

# A Previdência Social e a sustentação das finanças públicas

A atuação do Poder Legislativo

Meiriane Nunes Amaro  
e Fernando B. Meneguim

## Sumário

1. Introdução. 2. A previdência estabelecida na Constituição de 1988 e o desequilíbrio financeiro do sistema. 3. O processo de reforma da Previdência Social. 3.1. Emenda 20: o que o Governo queria e o que conseguiu efetivar. 3.2. Emendas 41 e 47: a hora e a vez dos servidores públicos. 4. Tópicos especiais em Previdência. 4.1. Fator Previdenciário. 4.2. Débitos Previdenciários dos Municípios. 5. Considerações finais.

## 1. Introdução

A Previdência Social, historicamente, iniciou sua evolução num regime privado e facultativo característico das associações de empregados, passando depois aos regimes de seguros sociais obrigatórios, em que já transparece a intervenção do Estado. Atualmente, o sistema de seguridade social, já custeado em parte pelo Tesouro Nacional, vive no dilema de aumentar os riscos cobertos, melhorar suas prestações, universalizar sua cobertura, porém sem poder arcar com gastos crescentes.

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

Meiriane Nunes Amaro é Consultora Legislativa do Senado Federal. Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e pós-graduada em Direito Legislativo pela UNILEGIS. Especialista em economia do trabalho e previdência social. Atuou como assessora direta dos relatores da Reforma da Previdência Social no Senado Federal.

Fernando B. Meneguim é Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia e Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília. Especialista em economia do trabalho e previdência social. Atuou como assessor direto dos relatores da Reforma da Previdência Social no Senado Federal.

crescentes despesas. A política de bem-estar foi colocada em xeque e ajustes tornaram-se necessários.

A discussão sobre a dimensão da participação do Estado na Seguridade Social tem frequentemente tomado as tribunas no Senado Federal brasileiro. Profundas mudanças foram desenhadas nesta Casa. Tais alterações inclinam-se ora em direção ao equilíbrio fiscal do Estado, ora visando atender os anseios da sociedade.

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 forma a fornecer um panorama da previdência estabelecida originalmente na Constituição de 1988 e das reformas empreendidas desde então, com ampla participação do Senado Federal. A próxima seção apresenta 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 a discussão sobre dois importantes tópicos relacionados à previdência: o fator previdenciário e a

renegociação das dívidas previdenciárias dos municípios. Na última seção, têm-se as 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 Social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 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 (à época atuarialmente deficiente, mas superavitária em termos de caixa, por arrecadar um volume de recursos superior ao pagamento de

aposentadorias e pensões), tendo que 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 – antes, a alíquota de contribuição dos servidores federais civis era de 6%, destinada apenas ao custeio das pensões. Desde então, as alíquotas médias situam-se em 11%.

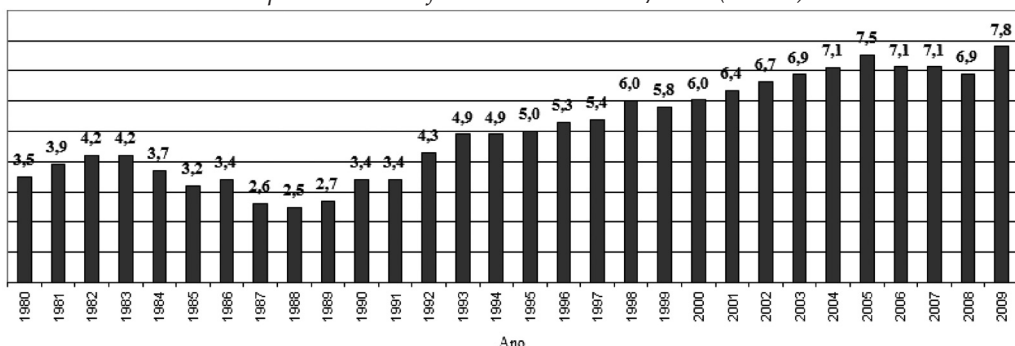
Um dos inconvenientes associados ao aumento das alíquotas é a dificuldade crescente de elevar a arrecadação mediante esse expediente, pois aumenta a propensão à evasão fiscal. Além disso, a alíquota mais alta onera o custo da mão-de-obra e promove incremento no trabalho informal.

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 que em muitos outros países, embora os valores médios das aposentadorias fossem comparativamente bastante baixos, refletindo a própria distribuição de renda no País.

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

*Despesas com benefícios do INSS: 1980/2007 (% PIB)*



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, vol. 13 nº 12, vol. 14 nº 12.

<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.

a evolução das despesas com benefícios do INSS, cujo valor, nos 21 anos seguintes à aprovação da Constituição, subiu de

2,5% do PIB em 1988, para 7,8% do PIB em 2009.

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, denominado Regime Próprio de Previdência do Servidor Público (RPSP), este tem semelhanças com o regime de repartição simples do INSS, embora existam diferenças básicas. Assim como no RGPS, também há descompasso entre o que se arrecada e o que se paga a título de benefícios previdenciários. Como exemplo, em 2009, o Governo Central pagou cerca de R\$ 67 bilhões aos aposentados e pensionistas enquanto recolheu contribuições no montante de R\$ 9,2 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 contribuam 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, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Estados e o Distrito Federal e grande parte dos Municípios adotaram esta política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servido-

res 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.

Cabe ressaltar que, nos últimos anos, o salário mínimo subiu bem acima da inflação. Entre 2001 e 2010, o valor do piso nacional aumentou 74,58% em termos reais.

Feita esta abordagem inicial, os tópicos seguintes retornarão com mais detalhes acerca de alguns dos assuntos tratados aqui, enfatizando todo o processo de reformulação da previdência e alguns resultados obtidos.

### *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 dezembro de 1998, a proposição foi aprovada e consubstanciada na Emenda Constitucional nº 20 (Emenda

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

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 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 do servidor público. O regime dos militares – membros das Forças Armadas e das polícias militares e corpos de bombeiros militares –, entretanto, foi mantido intacto. Ademais, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, os militares – passaram a ser considerados tão-somente militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, deixando de ser considerados servidores públicos, no sentido estrito.

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 contri-

buição: 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<sup>3</sup> (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), ingresassem 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 nº 19, de 05 de junho de 1998, que tratou da Reforma Administrativa, o teto valia para o valor de cada remuneração, provento e pensão, considerado individualmente. Com a Emenda 20, 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. 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 19 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 instituíam 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,

<sup>3</sup> Na verdade, o teto foi fixado na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a Emenda 20 apenas inovou na sua aplicação à acumulação de proventos com benefícios do RGPS.

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 disposta sobre as normas gerais para instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (cuja previsão foi posteriormente excluída, como se verá adiante).

É importante destacar que a Emenda 20 preservou 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: (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 chamado “fator previdenciário” na mensuração do valor da aposentadoria por tempo de contribuição, cuja sistemática é explicada na seção seguinte.

A introdução desse fator 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 promulgadas: Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001. A primeira regulamentou as novas restrições impostas ao relacionamento entre as empresas estatais, enquanto 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 instituíam, 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, Distrito Federal e Mu-

nicipios (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, ambas de 2001) 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 ficaram 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 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 vigor em algumas situações das regras transitórias). Assim, tais proventos passaram a ser calculados com base nas remunerações sobre as quais inci-

diram 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 vigor 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>4</sup> Destaque-se que, além de não ter havido regra de transição, não se reconheceu direito 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, firmou 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

<sup>4</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.

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>5</sup>.

No entanto, vale ressaltar que nenhum regime de previdência complementar para servidores públicos foi instituído até o momento. No caso da União, o Poder Executivo encaminhou, em setembro de 2007, o Projeto de Lei nº 1.992, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. No entanto, ele ainda se encontra em tramitação na

<sup>5</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.

Câmara dos Deputados e, vale enfatizar, sem verdadeiro empenho do Executivo em sua aprovação.

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, entretanto, 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.

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.

Esta última modificação visou complementar a alteração do art. 195 da Constituição Federal, que trata das contribuições à Seguridade Social, empreendida pela Reforma Tributária (Emenda Constitucional 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. Tópicos especiais em previdência

##### 4.1. Fator Previdenciário

Como vimos, na época da aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o Governo não conseguiu incluir o limite de idade para aposentadorias na esfera do setor privado; no entanto, a mesma Emenda nº 20 abriu caminho para substancial inovação na metodologia de cálculo do salário-de-benefício dos segurados do Regime Geral de Previdência. Calcado no novo dispositivo constitucional (art. 201), que promoveu a “desconstitucionalização” da regra de cálculo do valor dos benefícios<sup>6</sup>, o Governo implantou o “fator previdenciário” por intermédio da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

O fator consiste na inserção, na fórmula de cálculo do salário-de-benefício, de um multiplicador que inclui 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. 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, o novo cálculo considera toda a vida laboral do trabalhador (a partir de julho de 1994).

Com o novo método, cada segurado passou a ter direito a receber um benefício calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições realizadas, capitalizadas por uma taxa determinada pelo tempo de contribuição e idade do segurado, bem como pela expectativa de duração do benefício.

<sup>6</sup> Anteriormente, a Constituição estabelecia que o salário de benefício deveria corresponder à média dos últimos 36 salários de contribuição, corrigidos monetariamente.

A equação de cálculo do benefício, que ajusta a média de todos os salários de contribuição dos segurados pelo fator previdenciário, é a seguinte:

$$S_b = M \times f \quad \text{onde:}$$

$S_b$  = salário de benefício (valor da aposentadoria);

$M$  = média dos 80% maiores salários-de-contribuição do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente;

$f$  = fator previdenciário.

Por sua vez, o fator previdenciário ( $f$ ) é encontrado por meio da seguinte expressão:

$$f = \frac{T_c \times a \times (1 + Id + T_c \times a)}{E_s \times 100} \quad \text{onde:}$$

$T_c$  = tempo de contribuição de cada segurado;

$a$  = alíquota de contribuição do segurado = 0,31 (20% da empresa mais 11% do segurado);

$E_s$  = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria (fornecido pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos);

$Id$  = idade do segurado na data da aposentadoria.

Na primeira parte do fator, onde o tempo de contribuição é multiplicado pela alíquota e dividido pelo período médio em que o segurado irá receber seu benefício, está sendo equalizado o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevida). Por exemplo, supondo um segurado que trabalhou durante 30 anos, o tempo de contribuição efetivo à Previdência é 9,3 anos ( $30 \times 0,31$ ). Portanto, se a expectativa de sobrevida desse segurado for 9,3 anos, a primeira parte do fator estará equilibrada e o resultado da divisão do tempo de contribuição vezes alíquota pela expectativa de sobrevida será 1.

Na segunda parte, está sendo pago um prêmio para os segurados que permanecerem em atividade, o que, de certo modo, pode estar associado a uma taxa de juros.

Ou seja, efetua-se aqui a capitalização dos recursos acumulados ao longo do período de contribuição do segurado. Destaque-se que essas taxas são diferenciadas, ou seja, quem sair mais cedo do RGPS receberá menor remuneração, uma vez que o prêmio cresce com a permanência em atividade.

Essa regra representa passo significativo em direção à construção de um sistema previdenciário equilibrado. Isso porque, além de embutir em seu cálculo um fator atuarial – a expectativa de sobrevida por faixa etária – tende a equilibrar o fluxo de caixa do sistema previdenciário no curto e médio prazos. Isso porque o segurado que sair mais cedo, provocando um desembolso antecipado, receberá, em contrapartida, uma aposentadoria de menor valor.

É razoável considerar que aquele que opte por se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres) em idade precoce faça jus a benefício inferior a de outro que prefira se aposentar com idade mais elevada. Esse último, além de ter contribuído por maior período, deverá receber o benefício por menos tempo, sendo, justo, pois, que aufera uma renda mensal mais elevada que o primeiro.

Percebe-se, pois, que a nova metodologia, embora não elimine o déficit existente, nem altere direitos adquiridos de aposentados, permite maior correlação entre salário-de-contribuição e salário-de-benefício para as novas aposentadorias. Ademais, representa grande avanço no sistema de repartição simples, profundamente afetado por mudanças demográficas. Com o aumento da expectativa de sobrevida da população, por exemplo, é necessário que limites de idade mínima sejam periodicamente repactuados com a sociedade. No entanto, na medida em que esta variável está presente no próprio cálculo do salário de benefício, os ajustes necessários são automaticamente internalizados de modo que o sistema se mantenha equilibrado.

Apesar dos benefícios que o fator previdenciário traz para a saúde financeira

do Regime Geral de Previdência, vários segmentos da sociedade são contra essa medida por achar que prejudica os trabalhadores. Ouvindo o clamor popular, o Congresso Nacional tentou em algumas oportunidades modificar a legislação de forma a extinguir o fator previdenciário.

Na mais recente discussão, o Governo enviou ao Congresso a Medida Provisória nº 475, de 2009, que dispunha sobre o reajuste dos benefícios pagos no Regime Geral. No Congresso, essa Medida Provisória foi alterada de forma a aumentar o percentual de reajuste, que saltou de 6,14% para 7,72%, e a inserir dispositivo destinado a eliminar o fator previdenciário do cálculo do salário de benefício a partir de janeiro de 2011.

Tal Medida Provisória foi convertida na Lei nº 12.254, de 2010. No entanto, o art. 5º, que trata do fim do fator previdenciário, foi vetado pelo Presidente da República, com o seguinte argumento:

“O dispositivo, da forma como aprovado, não atende ao disposto no art. 195, § 5º, da Constituição, que exige a indicação da correspondente fonte de custeio total para o aumento de despesa gerado pela extinção do fator previdenciário”.

#### 4.2. Débitos Previdenciários dos Municípios

Nos últimos doze anos, houve três leis concedendo aos municípios condições facilitadas de parcelamento de débitos previdenciários. A Lei nº 9.639, de 25 de maio de 1998, aplicou-se às dívidas constituídas até março de 1997, que somavam em torno de R\$ 21 bilhões, e se deu sob a sistemática de retenção direta de parcela do Fundo de Participação dos Municípios.

Tão logo encerrado o prazo de amortização desse parcelamento, veio a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que abrangeu os novos débitos acumulados até setembro de 2005. E muito antes de encerrado o prazo de amortização estipulado nesta última Lei, nova legislação – a Lei nº

11.960, de 29 de junho de 2009 – incluiu no parcelamento especial então vigente os débitos mais recentes, aqueles constituídos até janeiro de 2009.

Ressalte-se que, nesse último caso, eliminou-se a vedação de concessão de mais de um parcelamento para o mesmo tributo, ou seja, a restrição de que enquanto não fosse quitado o parcelamento anterior relativo a determinado tributo, não se poderia conceder novo parcelamento para esse mesmo tributo, exceto se houvesse o pagamento à vista de parte do débito.

Com isso, os municípios que já possuíam parcelamento de contribuições previdenciárias e que se tornaram inadimplentes quanto a débitos referentes a essas mesmas contribuições, mas relativamente a outros períodos, ficaram habilitados a solicitar novos parcelamentos abrangendo tais contribuições.

De acordo com a Lei nº 11.196, de 2005, aos municípios foi permitido parcelar seus débitos e os de responsabilidade de suas autarquias e fundações relativos às contribuições sociais sobre folha de salários em até 240 prestações mensais. Ao valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, são acrescidos juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais, acumulada mensalmente a partir do 1º dia do mês subsequente ao da consolidação do débito até o último dia útil do mês anterior ao do pagamento, mais 1% no mês do pagamento da respectiva prestação.

No ano passado, o Congresso Nacional, ao aprovar o Projeto de Lei de Conversão nº 10 – que alterou a Lei nº 11.196, de 2005, incluindo as dívidas mais recentes no parcelamento especial em curso –, modificou a forma de correção dos débitos previdenciários, aplicando a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para correção dos montantes das dívidas junto ao INSS.

Tal alteração foi frontalmente rechaçada pelo Poder Executivo, que a vetou sob o argumento de que não atendia ao interesse

público oferecer mais uma desoneração fiscal ao contribuinte quando já havia previsão, no Projeto de Lei de Conversão, de vários benefícios para quem aderisse ao parcelamento, como a redução, ou mesmo eliminação, de multas de mora e de ofício, juros de mora e do encargo legal. Lembrou ainda o Poder Executivo, na Mensagem nº 504, de 29 de junho de 2009, que os parcelamentos instituídos eram de longo prazo, o que dificultava a redução dos índices de atualização monetária e juros aplicados aos tributos devidos, sob o risco de acarretar desvalorização dos créditos públicos.

Com efeito, a TJLP representa índice bem inferior aos normalmente utilizados para cobrança de créditos da União, a taxa SELIC mais juros de mora, e sua adoção representaria mais um benefício a se somar aos inúmeros concedidos aos contribuintes que aderiram ao parcelamento.

Existem ainda projetos tramitando no Congresso no sentido de alterar o índice de atualização monetária de forma a melhorar ainda mais a situação das prefeituras. Sob esse aspecto, alterar as regras para novamente beneficiar maus pagadores é uma sinalização que o Estado dá para que ninguém cumpra suas obrigações fiscais, pois os agentes poderão contar com sucessivos pactos que facilitarão a situação do devedor. Indiretamente, ao ajudar o devedor, o Estado apenas o bom pagador.

Tanto isso é verdade que a maior parte dos municípios que realizaram o parcelamento passou a ser inadimplente com a Previdência Social mesmo já possuindo parcelamento especial relativo à dívida passada. Ou seja, a permissão de novo parcelamento em condições especiais já foi uma grande concessão da União.

Não obstante, o art. 2º da recente Medida Provisória nº 492, de 29 de junho de 2010, abriu nova concessão: prazo adicional (30 de julho de 2010) para que os Municípios regularizassem o parcelamento de seus débitos e de suas autarquias e fundações relativos às contribuições sociais previdenciárias, desde

que a opção pelo parcelamento tivesse sido formalizada até agosto de 2009.

Tal reabertura de prazo ocorreu porque havia o imperativo, na última renegociação, de que a primeira parcela fosse paga tempestivamente – com carência de três ou seis meses, dependendo da população do Município –, o que muitos Municípios não fizeram, tendo, assim, seus pedidos de parcelamento indeferidos.

De positivo, nessa última reabertura de prazo, é apenas a determinação de retenção das prestações sobre o montante do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que dificulta que os Municípios se tornem novamente inadimplentes.

### 5. Considerações finais

O Senado Federal vem contribuindo de forma constante com o debate da questão previdenciária.

Sabe-se que, em termos previdenciários, a despesa extra que está sendo criada hoje será paga pelas futuras gerações. Nesse sentido, espera-se que o Congresso Nacional funcione como o local adequado para se encontrar o equilíbrio entre os anseios da população e as finanças públicas.

Há que se ter em mente que acréscimo de gastos na Previdência impacta as contas públicas de maneira permanente, sendo necessária a apresentação de fonte de receita adicional para financiar a respectiva despesa.

Sabe-se das dificuldades pelas quais os países europeus vêm passando devido aos seus sistemas previdenciários. É fundamental que as políticas públicas atuais foquem a sustentabilidade ao longo prazo da previdência, de forma a garantir um melhor País para os brasileiros de amanhã.

### Referências

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”. *Revista de Informação Legislativa*, nº 148, out/dez-2000. Brasília: Senado Federal, 2000.

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

BALERA, W. Aspectos Gerais da Reforma Previdenciária (Palestra). *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”. Em: 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: Editora Campus, 1999.

GIAMBIAGI, F. *Reforma da Previdência – O encontro marcado*. Rio de Janeiro: Editora 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”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 37, nº 2, ago/2007. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

GUERZONI FILHO, G. “O Regime de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos e Militares: Diagnóstico e Propostas de Alteração.” *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 de Planejamento, 2008.

TESOURO NACIONAL. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*, Brasília, dezembro de 2009.

MPAS. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000*, volume 8. Brasília: MPAS, 2001.



MPAS. "Previdência prevê estabilidade do sistema". *Informativo da Previdência do Serviço Público*, nº 03, vol. 01, abr-mai/2001. Brasília: MPAS, 2001.

MPAS. *Informe Estatístico da Secretaria de Previdência Complementar*, dez/2007. Brasília: MPAS, 2007.

MPAS. "Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2007". *Informe da Previdência Social*, volume 20, nº 1, jan/2008. Brasília: MPAS, 2008.

MPAS. "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 F. Giabiagi & M.M.Moreira (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 (Publicações), 1999.

ORNÉLAS, W.; VIEIRA S. P. "Novo Rumo para a Previdência Brasileira". Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), out/1999.

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

VELLOSO, R. "A Situação das Contas Públicas após o Real". Em: J.P.R. Velloso (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.