
IMPACTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 SOBRE O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO SETOR PÚBLICO FEDERAL¹

*Mirta Noemi Sataka Bugarin**

*Paula Bicudo de Castro Magalhães***

1. Introdução

O sistema previdenciário do Brasil apresenta um grande processo de evolução a partir da sua criação mediante a implementação da Lei Eloy Chaves de 1923, que permitiu às empresas de ferro do País a abertura dos respectivos caixas de previdência. O processo natural de unificação dos vários caixas existentes realizou-se em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a sua ampla expansão na década de 1970 culminou com o estabelecimento do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) em 1977, abrangendo políticas de previdência, de saúde e de assistência social.

A Carta Magna de 1988 representa um importante marco institucional para o País. Em particular, o conceito de seguridade social é introduzido na ordem jurídica nacional, contemplando na sua estrutura tanto as políticas de saúde e de assistência social quanto as de previdência, a que se atribuiu um orçamento específico – Orçamento da Seguridade Social – com fontes de financiamento vinculadas. Neste quesito, destacam-se as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salários, a contribuição sobre o faturamento das empresas (COFINS), a contribuição sobre o lucro líquido (CSLL) e a contribuição para o PIS/PASEP, esta última destinada exclusivamente ao financiamento do seguro-desemprego e de programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

Do ponto de vista conceitual, cabe ressaltar que as definições de previdência social e de seguridade social devem ser claramente diferenciadas, como pode ser constatado na própria Constituição de 1988, nos art. 201 e 203. Esta Carta Magna, no seu art. 194, estabelece que, “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes

¹ O estudo quantitativo do presente artigo foi subtraído de trabalho anterior das autoras (MAGALHÃES; BUGARIN, 2004) com as devidas autorizações.

* **Mirta Noemi Sataka Bugarin** é PhD em Economia pela University of Illinois at Urbana-Champaign (EUA). É Pesquisadora Sênior da FUCAPE Business School (ES).

** **Paula Bicudo de Castro Magalhães** é Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB). É Analista de Finanças e Controle da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Porém, considera-se comumente que certas obrigações assistenciais assumidas pelo governo fazem parte da previdência social.

Primeiramente, do ponto de vista dos benefícios, há uma distinção clara entre os benefícios previdenciários propriamente ditos e os assistenciais. Os primeiros consistem de pagamentos restritos aos segurados ou dependentes como compensação da perda da capacidade laboral, existindo normalmente um vínculo contributivo dos indivíduos com o sistema. Em outras palavras, a aposentadoria pode ser entendida como um seguro individual contra a perda da capacidade para gerar renda e, como todo seguro, o benefício depende do montante acumulado durante os anos de contribuição. Por outro lado, os benefícios assistenciais são destinados à população carente, desvinculados de qualquer tipo de contribuição.

Segundo, deveria se ressaltar, ainda, o racional econômico do caráter compulsório da contribuição previdenciária. Do ponto de vista dos incentivos econômicos, como o indivíduo valoriza mais o presente que o futuro e o governo garante o benefício da seguridade social, existem claros incentivos para que o indivíduo não esteja disposto a contribuir, ou não contribua o suficiente ou, ainda, não contribua nada, onerando o resto da sociedade pelos benefícios assegurados pelo sistema². Dessa forma, o papel fundamental do governo define-se como o de obrigar o indivíduo, através da contribuição compulsória mediante a força da lei, a financiar o sistema previdenciário.

Do ponto de vista do financiamento dos gastos previdenciários, existem basicamente dois mecanismos: o de repartição simples, também chamado de modelo de benefício definido, e o sistema de capitalização ou modelo de contribuição definida.

O método de repartição funciona segundo o princípio básico de que as contribuições previdenciárias pagas pela população ativa hoje cobrem os gastos com os benefícios dos inativos. Desta forma, o regime de repartição simples desvincula o benefício recebido e o valor capitalizado ao longo do período de contribuição por um determinado contribuinte. Portanto, na etapa inicial, este sistema caracteriza-se pela existência de muitos contribuintes e poucos beneficiários, podendo assim gerar saldos superavitários e permitir que a alíquota de contribuição seja baixa. Porém, com o envelhecimento natural da população, a relação ativo/inativo começa a decrescer e surge a necessidade de aumentar a alíquota para poder manter o equilíbrio financeiro do sistema.

² Este último problema refere-se ao efeito *free rider* na literatura econômica.

No sistema de capitalização, por outro lado, o segurado recebe seu benefício condicionado às suas próprias contribuições, à rentabilidade das aplicações e ao tempo de contribuição e recebimento do benefício. Esse sistema torna o valor presente das contribuições iguais ao valor presente das aposentadorias que o indivíduo irá receber. É um sistema justo, já que cada um receberá o que contribuiu em forma de poupança previdenciária. O governo, neste caso, apenas interviria para garantir um patamar mínimo aos mais pobres que não conseguem acumular o suficiente para sua subsistência.

Atualmente co-existem no Brasil o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que rege os trabalhadores do setor privado, o Regime Jurídico Único (RJU), criado pela Constituição de 1988, que abrange os funcionários públicos federais, com a possibilidade de outros regimes próprios de previdência no âmbito da União, Estados e Municípios e a previdência militar classificada também como encargo do Estado³.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que rege os trabalhadores do setor privado, sempre tem seguido o modelo de repartição simples. Já os servidores públicos federais começaram a contribuir para o Regime Jurídico Único (RJU) somente a partir de 1993. No início do RJU, as contribuições eram consideradas como encargos da sociedade como um todo, como contrapartida da natureza dos “serviços prestados”.

Segundo dados do Ministério da Previdência Social, em 2003 o regime geral do setor privado apresentou um receita de R\$ 71 bilhões em contribuições e pagou R\$ 88 bilhões em benefícios, totalizando um déficit de R\$ 17 bilhões. Em termos quantitativos, este sistema incluía 21 milhões de aposentados, dentre os quais aproximadamente 62% recebiam um salário mínimo, sendo a média de aposentadoria do setor privado de R\$ 389,14.

Já o regime do setor público federal no mesmo ano contemplava 952 mil aposentados, arrecadava R\$ 21,8 bilhões e gastava R\$ 61 bilhões, proporcionando um déficit de R\$ 39,2 bilhões por ano. A média de aposentadoria do serviço público federal civil do Executivo era de R\$ 2.282,00; a do Ministério Público da União, de R\$ 12.571,00; a do Legislativo, de R\$ 7.900,00; a do Judiciário, de R\$ 8.027,00; e a dos militares, de R\$ 4.275,00.

O processo de reforma do sistema previdenciário brasileiro não constitui um fenômeno isolado. Vários países vêm apresentando uma grande transformação nessa área. Os seus principais fatores determinantes são comuns a todos esses países, em particular os de ordem demográfica, que conjugam o aumento da expectativa de vida com a redução da taxa de

³ Para o servidor militar existe uma Lei de Pensão. Atualmente os militares contribuem com 6,6% da sua remuneração bruta para a seguridade social, sendo 3,5% destinados à assistência à saúde, 1,5% para assistência social e 1,6% para a pensão militar.

natalidade, levando ao aumento da participação da população idosa. Ainda, no Brasil, tanto fatores econômicos relativos ao mercado de trabalho quanto fatores institucionais/legais exercem papel fundamental no premente processo de reforma previdenciária.

O presente artigo tem como objetivo descrever brevemente as principais características dos fatores determinantes da necessidade do atual processo de reforma do sistema previdenciário do País e simular projeções relativas ao comportamento dinâmico do déficit do sistema previdenciário do setor público federal. O RJU será focalizado, uma vez que as suas características permitem aplicar a hipótese de massa fechada, permitindo os cálculos atuariais apropriados para simular quantitativamente as reformas alternativamente consideradas. Os resultados das projeções corroboram a trajetória crescente do déficit do sistema previdenciário do setor público federal na primeira face, ainda nos cenários mais favoráveis para as finanças públicas. Portanto, os benefícios dessa reforma em termos de uma reversão dessa tendência deficitária poderiam ser obtidos somente no médio e longo prazos. Após 90 períodos do modelo, com a extinção da massa de aposentados pelo RJU, o sistema poderia eliminar o seu déficit.

Dessa forma, como o impacto positivo da reforma previdenciária do setor público civil estatutário para as contas públicas só pode surtir efeito no médio e longo prazos e o custo político deve ser arcado no curto prazo, entraves de natureza política podem surgir para que a sociedade brasileira possa, finalmente, ser desonerada dos custos fiscais do déficit previdenciário.

Seguindo esta introdução, a seção 1 descreve os fatores demográficos, econômicos e institucionais/legais, que determinam a necessidade das reformas previdenciárias para se atingir o equilíbrio fiscal das contas públicas do País. Ainda nesta seção, é enfatizado o papel fundamental da Carta Magna de 1988, que instituiu o RJU como sistema previdenciário para o setor público federal.

A seção 2 introduz uma descrição sucinta da metodologia atuarial adotada e as hipóteses utilizadas nas simulações numéricas. Os principais resultados dessas projeções serão apresentados na Seção 3, e as considerações finais concluem o presente estudo.

2. Fatores determinantes da necessidade da reforma previdenciária

O debate em torno das necessidades de reforma do sistema previdenciário foi e continua a ser amplamente discutido em muitos países. Para o Brasil, em particular, várias pesquisas foram realizadas para analisar os fatores que causam a necessidade de uma reforma previdenciária para obter o equilíbrio financeiro do sistema.

Do ponto de vista demográfico, Ornélas (1999) mostra em seu estudo empírico que a expectativa de sobrevida no País, definida como o número médio provável de anos de vida que uma pessoa teria a partir de uma determinada idade, tende a crescer à medida que se avança para grupos de idade superior, refletindo a ideia do envelhecimento da população brasileira. Por exemplo, segundo o autor, um indivíduo de 20 anos possuía, em média, uma expectativa de sobrevida de 45 ou 48 anos, para os sexos masculino e feminino respectivamente, nas décadas de 70 e 80, mas essa média teria aumentado para 49 e 55 anos, respectivamente, em 1995. Já para um indivíduo de 60 anos, essa estatística teria aumentado em 7,69% e 14,29%, passando a uma sobrevida esperada de 14 e de 16 anos, para os homens e as mulheres respectivamente, ao longo desse mesmo período.

Por outro lado, o mesmo autor constata uma marcante alteração da distribuição da população brasileira por faixas de idade: por um lado, a população de crianças e jovens (entre 0 e 19 anos) tem diminuído em relação à população economicamente ativa, de uma participação de aproximadamente 53% em 1960 para uma projeção de menos de 35% para o ano 2010. Já a população de 60 ou mais anos apresenta uma clara tendência de participação crescente, de aproximadamente 5% em 1960 para 10% projetado para 2010.

Portanto, esse aumento da esperança de vida associado à redução da taxa de crescimento da população, que caracteriza o envelhecimento natural da população brasileira, gera, conseqüentemente, uma redução de contribuições futuras e um aumento das despesas, representando um fator de desequilíbrio financeiro sério para o modelo de repartição simples adotado pelo País.

A inevitabilidade das mudanças do sistema previdenciário brasileiro deve-se também, além do novo padrão demográfico acima descrito, a fatores tanto de ordem institucional/legal quanto de ordem econômica, que afetaram de forma direta a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário. Em particular, a discussão sobre a reforma previdenciária começou a ocupar destaque especialmente a partir de 1995, quando se constatou que o principal fator impeditivo à melhora dos resultados primários das contas públicas era o déficit crescente das contas previdenciárias.

Cabe mencionar, em particular, um fator econômico que encontra suas origens na informalização do mercado de trabalho. Como apontado por Ornélas e Vieira (1999), a arrecadação previdenciária vem diminuindo substancialmente à medida que o trabalho informal se difunde na economia do País: os trabalhadores com carteira assinada, que representavam 57% do total da população ocupada em 1982, caíram para 46% em 1998.

Essa tendência ressalta a necessidade de se criar mecanismos de inclusão dos trabalhadores informais como contribuintes da Previdência, aumentando dessa forma a arrecadação⁴.

Do ponto de vista institucional/legal particular do sistema previdenciário brasileiro, cabe mencionar a co-existência, com o sistema previdenciário dos trabalhadores do sistema privado, de regimes de previdência considerados sistemas especiais: tanto os oriundos do estatuto do servidor público civil federal, fundamentalmente não contributivos⁵, que datam da década de 50; quanto os regimes dos poderes legislativo e judiciário, inclusive os estaduais e municipais, bem como o militar, que representavam vantagens ou privilégios acrescentados às vantagens do regime dos servidores públicos civis federais.

Gianbiagi e Além (1999) ressaltam que o problema principal da Carta Magna de 1988 reside na assimetria entre os múltiplos “direitos” garantidos e os “deveres” virtualmente ausentes, mostrando a preocupação em assegurar o acesso aos recursos públicos por parte de diferentes grupos e categorias de trabalhadores sem a devida contrapartida em garantir a viabilidade financeira para atingir os objetivos previstos.

Por outro lado, com a sanção das leis de Plano de Custeio e Planos de Benefícios em julho de 1991, os benefícios dos aposentados rurais e urbanos são nivelados em um salário mínimo, gerando uma duplicação das despesas em benefícios rurais correntes, já que, até então, esse benefício consistia em meio salário mínimo⁶.

Para os servidores públicos, anteriormente à Constituição de 1988, certos setores eram regidos pelas regras do setor privado estabelecidas na Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) e, portanto, os respectivos benefícios previdenciários estavam sujeitos ao teto imposto ao setor privado. A partir da nova Carta Magna, todos os setores do serviço público foram igualados do ponto de vista previdenciário, determinando que todos os seus servidores pertenceriam ao Regime Jurídico Único (RJU), recebendo suas aposentadorias de acordo com a última remuneração. Desta forma, após a promulgação da Constituição de 1988, os servidores “celetistas” passaram a ser estatutários em razão da instituição do RJU, que previa, também, a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, Estados e Municípios.

⁴ Uma das causas do crescimento da informalidade poderia estar nas principais fontes de custeio da previdência, as quais se concentram nas contribuições de empregados e empregadores que incidem sobre a folha de salário, ou seja, na estrutura dos determinantes do custo da mão de obra no mercado formal.

⁵ Pinheiro (1999, p. 7) aponta que o modelo de previdência do setor público do País foi organizado segundo a relação de trabalho *pro – labore facto*, em que o direito à aposentadoria não está condicionado à contribuição, mas à vinculação do funcionário ao Estado.

⁶ Como ressaltado por Giambiagi e Além (1999), foram excluídos desta extensão os benefícios rurais concedidos em virtude de acidentes de trabalho, cujo valor era equivalente a 75% do salário mínimo.

Velloso (1998) aponta que, ao instituir o RJU, a nova Constituição gerou um grande ônus ao governo mediante a extensão aos antigos “celetistas” do direito de receber aposentadoria integral e não o teto imposto pelo INSS. Quantitativamente, segundo estimativas do autor, com esta medida, quatrocentos mil servidores públicos federais foram incluídos no estoque de aposentados potenciais. Em relação aos benefícios assegurados pelo RJU, não foram fixados tetos correspondendo, no mínimo, à última remuneração total recebida em atividade. Portanto, o benefício pode, inclusive, ser maior que essa última remuneração.

Dessa forma, o grande mérito do ponto de vista da universalização do sistema de previdência social introduzido pela Constituição de 1988 ficou seriamente comprometido com a falta de mecanismos que garantissem o seu equilíbrio financeiro a longo prazo. Já em 1991, estudos empíricos como o de Oliveira, Beltrão e Guedes (1991) mostraram projeções pessimistas com as mudanças introduzidas na Constituição, corroborando que elas teriam acarretado desequilíbrios fiscais graves para o país⁷.

Cabe ainda destacar, como apontado por Magalhães e Bugarin (2004), que a instituição de regimes previdenciários próprios nos estados e municípios após a Carta Magna de 1988 gerou ainda uma falsa ilusão de equilíbrio financeiro devido à inexistência de um estoque de beneficiários aposentados na etapa inicial desses caixas.

A Tabela 1 apresenta dados publicados pelo Ministério da Previdência Social evidenciando a evolução do déficit previdenciário do setor público federal ao longo do período 2004-2006, que apresenta um déficit médio superior a R\$ 28 bilhões. A Tabela 2, por sua vez, apresenta os respectivos dados correspondentes à previdência do setor privado, ou seja, ao INSS, que possui, para o mesmo período, um déficit médio de aproximadamente R\$ 1,36 bilhões. Portanto, os dados empíricos revelam uma marcante diferença do valor médio dos respectivos déficits: o setor público apresentando um déficit mais de 20 vezes superior ao da previdência privada no mesmo período.

Tabela 1: PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR ESTATUTÁRIO – UNIÃO

	<i>(em R\$ Mil)</i>		
	2004	2005	2006
Contribuição dos Servidores	10.828.438	13.770.949	16.071.810
Despesa com Benefícios	39.846.657	42.418.195	46.520.243
Déficit	-29.018.219	-28.647.246	-30.448.433

Fonte de dados: http://www.mpas.gov.br/aeps2006/15_01_15.asp

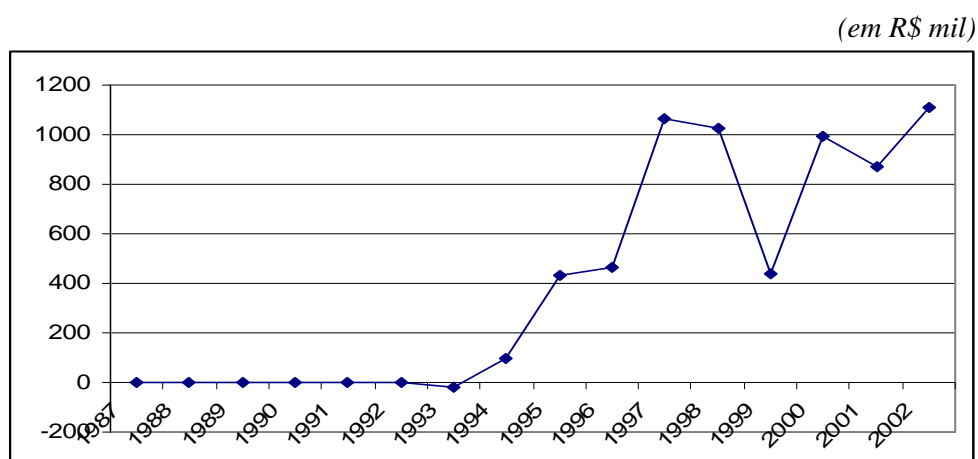
⁷ Ainda, como apontado por Giambiagi e Além (1997) entre outros, a necessidade da reforma previdenciária do País torna-se iminente dada as características particulares do sistema previdenciário brasileiro como a manutenção da possibilidade de aposentadorias precoces por tempo de serviço, além dos fatores exógenos/estruturais acima descritos.

Tabela 2: PREVIDÊNCIA DO SETOR PRIVADO – INSS

	<i>(em R\$ Mil)</i>		
	2004	2005	2006
Receita em Contribuições	137.573.114	160.969.754	173.595.860
Despesa com Benefícios	137.266.532	159.189.539	181.856.778
Déficit	306.582	1.780.215	-8.260.918

Fonte de dados: http://www.mpas.gov.br/aeaps2006/15_01_15.asp

O Gráfico 1 abaixo exibe o comportamento do fluxo de caixa consolidado da previdência social brasileira para o período 1987-2002, no qual podemos observar o comportamento alarmante do crescimento do seu déficit primário, especialmente após 1994.

Gráfico 1. FLUXO DE CAIXA (DÉFICIT PRIMÁRIO CONSOLIDADO) DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Fonte: Ministério da Previdência Social, Anuário Estatístico da Previdência 2006.

Podemos apontar que, com a proposta de Emenda à Constituição nº 33 (PEC nº 33-A, do Poder Executivo), encaminhada à Câmara em 1995, se iniciou institucionalmente a discussão da reforma da Previdência no Brasil. No entanto, as linhas gerais de um novo modelo foram incorporadas ao marco legal em dezembro de 1998, mediante a promulgação da Emenda nº 20, e mudanças que visam ajustar o RGPS à evolução demográfica e do mercado de trabalho do País foram contempladas no Projeto de Lei nº 1.527 de 1999, mediante a introdução de uma nova fórmula para o cômputo do salário de benefício, atuarialmente mais correta e com incentivos para a permanência em atividade.

No caso do RJU, o principal marco institucional para a sua reforma foi a Lei Geral de Previdência Pública (Lei nº 9.717), de novembro de 1998, que visou assegurar a viabilidade financeira do sistema previdenciário público. Em relação aos servidores públicos entrando na carreira, o PLC 43/99, sancionado em 8 de novembro de 1999, regulamenta quais são as carreiras típicas de Estado, e o PLC 57/99 cria a possibilidade de que os novos funcionários públicos, excetuando aqueles das carreiras típicas de Estado, passem a ser regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Entretanto, para que a regra seja efetivamente executada, é necessário ainda que a Lei de Contratação de Celetistas, responsável por sua regulamentação, seja sancionada. Porém, para que se possa realmente excluir qualquer entrada nova no RJU, faz-se necessário acabar com o privilégio mantido para as carreiras típicas de Estado. É nesse sentido que a PEC 136/99, mais especificamente sua Emenda 5/99, também conhecida como Emenda Hauly, foi formulada, com o objetivo de excluir também essas carreiras. A ideia é que todos os novos funcionários públicos, sem exceção, façam parte do RGPS, acabando a distinção entre regimes.

Mais recentemente, o secretário de Previdência Social, Helmut Schwarzer, declarou⁸ que um projeto de lei estaria sendo elaborado para, primeiramente, nivelar as regras para aposentadoria dos servidores públicos e privados, equiparando os funcionários públicos aos trabalhadores do setor privado, limitando o teto do benefício da aposentadoria a 10 salários mínimos. Segundo, unificar o sistema de previdência dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, excluindo os servidores militares, a ser aplicado aos novos servidores que ingressarem ao setor público a partir de janeiro de 2010.

Porém, as reformas previdenciárias só surtirão efeito no longo prazo, devido ao grande estoque de beneficiários e a associada despesa que o regime previdenciário possui, em particular o do setor público, como demonstrado na Tabela 3 abaixo. Segundo dados do Ministério do Planejamento, a evolução do quantitativo de aposentados civis da União totaliza 278.075 aposentados acumulados no período 1991-2007.

⁸ Jornal *O Estado de S. Paulo*, 2 de junho de 2008, Caderno de Economia e Negócios, p. B1.

Tabela 3: QUANTITATIVO DE APOSENTADOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS – UNIÃO

Ano	Total por Ano
1991	46.196
1992	21.190
1993	14.199
1994	17.601
1995	34.253
1996	27.546
1997	24.659
1998	19.755
1999	8.783
2000	5.951
2001	6.222
2002	7.465
2003	17.453
2004	6.486
2005	5.789
2006	6.658
2007	7.869
Total do Período	278.075

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal Ministério do Planejamento, dezembro 2007

3. Metodologia

A metodologia atuarial aqui apresentada baseia-se nas técnicas da matemática atuarial detalhadas por Iyer (1999) e Thullen (1995), publicadas por Magalhães e Bugarin (2004), assumindo que não haverá mais entrada de servidores no RJU.

As hipóteses biométricas são oriundas de três tabulações, quais sejam a de mortalidade, código AT 49, de entrada em invalidez Álvaro Vindas e de mortalidade de inválidos, código IAPB 52. As econômicas, por sua vez, assumem uma taxa hipotética de crescimento do PIB de 3 pontos percentuais.

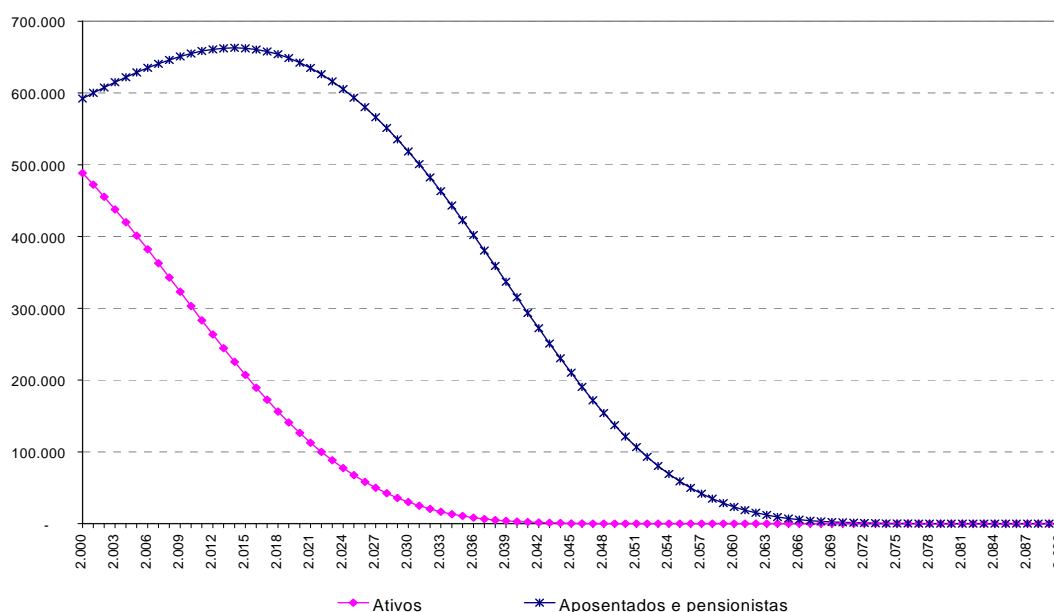
Para a análise dinâmica do quantitativo, a população se divide em quatro subgrupos, a saber: ativos, aposentados por idade e tempo de contribuição, aposentados por invalidez e pensionistas. Observe-se que, apesar do grupo como um todo ser fechado, devido à hipótese de fechamento do RJU, todos os subgrupos são abertos, com exceção dos ativos, uma vez que, para os ativos, existem outras causas de eliminação além do óbito, como a entrada para o subgrupo de inválidos ou aposentados pela regra.

Por outro lado, o cômputo da projeção das despesas com benefícios da aposentadoria baseia-se em cortes determinados pela idade, para cada um dos subgrupos de aposentados. Já as projeções das receitas foram obtidas aplicando uma alíquota de contribuição hipotética ao sistema.

4. Projeções do déficit previdenciário do setor público federal

Considerando uma análise de massa fechada, já que, por hipótese, não há mais entrada para o RJU, a projeção das quantidades é realizada até a extinção de todos os subgrupos, aproximadamente em 2090, atingindo um número inferior a mil a partir de 2072. O Gráfico 2 abaixo apresenta esta projeção figurativamente a partir de 2000.

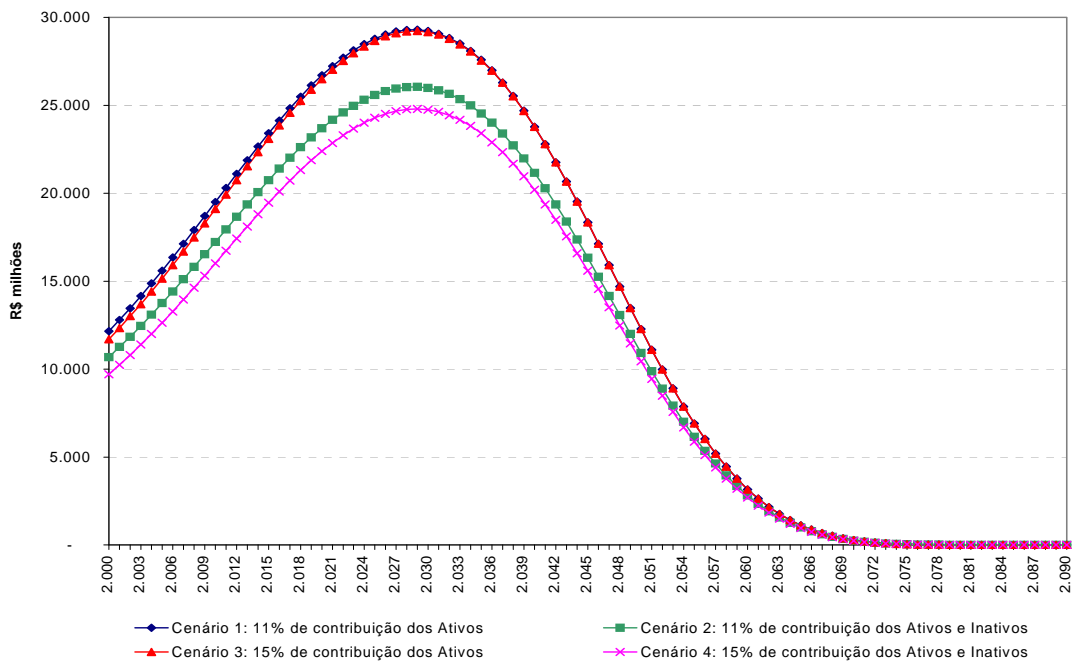
Gráfico 2. EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE ATIVOS E INATIVOS DO EXECUTIVO CIVIL – MASSA FECHADA – 2000/2090



O gráfico acima demonstra uma projeção do quantitativo na qual o número de inativos sempre supera o de ativos, já que, no período inicial, esse último subgrupo supera o dos inativos em mais de 120%.

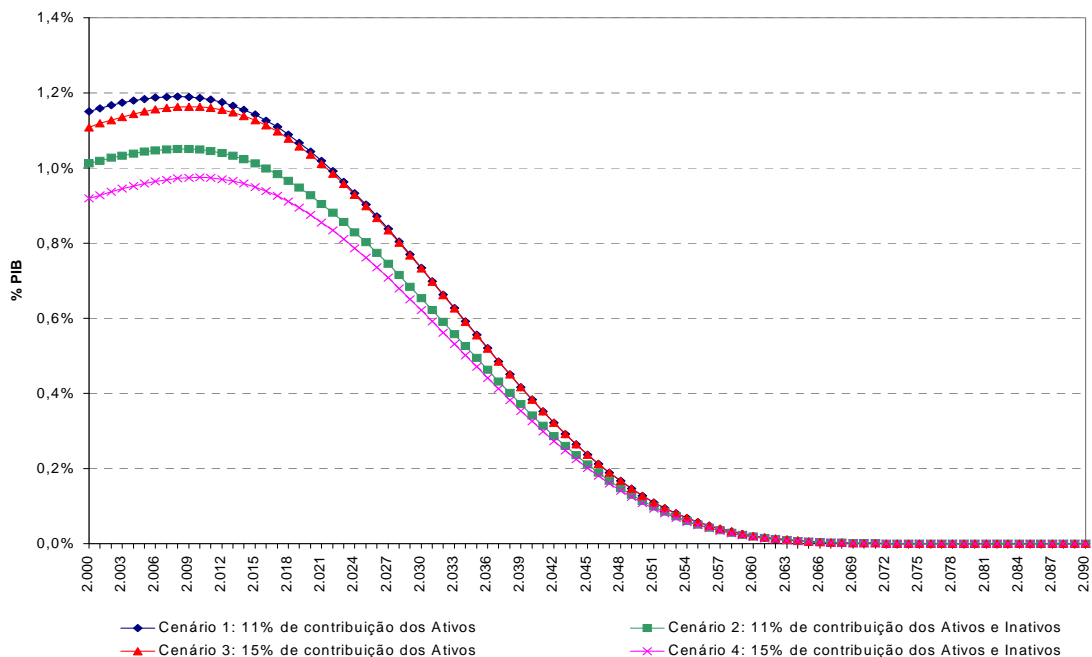
Para calcular a projeção do déficit previdenciário do executivo civil federal, considera-se um primeiro cenário com uma contribuição dos ativos ao sistema previdenciário de 11% e 15% alternativamente, e um segundo cenário em que tanto os ativos quanto os inativos contribuem ao sistema com essas mesmas taxas de 11% ou 15%. Ainda, como postulamos o crescimento do PIB em 3%, supomos também que os rendimentos dos servidores são reajustados a essa mesma taxa de 3%. O Gráfico 3 abaixo apresenta esta simulação, caracterizada por uma trajetória crescente do déficit previdenciário nos primeiros anos, ainda considerando a contribuição dos inativos, atingindo seu valor máximo aproximadamente no vigésimo nono ano da projeção.

Gráfico 3. EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DO RJU – EXECUTIVO CIVIL (R\$ MILHÕES) – MASSA FECHADA COM 3% DE REAJUSTE SALARIAL REAL – 2000/2090



O cenário apresentado no seguinte gráfico, por outro lado, supõe alternativamente que o reajuste das remunerações é de 1,5%. Como se espera, neste caso, a situação é mais favorável do ponto de vista das finanças públicas, mas ainda neste caso o déficit apresenta uma trajetória crescente no médio prazo, que somente se reverte a partir do décimo ano da simulação.

Gráfico 4. EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DO RJU – EXECUTIVO CIVIL (COMO % DO PIB) MASSA FECHADA COM 1,5% DE REAJUSTE SALARIAL REAL – 2000/2090



Finalmente, a Tabela 4 abaixo resume os valores dos déficits simulados em termos de valor presente com as respectivas participações no valor presente do PIB entre colchetes, observando que o sistema termina após 90 períodos de simulação do modelo, quando o total de inativos é extinto pelas hipóteses biométricas adotadas.

Tabela 4. VALORES PRESENTES DOS DÉFICITS – CENÁRIOS ALTERNATIVOS (EM R\$ BILHÕES E, ENTRE PARÊNTESES, COMO % DO VALOR PRESENTE DO PIB REAL)

Último ano da série: 2090, Taxa de crescimento do PIB real: 3% anual, Taxa de desconto: 10%

	Reajuste salarial de 3%	Reajuste salarial de 1,5%
Cenário 1: 11% de contribuição dos Ativos	200,5 (1,17%)	167,3 (0,98%)
Cenário 2: 11% de contribuição dos Ativos e Inativos	177,2 (1,04%)	147,8 (0,87%)
Cenário 3: 15% de contribuição dos Ativos	196,5 (1,15%)	163,7 (0,96%)
Cenário 4: 15% de contribuição dos Ativos e Inativos	164,7 (0,97%)	137,1 (0,81%)

5. Considerações finais

A Constituição de 1988 constituiu um marco institucional fundamental para o Brasil. Do ponto de vista do bem-estar social, as mudanças introduzidas na previdência social possuíram o grande mérito da universalização do sistema, enfatizando amplamente os direitos assegurados ao trabalhador. No entanto, do ponto de vista das finanças públicas, representou um fator institucional determinante do desequilíbrio fiscal do País.

No caso particular dos servidores públicos, a instituição do RJU originou a transferência para o novo sistema de uma massa considerável de servidores anteriormente pertencentes ao RGPS, gerando um ônus fiscal considerável.

As simulações apresentadas revelam que as reformas, por mais eficazes que possam ser, apresentariam seus resultados positivos somente no médio e longo prazos, uma vez que o problema-chave do sistema previdenciário do setor público é de estoque, devido à considerável massa de servidores com o direito adquirido à aposentadoria pelas antigas regras.

A iminente necessidade da reforma previdenciária, em particular do setor público, torna-se evidente nas simulações numéricas apresentadas. A relevância institucional destas reformas, iniciadas em 1995, evidenciam-se nos subsequentes projetos de lei apresentados pelo governo e, ainda, nos projetos em face de elaboração pelo executivo nacional.

Referências bibliográficas

ALÉM, A. C. D.; GIAMBIAGI, F. Despesa previdenciária: análise de sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma. *Texto para Discussão n.º 374*, Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC/RJ, 1997.

FELDSTEIN, M. (Ed.) *Privatizing social security*. Cambridge/Chicago: National Bureau of Economic Research/University of Chicago Press, 1998.

GIAMBIAGI, F. E.; ALÉM, A. C. D. A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas. *Texto para Discussão n.º 57*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

_____ ; _____ A crise da Previdência Social. In: GIAMBIAGI, F.E.; FRANCO (Ed.) *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

HEMMING, R. ¿Las pensiones públicas deben ser capitalizadas? *Revista de Seguridad Social*, vol. 52, 1999.

IYER, S. *Actuarial mathematics of social security pensions*. Geneva: International Labour Office (ILO)/the International Social Security Association (ISSA), 1999.

MAGALHÃES, P. B. de C.; BUGARIN, M. N. S. Simulações da Previdência Social Brasileira: estudo de caso do Regime Jurídico Único – RJU. *Estudos Econômicos (IPE/USP)*, v. 34, n. 4, p. 627-825, 2004.

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

NIETO, U.; VEGAS, J. *Matemática Actuarial*. Editorial Mapfre, Madrid, Espanha, 1993.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. Reforma da Previdência. *Texto para Discussão n.º 508*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

_____ ; _____ ; _____ Perspectivas econômico-financeiras da seguridade social após a nova Constituição. In: *Perspectivas da Economia Brasileira 1992*, Brasília: IPEA, 1991.

ORNÉLAS, W. (1999) O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição. In: *XI Fórum Nacional – BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

_____ ; VIEIRA, S. P. Novo rumo para a previdência brasileira. *Revista BNDES*, v. 12, n 6, p. 31-48, dezembro 1999.

PARK, C. S.; SARP-BETTE, G. *Advanced engineering economics*. New York: John Wiley & Sons, INC, 1999.

PINHEIRO, V. C. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social do Ministério da Previdência Social*, v. 10, n. 1, p. 7-25, 1999.

_____; VIEIRA, S. P. A nova regra de cálculo dos benefícios: o fator previdenciário. *Informe de Previdência Social*, v. 11, n. 11, p. 1-6, 1999.

STIGLITZ, J. A. *Economics of the public sector*. New York: Norton Books, 1988.

TULLEN, P. Técnicas actuariales de la seguridad social – Regímenes de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes. *Colecciones Informes OIT*, n.º 43. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.

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