



UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS,
ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS
CENTRO DE PESQUISA E EXTENSÃO DA FEAC

Texto para discussão

Texto para discussão nº 02/2003

CONCEITO, ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Luís Antônio Sleimann Bertussi
César Augusto O. Tejada

CONCEITO, ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.

Luís Antônio Sleimann Bertussi¹
César A. O. Tejada²

RESUMO

Este artigo faz um resumo da evolução da previdência social no Brasil, destacando os conceitos e princípios fundamentais para o estudo da previdência no país, procurando contextualizar o histórico previdenciário e suas implicações econômicas, sociais e financeiras. Apresenta a evolução do déficit previdenciário existente e a complexa missão de busca do equilíbrio das contas da previdência pública em âmbito nacional, bem como as normas legais que regem a matéria e as suas alterações nos últimos anos. O presente artigo se divide em quatro seções; a primeira apresenta o conceito de previdência social vigente; a segunda, discorre sobre a estrutura da previdência social; a terceira apresenta alguns modelos de financiamento dos regimes de previdência e, por fim, a quarta seção apresenta a evolução histórica da previdência social no Brasil.

Palavras-chave: Previdência Social, Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Em uma análise simples em que se agregue um pouco de atenção ao que ocorre no mundo, pode-se constatar, que nas últimas décadas, um número grande de países tem apresentado graves crises em seus sistemas previdenciários. Essa constatação em relação à situação previdenciária é resultante da inversão na função previdenciária das antigas estruturas que, de garantidoras de um futuro tranquilo, transformaram-se em promotoras de inseguranças. O desequilíbrio estrutural causado nas contas públicas, oriundo dos déficits da previdência social, coloca em xeque os modelos atualmente vigentes no país, gerando incertezas quanto a sua sustentabilidade hoje e, principalmente, no futuro.

Este artigo tem o objetivo de esclarecer e destacar alguns princípios e conceitos fundamentais para o entendimento da estrutura previdenciária existente no país. Serão decorridas e descritas questões-chaves, como a estrutura da previdência social, seus modelos e evolução histórica, a legislação pertinente, os desequilíbrios financeiros e impactos nas finanças públicas e, finalmente, a sua reforma e o atual modelo em vigor.

Procura-se contextualizar o histórico previdenciário no país e suas implicações econômicas, sociais e financeiras ao longo dos tempos. Vislumbra apresentar a evolução do déficit previdenciário existente e a complexa missão de busca do equilíbrio das contas da previdência pública em âmbito nacional, bem como as normas legais que regem a matéria e as suas alterações nos últimos anos. Tem, ainda, como fator-chave, o objetivo de apresentar o tema ao leitor uma vez que se trata de uma questão complexa e polêmica, a qual gera uma diversidade de interpretações pelo desconhecimento dos conceitos-chaves de seguridade social vigente atualmente no Brasil.

Para tanto, o presente artigo está dividido em quatro seções: a primeira, apresenta o conceito de previdência social vigente; a segunda, discorre sobre a estrutura da previdência social; a terceira, apresenta alguns modelos de financiamento dos regimes de previdência e, por fim, a quarta seção, apresenta a evolução histórica da previdência social no Brasil.

¹ Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Passo Fundo.

² Professor doutor da Faculdade de Ciências Econômicas EAC/UPF e pesquisador do CEPEAC/UPF.

2 CONCEITO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nos dias de hoje, os regimes próprios de previdência social são prerrogativas constitucionais concedidas a Estados e Municípios que podem instituir contribuições de seus servidores para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência social. Pode-se considerar previdência social como uma poupança forçada, imposta ao cidadão para garantir no futuro, após perda da sua capacidade laboral, uma renda que lhe condicione condições de viver em sociedade.

De acordo com a Constituição de 1988, no seu art. 194: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” Mas devem-se distinguir claramente os conceitos de previdência social, a qual deve ser encarada como um seguro de contribuição mútua para que haja o recebimento pelo segurado, no futuro. Já o que não tem contribuição de forma expressa é considerado “assistência social”, pois o governo financiará esses benefícios por meio dos tributos pagos pela sociedade. As diferenças entre previdência e assistência social são definidas pela Constituição, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Definição de previdência e assistência social

| DA PREVIDÊNCIA SOCIAL | DA ASSISTÊNCIA SOCIAL |
|---|--|
| <p>Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:</p> <p>I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;</p> <p>II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;</p> <p>III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;</p> <p>IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;</p> <p>V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.</p> | <p>Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:</p> <p>I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;</p> <p>II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;</p> <p>III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;</p> <p>IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;</p> <p>V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.</p> |

Fonte: Brasil (1988).

Existe uma diferenciação clara entre benefícios previdenciários e assistenciais. Os previdenciários destinam-se a pagamentos dos segurados e seus dependentes quando da perda da capacidade laboral do trabalhador, havendo a compulsoriedade da contribuição, ao passo que os benefícios assistenciais são desvinculados de qualquer tipo de contribuição, sendo destinados a atender indivíduos carentes.

A aposentadoria pode ser considerada uma poupança forçada visto que o dinheiro é depositado para o governo, que assume a responsabilidade de pagar os benefícios quando da sua efetivação. O papel do governo é obrigar, por meio da contribuição compulsória, o indivíduo a poupar para a sua velhice.

3 ESTRUTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Aos Estados e Municípios a legislação em vigor oferece dois regimes previdenciários distintos. Segundo Brasil (2002a, p.12), o primeiro deles seria vincular seus servidores ao Regime Geral de

Previdência Social - RGPS, o qual rege os trabalhadores do setor privado, o que significa, sem pormenores, pagar, a título de contribuição patronal, 20% sobre a folha bruta dos servidores ativos. Esse regime segue o modelo de repartição simples, no qual os recursos, em certos períodos, foram utilizados para financiar gastos do governo, principalmente saúde, tornando-se deficitários na década de 1990.

O outro é o regime de previdência dos servidores públicos, parte integrante do Regime Jurídico Único (RJU), criado pela Constituição de 1988 para reger os servidores públicos, ou seja, existência da possibilidade da União, Estados e Municípios de criar ou reformar seus Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS de caráter contributivo. Conforme Egurem e Benedito (2002, p. 11), num contexto geral, a opção de manutenção dos RPPS se depara com enormes passivos atuariais decorrentes de benefícios já concedidos.

Conforme expressa Ornélas (1999), os mais diversos fatores contribuíram para a geração dos referidos passivos, como, por exemplo, o incremento da expectativa de vida, ou seja, envelhecimento da população, que gera diminuição da base de contribuintes e elevação dos custos dos benefícios, sendo que os maiores ganhos de esperança de vida ocorreram na década de 70, quando se elevou de 54 para 62 anos de idade, e projeções do IBGE apontam para uma esperança de vida de 76 anos em 2020.

A utilização das reservas previdenciárias para financiamento de obras públicas e o não recolhimento durante décadas inteiras da contribuição previdenciária patronal são fatores que contribuíram para o aumento do passivo.

Em diversos casos, ao invés de recolher a contribuição patronal ao RPPS, o ente federado optou por assumir a folha de inativos com receita tributária, gerando, com isso, grande redução na receita previdenciária, pois em vários casos financiava benefícios de pensão.

Antes, entretanto, de abordarmos a teoria dos regimes próprios de previdência social, faremos um histórico dos modelos e sistemas institucionalizados de previdência, bem como da evolução da legislação que tange a questão.

4 MODELOS DE PREVIDÊNCIA

O ente federado, quando toma o encargo de administrar a previdência social, compromete-se em assegurar o desempenho da instituição, garantindo o pagamento dos benefícios aos segurados. Ao certo, ano a ano, é previsto o montante dos benefícios a pagar, e fixadas as contribuições que, conjuntamente com os rendimentos delas, terão de fazer frente à despesa originada para cada ano.

Após ter estruturado o plano previdenciário, isto é, ter definido os benefícios que farão parte desse plano, deverá ser estabelecido o custo desse plano e a sua forma de conseguir os recursos indispensáveis para o seu suporte.

Segundo Póvoas (1985, p.118), os cálculos atuariais são feitos sobre as normas fixadas para cada plano de previdência. As características dos benefícios a serem concedidos, benefício básico ou acessório, quando começam e quando terminam, sua ligação com o fato gerador (morte natural ou acidental), qualquer hipótese tem de ser prevista para ser quantificada em termos de custos para o plano.

Os regimes de previdência utilizam-se de três formas para financiar os seus gastos: o regime de repartição simples, também chamado de “benefício definido”, o regime de capitalização, ou modelo de contribuição definida, e o regime de repartição de capitais de cobertura.

O regime de repartição simples, também conhecido como “sistema de custeio de caixa”, como exposto em Rodrigues (2002, p.10), é um sistema pelo qual o que se arrecada é imediatamente gasto, sem que haja, obrigatoriamente, um processo de poupança ou acumulação. Regime denominado também como *pay-as-you-go* (PAYG), e esse modelo funciona como um processo de distribuição entre contribuições e benefícios dentro de gerações diferentes – pacto entre gerações, ou seja, as contribuições previdenciárias pagas pela população ativa (mais jovem) destinam-se a cobrir os gastos com os benefícios dos inativos (mais velhos). Nessa ótica, a relação entre beneficiários e contribuintes pode apresentar grandes desequilíbrios em decorrência de fatores demográficos.

Esse sistema se demonstra equilibrado quando existe um expressivo grupo de jovens trabalhando e ativos e poucos trabalhadores inativos ou aposentados. Ao longo do tempo, a tendência natural é que se reduzam os valores dos benefícios e se gere aumento de alíquotas devido ao envelhecimento da população e ao aumento do número de benefícios. Não há vínculo entre o benefício recebido e o valor capitalizado ao longo do período.

Segundo Brasil (1999b), em seu Anexo I, fica entendido como regime financeiro de repartição simples aquele em que as contribuições pagas por todos os participantes deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período. E dita que sua aplicação deverá se dar para sistemas previdenciários em que a massa de participantes tenha alcançado um estado estacionário, ou seja, despesas previstas estáveis, evitando, assim, futuros déficits.

O outro regime é o de capitalização, que, segundo Rodrigues (2002, p.11), pressupõe a acumulação de valores (contribuições) durante a fase ativa do indivíduo no mercado de trabalho para que essa poupança possa suportar os custos da sua inativação no futuro. Ainda segundo o autor, esse processo pode se dar de maneira individual ou coletiva, existindo mecanismos de solidariedade dentro do grupo, no qual o regime de repartição é por capitais de cobertura, método este em que determinados eventos (falecimentos antes da aposentação, invalidez, ou queda de rentabilidade de ativos) são cobertos pelo próprio grupo com aporte de recursos extras.

No regime de capitalização, o segurado irá receber seu benefício condicionado a contribuições pessoais e próprias, à rentabilidade das aplicações e ao tempo de contribuição e recebimento do benefício, evitando que o custo dos benefícios seja postergado para a data de suas concessões.

É um sistema justo já que cada um receberá proporcionalmente ao que contribuiu, sendo que esse método torna o valor presente das contribuições iguais ao valor presente das aposentadorias que o indivíduo irá receber. Póvoas define o regime de capitalização como:

aquele em que as despesas com os benefícios, sob a forma de pagamento continuado ou de pagamento único são estimados, conjuntamente, com relação a todos aqueles que serão concedidos nos exercícios futuros, cada qual tido como um exercício inicial de concessão - considerada a manutenção do compromisso nos respectivos exercícios subsequentes, no caso de benefícios sob a forma de pagamento continuado e cujo custeio é garantido pelos sucessivos capitais de cobertura que serão constituídos, por meio de contribuições previamente fixadas e nivelados, além das rendas geradas por investimentos realizados com as disponibilidades desses capitais desde o início de sua formação. (1985, p. 124).

Esse regime é considerado o mais adequado para a elaboração de planos de benefícios de qualquer tipo de aposentadoria.

Por fim, temos o regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, o qual Brasil (1999b), em seu Anexo I, descreve-o como aquele que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos sejam suficientes para constituir integralmente as reservas matemáticas de benefícios concedidos, decorrentes dos eventos ocorridos nesse período.

De acordo com Povoas (1985, p.123), a expressão “capital de cobertura” significa a parte do montante das contribuições cobradas no ano, o que, relativamente a cada um dos benefícios nascidos nesse exercício, permitirá, no conjunto da respectiva carteira de riscos, devidamente capitalizada, garantir o pagamento do benefício ao longo do período que lhe respeita.

Os planos que envolvem pensões e auxílio reclusão são os que utilizam este regime, pois as contribuições a serem cobradas num exercício econômico deverão ser suficientes para ocorrer ao montante de reservas matemáticas constituídas para garantirem o pagamento dos benefícios que ocorrerem nesse exercício econômico.

5 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Segundo Rodrigues (2002, p.1), os primeiros sistemas de previdência considerados institucionalizados surgiram no século XIX, nos Estados Unidos, com a criação do primeiro sistema de aposentadoria em 1875, pela empresa American Express Company. Logo em seguida, na Alemanha, foi instituído o primeiro programa público de bem-estar social, com ênfase na previdência.

Percebe-se, desde as sociedades pós-industriais, um grande avanço no legado de proteção ao trabalhador e a sua família, modelo que se solidariza com o indivíduo trabalhador, que, quando em dificuldades, consegue manter o sustento de sua família.

No Brasil, segundo Giambiagi e Além (1999, p. 212), foi com a Lei Eloi Chaves, em 1923, que o país contou com o primeiro marco legal, com a criação das caixas de aposentadorias e pensões, as chamadas CAPs. Essa lei garantia a aposentadoria dos ferroviários e assegurava a inatividade desses funcionários. Ainda segundo o autor, deu-se nos anos seguintes a criação de diversas CAPs, como: dos portuários (1926), dos serviços telegráficos e radiotelegráficos (1930), de força, luz e bondes (1930), sendo que, em 1937, havia 183 instaladas no país.

Constata-se que, no início, a filiação se dava por empresa, com pequeno número de filiados, multiplicidade de instituições e baixos valores financeiros envolvidos devido ao grande número de instituições.

No decorrer da década de 1930, conforme Giambiagi e Além (1999, p. 213), o fortalecimento do sindicalismo e da classe média urbana primou pela idéia de que o Estado assumisse a gestão das instituições, separada por categoria profissional, surgindo, então, os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Observa-se que a diversidade de institutos e as diferenças de remunerações entre as categorias profissionais geraram uma certa heterogeneidade entre eles, pois alguns se tornariam fortes e outros, com contribuições mais modestas, ficariam à margem do sistema.

Conforme coloca o autor, em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), foram uniformizadas as contribuições e os planos de previdência com extensão aos empregadores e autônomos em geral, o que veio a se consolidar em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando a estrutura dos IAPs. Em 1971, a previdência social foi estendida aos trabalhadores rurais, etc. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p.213).

Os autores também citam que, em 1974, com a ampliação do universo de pessoas que passavam a receber benefícios do sistema, decorrência natural do envelhecimento gradativo da população, ocorreram as primeiras preocupações das conseqüências fiscais, somadas ao avanço do conceito de seguridade social (saúde, assistência e previdência), criando-se então, o Ministério de Previdência e Assistência Social (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p.214).

A criação desse ministério foi um novo marco na evolução da previdência social brasileira. Nesse contexto, em 1977, o INPS foi desmembrado em três órgãos: o INPS propriamente dito, com a responsabilidade de arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), destinado a administrar e recolher os recursos do INPS; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), criado com o fim de administrar o sistema de saúde[...]. Posteriormente, mais de uma década depois, em 1988, a LBA foi deslocada para a pasta de habitação e bem estar social; em 1990, o INPS foi refundido com o IAPAS, mudando o nome para INSS, e, no mesmo ano, o INAMPS foi absorvido pelo Ministério da Saúde. (GIAMBIAGI e ALÉM 1999, p. 214)

Fica evidente a complexidade que se tornou o trinômio de previdência social, saúde e seguridade social, dentro da estrutura do governo. A evolução do sistema passou a acolher o conceito de que a sociedade (incluindo os empregadores) solidariza-se com o indivíduo trabalhador, cuja situação, quando em dificuldades, deixa de ser problema individual para constituir-se em responsabilidade social, pública.

Surge neste ponto a questão da dificuldade fiscal para custeio dos benefícios criados, passando a ser tema de discussão em nível mundial, sendo a questão-chave, a de buscar o equilíbrio econômico-fiscal dentro do contorno jurídico existente, uma vez que se originou uma série de benefícios para os quais não havia a devida cobertura financeira por parte do governo.

De acordo com Rodrigues (2002, p. 3), os Estados Unidos e a Inglaterra, durante a década de 1980, foram obrigados a rever e aumentar a idade mínima de aposentadoria e a tomar medidas rigorosas para saneamento dos seus fundos de pensão devido ao elevado custo que a previdência apresentava.

5.1 A Constituição de 1988 e o desequilíbrio do novo sistema previdenciário

A Constituição de 1988 introduziu o conceito de seguridade social na ordem jurídica nacional, incluindo na sua estrutura as políticas de saúde, assistência e previdência social, e lhe atribuiu um orçamento específico, o da Seguridade Social, distinto do Orçamento Fiscal.

Na questão previdenciária, no ano de 1988, com a Constituição Federal, criou-se outro marco na garantia de direitos ao cidadão. Giambiagi e Além (1999, p. 215-216) descrevem bem o impacto da nova legislação sobre o equilíbrio fiscal da área de previdência social, visto que se criou uma série de benefícios, sem a consciência das respectivas contrapartidas para que se pudesse arcar com os novos direitos. Foram esses: a criação de regras generosas de aposentadorias, definição de um piso de um salário-mínimo para todos os benefícios, extensão da aposentadoria proporcional as mulheres, redução de cinco anos de idade para concessão de aposentadoria por velhice aos trabalhadores rurais, além de outras alterações que gerariam déficit na área previdenciária.

Segundo a Constituição de 1988, as principais características tanto para o regime geral quanto para os servidores públicos eram:

- aposentadoria por idade: 65 e 60 anos para homens e mulheres, respectivamente, com redução de cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos;
- aposentadoria por tempo de serviço: 35 e 30 anos de serviço para homens e mulheres, respectivamente, com redução de cinco anos de idade para os professores de ambos os sexos;
- aposentadoria proporcional ao tempo de serviço: 30 e 25 anos de serviços para homens e mulheres, respectivamente;
- os riscos cobertos pela previdência, bem como os valores mínimos e máximos dos benefícios concedidos, passaram a ser iguais para todos os contribuintes do sistema, extinguindo-se as desigualdades entre população urbana e rural.

Percebe-se a fragilidade do novo regramento, ou se deve dizer a generosidade das regras de aposentadoria, no qual se adota a figura da aposentadoria por tempo de serviço e que permite um crescente contingente de aposentados em virtude da aposentadoria proporcional, ou até integral, com idade menor de cinquenta anos.

Giambiagi e Além definem bem o novo problema:

de um modo geral, foi uma carta magna escrita com preocupação muito mais de assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias aos recursos transferidos pelo governo, do que de viabilizar as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo, sem ônus fiscais (1999, p. 216).

A partir da Constituição de 1988, os inúmeros avanços na área social aumentaram de sobremaneira os gastos da previdência sem contrapartida de financiamento; assim, os resultados primários da previdência começaram a se reduzir acentuadamente e, a partir de 1995, iniciou-se uma trajetória de déficits crescentes (Tabela 1).

Tabela 1 - Evolução do déficit da Previdência – RGPS em R\$ bilhões (preços constantes dez/98)

| | Arrecadação Líquida | Pagamento de Benefícios Previdenciários | Saldo Previdenciário |
|------|---------------------|---|----------------------|
| 1988 | 30,79 | 17,83 | 12,96 |
| 1989 | 30,49 | 19,04 | 11,45 |
| 1990 | 31,50 | 19,52 | 11,98 |
| 1991 | 28,32 | 20,47 | 7,85 |
| 1992 | 27,93 | 22,28 | 5,66 |
| 1993 | 31,74 | 29,97 | 1,77 |
| 1994 | 33,88 | 33,07 | 0,81 |
| 1995 | 40,69 | 41,02 | -0,33 |
| 1996 | 44,36 | 44,48 | -0,12 |
| 1997 | 45,89 | 49,06 | -3,18 |
| 1998 | 46,74 | 53,49 | -6,75 |

Fonte: MPAS/SPS apud Ornélas e Vieira (1999, p.4).

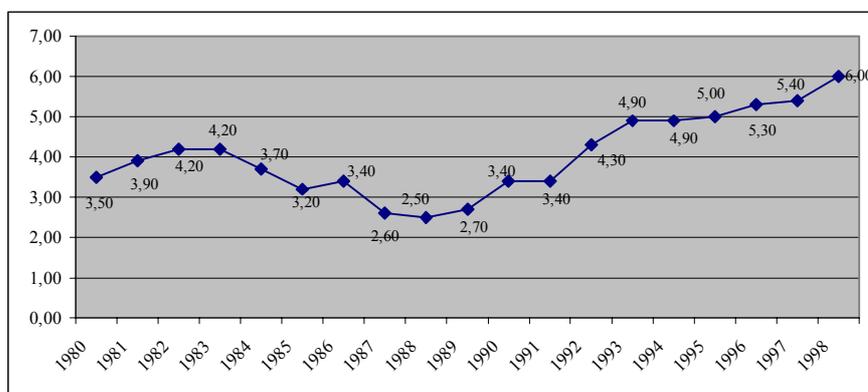
Segundo Ornélas e Vieira (1999, p. 5), a equiparação dos benefícios dos trabalhadores urbanos e rurais acarretou um aumento de 100% dos gastos com estes visto que os rurais tiveram seu piso elevado de meio para um salário mínimo. Além disso, houve redução de cinco anos para a obtenção de aposentadoria por idade no setor rural, ampliando mais uma vez os gastos com esse setor.

No ponto em que se considere o mérito social das mudanças implementadas a partir de 1988, surge o problema do não-acompanhamento de um aumento de receita para suportar a despesa, originando uma previdência deficitária atuarialmente e trabalhando em regime de caixa (*pay-as-you-go*), modelo inadequado frente à atual conjuntura. Destacam-se a seguir os fatores preponderantes que levaram à reforma do sistema em 1998.

Segundo Giambiagi e Além (1999, p. 227), foram causadores da busca da reforma do sistema:

- o aumento dos benefícios em manutenção, que foi largamente superior ao da população, sendo reflexo do processo de envelhecimento da população (já citado anteriormente), da urbanização crescente, das regras liberais de aposentadoria, da maior participação da mão-de-obra feminina;
- o aumento do peso dos aposentados por tempo de serviço, cujo estoque cresceu a uma taxa média de 8,2% ao ano entre 1980 e 1997, contra uma média de 5,0% ao ano do total de benefícios. Este foi um dos piores efeitos em torno dos debates de reforma;
- o aumento do estoque de aposentadorias por idade no meio rural, que simplesmente dobrou entre 1991 e 1994, sendo efeito direto da nova regra de aposentadoria de 1988 (Constituição Federal).

O problema fiscal era eminente, ocasionado pelo aumento da concessão de benefícios. A Figura 1, demonstra as despesas com benefícios do INSS com relação à porcentagem do PIB.



Fonte: BRASIL, Ministério da Previdência (apud Giambiagi e Além, 1999, p.229).

Figura 1 - Despesas com benefícios do INSS: 1980 a 1998 em % PIB

Constata-se que o valor das despesas do INSS, em apenas dez anos após a aprovação da Constituição de 1988, passou de 2,5% do PIB, em 1988, para 6%, em 1998.

A Tabela 2, evidencia a preocupação quanto ao aumento da expectativa de vida ao nascer.

Tabela 2 - Brasil – Expectativa de vida ao nascer em anos

| Ano | Expectativa de vida ao nascer |
|------|-------------------------------|
| 1980 | 62 |
| 1985 | 64 |
| 1990 | 66 |
| 1995 | 67 |
| 2000 | 69 |
| 2005 | 70 |
| 2010 | 72 |
| 2015 | 74 |
| 2020 | 76 |

Fonte: IBGE apud Giambiagi e Além (1999, p. 231).

Em 1980, ao nascer, a esperança de vida de um brasileiro típico era de 62 anos; já, em 2000, aumentou em mais de 10%, chegando a 69 anos.

Outro fator a ser considerado é a expectativa de sobrevida de quem se aposenta, pois se evidencia melhor o efeito nas contas previdenciárias. Segundo Ornélas (1999), se for considerada a expectativa de sobrevida, uma vez que a mortalidade infantil no Brasil é elevada, a esperança de vida ao nascer tende a ser subestimada se comparada com a expectativa de sobrevida em idades mais avançadas. Observe-se (Tabela 3) que a expectativa de sobrevida tende a crescer à medida que se avança para grupos de idade superior, refletindo a idéia de envelhecimento da população.

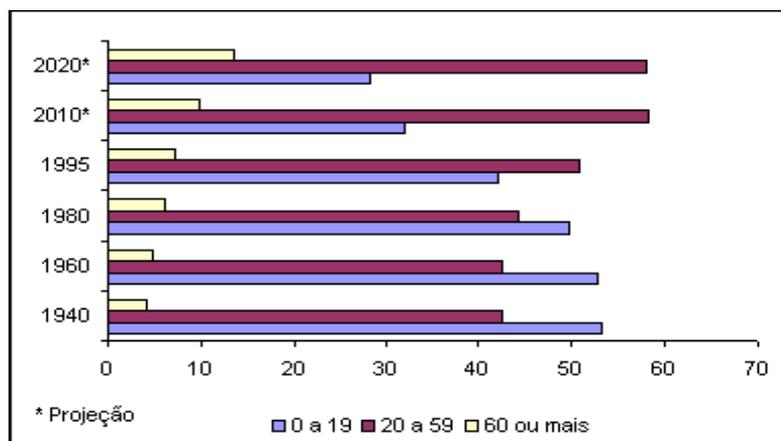
Tabela 3 - Expectativa de sobrevida por idade

| Idade | 1930/40 | | 1970/80 | | 1995 | |
|-------|---------|--------|---------|--------|-------|--------|
| | homem | mulher | homem | mulher | homem | mulher |
| 0 | 39 | 43 | 55 | 60 | 65 | 71 |
| 10 | 45 | 48 | 53 | 57 | 58 | 65 |
| 20 | 38 | 40 | 45 | 48 | 49 | 55 |
| 30 | 31 | 33 | 37 | 40 | 40 | 46 |
| 40 | 24 | 26 | 29 | 32 | 32 | 36 |
| 50 | 18 | 20 | 22 | 24 | 24 | 28 |
| 55 | 16 | 17 | 19 | 21 | 20 | 24 |
| 60 | 13 | 14 | 16 | 17 | 17 | 20 |
| 65 | 11 | 11 | 13 | 14 | 14 | 16 |
| 70 | 8 | 9 | 11 | 11 | 11 | 13 |

Fonte: 1930/40 e 1970/80: Previdência em Dados - 1985; para 1995: IBGE, apud Órnélas (1999, p.2).

Esse aumento da esperança de vida, associado à redução da taxa de crescimento da população, tem alterado a distribuição da população brasileira nas faixas de idade consideradas, ou seja, conforme a Figura 2, abaixo, constata-se que a população de crianças e jovens entre zero e 19 anos tem decrescido em relação à população economicamente ativa. Para o sistema de repartição simples, esse é um problema sério uma vez que reduz o potencial de crescimento da massa de trabalhadores, o que reduz a

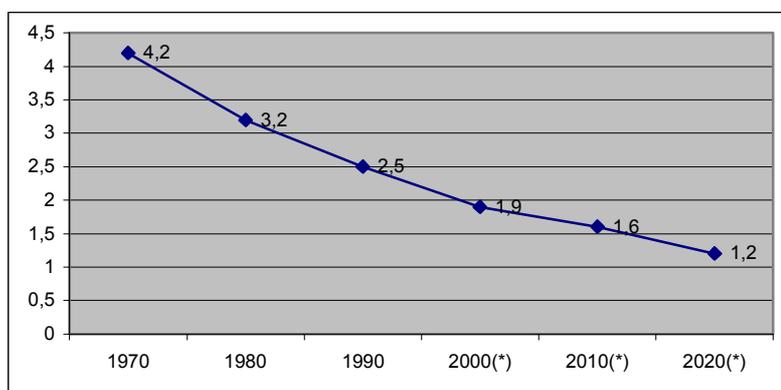
quantidade de futuras contribuições que irão sustentar os aposentados de amanhã. O crescimento da população acima de sessenta anos, também agrava o regime de repartição simples, pelo aumento do número de benefícios concedidos.



Fonte: Texto para Discussão nº 47, BNDES (1996, p.11)

Figura 2 - Distribuição da população por faixa etária - %

Outro fator, preponderante, é a queda da relação entre contribuintes e inativos. O estoque de benefícios mantidos pela Previdência tem crescido a taxas superiores ao crescimento da base de contribuintes. A relação entre contribuintes e beneficiários caiu de 4,2 em 1970 para 1,9 em 2000. Observa-se que a tendência tem sido de constante decréscimo desta relação (Figura 3), o que, a princípio, no modelo de repartição simples, conduz necessariamente, tudo mais constante, ao aumento das alíquotas de contribuição ou à redução no valor real dos benefícios para que seja mantido o equilíbrio entre receita e despesa do sistema.



(*) previsão

Fonte: Ministério da Previdência Social apud Órnelas (1999, p. 3)

Figura 3 - Brasil - Número de contribuintes por número de beneficiários da Previdência Social

Segundo Giambiagi e Além (1999, p. 221), a queda da relação é ocasionada pelo envelhecimento da população, pela sua queda de crescimento e pela dificuldade de mudar as regras de aposentadoria. Isso pode ocasionar, em um curto espaço temporal, a existência de um aposentado para cada trabalhador.

Até este momento, foram descritos os principais problemas ocorridos no INSS após a Constituição de 1988. Partimos agora para uma análise do impacto nas contas previdenciárias dos entes públicos.

5.2 Impacto e desequilíbrio na Previdência do Setor Público

Com o estabelecimento das novas regras, a partir de 1988, como já visto anteriormente, o resultado foi um forte impacto sobre a tendência da conta previdenciária brasileira, decretando a antecipação da falência do modelo de repartição simples, no que se refere à previdência dos trabalhadores do setor privado, e, conseqüentemente, promovendo a deterioração acelerada das contas públicas, em face das novas regras de seguridade para os servidores.

Segundo Ornélas (1999), no setor público, a instituição do Regime Jurídico Único teve efeitos consideráveis sobre o sistema previdenciário, fazendo com que milhares de empregados que contribuíam para o regime geral e que se aposentariam pelas regras do INSS passassem, subitamente, a se aposentar à conta da União, dos Estados e dos Municípios. O reflexo sobre as contas públicas foi crescente e profundo ao longo da década de 90, comprometendo gravemente a estabilidade fiscal do país.

De acordo com Giambiagi e Além (1999, p. 223), os servidores públicos tiveram quatro tipos de privilégios em relação aos trabalhadores do setor privado, sendo:

1 – a possibilidade, em certos casos, de se ter um aumento da remuneração quando da sua aposentadoria;

2 – em algumas categorias específicas existiam alguns regimes favorecidos, em que o valor presente das aposentadorias e pensões associadas a cada indivíduo é maior que o valor presente das suas contribuições;

3 – a possibilidade de aposentadoria com base no último salário, sem a exigência prévia de uma carência mínima. No regime privado, o indivíduo poderá ter um salário elevado, porém sua aposentadoria está limitada ao teto de benefícios. No serviço público, com o provento de aposentadoria tendo como base o último salário, considera-se que um homem contribuiu 33 anos para o INSS sobre a base de nove salários mínimos, e ingressou no poder público ganhando 50 salários mínimos, até se aposentar com 35 anos de serviço. Esse indivíduo irá se aposentar no serviço público dentro de dois anos, tendo contribuído apenas este período sobre o atual salário, gerando um déficit na sua conta, pois recebera pelo menos mais vinte anos o valor com que se aposentou;

4 – no âmbito dos três poderes, os professores representam o maior contingente de funcionários, fato que onera as contas do setor público devido ao seu tempo de serviço para aposentadoria.

A Tabela 4 fornece a comparação entre aposentadorias do INSS e da União, na qual se constata que a média de salários mínimos pagos pela União é muito superior à média paga pelo INSS, demonstrando que o gasto com benefícios em contrapartida à receita de contribuições é muito maior no setor público do que no privado.

Tabela 4 - Comparação entre aposentadorias do INSS e da União

| Tipo de Aposentadoria | Valores médios, em salários mínimos |
|-------------------------|-------------------------------------|
| INSS | 1,8 |
| Poder Executivo (civis) | 13,4 |
| Poder Legislativo | 33,2 |
| Poder Judiciário | 32,5 |

Fonte: Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE Boletim Estatístico de Pessoal, junº 1998 (apud GIAMBIAGI E ALÉM 1999, p. 223)

O desequilíbrio nos regimes previdenciários dos servidores da União, Estados e Municípios tem se colocado como um dos principais obstáculos ao ajuste das contas públicas em nosso país. Conforme Ornélas (1999), a necessidade de financiamento consolidado das três esferas de governo foi de R\$ 33,3 bilhões, em 1998, enquanto que a projeção para 1999, mesmo com a aprovação da reforma, será de R\$ 35,3 bilhões, continuando em tendência ascendente.

A previdência pública, antes de 1998, funcionava como uma extensão da política de pessoal do governo, com base no princípio de que o vínculo empregatício por si só assegurava o benefício previdenciário.

Até a década de 1980, além dos servidores estatutários, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por um grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Os servidores efetivos, por sua vez, não contribuíam para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões e, ainda assim, com alíquotas insuficientes, segundo destaca Ornélas (1999).

Posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, a maior parte dos celetistas foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, Estados e Municípios. Os Estados e a maioria dos Municípios adotaram esta política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servidores que, anteriormente, haviam contribuído para o regime geral de previdência social e estavam submetidos ao teto de contribuição e de benefícios.

Segundo Ornélas (1999), a instituição de regimes próprios de previdência nos Estados e Municípios, pós-Constituição de 1988 gerou uma ilusão de equilíbrio financeiro, uma vez que, inicialmente, o estoque de aposentados destes fundos estava zerado, não ocasionando gastos com benefícios, ao passo que, pelo lado da receita, havia um fluxo de novos recebimentos, ainda que incipiente e insuficiente, porque não era baseado em cálculos atuariais. A isso se agregou a aparente vantagem de deixar de recolher contribuições para o INSS.

Como conseqüência, o alívio inicial foi corroído pelos encargos com benefícios de funcionários que começavam a constituir o estoque de aposentados e agravado pela inexistência de fundos de reserva nos regimes próprios de previdência.

[...]Em 1998 o déficit previdenciário de Estados e Municípios foi respectivamente de R\$12,8 e R\$2,5 bilhões. Mantida a tendência atual, os gastos com inativos tendem a ultrapassar a folha de pagamento de ativos, afetando inclusive a disponibilidade de recursos para as políticas públicas locais. Atualmente, a maior parte dos Estados brasileiros compromete com a despesa de pessoal valor superior a 60% de suas receitas correntes líquidas, definido como limite de gasto nesta rubrica.

No âmbito Federal, a relação entre a contribuição do Tesouro e dos segurados era da ordem de 7/1. Em 1998 as contribuições dos servidores públicos federais financiaram apenas 12,6% do dispêndio total com inativos [...] (ORNÉLAS, 1999)

A necessidade de financiamento previdenciário do serviço público da União ficou em R\$ 18 bilhões em 1998. A contribuição dos servidores cresceu em 25%, ao passo que o aumento da despesa foi da ordem de 36% entre 1995 e 1998 (Tabela 5), o que pode ser explicado pelo aumento do número de inativos em proporção superior ao de ativos.

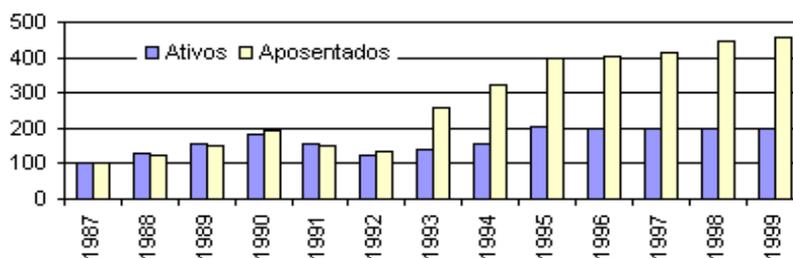
Tabela 5 - Previdência do servidor público – União - R\$ bilhões

| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999* |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Contribuição dos Servidores | 2,10 | 2,58 | 2,58 | 2,63 | 5,4 |
| Despesa com Benefícios | 15,46 | 17,39 | 19,68 | 20,95 | 24,9 |
| Déficit** | (15,59) | (15,87) | (17,53) | (18,32) | (19,5) |
| Var. % do Déficit | | 2% | 11% | 5% | 4% |

*Valores estimados pelo MPAS/SPS **1995 a 1998, a preços de dez/1998; 1999 preços correntes.

Fonte: Ministério da Fazenda. *Programa de Estabilização Fiscal*. Brasília, nov. 1998 (apud ORNÉLAS, 1999)

Enquanto a despesa com pessoal ativo foi duplicada, o gasto com inativos quadruplicou (Figura 4). Dessa forma, segundo Ornélas (1999), a participação dos inativos no total da despesa da União com pessoal aumentou de 23,2%, em 1987, para 43,6%, em março de 1999.

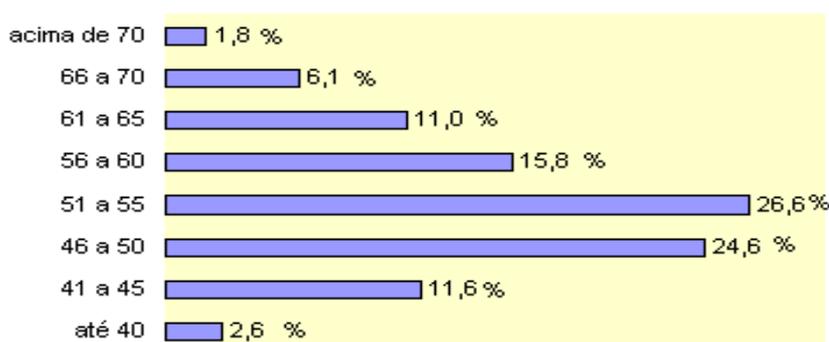


Fonte: MARE. Boletim Estatístico de Pessoal nº 36, Brasília, abril de 1999 (apud ORNÉLAS, 1999).

Obs.: Para o ano de 1999, acumulado de abr/98 a mar/99.

Figura 4 - Índices de despesa com pessoal da União (1987 = 100)

Segundo Ornélas (1999), regras como aposentadoria integral maior que o último salário, paridade entre os valores pagos a ativos e inativos, incorporação automática de quaisquer vantagens concedidas aos servidores em atividade, entre outras, eram condições que serviam de incentivo a aposentadoria precoce dos servidores públicos. Em 1998, 14,2% dos servidores se aposentaram antes dos 45 anos e 65,4%, antes dos 55 anos (Figura 5).



Fonte: MARE. Boletim Estatístico de Pessoal nº 36, Brasília, abril de 1999 (apud ORNÉLAS, 1999). Obs.: Posição em março de 1999.

Figura 5 - Aposentadoria por faixa de idade – distribuição %

O peso das despesas com o pagamento de aposentadorias e pensões é agravado quando se considera o universo de todo o setor público e não apenas o governo federal. Volta-se a salientar o elevadíssimo número de professores nos estados e municípios, principais prestadores de atendimento à educação básica e secundária. Esta questão só teve um desfecho, a deterioração das contas fiscais dos estados e municípios ao longo da década de 1990.

Uma idéia da dimensão do estrago previdenciário nas contas públicas é citada por Giambiagi e Além (1999, p. 225): em 1998, mais de 40% da despesa com pessoal do governo federal era representada por inativos, ao passo que a receita para custeio era relativamente pequena, ou seja, as contribuições atingiram o montante de US\$ 2.140 milhões, enquanto que a despesa com aposentadorias e pensões chegou a US\$ 19.128 milhões, gerando um déficit de US\$ 16.698 milhões. Se, em 1998, somarmos o déficit do INSS ao do governo federal, a totalidade seria de mais de US\$ 24,4 bilhões, e, se acrescentarmos à análise, a necessidade de financiamento dos Estados, que chegou a US\$ 11,7 bilhões, e dos municípios, que foi de US\$ 2,2 bi, nos 1360 municípios que criaram regimes previdenciários próprios, o déficit previdenciário de todo o governo e do INSS foi de aproximadamente de US\$ 38,3 bilhões, ou 4,9% do PIB em 1998.

O descontrole fiscal instaurado nas contas previdenciárias, principalmente pública, no Brasil, em grande parte ocasionado por regramentos legais paternalistas e por falta de conscientização da administração pública quanto ao enorme déficit futuro que se estava gerando, obrigou o governo a rever a estrutura previdenciária nacional, criando um novo parâmetro a partir de 1998.

De acordo com Najberg e Ikeda (apud ORNÉLAS E VIEIRA):

fica clara a pouca preocupação, até a presente reforma constitucional, de se ter um modelo de Previdência equilibrado em bases atuariais. A Previdência não era entendida como um seguro que visava garantir renda para o indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa. Os benefícios não estavam estreitamente vinculados às contribuições, daí o princípio de equidade individual não ser atendido. Ela se assemelhava mais a um “programa de redistribuição de renda”, muitas vezes nem atendendo ao princípio de bem-estar coletivo, já que os benefícios não eram concedidos com base na necessidade individual. Desde que fosse superavitária, a Previdência não precisava ter fundamentação atuarial (1999, p. 6).

5.3 A reforma

Os problemas causados pelo regime de repartição simples adotado para a Previdência Social no Brasil geraram inúmeros debates após 1995, com a sucessão de déficits ocasionados por características pecuniárias à legislação vigente. Devido a tais problemas, a discussão da reforma da previdência foi iniciada em 1995, com o envio ao Congresso Nacional da proposta de emenda à constituição nº 33. Desde então, o governo tenta minimizar os déficits apresentados e demonstrar o problema potencial que este representa nas contas públicas.

No ano de 1998 foi dado o primeiro passo na reorganização do sistema previdenciário brasileiro, principalmente no que tange à previdência dos servidores públicos. A publicação da emenda constitucional nº 20 e a Lei Geral de Previdência do Setor Público (lei nº 9.717, de 1998) introduziram mudanças estruturais na previdência dos servidores 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 de equilíbrio financeiro e atuarial; a segunda estabeleceu normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência no setor público, preenchendo uma lacuna legal-institucional existente desde a promulgação da Constituição de 1988.

A emenda constitucional nº 20 estabeleceu critérios e limitações para a organização de regime próprio de previdência social para os servidores públicos. Uma primeira restrição é que só poderá filiar-se a regime próprio o servidor que seja titular de cargo efetivo. O servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, é filiado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, administrado pelo INSS.

Assim, de acordo com o artigo 40 da EC nº 20 de 1998, é segurado de regime próprio de previdência social o servidor público titular de cargo efetivo, admitido por meio de concurso público, mesmo quando em exercício de mandato eletivo ou cedido a outro órgão ou entidade de outro nível de governo, com ou sem ônus para o cessionário. O servidor público titular de cargo efetivo mantém o vínculo com o regime próprio de previdência social de origem, mesmo quando cedido ou em exercício de mandato eletivo.

Além de restringir o regime próprio de previdência social apenas ao servidor titular de cargo efetivo, a emenda constitucional nº 20 também estabeleceu novas regras e restrições, são elas:

- a) criou a contribuição obrigatória e o equilíbrio atuarial e financeiro, explicitando que o custeio ocorrerá mediante contribuições de todos os servidores ativos, e que o cálculo destas contribuições deve resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime;

- b) extinguiu a aposentadoria proporcional por tempo de serviço. Com a nova regra, o tempo de serviço de 35 e 30 anos para homens e mulheres, respectivamente, é definido como limite mínimo para a aposentadoria, estimulando o prolongamento da vida ativa dos trabalhadores;
- c) restringiu as aposentadorias especiais, não podendo haver critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, exceto os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde e a integralidade física. O professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício do magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio terá direito à aposentadoria a partir de 30 anos de contribuição se homem, e 25 se mulher;
- d) mudou no texto constitucional de “anos de serviço” para “anos de contribuição” o critério de concessão de aposentadoria por tempo de serviço. O recebimento do benefício fica vinculado ao tempo de contribuição;
- e) limitou o mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de serviço dos servidores públicos em 60 anos e 55 anos para homens e mulheres, respectivamente;
- f) mudou as regras de cálculo do valor dos benefícios no RGPS. A antiga regra previa o valor dos benefícios como a média aritmética do salário de contribuição dos últimos 36 meses. A nova regra, além de aumentar o período da base de cálculo, também aplica o fator previdenciário, gerando possibilidade de redução do déficit de longo prazo;
- g) carência: o servidor de cargo efetivo que ingressar na administração pública a partir de 17 de dezembro de 1998 só terá direito à aposentadoria após ter cumprido um período mínimo de dez anos no serviço público e, pelo menos, cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Já, para os servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998, é requerido apenas o exercício da atividade durante cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, dispensada a carência de dez anos no serviço público;
- h) proibição de acumulação de cargos públicos com aposentadorias: é proibido ao servidor público e ao militar acumular proventos de aposentadoria pagos por regime próprio de previdência social com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos eletivos, os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração e os cargos acumuláveis na forma da Constituição: dois cargos de professor, dois cargos privativos de médico ou um cargo de professor com outro, técnico ou científico. Esta vedação não se aplica, no entanto, àquele inativo ou membro de poder que até 16 de dezembro de 1998 tenha ingressado novamente no serviço público por concurso, em razão do direito adquirido;
- i) proibição de acumulação de aposentadorias no âmbito do regime próprio de previdência social: a proibição vale inclusive para aqueles que ingressaram novamente no serviço público até 16 de dezembro de 1998, nos termos do item (b). A única exceção é para os cargos acumuláveis na forma da Constituição nos termos do item (b), ou daqueles que já tinham mais de uma aposentadoria em 16 de dezembro de 1998, por respeito ao direito adquirido;
- j) vedação da contagem de tempo fictício: é proibida a contagem de todo o tempo considerado em lei como tempo de serviço público para fins de concessão de aposentadoria sem que haja de fato a prestação de serviço por parte do servidor com o recolhimento da respectiva contribuição;
- k) limite de valor para os proventos: os proventos de aposentadoria e as pensões não podem exceder, por ocasião de sua concessão, a remuneração referente ao cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão;
- l) vedação de inclusão para fins de cálculo e concessão de benefício de parcelas remuneratórias específicas: adicionalmente, a lei nº 9.717/98 veda a inclusão de parcela remuneratória paga em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho de exercício da atividade no cálculo e na concessão do benefício previdenciário;
- m) utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais do regime próprio de previdência para pagamento exclusivo de benefícios;

n) criou um teto máximo para pagamento de benefícios pelo RGPS, evitando com isso a concessão de novos benefícios que pudessem gerar desequilíbrio no sistema.

Portanto, através da emenda constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998, ficou modificado todo o sistema de previdência social vigente no país, advindo novas regras e normas buscando recuperar o equilíbrio do sistema, dentro de padrões legais e econômicos. Tem, ainda, o mérito de constitucionalizar a forma capitalizada de custeio dos benefícios previdenciários, tanto no serviço público como na esfera privada e de cristalizar a previdência complementar (aberta e fechada).

Possibilitou, também, através da inclusão do art. 249 na Constituição Federal, a cada um dos entes federados – União, Estados Distrito Federal e Municípios –, mediante lei local, a criação de fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens direitos e ativos de qualquer natureza, com a finalidade de assegurar meios para pagamento de proventos de aposentadorias e pensões.

A criação desses fundos deve obedecer ao princípio instituído de que o sistema de previdência deva ser equilibrado do ponto de vista atuarial e financeiro.

Equilíbrio atuarial é aquele em que há equilíbrio entre as contribuições exigidas e os benefícios que serão pagos. Segundo estudo do MPAS, Brasil (2001a, p. 21), para isso, o sistema não apenas tem de ser contributivo, mas também o valor das contribuições tem de ser em montante suficiente para fazer frente aos encargos do sistema a médio e longo prazo. A concessão de aposentadorias precoces ou de benefícios sem que exista a devida capacidade atuarial ocasionará o desequilíbrio do sistema.

E um sistema equilibrado do ponto de vista financeiro é um sistema em que as contribuições são suficientes para cobrir os compromissos em cada exercício. Sistemas equilibrados são uma garantia de que todos os compromissos assumidos serão cumpridos e são um elemento de segurança para os filiados.

De acordo com Rodrigues (2002, p. 23), os entes federados já possuíam o poder legal de criar, por ato próprio, mediante lei local, fundos ou organismos para gestão de sua previdência, porém a maioria possuía Institutos ou Caixas de Previdência voltadas para pagamento de pensões, enquanto que o pagamento da remuneração diferida dos inativos era custeado diretamente pelo tesouro público, sem a necessidade de prévia contribuição. Porém, não existia a obrigatoriedade legal e equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas existentes.

A possibilidade de criação dos fundos previdenciários no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na maneira que lhes parecer mais adequada, abre um novo modelo de administração da previdência pública no país. Os novos fundos, segundo Rodrigues (2002, p. 22), têm como objetivo principal assegurar recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões, valores estes que são oriundos de uma fonte de custeio. Esta fonte de custeio é originada não somente da contribuição do servidor, mas também do poder público, que é responsável direto pela manutenção do regime próprio de previdência social. – RPPS, aportando recursos provenientes de contribuições, bens, direitos e ativos de qualquer natureza.

Porém, o novo regramento da previdência social, principalmente no âmbito do poder público, necessitava de uma lei específica, que se consolidou com a publicação da lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998, que norteou as regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No seu artigo primeiro, a lei define, com clareza, o novo rumo das contas previdenciárias, as quais passam a ser organizadas em normas gerais de contabilidade e atuária, visando garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, prerrogativa também da EC 20/98.

Dentro das novas regras estabelecidas pela lei 9.717/98 para organização dos RPPS, destacam-se:

- a) a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;
- b) financiamento mediante recursos provenientes das contribuições do pessoal ativo, civil e militar, para os seus respectivos regimes;

- c) as contribuições somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;
- d) fica vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;
- e) pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime;
- f) registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;
- g) a contribuição do ente federado não poderá exceder, a qualquer título, o dobro da contribuição do segurado;
- h) os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal, sendo eles:

I – para o servidor:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;
- d) auxílio-doença;
- e) salário-família;
- f) salário-maternidade.

II – para o dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão.

i) aplicação de recursos do fundo deve seguir a resolução CMN 2.652, de 23 de setembro de 1999;

Como explicitado, as mudanças na previdência pública procuraram padronizar regras e eliminar distorções, equacionando tanto as leis previdenciárias, questões de fluxo, relacionadas com limites de idade, fim de aposentadorias especiais, equilíbrio atuarial, previdência complementar, dentre outras, como questões de estoque e passivo atuarial, colocadas pela contribuição dos inativos e pensionistas e o aumento das alíquotas dos ativos e, ainda, a possibilidade de criação de fundos de ativos para fins previdenciários.

Segundo Ornélas (1999), os fundos previdenciários constituem-se em um instrumento criado para viabilizar a segregação entre a conta do tesouro e a previdenciária, além de possibilitar visibilidade à forma de equacionamento do pesado ônus previdenciário que os entes públicos acumularam, particularmente ao longo dos últimos anos.

Um dos problemas do regime previdenciário do setor público, a partir da reforma, será, ainda, administrar os custos do pesado passivo acumulado ao longo dos anos. Os novos servidores entrarão em um regime equilibrado. No entanto, ainda há a questão de como será equacionado o financiamento do estoque de benefícios.

Nesse sentido, a Lei Geral da Previdência Pública estabelece que o custeio do regime próprio deve contar com recursos dos servidores ativos, inativos e pensionistas, além dos recursos provenientes do poder público. Segundo Ornélas (1999), a consequência imediata da aplicação deste dispositivo tem sido o aumento das alíquotas dos servidores da União, Estados e Municípios, além da instituição da cobrança dos inativos e pensionistas, onde ela ainda não é realizada.

Com o novo regramento legal, imposto a partir de 1998, apresentou-se uma nova metodologia de cálculo do salário-de-benefício e tempo de contribuição, buscando-se que o déficit da Previdência fosse

estabilizado na medida em que as novas concessões serão baseadas em critérios atuariais e não gerarão déficits adicionais. Porém questões políticas aliadas à falta de consciência acerca do comportamento da conta previdenciária a longo prazo adiaram ao máximo o processo de discussão da previdência brasileira. A garantia de cobertura dos pagamentos de benefícios por parte do tesouro dos entes públicos, ratificada pela Constituição, fez com que aumentasse o déficit previdenciário ao longo da década de 1990, gerando um grave problema fiscal nas contas públicas, firmando a questão da necessidade de equilíbrio atuarial das contas previdenciárias.

Constata-se, contudo, diante da atual conjuntura econômica, que o déficit previdenciário no país encontra-se em franco crescimento. Conforme demonstra a Revista Exame (2002, p.27), o setor público apresentou déficit de R\$ 38,76 bilhões em 1999 e de 51,30 bilhões em 2001, e o setor privado apresentou déficit de R\$ 10,89 bilhões em 1999 e de 12,80 bilhões em 2001, certificando a persistência do desequilíbrio nas contas previdenciárias do país mesmo após a reforma de 1998. Isto leva à conclusão de que a discussão e a busca de alternativas para a questão previdenciária nacional, quer seja do setor público, quer seja do privado merece atenção de primeira ordem por parte dos governantes para evitar o caos financeiro dos entes públicos.

Evidenciando-se, ainda, que a própria tessitura do equilíbrio financeiro e econômico do país encontra-se vinculada à busca de uma solução definitiva para o déficit previdenciário instaurado desde a década de 90. A manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, e principalmente da credibilidade da política externa do Brasil, passarão pela solução, urgente, da questão do déficit previdenciário.

6 CONCLUSÕES

Os estudos e os problemas da reforma previdenciária brasileira não são novos, vêm sendo discutidos desde a Constituição de 1988, a qual deu origem aos fatores-chaves do crescente déficit previdenciário existente hoje no país. Fatores demográficos, acrescidos dos de ordem legal, fizeram com que o déficit previdenciário no país tomasse corpo a partir da metade da década de 1990, levando a reforma do sistema previdenciário para a pauta das discussões de primeira ordem da administração pública, pois pode ser considerado fator preponderante para sanear as contas dos entes federados.

Concretizada a reforma previdenciária no final da década de 90, que buscou sanear o quadro instaurado com a Constituição de 88, a qual garantiu inúmeros benefícios e não os meios para financiá-los, cabe agora equacionar e administrar a questão previdenciária, reavaliando-se os regimes públicos implantados para que, dentro da capacidade financeira de cada unidade de governo, possa-se identificar a melhor forma de financiar o elevado déficit previdenciário instaurado atualmente. Porém, para sanear o déficit previdenciário necessita-se de novos regramentos legais que privilegiem a equidade e o equilíbrio do sistema previdenciário brasileiro.

Neste ponto destaca-se a necessidade da efetiva implantação da capitalização previdenciária, ao menos no benefício de maior custo para os regimes de previdência, a aposentadoria, o que garantiria o futuro com base no sacrifício da poupança no presente. Porém, esta regra exige um grande esforço do poder público para disponibilizar os recursos necessários à capitalização, se defrontando com questões de ordem prática e legal. Questões de ordem prática, como a escassez de recursos das administrações públicas, defrontadas com a realidade local, ou seja, necessidades diversas de aplicação de recursos públicos. Questões de ordem legal, que hoje, limitam os valores de contribuição para o custeio da previdência, como o teto de 14% sobre a remuneração dos servidores, o limitador, imposto pela Lei 9.717/98, de que a contribuição do ente patronal não poderá ser superior ao dobro da do servidor e a vedação constitucional da contribuição do inativo e do pensionista.

Estes aspectos, além de outros, que do ponto de vista técnico ou legal, configuram uma situação anômala, pois certamente bloqueiam o financiamento dos regimes próprios, uma vez que muitos possuem necessidades de financiamentos superiores às definidas e permitidas no texto legal. A cobertura

atuarial dos custos previdenciários, princípio ordenador do benefício definido, exige haver entre o custo e seu financiamento equivalência perfeita ao longo do tempo.

Se as regras do custo previdenciário são estabelecidas *a priori*, cabe cumpri-las, porém não deveria haver limitadores no financiamento previdenciário, restando saber de que lado haverá a necessária flexibilização contributiva – se do lado dos servidores ou do poder público – para que se atinja o equilíbrio atuarial.

É neste ponto, a partir do quadro atual da previdência nacional, que se evidencia a necessidade de que as regras de custeio previdenciário e o seu respectivo financiamento sejam implementadas com base em princípios que preservem o equilíbrio atuarial e financeiro, e por outro lado, preservem direitos e assegurem acesso a benefícios justos e em montantes que preservem a saúde financeira do sistema previdenciário nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Constituição (1988). *Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais*. Guia de orientação para as prefeituras. Brasília - DF, Funprev/ANASPS 2000a.

BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Secretaria de Previdência Social – SPS. *Municípios e a Reforma da Previdência*. Brasília – DF, Setembro de 2001a.

BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Secretaria de Previdência Social – SPS. *Tudo o que você quer saber sobre a previdência social*. Brasília – DF, Abril de 2002a.

BRASIL. *Lei n.º 9.717 de 27 de novembro de 1998*. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL. *Portaria n.º 4.992, de 5 de fevereiro de 1999*. A definição e aplicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na Lei nº 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, ocupantes de cargo efetivo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal obedecerão as disposições desta Portaria. Brasília – DF, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, 1999b.

DALCIN, Arthur Leão et al. *Regime próprio de previdência do município*. Porto Alegre: IEM e DPM, Metrópole Indústria Gráfica LTDA, 2002.

EGUREM, Verônica Farias; BENEDITO, Mauricio Roberto de Souza. Impasse Marca Reforma dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Revista Previdência Funcional*, ano 2. n. 2, p. 11-13, jan. de 2002.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas teoria e prática no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia; PASTORIZA, Florinda. A aposentadoria por tempo de serviço no Brasil: estimativa do subsídio recebido pelos seus beneficiários. BNDES/DEPEC. Rio de Janeiro, n. 47. Ago. 1999. Textos para discussão.

GUEDES, Paulo. O rombo da previdência. *Exame*, São Paulo, n.17, 773, p. 30, ago. 2002.

INFORMATIVO DA PREVIDÊNCIA NO SETOR PÚBLICO. Ministério da Previdência e Assistência Social, v. 1, n. 5, maio 2002.

ORNÉLAS, Waldeck ; VIEIRA, Solange P. *Novo rumo para a previdência brasileira*, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Brasília - DF, Out.1999.

ORNÉLAS, Waldeck; *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. In: FÓRUM NACIONAL – BNDES, XI. Rio de Janeiro, 1999.

REVISTA EXAME. Cadê a Reforma, São Paulo, n.10, ed. 766, p. 27, maio. 2002.

PÓVOAS, Manuel Sebastião Soares; *Previdência privada: filosofia, fundamentos técnicos e conceituação jurídica*. Fundação Escola Nacional de Seguros, 1985.

RODRIGUES, Flavio Martins. *Fundos de pensão dos servidores públicos municipais*. 1. Rio de Janeiro - São Paulo: Renovar, 2002.