

---

# A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

---

*Meiriane Nunes Amaro\**

*Fernando B. Meneguim\*\**

## 1. Introdução

O *Welfare State* gerou a mentalidade de que o Estado deveria participar ativamente na promoção de benefícios sociais. Vários dos sistemas previdenciários existentes no mundo foram desenhados com base nesse pensamento. No entanto, a idealização inicial desses regimes previdenciários não acompanhou as mudanças ocorridas na sociedade, implicando seu colapso com crescentes despesas. A política de bem-estar foi colocada em xeque e ajustes tornaram-se necessários.

No caso brasileiro, a Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, elaborou as regras da previdência social sob a orientação de um paternalismo exacerbado, em que cabe ao Estado prover a subsistência de seus cidadãos. Assim, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, escrita com a preocupação muito mais de assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias aos recursos transferidos pelo Governo, do que de viabilizar as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo.

Em consequência, a agenda político-econômica do Brasil esteve, em várias ocasiões, compromissada com a necessidade de reformar o sistema previdenciário estabelecido na Constituição de 1988. Mesmo após as reformas empreendidas nos dois últimos governos, o assunto ainda é constantemente abordado pela mídia.

Este artigo busca consolidar diversos estudos e informações, de modo a fornecer um panorama completo da previdência estabelecida originalmente na Constituição de 1988, das

---

\* **MEIRIANE NUNES AMARO** é Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e Pós-Graduada em Direito Legislativo pela Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS). Consultora Legislativa do Senado Federal, especialista em economia do trabalho e previdência social, atuou como assessora direta dos relatores da Reforma da Previdência Social no Senado Federal.

\*\* **FERNANDO BOARATO MENEGUIN** é Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal, atuou como assessor direto dos relatores da Reforma da Previdência Social no Senado Federal.

reformas empreendidas desde então, bem como das perspectivas para o futuro. O objetivo é apresentar uma análise do processo de transformação ocorrido na previdência desde 1988, servindo de subsídio para orientar o debate sobre o tema.

Para tanto, este estudo encontra-se dividido da seguinte maneira: após esta introdução, tem-se, na segunda seção, um panorama de como a previdência foi estabelecida na Constituição original de 1988, focando o consequente desequilíbrio financeiro do sistema. A seção três analisa as principais alterações nos regimes previdenciários, com atenção às Emendas Constitucionais aprovadas nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula. A seção quatro traz os resultados decorrentes das reformas. Na quinta seção, comentam-se os problemas que ainda deverão ser enfrentados e, por fim, na seção seis, têm-se as conclusões e considerações finais do trabalho.

## **2. A previdência estabelecida na Constituição de 1988 e o desequilíbrio financeiro do sistema**

Os sistemas previdenciários podem operar, basicamente, na forma de dois regimes: *capitalização* e *repartição*. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Já no regime de repartição, as aposentadorias dos inativos e demais benefícios são financiados por quem está contribuindo naquele momento e os atuais contribuintes terão suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte. Na prática, na maioria dos países, os sistemas são híbridos, isto é, há mecanismos de capitalização que convivem com outros de repartição.

A Constituição de 1988 foi elaborada sob uma herança cultural do regime de repartição, fruto, de um lado, da dilapidação das reservas capitalizadas pelas antigas caixas e institutos, e de outro, da tradição paternalista segundo a qual cabe ao Estado fornecer aos indivíduos os meios de subsistência.

No que se refere aos servidores públicos, a Constituição ampliou o rol de direitos, introduzindo o princípio de reajustes iguais para ativos e inativos. No regime geral de previdência, o impacto maior residiu na área rural, em que a Constituição ampliou os benefícios de meio para um salário mínimo, reduziu em cinco anos a idade e tempo de serviço para efeito de aposentadoria e incorporou milhares de trabalhadores que nunca haviam contribuído para o sistema.

Resultado: a previdência social (até então atuarialmente deficiente, mas superavitária em termos de caixa, por arrecadar um volume de recursos superior ao pagamento de

aposentadorias e pensões), tendo de arcar com um volume crescente de gastos, deixou, paulatinamente, de financiar a saúde, que até então era em boa parte custeada pelo repasse da diferença entre as receitas e despesas da previdência oficial<sup>1</sup>. Tal situação provocou uma crise do sistema de saúde pública na primeira metade dos anos 1990.

Outro ponto relevante é que o Brasil sempre foi um dos poucos países do mundo a adotar a figura da *aposentadoria por tempo de serviço*. Figura que, combinada com a possibilidade de *aposentadoria proporcional*, permitiu que um contingente não desprezível de pessoas se aposentasse antes dos 50 anos, expondo distorções no sistema que contribuíram para a sua deslegitimação como instrumento de justiça social.

Diante dos maiores gastos associados à conjugação do envelhecimento gradativo da população, com a generosidade da legislação previdenciária, os sucessivos governos foram se acomodando a essa situação mediante aumento das alíquotas contributivas. Ao final dos anos 1990, a alíquota atingiu o montante de 20% para o empregador e de 8 a 11% para o empregado, dependendo do nível salarial. No âmbito dos regimes de previdência de servidores públicos, apenas em 1993 foi introduzida na Constituição regra que permitiu a cobrança de contribuição do servidor para o custeio de sua aposentadoria – até então, a alíquota de contribuição dos servidores federais civis era de 4%, destinada apenas ao custeio das pensões. Desde então, as alíquotas médias situam-se em 11%.

Um dos inconvenientes associados ao aumento das alíquotas é a dificuldade crescente de elevar a arrecadação mediante esse expediente, pois aumenta a propensão à evasão fiscal. Além disso, a alíquota mais alta onera o custo da mão-de-obra e promove incremento no trabalho informal.

Some-se ainda a queda da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários da previdência social, fenômeno mundial que decorre do envelhecimento gradativo das sociedades, resultante da queda do crescimento da população e do aumento da expectativa de vida.

No Brasil, esse fenômeno foi mais intenso, já que foi agravado pela possibilidade de as pessoas se aposentarem bem mais cedo do que em muitos outros países, embora os valores médios das aposentadorias fossem comparativamente bastante baixos, refletindo a própria distribuição de renda no País.

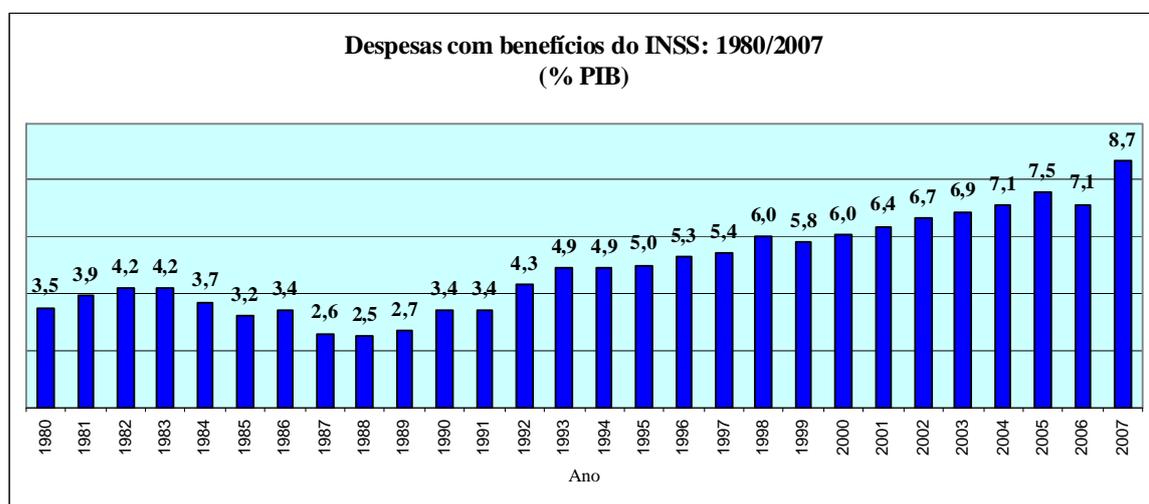
---

<sup>1</sup> O art. 198 da Constituição Federal previu o financiamento do sistema único de saúde pelo orçamento da seguridade social das três esferas de poder.

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e alcança basicamente os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo custeado por contribuições dos empregados e empregadores. Para os segurados, o piso atual dos beneficiários é de um salário mínimo (R\$ 415,00), e o teto efetivo, desde março de 2008, é de R\$ 3.038,99.

Fruto, em grande parte, dos problemas mencionados, observou-se o agravamento da situação da previdência social nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988. O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas com benefícios do INSS, cujo valor, nos 19 anos seguintes à aprovação da Constituição, subiu de 2,5% do PIB em 1988, para 8,7% do PIB em 2007.

**Gráfico 1**



Fonte: Giambiagi & Além, 1999, pág 229.

Boletim Estatístico da Previdência Social – vol. 5 nº 12, vol. 6 nº 10, vol. 7 nº 6, vol. 8 nº 12, vol. 9 nº 12, vol. 10 nº 12, vol. 11 nº 12, vol. 12 nº 12.

É fácil perceber que o agravamento do desequilíbrio ocorreu a partir dos anos 1990. Tal situação foi resultado não apenas da significativa expansão da despesa previdenciária, como também do menor crescimento do PIB e do aumento do desemprego e da informalidade, que afetam negativamente a receita do sistema.

Com relação ao regime de previdência do funcionalismo público, este tem semelhanças com o regime de repartição simples do INSS, mas existem diferenças básicas. Uma delas se refere à gestão do próprio sistema, que é feita conjuntamente com a do pessoal ativo, como se não houvesse diferença entre ativos e inativos. Nesse sentido, o Governo deixa de explicitar qualquer recolhimento de contribuição para aposentadorias e pensões. Paga, simplesmente, o valor corrente desses benefícios, incorporando, na sua receita geral, quaisquer contribuições cobradas dos funcionários ativos.

Assim como no RGPS, também há descompasso entre o que se arrecada e o que se paga no setor público a título de benefícios previdenciários. Como exemplo, em 2007, o Governo Central pagou R\$ 51,02 bilhões aos aposentados e pensionistas, enquanto recolheu contribuições no montante de R\$ 6,95 bilhões<sup>2</sup>.

Essa situação deve-se, em grande parte, à forma como foi estruturada a seguridade dos servidores públicos na Constituição de 1988. Até os anos 80, além dos servidores estatutários, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela CLT. Os servidores estatutários, por sua vez, não contribuía para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões e, ainda assim, com alíquotas insuficientes.

Após a 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, dos Estados e Municípios. Os Estados e grande parte dos Municípios adotaram essa política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servidores que, anteriormente, haviam contribuído para o RGPS.

Houve, inicialmente, uma ilusão de equilíbrio financeiro, uma vez que o número de aposentados era pequeno, não ocasionando gastos com benefícios, enquanto que, pelo lado da receita, havia um fluxo de novos recebimentos. No entanto, 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.

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

Após essa abordagem inicial, os tópicos seguintes retornarão com mais detalhes a alguns dos assuntos aqui tratados, enfatizando todo o processo de reformulação da previdência, os resultados obtidos e as recomendações para equilibrar o sistema.

---

<sup>2</sup> Não está computada a contribuição patronal da União.

### 3. O processo de Reforma da Previdência Social

#### 3.1. Emenda 20: o que o Governo queria e o que conseguiu efetivar

Uma retrospectiva do processo de reformulação da previdência social brasileira nos conduz a março de 1995, quando o texto inicial da reforma da previdência foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Em 16 de novembro de 1998, a proposição foi aprovada e consubstanciada na Emenda Constitucional nº 20 (Emenda 20), de 1998, embora com desfavoráveis alterações em pontos considerados fundamentais pelo Poder Executivo.

Durante esse período, persistiu como pano de fundo o paulatino e crescente desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro *versus* o imprescindível controle dos gastos públicos. Isso posicionou a aprovação da reforma da previdência social como ponto primordial da agenda política nacional, o que continuou a ocorrer até 2003.

Inicialmente, a coordenada central da proposta de reformulação da previdência brasileira era a unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos (inclusive militares) e dos trabalhadores da iniciativa privada e a criação de dois sistemas gerais: um *básico e unificado*, com benefícios limitados a valor inferior ao atual teto dos benefícios previdenciários (cerca de três salários mínimos) e operado pelo regime de repartição, e outro *complementar e baseado na capitalização*, destinado a atender àqueles com remuneração superior ao valor máximo estabelecido no regime básico. Este último sistema, por seu turno, seria obrigatório até dez salários mínimos e voluntário a partir deste valor. Tal concepção, conhecida como “modelo de três pilares”, baseava-se em estudos e indicações de técnicos e instituições internacionais.

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

Assim, pressionado pela perspectiva concreta de déficits orçamentários crescentes, o Governo Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional, em março de 1995, uma proposta de reforma da previdência social que buscou o caminho mais factível para a sua aprovação: manutenção dos três principais regimes – dos trabalhadores da iniciativa privada, dos servidores públicos civis e dos servidores militares –, mas sujeitos a regras uniformes (embora com importantes exceções). Isso significou a continuidade do modelo de dois pilares: o primeiro representado pelos regimes obrigatórios (RGPS e os

regimes próprios dos servidores públicos); o segundo, pelos voluntários (previdência privada). Além disso, a proposta governamental retirava da Constituição os detalhamentos dos regimes existentes (“desconstitucionalização”), restringia os planos de benefícios e exigia contribuições de aposentados e pensionistas.

Após o longo processo de tramitação da matéria no Congresso Nacional, muitos pontos da proposta original não conseguiram ser aprovados, não se concretizando, inclusive, a intenção de “desconstitucionalizar” a matéria. Com efeito, o texto final da emenda constitucional ficou ainda mais detalhado do que o da Constituição de 1988.

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

Não obstante, vários avanços foram alcançados (ajustes paramétricos). Dentre os principais, pode-se destacar a introdução de dispositivos direcionados a reduzir os gastos do Tesouro com a folha de pagamento de servidores inativos e pensionistas, valendo citar:

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

A imposição de idade mínima objetivou reduzir as despesas previdenciárias, tendo em vista que força o adiamento do pedido de aposentadoria, diminuindo o tempo de seu usufruto. A carência de dez anos no serviço público cumpriu o objetivo de aproximar o fluxo de receitas oriundas de contribuições e o de gastos com pagamento de benefícios. Isso, porque passou a impedir que pessoas que sempre tivessem trabalhado no setor privado, tendo, portanto, contribuído para o RGPS com base em salário de contribuição de valor limitado (a no máximo dez salários mínimos), ingressassem no serviço público, nos últimos anos de atividade, requerendo aposentadoria, pouco depois, graças à contagem recíproca de tempo de

contribuição. Nesses casos, em especial quando o cargo público ocupado proporcionava elevada remuneração, era totalmente inadmissível, sob o ponto de vista da coletividade, a disparidade entre as contribuições realizadas, necessariamente limitadas ao teto do RGPS, e o montante recebido de aposentadoria e pensão, cujo cálculo do valor ainda tomava por base a remuneração integral do servidor. A mesma lógica aplicou-se à exigência de cinco anos no cargo. Como o benefício era definido com base na remuneração do servidor no último cargo ocupado (aposentadoria integral), e não em toda sua vida contributiva, garantiu-se que, pelo menos durante cinco anos, as contribuições fossem mais compatíveis com o valor do benefício.

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

Contudo, as restrições vinculadas à imposição de teto no setor público não passaram de um conjunto de “boas intenções”. O limite estipulado na Emenda 20 não chegou a ser efetivamente implementado. Por um lado, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o teto tinha a sua eficácia dependente da fixação do subsídio de seus Ministros. Por outro, a Reforma Administrativa, que, dentre outros objetivos, buscou resolver a questão, não o fez definitivamente.

Outra inovação fundamental foi a possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais. A Emenda 20 estipulou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam tais fundos, podem fixar o mesmo teto do RGPS para as aposentadorias e pensões a serem concedidas a seus servidores. Com isso, ficou aberta a possibilidade de instituição de limite superior aos rendimentos sujeitos às regras previdenciárias específicas dos servidores públicos, equivalente ao teto do RGPS. Ou seja, desde que criado o regime de previdência complementar, passou-se a poder eliminar a aposentadoria e pensão integrais.

Ressalte-se que essa situação se aplica ao servidor que ingresse no serviço público após a publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. Para os demais servidores, a aplicação da nova sistemática só pode ocorrer mediante opção.

Resumindo, ficou previsto o estabelecimento de um sistema semelhante ao vigente no âmbito do RGPS: benefícios sujeitos a um teto. Rendimentos adicionais, somente se oriundos da previdência complementar, que dificilmente garantirá a percepção da renda média auferida pelo servidor quando em atividade.

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

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

Especificamente quanto ao RGPS, poucas foram as alterações empreendidas, cabendo destacar apenas a abertura do seguro de acidentes do trabalho para o setor privado (dispositivo ainda não regulamentado) e a vinculação da receita decorrente da contribuição dos segurados e dos empregadores incidente sobre a folha de pagamentos exclusivamente para pagamento de benefícios do RGPS.

No que concerne ao regime de previdência privada, que acumulava um estoque de recursos da ordem de 13% do PIB em 2001, dos quais mais da metade pertencentes aos fundos patrocinados por empresas públicas, era fundamental buscar soluções para o importante foco de crescimento do déficit público oriundo do relacionamento entre tais empresas e seus respectivos fundos. Assim, não surpreende que as principais mudanças relacionadas a esse segmento, na Emenda 20, também tenham objetivado a redução de gastos públicos, nesse caso aqueles representados pelos recursos direcionados aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais.

Nesse contexto, dois dispositivos fundamentais devem ser ressaltados. O primeiro estabeleceu que os fundos de pensão patrocinados por entidades públicas deveriam rever seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos. Ou seja, impôs-se “disciplina financeira e atuarial” a esses fundos. O segundo, e mais importante,

reiterou a proposta inicial do Executivo de estabelecer a paridade entre as contribuições dos participantes e do patrocinador público.

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

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

Por fim, sublinhe-se que o texto final da emenda deixou de contemplar os seguintes pontos cruciais (além da não-aplicação efetiva do teto remuneratório para o setor público): (a) limites de idade nas regras da aposentadoria por tempo de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada; (b) incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões no âmbito do setor público; (c) fim da paridade entre ativos e inativos/pensionistas.

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

O recolhimento de contribuições previdenciárias por parte de servidores aposentados e pensionistas era outro ponto importante, em especial porque representava uma das poucas medidas com impacto de curto prazo nas contas públicas. Aqui, o argumento governamental básico sempre esteve relacionado à iniquidade e à falta de sustentação financeira de benefícios que superam a renda líquida do servidor em atividade.

Por fim, com relação à eliminação da regra de reajustes pela paridade, sua importância residia na expressiva repercussão financeira do dispositivo, na medida em que qualquer revisão na remuneração dos ativos, inclusive aumento real decorrente de transformação ou reclassificação de cargo, tinha que ser repassada aos correspondentes servidores inativos e aos

pensionistas. Assim, além de desestimular a melhoria de carreiras específicas, a paridade fazia com que os gastos com a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas crescessem substancialmente.

Mesmo não tendo incorporado os pontos acima explicitadas, a Emenda 20 abriu caminho para importantes modificações, por intermédio das leis que regulamentaram os novos dispositivos constitucionais.

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

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

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

Esta lei geral trouxe substanciais mudanças rumo à modernização do regime de previdência complementar no Brasil, conferindo-lhe maior flexibilidade, credibilidade e transparência, bem como fortalecendo a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado. Preservou a organização básica do sistema em entidades de previdência

complementar *fechadas* (acessíveis apenas aos empregados de patrocinadoras ou associados de instituidores) e *abertas* (acessíveis a qualquer pessoa física), mas conferiu relevância às entidades *multipatrocinadas* (aquelas que congregam mais de um patrocinador ou instituidor) e aos *multiplanos* (entidades que administram planos para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial).

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

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

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

### **3.2. Emendas 41 e 47: a hora e a vez dos servidores públicos**

A partir do diagnóstico de que a reformulação empreendida havia sido insuficiente, o Governo Lula, que assumiu o País em 2003, enviou, em abril do mesmo ano, nova proposição

ao Congresso Nacional, que, aprovada depois de apenas oito meses de tramitação, consubstanciou-se na Emenda Constitucional nº 41 (Emenda 41), de 2003.

No caso do regime geral, o Governo considerou que o aprimoramento da reforma deveria ter como foco medidas de caráter gerencial e, no da previdência privada complementar, que a Emenda 20 e posterior regulamentação (Leis Complementares nº 108 e 109) haviam sido suficientes para a resolução dos problemas essenciais. Com efeito, nessa segunda etapa do processo de reformulação da previdência social brasileira, a única medida de peso a impactar o RGPS foi a previsão de lei destinada a instituir um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, que lhes garantisse acesso a benefícios no valor de um salário mínimo.

Em contrapartida, o diagnóstico do novo Governo em relação ao RPSP era o de que restava muito a aprimorar nesse regime. Em especial, porque a respectiva necessidade de financiamento, ao representar, na época, cerca de 3% do PIB, pressionava sobremaneira as contas públicas e comprometia o necessário ajuste fiscal do Estado. Assim, o Governo Lula propôs à sociedade brasileira o aprofundamento das medidas até então implementadas, no que se refere aos regimes próprios dos servidores.

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

Todas as demais medidas só atingiram os servidores públicos e foram bem mais severas do que as constantes da proposta de emenda constitucional inicialmente apresentada pelo Governo FHC.

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

Nos aspectos vinculados à fixação e ao reajuste dos benefícios, a Emenda 41 foi muito além das exigências introduzidas pela reformulação anterior. Em primeiro lugar, conseguiu

eliminar da Constituição a previsão de que os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, sejam calculados com base na remuneração integral do servidor. Ou seja, conseguiu eliminar a integralidade dos proventos das regras permanentes (veremos adiante que há possibilidade de viger em algumas situações das regras transitórias). Assim, tais proventos passaram a ser calculados com base nas remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao RPSP e ao RGPS, isso é, com base na remuneração integral e no salário-de-contribuição limitado ao teto do regime geral. Com isso, a averbação, no serviço público, do tempo de contribuição no RGPS passou a gerar redução do valor dos proventos de aposentadoria, acabando, conseqüentemente, seu efeito perverso para o equilíbrio entre fluxo de contribuições e pagamentos no âmbito do regime próprio do servidor público.

Em segundo lugar, a Emenda 41 conseguiu eliminar a garantia de equivalência entre os reajustes dos proventos de aposentadoria e das pensões e os das remunerações dos servidores em atividade. Isso é, acabou a regra de paridade entre ativos e inativos/pensionistas. Agora, os benefícios previdenciários devem ser reajustados apenas pela inflação (exceto em casos específicos das regras transitórias), tal qual vige para o RGPS.

Em terceiro, a emenda modificou a fixação do valor da pensão, que passou a ser integral somente até o teto do RGPS. Acima deste, concede-se apenas 70% do valor.

No que se refere às restrições ao montante de rendas auferidas (aplicação do teto), a segunda etapa da reforma da previdência conseguiu o que a anterior e a Reforma Administrativa não haviam conseguido: submeter todas as rendas no âmbito do setor público a limites máximos, passando a viger teto federal e subtetos estaduais e municipais.

O teto da União (limite máximo para qualquer ente federado), embora tenha continuado a corresponder ao subsídio mensal dos Ministros do STF, deixou de ser iniciativa dos três Poderes, tal qual previsto anteriormente. Ademais até que fosse estabelecida a nova sistemática, ficou considerado, para fins de teto, o valor da maior remuneração de Ministro do STF. Isso implicou a vigência imediata do teto remuneratório.

Assim, quaisquer remunerações e rendas de benefícios em desacordo com os tetos e subtetos estipulados para a União, Estados, DF e Municípios tiveram que ser imediatamente reduzidas. Isso incluiu, a princípio, qualquer acúmulo de renda, como, por exemplo, de pensão e salário e atingiu todos os servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.<sup>3</sup> Destaque-se que, além de não ter havido regra de transição, não se reconheceu direito

---

<sup>3</sup> Discute-se, atualmente, que o acúmulo de remunerações e proventos de fontes diferentes não deve ter sua soma submetida ao teto constitucional, de forma que, nesses casos, não está ocorrendo corte até que haja novo entendimento. A redução ocorre apenas em cada renda isoladamente.

adquirido com relação a essa questão, embora o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.875, em 11 de maio de 2006, tenha firmado jurisprudência no sentido de reconhecer que, em função da garantia de irredutibilidade de vencimentos, há que se preservar os rendimentos acima do teto que tenham sido legalmente estabelecidos, até que seu montante seja absorvido por reajustes futuros.

Quanto à contribuição de inativos e de pensionistas, a Emenda 41 conseguiu outra proeza: estabelecer a incidência de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões concedidas pelo RPSP com valores superiores ao teto do RGPS. Ou seja, até o valor do teto, há isenção. Esta, por sua vez, existe para conferir tratamento isonômico com os aposentados e pensionistas do RGPS, já que estes não contribuem sobre suas aposentadorias e pensões. Sublinhe-se que aqueles que estavam na condição de aposentados e pensionistas na data da promulgação da nova emenda constitucional e os que haviam cumprido todos os requisitos para obtenção de tais benefícios até aquela data também passaram a contribuir.

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

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

No que concerne à aposentadoria por tempo de contribuição dos que eram servidores públicos na data da publicação da Emenda 20, a Emenda 41, sob o argumento de não ser justo conceder aposentadoria integral a servidores com apenas 48 ou 53 anos de idade, alterou substancialmente a sistemática estabelecida na Emenda 20, tornando-a menos favorável aos aposentados.

Quanto ao regime de previdência complementar para servidores públicos, a Emenda 41 estipulou que os entes federados podem instituir, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para seus servidores, tendo

conseguido estipular, na própria Constituição, um parâmetros básico: planos de benefícios somente na modalidade de *contribuição definida*<sup>4</sup>.

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

Neste último caso, alteração foi trazida pela Emenda Constitucional nº 47 (Emenda 47), de 2005. Originária do Senado Federal, esta emenda, também chamada “PEC Paralela”, foi fruto dos debates e negociações políticas empreendidas naquela Casa por ocasião da apreciação e aprovação da Emenda 41. Na verdade, representou inovadora estratégia do Governo e da base aliada para conseguir a aprovação, praticamente sem alterações, do texto da reforma da previdência previamente aprovado na Câmara dos Deputados, que, por sua vez, mantinha as linhas básicas da proposta original do Governo Lula. Assim, a proposição paralela continha as alterações básicas da Emenda 41 acordadas pelos senadores e aceitas pelo Governo, mas não consubstanciadas no texto da emenda constitucional aprovada.

Nesse contexto, aos servidores em atividade até a publicação da Emenda 41 ficaram garantidos proventos integrais e garantia de paridade, desde que atendidos condicionantes básicos. Além disso, nova opção foi disponibilizada ao servidor que ingressou no serviço público até a data da publicação da Emenda 20 (regra transitória). Este passou a poder optar pela aposentadoria com proventos integrais e garantia de reajustes pela paridade (extensivos às pensões derivadas desses proventos), desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: (a) 35 anos de contribuição, se homem, ou 30 anos, se mulher; (b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 no cargo em que se der a aposentadoria; (c) idade mínima reduzida em relação a 60/55 anos, na proporção de um ano para cada ano que exceda os 35/30 anos de contribuição.

Com relação à imposição de teto às rendas do setor público, a Emenda 47 explicitou que as parcelas de caráter indenizatório estão fora do cômputo e flexibilizou a regra para os Estados e o Distrito Federal, que passaram a poder fixar teto único, em seu âmbito.

---

<sup>4</sup> No sistema “contribuição definida”, benefícios futuros dependem da capitalização de contribuições; no sistema “benefício definido”, o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais. Assim, o primeiro, ao contrário do segundo, tende a proporcionar equilíbrio de longo prazo do fundo de pensão.

Vale também citar o aperfeiçoamento das regras vinculadas ao sistema especial de inclusão previdenciária previsto na Emenda 41, destinado a trazer para a previdência social contingente expressivo de brasileiros que têm renda, mas estão fora da proteção previdenciária, por exercerem atividades informais ou autônomas. Desse novo sistema, já em vigor – cujas alíquotas e carências são inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS, e os benefícios equivalentes a um salário-mínimo –, podem participar os trabalhadores de baixa renda e aqueles sem renda própria que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico.

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

Essa última modificação visou a complementar a alteração do art. 195 da Constituição Federal, que trata das contribuições à Seguridade Social, empreendida pela Reforma Tributária (Emenda nº 42, de 2003). De acordo com a nova redação do dispositivo, as contribuições sobre folha de salários podem ser substituídas gradual, total ou parcialmente pelas incidentes sobre receita ou faturamento. Aqui a intenção foi abrir caminho para a desoneração da folha de salários e incentivar a formalização do emprego, além de buscar facilitar a implantação do sistema de inclusão previdenciária.

Finalmente, vale sublinhar as condições especiais de aposentadoria e contribuição para portadores de necessidades especiais trazidas pela Emenda 47.

#### **4. Principais resultados das reformas**

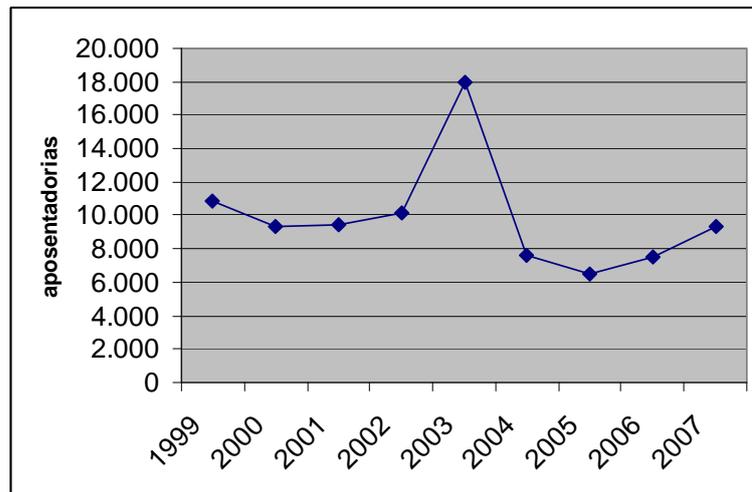
Embora seja cedo para computar os efetivos resultados de um processo de reforma cuja última etapa ocorreu há menos de cinco anos e cujos impactos substanciais são de médio e longo prazos, vale apontar alguns dados disponíveis.

Na área do setor público, foco primordial do processo de reformulação até aqui empreendido, é crucial ter em mente que os maiores efeitos virão no longo prazo, tendo em vista a criação futura dos regimes de previdência complementar dos servidores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Não obstante, já se vislumbram melhorias efetivas no curto prazo.

Inicialmente, vale destacar a elevação da idade média de aposentadoria dos servidores públicos federais civis do Executivo, que passou de 55 para 60 anos entre 1999 e 2007. Outro resultado alvissareiro é a tendência de queda na quantidade de aposentadorias concedidas

entre 1999 e 2007 (Gráfico 2), com exceção de 2003, ano da Emenda 41, quando houve uma corrida à aposentadoria em função do temor em relação às consequências imediatas das mudanças (temor infundado, já que foram respeitados todos os direitos adquiridos).

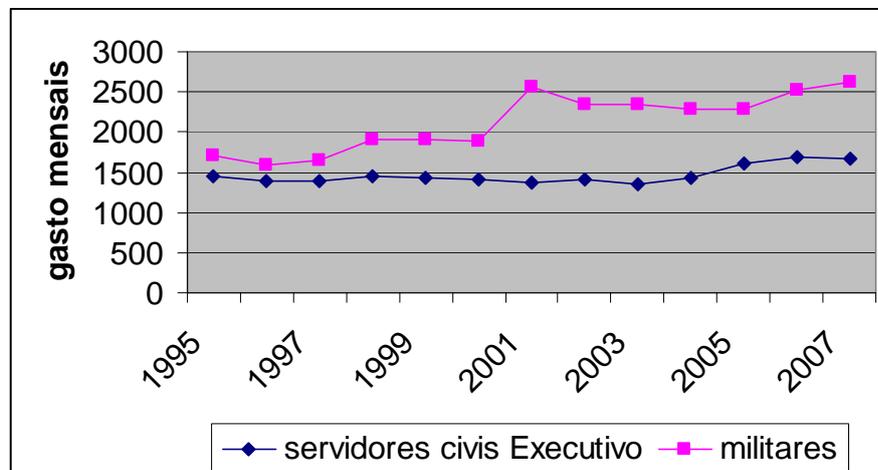
**Gráfico 2**  
**Evolução do quantitativo de aposentadorias no Executivo Federal 1999-2007**



Fonte: *Boletim Estatístico de Pessoal* n° 145, Ministério do Planejamento, maio/2008.  
Elaboração: Conleg-SF.

Também é clara a diferenciação na tendência dos gastos médios mensais com aposentadorias entre os servidores civis do Poder Executivo e os militares, que não foram atingidos pelas reformas constitucionais. No primeiro caso, percebe-se uma estabilização nos gastos. No segundo, uma tendência de alta.

**Gráfico 3**  
**Gastos médios mensais com aposentadorias dos Servidores civis do Executivo x Militares (R\$ de 1995)**



Fonte: *Boletim Estatístico de Pessoal* n° 145, Ministério do Planejamento, maio/2008.  
Elaboração: Conleg-SF.

Destaque-se, ademais, que o Executivo Federal, dando continuidade ao processo de reforma do RPSP, enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.992, em setembro de 2007, que trata da instituição do regime de previdência complementar para a União. Este projeto, que se encontra em tramitação, reduzirá os gastos com aposentadorias e pensões no longo prazo, embora caiba sublinhar que deverá haver elevação da necessidade de financiamento da previdência dos servidores no curto prazo. Isso por dois motivos: a menor contribuição dos servidores que aderirem ao fundo de previdência complementar e o dispêndio, por parte do governo, da respectiva contribuição patronal para o novo fundo.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mensurou o custo fiscal caso as mudanças na previdência dos servidores civis tivessem sido efetivadas em 2004, tendo por base a regulamentação proposta pelo Projeto de Lei nº 1.992<sup>5</sup>. Foram estimados, o gasto da União a título de contribuição patronal para o fundo de previdência dos servidores e a perda de arrecadação decorrente da imposição do novo teto de benefícios. Os valores – que traduzem, em linhas gerais, o custo da transição para o novo sistema previdenciário – encontram-se na tabela abaixo. Nela se constata que o custo da transição é baixo frente, por exemplo, à necessidade de financiamento do regime próprio da União em 2006, equivalente a R\$ 30,4 bilhões (considerando R\$ 10,7 bilhões de contribuição patronal e R\$ 5,4 bilhões de contribuições dos servidores), mesmo assumindo que existiria tendência de crescimento.

**Tabela 1**  
**Contribuição da União para o fundo de previdência dos servidores e perda da arrecadação estimada (em R\$ de 2006)**

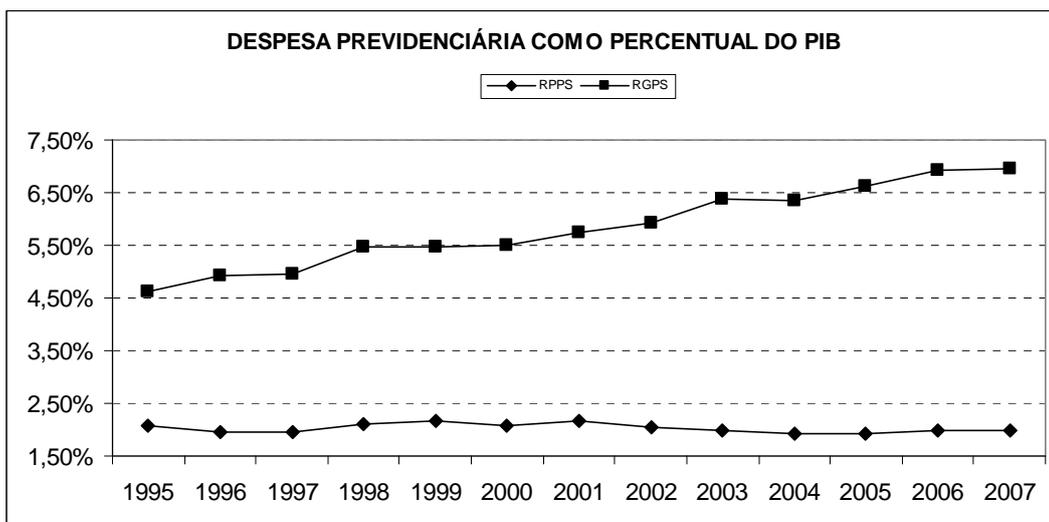
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total</b>
Contribuição para o fundo	16.964.250	34.783.329	77.529.564	129.277.143
Perda de arrecadação	24.880.900	51.015.549	113.710.027	189.606.476

Fonte: IPEA

Os resultados positivos no âmbito do RPSP ficam ainda mais perceptíveis quando comparados aos do RGPS, cujas mudanças ainda não foram significativas. O gráfico a seguir apresenta o comportamento das despesas previdenciárias dos dois regimes em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) no período 1995-2007. É fácil perceber que, enquanto a participação das despesas do RPSP no PIB registrou estabilidade, a participação das despesas do RGPS aumentou paulatinamente ao longo do período.

<sup>5</sup> Políticas sociais – acompanhamento e análise, nº 15, março 2008.

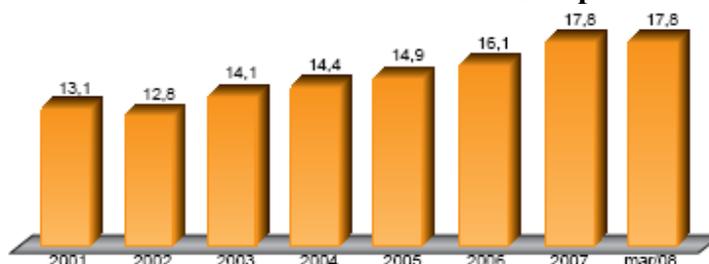
Gráfico 4



Fonte: STN/IBGE.  
Elaboração: Conleg-SF.

Na área da previdência complementar, o advento das Leis Complementares n<sup>os</sup> 108 e 109, de 2001, trouxe um verdadeiro revigoramento do sistema, verificando-se grande impulso. Temos hoje, em termos absolutos, o oitavo sistema de previdência complementar do mundo, que conta com 370 fundos de pensão, com mais de 2.300 patrocinadores, sendo 87% de empresas privadas (embora 65% dos ativos pertençam a fundos de pensão patrocinados por empresas públicas), administrando mais de 1.000 planos de benefícios, com recursos de R\$ 457,6 bilhões, cobrindo aproximadamente 3% da população economicamente ativa e pagando mensalmente mais de 600 mil benefícios de aposentadoria e pensões. Em termos de participação no PIB, passamos de 13,1%, em 2001, para 17,8% em 2008 (Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Ativos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar/PIB (%)**

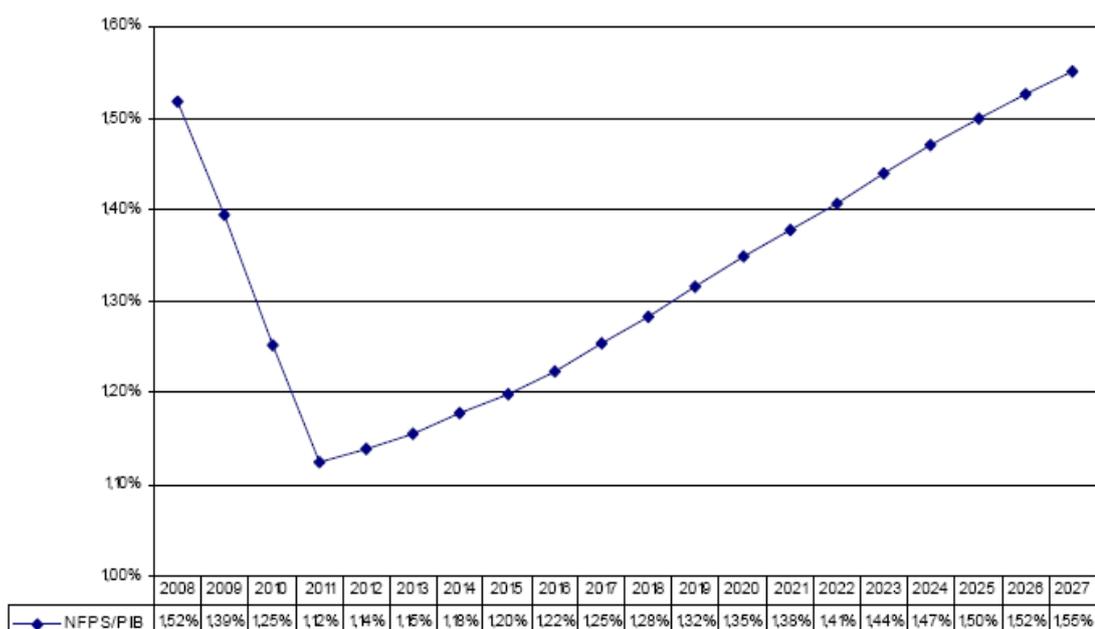


Fonte: IBGE/ABRAPP.

Já na área do regime geral de previdência, a situação é distinta e preocupante. Como se pode observar no Gráfico 6, baseado em projeção constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009, estima-se que a relação entre a necessidade de financiamento do

RGPS e o PIB, embora decresça entre 2008 e 2011, em função do comportamento extremamente favorável da economia brasileira, apresenta forte trajetória de crescimento a partir de 2012<sup>6</sup>. Assim, afora o período 2008-2011, onde fatores conjunturais, e, portanto, finitos, explicam a redução da necessidade de financiamento do RGPS em relação ao PIB, a tendência é que o déficit do RGPS cresça significativamente no longo prazo.

**Gráfico 6**  
**Necessidade de financiamento do RGPS como proporção do PIB**

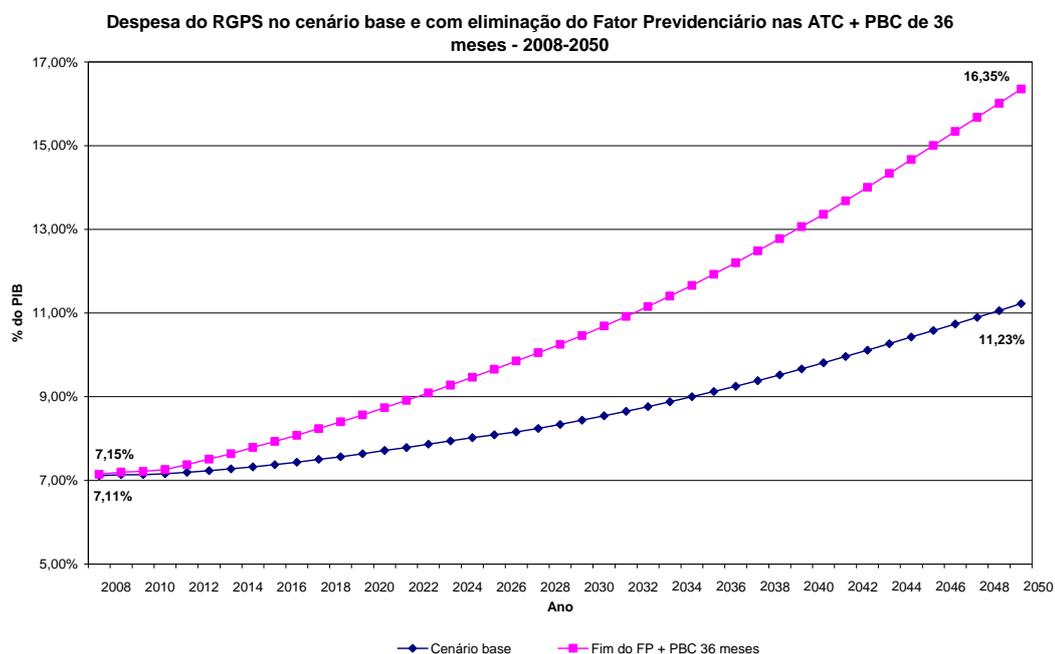


Fonte/Elaboração: SPS/MPS.

Cite-se, por fim, que um dos poucos avanços conseguidos no sentido de aproximar o RGPS das regras típicas de um seguro social foram as mudanças empreendidas no cálculo da aposentadoria: introdução do fator previdenciário e cômputo das contribuições aportadas durante toda a vida laboral do trabalhador (a partir de 1994). O gráfico a seguir demonstra essa assertiva ao projetar o comportamento das despesas do regime geral **com** fator previdenciário e cômputo de longo prazo *versus sem* o fator e cômputo apenas das últimas 36 contribuições, como anteriormente vigia.

<sup>6</sup> Esse resultado é bastante influenciado pela hipótese de crescimento do PIB. Entre 2008 e 2011, espera-se que o PIB cresça 5%. A partir de 2012, estima-se que a expansão caia até atingir cerca de 2,74%, em 2026. Afeta também esse resultado a projeção de crescimento da massa salarial no período inicial da série. Como essa massa impacta diretamente a arrecadação previdenciária, os valores estimados para o período 2008-2011 aumentam significativamente a participação da arrecadação no PIB, redundando em menor necessidade de financiamento.

**Gráfico 7**  
**Simulação: Impacto da Eliminação do Fator Previdenciário e de Mudanças do Período Básico de Contribuição – em % do PIB (2008/2050)**



Fonte e elaboração: SPS/MPS.

## 5. Restrições ainda existentes e perspectivas

É importante analisar corretamente os dados concernentes ao déficit do RGPS. Como antes mencionado, dentre as mudanças advindas da Constituição Federal de 1988 destacam-se as referentes aos trabalhadores rurais. Embora tais alterações tenham representado substancial avanço social, não foram acompanhadas de correspondente fonte de receitas que viabilizasse o equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema.

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

**Tabela 2**  
**Evolução do resultado previdenciário, segundo a clientela urbana e rural – 2005/2007**  
*R\$ milhões de dez/2007*

Ano	Clientela	Arrecadação Líquida (A)	Benefícios Previdenciários (B)	Resultado (C) = (A) – (B)
2005	<b>TOTAL</b>	<b>119.331</b>	<b>160.661</b>	<b>-41.330</b>
	Urbano	115.646	130.535	-14.889
	Rural	3.685	30.126	-26.441
2006	<b>TOTAL</b>	<b>131.696</b>	<b>176.624</b>	<b>-44.928</b>
	Urbano	127.638	142.099	-14.461
	Rural	4.058	34.525	-30.467
2007	<b>TOTAL</b>	<b>143.709</b>	<b>189.713</b>	<b>-46.004</b>
	Urbano	139.362	152.160	-12.798
	Rural	4.347	37.553	-33.206

Fonte: Informe de Previdência Social – jan/2008

Tal percepção é essencial, na medida em que permite que se discuta de forma apropriada a questão vinculada ao montante real do déficit do RGPS. Isso é, que se saiba que ele embute expressivo montante de gastos que deveriam estar em outra rubrica, a da assistência social. Na verdade, a previdência conduz o maior programa de assistência social do País, porquanto, segundo estimativa da Secretaria de Previdência Social, retira 21,9 milhões de pessoas da linha de pobreza<sup>7</sup>.

Outro condicionante significativo do aumento do déficit do RGPS é a política de elevação gradual do valor real do salário mínimo – que representa o valor do benefício da maior parte dos participantes da previdência social.

**Tabela 3**  
**Evolução do salário mínimo e o PIB – 1998/2008**

Ano	PIB	Salário Mínimo					
	Taxas reais de variação (%)	Mês de reajuste	Valor a preços correntes em R\$	Reajuste nominal (%)	Reajuste real (%)	Período referente à correção monetária	Correção monetária do período medida pelo INPC
1998	0,04	mai/98	130				
1999	0,25	mai/99	136	4,62	0,71	mai/1998 a abr/1999	3,88
2000	4,31	abr/00	151	11,03	5,39	mai/1999 a mar/2000	5,35
2001	1,31	abr/01	180	19,21	12,17	abr/2000 a mar/2001	6,27
2002	2,66	abr/02	200	11,11	1,27	abr/2001 a mar/2002	9,72
2003	1,15	abr/03	240	20,00	1,23	abr/2002 a mar/2003	18,54
2004	5,71	mai/04	260	8,33	1,19	abr/2003 a abr/2004	7,06
2005	2,94	mai/05	300	15,38	8,23	mai/2004 a abr/2005	6,61
2006	3,70	abr/06	350	16,67	13,04	mai/2005 a mar/2006	3,21
2007	5,40	abr/07	380	8,57	5,11	abr/2006 a mar/2007	3,30
2008		mar/08	415	9,21	4,04	abr/2007 a fev/2008	4,97

Fonte: Dados provenientes do IPEADATA. Elaboração Própria.

<sup>7</sup> Informe da Previdência Social, março/2008.

Note-se que, nos exercícios analisados na Tabela 3, o salário mínimo sempre recebeu reajustes reais, ou seja, obteve incrementos além da variação do INPC do período. Nos últimos dez anos, o percentual acumulado de reajuste real ultrapassou 65%.

Para se avaliar o aumento dos gastos previdenciários a cada elevação do salário mínimo, temos que considerar seu reflexo tanto na receita, em função da expansão da base tributável em termos de valor, como na despesa, em decorrência dos maiores valores dos benefícios pagos. O problema é que a despesa aumenta muito mais que a receita. Essa disparidade ocorre porque grande parte dos benefícios pagos corresponde ao valor do salário mínimo, enquanto a maior parte da receita advém das contribuições incidentes sobre remunerações superiores a esse valor, as quais não são aumentadas em decorrência da elevação do piso salarial da economia.

Com o intuito de ilustrar essas informações, apresentamos os dados a seguir, que dão uma dimensão do ocorrido face ao último aumento do salário mínimo de R\$ 380,00 para R\$ 415,00 (variação de 9,21%) em março de 2008.

**Tabela 4**  
**Impacto do aumento do salário mínimo**

	<i>R\$ milhões</i>		
	Fev/08	Mar/08	Diferença
Arrecadação Líquida	11.952	12.159	207
Benefícios Previdenciários	13.955	14.770	815
Déficit Previdenciário	2.003	2.611	608

Fonte: *Boletim Estatístico da Previdência Social*; vol. 13, nos 2 e 3. Elaboração Própria.

Percebe-se que o aumento de 9,21% do salário mínimo, em março de 2008, gerou um incremento na arrecadação de R\$ 207 milhões, porém aumentou os gastos em R\$ 815 milhões, o que agravou o déficit mensal do regime geral de previdência em R\$ 608 milhões.

As aposentadorias precisam de garantia legal de preservação de seu valor real, pois, nas idades avançadas, são muito restritas as possibilidades de readaptação ou de defesa dos rendimentos pessoais. Todavia, repassar aumentos reais para proventos de aposentadoria e pensão não se alinha com as práticas previdenciárias observadas no mundo.

Há, ainda, outro fator não-atuarial que influencia significativamente o déficit: as renúncias previdenciárias presentes nos setores com regras especiais (empresas do SIMPLES, entidades filantrópicas, exportação da produção rural), estimadas em R\$ 14,4 bilhões em 2007, o que representa aproximadamente 10% da arrecadação líquida do exercício<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Informe de Previdência Social, janeiro/2008.

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

Nesse contexto, pode-se dizer que, em termos gerais, a tendência de curto prazo do regime geral de previdência é que os esforços se direcionem ao aprimoramento gerencial, com destaque para alterações das renúncias previdenciárias nos setores com regras especiais, para ampliação da cobertura previdenciária, na tentativa de abarcar contingente substancial dos chamados “sem-previdência”, e para diminuição das fraudes.

Sob o ponto de vista estrutural, em vista do crescente envelhecimento da população brasileira e de seus efeitos no financiamento do regime de repartição vigente, cabe considerar a possibilidade de igualar o tratamento, em termos de idade e de tempo de contribuição, entre homens e mulheres e entre professores não-universitários e as demais categorias profissionais (tanto no RGPS quanto no RPSP), bem como entre trabalhadores urbanos e rurais. Além disso, é igualmente oportuno considerar a estipulação de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, no âmbito do regime geral de previdência, ou mesmo a vigência, no longo prazo, apenas da aposentadoria por idade em todos os regimes previdenciários do País. No primeiro caso, a proposta decorre do fato de que o fator previdenciário, embora reduza o valor da aposentadoria precoce, não a elimina.

Outra perspectiva de mudança está na reformulação da previdência dos militares. Como visto, estes passaram incólumes pelas reformas previdenciárias até aqui empreendidas. Na verdade, o regime de previdência dos militares experimentou apenas pequenas mudanças, via legislação infraconstitucional, a mais relevante, o aumento de 1% para 7,5% na alíquota de contribuição para financiamento das pensões.

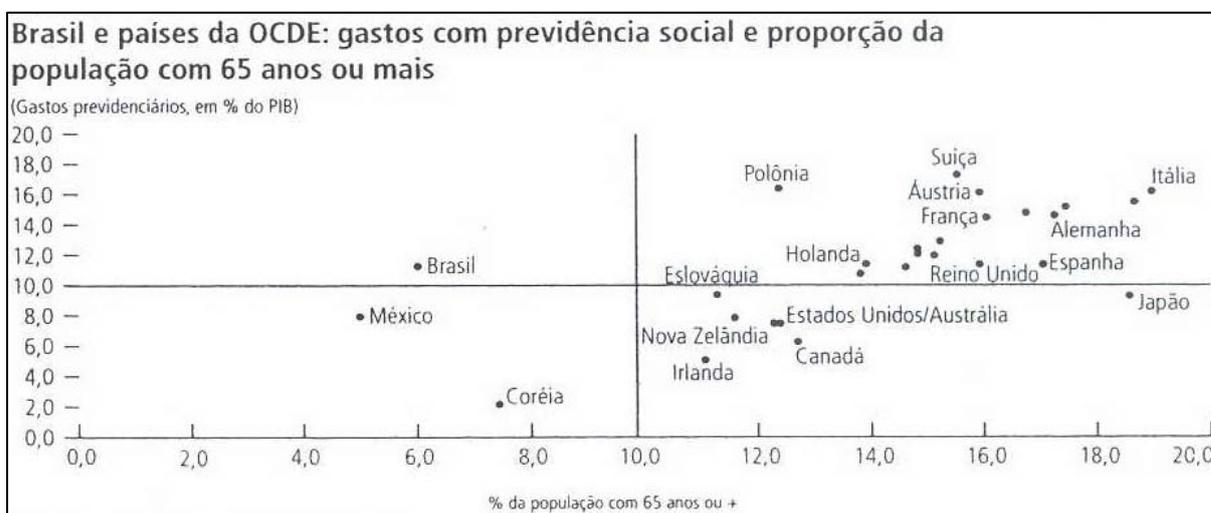
Em suma, houve avanços no sentido de tornar os regimes previdenciários mais equilibrados; no entanto, devem ser estabelecidas novas etapas de reformulação constitucional. Isso fica claro quando se compara o Brasil com o cenário internacional. Basta citar levantamento realizado em Cechin (2007), informando que o gasto com previdência de todos os regimes e esferas de governo em 2005 alcançou R\$ 235 bilhões, equivalentes a 12% do PIB, percentual esse desproporcionalmente alto frente à baixa idade média da população. No caso brasileiro, o extrato da população formado por idosos (60 anos ou mais de idade)

representa algo em torno de 9%. Em termos comparativos, na França e na Alemanha, que têm mais de 23% da população na mesma faixa etária, o gasto previdenciário alcança cerca de 14% do PIB.

O gráfico a seguir retrata bem como a situação previdenciária brasileira ainda está longe do ideal, quando comparada às dos demais países. No eixo horizontal do gráfico 8 tem-se a proporção da população com mais de 65 anos e, no eixo vertical, o gasto da Previdência, como fração do PIB.

É natural esperar uma relação direta entre a parcela dos idosos na população e o percentual dos gastos previdenciários em relação ao PIB.

**Gráfico 8**



Fonte: Giambiagi *et al* (2007).

O Brasil é o único país que se encontra no quadrante superior esquerdo, retratando que, apesar de ainda ser um país jovem, gasta muito com previdência.

## 6. Considerações finais e conclusões

O presente estudo buscou fornecer uma ampla visão da evolução da previdência social no Brasil após o advento da Constituição de 1988, mostrando as restrições e os avanços alcançados.

Certamente as mudanças até aqui empreendidas não corresponderam ao ideal. Contudo, é importante ter em mente que foram as possíveis de serem implantadas. Mesmo assim, conseguiram avançar em termos de garantia de relativo equilíbrio de longo prazo do sistema previdenciário dos servidores públicos e de estímulo ao regime de previdência complementar.

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

Conforme visto, com o governo de esquerda alçado ao poder em 2003 o processo de reformulação da previdência social ganhou novo fôlego, sendo conferida prioridade absoluta à aprovação de nova proposta de reformulação destinada a aprofundar as modificações até então empreendidas. Foi, assim, aprovada, em tempo recorde, a Emenda 41 (com posteriores ajustes trazidos pela Emenda 47), com mudanças substanciais cujos impactos são sobremaneira positivos ao equilíbrio atuarial de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos vinculados à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

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

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

do sistema previdenciário representará, em termos práticos, a consecução do objetivo inicial de unificação entre o RGPS e o RPSP.

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

Em geral, o aporte financeiro do Estado, em caso de privatização do sistema previdenciário, é uma carga tripla. Isso, porque, em primeiro lugar, cabe ao Governo cobrir o déficit do sistema público. Em segundo, transferir contribuições do regime antigo para o novo. Por último, arcar com a aposentadoria mínima, que, em geral, é conferida àqueles segurados que não acumularam o suficiente para financiar sua própria conta individual.

No caso brasileiro, estima-se que tal custo representaria 2,5 vezes o PIB<sup>9</sup>, o que, diante da crítica situação fiscal, significa que o Brasil jamais poderia optar por essa alternativa. Na verdade, o País despendeu tempo demais em discussões e análises centradas na alternativa de privatização do sistema. Após anos de debates e estudos, pode-se dizer que o caminho escolhido não foi copiar modelos adotados em outros países, mas ajustar os elementos positivos de cada modelo à realidade brasileira.

Outro ponto a destacar é o reconhecimento de que, como assegura BALERA (2003), “o direito previdenciário é direito em formação, que o dia-a-dia vai conformando e que se aperfeiçoa, segundo regras inicialmente fixadas pelo quadro normativo, ao longo das etapas sucessivas da vida dos segurados”.

Nesse contexto, deve-se vislumbrar a Reforma da Previdência Social como uma sequência de modificações, um processo que se completa em fases sucessivas. No caso brasileiro, o processo de mudança constitucional teve início em 1995, com alterações pontuais em 1998, 2003 e 2005, devendo prosseguir ao longo dos próximos anos, agora com foco no regime geral de previdência. Ou seja, ainda não se esgotou.

O importante é que a agenda do processo de reforma não deixe de mirar o objetivo de se chegar, no longo prazo, a um cenário fiscal relativamente confortável e sem que os tesouros públicos sejam chamados a cobrir déficits previdenciários crescentes, disponibilizando, assim, recursos para outras áreas sociais importantes.

---

<sup>9</sup> Zylberstajn (2005).

## Referências bibliográficas

ABRAPP. *Consolidação estatística*, mar/2008. São Paulo: ABRAPP, 2008.

ALÉM, A. C. D. & GIAMBIAGI, F. *Despesa previdenciária: análise de sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, set/1997 (Texto para Discussão, nº 374).

AMARO, M. N. O Processo de reformulação da Previdência Social Brasileira. *In: Revista de Informação Legislativa*, nº 148. Brasília: Senado Federal, out/dez-2000.

AMARO, M. N. & MENEGUIN, F. B. Previdência Social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer. *In: Revista de Informação Legislativa*, nº 157. Brasília: Senado Federal, jan/mar-2003.

BALERA, W. Aspectos Gerais da Reforma Previdenciária (Palestra). *In: Revista de Direito Social*, nº 10/2003.

CASTRO, J. A. & DELGADO, G. *Financiamento da Previdência Rural: situação atual e mudanças*. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, 992).

CECHIN, J.; CECHIN, A. D. Desequilíbrio: Causas e soluções. *In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). Previdência no Brasil – debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

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

GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A.C. *Finanças públicas – teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GIAMBIAGI, F. *Reforma da Previdência – o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

GIAMBIAGI, F.; ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L.E.; SOUZA, A.P. e ZYLBERSTAJN, E. Impacto de reformas paramétricas na Previdência Social Brasileira: simulações alternativas. *In: Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 37, nº 2. Rio de Janeiro: Ipea, ago/2007.

GUERZONI FILHO, G. O Regime de aposentadoria e pensões dos servidores públicos e militares: diagnóstico e propostas de alteração. *In: Revista Brasileira de Direito Público*, Ano 1, nº 1. Belo Horizonte, abr/jun-2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Boletim estatístico de pessoal*, vol. 13, nº 145, mai/2008. Brasília: Ministério do Planejamento, 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Anuário estatístico da Previdência Social 2000*, volume 8. Brasília: MPAS, 2001.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Previdência prevê estabilidade do sistema. *Informativo da Previdência do Serviço Público*, nº 03, vol.01, abr-mai/2001. Brasília: MPAS, 2001.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Informe estatístico da Secretaria de Previdência Complementar*, dez/2007. Brasília: MPAS, 2007.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Regime Geral de Previdência Social: balanço do ano de 2007. *Informe da Previdência Social*, volume 20, nº 1, jan/2008. Brasília: MPAS, 2008.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Evolução recente da proteção social e seus impactos sobre o nível de pobreza. *Informe da Previdência Social*, volume 20, nº 3, mar/2008. Brasília: MPAS, 2008.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIABIAGI, F. & MOREIRA, M.M. (orgs). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

ORNÉLAS, W. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 1999.

\_\_\_\_\_ & VIEIRA S. P. Novo rumo para a Previdência Brasileira. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, out/1999.

PENA, R. Previdência complementar no Brasil: história, evolução e desafios. In: *Revista Fundos de Pensão*, nº 340, ano XXVII, maio/2008. São Paulo: ABRAPP, 2008.

VELLOSO, R. A Situação das contas públicas após o Real. In: VELLOSO, J. P. R. (coord.) *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998. 2v.

ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L.E.; SOUZA, A.P. *Reforma da Previdência Social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil*. ANPEC, 2005.