



1290000433



TCC/UNICAMP Oy1s

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

CE-851 Monografia II

de

CEDOC/IE/UNICAMP

***Servidor Público:
contribuição e benefícios numa Previdência Social em crise***

Danyelle Andrade de Moraes Oyakawa R. A. 970520

Sonia Tomazini

Tomazini, Sonia Tomazini

Campinas, julho de 2001. ✓

Sumário

<i>Introdução</i>	3
<i>Capítulo 1</i>	5
<i>História</i>	5
<i>Capítulo 2</i>	26
<i>1. Definição e Contribuição do Servidor Público</i>	26
<i>2. A Contribuição Para Uma Aposentadoria Integral</i>	29
<i>3. Maiores Distorções Estão no Funcionalismo</i>	30
<i>4. Direitos Adquiridos</i>	32
<i>Capítulo 3</i>	34
<i>1. Déficit do Sistema Previdenciário</i>	34
<i>2. Desequilíbrio nos Estados e Municípios</i>	41
<i>3. Previsão do Rombo da Previdência</i>	43
<i>4. Excluídos do Sistema Previdenciário</i>	45
<i>5. Como Arrecadar Mais</i>	46
<i>6. Explosão Demográfica</i>	48
<i>Capítulo 4</i>	53
<i>Conclusão</i>	60
<i>Anexos</i>	61
<i>Referência Bibliográfica</i>	66

Introdução

A Previdência Social é um instrumento por meio do qual as pessoas asseguram para si, no futuro, condições de auto-sustentação. Contribuem durante toda a vida economicamente ativa, para permitir-se uma velhice sem sobressaltos. A questão é que a Previdência Social brasileira do presente não garante isto.

Os problemas acumularam-se ao longo do tempo: benefícios foram assegurados por uns poucos, criando desnível em relação à grande maioria dos trabalhadores; a fraude e a sonegação percorreram impunemente por largo tempo, entre outras mazelas.

Ademais, existe uma clara mudança no perfil demográfico da população brasileira. Nas duas últimas décadas é notável a redução da taxa de crescimento populacional, a que se agrega uma forte presença do trabalho informal no nosso mercado de trabalho. Com isto, diminui o número de contribuintes em relação ao de beneficiários: já foi de dez para um, aproxima-se perigosamente da instável relação de um para um. Do mesmo modo, há maior longevidade da população, decorrente da melhoria das condições de vida. Em 1997, exclusive pensionistas, nada menos que 4.787.000 benefícios foram pagos a pessoas com mais de 70 anos de idade, com uma participação de 36,8%, que se eleva continuamente.

Como consequência, a Previdência Social apresenta um déficit estrutural que se agravará ano a ano, caso não sejam mudadas as suas bases.

É sabido, também, que o principal foco de desequilíbrio das contas públicas, financiada pelo Tesouro, constitui a previdência dos trabalhadores do setor público, sendo altamente subsidiada por toda a sociedade. Em 1998, para cada R\$ 1,00 de contribuição dos servidores públicos federais para o financiamento dos seus benefícios, o Tesouro teve que aportar R\$ 7,00. O mesmo se verifica nos Estados, onde essa relação foi, em média, de R\$ 3,50 do Tesouro para cada R\$ 1,00 dos servidores. Para os trabalhadores da iniciativa privada, a contribuição das empresas é cerca de duas vezes o da contribuição dos trabalhadores.

Diante da meta de estabilidade fiscal, indispensável para que o País possa retornar o crescimento e a geração de empregos, o acerto das contas previdenciárias do setor público tornou-se uma tarefa inadiável.

Assim, a sociedade brasileira é apenada duplamente por este déficit: de um lado, porque os segurados não têm a segurança de que receberão no futuro a retribuição pelas contribuições que fazem no presente; de outro, à medida que o Tesouro tem que socorrer financeiramente a Previdência, o governo deixa de fazer investimentos em educação, saúde, assistência social, infra-estrutura e outros setores que beneficiam toda a população. Tornou-se, assim, indispensável promover o ajustamento da Previdência Social.

Capítulo 1

História

1. Os Primeiros Benefícios

Segundo o relato do *site* oficial do Ministério da Previdência e Assistência Social, a história da Previdência Social no Brasil começou com o decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Os requisitos para a aposentadoria eram 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos. No final deste mesmo ano, foi criada a Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

Em 1889, decreto nº 10.269, de 20 de julho, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.

No ano seguinte, se instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício este depois ampliado a todos os ferroviários do Estado. Ainda neste mesmo ano, foi criado o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.

A Lei nº 217 de 29 de novembro de 1892, instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.

Em 1894 o projeto de lei apresentado pelo Deputado Medeiros e Albuquerque, visava instituir um seguro de acidente do trabalho. Seguiram nos mesmos sentidos, os projetos dos Deputados Gracho Cardoso e Latino Arantes (1908), Adolfo Gordo (1915) e Prudente de Moraes Filho.

O Decreto nº 9.284, de 30 de dezembro de 1911, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda. E no ano seguinte, criou-se uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

A Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.

Admite-se que a Previdência Social no Brasil, propriamente dita, teve início com a promulgação do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, chamado “Lei Eloy Chaves” em homenagem ao seu proponente. Segundo o seu subtítulo: “Cria, em cada uma das empresas de estrada de ferro existentes no País, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados”. Escolheu-se, por isso, o 24 de janeiro para comemorar o “Dia da Previdência Social”, instituído com o objetivo de “vincular as gerações sucessivas a uma tradição no sentido da perfeita compreensão e resguardo das finalidades” da Previdência.

É verdade, no entanto, que antes da Lei Eloy Chaves outras classes gozavam de benefícios de previdência social, como os funcionários públicos e os militares. Os programas e, sobretudo as formas de custeio das medidas de previdência destinadas afastavam-se totalmente, entretanto, da prática da seguridade social como se realiza na atualidade.

O modelo de Previdência dos anos 20: as CAPs

Os anos de 1923 e 1930 podem ser demarcados como o primeiro período da história da Previdência brasileira. Isso porque esse recorte tem por base a noção de que, ao longo daquele intervalo, vigorou, de maneira mais ou menos homogênea, um determinado padrão de funcionamento da estrutura previdenciária no país, que será modificado nos anos que se seguem a trinta.

Dois decretos estabelecem as bases deste mecanismo: o primeiro, já referido, de 1923 (a “Lei Eloy Chaves”) e o segundo, de 1926 (Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro). O segundo decreto “estende o regime” do anterior a outras categorias além dos ferroviários (portuários e marítimos) e introduz algumas especificações e ampliações sobre o disposto em 23, mas sem romper com o modelo geral então definido.

Os dois decretos citados definiam, como atribuição obrigatória das instituições previdenciárias, um plano de benefícios pecuniários e serviços. Estes benefícios consistiam em “socorros médicos em caso de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo teto e sob a mesma economia; a medicamentos obtidos por preço

especial determinado pelo Conselho de Administração; aposentadoria; a pensão para seus herdeiros em caso de morte”.

Ainda no decreto de 1923, o artigo 45 previa a concessão de um terceiro benefício pecuniário, além das aposentadorias e pensões: o pagamento de “50% dos respectivos vencimentos” aos segurados que fossem “chamados ao serviço militar (...) pelo período em que durar aquele serviço”.

O decreto de 1926 ampliava as características de abrangência do decreto anterior. Acrescentava o item “intervenção hospitalar, em casos de intervenção cirúrgica” e criava um novo benefício pecuniário: o “pecúlio”.

Era estabelecido o “auxílio para funeral” e o auxílio serviço militar.

Pode-se assumir como características centrais deste primeiro modelo de funcionamento da Previdência brasileira, uma relativa amplitude no plano de atribuições das instituições previdenciárias; uma prodigalidade nas despesas; e a natureza basicamente civil privada daquelas instituições.

Tem-se como características de amplitude do modelo previdenciário dos anos 20 os seguintes pontos:

- a) união de serviços aos benefícios pecuniários;
- b) liberalidade na definição dos beneficiários destes serviços;
- c) extensão dos benefícios pecuniários para além das aposentadorias e pensões;
- d) liberalidade na definição de “aposentado”, ou seja, nos critérios para concessão deste benefício.

Caixas mais ou menos idênticas às criadas pela Lei Eloy Chaves proliferaram no decorrer dos anos 20, chegando a atingir o total de 183 instituições. Eram organizações de caráter local, que abrangiam pequenos setores de determinadas atividades econômicas e em muitos casos apenas congregavam os empregados de uma única empresa.

A relativa amplitude do plano de benefícios pecuniários e serviços, e a liberalidade na definição de seus beneficiários resultavam em custos elevados do sistema de Previdência dos anos 20. Ao longo do período, os gastos totais elevaram-se, rapidamente, em apenas 7-8 anos, a 65% da receita.

Nesta primeira fase da vida da Previdência Social, não apenas concedia-se um espectro relativamente amplo de benefícios e serviços e facilitavam-se as condições para o

recebimento destes, mas também os gastos por segurados, por aposentado, e por pensionista eram significativamente mais elevados.

Com relação à administração, as Caixas, que eram organizadas no âmbito de cada empresa, foram administradas por comissões, compostas por representantes da empresa (três representantes, um dos quais assumindo o cargo de presidente da comissão), e representantes dos empregados (dois representantes, eleitos diretamente a cada três anos).

A presença do poder público só era prevista na forma de um controle à distância, ou seja, como uma instância externa ao sistema administrativo destinado exclusivamente à resolução de conflitos entre, por exemplo, a administração das Caixas e algum segurado.

Assim, nos anos 20, a Previdência Social estava organizada na forma de instituições de natureza fundamentalmente civil, privada, do ponto de vista de sua gestão. O controle por parte do poder público se fazendo apenas de maneira externa ao sistema, como aquele existente para qualquer outra instituição de caráter privado.

O decreto de 1926 mantém a mesma estrutura administrativa prevista em 23 (um Conselho de Administração composto apenas por representantes da empresa e dos empregados). Apenas detalha com maior grau de especificação, a idéia geral de capacidade de intervenção eventual de uma instância superior – um órgão do poder público, “Conselho Nacional do Trabalho” (CNT) – sobre as Caixas.

Em relação ao financiamento (fontes de receita e mecanismo da sua arrecadação), o Estado não participava do custeio das Caixas. Tem-se que no sistema das Caixas estabelecido pela Lei Eloy Chaves, as próprias empresas deveriam recolher mensalmente o conjunto das contribuições das três fontes da receita. Ou seja: as suas próprias contribuições (1/12 de 1% da renda bruta do ano anterior, por mês); as contribuições dos trabalhadores (descontadas mensalmente dos salários, em folha); e as contribuições dos usuários dos serviços da empresa (o montante correspondente ao imposto cobrado sobre os preços, arrecadado no mês).

Esse conjunto de contribuições era então depositado, pela empresa, diretamente na conta bancária da sua Caixa de Aposentadoria e Pensões. Estabelecendo-se, portanto, uma relação direta entre cada empresa e sua Caixa, através da qual esta última recebia o total da arrecadação a que tinha direito por lei, sem qualquer mediação estatal nestes trâmites financeiros.

O decreto de 1926 mantém basicamente a mesma estrutura financeira prevista na Lei Eloy Chaves. Apenas eleva as parcelas de contribuição das empresas e dos usuários.

Em síntese, o modelo de Previdência Social nos anos 20 abarcava uma parcela ainda restrita das classes trabalhadoras urbanas, representadas apenas por três categorias profissionais, estando em tramitação no Congresso o decreto que estenderia o sistema aos comerciários. Criara-se então, uma estrutura previdenciária caracterizada pela amplitude na definição de suas atribuições; pela liberalidade na concessão de benefícios e serviços; pela prodigalidade nos gastos com estes serviços e benefícios; e por outro lado, pela natureza fundamentalmente civil das instituições de Previdência, tanto no que tange à sua gestão, quanto no referente à sua estrutura financeira. Foi um modelo que se caracterizou por um padrão muito elevado de despesas.

2. 1930-1945: O Apogeu do Regime de Capitalização

Orientação contencionista.

No período passado, o modelo de Previdência Social estabelecido caracterizou-se por um padrão muito elevado de despesas.

Nos anos que se seguem a 1930, este padrão vai ser modificado. Os gastos por segurado passam a cair, atingindo valores mínimos em 1938-1939, sendo que as despesas totais correspondem a menos de 30% da arrecadação. Tal tinha como contrapartida superávits anuais de mais de 70% da receita.

O porque de tal reversão pode ser dado pelo fenômeno meramente “técnico”. Nesse período, houve um crescimento muito marcante e rápido da massa segurada. Nos sete anos compreendidos entre 1923 e 1930, o número de associados ativos crescera cerca de seis vezes, atingindo 140.000. Nos quinze anos do período em análise, esta cifra aumentou quase 20 vezes, de maneira que, em 1945, as instituições previdenciárias contavam com cerca de 2.800.000 segurados em atividade.

Sendo assim, os momentos seguintes à entrada maciça de novos segurados em uma instituição de Previdência Social devem corresponder, a curto prazo, a um aumento maior da receita do que da despesa, e a uma diminuição das despesas *per capita*. Isso ocorre principalmente em relação aos benefícios pecuniários, pois há, em geral, um lapso grande

de tempo entre a inscrição do associado na instituição e a ocorrência dos eventos que suscitarão o pagamento dos benefícios (velhice, invalidez, morte, etc.), sem contar os prazos de carência legalmente estabelecidos para o início destes pagamentos.

Assim, um determinante central para a diminuição relativa dos gastos foi o efeito produzido pelo rápido crescimento da massa segurada.

Porém, segundo (Oliveira e Teixeira, 1985) há hipótese de que ocorreu também, no período, um esforço ativo de restrição das despesas por parte das instituições previdenciárias.

É dado que a grande expansão da receita, proporcionada pelo número crescente de contribuintes agregados ao sistema a cada ano, não resultou num aumento dos gastos em assistência médica oferecidos aos mesmos contribuintes. Oferecia-se muito menos assistência médica, em média, a cada segurado, em 1945, do que era oferecido quinze anos antes, o que só pode ser explicado por um processo de restrição de gastos, ou seja, por um outro enfoque dado neste período à responsabilidade da Previdência na prestação de cuidados médicos a seus segurados. Houve uma transformação significativa do modelo de Previdência Social, no sentido de torná-lo menos “pródigo”, menos “benevolente”, mais restritivo, mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras do que com a ampla prestação de serviços.

Quanto ao que ocorre com o plano de benefícios pecuniários de longo prazo, tem-se que, enquanto em 1929-1930 a Previdência Social brasileira concedia um número de aposentadorias por ano correspondente a cerca de 20% do número de segurados existentes 5 anos antes, no período que se segue estas cifras vão caindo progressivamente, de maneira que em 1944-45 correspondem a menos de 6%.

A evidência de que o período se caracterizou por uma orientação mais contencionista é dada pela análise da legislação previdenciária de então. Houve uma preocupação restritiva, onde se procurou distinguir a prestação de serviços (médicos e outros) da concessão de benefícios pecuniários.

No período anterior, os decretos de 1923 e 1926 definiam como atribuições obrigatórias das instituições previdenciárias: a prestação de serviços médicos, a venda de medicamentos “a preços especiais”, a concessão de aposentadorias, de pensões, e de outros benefícios menores.

A legislação do período que se inicia em 1930 procurou, ao contrário, demarcar bem essa diferença. Num primeiro momento, passando a definir limites orçamentários máximos para as despesas com assistência médico-hospitalar e farmacêutica. Depois, estabelecendo que apenas os benefícios pecuniários de longo prazo (aposentadorias e pensões) eram atribuições contratuais obrigatórias da Previdência Social.

O decreto de 1931, que reforma a legislação das Caixas e Pensões, estabeleceu um teto para os gastos com assistência médica e serviços complementares.

Em 1933, foi criado o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensões: o dos Marítimos (IAPM) e em 1934, pelo Decreto n. 24.615, de 9/07, foi criado o IAP dos Bancários (IAPB). Em 1936, criou-se o IAP dos Industriários (IAPI).

O IPASE (“Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado”), criado em 1938 a partir de instituições menores, referia-se a uma clientela com características especiais: os funcionários públicos. Esta categoria incluía não apenas os “barnabés”, como também um grupo muito grande e heterogêneo, que ia até os altos funcionários do Executivo, Legislativo e Judiciário federais, grupo que em seu conjunto, já estava há muito tempo acostumado a receber as benesses do Estado. Assim sendo, seu decreto de criação (Decreto-Lei n. 288, de 23/02/1938) estabeleceu um modelo de funcionamento menos restritivo do que o de outros Institutos.

A diferença já começava no nome da Instituição: o IPASE seria um “Instituto de Previdência e Assistência”, e não um “Instituto de Aposentadoria e Pensões” como os demais.

Em 1939 foi criado o IAPC, o IAP dos Comerciários.

Embora variações entre diferentes instituições previdenciárias e com oscilações no interior de cada uma delas, a legislação do período demonstra a tentativa de modificar, em um primeiro momento, o modelo anterior de Previdência Social. No período 23-30, as instituições de Previdência eram vistas como instituições de “Previdência” e “Assistência” Social indiscriminadamente. A legislação adotada entre 30 e 45 tentou modificar essa concepção, distinguindo e separando as duas atribuições, com a intenção de minimizar os gastos relativos à assistência, apresentada agora como algo só provisório e concedido não como atribuição intrínseca da Previdência Social, mas sim como mera “colaboração”, com o que é considerado então, atribuição exclusiva do Estado.

Mas também com relação aos benefícios pecuniários – apresentados como atribuições específicas, finalidade principal da Previdência -, a legislação do período procurou impor medidas de natureza restritiva. Já em dezembro de 1930, foram simplesmente suspensas as aposentadorias ordinárias (por idade e tempo de serviço).

Em 1º de outubro de 1931, foi promovida uma extensa reforma da legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões através do Decreto n. 20.465. Várias foram as medidas contencionistas, como por exemplo, reintroduzia o duplo critério de idade e tempo de serviço para a concessão de aposentadorias ordinárias (respectivamente 50 e 30 anos) que formalmente fora abolido pelo decreto de 1926. Outro parágrafo do mesmo artigo estabelecia a aposentadoria compulsória aos 65 anos (desde que o tempo de serviço não fosse inferior a 10 anos), com a importância de 1/30 por ano de serviço, o que impedia que os segurados nesta situação alcançassem o tempo de serviço necessário para o recebimento de aposentadoria no seu valor integral.

Ainda no mesmo decreto, outra medida de caráter contencionista mandava excluir do cálculo do valor das aposentadorias, os aumentos salariais ocorridos até um ano antes da concessão destas. O que na prática, tornava estes benefícios mais defasados no valor dos rendimentos do segurado ao aposentar-se.

O mesmo artigo modificava, ainda, a sistemática de cálculo do valor das aposentadorias e pensões. No período anterior, estabelecera-se uma fórmula de cálculo pela qual a salários mais elevados correspondiam benefícios relativamente menores. Essa orientação é agora abolida, passando os benefícios a corresponder a um determinado percentual do salário, que seria igual para todas as faixas de renda. Cada Caixa, no entanto, definiria individualmente este coeficiente, como um valor entre 70 e 100% dos rendimentos anteriores.

As pensões seguiam correspondendo a 50% do valor da aposentadoria que seria devida ao segurado falecido.

A legislação que criava o IAPM era marcada por fortes medidas de natureza contencionista na área dos benefícios pecuniários. O decreto de constituição do Instituto mantinha a exigência de 30 anos de serviço, e elevava para 55 anos de idade mínima para concessão da aposentadoria ordinária. Ou seja, aumentava em cinco anos essa idade, por

comparação à legislação em vigor para as CAPs, e em sete anos por comparação ao decreto de 1926.

Esse mesmo decreto ainda aumentava para 60 anos a idade mínima para aposentadoria. Também apresentava três benefícios presentes no modelo das CAPs anterior a 30: o do serviço militar, o auxílio funeral e o pecúlio.

O decreto de fundação do Instituto também não definia, como era de praxe na legislação sobre as Caixas, a forma de cálculo do valor das aposentadorias.

Já os decretos de criação e regulamentação do IAPB introduziam novos benefícios não tradicionais, tais como: auxílio doença, auxílio maternidade, bonificação e auxílio detenção. O Instituto ainda fornecia fiança do aluguel da moradia e mantinha o auxílio funeral, criado antes de 30, mas não vigente no IAPM.

Trata-se de medidas que têm um sentido oposto à orientação restritiva que têm as demais legislações do período. No entanto, este amplo espectro de benefícios ficaria restrito, no período, aos privilegiados bancários, acompanhados apenas pelos comerciários.

Quanto ao valor dos benefícios tradicionais, os referidos decretos seguem a prática, inaugurada pelo IAPM, de não estabelecê-los, como antes, em lei. Fica apenas definida a exigência simultânea de 50 anos de idade e 30 de serviço para aposentadoria ordinária, devendo os valores em dinheiro ser posteriormente atribuídos segundo coeficiente percentual a fixar atuariamente.

A legislação que criou e regulamentou o IAPI era também bastante restritiva no plano dos benefícios pecuniários. Relevante é o fato de que essa Instituição não inclui a concessão de aposentadoria ordinária como uma de suas atribuições. A aposentadoria a que o segurado do IAPI poderia aspirar era apenas aquela devida à invalidez.

Aliás, o plano de atribuições do IAPI era o exemplo máximo daquilo que vemos como a tendência geral do período. Da forma como este plano estava organizado (sem assistência médica, sem aposentadoria ordinária) o segurado corria o risco de atravessar toda uma vida de contribuições ao Instituto sem receber nada em troca, com exceção de um eventual auxílio doença. A menos que tivesse a “sorte” de tornar-se inválido, suas contribuições de muitos anos resultariam apenas numa magra pensão para a família, após a sua morte.

Os benefícios concedidos em vida ao segurado eram apenas aqueles em que está presente a noção de risco: adoecer, tornar-se inválido. A aposentadoria ordinária, ao contrário, além de ser o benefício mais dispendioso, tem essa característica distintiva em relação àqueles: ser ordinária.

Outra restrição presente no regulamento do IAPI é o estabelecimento de limites quanto à idade e às condições de saúde para ingresso na instituição.

Observa-se que os elevados superávits deste Instituto não eram apenas um fenômeno momentâneo, típico de uma fase inicial de uma instituição previdenciária. Mas sim, uma tendência permanente, dada pela forma como estava organizado o seu modelo de funcionamento. Pode-se dizer que neste Instituto, o regime de capitalização não era apenas uma etapa de um sistema previdenciário tendente ao regime de repartição. Mas sim, a característica permanente da forma de funcionamento desta instituição.

Em outras palavras, o IAPI estava organizado mais para acumular, do que para gastar com seus segurados.

Uma vez que este era o maior dos IAPs, abarcando sozinho mais da metade dos segurados da Previdência Social como um todo, o seu comportamento pode explicar a tendência contencionista, da qual ele era o exemplo mais radical.

Seguindo o ordem cronológica da legislação sobre Previdência Social no período em análise, o Instituto fundado a seguir foi o IPASE. No seu decreto-lei de criação (n. 288, 23/02/1938), o plano de benefícios incluía apenas aposentadoria, pensões e pecúlio.

O IAPETEC foi criado em 26/08/1938 pelo Decreto-Lei n. 651. Seu plano inicial de benefícios também se restringia a aposentadoria (“por velhice ou invalidez”), pensão e auxílio funeral. Tal como na legislação do IAPI, um parágrafo deste artigo indicava a possibilidade futura de concessão de outros benefícios.

Por último, o Decreto-Lei n. 2.474, de 05/04/1940, elevava para 60 anos o teto mínimo de idade para aposentadoria em todos os Institutos e Caixas.

Houve ainda o Programa Habitacional da Previdência, que era como uma aplicação de capital por parte das instituições e não como um serviço.

Nas CAPs, a partir do Decreto de 1931, e depois em todos os IAPs, foram instituídos programas de construção de casas para venda aos associados e/ou de empréstimos aos mesmos para construção ou compra da casa própria. Ao contrário do

plano ordinário de benefícios e serviços, a adesão a estes programas era voluntária e o pagamento das unidades habitacionais ou dos empréstimos nada tinha a ver com as contribuições regulares e compulsórias dos segurados. Constitua-se, assim, o programa habitacional, como algo paralelo ao sistema do seguro social.

O programa habitacional e de empréstimos da Previdência era, então, uma aplicação das reservas com orientação social. Era, no entanto, no período em questão, autofinanciável, lucrativo, uma forma de investimento basicamente. E, assim, não conflitava com a orientação contencionista então imposta à Previdência.

Observando a questão da assistência médica, tem-se que nos anos 20, essa prestação era pensada como uma atribuição central, obrigatória e permanente das instituições previdenciárias. Aliando a isso, a pouca preocupação, característica daquela fase, em acumular reservas financeiras.

Mas, no período que se segue, as condições são distintas. A assistência médica passa a ser vista como atribuição secundária e provisória da Previdência. Além disso, a orientação contencionista dominante não considera a idéia de realizar gastos com investimentos sem retorno. Como resultado desse novo clima, cresce a tendência de comprar serviços médicos de terceiros, principalmente no que tange a assistência hospitalar, onde as despesas com a construção e equipamento de serviços próprios seriam mais significativas.

Assim, nos primórdios da existência de nossa Previdência Social, dadas as condições que caracterizavam aquele período, abriu-se a possibilidade da criação de serviços próprios de assistência médica nas instituições previdenciárias. O período seguinte, embora contasse com condições financeiras muitas vezes superiores para levar adiante esta alternativa, optou, ao contrário, pela ênfase na compra destes serviços. Só nos anos entre 1945 e 1964 é que a idéia da construção de próprios tomaria impulso, para voltar a decair nos anos seguintes.

Além do processo de contenção dos gastos, desenvolveu-se uma outra linha de medidas, a da receita. O que se percebe é um processo marcado por modificações nas três fontes principais de arrecadação da Previdência. Ou seja: a contribuição dos segurados, a contribuição das empresas e o a contribuição do Estado.

O período de 1930-45, enquanto promove uma restrição nos planos de benefícios e serviços, cobra por outro lado dos segurados uma contribuição mais elevada ao orçamento da Previdência. Em outras palavras: recebendo cada vez menos, os segurados passam, no entanto, a pagar cada vez mais.

No decreto de 1931, foi criado um mecanismo concreto de proteção do sistema acumulador de recursos que é o modelo de capitalização, incluindo-se aí a perspectiva de aumentos crescentes na participação dos segurados.

Na verdade, tanto a União quanto as empresas neste período, descumpriam as determinações legais, resultando daí que se abatesse fundamentalmente sobre as contribuições dos segurados a tentativa de preservação do regime de capitalização.

Os IAPs, que começam a surgir a partir de 1933, adotam a tendência geral do período, que é a de elevação das contribuições dos segurados.

As outras modificações importantes no âmbito da arrecadação previdenciária no período tiveram por base um novo conceito: contribuição tripartite (paritária). Ou seja: a idéia da equiparação nos valores das contribuições das três fontes principais de receita.

Esta noção, de inspiração aparentemente igualitária e, portanto, com forte apelo ideológico, disseminou-se no período em questão, materializando-se nos regulamentos de todos os IAPs e sendo incorporada, inclusive, pela própria Constituição Federal de 1934.

O que ocorreu é que no decreto de 1931, estabeleceu-se que a contribuição das empresas, bem como a do Estado, não seria inferior ao produto da contribuição dos associados ativos. Estabelecia-se pela primeira vez, o princípio da contribuição paritária, que, enquanto disposição legal, viria a vigorar até 1960.

Este novo modelo teve repercussões tanto no que tange à contribuição das empresas quanto no que tange à contribuição do Estado.

Em relação à primeira, nos anos 20, ela era calculada com base na renda bruta anual das empresas. O decreto de 1931, não eliminava este critério, mas sim, acrescentava um outro, impondo-se o que implicasse valor mais elevado. Ou seja, caso o correspondente da renda bruta superasse o total das contribuições dos segurados, mantinha-se o primeiro valor como contribuição da empresa.

Desta forma, por trás de uma medida de caráter aparentemente igualitário e progressista, o que se fez com a mudança de critérios foi beneficiar as empresas, diminuindo sua cota de participação na arrecadação previdenciária.

Quanto à terceira principal fonte de receita, a denominada contribuição do Estado, nos anos 20, esta era constituída por uma “contribuição” cobrada diretamente aos consumidores dos bens ou serviços das empresas a que correspondiam as Caixas, através de um adicional acrescentado aos preços destes bens ou serviços. Além disso, este montante era arrecadado pelas empresas e repassado diretamente por estas às suas respectivas CAPs, sem qualquer mediação do Estado neste processo.

Agora, ao contrário, o Estado (através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio) passava a funcionar efetivamente como intermediário entre os consumidores (pagantes das quotas e taxas) e a Previdência. E não apenas com funções burocráticas, de reunir e distribuir os recursos daí provenientes, mas também como uma espécie de “tampão”: conforme o caso, recolhia excedentes a um “Fundo” por ele gerido, ou, ao contrário, gerava recursos provenientes de outros setores do orçamento.

Dessa forma, longe de se constituir em um avanço, em um desafogo financeiro para as instituições previdenciárias, as transformações no sistema de financiamento da Previdência com o surgimento da chamada “contribuição do Estado” resultaram no contrário. As instituições de Previdência agora não recebiam mais, depositado diretamente pelas empresas em suas contas correntes, nem mesmo o valor das “quotas de Previdência”, como ocorria antes.

As mudanças na administração

No período anterior, as instituições previdenciárias do pré-30 tinham um caráter fundamentalmente civil. Ou seja, o Estado apenas impusera por lei a obrigatoriedade da sua criação em alguns setores, mas se mantinha à distância, tanto no que tange à gestão financeira quanto em relação à estrutura administrativa.

Esse quadro se modifica após 1930, no que se refere à questão financeira e também na administrativa.

As mudanças nessa segunda área começam a se dar a partir de 1933, junto ao surgimento da nova forma de organização da Previdência representada pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, tendo nelas o seu determinante. Isto é, a passagem das instituições previdenciárias, de pequenas Caixas organizadas por empresa a grandes Institutos referidos a amplos grupos profissionais, teria imposto a necessidade de mudanças então efetuadas a nível administrativo, como mera exigência técnica “racionalizadora”.

O relato da forma de gestão dos anos 20 nos mostrava que esta era desenvolvida, àquela época, através de um colegiado (Conselho de Administração) composto exclusivamente por representantes da empresa e dos empregados.

Um dos membros desse conselho era designado como seu presidente, mas, nesta posição, não dispunha ele de qualquer poder especial, nem exercia qualquer função específica distinta da de seus pares. Tratava-se apenas de um coordenador do órgão colegiado e que a partir de 1926, tinha direito a “voto de desempate” nas suas decisões, ou seja, o Conselho era a instância administrativa e decisória máxima das CAPs, não se constituindo a presidência como uma instância destacada e superior a este, mas sim, apenas como uma função ao interior do C.A..

A presença do Estado no que tange às questões administrativas restringia-se apenas às atividades do Conselho Nacional do Trabalho, que era tão somente uma instância de recurso em casos de litígio, encarregada do exame dos balanços anuais das Caixas, e da aplicação de multas às empresas que desrespeitassem as disposições legais. Ou seja, tinha uma participação meramente externa, normativa, à distância, em relação às questões previdenciárias.

Este quadro começa a modificar-se a partir da criação dos IAPs, logo atingindo também as CAPs.

A primeira mudança significativa se dá com a criação, nos Institutos, de uma instância administrativa superior ao colegiado de representantes de empregados e empregadores. Este colegiado é sempre mantido, mas ele se superpõe agora a figura do Presidente do Instituto; cargo que tem características diversas daquele de “presidente do Conselho de Administração” no modelo anterior.

Os dois cargos eram distintos na medida em que agora o “Presidente” não era mais um membro do Conselho, sem função específica, com atribuições quase iguais à de seus

pares. Mas sim, correspondia a uma instância diversa e efetivamente dirigente da instituição. Rebaixando-se com isso o colegiado de representantes dos empregados e empregadores a um papel secundário, de assessoria ou de fiscalização *a posteriori* dos atos da presidência.

A segunda diferença importante era a de que este cargo não era mais de designação dos empregadores, ou do Conselho Administrativo, mas sim, da Presidência da República.

E com isso, um primeiro passo era dado no sentido de introduzir, no nível de gestão das instituições de Previdência, representantes do aparelho de Estado.

Assim, cabia agora ao Presidente o exercício da administração cotidiana do Instituto, assim como a iniciativa nas questões orçamentárias, de pessoal, de investimentos, etc. Ao conselho, que se reunia apenas periodicamente, cabia, por sua vez, assessorar e julgar os atos da Presidência.

Começava a ser desfeito, desta forma, o modelo anterior, de quase total autonomia das instituições previdenciárias em relação ao aparelho de Estado. Embora fosse mantida uma instância de fiscalização e assessoria, onde tinham assentos representantes de empregados e empregadores, este colegiado deixava de ser o corpo dirigente efetivo da instituição, para assumir apenas esta posição secundária.

No cargo máximo de direção dos Institutos, por outro lado, assentava-se agora, com o real poder de direção, alguém, via de regra um funcionário governamental, nomeado pelo Chefe de Estado. Ocorre ainda, uma mudança no *status* jurídico-formal das Instituições previdenciárias. De órgãos civis, de natureza privada, que as empresas deveriam criar, estas instituições passam a ser definidas legalmente como órgãos subordinados ao MTIC (IAPM, IAPB, IAPI); ou de natureza paraestatal (IAPC, IPASE).

Além da criação da Presidência como uma instância superior ao colegiado de representantes, também este sofreu modificações, no seu processo de escolha e na sua composição.

Em primeiro lugar, a eleição dos representantes dos trabalhadores deixou de ser feita por via direta e passou a sê-lo através de sindicatos, salvo quando estes não existissem para as categorias em questão.

Nomeando os Presidentes dos Institutos e tendo indiretamente sob controle a composição dos Conselhos Administrativos, o Estado passa a ter domínio quase que total sobre as instâncias administrativas e decisórias das instituições previdenciárias.

Ao contrário dos IAPs, que desde o seu surgimento conheceram, por oposição ao período anterior a 30, um processo de crescente intervenção do Estado, as CAPs permaneciam no início do novo período com o seu regime de administração e de escolha desta administração inalterado (pelo menos em termos formais). Eram dirigidas por um Conselho paritário entre empregados e empregadores onde o Estado não estava representado. Os representantes dos empregadores eram designados diretamente pela empresa, e os dos segurados eleitos diretamente pelos trabalhadores. E o próprio Conselho elegia o seu presidente.

No entanto, o Estado alimentava um projeto, desde que concebera um novo tipo de instituição previdenciária (os IAPs), de acabar progressivamente com a antiga forma de organização da Previdência representada pelas CAPs. Com este propósito, passou a fundi-las entre si ou com Institutos, e desta forma, após atingirem um número máximo em 1936 (179 ou 180 em todo o país), as CAPs começaram a decair quantitativamente.

Ao serem finalmente extintas (o que só ocorreu na década de 50), as CAPs remanescentes já haviam sofrido modificações, no período de 1930-45. Em primeiro lugar, pelas fusões que faziam reunir numa só Caixa diferentes empresas, retirando o seu caráter “micro” de antes e tornando muitas delas verdadeiros IAPs em pequena escala, isto é, instituições organizadas por categoria profissional e não mais por empresa.

A Segunda modificação importante introduzida em todas as CAPs, no período, foi a já referida intervenção do Estado a nível de gestão.

Assim, ocorreu com a gestão da Previdência algo semelhante ao que se passou no mesmo período com as contribuições. Como estas, a gestão tornou-se tripartite. Só que, no caso das contribuições, o meramente formal era a participação do Estado; e, no caso da gestão, a participação de empregados e empregadores.

Uma outra forma de ampliação do controle do Estado sobre as instituições de Previdência foi desenvolvida já a partir de 1930: a que é dada pelo crescimento do Conselho Nacional do Trabalho.

Após 30, o CNT foi desenvolvido, ganhando existência efetiva, e tornando-se um órgão que se sobrepunha às instituições previdenciárias (Caixas e Institutos). Deixou de ser uma repartição de natureza meramente fiscalizadora, de recurso, atuando à distância e *a posteriori*, e transformou-se num órgão que ditava normas, fornecia quadros, definia planos, impunha decisões, tinha que ser ouvido previamente, etc. Em suma, foi consideravelmente tolhida a autonomia decisória das instituições previdenciárias individuais, que passaram a ser quase que apenas executoras de planos e programas definidos mais centralmente. O que, se considerada a perda paralela de sua capacidade de escolher dirigentes de forma autônoma, configura um processo global de subjugação da Previdência ao Estado.

Estas transformações no CNT indicaram-se em 1930, com a sua passagem para o recém criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Órgão que fora constituído com a finalidade de ser o instrumento de realização de um projeto político orgânico e articulado para as classes trabalhadoras urbanas, que o novo regime (ao contrário do que lhe antecede) apresentava.

Foi definida, a seguir, uma fonte de recursos específica para o financiamento do Conselho, questão que a legislação anterior a 30 deixava em aberto. O Decreto de 1931 ordenava que todas as Caixas passassem a recolher ao Tesouro Nacional, mensalmente, o valor correspondente a 3% de sua receita “para ocorrer, sob a rubrica – CNT – a todas as despesas deste instituto”. Com isso, a Previdência passava a financiar o seu próprio controle por parte do Estado.

Reinstalado em outro nível de poder, e contando com uma fonte específica de recursos, o CNT tornou-se então um órgão com existência efetiva e âmbito de ação crescente, ficando claro a sua atuação como controle efetivo, a nível operacional, da estrutura previdenciária.

A Previdência e o contexto dos anos 30-45

O que motivou a adoção de um modelo contencionista para a Previdência Social no período, de modo a impor esta opção, mesmo tendo em conta os seus aspectos relativamente negativos no plano político?

Tem-se um determinante inicial que foi o processo mais geral de contenção de despesas públicas, adotado pelo Estado no imediato pós-30, como forma de fazer face à crise econômica herdada pelo Governo Provisório.

A Revolução de 30 herdara do regime anterior a profunda crise econômica, consequência, por sua vez, da crise a nível internacional e da maneira como o Brasil estava articulado ao mercado mundial.

A crise nos mercados mundiais provocara uma queda acentuada na procura e, conseqüentemente, no valor dos produtos primários, então nossa fonte quase exclusiva de divisas. Exportando menos, recebendo menos ainda do que antes exportava, o país era forçado a também conter suas importações. Com uma economia fundamentalmente dependente do seu setor externo, os reflexos dessa situação logo iriam se fazer sentir no interior do país.

Um setor particularmente afetado pela crise foi o orçamento da União. Submetido, simultaneamente, à diminuição da arrecadação e ao aumento das despesas, resultando em pesados déficits no imediato pós-30. Os impostos sobre o comércio exterior, importante fonte tributária no período, diminuíram com a queda no volume dos negócios nos dois sentidos. Por outro lado, as atribuições da União aumentavam cada vez mais.

Pressionado pelos produtores de primários exportáveis a defender a sobrevivência desse pólo dinâmico da economia, o Estado foi levado a intensificar a política de “socialização das perdas” do setor. Não mais apenas através de mecanismos cambiais (que não o oneravam diretamente) mas agora comprando e estocando, ou queimando, estes bens, e com isso garantindo seu mercado e tentando simultaneamente evitar uma queda maior dos preços a nível internacional.

Os estados produtores, sofrendo também com a queda na arrecadação dos impostos internos, não tinham condições de enfrentar a crise e de assumir estas medidas.

Assim, a União, que enfrentava também problemas com a sua arrecadação, foi chamada a assumir compromissos financeiros internos cada vez maiores: auxiliar os estados e subsidiar o café e produtos semelhantes. A consequência foi o crescimento do déficit orçamentário.

Frente a esta situação deficitária, o Estado atuou no sentido de conter as demais despesas públicas, de modo a poder continuar injetando os recursos disponíveis nos setores produtivos da economia.

A orientação contencionista das despesas públicas em setores não produtivos era acentuada, aliás, por pressões internacionais. Ocorre que, em função da crise, o governo fora obrigado a propor a seus credores externos uma renegociação das dívidas.

Daí a justificativa do Estado de não despender maiores recursos com as áreas ditas sociais, entre elas a Previdência.

Acontece que ocorreram medidas reais de caráter contencionista, como a redução de despesas e o aumento das contribuições de empregados e empregadores.

Dessa maneira, além de continuar sendo algo sem ônus para os cofres do país, como exigia a crise econômica, a Previdência tornava-se um instrumento de acumulação em mãos do Estado, gerando recursos que teriam outras destinações.

No entanto, em torno de 1933/34, a economia já recuperava seu ritmo normal.

Os antigos e novos impostos de Previdência pagos por consumidores de diversos bens e serviços, eram, em grande parte e por bastante tempo, retidos pelo Estado, constituindo assim, uma nova fonte de receita do orçamento da União.

Também o regime de capitalização funcionava como um mecanismo de acumulação financeira em mãos do Estado.

O modelo de capitalização ou de seguro social funcionava na base de constituição de reservas financeiras, que são investidas, de modo a defender o seu valor dos desgastes inflacionários, ou mesmo crescer em termos reais. Ocorre que estes investimentos eram feitos basicamente, à época, em papéis do Estado, tais como títulos da dívida pública ou ações de empresas semi-estatais que começavam a ser criadas no período, seja por imposições legais formais que obrigavam a Previdência a comprar estes papéis, seja porque eram efetivamente as melhores e mais seguras opções de investimentos em nosso incipiente mercado financeiro no período em questão. Havia ainda outro mecanismo compulsório: de vez em quando, parte da crônica dívida da União com a Previdência era saldada ou através da transferência de bens imóveis da União para as instituições previdenciárias credoras, ou através de títulos da dívida pública e papéis semelhantes.

Dessa maneira, dado o grande montante de recursos mobilizados e o tamanho de suas reservas investidas, a Previdência Social foi se tornando, aos poucos, num dos mais importantes sócios da União e das empresas semi-estatais que Vargas fez nascer. Em outras palavras, a Previdência tornou-se um importante mecanismo de acumulação financeira em mãos do Estado, graças ao regime de capitalização.

Acrescente-se a isso, o fato de que os juros pagos pelo Estado aos capitais nele investidos pelas instituições de Previdência eram com frequência juros negativos, a partir de 1934.

As reservas da Previdência foram canalizadas para investimentos de preferência do governo, tal como o apoio à industrialização. Através de decretos produzidos no período, impunha-se às instituições de Previdência Social a investir suas reservas em áreas definidas como estratégicas pelo Estado.

Dessa forma, a principal agência financiadora das atividades produtivas privadas no período, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, passava a contar, compulsoriamente, com substanciais recursos advindos das reservas das instituições de Previdência Social.

Crédito agrícola e industrial, celulose, siderurgia, álcalis, energia elétrica, fabricação de locomotivas, eletrificação de ferrovias, eram algumas áreas estratégicas para a economia do período, em direção às quais o Estado orientava os recursos acumulados pelas instituições de Previdência Social.

Em 1952 é criado o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), onde também participariam as instituições previdenciárias, através de empréstimos compulsórios, cujo montante o Ministério da Fazenda deveria fixar.

Até a década de 70, as modificações ocorridas na previdência social brasileira consistiram em medidas de aperfeiçoamento desse sistema já implantado, objetivando melhor atendimento, melhores planos e melhores condições de custeio. Entre tais medidas, cumpre mencionar a promulgação, em 1960, da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação relativa aos IAPs, e a criação do INPS, em 1966, que unificou a administração desse sistema exclusivamente dedicado a amparar o trabalhador urbano.

Na década de 70, a Lei Complementar nº11 (1971) instituiu o Programa de Assistência ao Trabalho Rural. Em 1972, foram incluídas as domésticas no Sistema de Previdência Social do INPS. Em 1º de maio de 1974, o antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social foi desdobrado em dois outros, criando-se assim o Ministério da Previdência e Assistência Social. Ainda em 1974, foi instituído o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos e para os inválidos. Finalmente, em 1º de setembro de 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), dando nova estrutura administrativa aos órgãos da Previdência Social.

O SINPAS, através de três autarquias:

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social;

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social e

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social;

de duas fundações:

LBA – Legião Brasileira de Assistência e

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor;

de uma empresa pública:

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social;

e de um órgão autônomo:

CEME – Central de Medicamentos, arrecada contribuições em toda a extensão do território nacional e distribui, em forma de serviços e benefícios à população do país, o produto dessa arrecadação.

Dessa forma, completou-se a estruturação do sistema previdenciário brasileiro, que se retornou a um regime descentralizado, já agora seguindo critério de maior racionalidade. Os atuais institutos definem-se pelos respectivos objetivos e não pela clientela a que atendem.

Capítulo 2

1. Definição e Contribuição do Servidor Público

O servidor público é o servidor da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios. Há também os servidores públicos militares, que se dividem em servidores militares federais, aqueles integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, aqueles integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.

Atualmente, a previdência dos trabalhadores do setor público constitui o principal foco de desequilíbrio das contas públicas, e como se sabe, uma parte substancial dos funcionários da União, dos Estados e dos municípios encontra-se fora do regime previdenciário geral e suas aposentadorias são pagas diretamente pelo Tesouro. Ocorre que a Previdência Social encontra-se deficitária, com peso crescente dos encargos das aposentadorias e pensões nas folhas de pagamento da administração pública. A contribuição do servidor público é bem menor do que o seu posterior benefício. Assim, esse desequilíbrio de arrecadação é uma razão para o déficit da Previdência Social.

Compreende-se que a Previdência no setor público é altamente subsidiada por toda a sociedade. Em 1998, para cada R\$ 1,00 de contribuição dos servidores públicos federais para o financiamento dos seus benefícios, o Tesouro teve de aportar mais R\$ 7,00. O mesmo se verifica nos Estados, onde esta relação foi, em média, de R\$ 3,50 dos Tesouros para cada R\$ 1,00 dos servidores. Para os trabalhadores da iniciativa privada, a contribuição das empresas é cerca de duas vezes o da contribuição dos trabalhadores¹.

Atualmente, os servidores públicos federais financiam apenas o equivalente a 12,5% do gasto previdenciário, sendo o restante financiado por toda a sociedade. Esta situação é insustentável no longo prazo e sua manutenção necessariamente inviabilizaria as futuras aposentadorias dos servidores públicos, além de comprometer a capacidade do Estado de investir em áreas prioritárias como educação e saúde.

¹ Dados obtidos no *site* do Ministério da Previdência e Assistência Social.

As alíquotas de contribuição mostraram-se insuficientes para o financiamento de generosos planos de benefícios que englobam serviços assistenciais e de saúde, o que resultou na inatividade financeira e atuarial destes sistemas.

A principal vantagem da aposentadoria do servidor público (cumpridas as condições de tempo de serviço) é o fato desta ser integral, não havendo tetos salariais que limitem o seu valor. Além do vencimento integral e das vantagens do servidor (anuênios, adicionais, gratificações, promoção de final de carreira, etc.), lhe é assegurada isonomia com cargos de idêntica função exercida por pessoas em atividade.

Quando o servidor público exerce cargo comissionado por cinco anos consecutivos, ou dez anos intercalados, incorpora a maior gratificação percebida, desde que a tenha recebido por um período de dois anos.

O novo estatuto dos funcionários públicos incorporou, ainda, a gratificação natalina ao servidor aposentado, que corresponde ao 13º salário dos trabalhadores em atividade.

Todavia, mesmo quando a aposentadoria é proporcional ao tempo de serviço, esta nunca será inferior a 1/3 da remuneração recebida pelo indivíduo em atividade.

Previdência no Serviço Público:

ESTIMATIVAS DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DA PREVIDENCIA		
- 1997/1998 -		
	Em R\$ bilhões correntes.	
	1997	1998
I - REGIME GERAL - INSS	(2,80)	(7,20)
Contribuições (Arrec. Líquida)	44,30	46,60
Benefícios Previdenciários	47,10	53,80
II - PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS	(31,60)	(33,30)
Contribuições	6,50	7,10
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	38,20	40,40
UNIÃO	(17,10)	(18,00)
Contribuições	2,60	2,80
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	19,70	20,80
Estados	(12,20)	(12,80)
Contribuições	3,60	3,90
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	15,80	16,70
Municípios	(2,30)	(2,50)
Contribuições	0,40	0,40
Despesa c/ Inativos e Pensionistas	2,70	2,90
TOTAL	(34,40)	(40,50)
Contribuições	50,80	53,70
Benefícios	85,20	94,20

Fonte: MPAS, MF e INSS.

OBS: As estimativas das contribuições e despesas previdenciárias para Estados e Municípios foram calculadas utilizando-se taxas de crescimento idênticas às da União. Foi utilizada a hipótese de que, nos municípios, a relação entre despesa com inativos/pensionistas e despesa com pessoal é semelhante a dos estados. A contrapartida do empregador, que no caso é o governo, não está sendo considerada no cômputo do déficit. Este procedimento foi adotado para conferir maior transparência ao peso fiscal da previdência do servidor público e balizar melhor os efeitos das medidas de ajuste.

Como não contribui na inatividade, o servidor público aposentado ganha mais, em valores líquidos, do que em atividade.

Observando a tabela, é claro o déficit público, que passa despercebido porque está disperso pelas várias unidades administrativas, freqüentemente alocado nas diversas funções de governo – distorcendo a apropriação do gasto público – e se esconde na conta de pessoal.

O déficit do INSS é da ordem de 7,8 bilhões de reais em 1998, sendo que são R\$ 34,4 bilhões os do regime de previdência do setor público que estão a exigir especial

atenção e requerem equacionamento adequado, pois podem comprometer o desempenho fiscal e econômico do país.

Na União, apesar do gasto com pessoal em relação à receita ser menor do que nos estados, chegou-se a um ponto em que a capacidade de financiamento do déficit a partir de contribuições é mais limitada. Isso se deve ao fato de que, na União, os salários acima de 10 salários mínimos correspondem a um terço do total de funcionários, constituindo, dessa forma, um quadro alarmante.

De acordo com a opinião geral, o quadro de excessivo comprometimento do Tesouro com o pagamento de inativos, teria sido gerado por algumas mudanças institucionais, de impacto expressivo, principalmente a incorporação dos servidores celetistas ao regime estatutário, após a Constituição de 1988. Além disso, as próprias características do regime de contribuições e benefícios no serviço público – pequena extensão do período de contribuição em relação à expectativa de vida dos beneficiários, reduzida alíquota de contribuição, elevado valor dos benefícios – provocariam inconsistência atuarial e pressão crescente sobre os orçamentos. Finalmente, o perfil das carreiras que joga os vencimentos para cima na parte final da vida ativa, e a inexistência de uma caixa de compensações na transição dos trabalhadores celetistas para o serviço público, são fatores que contribuem para agravar o desequilíbrio do Tesouro.

2. A Contribuição Para Uma Aposentadoria Integral

Segundo a simulação apresentada por Sant'ana (1999), um segurado com curso superior completo – e portanto renda crescente ao longo da carreira – que começasse a contribuir com a Previdência aos 20 anos e se aposentasse aos 65 teria de recolher sobre seu salário bruto uma contribuição de 20%, ao longo desses 45 anos, para receber o benefício equivalente ao seu último salário. Para se aposentar com 45 anos, como fizeram muitos, teria de pagar mensalmente 88%; ou, começando a contribuir só aos 25, teria de pagar mais que o salário: 101%.

Já um trabalhador sem primeiro grau completo – e portanto, com menos chance de ascensão – que começasse a contribuir aos 15 anos e se aposentasse aos 65, teria de pagar alíquota de 18% durante esses 50 anos para também receber de aposentadoria o último

salário integralmente. As contribuições poderiam ser divididas entre o trabalhador – seja da iniciativa privada, seja do funcionalismo – e seu empregador.

Esse sistema hipotético assume todos os benefícios abrangidos pela Seguridade Social: aposentadorias por idade avançada e tempo de serviço, invalidez temporária ou permanente, pensão por morte e por prisão do segurado. Em todos os casos, foram usados os dados reais do Brasil, em que a duração média do auxílio por doença é de três meses e do auxílio por reclusão, de dois anos. “Esses custos, na verdade, são pequenos”, constata o autor.

“As simulações realizadas demonstram claramente que os custos das aposentadorias precoces, expressos em termos de alíquotas de contribuição sobre os salários, são extremamente elevados e em alguns casos as contribuições necessárias para cobrir os custos dos benefícios superariam o valor dos salários”, conclui o autor. “Em termos práticos, isso significaria que algumas categorias da sociedade brasileira, que usufruem dessas aposentadorias precoces (por tempo de serviço e especiais), estão recebendo brutais subsídios do restante da população”.

3. Maiores Distorções Estão no Funcionalismo

As maiores distorções do sistema previdenciário estão no setor público. A avaliação é do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social. “O valor da aposentadoria concedida ao servidor público civil da União não guarda nenhuma relação com sua vida pregressa e sua contribuição, pois, no cálculo, só entra o valor da última remuneração”, assinala o Livro Branco da Reforma da Previdência, editado pelo ministério. Somente a partir de 1993, os servidores ativos passaram a pagar contribuição previdenciária de 11% sobre seus salários integrais.

A emenda nº 20, promulgada em 15 de dezembro, impôs alguns limites à aposentadoria do servidor. Ela passou a estar sujeita ao teto do funcionalismo, porque o aposentado não pode ganhar mais do que o salário do servidor em cargo equivalente àquele pelo qual se aposentou.

No caso da União, o salário mais alto é o dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), de R\$ 12.700,00. No Executivo, o teto é o salário de ministro de Estado (R\$ 8 mil), o mesmo dos congressistas. Para os ativos, esses limites ainda não foram impostos.

A Constituição prevê que “os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos funcionários e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão”.

Como os servidores se aposentam com salário integral e os benefícios dos aposentados sofrem menos descontos, os inativos acabam recebendo mais do que os que estão trabalhando. Pelo Livro Branco, o Brasil é o único país onde isso ocorre. Os servidores da União são 1,9 milhão. Desses, 547 mil são aposentados e 370 mil, pensionistas. O ministério informa que, do total de servidores cuja remuneração ultrapassa R\$ 7.500, 86% são aposentados e pensionistas.

A maioria dos países conta com dois sistemas: para trabalhadores da iniciativa privada e para os funcionários públicos. Especialistas como o ex-ministro Reinhold Stephanes, afirmam ser normal que funcionários de carreira do Estado aposentem-se em condições melhores do que os da iniciativa privada: é uma forma de o Estado premiá-los pela dedicação e recompensá-los por especificidades da carreira, como não receber por hora extra.

Stephanes observa que em outros países, os servidores se aposentam, em média, com 70% dos salários da ativa, enquanto aqui a média é de 110%, saltando, no Judiciário, para 140%.

Antes da Emenda nº 20, os diferentes regimes e critérios permitiam que servidores se aposentassem várias vezes, dando origem aos superbenefícios. Essa torneira foi fechada. A proposta inicial da reforma da Previdência impedia, também, que os aposentados do funcionalismo acumulassem o benefício com salário de servidor. O beneficiário seria obrigado a abrir mão do que valesse menos. Stephanes diz que Fernando Henrique Cardoso havia concordado com essa regra. A Câmara a derrubou.

Os privilégios não se resumem ao valor do benefício. Os servidores usam tempos fictícios para obter aposentadoria, como licença para tratamento de doentes e da própria saúde que exceder dois anos.

A idade média dos servidores civis da União que se aposentam voluntariamente com proventos integrais é de 57 anos e, com proventos proporcionais, de 51. Mais 20% conseguiram aposentadoria integral com até 50 anos de idade e metade com até 55. Isso, antes da promulgação da Emenda nº 20, que estabeleceu idade mínima de 53 anos para os homens e 48 para mulheres que já haviam ingressado no serviço público, e de 60 e 55, respectivamente, para quem ingressou ou ingressar depois de dezembro de 98.

4. Direitos Adquiridos

A grande dificuldade de consertar o sistema previdenciário está no fato consumado que as aposentadorias e pensões representam, não importando se foram concedidas de maneira precoce, como as aposentadorias por tempo de serviço; por motivo absurdo, como as pensões para as filhas solteiras dos militares; ou em valores incompatíveis com as contribuições do beneficiário e com a realidade brasileira, como as aposentadorias especiais e aquelas concedidas ao topo da pirâmide do funcionalismo.

Em tese, essas aposentadorias seriam direitos adquiridos. Entretanto, a Constituição não é cristalina em relação a isso. O artigo 3º da Emenda Constitucional nº 20, promulgada em dezembro de 1998, diz que “são mantidos todos os direitos e garantias aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no artigo 37, XI”.

Pela Constituição, os salários dos juízes vão descendo, a partir dos ministros do STF, segundo a hierarquia, em diferenças de no máximo 10% e no mínimo 5% em relação ao patamar imediatamente superior. A fixação do teto em R\$ 12.720 causaria aumentos generalizados no Judiciário. Não havendo teto, aposentados e pensionistas da União podem continuar recebendo mais.

O ex-ministro da Previdência e Assistência Social Reinhold Stephanes cita dois exemplos: “a aposentadoria de R\$ 30 mil de suposto ex-combatente que nunca foi à guerra

e de R\$ 25 mil de jornalista do interior do Acre que hipoteticamente teria chegado a diretor de grande jornal, se não tivesse sido perseguido pela ditadura. Como considerar direito adquirido o que em qualquer outro país seria apenas um absurdo?”.

Capítulo 3

1. Déficit do Sistema Previdenciário

O déficit da previdência social tem sido um dos maiores motivos de preocupação das autoridades ao longo dos últimos anos. De fato, a diferença entre a receita do INSS e a sua despesa com o pagamento de benefícios previdenciários, passou de um superávit primário de 0,2% do PIB em 1994 para um déficit de 0,9% do PIB em 1999. Essa variação fiscal de 1,1% do PIB esteve associada a um aumento real acumulado de 34% da despesa com benefícios no citado período de cinco anos, até atingir valores da ordem de 6% do PIB em 1998/99 – apesar da queda de 1999, devido à alta da inflação –, convertendo-se na principal fonte de despesa na estrutura do gasto público federal.

Entre 1994 e 1999 houve uma expressiva piora da situação da previdência social e, particularmente, do INSS, cujo déficit primário em 1999 – entendido como a diferença entre a arrecadação líquida e a despesa com benefícios – atingiu 0,9% do PIB, com uma variação de 1,1% do PIB em relação ao pequeno superávit de 0,2% do PIB de 1994 (Tabela 1). Como parâmetro, deve-se levar em consideração a evolução dos indicadores macroeconômicos e do mercado de trabalho, apresentados na Tabela 2.

TABELA 1

Resultado Primário do Governo Central – 1994/99

(Em % do PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Governo Central ^a	3,25	0,52	0,37	-0,33	0,56	2,25
Tesouro e Banco Central	3,09	0,52	0,45	0,00	1,36	3,18
INSS ^a	0,16	0,00	-0,08	-0,33	-0,80	-0,93
Arrecadação Líquida	5,01	5,04	5,22	5,12	5,18	4,87
Despesa com Benefícios	4,85	5,04	5,30	5,45	5,98	5,80

Fontes: Banco Central e Ministério de Previdência e Assistência Social.

a (-) = déficit.

TABELA 2

Indicadores Macroeconômicos: Crescimento Anual – 1995/99

(Em %)

VARIAVEL	1995	1996	1997	1998	1999
PIB	4,2	2,7	3,6	-0,1	0,8
População Ocupada	2,4	2,3	0,3	-0,3	0,0
População Ocupada com Carteira	0,6	-1,4	-0,4	-1,4	-3,0
Salário Real ^a	10,6	7,4	2,0	-0,4	-5,6
Despesa Real com Benefícios do INSS ^b	8,3	8,0	6,5	9,6	-2,2
Benefícios do INSS (Quantitativo) ^c	3,4	3,6	4,9	4,8	n.d.
Benefícios do INSS (Quantitativo) ^d	4,1	3,3	3,8	4,2	n.d.
Benefício Real Médio Anual do INSS ^e	15,7	4,2	2,9	1,5	-5,9

Fontes: IBGE e Ministério de Previdência e Assistência Social.

a Rendimento médio real das pessoas ocupadas (Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE).

b Deflator implícito do PIB. Em 1999, utilizou-se o IGP médio.

c Calculado com base na média anual, considerada como média geométrica das posições de dezembro.

d Idem , excluindo benefícios assistenciais e acidentários.

e Índice de reajuste médio do ano (deflator implícito do PIB).

n.d. = não-disponível.

A receita manteve-se constante em torno de 5% do PIB. Entretanto, o superávit primário do INSS transformou-se em um déficit porque, nesses cinco anos, a despesa com benefícios teve um aumento real médio, com base no deflator implícito do PIB, de 6% a.a., muito acima do crescimento médio do PIB, de 2,2% a.a., levando a despesa com benefícios a passar de 4,9% do PIB em 1994 para 5,8% do PIB em 1999. Entre 1995, por sua vez, o quantitativo de benefícios em manutenção – isto é, o estoque de aposentadorias, pensões e outros benefícios – cresceu a uma taxa média de 4,2% a.a. Se desse total forem excluídos os benefícios assistenciais e acidentários – que aumentaram expressivamente acima da média de benefícios no período –, o crescimento médio do *quantum* cai para 3,8% a.a.

Daí a necessidade de uma reforma do sistema de previdência da economia brasileira. É preciso que essa reforma faça com que as pessoas trabalhem mais tempo. É válido ressaltar que nos anos posteriores ao Plano Real – 1994 – não houve uma mudança estrutural dramática que justifique um agravamento súbito do problema previdenciário, da magnitude do ocorrido, haja visto que entre 1995 e 1998 o *quantum* dos benefícios, exclusive assistenciais e acidentários, aumentou à taxa anual média de 3,8%. A explicação para a observação de taxas elevadas de crescimento da despesa real com benefícios nos últimos anos, portanto, deve ser encontrada não apenas na legislação generosa que rege as aposentadorias no Brasil, mas também na combinação de três elementos específicos:

- a) a concessão de um fluxo extraordinariamente elevado de benefícios assistenciais – incluídos na despesa do INSS, mas que não representam gastos com aposentadorias ou pensões – depois de 1995;
- b) os aumentos reais do salário mínimo depois do Plano Real, especialmente em 1995; e
- c) o desempenho do PIB.

Este último não é difícil de entender, pois a relação despesa com benefícios/PIB, por definição, é uma função direta do crescimento do *quantum* de benefícios – ligado a fatores demográficos e à legislação – e inversa do crescimento real da economia. *Se, ceteris paribus*, o número de indivíduos que recebem do INSS aumenta em torno de 4% a.a. e a economia cresce menos do que isso, naturalmente a mencionada relação tende a crescer. Foi exatamente o que aconteceu depois de 1994, fenômeno apenas parcialmente compensado em 1999, pelo efeito que a inflação exerceu no sentido de corroer o valor real dos benefícios.

Na Tabela 4, o fato que se destaca é o grande aumento, entre 1994 e 1998, da participação da despesa com aposentadorias por tempo de serviço (ATS) na composição tanto do estoque de benefícios (de 12,8% para 16,8% do total) como do gasto (de 32,3% para 39%). Observe-se também que a participação das ATSs na despesa é significativamente superior à sua participação no número de benefícios, o que é indicativo de se tratar de um benefício mais caro – devido à renda média maior dos beneficiados. Ambos os fatos são fortes argumentos em favor da modificação das regras de aposentadoria, já que a ATS, além de ser um benefício concentrado nas pessoas de maior renda, vem “comendo” uma parcela crescente da despesa.

TABELA 3

Previdência Social: Benefícios em Manutenção (Posição em Dezembro) – 1993/99

Quantidade	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	15.122.135	15.753.180	16.176.587	16.912.493	17.791.587	18.565.447	
Urbanos	9.075.487	9.327.033	9.773.846	10.522.038	11.349.923	11.954.384	
Rurais	6.046.648	6.426.147	6.402.741	6.390.455	6.441.664	6.611.063	
Previdenciários	13.157.540	13.809.718	14.268.898	14.738.242	15.364.805	15.991.569	
Aposentadorias	8.532.691	9.107.895	9.423.325	9.738.959	10.216.263	15.991.569	
Idade	4.628.784	5.043.041	5.101.356	5.144.422	5.242.976	5.439.435	
Urbanos	1.137.158	1.225.435	1.314.161	1.374.774	1.432.130	1.485.335	
Rurais	3.491.626	3.817.606	3.787.195	3.769.648	3.810.846	3.954.100	
Tempo Serv.	1.867.446	2.021.955	2.271.376	2.542.621	2.891.046	3.126.386	
Invalidez	2.036.461	2.042.899	2.050.593	2.051.916	2.082.241	2.128.165	
Pensões	4.009.414	4.137.934	4.323.021	4.479.599	4.640.886	4.799.365	
Outros ^a	615.435	563.889	522.552	519.684	507.656	498.218	
Assistenciais/ Acidentários	1.964.595	1.943.462	1.907.689	2.174.251	2.426.782	2.573.878	
Valor (R\$ mil correntes)		1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total		1.756.365	2.651.097	3.272.403	3.848.554	4.360.322	
Urbanos		1.303.873	2.006.560	2.550.036	3.067.222	3.492.253	
Rurais		452.492	644.537	722.367	781.332	868.069	
Previdenciários		1.606.277	2.435.767	2.992.398	3.509.413	3.971.964	
Aposentadorias		1.152.454	1.758.550	2.172.134	2.571.564	2.906.654	
Idade		407.476	593.687	682.331	752.070	837.684	
Urbanos		138.248	212.037	255.900	289.992	319.505	
Rurais		269.228	381.650	426.431	462.078	518.179	
Tempo Serv.		567.532	908.034	1.191.298	1.486.220	1.700.459	
Invalidez		177.446	256.829	298.505	333.274	368.511	
Pensões		394.761	592.326	717.308	821.968	934.963	
Outros ^a		59.062	84.891	102.956	115.881	130.347	
Assistenciais/ Acidentários		150.088	215.330	280.005	339.141	388.358	
Memo: IGP em dez (ago 1994 = 100)		107,325	123,187	134,689	144,765	147,231	176,647
Salário Min. em dez (R\$)		70,00	100,00	112,00	120,00	130,00	136,00

Fonte: MPAS, vários anos.

^a inclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

TABELA 4

Previdência Social: Benefícios em Manutenção (Composição em Dezembro) – 1994/98

Quantidade	1994	1995	1996	1997	1998
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbanos	59,2	60,4	62,2	63,8	64,4
Rurais	40,8	39,6	37,8	36,2	35,6
Previdenciários	87,7	88,2	87,1	86,4	86,1
Aposentadorias	57,8	58,3	57,6	57,4	57,6
Idade	32,0	31,5	30,4	29,5	29,3
Urbanos	7,8	8,1	8,1	8,0	8,0
Rurais	24,2	23,4	22,3	21,4	21,3
Tempo de Serviço	12,8	14,0	15,0	16,2	16,8
Invalidez	13,0	12,7	12,1	11,7	11,5
Pensões	26,3	26,7	26,5	26,1	25,9
Outros ^a	3,6	3,2	3,1	2,9	2,7
Assistenciais/ Acidentários	12,3	11,8	12,9	13,6	13,9
Valor (R\$ mil correntes)	1994	1995	1996	1997	1998
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbanos	74,2	75,7	77,9	79,7	80,1
Rurais	25,8	24,3	22,1	20,3	19,9
Previdenciários	91,5	91,9	91,4	91,2	91,1
Aposentadorias	65,6	66,3	66,4	66,8	66,7
Idade	23,2	22,4	20,9	19,5	19,2
Urbanos	7,9	8,0	7,8	7,5	7,3
Rurais	15,3	14,4	13,0	12,0	11,9
Tempo de Serviço	32,3	34,3	36,4	38,6	39,0
Invalidez	10,1	9,7	9,1	8,7	8,5
Pensões	22,5	22,3	21,9	21,4	21,4
Outros ^a	3,4	3,2	3,1	3,0	3,0
Assistenciais/ Acidentários	8,5	8,1	8,6	8,8	8,9

Fonte: Tabela 3.

^a Inclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

TABELA 6

**Previdência Social: Benefícios em Manutenção em Dezembro
(Crescimento Real) – 1994/99**

Quantidade	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	4,2	2,7	4,5	5,2	4,3	
Urbanos	2,8	4,8	7,7	7,9	5,3	
Rurais	6,3	-0,4	-0,2	0,8	2,6	
Previdenciários	5,0	3,3	3,3	4,3	4,1	
Aposentadorias	6,7	3,5	3,3	4,9	4,7	
Idade	8,9	1,2	0,8	1,9	3,7	
Urbanos	7,8	7,2	4,6	4,2	3,7	
Rurais	9,3	-0,8	-0,5	1,1	3,8	
Tempo de Serviço	8,3	12,3	11,9	13,7	8,1	
Invalidez	0,3	0,4	0,1	1,5	2,2	
Pensões	3,2	4,5	3,6	3,6	3,4	
Outros ^a	-8,4	-7,3	-0,5	-2,3	-1,9	
Assistenciais/ Acidentários	-1,1	-1,8	14,0	11,6	6,1	
Valor (R\$ mil correntes)		1995	1996	1997	1998	
Total		31,5	12,9	9,4	11,4	
Urbanos		34,1	16,2	11,9	12,0	
Rurais		24,1	2,5	0,6	9,2	
Previdenciários		32,1	12,4	9,1	11,3	
Aposentadorias		32,9	13,0	10,1	11,1	
Idade		26,9	5,1	2,5	9,5	
Urbanos		33,6	10,4	5,4	8,3	
Rurais		23,5	2,2	0,8	10,3	
Tempo de Serviço		39,4	20,0	16,1	12,5	
Invalidez		26,1	6,3	3,9	8,7	
Pensões		30,7	10,8	6,6	11,8	
Outros ^a		25,2	10,9	4,7	10,6	
Assistenciais/ Acidentários		25,0	18,9	12,7	12,6	
Crescimento Real do Salário Mínimo (dez/dez)		24,5	2,4	-0,3	6,5	-12,8

Fontes: Tabelas 3 e 5.

^a Inclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

TABELA 7

Previdência Social: Benefícios Médios em Dezembro (Número de Salários Mínimos) – 1994/98

Quantidade	1994	1995	1996	1997	1998
Total	1,59	1,64	1,73	1,80	1,81
Urbanos	2,00	2,05	2,16	2,25	2,25
Rurais	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01
Previdenciários	1,66	1,71	1,81	1,90	1,91
Aposentadorias	1,81	1,87	1,99	2,10	1,91
Idade	1,15	1,16	1,18	1,20	1,18
Urbanos	1,61	1,61	1,66	1,69	1,65
Rurais	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01
Tempo de Serviço	4,01	4,00	4,18	4,28	4,18
Invalidez	1,24	1,25	1,30	1,33	1,33
Pensões	1,36	1,37	1,43	1,48	1,50
Outros ^a	1,50	1,62	1,77	1,90	2,01
Assistenciais/Acidentários	1,10	1,13	1,15	1,16	1,16

Fonte: Tabela 3.

^a Inclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

Na Tabela 6, além do citado incremento das despesas com ATSS, destaca-se o aumento significativo dos gastos assistenciais/acidentários. O crescimento excepcionalmente negativo do *quantum* de benefícios rurais em 1995/96, por outro lado, deve-se ao extraordinário aumento dessa mesma variável entre 1991 e 1994, em função da regulamentação dos dispositivos da Constituição de 1988 que beneficiaram os aposentados do meio rural. Como isso motivou o ingresso de um expressivo contingente de população idosa na relação de beneficiários do INSS. Nos anos imediatamente posteriores a esse *boom*, era natural que o fluxo de desligamentos por falecimentos excedesse ligeiramente o de novas concessões desse tipo de benefícios. A Tabela 7, por sua vez, sugere haver um

“efeito composição” que ajuda a explicar também a evolução da despesa total com benefícios. De fato, se a) o estoque dos ATSS, cresce acima do restante de benefícios e b) se eles recebem, em média, uma aposentadoria superior ao benefício médio dos demais beneficiários, o aumento do *gasto*, por definição, tem de ser maior que o do número de beneficiados – descontados outros efeitos ligados à menor ou à maior indexação da despesa, em função da inflação.

Quando se comparam os dados observados de 1994 e 1999, conforme os componentes individualmente considerados, nota-se que o aumento de 1% do PIB da despesa total com benefícios deve-se em boa parte ao incremento de 0,7% do PIB da despesa com ATSS.

Ao mesmo tempo, é razoável admitir que há uma racionalidade na idéia de que o piso de remuneração de quem se encontra na ativa seja superior ao mínimo de remuneração de quem se encontra aposentado. Há duas justificativas para isso. A primeira é que o indivíduo que trabalha tem necessidades maiores, ligadas fundamentalmente à sua condição familiar, já que freqüentemente deve sustentar filhos menores, o que só em situações excepcionais ocorre com um aposentado ou pensionista, cujos filhos na imensa maioria dos casos já são adultos. E a segunda é que o benefício de quem está aposentado deve guardar alguma relação com as suas contribuições passadas, de modo que não há uma lógica econômica que ligue um aumento do salário de quem trabalha ao valor da aposentadoria recebida por quem já trabalhou e cujas contribuições não foram suficientes para lastrear um aumento dos seus vencimentos.

2. Desequilíbrio nos Estados e Municípios

Nos estados e municípios mais populosos do Brasil, a previdência é o fator de desequilíbrio das contas públicas que mais cresce, evoluindo para desbancar a folha de pagamento dos ativos e tornar-se o maior problema econômico. Em Estados como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, os gastos com inativos aproximam-se dos 40% da folha de pagamento – que, por sua vez, representa a fatia mais substancial da despesa não financeira, que exclui juros e amortizações.

Segundo o levantamento de 1997, o peso dos inativos representa entre 35% e 40% da folha de pagamento dos Estados, em conjunto. Como a folha responde por cerca de 70% da receita líquida não financeira do conjunto dos Estados, a Previdência absorve em torno de 26% dessa receita.

Todos os Estados e cerca de 3 mil municípios possuem regimes próprios de Previdência para seus funcionários. As despesas dos Estados com Previdência este ano somam R\$ 17,9 bilhões, com déficit de R\$ 13,2 bilhões; nos municípios, R\$ 3 bilhões e R\$ 2,5 bilhões, respectivamente; já na União, R\$ 23,3 bilhões e R\$ 18,5 bilhões.

Na União, a despesa com aposentadorias e pensionistas tem peso bem maior sobre a receita não financeira: 54,8% para uma parcela de apenas 18,6% para os funcionários da ativa. É que a União arca, também, com o déficit do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de R\$ 10,9 bilhões. Além disso, o governo federal, em contraste com os Estados, tem demitido servidores maciçamente. “Os Estados, em geral, têm demonstrado falta de disposição de fazer ajustes”, observa Raul Velloso, especialista em contas públicas, em Sant’anna (1999).

Mesmo que queiram, no entanto, os Estados e municípios não podem demitir tanto quanto a União. Na repartição de responsabilidades consolidada pela Constituição de 1988, eles ficaram com as tarefas que demandam mão-de-obra mais intensiva, como o ensino básico e, no caso dos Estados, a segurança pública. Ao contrário do governo federal, os governos estaduais e prefeituras não podem criar impostos.

Quase todos os Estados já cobram contribuições dos inativos e contam com essa receita, ao contrário da União, que tenta contornar as barreiras jurídicas para instituí-las. Liminares como a que suspendeu a cobrança no Amazonas, deteriorariam a situação dos Estados. Outro problema: a idade média dos servidores estaduais ativos passa de 40 anos.

Pesquisa realizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social em 1996, em fundos estaduais e municipais detectou os seguintes problemas: ausência de base atuarial para definição das contribuições; elevada evasão das contribuições das prefeituras e governos estaduais; confusão entre as contas dos governos e dos fundos; benefícios calculados sobre o salário do cargo mais elevado ocupado pelo funcionário; má administração das reservas.

Segundo Velloso, o “grande conforto” do País é o fato de a receita de São Paulo não estar mais comprometida com a folha de pagamento. A economia do Estado representa quase 40% da economia do País. A folha de pagamento absorve entre 65% e 70% de sua receita. Desses, 26% vão para os inativos. Em contra partida, em outros quatro Estados importantes – Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná -, a folha de pagamento representa entre 80% e 90% da fatia da receita. A fatia da Previdência varia, mas é algo parecido com o que ela representa na União: 45%.

No Paraná, enquanto a receita líquida aumentou 31% entre 1991 e 1996, o gasto com inativos aumentou 88%. Cerca de 44% deles se aposentaram antes dos 46 anos de idade e 80% antes dos 56. Em Minas Gerais, no mesmo período, o número de inativos cresceu 48,7%. A estimativa é que, no ano que vem, o gasto com inativos chegue a 50% da folha de pagamentos. Para cada coronel da Polícia Militar na ativa, há 26 aposentados; para cada fiscal, 19. Além disso, a média dos benefícios dos inativos da Assembléia Legislativa e do Ministério Público é mais do dobro da média salarial dos ativos.

Por causa do princípio da autonomia dos Poderes, o governo e os deputados que preparam a nova emenda da Previdência enfrentam dificuldades em estabelecer parâmetros para governadores e prefeitos instituírem tetos de benefícios no Legislativo e Judiciário, em que se concentram as maiores aposentadorias.

3. Previsão do Rombo da Previdência

O número de aposentadorias por tempo de serviço/contribuição concedidos pelo INSS, despencou de uma média mensal de 26,6 mil para menos de 10 mil, tomando por base os primeiros quadrimestres de 1995 a 2000. A queda foi de 63%.

As despesas com esses novos benefícios, a valores atualizados pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) até abril de 2000, encolheram 59%. Da média mensal ao redor de R\$ 18 milhões até 1998, passaram para R\$ 8,4 milhões no primeiro quadrimestre do ano passado e R\$ 6,2 milhões no mesmo período de 2000.

Esse comportamento pode ser atribuído à reforma da Previdência (Emenda constitucional nº 20) porque as quedas tiveram início no ano seguinte ao da sua aprovação, que ocorreu em dezembro de 98.

A maior contribuição, entretanto, foi na concessão de aposentadorias proporcionais, concedidas a homens com menos de 35 anos de serviço, e a mulheres, com menos de 30. Estabeleceu-se idade mínima (53 anos para homens e 48 para mulheres), além de um acréscimo de 40% no tempo de contribuição restante.

As regras das aposentarias integrais (limitadas ao teto do INSS) permaneceram de certa forma intocadas, pois não há limite de idade.

O aperto sobre esse tipo de aposentadoria veio depois, com o fator previdenciário, aprovado no final de 1999. O fator achata as aposentadorias de quem quer se aposentar mais cedo. Na prática, substitui o limite de idade, mas sua implantação é gradual. Vai durar cinco anos.

Apesar da contenção dos benefícios por tempo de serviço – agora contribuição -, permanecem as pressões sobre outras despesas.

As aposentadorias por idade, por exemplo, saltaram de 76 mil concedidas no primeiro quadrimestre de 1997 para 123,5 mil no mesmo período de 2000.

As despesas com as novas concessões subiram de R\$ 3,4 milhões em 1997 para R\$ 5,5 milhões em junho.

O déficit da Previdência em abril de 2000, de R\$ 663,7 milhões manteve-se em patamar inferior aos de julho-outubro de 1999, a valores atuais, mas já retomou sua tendência de alta. O motivo é o aumento do salário mínimo em abril (pagamento a partir de maio) e das demais aposentadorias (reajuste em junho e impacto a partir de julho). A Previdência prevê rombo de R\$ 759 milhões em maio e R\$ 924 milhões em julho. Essa nova pressão sobre os gastos públicos influenciará o superávit primário (que não contabiliza os juros da dívida) do governo federal, que as contas envolvem também a Previdência.

4. Excluídos do Sistema Previdenciário

Dos 65,395 milhões de trabalhadores ocupados do setor privado, 60% não estão cobertos pela Previdência Social. São 38,7 milhões de pessoas, das quais 55%, ou 21,3 milhões, acabaram na condição de excluídas de um plano de aposentadoria e de proteção em caso de doença, por absoluta insuficiência de renda. Alguns não ganham nada (parentes que trabalham em negócios familiares ou em agricultura de subsistência, por exemplo) e outros ganham até um salário mínimo. Tal, confronta com a percepção de pesquisadores e estudiosos do assunto, que supunham serem as mudanças no mercado de trabalho o fator preponderante para o afastamento das pessoas da Previdência Pública.

É verdade que o crescimento da informalidade em todos os segmentos sócio-econômicos mexeu e muito com a estrutura previdenciária, mas o problema da renda parece ser determinante quando se pensa em atrair outra vez os trabalhadores para o sistema.

A exclusão da Previdência, como mostram os números, afeta muito mais os pobres. Entre os não contribuintes, os 32% que ganham até um salário mínimo se somam a outros 20% que ganham até dois salários mínimos e a 23% que não têm rendimento algum. Nessa faixa de mais pobres estão, portanto, 75% dos não contribuintes da Previdência.

Outro levantamento se liga a esse para mostrar o problema da pobreza relacionado ao da exclusão do sistema. Entre os que ganham mais de 20 salários mínimos, equivalem a 84% que recebem cobertura da Previdência Social, com ou sem informalidade em alta. Entre os que ganham na faixa de 10 e 20 salários, 77% recebem cobertura.

Já entre os que ganham até um salário, o percentual de protegidos cai para 39%. O resultado é bastante nítido: quanto mais pobre, menos proteção, e vice-versa.

O objetivo do estudo, do secretário da Previdência Social, Vinícius Carvalho Pinheiro, e da coordenadora da Secretaria da Previdência Social, Renata Miranda, é subsidiar as campanhas de estímulo para que os empregados contribuam para a Previdência.

O público alvo se resume em cerca da metade dos não contribuintes, que, teoricamente, teria renda para se aderir ao sistema - ganham mais de um salário mínimo. Os demais estão fora da esfera de atuação do Ministério da Previdência.

"A outra metade depende da solução de problemas econômicos, está na esfera dos programas de erradicação de pobreza".

"Esses dados nos fazem pensar sobre a necessidade de mecanismos de distribuição de renda e de programas de renda mínima".

"O mundo todo procura novas fórmulas para a Previdência Social, mas no caso de países pobres temos de pensar também em formas de o Estado colaborar para o financiamento dessas fórmulas".

Não é possível discutir de forma isolada pobreza, mudanças no mercado de trabalho e Previdência Social. "Ninguém discute Previdência ligando esse assunto a mudanças na legislação trabalhista e a políticas de ataque à pobreza, mas esses três assuntos estão interligados".

É impossível ignorar que os custos das contratações, no País, também desestimulam a criação de empregos formais.

5. Como Arrecadar Mais

A Previdência não arrecada bem. Aliás, os governos, em geral, arrecadam mal. A arrecadação bancária não tem crescido substancialmente. Em 99, foi de R\$ 50,2 bilhões e as transferências da União alcançaram R\$ 15,5 bilhões.

Contudo, há espaço para crescer, e o empecilho não é a falta de fiscais e/ou procuradores.

Dever à Previdência é um bom negócio. Cobra mal, arrecada pior, bons (?) políticos ajudam a não pagar ou a apagar o débito, nas esferas administrativa e de cobrança de dívida ativa, bons parcelamentos e reparcelamentos alimentam a cultura do calote e bons advogados (?) esticam a dívida para as calendas e praticam o que chamam de "política fiscal agressiva", identificando brechas legais para pagar quase nada ou não pagar o que devem.

Foram inúteis os procedimentos de divulgar a relação de devedores, levar montanhas de processos ao Ministério Público, criar varas de Previdência, delegacias de Previdência.

Os tribunais estão abarrotados de ações. Ninguém paga o principal, a multa, a correção, ninguém é preso.

Em agosto de 99, foi divulgado que ao final de 97, a Previdência tinha 418 mil dívidas a receber no valor de R\$ 30,74 bilhões e que, ao final de 98, o total das dívidas passará para 476 mil no valor de 49,91 bilhões. Crescimento de quase 15% no volume e de 60% no valor.

Em fevereiro de 2000, o Jornal do Brasil revelou que a dívida chegaria a R\$ 105 bilhões ou a 11% do PIB. Isto equivale a dois anos de receita da Previdência.

Estes números confirmam a velocidade do crescimento da dívida. Deste total R\$ 80,1 bilhões (quase 80%) estão em cobrança judicial; R\$ 14,6 bilhões em cobrança administrativa e R\$ 14,4 bilhões em cobranças parceladas e reparceladas.

A Previdência acredita que R\$ 50 bilhões dos R\$ 80 bilhões em cobrança judicial não vão dar em nada. Os devedores sumiram do mapa, faliram, acabaram, não podem e não querem pagar, mas continuarão com seus patrimônios intactos. Certamente abrirão novos negócios e novamente darão calote.

Há segmentos que se especializaram em não pagar, e não é de hoje: no setor público, muitos não pagam, questionam na justiça, Estados e municípios rolam as dívidas. A dívida da União, Estados e municípios chegaria a R\$ 7 bilhões. Parece pouco, mas não é.

No setor privado, os campeões emblemáticos são os clubes de futebol. Não pagam. Já tiveram vários parcelamentos e reparcelamentos, mas não pagam. Mas tem as micro ou "mico" empresas, as filantrópicas ou "pilantrópicas"; empresas de aluguel de mão de obra, conservação, limpeza, vigilância, segurança, prestadoras de serviços, cooperativas de todos os calibres, de produtores rurais, de habitação, de consumo etc. Tem ainda os ralos do pro-labore, das retiradas, mesadas, participações etc.

Os sistemas de cobrança esbarram na incapacidade do governo de querer cobrar de forma mais efetiva.

A contribuição é declaratória, portanto, altamente permeável à sonegação, à evasão e à fraude. Os ralos são muitos.

O que fazer para arrecadar mais? Segundo Souza (2000), é criar sistemas inteligentes, através de uma base única de dados na área federal, que possam falar com a Relação de Empregados, a Rais, o FGTS e o Imposto de Renda. "Ao invés dos fiscais e

procuradores do INSS se dirigirem às empresas, para verificar livros, ouvir explicações de contadores e auditores treinados em sonegação e fraude, anotar depoimentos de empresários falsamente surpresos, os sistemas leriam as informações mensais de contribuições sociais, fariam o batimento e, aí sim, fiscais e procuradores já se dirigiriam às empresas para entregar a guia de pagamento do que deixou de ser recolhido. Certamente, este seria um passo”.

Outro passo seria impedir que o sonegador de qualquer contribuição social pudesse abrir novo negócio, enquanto não saldasse seus débitos.

É princípio básico de arrecadação o de que onde todos pagam, todos pagam menos.

Novos programas e novas guias pouco acrescentam. Tipificação de crimes contra a Previdência, com detenção, reclusão e multas também não ajudam.

O não recolhimento das contribuições dos empregados, segundo a lei, implica apropriação indébita. Porém, grandes organizações praticam a apropriação e mantêm negócios com os governos.

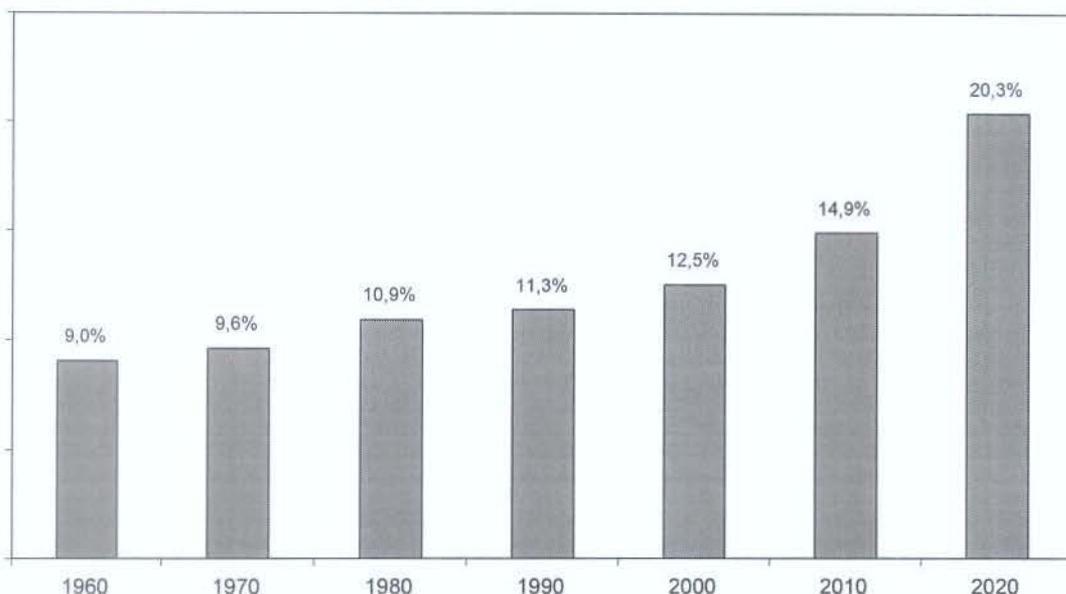
6. Explosão Demográfica

A explosão desta bomba social deve ser ainda potencializada em um contexto de aumento da longevidade e diminuição das taxas de fecundidade, que implica no incremento da participação dos idosos na população total. No Brasil a proporção da população com mais de 60 anos passou de 4% em 1940 para 8% em 1996. De acordo com as estimativas de Camarano et alli (1999) esta proporção deve alcançar 15% em 2020.²

O processo de envelhecimento populacional implica na deterioração progressiva da razão de dependência entre a população idosa (com mais de 60 anos) e a população com idade entre 15 e 59 anos. Conforme pode-se observar no gráfico 1, enquanto nos últimos 40 anos este indicador apresentou um crescimento de 3,5 pontos percentuais, para os próximos 20 anos as estimativas apontam para um aumento acelerado de 8 pontos percentuais. Em 2020, a população com mais de 60 anos será equivalente a 20,3% da população entre 14 e 59 anos.

² Camarano, A M. et alli “Como vive o idoso brasileiro?”. In Camarano, AC (org). Muito além dos 60 - os novos idosos brasileiros. Rio de Janeiro. IPEA. 1999.

Gráfico 1 - Evolução da Razão de Dependência (%) da População Idosa Brasileira (60 anos ou mais/15-59 anos) 1960-2020



Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisa. Departamento de População e Indicadores Sociais.

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

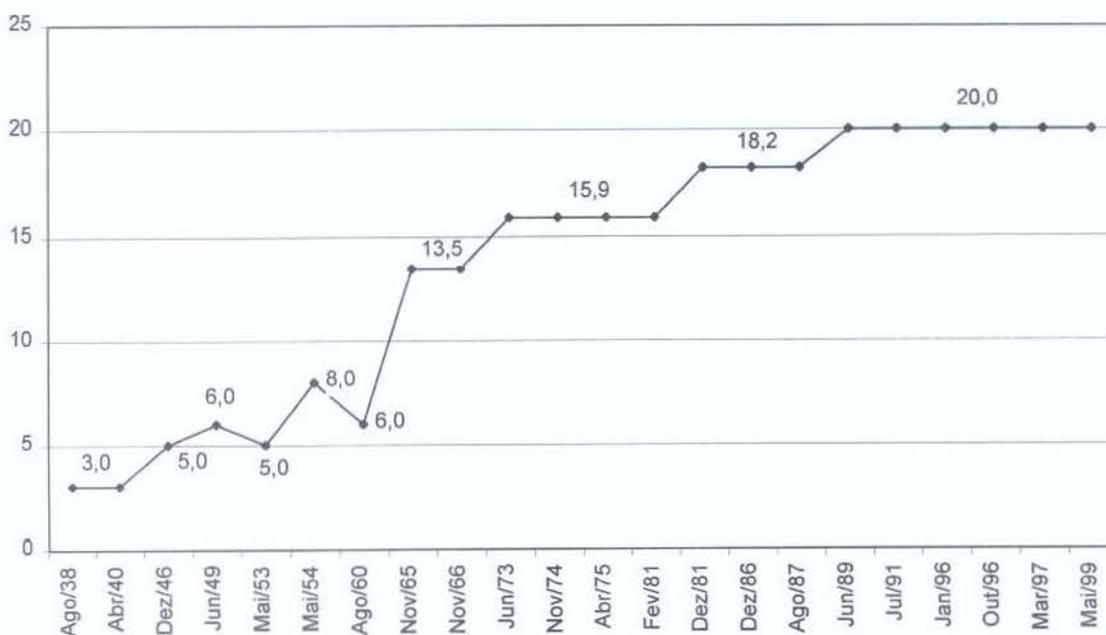
O aumento dos constrangimentos à atuação do Estado na implementação de políticas públicas em razão do processo de globalização contribui para agravar este quadro. Tanzi (2000) argumenta que a globalização ao mesmo tempo que reduz a capacidade tributária dos Estados, aumenta a demanda por investimentos em educação, pesquisa e infra-estrutura, áreas que contribuem para incrementar as vantagens comparativas dos países no mercado global. Dessa forma, os gastos previdenciários devem ficar comprimidos entre a necessidade de aumento de despesa em outras áreas e as limitações ao aumento das receitas.³

As restrições ao aumento da arrecadação têm efeito marcante no futuro da previdência no Brasil, pois, historicamente, os ajustes entre receita e despesa têm sido feitos basicamente mediante aumento nas alíquotas de contribuição. Desde o início da organização do sistema previdenciário, a alíquota paga pelas empresas aumentou de 3,5%,

³ Tanzi, Vito. "Globalization and the Future of Social Protection". IMF Working Paper 00/12. Fundo Monetário Internacional, 2000.

em 1938, para os atuais 20% incidentes sobre o total da folha de salários (vide gráfico 2). Este incremento ocorreu em meio a um processo de desenvolvimento por substituição de importações, com uma economia relativamente fechada, organizada em estruturas oligopolísticas, onde os custos do aumento do preço da mão-de-obra eram repassados para os preços e, portanto, pagos por toda a sociedade. Com a abertura econômica, os elevados patamares de contribuição constituem um empecilho ao aumento da competitividade das empresas formalizadas nos mercados interno e externo. Altas taxas de contribuição também condicionam aumento da informalidade, da evasão e diminuição da cobertura.

Gráfico 2 - Alíquotas de Contribuição do Empregador: 1938-1999



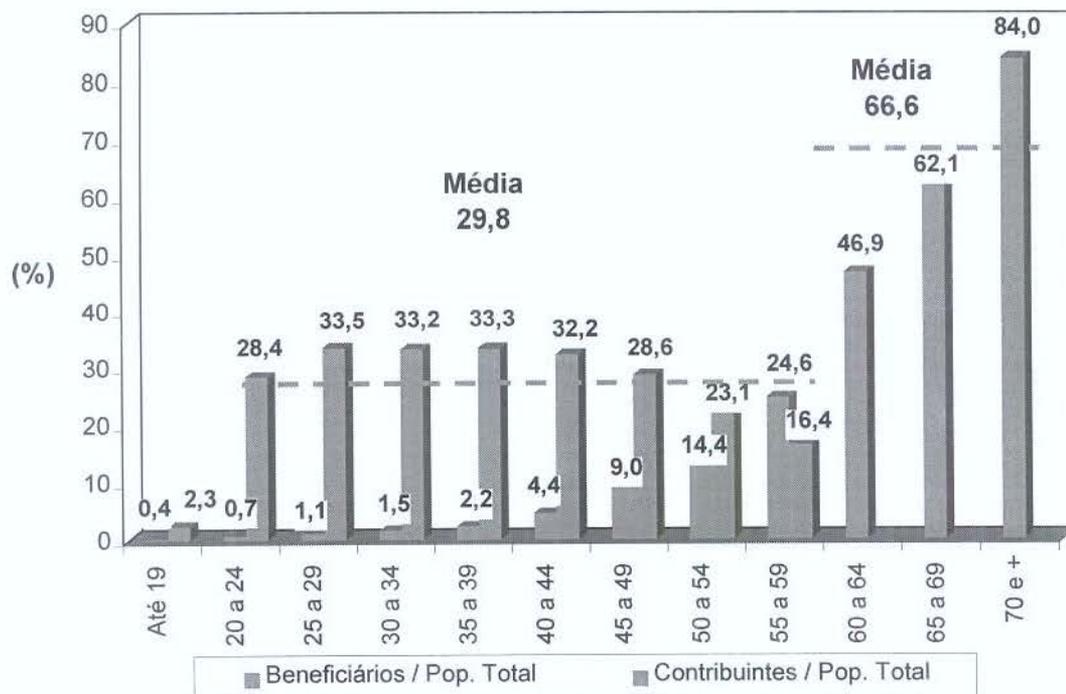
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – 1998. MPAS. Brasília, 1999.

Elaboração: Secretaria de Previdência Social/MPAS

Obs.: Exclui contribuição para financiamento de benefícios por incapacidade e aposentadoria especial decorrentes da incidência de riscos ambientais

Entretanto, apesar da relação entre contribuintes e população ocupada ser relativamente baixa no Brasil, a relação entre beneficiários e população idosa pode ser considerada elevada, pois cerca de 66,6% da população residente do Brasil com idade superior a 60 anos recebem algum benefício da Previdência Social. À medida que a população envelhece, aumenta esta relação – 84% dos maiores de 70 anos recebem benefícios previdenciários. Esta proporção é bastante superior à verificada na Argentina, que é de cerca de 44%. Embora a proporção de beneficiários seja elevada, a relação entre o número de contribuintes entre 20 e 59 anos e a população residente no Brasil é muito baixa, ao redor de 30% (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Beneficiários e Contribuintes em relação à População Total por faixa de idade - 1998



Fonte: PNAD 98, AEPS 98.

Elaboração: Secretaria de Previdência Social / MPAS

A elevada proporção de beneficiários em relação à população idosa é um resultado recente verificado, principalmente, a partir da década de 90, e extremamente importante em

termos da sustentação de renda dos idosos e combate à pobreza, conforme será analisado na seção 2. Entretanto, é um resultado claramente insustentável no longo prazo, em razão da baixa cobertura em relação aos contribuintes.

Esta evidência mostra que é necessário expandir a cobertura do sistema previdenciário, para que a previdência social possa prosseguir com suas políticas sociais de proteção ao idoso e combate à pobreza.

Capítulo 4

A Reforma da Previdência e a Lei Geral da Previdência Pública introduziram mudanças estruturais nos sistemas de previdência dos setores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, instituindo o regime de previdência no serviço público.

A primeira consolidou o novo modelo previdenciário, com ênfase no caráter contributivo e na necessidade do equilíbrio financeiro e atuarial. A segunda estabeleceu normas gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência no setor público, preenchendo a lacuna legal-institucional histórica existente desde a promulgação da Constituição de 1998.

Segue um quadro resumido sobre como se encontra, depois da sua 2ª votação no Senado, a Reforma da Previdência, destacadamente focalizando a aposentadoria dos segurados dos diferentes regimes:

- Regime Geral da Previdência Social
- Regime do Servidor Público

No primeiro, estão incluídos os trabalhadores que possuem vínculo empregatício (empregados) e os contribuintes individuais (autônomos, equiparados a autônomos, domésticos, facultativos, empresários e avulsos); no segundo, os servidores públicos, abrangidos pelo chamado Regime Jurídico Único.

O quadro está esquematizado em três divisões: as mudanças que só afetam os servidores públicos; as mudanças que só interessam aos empregados e contribuintes individuais (Regime Geral da Previdência Social); e aquelas que apresentam pontos comuns às três categorias: a dos empregados; a dos servidores públicos e a dos contribuintes individuais.

Os segurados, já em gozo do benefício, ou seja, os aposentados, e aqueles que, pela atual legislação já contarem tempo suficiente para requerer a aposentadoria não serão abrangidos pela nova norma, quando de sua promulgação. Somente serão alcançados os que

não detiverem essas condições à data da aprovação final das reformas em curso no Congresso.

Mudanças relativas ao Regime do Servidor Público

MEDIDA	DESCRIÇÃO
<p>1. Previsão de contribuição dos servidores ativos e inativos para a Previdência do serviço público.</p>	<p><i>Os servidores, desde que ganhem mais de R\$ 1.200,00, vão contribuir junto com o ente estatal respectivo para o financiamento da Previdência do serviço público.</i></p>
<p>2. Estabelecimento de carência para aposentadoria no serviço público.</p>	<p><i>Para se aposentar, o servidor terá que ter um tempo mínimo de dez anos de exercício no serviço público e pelo menos cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria.</i></p>
<p>3. Fim da aposentadoria proporcional por tempo de serviço na área pública e no regime geral de previdência social.</p>	<p><i>Fica extinta a aposentadoria proporcional por tempo de serviço observadas as regras de transição em razão do estabelecimento da aposentadoria por tempo de contribuição com limite de idade.</i></p>

<p>4. O valor da aposentadoria não será superior ao da última remuneração.</p>	<p>O valor da aposentadoria não poderá ser superior no momento da concessão ao da remuneração do cargo efetivo do servidor em atividade.</p>
<p>5. Gradação do valor da aposentadoria no serviço público conforme a faixa de renda do servidor.</p>	<p><i>Somente os servidores que ganham até R\$ 1.200,00 vão poder se aposentar com valor integral, estando prevista uma redução gradual até 70% da remuneração para as faixas salariais superiores.</i></p>
<p>6. Proibição de acumulação de aposentadorias no serviço público.</p>	<p><i>Fica proibida a acumulação de aposentadorias no serviço público, à exceção dos cargos que podem ser acumulados na forma da Constituição.</i></p>
<p>7. Vedação de tempo de contribuição fictício.</p>	<p><i>Fica vedada a contagem de tempo de contribuição fictício no serviço público para qualquer fim.</i></p>
<p>8. Fixação de teto para o acúmulo de aposentadorias.</p>	<p><i>A soma total dos proventos de inatividade, obtidos a qualquer título, não poderá ultrapassar o valor da remuneração de Ministro de Estado (Art. 37, XI, da C.F.).</i></p>
<p>9. Autorização ao Poder Público para a instituição de regime de previdência complementar para o servidor público..</p>	<p><i>Desde que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assegurem para seus servidores regime básico de previdência com o mesmo limite do RGPS (R\$1.200,00), poderão instituir fundos complementares.</i></p>
<p>10. Constituição de fundos</p>	<p><i>A União, os Estados, o Distrito Federal e os</i></p>

<p>destinados a assegurarem o pagamento de aposentadorias e pensões do serviço público e de benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social.</p>	<p><i>Municípios ficam autorizados a constituir fundos integrados por contribuições dos seus servidores, e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, para pagamento de aposentadorias e pensões aos seus servidores e respectivos beneficiários, e a União constituirá fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, para assegurar o pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.</i></p>
<p>11. Critérios atuais de cálculo das aposentadorias e pensões do serviço público.</p>	<p><i>Ficam mantidos os atuais critérios de cálculo de aposentadorias e pensões no serviço público, até a entrada em vigor da lei que disciplinará o assunto, nos casos em que já foram cumpridos todos os requisitos com base na legislação atual.</i></p>
<p>12. Regras de transição – servidores públicos.</p>	<p><i>Fica assegurado o direito à aposentadoria voluntária àquele que tenha ingressado regularmente no quadro efetivo da Administração Pública, desde que, cumulativamente:</i></p> <p><i>I – tenha 53 ou 48 anos de idade, se homem ou mulher, respectivamente;</i></p> <p><i>II – tenha 5 anos de efetivo exercício no cargo;</i></p> <p><i>III – conte tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</i></p> <p><i>a) 35 anos, se homem, 30, se mulher;</i></p> <p><i>período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que faltava para atingir o limite da alínea anterior</i></p>

<p>13. Aposentadoria proporcional – regras de transição.</p>	<p><i>O servidor poderá aposentar-se com proventos proporcionais, obedecidas as seguintes condições:</i></p> <p><i>I – conte tempo de contribuição igual, no mínimo, a:</i></p> <p><i>a) 30 anos, se homem, 25 anos, se mulher;</i></p> <p><i>b) um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que faltava para atingir o limite constante da alínea anterior;</i></p> <p><i>II – os proventos corresponderão a 70% do valor máximo, acrescido de 5% por ano adicional.</i></p>
<p>14. Isenção de contribuição para servidor que optar por permanecer em atividade.</p>	<p><i>O servidor público que, contando tempo para aposentar-se integralmente, optar por permanecer em atividade, ficará isento da contribuição previdenciária</i></p>
<p>15. Aplicação a juízes, promotores e membros de Tribunal de Contas das regras da previdência no serviço público.</p>	<p><i>Os membros do Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas vão se aposentar observando as mesmas regras válidas para o serviço público em geral, nos termos do novo artigo 40 da C.F.</i></p>
<p>16. Exceções à vedação de acumulação de cargos.</p>	<p><i>Os inativos que ingressaram no serviço público anteriormente à publicação da Emenda, podem acumular proventos com a respectiva remuneração, mas não podem ter outra aposentadoria</i></p>

**Mudanças relativas ao Regime Geral de Previdência e ao
Regime do Servidor Público**

MEDIDA	DESCRIÇÃO
<p>1. Fixação de competência para a Justiça do Trabalho cobrar contribuições sociais sobre a folha de salários.</p>	<p><i>A Justiça do Trabalho poderá executar, de ofício, contribuições sociais e os respectivos acréscimos decorrentes das sentenças que proferir.</i></p>
<p>2. Gestão quadripartite da Previdência Social.</p>	<p><i>Previsão de criação de um órgão colegiado de gestão da previdência, com a participação do Governo, dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados</i></p>
<p>3. Previsão de contribuições diferenciadas por setor, conforme o grau de utilização de mão de obra.</p>	<p><i>Previsão de alíquotas ou base de cálculo diferenciadas para as contribuições do empregador conforme o ramo de atividade econômica ou a utilização de mão de obra.</i></p>
<p>4. Contribuição previdenciária do patrocinador público e do participante em 1/1 para o fundo de Previdência Complementar</p>	<p><i>A contribuição normal do ente público, quando patrocinador, não pode superar a do participante</i></p>
<p>5. Estabelecimento de limite máximo para benefícios de legislação especial</p>	<p><i>Os benefícios pagos pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, não</i></p>

	<i>sujeitos ao limite máximo de R\$1.200,00, limitam-se ao valor da remuneração de Ministro de Estado (Art. 37, XI, da C.F.).</i>
6. Ajuste dos planos de benefícios e serviços das entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por entes estatais.	<i>As entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por entes estatais deverão rever seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente aos seus ativos, sob pena de intervenção</i>
7. Regime Geral de Previdência Social - regras de transição.	<i>São aplicados os mesmos critérios estabelecidos para o servidor público como regra de transição para os segurados do regime geral de previdência social, inclusive professores, não havendo, contudo, dispensa da contribuição previdenciária para aqueles que, contando tempo para aposentar-se integralmente, optarem por permanecer em atividade.</i>

Conclusão

Diante do estudo, vimos que desde o início da história da Previdência do Servidor Público, a tendência era de um *gap* entre sua receita e sua despesa. O servidor público aposentado, como não contribui na inatividade, ganha mais (em valores líquidos) do que em atividade, pois se aposentam com salário integral e seus benefícios recebem menos descontos. O déficit público passa despercebido porque é disperso entre as várias unidades administrativas, sendo alocado nas diversas atividades e funções do governo.

Do total de servidores cuja remuneração ultrapassa R\$ 7.500, 86% são aposentados e pensionistas. Este é um nº apresentado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social no final de 1999, o que absurdo para toda a sociedade que arca com as conseqüências do déficit público.

É sabido também, que o déficit público não é só conseqüência do desequilíbrio na arrecadação e posterior benefícios dos servidores públicos, civis e militares. Há também, uma série de outros tantos problemas que resultam na falida previdência Social Brasileira, tais como o mau gerenciamento das grandes somas arrecadadas, o aumento do tempo de vida das pessoas, o estreitamento da base contributiva devido ao aumento da proporção de não contribuintes, que por sua vez, está ligada ao aumento do trabalho autônomo e aumento da população de baixa renda, sem condições se quer de viver.

Deve-se concluir que a Reforma da Previdência é de extrema necessidade. Porém, para que esta seja efetiva, deve levar-se em consideração todos os pontos de estrangulamento da receita previdenciária, inclusive atuando contra os interesses dos servidores públicos, assim como também os dos militares, que muitos benefícios e vantagens possuem nas suas respectivas aposentadorias, dada uma ínfima contribuição na ativa e farta ordem de benefícios, quando na inatividade.

A Reforma da Previdência não será objetiva quanto à redução dos seus custos caso não coloque em prática uma regulamentação quanto à contribuição do servidor público.

EVOLUÇÃO DA RECEITA DO TESOURO

(LDO, ART. 3º, PARÁGRAFO 3º, INCISO XIV)

R\$1,00

ESPECIFICAÇÃO	Arrecadação	Arrecadação	Arrecadação	Orçamento/Lei	Revisão/Orçamento	Proposta
	1994	1995	1996	1997	1997	1998
RECEITAS CORRENTES	194.394.221.330	175.127.049.000	172.657.145.833	186.577.222.641	183.510.256.704	192.809.234.995
RECEITA TRIBUTÁRIA	71.201.225.368	64.225.883.036	58.930.841.132	66.245.870.491	59.851.170.240	65.889.394.357
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	4.614.220.752	6.206.840.770	4.660.292.097	4.801.130.440	5.207.020.500	6.428.300.000
IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO	891.121	21.481.792	2.043.189	4.220.346	4.336.980	4.300.000
IMPOSTO SOBRE A RENDA	31.288.166.621	36.012.333.254	33.124.365.849	39.649.464.732	32.321.290.560	33.850.900.000
IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	19.859.212	126.159.005	226.027.827	126.285.735	346.958.400	438.800.000
IMPOSTO S/PROD. INDUSTRIALIZADO	19.276.672.588	17.096.637.141	17.141.772.957	18.265.440.688	17.561.172.480	19.174.000.000
IMPOSTO S/OPERAÇÕES FINANCEIRAS	6.134.306.825	4.078.356.058	3.248.071.802	2.749.501.256	3.978.597.360	5.287.900.000
IMPOSTO PROV. S/MOV. FINANCEIRO - IPMF	9.399.908.387	202.339.126	-2.396.972	0	0	0
OUTROS TRIBUTOS	467.199.857	481.735.886	530.664.381	649.827.291	431.793.960	705.194.357
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	90.234.475.704	82.729.318.798	100.999.488.478	104.201.501.927	99.688.235.580	103.360.332.475

CONTRIB. EMPREG. TRAB. P/SEG. SOCIAL	41.713.916.800	40.933.193.503	46.260.338.992	48.901.036.200	48.060.085.200	48.129.800.000
CONTRIBUIÇÃO FINANC. SEG. SOCIAL	22.170.951.797	19.403.369.367	19.687.229.596	21.591.397.911	19.612.987.140	20.409.400.000
CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO- EDUCAÇÃO	2.975.437.642	2.942.427.140	3.086.094.591	2.834.904.000	3.195.402.240	3.223.266.019
CONTRIBUIÇÃO P/PROGRAMAS PIS/PASEP	9.240.938.027	7.492.285.199	8.167.893.782	8.774.640.225	7.785.090.660	8.116.900.000
CONTRIB. S/LUCRO PESSOAS JURÍDICAS	8.326.579.335	7.135.083.308	7.077.750.935	9.027.829.708	7.548.355.020	8.175.400.000
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIN E PROTERRA	1.620.732.592	113.100.517	678.772.833	968.312.447	754.422.960	839.400.000
CONTRIB. S/REC. CONC. PROGNÓSTICOS	511.141.850	20.306.905	481.820.760	622.832.640	358.098.091	357.600.000
CONTRIB. S/MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	0	0	0	5.616.918.000	7.038.918.540	8.268.800.000
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES	3.674.777.658	4.689.552.856	15.559.586.985	5.863.630.794	5.334.875.728	5.839.766.456
RECEITA PATRIMONIAL	13.482.897.043	7.443.150.661	2.657.954.199	2.701.230.938	6.645.501.556	4.188.661.203
RECEITA AGROPECUARIA	86.882.308	63.351.277	274.388	18.172.997	35.706.032	23.973.084
RECEITA INDUSTRIAL	93.285.392	98.282.452	50.927.023	46.076.507	88.308.039	63.633.574
RECIETA DE SERVIÇOS	9.755.944.636	9.066.979.082	4.634.378.737	9.768.174.901	13.318.345.680	13.753.649.477
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	149.661.229	125.573.851	2.703.360.349	22.370.108	61.421.723	33.786.339
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	9.389.849.647	11.374.509.840	2.679.921.524	3.573.824.768	3.821.567.851	5.495.804.486
RECEITAS DE CAPITAL	190.610.971.340	154.791.252.365	161.456.070.847	261.969.216.744	263.458.796.172	237.704.093.468

OPERAÇÕES DE CRÉDITOS	114.673.849.959	136.028.602.812	152.744.189.445	252.557.229.271	253.318.845.271	210.168.619.959
OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	89.594.053.929	133.287.602.614	149.931.013.667	235.943.891.150	236.705.507.150	202.197.010.770
OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS	25.079.796.030	2.741.000.197	2.813.175.778	16.613.338.120	16.613.338.120	7.971.609.189
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	34.384.403.928	4.555.385.346	4.501.055.284	5.522.037.181	5.754.834.734	7.077.047.854
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	41.552.717.452	14.207.264.206	4.210.826.116	3.889.950.291	4.385.116.167	20.458.425.655
RESULTADO DO BANCO CENTRAL	13.141.265.502	72.670	-13.518	0	0	0
REMUNERAÇÃO DISPON. TESOURO NACIONAL	20.316.225.815	7.567.008.335	4.031.895.678	3.399.936.327	3.399.936.327	3.087.776.915
DEMAIS RECEITAS DE CAPITAL	8.095.226.134	6.640.183.200	178.943.957	490.013.964	985.179.840	17.370.648.740
TOTAL	385.005.192.670	329.918.301.365	334.113.216.680	448.546.439.385	446.969.052.876	430.513.328.463

Necessidades de Financiamento do Governo Central

LDO. Art. 3º, § 3º, inciso XIX

Discriminação	1996		1997 reprogramado		1998 proposta	
	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB
I - Receita Total (A+B)	143.155,7	19,03	166.096,5	19,59	187.558,9	20,11
A. Recursos do Tesouro (1+2+3+4)	137.257,6	18,24	159.589,7	18,83	181.222,5	19,43
1. Receita Tributária/Contribuições	94.023,8	12,50	108.934,3	12,85	125.986,3	13,51
2. Receita Líquida da Previdência	40.378,4	5,37	45.434,0	5,36	48.429,8	5,19
3. Receitas Diretamente Arrecadadas	2.543,8	0,34	5.045,5	0,60	6.601,4	0,71
4. Outras Receitas	311,6	0,04	175,9	0,02	205,0	0,02
B. Receitas de Outras Fontes (Gr. 200)	5.898,1	0,78	6.506,8	0,77	6.336,4	0,68
II - Despesa Total (1+2+3+4+5+6)	140.547,0	18,68	160.991,7	18,99	180.098,3	19,31
1. Pessoal e Encargos Sociais	40.900,9	5,44	43.985,6	5,19	48.172,9	5,17
2. Sentenças Judiciais	548,1	0,07	1.772,0	0,21	2.223,1	0,24
3. Benefícios Previdenciários	40.778,0	5,42	46.376,7	5,47	51.239,8	5,49

4. Principais Vinculações	31.910,1	4,24	35.108,5	4,14	42.378,1	4,54
Transf. a Estados/Municípios (FPE, FPM)	22.038,0	2,93	23.268,1	2,74	26.457,5	2,84
Fundos e Programas Regionais (FNE, FNO, FCO)	1.523,7	0,20	1.291,3	0,15	1.447,2	0,16
Demais Vinculações	8.348,4	1,11	10.549,1	1,24	14.473,4	1,55
5. Outras Despesas de Custeio e Capital	30.916,8	4,11	37.394,7	4,41	39.995,3	4,29
5.1 Atividades	24.953,8	3,32	28.788,0	3,40	31.739,8	3,40
Legislativo/Judiciário/MPU	1.225,4	0,16	1.203,8	0,14	1.385,4	0,15
Saúde/Educação/Ref. Agrária/Assist. Social	14.217,5	1,89	15.915,3	1,88	18.369,1	1,97
Demais Órgãos	9.510,9	1,26	11.668,9	1,38	11.985,3	1,29
5.2 Projetos	5.963,0	0,79	8.606,7	1,02	8.255,5	0,89
6. Ajuste	-4.506,9	-0,60	-3.645,8	-0,43	-3.910,9	-0,42
FAT	-2.168,2	-0,29	-2.213,4	-0,26	-2.463,7	-0,26
Fundos Regionais (FNE, FNO, FCO)	-1.523,7	-0,20	-1.291,3	-0,15	-1.447,2	-0,16
FLOAT	-815,0	-0,11	-141,1	-0,02		
III - Resultado Primário	2.608,7	0,35	5104,80	0,60	7.460,6	0,80
IV - Juros Reais	15.561,0	2,07	15861,00	1,87	21.029,0	2,25
V - Resultado Operacional	-12.952,3	-1,72	-10756,20	-1,27	-13.568,4	-1,45

Referência Bibliográfica

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 1994. Brasília, D. F.: MPAS: INSS, 1995.
- BRASIL. **Constituição** 1988: 2^ª ed. Brasília, D. F.: Imprensa Nacional, 1997.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. **A Previdência Social e a Revisão Constitucional**. Brasília, D. F.: MPS/CEPAL, 1993. v. 3.
- CASTRO, H. P., OLIVEIRA, L. G. S., CARDOSO, R. F. e MAGALHÃES, U. **Previdência Social Pública: a Experiência Brasileira**. Ensaio Econômico, EPGE/FGV. São Paulo, S. P.; n° 210, março de 1993.
- COUTINHO, Maurício. **Fundo Previdenciário e Impacto Orçamentário no Serviço Público**. Texto para Discussão, IE/UNICAMP. Campinas, S. P.; n° 62, fevereiro 1998.
- GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. D. **A Despesa Previdenciária no Brasil: Evolução, Diagnóstico e Perspectivas**. Texto para Discussão, BNDES. Brasília, D.F.; n° 57, maio 1997.
- INFORMAÇÕES: **Previdência no serviço público**. Brasília, D. F.: MPAS, 1999. [online]. [citado em 25/11/99]. Disponível na Internet: <http://www.mpas.gov.br/14^a2%5F10.htm>.
- LONZAR, William. **A Dimensão Privada da Previdência Social: Evolução Recente e Perspectivas**. Campinas, S. P.: 1996. Tese (Dissertação de Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: **A Previdência Social Brasileira**. Brasília, D. F.: DATAPREV, 1979.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: **O Modelo de Previdência Brasileiro**. Rio de Janeiro, R. J.: DATAPREV, 1978.
- NOTÍCIAS: **Previdência e setor público**. Brasília, D. F.: MPAS, 1999. [online]. [citado em 03/11/1999]. Disponível na Internet: http://www.mpas.gov.br/09_02_08.htm.
- OLIVEIRA, J. A. A. e TEIXEIRA, S. M. F. **(In) Previdência Social 60 anos de História da Previdência no Brasil**. 2^a edição. Petrópolis, R. J.: Vozes, 1989.
- PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: **Reforma da Previdência no Serviço Público. Manual de Orientação, Versão: 18 de maio de 1999**. Brasília, D. F.: MPAS, 1999. [online]. [citado em 25/11/99]. Disponível na Internet: http://www.mpas.gov.br/11_04.htm.

PUBLICAÇÕES: Reforma da Previdência: segunda votação no Senado Federal, pontos de maior destaque. Brasília, D. F.: MPAS, 1999. [online]. [citado em 25/11/99]. Disponível na Internet: <http://www.mpas.gov.br/07%5F03%5F03%5F01.htm>.