo da regra de transição na data da publicação da emenda, além de cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Além disso, a aposentadoria por tempo de serviço foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição. Assim, foram contidas no setor público as concessões de aposentadorias aos servidores e trabalhadores em idades precoces. “A consequência imediata foi o aumento da idade média para a concessão desse benefício, o que significou, por um lado, a extensão do período contributivo, o que afeta positivamente as receitas. Do lado das despesas, por sua vez, ocorre a diminuição dos gastos no curto prazo, pois se posterga a concessão do benefício, e também no longo prazo, pois serão pagos por um período maior de tempo, ainda que em valor mensal maior.”²

Acrescente-se, ainda, que constituía um privilégio dos servidores públicos, na vigência da Constituição de 1988, a utilização, para fins de aposentadoria, do chamado “tempo fictício”, ou seja, a utilização de contagem em dobro de férias-prêmio não gozadas, arredondamentos, entre outros privilégios. Esse benefício permitia que os servidores se aposentassem com idade muito inferior daquela aplicada no Regime Geral, além de utilizar grandes períodos de tempo para o cômputo da aposentadoria sem a devida contribuição previdenciária. Essa possibilidade, não aplicável aos trabalhadores filiados ao INSS, teve fim com a proibição explícita contida na nova redação dada, no artigo 1º da Emenda Constitucional nº 20, ao artigo 40, parágrafo 10, da Constituição Federal.

Outra modificação introduzida por essa emenda é a possibilidade de se instituir Previdência complementar aos servidores públicos. A norma prevê que os entes federados poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime próprio, o teto fixado para o INSS. Entretanto, os entes devem instituir a Previdência complementar como forma de garantir a complementação dos valores que ultrapassarem esse teto. Além disso, a adesão dos atuais servidores a esse regime seria facultativa. Todavia, vale destacar que a instituição de Previdência complementar no âmbito dos regimes próprios está condicionada à promulgação de lei complementar disciplinando o assunto, conforme o disposto no artigo 40, parágrafo 15, da Constituição Federal. O Poder Executivo chegou a enviar ao Congresso um projeto disciplinando essa matéria, o PLC nº 9, que, no entanto, não foi aprovado, uma vez que oposição e governo não conseguiram chegar a um acordo acerca de pontos-chaves do projeto.

Não obstante as alterações citadas ocasionarem importantes modificações nos sistemas previdenciários, nenhuma delas gerou efei-

tos tão inovadores e substanciais nas estruturas do que a introdução de dois novos paradigmas, os quais se configuram em verdadeiros pilares do novo modelo previdenciário brasileiro. Primeiramente, tem-se o caráter contributivo, que levou à alteração da antiga aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição. Tal princípio insere-se na idéia de que, para fazer jus ao benefício de aposentadoria, é necessário contribuir para o sistema. Nesse sentido, rompe-se com um *status quo*, que vigorou durante anos e permitia que servidores públicos tivessem o direito à percepção desse benefício sem que tivessem contribuído para tanto. Porém, até hoje servidores públicos de alguns Estados e municípios não participam do financiamento de suas aposentadorias, contribuindo apenas para a pensão.

O outro paradigma se refere ao imperativo de se estabelecer um equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência, necessário não apenas para garantir o pagamento de benefícios pagos aos atuais segurados inativos, como também para garantir e assegurar o pagamento de benefícios aos servidores que atualmente são contribuintes. Observando esse princípio, as contas do sistema estariam ajustadas de maneira a que, com o que se arrecada a título de contribuição e outras fontes de receita, se possa arcar com o pagamento de benefícios ao longo dos anos, guardada a relação entre período contributivo, valor da contribuição e valor do benefício.³

Pode-se constatar, portanto, que a promulgação da emenda constitucional trouxe visibilidade à questão previdenciária e à magnitude dos problemas a ela relacionados, o que, apesar de não ser condição suficiente, é necessário para a participação efetiva dos atores envolvidos na busca de soluções eficazes.

Destaca-se ainda, com relação aos regimes próprios de Previdência Social, a promulgação da Lei Geral da Previdência Pública nº 9.717, de 1998. Constata-se que, antes da vigência desse diploma legal, Estados e municípios gozavam de grande autonomia para o desenho de seus regimes previdenciários, respeitando apenas vagas exigências constitucionais. Com essa lei, tornou-se obrigatória a vinculação dos regimes a critérios e exigências de forma a garantir o equilíbrio dos sistemas previdenciários.

A partir desse cenário, a reforma do sistema previdenciário brasileiro passou a constar, nos últimos anos, da agenda política nacional. Não se pode falar em uma administração pública saudável se não houver uma Previdência saudável. Uma Previdência saudável e responsá-

Perspectivas
O Caso de Minas Gerais
Lei Complementar nº 64,
de 25 de março de 2002

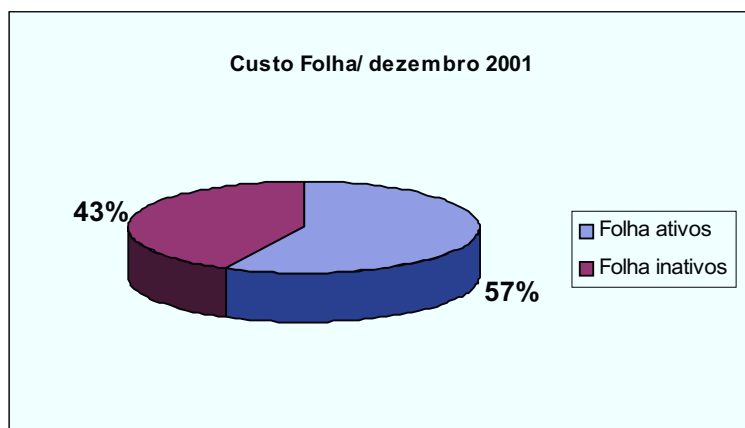
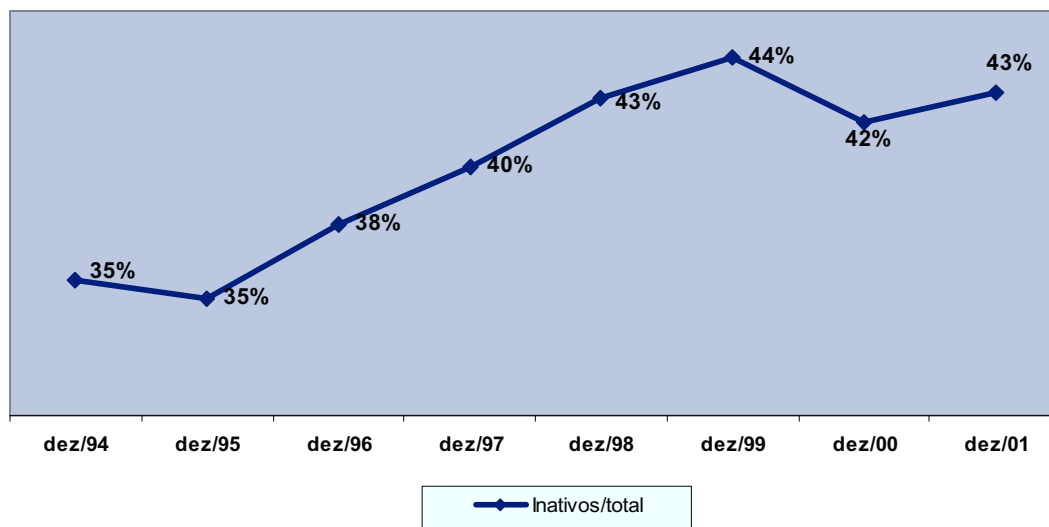
vel tem de ter um caráter contributivo e deve ser equilibrada financeira e atuarialmente. Esse é o caminho que o administrador público e a sociedade brasileira devem seguir. Sem isso, os entes continuarão cada vez mais dependentes dos poucos recursos dos seus respectivos Tesouros para o pagamento de benefícios previdenciários e, portanto, cada vez mais afastados do equilíbrio fiscal e do atendimento das demandas sociais, fadados ao esgotamento e à insolvência.

Nos últimos anos, o Estado de Minas Gerais vem buscando alternativas viáveis para a reestruturação do modelo de Previdência estadual, a fim de conciliar a eficiência econômica com a eficácia das ações sociais de caráter previdenciário. Não obstante vários estudos terem sido feitos, nenhum deles obteve sucesso. É possível que isso tenha ocorrido por se buscar solução única e abrangente para problema de grande magnitude e complexidade. Esses estudos propunham, basicamente, a migração de todo o contingente de servidores ativos e inativos, atuais e futuros para um novo modelo de capitalização. Essa proposta, no entanto, mostrou-se incompatível com a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, tendo em vista o elevadíssimo montante de reservas requeridas para assegurar o equilíbrio atuarial de um novo sistema sustentado nas bases propostas pelos citados estudos.

Uma rápida análise das contas previdenciárias do regime dos servidores estaduais justifica o comentário acerca da magnitude e complexidade da questão. Em 1995, os inativos representavam cerca de 35% das despesas com pagamento de pessoal. No final de 2001, essa despesa já alcançava o índice de 43% das despesas com pessoal, sendo que, se nenhuma mudança fosse implementada na legislação, em 2010 a despesa com inativos já ultrapassaria as despesas com o pagamento de servidores ativos (ver gráficos).

A forma de financiamento do pagamento de aposentadorias do Estado, que deveria ser de repartição simples (forma de financiamento pela qual a atual geração de ativos paga os benefícios da geração passada), funciona em regime de caixa. Segundo dados de 2002, o Estado de Minas Gerais arrecadou cerca de R\$ 638 milhões em contribuições e gastou R\$ 3,4 bilhões com o pagamento de aposentadorias e pensões, gerando uma diferença entre contribuições e compromissos da ordem de R\$ 2,8 bilhões.

FOLHA INATIVOS X FOLHA TOTAL
(Adm. Direta e Indireta do Poder Executivo)



Fonte: Secretaria de Estado da Administração e Recursos Humanos (Serha, 2002)

Considerando essa situação, bem como a necessidade de reestruturar a gestão previdenciária do Estado em novas bases, foi aprovada, em março de 2002, a Lei Complementar nº 64. A mudança no sistema previdenciário trazida por essa lei atingiu os servidores estaduais que ingressaram no Estado até 31 de dezembro de 2001 e os que ingressaram a partir de janeiro de 2002. A previdência dos servidores ativos, inativos e pensionistas que se enquadram no primeiro grupo permaneceu sob a responsabilidade do Tesouro. Para tal, criou-se uma conta financeira previdenciária, vinculada à Secretaria

de Estado da Fazenda, para prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios previdenciários daqueles servidores.

Já os servidores efetivos que ingressaram a partir de janeiro de 2002 têm sua previdência gerida pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado (Ipsemg), por meio de um Fundo Previdenciário (Funpemg). Esses servidores contribuem com uma alíquota de 11% e o Estado, com 22%. As contribuições estão sendo repassadas gradativamente ao Fundo, devendo atingir sua integralidade no prazo de 11 anos. Para que o Funpemg possa constituir a necessária reserva técnica, foi-lhe dada uma carência de nove anos, período no qual o Tesouro assumirá o pagamento integral de possíveis benefícios previdenciários que forem concedidos aos servidores abarcados pelo Fundo.

É importante destacar que o Funpemg já passou a contar em 2002 com cerca de 30 mil segurados, provenientes, principalmente, de concurso público realizado pela Secretaria de Estado da Educação.

A Lei Complementar nº 64, de 2002, procurou conciliar os diversos interesses envolvidos, quais sejam, o dos servidores, que passam a ter a garantia e a tranquilidade de no futuro usufruírem seus benefícios; o do Tesouro do Estado, que reduz despesas tanto no curto quanto no longo prazo; o do Ipsemg, que, tão logo o Fundo se capitalize, passa a ser o gestor da Previdência dos servidores que ingressaram no serviço público estadual após janeiro de 2002; e, principalmente, o da sociedade, na qual repercutirá a maior capacidade de investimento do Estado, com uma Previdência financeira e atuarialmente sustentada.

A nova reforma previdenciária

O País retomou em 2003, já com seus novos governantes, as discussões acerca de uma nova reforma previdenciária, com ênfase no regime dos servidores públicos, uma vez que, se a Emenda nº 20 trouxe significativos avanços nessa matéria, algumas medidas necessárias deixaram de ser implementadas. Se não forem devidamente alterados os dispositivos que merecem mudanças, a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema não será alcançada, fazendo com que este continue a fazer uso de outros recursos do orçamento para honrar com seus compromissos.

Nesse sentido, o governo federal encaminhou, com o apoio dos governadores, a PEC nº 40/2003, que modifica as regras para a

aposentadoria dos servidores públicos, além de outras providências. Entre as principais mudanças propostas, estão a fixação de um teto para os proventos de aposentadoria e pensão limitado ao valor máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social,⁴ cujo valor proposto é de R\$ 2,4 mil (a aplicação desse teto fica condicionada à criação do regime de Previdência complementar); a utilização das contribuições recolhidas ao RGPS para o cálculo dos proventos; a limitação da pensão em até 70% do valor dos proventos do servidor falecido.

Resta saber qual será o comportamento do Congresso Nacional perante essas propostas, o que delineará o novo formato da Previdência no País. De qualquer maneira, o que se percebe é que o processo de reforma tem ainda uma grande trajetória a percorrer, até atingir o ponto em que realmente se possa afirmar que suas bases estão devidamente estruturadas. Assim, esse processo de reforma se tornará um efetivo meio assecuratório de direitos fundamentais, será auto-suficiente do ponto de vista financeiro e atuarial e, como ponto potencial de estímulo à poupança interna, servirá ao indivíduo e à Nação, permitindo que a Previdência cumpra com suas características intrínsecas. Tais características foram precisamente esboçadas por Carlos Marti: “Previdência quanto ao homem é um direito; quanto à sociedade, um fator de solidariedade; quanto ao Estado, uma política; quanto ao desenvolvimento, um fator de redistribuição de riqueza e, quanto à filosofia, um fator de justiça”.

Notas

¹ Ministério da Previdência Social. Livro Branco da Previdência Social. Brasília, 2002, capítulo 2.2.

² Ministério da Previdência Social. Livro Branco da Previdência Social. Brasília, 2002, págs. 25 e 26.

³ É importante destacar que a sustentabilidade financeira e atuarial somente será efetivada em longo prazo, uma vez que os entes federados possuem enormes passivos previdenciários, os quais não podem ser eliminados no curto e médio prazos. No caso de Minas Gerais, esse passivo é superior a R\$ 20 bilhões.

⁴ Aos servidores que ingressaram no serviço público até a data de publicação da emenda não se aplica o teto do RGPS, a não ser que esses optem pelo regime de Previdência complementar.