

1679

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: REFLEXÕES EM TORNO DA PROPOSTA DE INSTITUIÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Fernando Gaiger Silveira
Joana Mostafa
Marcelo Abi-Ramia Caetano
Maria Paula Gomes dos Santos

PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: REFLEXÕES EM TORNO DA PROPOSTA DE INSTITUIÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Fernando Gaiger Silveira*

Joana Mostafa*

Marcelo Abi-Ramia Caetano**

Maria Paula Gomes dos Santos*

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

**Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: H55, H75, J32, G23

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS	11
3 IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DE SERVIDORES ..	20
4 A INSTITUIÇÃO DO REGIME COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS	26
5 CUSTOS E BENEFÍCIOS DA INSTITUIÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS	32
6 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	37
ANEXOS	38

SINOPSE

O texto discute alguns aspectos da previdência dos servidores públicos para dialogar com a proposta de introdução de um sistema de previdência complementar para esses servidores, contida no Projeto de Lei (PL) nº 1.992/2007, que se encontra tramitando no Congresso Nacional. O objetivo do projeto é possibilitar a adoção de um valor máximo para os benefícios pagos aos servidores inativos, valor este igual ao adotado para os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O trabalho analisa o modelo atual de previdência para esta categoria, apresentando a evolução da quantidade e do valor dos benefícios pagos aos servidores inativos ao longo do tempo; o custo de seu financiamento; e o impacto regressivo dos benefícios de previdência dos servidores na distribuição de renda do país. Apresenta ainda o PL nº 1.992/2007 que trata da criação da previdência complementar, e, por fim, uma simulação dos custos implicados na transição entre os modelos atual e o futuro. Conclui-se que a aprovação do projeto em pauta permitiria a economia de recursos fiscais no longo prazo (a partir de 2040), e abre a possibilidade de uma melhoria na distribuição de renda. Não obstante, estes são apenas dois aspectos do debate sobre a instituição de um novo arranjo previdenciário para o setor público brasileiro, que deve ser analisado de diversos pontos de vista.

ABSTRACTⁱ

This article focuses on current aspects of the public servants' pension system in Brazil, dialoguing with the legislative proposal (PL nº 1.992/2007) which aims to introduce a complementary pillar in the civil servants pension system. The proposal is being considered in Congress and will allow the adoption of a maximum threshold value for the pension benefits of retired civil servants, a value similar to that which is set for private sector workers, under the Regime Geral de Previdência Social (RGPS). The text evaluates the current model for public servants' pensions, presenting the evolution of the quantity and value of benefits; its fiscal costs; and its regressive impacts on the overall income distribution. The proposal itself is presented, as well as a simulation of prospective fiscal costs implied in the transition. The conclusion is that, if approved, the proposal will reduce the need of fiscal resources to back-up public servants' pensions in

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*

As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

the future (from 2040 onwards), and opens the possibility of improving the country's income distribution. Notwithstanding, these are only two aspects involved in the debate regarding the establishment of a new scheme for public sector pensions, which must be thoroughly analyzed elsewhere.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, assim como diversos outros países, possui um sistema previdenciário dual, com regimes de financiamento e acesso a benefícios diferenciados entre os trabalhadores do setor público e da iniciativa privada. Estas diferenças têm origem na própria história da instituição dos seguros sociais, uma vez que, na maior parte dos países, foram os servidores públicos os primeiros trabalhadores beneficiados por estes arranjos (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006).¹ Com efeito, historicamente a relação de trabalho entre os servidores públicos e o Estado era percebida como distinta da relação laboral estabelecida entre empregados e empregadores no setor privado, de onde emergiram padrões também distintos de relação previdenciária nestes dois segmentos.

Ao final do século XX, contudo, esta percepção se alterou, dando ensejo a questionamentos da iniquidade contida nestas diferenças de estatuto trabalhista, e levando a amplos programas de reforma do setor público mundo afora (POLLIT; BOUCKAERT, 2000). Este movimento chegaria ao Brasil em meados dos anos 1990, momento em que o país atravessava uma aguda crise fiscal. Ante a necessidade de ajustes nas contas públicas e estimulado por forte consenso internacional em torno da necessidade de reorganização do Estado e do setor público, o país tomou, ao final daquela década, as primeiras medidas no sentido de favorecer a convergência entre direitos e obrigações previdenciários dos servidores públicos e dos empregados da iniciativa privada.

Observava-se, então, uma trajetória crescente dos gastos com a previdência do setor público, nas diversas instâncias de governo – municipal, estadual e federal –, que impactavam o equilíbrio fiscal de diversas Unidades da Federação (UFs). Cabe lembrar que, até então, sequer eram previstas contribuições prévias para custeio de aposentadorias,² seja pelos trabalhadores, seja pelo Estado enquanto empregador.

Em vista deste quadro, o país instituiria, em novembro de 1998, a Lei nº 9.717, que estabelece diretrizes para a organização de Regimes Próprios de Previdência

1. Segundo Palacios e Whitehouse (2006), existem sistemas previdenciários duais em cerca de metade dos países do mundo contemporâneo, sendo que em alguns deles – Bangladesh, Butão, Botswana, Eritreia, Líbano e Ilhas Maldivas – estes sistemas cobrem exclusivamente os servidores públicos. Tafner (2008) também menciona que a ocorrência deste padrão “longe de ser exceção, é a regra na maioria dos países”. Cita, entre outros, os casos de França, Alemanha, Suécia, Canadá, Holanda e Bélgica (ver TAFNER, 2008, p. 105).

2. Algumas UFs recolhiam contribuições sobre os proventos dos servidores para custeio de pensões.

Social (RPPSs) para os servidores dos diversos níveis governativos do país (da União, de estados e municípios). Tais regimes seriam independentes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mantendo ainda normas específicas para os servidores; mas propiciariam o saneamento financeiro das UFs e melhores condições para que estas dimensionassem seus passivos previdenciários e estabelecessem novas fontes de receitas para o seu custeio.

Com a instituição dos RPPSs, estados e municípios passaram a segregar suas contas previdenciárias dos demais elementos de receita e despesa de seus orçamentos, sendo-lhes facultado, inclusive, acumular reservas financeiras, através de aplicações no mercado de capitais.³ Dados de 2009 indicavam existir, então – dez anos após a vigência da Lei nº 9.717 –, 2.236 RPPSs municipais e 26 estaduais (SCHWARZER, 2009). A União, contudo, não unificou até hoje a gestão previdenciária de seus servidores, que permanece a cargo dos diversos órgãos e poderes aos quais se vinculam cerca de 1.100.000 trabalhadores.⁴

A Emenda Constitucional (EC) nº 20, promulgada em dezembro de 1998, introduziria outras modificações no sistema previdenciário para servidores públicos, tais como: *i*) a determinação de que seus regimes fossem contributivos e cofinanciados pelos entes federativos enquanto empregadores; *ii*) que mantivessem equilíbrio financeiro e atuarial; e *iii*) que se submetessem à supervisão e controle do MPS. Além disso, a mesma emenda imporia condições mais rigorosas à aposentadoria dos servidores,⁵ estipularia um teto para suas remunerações⁶ (válido para aposentadorias e pensões), vindo também a extinguir a modalidade de aposentadoria especial para professores universitários e a cumulatividade de aposentadorias dentro de um mesmo regime (EC nº 20/1998, Constituição Federal de 1988, Artigo 40).

Os direitos e critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores públicos seriam ainda alterados pela EC nº 41, de dezembro de 2003.⁷ Esta

3. A partir destas normativas, o Ministério da Previdência Social (MPS) pactuaria com estados e municípios o seu ajuste previdenciário, o que foi feito através do Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência (PARSEP), que prestou apoio (financeiro, inclusive) para que estes entes organizassem fundos financeiros e instituições gestoras destes recursos. Cabe lembrar que os entes federados não são obrigados a manter RPPS, sendo essa uma faculdade que a legislação lhes permite. O ente federativo pode optar entre ter um RPPS ou se vincular ao RGPS.

4. Dados de 2010. Fonte: MPOG (mar. 2011).

5. Um tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e tempo mínimo de 5 anos no último cargo.

6. Igual ao salário do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF).

7. Regulamentada pela Lei nº 10.887, de junho de 2004.

Emenda previu o fim da integralidade do valor dos benefícios previdenciários dos servidores públicos, bem como o fim da paridade entre benefícios e salários do pessoal ativo.⁸ Estabeleceu também a contribuição previdenciária para servidores inativos e pensionistas cujos proventos estejam acima do teto do RGPS.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela EC nº 20)

§15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela EC nº 41)

§16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela EC nº 20)

Esta autorização foi solicitada pelo Poder Executivo em 2007, por meio do Projeto de Lei (PL nº 1.992), enviado ao Congresso Nacional, onde se encontra tramitando desde então.

Apesar das reformas constitucionais já realizadas, os direitos previdenciários dos servidores públicos e dos empregados do setor privado permanecem ainda bastante distintos, estando os funcionários públicos em significativa vantagem, sobretudo no que concerne aos valores previstos para os benefícios de aposentadoria e pensão, cuja limitação a um teto depende da aprovação do PL citado. O quadro 1 sintetiza as principais diferenças entre os RPPSs e os RGPSs, em perspectiva comparada.⁹

8. Por “integralidade” entende-se que o benefício inicial do servidor que se aposentasse não poderia ser inferior ao valor de sua última remuneração. Já por “paridade” entende-se a vinculação entre o valor do benefício do servidor inativo ao valor da remuneração do servidor ativo, de forma que os benefícios deviam ser reajustados de forma a permanecerem em nível semelhante aos proventos recebidos por servidores ativos.

9. Este quadro não contempla um conjunto de regras de transição previstas para servidores ativos, regras que variam conforme o momento de entrada do servidor no serviço público.

QUADRO 1
Principais regras de aposentadoria e pensão no RGPS e RPPS

Regras/regime	RGPS	RPPS
Teto do benefício	R\$ 3.691,74 (julho de 2011)	O salário do ministro do STF de R\$ 26.723,13 (fevereiro de 2011)
Fórmula de cálculo do benefício	Aposentadoria por tempo de contribuição: média dos 80% entre os maiores salários + fator previdenciário Aposentadoria por idade: média dos 80% entre os maiores salários (sem aplicação do fator previdenciário)	Média dos 80% entre os maiores salários (aos servidores que ingressaram após a promulgação da EC nº 41. Os demais recebem ainda aposentadoria igual ao último vencimento)
Elegibilidade	Aposentadoria por tempo de contribuição: homens: 35 anos de contribuição; mulheres: 30 anos de contribuição Aposentadoria por idade: homens: 65 anos de idade e 15 anos de contribuição; mulheres: 60 anos de idade e 15 anos de contribuição	Homens: 60 anos de idade e 35 de contribuição Mulheres: 55 anos de idade e 30 de contribuição
Fórmula de reajuste dos benefícios	Até 1 salário mínimo (SM): paridade com o SM Acima de 1 SM: correção pelo índice da inflação de preços (eventualmente são negociados aumentos reais)	Aos servidores que ingressaram até a promulgação da EC nº 41/2003: paridade com seu salário da vida ativa Aos ingressantes após a EC nº 41/2003: correção pelo índice da inflação de preços

Fonte: MPS. Disponível em: <www.mps.gov.br>

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Este texto tem como objetivo apresentar argumentos favoráveis à criação do referido fundo, com base em dados diversos, que se referem tanto aos custos fiscais do atual modelo de previdência para servidores públicos, quanto aos seus impactos regressivos sobre a distribuição de renda no país.

Para tanto, a segunda seção trata do financiamento da previdência dos servidores públicos e da evolução da quantidade e do valor dos benefícios pagos aos servidores inativos e seus custos. A terceira seção apresenta os impactos distributivos destes benefícios sobre a distribuição de renda no país. A quarta faz uma apresentação resumida do PL nº 1.992/2007 e das principais mudanças que o novo modelo acarretará para os servidores públicos. A quinta seção apresenta uma simulação dos custos e benefícios fiscais da introdução do sistema de previdência complementar para servidores públicos ao longo do tempo. Finalmente, a última seção traz as conclusões principais.

Outros aspectos de suma importância não serão abordados neste texto e espera-se poder voltar a eles em textos vindouros. Entre eles está uma análise detida da proposta contida no PL nº 1.992 a título de investigação: *i*) do grau de proteção previdenciária que a regra de contribuição máxima por parte do governo permite – tanto para a taxa

de reposição dos benefícios programados (aposentadorias por tempo de contribuição) quanto para os benefícios de risco (pensões e aposentadorias por invalidez); *ii*) do grau de proteção previdenciária que um plano de contribuição definida pode oferecer; e *iii*) das consequências de mercado e macroeconômicas da criação daquele que será o maior fundo de pensão do Brasil.

Além dessas considerações, não se questionou o pressuposto implícito à inscrição, na Constituição Federal, da adoção de um teto para os benefícios dos servidores públicos igual ao teto do RGPS. Outros autores discutem a própria ideia de isonomia entre o setor privado e público frente ao carácter diferenciado do processo de trabalho, recrutamento e formação dos rendimentos desses setores.

2 O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O pagamento de benefícios a servidores públicos aposentados e a seus pensionistas é atualmente financiado por contribuições dos servidores ativos (11% do salário, sem teto), dos servidores inativos com benefícios acima do teto do RGPS (11% do benefício que excede o teto) e dos entes federados (22% da folha de salários, sem teto, a título de contribuição patronal),¹⁰ requerendo ainda, em diferentes UFs, o aporte de recursos de origem fiscal. Em 2010, a magnitude de recursos de origem fiscal adicionais necessários ao pagamento dos compromissos previdenciários (necessidade de financiamento) de todo o Estado brasileiro foi da ordem de R\$ 79 bilhões. Somente a União demandou 65% destes recursos, os quais atenderam a cerca de 1 milhão de beneficiários – 12 milhões de benefícios ao ano (a.a.), em média. A necessidade de financiamento total representava 2,16% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano, ao cobrir 3,3 milhões de benefícios. Enquanto isto, o RGPS demandaria 1,17% do PIB, para o financiamento de cerca de 23 milhões de benefícios (aposentadorias, pensões e auxílios), pagos, em 2010, aos seus segurados (ver tabela 1).

10. Existe uma diferença substantiva na apuração das receitas previdenciárias dos RPPS da União reportadas, de um lado, pelo MPS e, de outro, pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN) da Fazenda. O primeiro calcula a contribuição patronal como o dobro da contribuição de ativos e inativos de todos os poderes; enquanto o segundo faz o cálculo do dobro das contribuições dos ativos civis. Ainda que, a nosso ver, não seja razoável incluir os inativos no cálculo, não incluir a contribuição patronal para o regime dos militares é excessivamente conservador. Caso se considere uma contraparte patronal para todos os servidores ativos, a necessidade de financiamento anual seria de 1,44% (2005), 1,36% (2006), 1,28% (2007), 1,23% (2008), 1,35% (2009) e 1,28% (2010).

TABELA 1
Resultado previdenciário dos RPPSs 2006-2010

Indicadores-anos		2005	2006	2007	2008	2009	2010 ¹
R\$ bilhões de dez./2010 ²							
Total RPPSs	Receita	45,6	54,0	57,4	61,5	67,4	70,4
	Despesa	114,9	123,7	126,3	133,7	142,2	149,1
	Resultado	-69,2	-69,8	-68,9	-72,1	-74,8	-78,7
União	Receita	13,5	16,2	16,6	19,4	21,4	22,7
	Despesa	55,1	59,2	61,1	64,8	71,0	73,7
	Resultado	-41,6	-42,9	-44,5	-45,4	-49,6	-51,1
Estados	Receita	22,0	26,7	28,8	28,8	30,1	30,0
	Despesa	49,9	54,6	54,4	57,0	57,6	60,3
	Resultado	-27,8	-27,9	-25,6	-28,3	-27,5	-30,3
Municípios	Receita	10,1	11,1	12,0	13,3	15,9	17,7
	Despesa	9,8	10,0	10,8	11,9	13,6	15,0
	Resultado	0,2	1,1	1,2	1,5	2,3	2,7
Variação real							
Total RPPSs	Receita		18%	6%	7%	10%	4%
	Despesa		8%	2%	6%	6%	5%
	Resultado		1%	-1%	5%	4%	5%
União	Receita		20%	2%	17%	10%	6%
	Despesa		7%	3%	6%	10%	4%
	Resultado		3%	4%	2%	9%	3%
Estados	Receita		21%	8%	0%	5%	0%
	Despesa		9%	0%	5%	1%	5%
	Resultado		0%	-8%	10%	-3%	10%
Municípios	Receita		10%	8%	11%	19%	11%
	Despesa		1%	8%	10%	15%	10%
	Resultado		387%	12%	20%	51%	18%
% do PIB							
Total RPPSs		-2,56	-2,41	-2,21	-2,15	-2,22	-2,16
União		-1,54	-1,48	-1,43	-1,35	-1,47	-1,40
Estados		-1,03	-0,96	-0,82	-0,84	-0,81	-0,83
Municípios		0,01	0,04	0,04	0,04	0,07	0,07

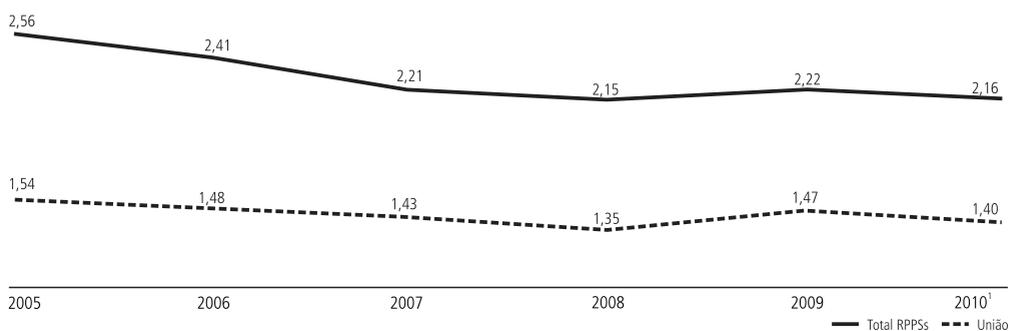
Fonte: Dados para a União da STN/RREO com contribuição patronal apenas sobre servidores ativos civis (receitas intraorçamentárias). Dados para os estados e municípios são do *Anuário Estatístico de Previdência Social* consolidados no Infolog. Dados do PIB do IBGE sendo o PIB corrente de 2010 estimado por meio de previsões do crescimento real do PIB (7,5%), IPCA (5,8%) e IGP-DI (8%).

Notas: ¹ Valores para estados e municípios foram estimados aplicando-se a variação observada entre 2007 e 2008 (ano de crescimento como 2010) aos valores apurados no ano de 2009.

² Corrigido pelo IPCA-IBGE.

Conforme se pode constatar pela tabela 1, a despesa com a previdência dos servidores tem aumentado de forma significativa nos últimos anos (30% entre 2006 e 2010), ainda que o montante de recursos fiscais necessários ao seu financiamento (sua necessidade de financiamento) esteja, de fato, decrescendo,¹¹ enquanto proporção do PIB. Isto porque as receitas previdenciárias têm crescido em ritmo bastante superior (54%, no mesmo período), o que se pode atribuir tanto às reformas previdenciárias implementadas desde 1998 quanto ao aumento das contratações e do salário real do setor público. Deste modo, a suplementação de recursos dos tesouros (federal, estaduais e municipais), ainda que substancial, cresceu em apenas 14% entre 2006 e 2010 (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
Necessidade de financiamento tributário dos regimes de previdência dos servidores públicos
(Em % do PIB)



Fonte: Cálculos próprios com informações do MPS, da STN/Ministério da Fazenda (MF) e do IBGE.

Notas: Dados da União – STN/RREO – com contribuição patronal apenas sobre ativos civis (receitas intraorçamentárias).

¹Valores de 2010 para estados e municípios foram estimados aplicando-se a variação observada entre 2007 e 2008 (ano de crescimento como 2010) aos valores apurados no ano de 2009. Dados do Produto Interno Bruto (PIB) do IBGE sendo que o PIB corrente de 2010 está estimado por meio de previsões do crescimento real do PIB (7,5%), do IPCA (5,8%) e do IGP-DI (8%).

Alguns municípios têm observado o aumento de suas receitas previdenciárias, seja devido à recente constituição de seus regimes próprios – o que faz com que suas curvas de filiação de servidores ainda permaneçam ascendentes – seja em decorrência do aumento de contratações.

2.1 EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS: QUANTIDADES E VALORES

Os regimes de previdência para servidores públicos em todo o país pagaram 3,3 milhões de aposentadorias e pensões em 2009. Do total destes benefícios, 55% foram pagos pelos estados. Tendo em vista que estes têm um déficit 40% menor do que o verificado

11. Com exceção do ano de crise de 2009.

para a União, e que atendem ao dobro de beneficiários desta, constata-se que os regimes estaduais estão, em média, em melhor situação de solvência financeira que a previdência dos servidores da União.

Como revela a tabela 2, a variação acumulada do número de aposentadorias e pensões dos três níveis de governo (União, estados e municípios), entre os anos de 2005 e 2009, foi de, respectivamente, -3%, 17% e 10%.¹²

TABELA 2
RPPS: número de aposentados e instituidores de pensão segundo esfera de governo

Esfera de governo – ano	2005	2006	2007	2008	2009
Total	3.055.241	3.112.987	3.122.030	3.355.686	3.345.120
União	971.957	974.898	977.939	983.342	939.423
Estadual	1.560.741	1.661.292	1.658.932	1.844.780	1.831.245
Municipal	522.543	476.797	485.159	527.564	574.452
		Variação anual (%)			
Total		1,9	0,3	7,5	-0,3
União		0,3	0,3	0,6	-4,5
Estadual		6,4	-0,1	11,2	-0,7
Municipal		-8,8	1,8	8,7	8,9

Fontes: MPOG (vários números) e Infolog/MPS, dados do AEPS.

A disparidade entre o número de pessoas atendidas, bem como entre os custos dos diferentes regimes próprios, é também constatada quando se observam os valores de benefício *per capita*. Considerando os preços de dezembro de 2010, o valor médio dos benefícios pagos pela União era de R\$ 6.185,00, em 2009, enquanto para os regimes estaduais era de R\$ 2.619,00 e para os municipais, de R\$ 1.980,00. Estes dados atestam a grande desigualdade entre os regimes de previdência dos servidores públicos no Brasil, refletindo também a desigualdade entre os salários pagos aos servidores ativos.

O valor médio dos benefícios pagos pela União cresceu 35%, em termos reais, entre 2005 e 2009; e o dos municípios, 26%. Já nos estados, este valor caiu cerca de 2%. Comparando-se a evolução destes valores com a trajetória do número de benefícios, verifica-se que o crescimento das despesas previdenciárias, no nível federal e municipal,

12. A queda observada no ano de 2009 para a União decorre da mudança na forma de apuração e comunicação dos dados de pessoal ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). De acordo com a Portaria do MPOG nº 2.730/2009, os dados são apurados eletronicamente por cada órgão junto ao Sistema de Administração de Pessoal (Siape) e enviados bimestralmente em planilha excel com padrão predeterminado ao MPOG.

se deve, principalmente, ao aumento dos valores dos benefícios. Já para a queda das despesas, no nível estadual, o fator explicativo mais importante é a variação negativa do número de benefícios, ao longo dos quatro anos analisados.

TABELA 3
RPPS: benefício real mensal médio¹
(Dezembro/2010 – IPCA)

Esfera – ano	2005	2006	2007	2008	2009
Total	3.089	3.268	3.351	3.294	3.511
União	4.589	4.918	5.146	5.403	6.185
Estadual	2.664	2.737	2.733	2.576	2.619
Municipal	1.568	1.743	1.849	1.872	1.980
Variação anual (%)					
Total		6	3	-2	7
União		7	5	5	14
Estadual		3	0	-6	2
Municipal		11	6	1	6

Fontes: MPOG (vários números) e Infolog/MPS, dados do AEPS.

Nota: ¹ Calculado a partir da razão entre a despesa previdenciária total e o número de beneficiários.

Considerando que estados e municípios pagam parcela importante de benefícios no valor de 1 SM, cabe reconhecer também os impactos da política de valorização do mínimo sobre as despesas previdenciárias destes dois entes governativos. Neste sentido, há que se considerar que a variação do valor médio dos benefícios pagos pelos regimes de previdência dos servidores está sujeita às variações de dois elementos: *i*) os salários da ativa, que quando aumentam, acarretam, pela regra da paridade, aumentos idênticos nos benefícios de aposentadoria e pensão; e *ii*) o valor do SM, que, quando sobe, faz crescer também a folha de benefícios, pelo menos nos municípios e estados. Segundo dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF)/IBGE de 2008-2009,¹³ apresentados na tabela 4, 19% dos benefícios pagos por estes entes estariam indexados ao SM, sendo a maior parcela (65%) concentrada na faixa de até 4 SMs (abaixo de R\$ 1.660, a

13. A POF de 2008-2009 apresentou, pela primeira vez em sua história, informações sobre benefícios pagos por cada regime previdenciário específico (RGPS e previdência dos servidores públicos).

preços correntes).¹⁴ De acordo com os dados administrativos referentes à previdência dos servidores civis do Poder Executivo Federal, as aposentadorias e pensões no valor de 1 SM são irrelevantes no âmbito da União.¹⁵

TABELA 4
Brasil: distribuição do número de aposentadorias e pensões dos RPPSs segundo a faixa de valor – 2008-2009

SMs ¹	Total RGPS (POF)	%	Total RPPSs (POF) (A)	%	RPPS Poder Executivo Federal Civil ² (MPOG) (B)	%	Resto (A-B)	%
Até 1 SM	11.980.952	53	598.537	19	614	0	597.923	23
1 a 2 SMs	5.846.340	26	776.771	24	1.228	0	775.543	30
2 a 3 SMs	1.836.693	8	360.366	11	4.914	1	355.452	14
3 a 4 SMs	1.288.988	6	334.517	10	97.685	16	236.832	9
4 a 5 SMs	761.054	3	230.312	7	129.360	21	100.952	4
5 a 6 SMs	287.550	1	152.199	5	89.276	15	62.922	2
6 a 7 SMs	104.786	0	88.221	3	56.219	9	32.002	1
7 a 10 SMs	162.391	1	263.617	8	87.673	14	175.944	7
Mais de 10 SMs	161.769	1	382.447	12	147.246	24	235.201	9
Total	22.430.521	100	3.186.986	100	614.216	100	2.572.770	100

Fontes: POF de 2008-2009, IBGE e MPOG (2009).

Notas: ¹ O valor do SM na data de referência era de R\$ 415,00.

² Para harmonizar a escala de divulgação dos dados do MPOG com a POF foi feita interpolação linear e assumiu-se que a distribuição das pensões segue aquela das aposentadorias.

Desta forma, a valorização real do SM impacta mais diretamente as contas previdenciárias de estados e municípios, podendo afetar 23% dos benefícios pagos por estes entes federativos. Como entre 2006 e 2009, a valorização do mínimo foi de 36%, sua contribuição para o aumento do benefício médio de estados e municípios foi de 8 pontos percentuais (p.p.) ($36 \times 0,23$) neste período. Como este valor cresceu

14. Este número pode estar inflado, na medida em que muitos funcionários do setor público são, em realidade, contratados via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e participam do RGPS ao invés dos RPPSs. Este erro de medida fica evidente quando comparamos os dados administrativos do RGPS com a POF. No primeiro consta que 64% dos benefícios previdenciários do RGPS têm valor de até 1 SM, enquanto na POF constam apenas 53%.

15. O benefício médio dos militares é um pouco maior que o dos servidores civis, sendo igual a R\$ 6.529,00. No Poder Judiciário Federal, o valor do benefício médio é de R\$ 14.770,00; no Legislativo Federal, de R\$ 18.951,00; e no Executivo Federal Civil, R\$ 5.840,00 em 2010 (MPOG, 2011).

apenas 4 p.p. no período – a metade, portanto, do aumento potencial causado pelo SM –, uma, ou todas, das três hipóteses a seguir podem ser consideradas: *i*) houve erro de medida na POF de 2008-2009, que teria inflado a contribuição do SM para o aumento do valor dos benefícios; *ii*) as informações relativas às despesas e ao número de beneficiários, relatadas pelos estados e municípios ao MPS, e inseridas em sua base de dados, estariam incorretas; e *iii*) parte importante das novas aposentadorias e pensões emitidas entre 2006 e 2009 teriam sido de valores inferiores aos dos benefícios em estoque (possivelmente decorrente dos descontos aplicados a segurados com idades inferiores a 60/65 anos), forçando uma redução do benefício médio. É provável que os dados anteriormente citados espelhem uma combinação desses três fatores.

No caso da União, os registros administrativos permitem análises de mais longo prazo, o que ameniza as distorções causadas pela nova forma de apuração de dados, inaugurada em 2009. A decomposição dos benefícios, apresentada na tabela 5, reforça ainda mais o argumento de que o principal fator de expansão das despesas previdenciárias da União tem sido os aumentos no valor dos benefícios, aumentos estes que correspondem aos reajustes do salário real dos servidores ativos. Assim, enquanto o número de aposentadorias e pensões da União cresceu apenas 1% entre 2003 e 2010, o valor dos benefícios pagos por ela cresceu 47% acima da inflação do período (pouco menos da metade da valorização do SM). Vale notar ainda que o número de aposentados e pensionistas civis, da administração direta do Poder Executivo, apresentou uma importante redução entre 2005 e 2009. No entanto, o valor unitário dos benefícios deste segmento foi o que mais cresceu entre as diversas categorias de servidores federais. Levando-se em conta que os aposentados e pensionistas do segmento civil do Executivo representam 46% dos beneficiários da União, fica evidente o grande impacto, sobre os custos do sistema, da regra que prevê a paridade entre salários e benefícios.

TABELA 5
UNIÃO: decomposição da evolução anual da despesa real com aposentados e instituidores de pensão
 (Em %)

		Variação do número de aposentados e instituidor de pensão (a)										
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ²	2010 ²	Acumulado 2003-2010	
União		1,9	1,8	-0,7	0,3	0,3	0,6	-4,5	1,1	1,1	1	
Executivo	Total	1,8	1,8	-0,6	0,2	0,3	0,6	-4,8	1,1	1,1	0	
	Civis	1,1	2,1	-3,3	-1,3	-0,5	-0,4	-0,3	0,4	0,4	-2	
	Autarquias	3,6	0,7	0,6	0,6	0,9	1,2	0,9	1,4	1,4	10	
	Fundações, BCB e MPU ⁴	5,3	2,0	2,5	1,4	2,2	2,5	3,2	3,7	3,7	25	
	Militares	1,2	1,8	1,8	1,6	0,6	1,2	-14,5	1,3	1,3	-6	
Judiciário		3,2	2,3	-0,4	1,3	0,8	-0,0	12,5	2,8	2,8	24	
Legislativo		4,8	0,4	-8,9	11,0	-	-0,1	-11,4	0,0	0,0	-6	
		Variação da despesa real unitária por aposentado ou instituidor de pensão ² (b)										
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ²	2010 ²	Acumulado 2003-2010	
União		2,9	0,4	1,6	7,2	4,7	5,0	14,5	3,9	3,9	47	
Executivo	Total	2,7	-0,1	1,8	7,0	4,5	5,6	15,6	3,9	3,9	48	
	Civis	12,4	1,2	3,0	2,4	7,5	4,7	21,9	7,8	7,8	78	
	Autarquias	2,1	3,2	-1,6	11,1	2,7	3,8	8,2	3,7	3,7	38	
	Fundações, BCB e MPU	3,6	1,7	-7,3	11,5	1,3	9,9	6,2	2,7	2,7	32	
	Militares	-5,6	-3,3	3,1	8,1	3,0	6,3	17,0	-0,0	-0,0	30	
Judiciário		4,5	4,4	-4,6	8,6	7,1	1,7	-6,0	0,4	0,4	16	
Legislativo		1,9	5,8	16,0	-0,2	2,8	-1,7	9,5	9,5	9,5	51	

(continua)

(continuação)

Variação da despesa real total com aposentados e instituidores de pensão (a x b)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ²	Acumulado 2003-2010
União	4,8	2,2	0,9	7,5	5,0	5,6	9,4	5,1	48
Executivo	4,5	1,7	1,2	7,2	4,8	6,2	10,1	5,1	48
Civis	13,7	3,4	-0,3	1,2	7,0	4,2	21,6	8,2	74
Autarquias	5,8	3,9	-1,0	11,8	3,6	5,0	9,2	5,1	52
Fundações, BCB e MPU	9,1	3,8	-5,0	13,1	3,6	12,7	9,6	6,5	66
Militares	-4,4	-1,6	5,0	9,8	3,7	7,5	0,1	1,3	23
Judiciário	7,9	6,8	-5,0	10,0	8,0	1,7	5,7	3,2	44
Legislativo	6,8	6,2	5,6	10,7	2,8	-1,8	-3,0	9,5	42

Fontes: MPOG (2011) e IBGE, para série do IPCA.

Notas: ¹ A metodologia de informação e apuração dos quantitativos de servidores mudou em 2009 (portaria/MPGO 2.730), isso explica a descontinuidade na série para este ano.

² Valores acumulados de janeiro a dezembro de 2010.

³ A variação da despesa média é real, ou seja, já descontada pelo IPCA, isto é, toda variação encontrada é devida aos ajustes de aposentadorias e pensões acima da inflação.

⁴ Banco Central do Brasil e Ministério Público da União.

3 IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DE SERVIDORES

Outro aspecto de grande relevância, a ser levado em conta na análise do regime de previdência dos servidores públicos, é o que se refere aos seus impactos sobre a distribuição de renda no país. Alguns estudiosos têm argumentado que o sistema previdenciário brasileiro, no seu conjunto, é regressivo na medida em que transfere renda da população situada nos estratos de renda mais baixos para aquela que ocupa os estratos superiores. No entanto, como já demonstrado por Silveira (2008) e Rangel, Vaz e Ferreira (2009), são os benefícios dos servidores públicos os responsáveis por conferir regressividade ao gasto previdenciário brasileiro. Este diagnóstico se confirma quando se investiga o perfil da distribuição dos rendimentos de aposentadorias e pensões, segundo o regime de origem.¹⁶

Contudo, antes de avaliarmos o perfil e os impactos distributivos das aposentadorias e pensões dos dois regimes previdenciários, segundo a POF de 2008-2009, cabe analisar, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE, a contribuição que as aposentadorias e pensões aportaram à queda da desigualdade no período 2001-2008. Como na PNAD os benefícios previdenciários não estão discriminados segundo o regime de previdência, discriminam-se as aposentadorias e pensões em três estratos de SMs: até 1 SM, de 1 SM a 4,5 SMs e acima de 4,5 SMs. Estes estratos abrangem, *grosso modo*, as aposentadorias “típicas” dos dois regimes. Assim, as aposentadorias e pensões iguais a 1 SM respondem por mais de dois terços dos benefícios concedidos pelo RGPS. Já as aposentadorias e pensões superiores a 4,5 SMs são, na grande maioria, oriundas dos regimes de previdência dos servidores públicos. Os benefícios previdenciários entre 1 SM e 4,5 SMs compreenderiam um *mix* de benefícios do RGPS e dos regimes de previdência dos servidores públicos, com uma presença maior das aposentadorias e pensões operadas pelo primeiro regime.

A avaliação da contribuição das aposentadorias e pensões para a queda recente da desigualdade no país foi realizada por meio da decomposição fatorial do coeficiente de Gini. *Grosso modo*, dois são os componentes de cada fonte de renda que influem

16. Fonte: POF de 2008-2009. Nesta edição da pesquisa, pela primeira vez perguntava-se ao entrevistado, beneficiário da previdência, se seu benefício provinha do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou se tinha por origem a previdência municipal, estadual ou federal.

na desigualdade de renda e na sua queda/aumento: a participação da fonte de renda e seu coeficiente de concentração. Quanto menor é o coeficiente de concentração de uma fonte de renda frente ao índice de Gini, maior é o potencial efeito distributivo desta fonte, sendo que este efeito é determinado pela sua importância no total dos rendimentos.

Como exposto na tabela 6, as aposentadorias e pensões superiores a 4,5 SMs (notadamente as aposentadorias), bem como os “outros rendimentos”,¹⁷ agravam a desigualdade da renda no país, por apresentarem coeficientes de concentração superiores ao índice de Gini apurado para todo o Brasil.

TABELA 6
Evolução dos coeficientes de concentração das principais parcelas da renda total – 2001-2008

Parcelas da renda	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aposentadorias = 1 SM ¹	0,094	0,082	0,118	0,118	0,140	0,158	0,140	0,142
Aposentadorias de 1 SM a 4,5 SMs ¹	0,521	0,551	0,565	0,562	0,585	0,593	0,590	0,579
Aposentadorias superiores a 4,5 SMs ¹	0,876	0,882	0,884	0,885	0,891	0,901	0,906	0,907
BPC-Loas ²	-0,082	0,056	-0,066	-0,073	-0,014	-0,014	-0,049	-0,032
Programa Bolsa Família (PBF)	-0,496	-0,533	-0,461	-0,532	-0,563	-0,549	-0,633	-0,547
Renda do trabalho	0,589	0,583	0,578	0,567	0,564	0,564	0,557	0,546
Outros rendimentos	0,669	0,670	0,643	0,606	0,644	0,616	0,579	0,599
Gini	0,594	0,587	0,581	0,569	0,566	0,560	0,552	0,543

Fonte: Microdados das PNADs de 2001 a 2008.

Notas: ¹ SMs vigentes na data da pesquisa.

² Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Como já mencionado, o potencial distributivo, neutro ou concentrador da renda de cada uma das fontes de renda, consubstanciado no coeficiente de concentração, depende do peso representado por cada uma das fontes no total dos rendimentos. A evolução da participação de cada parcela na renda total, entre 2001 e 2008, encontra-se na tabela 7. Observa-se claramente que as aposentadorias e pensões iguais a 1 SM, o BPC-Loas e o PBF tiveram incrementos em sua participação, o que significa que contribuíram

17. Os “outros rendimentos” abrangem as rendas oriundas de juros, doações e aluguéis.

para a queda da desigualdade.¹⁸ Contribuíram, também, para a queda da desigualdade, a perda expressiva de importância, na renda total, das aposentadorias e pensões superiores a 4,5 SMs e, em menor grau, a redução do peso dos “outros rendimentos”. Mas a queda da desigualdade, na dimensão observada, não teria se concretizado, caso o coeficiente de concentração dos rendimentos do trabalho, principal parcela da renda total, não tivesse diminuído de modo contínuo, como se verifica na tabela 7.

TABELA 7
Evolução da participação das principais parcelas da renda total
(Em %)

Parcelas da renda	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aposentadorias = 1 SM ¹	3,8	4,2	4,8	4,5	4,9	5,1	5,3	5,3
Aposentadorias de 1 SM a 4,5 SMs ¹	4,9	5,0	5,4	5,4	6,2	6,6	6,6	6,6
Aposentadorias superiores a 4,5 SMs ¹	8,4	8,1	8,3	8,2	7,1	6,3	6,0	6,3
BPC-Loas	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5
PBF	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,3	0,5
Renda do trabalho	77,9	77,4	76,7	76,3	75,9	75,9	76,9	76,5
Outros rendimentos	4,8	5,1	4,5	4,9	5,2	5,0	4,4	4,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Microdados das PNADs de 2001 a 2008.

Nota: ¹ SMs vigentes na data da pesquisa.

A tabela 8 sintetiza as assertivas anteriores, apresentando a contribuição de cada parcela da renda total para a queda da desigualdade, em períodos selecionados. Assim como a influência de uma parcela na desigualdade se deve ao seu coeficiente de concentração e ao peso desta parcela na renda total, sua contribuição para a queda na

18. Os rendimentos provenientes da assistência social pública, tanto o BPC-Loas como o PBF, encontram-se, em grande medida, na categoria “outros rendimentos”. Verdade que, no caso do BPC-Loas, é possível que parcela expressiva dos beneficiários o considere como um tipo de aposentadoria e pensão, estando, assim, computado nessa categoria de rendimentos. Por outro lado, nas PNADs de 2004 e 2006 foram realizados suplementos específicos sobre os programas assistenciais governamentais, por meio dos quais coletaram-se informações sobre os programas que beneficiavam os domicílios, tendo sido, ademais, determinado aos entrevistadores que os rendimentos desses programas fossem coletados na variável “outros rendimentos”. Para esses dois anos, portanto, existem melhores informações sobre os rendimentos oriundos da assistência social pública. De toda sorte, para todos os anos da PNAD, pode-se discriminar os programas de transferência condicionada de renda, no caso o PBF, empregando os valores que tal programa transfere em função da renda e da composição demográfica. Explicitando melhor, o PBF transfere recursos às famílias segundo sua renda e o número de crianças e adolescentes que as compõem, existindo o que se denominam valores típicos de repasse desse programa. Identificando, na variável “outros rendimentos”, aqueles iguais a tais valores típicos, ter-se-á uma proxy dos rendimentos provenientes do PBF.

desigualdade pode ser também creditada a alterações nestes fatores. Verifica-se, então, que a renda do trabalho respondeu por quase dois terços da queda da desigualdade no período, essencialmente em função da diminuição de seu coeficiente de concentração. Em segundo lugar, coloca-se a renda auferida com benefícios assistenciais – PBF e BPC –, responsável por 16% da queda na desigualdade, devido especialmente, ao crescimento da importância dessas fontes. Aposentadorias e pensões iguais a 1 SM, ao lado daquelas superiores a 4,5 SMs, tiveram papel de destaque, respondendo por quase um quinto da queda. Isto porque a importância das primeiras aumentou, enquanto diminuiu o peso dos benefícios de maior valor.

TABELA 8
Evolução da contribuição das principais parcelas da renda total para a queda da desigualdade – 2001 a 2008

(Em %)

Parcelas/períodos	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2008	2001-2008
Aposentadorias = 1 SM ¹	28	-3	14	-4	9
Aposentadorias de 1 SM a 4,5 SMs ¹	-16	-8	-3	7	-6
Aposentadorias superiores a 4,5 SMs ¹	-3	22	19	-10	9
BPC-Loas	2	13	3	2	6
PBF	12	9	1	22	10
Renda do trabalho	65	70	40	91	65
Outros rendimentos	11	-3	25	-8	7

Fonte: Microdados das PNADs de 2001 a 2008.

Nota: ¹ SMs vigentes na data da pesquisa.

Resumindo, cerca de 30% da queda da desigualdade ocorridas entre 2001 e 2008 se deve à melhora na distribuição do gasto público relativo aos benefícios previdenciários e assistenciais. Para o objetivo deste texto, interessa observar a importância que as aposentadorias e pensões de maior valor tiveram na queda da desigualdade no período recente (da ordem de 10%). Seu impacto se deu em patamar semelhante ao do PBF, e das aposentadorias e pensões iguais a 1 SM. Ademais, esta contribuição se deveu exclusivamente à perda de importância desta fonte de rendimento, fato decorrente, em grande parte, das medidas tomadas com vistas a retardar as aposentadorias do funcionalismo público.

Nas POFs, a captação dos rendimentos é bem mais apurada, pois a investigação da renda abarca o período de um ano, além de abranger rendimentos menos frequentes e transitórios. Além disso, o fato de a pesquisa investigar de modo exaustivo as despesas possibilita a apreensão das contrapartes desses gastos, quais sejam, os rendimentos. A tabela 9 traz os valores médios mensais familiares *per capita* das parcelas da renda total, dentre as quais se encontra a chamada renda não monetária. Nesta renda estão incluídos: a imputação do valor do aluguel, para os imóveis próprios ou cedidos; a retirada do negócio; a produção para o autoconsumo; e o recebimento em espécie de produtos. Os dados da tabela 9 explicitam o elevado grau de desigualdade da renda, com a renda mensal total familiar *per capita* dos 10% mais ricos representando 43 vezes a dos 10% mais pobres, diferença que se torna mais aguda quando se consideram a renda monetária e a renda do trabalho, cuja razão atinge pouco mais de 54 vezes.

TABELA 9

Brasil: valor mensal familiar *per capita* da renda total e de suas parcelas, segundo décimos de renda familiar *per capita* total – 2008-2009

(Em R\$ de janeiro de 2009)

Décimos	Trabalho	RGPS	RPPSs	PBF, BPC, Peti ¹	Outras transferências	Outras rendas	Não monetária	Renda total
1º	41,09	5,40	0,26	11,71	3,39	0,79	24,52	87,16
2º	91,54	16,19	0,98	10,66	6,23	2,30	38,91	166,81
3º	139,32	26,26	1,68	9,04	7,43	3,49	50,25	237,48
4º	187,05	39,72	4,16	7,91	8,54	5,01	62,08	314,47
5º	251,25	50,63	4,46	6,34	11,52	9,02	73,53	406,75
6º	315,53	81,38	6,75	5,97	13,42	11,01	87,06	521,12
7º	421,77	88,39	13,06	4,25	17,09	21,21	108,86	674,64
8º	570,78	115,90	23,68	1,65	23,13	41,17	132,63	908,94
9º	851,02	157,62	52,63	1,15	31,44	77,20	174,80	1.345,86
10º	2.252,75	273,68	287,55	0,53	119,26	470,36	326,02	3.730,16
Média	512,26	85,53	39,53	5,92	24,15	64,16	107,87	839,42

Fonte: Microdados da POF de 2008-2009.

Nota: ¹Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

No que concerne aos benefícios previdenciários, as aposentadorias e pensões dos 40% mais pobres representam 12,3% das recebidas pelos 20% mais ricos, sendo 2,1% para as originárias dos regimes previdenciários dos servidores públicos.

Os programas sociais de transferência de renda, representados pelo PBF e pelo BPC, são a única parcela da renda em que os valores médios mensais familiares *per*

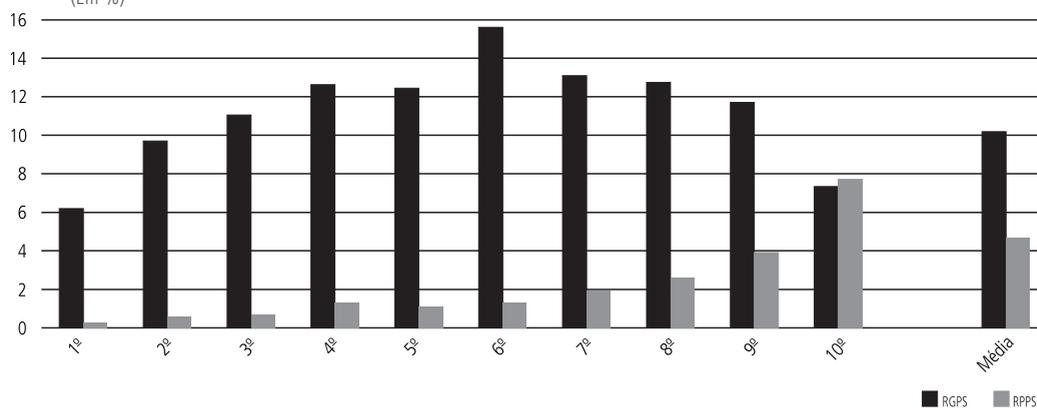
capita diminuem à medida que aumenta o estrato de renda. Vale notar, por outro lado, que os rendimentos não monetários e, em menor grau, as outras transferências são, em termos relativos, progressivos, isto é, apresentam maior importância nas famílias mais pobres. Com perfil claramente regressivo encontram-se as aposentadorias e pensões dos servidores públicos; as denominadas “outras fontes de renda” e, em menor grau, os rendimentos do trabalho.

O gráfico 2, que apresenta o perfil de incidência das aposentadorias e pensões na renda total, segundo níveis de renda e regimes de previdência social, evidencia o perfil regressivo da previdência dos servidores públicos. Observa-se também o formato em U invertido da linha que representa a participação das aposentadorias e pensões do RGPS na renda total segundo décimos de renda. Estes benefícios têm efeitos distributivos, uma vez que o grau de concentração dessa parcela da renda é bem inferior ao índice de Gini.

GRÁFICO 2

Brasil: participação das aposentadorias e pensões do RGPS e dos RPPSs na renda total, segundo décimos de renda total familiar *per capita* – 2008-2009

(Em %)



Fonte: Microdados da POF de 2008-2009.

A tabela 10 mostra como as diferentes parcelas da renda familiar contribuem para formar o índice de Gini da renda monetária *per capita* no Brasil.¹⁹ Como se pode observar, as aposentadoria e pensões dos servidores e as outras rendas – nas quais se encontram os ganhos de capital e os rendimentos de aluguéis e de vendas – são as parcelas de renda claramente regressivas. Os rendimentos do trabalho, bem como as outras transferências, são levemente progressivos. Chama a atenção, por outro lado, a

19. Para metodologia do cálculo, ver anexo A.

magnitude do indicador de progressividade dos programas sociais, única fonte de renda cuja razão de concentração é negativa. Aposentadorias e pensões do RGPS têm coeficientes de concentração de 0,47, o que o caracteriza como parcela progressiva da renda.

TABELA 10

Brasil: parcelas do rendimento familiar monetário e respectiva decomposição do índice de Gini da distribuição da renda monetária familiar *per capita* – 2008-2009

Parcela do rendimento	Participação (ϕ_i)	Razão de concentração (C_i)	Parcela do Gini (G)		Progressividade ($G - C_i$)
			$\phi_i C_i \phi$	%	
Rendimento do trabalho	0,7002	0,5755	0,4030	68,33	0,0143
RGPS	0,1169	0,4695	0,0549	9,31	0,1203
RPPSs	0,0540	0,8224	0,0444	7,53	-0,2326
BPC e PBF	0,0081	-0,3657	-0,0030	-0,50	0,9555
Outras transferências	0,0330	0,5658	0,0187	3,17	0,0240
Outras rendas	0,0877	0,8179	0,0717	12,16	-0,2281
Total	1,0000	0,5898	0,5898	100,00	

Fonte: POF de 2008-2009.

A decomposição fatorial do índice de Gini mostra que as aposentadorias e pensões do funcionalismo público reforçam a concentração de renda, respondendo por 7,53% do índice frente a uma participação da renda de 5,4%. De outro lado, verificou-se que a queda da desigualdade, entre 2001 e 2008, se deveu, entre outros fatores, à diminuição da participação na renda das aposentadorias e pensões de maior valor que são, *grosso modo*, originárias dos regimes previdenciários de funcionários públicos. Assim, não resta dúvida de que mudanças nesses regimes podem implicar melhorias na distribuição de renda.

4 A INSTITUIÇÃO DO REGIME COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

Conforme já mencionado, o PL nº 1.992, que dispõe sobre a criação de Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) para os servidores públicos, prevista na EC nº 41, de 2003, foi enviado ao Congresso Nacional em 2007.²⁰ Sua aprovação permitirá a fixação de um teto para o valor dos benefícios previdenciários de servidores da União, suas autarquias e fundações, assim como para servidores e titulares do Poder

20. No período da elaboração deste trabalho, o PL encontrava-se em tramitação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados.

Judiciário, do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Está previsto na EC nº 41 que este teto seja idêntico ao aplicado no RGPS, e que os benefícios oferecidos se enquadrem na modalidade de contribuição definida.

Tendo em vista facilitar a compreensão do leitor, os quadros 2, 3 e 4 apresentam os diversos conceitos envolvidos nestas normativas.

QUADRO 2 As entidades de previdência complementar

Entidade Aberta de Previdência Complementar (EAPC)	São entidades constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas.
EFPC	São entidades organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativo, acessíveis exclusivamente: <i>i)</i> aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas ou aos servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, entes denominados patrocinadores; e <i>ii)</i> aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.

Fonte: Lei Complementar (LC) nº 109, de 29 de maio de 2001.

QUADRO 3 Tipos de planos de benefícios permitidos pela legislação brasileira

Planos de contribuição definida	Aqueles em que os benefícios programados têm seu valor continuamente ajustado ao saldo em conta mantido a favor do participante, considerando o resultado líquido de sua aplicação, valores aportados e os benefícios pagos.
Planos de benefício definido	Aqueles em que os benefícios programados têm o valor ou nível previamente estabelecido, com o custeio determinado atuarialmente de forma a garantir sua concessão e manutenção.
Planos de contribuição variável	Combinam características dos planos de contribuição definida e de benefício definido.

Fonte: Resolução Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) nº 16, de 22 de novembro de 2005.

QUADRO 4 Classificação dos entes envolvidos na EFPC

Patrocinador	A União, suas autarquias e fundações, assim como os estados, o Distrito Federal, os municípios, suas autarquias e fundações, que aderirem ao plano de benefícios.
Participante	Pessoa física que aderir ao plano de benefícios, no caso do PL o participante corresponde ao servidor público de cargo efetivo que aderir ao plano de benefícios administrado pela entidade cujo PL autoriza a criação.
Assistido	Participante ou seu beneficiário em gozo do BPC.

Fonte: Elaborado a partir da LC nº 109, de 29 de maio de 2001, e do PL nº 1.992/2007.

Recomenda-se que a entidade de previdência complementar do funcionalismo público atenda a todos os servidores do país, evitando-se a segmentação dos participantes entre poderes ou UFs. Isto se deve a várias razões ligadas à eficiência do plano. Primeiramente, porque quanto maior a massa de recursos aplicados, maior sua rentabilidade; além disso, porque a operação da entidade implica custos administrativos,

que podem ser multiplicados se houver diversas entidades. Nesse sentido, deve-se notar que, embora o *caput* do Artigo 1º do PL não destaque os servidores do Legislativo, ocorrem referências a este poder em outros trechos do PL. Neste sentido, o tratamento aos três poderes assim como a possibilidade de participação de estados e municípios no fundo precisam ser incluídos no PL, ao longo do processo legislativo, para que a EFPC seja acessível a todos servidores públicos.

4.1 O TEOR DO PL Nº 1.992 DE 2007

Esta seção relaciona de forma sumária e simplificada alguns aspectos relevantes do PL nº 1.992/2007.

4.1.1 Servidores afetados pelo teto de benefícios

Estarão obrigatoriamente submetidos ao teto de benefícios os servidores que entrarem no serviço público após o início do funcionamento da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP). Já os servidores que ingressaram no serviço público até o dia anterior à sua aprovação podem optar (ou não) pelo novo regime previdenciário, ficando sua submissão ao teto condicionada a esta opção (parágrafo 16, Artigo 40 da Constituição Federal), que deverá se dar em até 180 dias após a aprovação do PL. Uma vez feita a opção, ela seria irrevogável e implicaria a renúncia aos direitos decorrentes das regras previdenciárias anteriores.

4.1.2 Composição e determinação dos benefícios

Todas as aposentadorias e pensões pagas pela União, geradas pelos novos servidores, serão limitadas ao teto do RGPS,²¹ assim como os benefícios dos antigos servidores ativos que optarem pela participação no fundo de pensão. Todos eles farão jus, então, ao benefício complementar, pago pelo novo fundo. Os servidores antigos (ingressantes no serviço público antes da aprovação do PL), que optarem pela participação no fundo, terão direito ainda a um “benefício especial”, pago a título de compensação, pelo tempo em que estes contribuíram para o regime previdenciário da União. O valor do benefício especial será determinado com base no valor total de seus proventos, e não estará sujeito

21. Destaca-se que essas aposentadorias e pensões coincidiriam com o teto do RGPS no momento da concessão do benefício e não acompanhariam necessariamente esse parâmetro nos anos seguintes. Nos termos da EC nº 41/2003 o benefício, após sua concessão, passa a ser corrigido pelo índice de inflação.

ao teto. O servidor nesta situação teria, quando inativo, sua renda de aposentadoria formada por três parcelas: *i*) aposentadoria paga pelo regime de previdência da União; *ii*) benefício especial; e *iii*) o benefício da previdência complementar.

O quadro 5 sintetiza as possibilidades previstas pelo PL quanto aos benefícios que o servidor aposentado pode receber.

QUADRO 5

Composição dos benefícios que seriam recebidos pelos servidores que se aposentarem após o início do funcionamento da FUNPRESP, segundo período de ingresso no serviço público e opção pelo plano de benefícios

Benefícios	Ingresso no serviço público			
	Anterior ao funcionamento da FUNPRESP		Posterior ao funcionamento da FUNPRESP	
	Optante do plano de benefícios			
	Não	Sim	Não	Sim
Aposentadoria paga pelo regime de previdência da União	Valor depende da data de ingresso no serviço público ¹	Até o teto do RGPS ²	Até o teto do RGPS ²	Até o teto do RGPS ²
Benefício especial	Não há	Baseado no valor dos proventos que superaram o teto do RGPS até o mês da adesão ao plano de benefícios ³	Não há	Não há
Benefício da previdência complementar	Não há	Benefício da modalidade contribuição definida	Não há	Benefício da modalidade contribuição definida

Fonte: Elaboração própria a partir do PL nº 1.992/2007.

Notas: ¹ A variedade de possibilidades é realmente grande, condicionadas pelas ECs nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47, de 5 de julho de 2005. Detalhar todas essas possibilidades foge ao escopo deste trabalho.

² Após a concessão do benefício, seu valor não acompanha necessariamente o teto do RGPS, sendo corrigido por um índice de inflação nos termos da EC nº 41/2003.

³ Após a concessão do benefício especial, será corrigido pelo IPCA, nos termos do PL nº 1.992/2007.

A base de cálculo do benefício especial corresponderá à diferença entre *i*) a média aritmética das maiores remunerações²² anteriores à data da opção pelo plano de benefícios, corrigidas pelo IPCA; e *ii*) o teto de benefícios adotado pelo RGPS. Essa diferença seria multiplicada ainda pelo chamado “fator de conversão” (FC). O FC funciona como uma taxa de desconto, correspondendo à razão entre o número de contribuições mensais e 455, se o servidor for do sexo masculino, ou 390, se o servidor for do sexo feminino. Esses números se originam das situações hipotéticas em que o servidor do sexo masculino contribuiria por 35 anos ou o servidor do sexo feminino

22. Correspondendo a 80% do período contributivo desde julho de 1994 ou desde o início das contribuições se estas se iniciaram após essa data.

contribuiria por 30 anos (com 13 contribuições anuais). O tamanho do fator redutor implicado pelo FC será tão maior quanto for a diferença da situação real do servidor em relação a essa situação hipotética ideal. O benefício especial será pago mensalmente pelo órgão competente da União (isto é, responsável pelo servidor aposentado durante seu período ativo), sendo corrigido pelo IPCA após sua concessão.

4.1.3 O benefício da previdência complementar e as contribuições

O PL prevê que o plano de benefícios da previdência complementar dos servidores seja estruturado na modalidade de contribuição definida. Nesta modalidade, o valor dos benefícios programados (aposentadoria) a receber não é conhecido *a priori* pelos participantes, sendo determinado em função de: o resultado líquido obtido com as aplicações financeiras; as contribuições realizadas (pelo servidor e pelo empregador); e os benefícios já pagos aos participante. O benefício será permanente, reajustado de acordo com o patrimônio acumulado pelo participante, com base no saldo de sua conta individual. Além do benefício programado, o PL demanda que o plano preveja, ao menos, dois tipos de benefícios não programados, decorrentes de morte e de invalidez, que também seriam financiados pelas contribuições.

As contribuições do participante deverão incidir sobre a parte dos proventos que exceda o teto do RGPS, com alíquota definida pelo próprio participante, limitada apenas pelo disposto no regulamento do plano de benefícios.²³ Isto significa que, salvo alguma nova restrição a ser adotada no plano de benefícios, será possível que o servidor contribua sobre a totalidade da parcela dos seus proventos excedente ao teto do RGPS. As contribuições do patrocinador devem ser iguais às realizadas pelo participante, não podendo, entretanto, ser superiores à alíquota de 7,5%.²⁴ Neste sentido, o PL traz uma inovação frente à LC nº 108/2001,²⁵ ao fixar as contribuições de participante e patrocinador no mesmo nível, estabelecendo ainda um limite para a alíquota deste último.

Quanto às despesas administrativas, o PL prevê que os custos de manutenção da EFPC deverão ser integralmente cobertos pelas receitas das contribuições (de

23. PL nº 1.992/2007, Artigo 16, §2º.

24. PL nº 1.992/2007, Artigo 16, §3º.

25 Em seu Artigo 6º, §1º, a LC nº 108/2001 define que a contribuição do patrocinador não poderá exceder a realizada pelo participante; e, no §3º, proíbe o patrocinador de assumir encargos adicionais relacionados ao financiamento do plano de benefícios.

participantes, assistidos e patrocinadores) e pelos resultados financeiros de suas aplicações.

4.2 FUNPRESP E SUA ORGANIZAÇÃO

A estrutura de governança proposta para a FUNPRESP, pelo PL nº 1.992/2007, segue o previsto nas LCs nº 108/2001 e nº 109/2001. De acordo com estes dispositivos, as EFPCs devem ser geridas por conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria executiva.

Conselho deliberativo: a LC nº 108/2001 prevê que a composição no conselho deliberativo seja paritária, oferecendo-se três vagas para os representantes dos participantes e assistidos, que deveriam ser preenchidas por eleição direta entre esses. Quanto aos representantes dos patrocinadores, o PL especifica que estes sejam indicados pela Presidência da República, pelo Congresso Nacional e pelo STF, cada qual indicando um nome. A presidência deste Conselho deverá ser exercida por um dos representantes dos patrocinadores, que se revezarão no cargo periodicamente. A LC nº 108/2001 já prevê que o presidente do conselho deliberativo seja indicado entre os representantes dos patrocinadores, sendo a inovação do PL, neste ponto, referente apenas ao exercício rotativo do cargo dentro desse grupo.

Conselho fiscal: para o conselho fiscal, a LC nº 108/2001 também prevê composição paritária. O PL determina que os representantes dos patrocinadores sejam indicados pelo MPU e pelo TCU, cada qual indicando um representante. Dois membros representariam ainda os participantes e assistidos. Nos termos da LC nº 108, a presidência deste conselho será exercida por um destes representantes.

Diretoria executiva: o PL limita ainda o tamanho da diretoria executiva da FUNPRESP a quatro membros,²⁶ que serão indicados pelo conselho deliberativo e nomeados pelo conselheiro presidente do mesmo.

Cabe comentar que a personalidade jurídica da futura FUNPRESP, objeto do PL nº 1.992/2007, tem sido tema de polêmica jurídica. Alguns analistas sugerem que os instrumentos normativos segundo os quais deverá se pautar a formatação desta entidade estariam em conflito entre si. De um lado, a EC nº 41/2003 prevê que a FUNPRESP

26. A LC nº 108/2001, no parágrafo 1º Artigo 19, limita o tamanho da diretoria executiva ao máximo de seis membros.

tenha personalidade jurídica de “natureza pública”. De outro, o PL nº 1.992/2007 determina que tal fundação seja organizada com base nas LCs nº 108 e nº 109 e no Artigo 202 da Constituição, os quais preveem que as EFPCs sejam de *direito privado*. Ou seja, aparentemente, com base na Constituição, não se poderia entender a expressão “natureza pública” como significando “personalidade jurídica de direito público”. A via de pacificação deste conflito encontrar-se-ia no próprio PL, em seu Artigo 8º:

Art. 8º A natureza pública das entidades fechadas a que se refere o §15 do art. 40 da Constituição consistirá na:

I - submissão à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos;

II - realização de concurso público para a contratação de pessoal;

III - publicação anual, na imprensa oficial ou em sítio oficial da administração pública certificado digitalmente por autoridade para esse fim credenciada no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, de seus demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios, sem prejuízo do fornecimento de informações aos participantes e assistidos do plano de benefícios e ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar, na forma das Leis Complementares nº 108 e nº 109, de 2001.

Contudo, como o problema de técnica legislativa estaria na EC nº 41/2003, a capacidade deste artigo para pacificar o entendimento seria limitada.

5 CUSTOS E BENEFÍCIOS DA INSTITUIÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

A introdução da previdência complementar para os servidores públicos, com a consequente aplicação de um teto para os benefícios nos regimes próprios, tem a virtude de promover maior equidade entre diversos setores da população. Ao instituir o teto de benefícios, promove a *equidade horizontal* entre servidores e trabalhadores da iniciativa privada, uma vez que o RGPS, que atende a estes últimos, já pratica o teto de benefícios, remetendo para a previdência complementar aqueles trabalhadores que pretendem contar com rendas superiores na aposentadoria.

Por outro lado, a medida promoverá também maior *equidade vertical*, uma vez que evitará que toda a sociedade arque com os custos por vezes excessivos dos benefícios de aposentadoria e pensão, gerados pelos estratos de renda mais alta dos servidores públicos.

Este efeito resultará principalmente da adoção, na modelagem do plano de benefícios previsto no PL nº 1.992, da modalidade de contribuição definida.²⁷ Segundo as atuais regras da previdência dos servidores, eventuais insuficiências de caixa para o pagamento de benefícios são cobertas com recursos dos tesouros dos diversos entes governativos a que estão vinculados os beneficiários. Como a receita pública advém da tributação, toda a sociedade paga a conta, quando o governo necessita de recursos adicionais para financiar as aposentadorias e pensões de seus servidores. Caso fossem adotados planos de benefício definido,²⁸ manter-se-ia a mesma situação atual, no sentido de que os custos de eventuais riscos de solvência destes planos seriam também transferidos para a sociedade como um todo, ainda que eles possam ser mitigados ao longo da constituição das reservas.

Outro progresso trazido pelo PL, que vale mencionar, é a desvinculação entre política de pessoal do setor público (nos diversos níveis da federação) e política previdenciária. No contexto das atuais regras, todo e qualquer aumento nos salários dos servidores ativos repercute imediatamente na folha de inativos e pensionistas, em virtude da regra da paridade. Além de acarretar grande imprevisibilidade à administração dos passivos previdenciários das unidades federadas, esta regra constrange e dificulta a valorização dos salários, em momentos de aperto fiscal.

Do ponto de vista da política fiscal, a previdência complementar dos servidores públicos apresenta potencial de redução do gasto corrente com transferências no longo prazo. É fato, contudo, que no curto prazo os custos de transição são evidentes. Isto coloca um dilema em relação à instituição da previdência complementar, no que se refere às contas públicas, qual seja: os ganhos de longo prazo se contrapõem aos custos de transição, predominantes a curto e médio prazos.

Os ganhos de longo prazo ocorrem porque o custeio das futuras aposentadorias e pensões se dará por meio dos ativos financeiros acumulados pelos servidores, e não caberá mais ao orçamento público o financiamento da previdência dos servidores, para além do teto do RGPS. O menor dispêndio governamental, por sua vez, abre espaço para investimento em outras políticas (saúde, educação, infraestrutura etc.) e/ou para a redução da carga tributária.

27. Ver quadro 3, seção anterior deste texto.

28. Idem.

Por outro lado, os custos de transição decorrentes da introdução da previdência complementar para os servidores advêm da perda de arrecadação de contribuições previdenciárias nas primeiras décadas após sua instituição. A lógica é que as contribuições de quem vier a ingressar na previdência complementar se verterão para acumulação de ativos, que financiarão suas próprias aposentadorias. No entanto, todos aqueles que já auferem suas pensões, continuarão a recebê-las, financiadas pelo Estado. Como este não estará mais recebendo contribuições dos novos funcionários, continuará a ter despesa (e necessidade de participar do financiamento) com o pagamento dos inativos. Raciocínio análogo se aplica às pessoas que estão prestes a se aposentar ou que já contribuíram por muitos anos. Assim, a criação da previdência complementar não alterará, no curto prazo, o valor dos fluxos de pagamentos de benefícios previdenciários, trazendo, contudo, a redução imediata da arrecadação de contribuições, que, no modelo atual, custeiam o estoque de aposentadorias e pensões. A rápida queda de arrecadação, que ocorrerá nos primeiros anos, só será compensada alguns anos à frente, pela limitação futura dos benefícios previdenciários ao teto do RGPS.

Não obstante, a proposta contida no PL nº 1.992, ao determinar a aplicação do novo modelo apenas aos funcionários que vierem a ingressar após sua instituição, ameniza os custos de transição, por reduzir um pouco a perda de arrecadação com as contribuições (todos os servidores antigos continuarão pagando suas contribuições sob as regras anteriores). Caso a proposta fosse aplicada a todos os servidores ativos, o governo abriria mão do total da arrecadação previdenciária de salários que excedessem o teto, bem como da arrecadação de inativos, já que estas se prestariam à acumulação de ativos dos servidores, e não mais ao pagamento dos benefícios correntes.

Por outro lado, a estratégia de colocar em vigor o novo modelo apenas para os novos ingressantes também torna mais lento o próprio processo de transição e o alcance da situação em que todos os servidores públicos terão seus benefícios previdenciários limitados ao teto do RGPS. Cálculos realizados com a hipótese de adesão apenas da geração futura de servidores (que se filiaria integralmente à previdência complementar) indicam que o processo de transição cumpriria três fases.²⁹

A primeira fase aconteceria nos primeiros 15 anos, quando o custo da transição atingiria o seu pico, representando aproximadamente 0,05% do PIB. Entre 15 e 30 anos

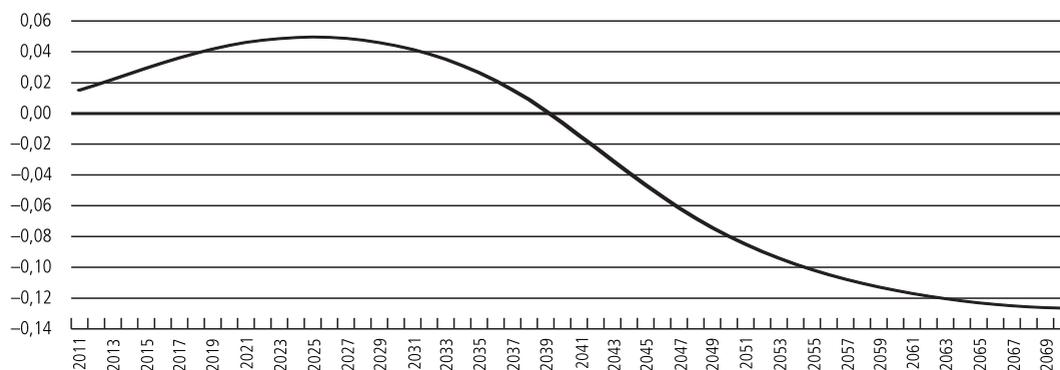
29. Para metodologia e hipóteses, ver anexo B.

após a instituição da previdência complementar (2ª fase), haveria ainda custo de transição positivo, mas sua trajetória é descendente. A partir da terceira década, os benefícios da limitação das aposentadorias ao teto do RGPS começariam a superar os custos associados às perdas de arrecadação, e os ganhos fiscais chegam a atingir aproximadamente 0,13% do PIB, em seu pico. Esta trajetória é apresentada no gráfico 3.

GRÁFICO 3

Custo de transição para previdência complementar no serviço público federal

(Participação no PIB, em %)



Fonte: Cálculo dos autores (ver metodologia no anexo B).

A razão para esse comportamento é que, nos primeiros 15 anos, poucos serão os novos servidores públicos em condição de se aposentar. Desse modo, a primeira fase se caracteriza pela contínua perda de arrecadação, ainda sem a economia resultante da limitação dos benefícios ao teto. A partir de então, estes novos servidores começarão a se aposentar, mas o efeito da limitação dos benefícios começará a se fazer notar. Em três décadas, grande parte das primeiras gerações já estará aposentada e então os benefícios da limitação das aposentadorias e pensões ao teto começam a superar os custos associados à perda de arrecadação.

A trajetória anteriormente descrita demonstra um *trade-off* intertemporal entre as perdas fiscais de curto prazo e os ganhos de longo prazo. Além disso, também sugere que os ganhos de longo prazo superam os custos de curto prazo. Em outras palavras, em termos líquidos, os custos associados à introdução da previdência complementar para os servidores se pagam no longo prazo, seja porque sua pressão sobre o orçamento público não será excessiva, seja porque, numa perspectiva intertemporal, os ganhos superam os custos.

6 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou reunir argumentos em favor da adoção de medidas de política que propiciem a harmonização entre as regras previdenciárias dos servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. O tema tem estado presente no debate público há pouco mais de 10 anos e é objeto de PL (nº 1.992) que tramita no Congresso Nacional há cerca de quatro anos.

Procurou-se aqui demonstrar que os valores envolvidos no financiamento solidário (para além das contribuições) da previdência dos servidores são bastante elevados, superiores aos envolvidos no financiamento do RGPS, com o agravante de que este último atende a um público significativamente maior que o primeiro. Adicionalmente, apontou-se a grande heterogeneidade entre os regimes próprios dos diversos entes da federação, nos quais se destaca a previdência dos servidores da União, que paga os maiores benefícios e apresenta a maior necessidade de financiamento do conjunto do sistema.

A avaliação do impacto distributivo dos benefícios pagos pela previdência dos servidores evidenciou que estes aumentam a concentração de renda na sociedade brasileira (respondendo por 7,53% do índice de Gini frente a uma participação da renda de 5,4%), o que contrasta com o papel distributivo desempenhado pelos benefícios do RGPS.

Nesse contexto, a adoção de um teto de benefícios para os servidores inativos pode representar um importante avanço no sentido da promoção de maior justiça distributiva no país, ao mesmo tempo em que permitirá, a partir de 2040, a economia de recursos fiscais.

Tendo em vista o estabelecido nas ECs nº 20/1998 e nº 41/2003, a limitação do valor dos benefícios previdenciários dos servidores públicos ao teto do RGPS ficou condicionada à instituição de um regime de previdência complementar para a categoria. Procedeu-se então à avaliação do PL nº 1.992/2007, projeto com esta finalidade, que se encontra em discussão no parlamento brasileiro.

Considerando que toda transição ou modificação de um regime previdenciário envolve custos de transição, foram analisados os custos de transição envolvidos na proposta contida no PL nº 1.992/2007, concluindo-se que esta, embora não traga benefícios de natureza fiscal e distributiva de curto prazo, pode vir a alcançar estes

objetivos no longo prazo. A proposta tem ainda o mérito de, depois de concluída a transição, transferir o custo de manutenção das rendas de aposentadoria de valor mais elevado, do conjunto da sociedade, para os seus beneficiários diretos. No entanto, estudos mais aprofundados quanto ao formato específico de estruturação do novo fundo e de seu plano de benefícios são necessários para que se possa tirar conclusões mais categóricas sobre a virtude do PL nº 1.992/2007 como um todo.

REFERÊNCIAS

- CAETANO, M. A. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. **Sinais Sociais**, v. 3, n. 8, p. 120-149, set./dez. 2008.
- HOFFMANN, R. Medindo a regressividade das transferências. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. v. 2. Brasília: Ipea, 2007.
- MPOG. **BEP**, n. 153, jan. 2009.
- _____. **BEP**, n. 177, jan. 2011.
- _____. **BEP**, n. 179, mar. 2011.
- PALACIOS, R.; WHITEHOUSE, E. Civil-service pension schemes around the world. **Social Protection**. The World Bank, May 2006 (Discussion Paper, n. 0602).
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000
- RANGEL, L. A.; VAZ, F.; FERREIRA, J. Desigualdade na distribuição de renda: enfoque nas aposentadorias e pensões públicas. **Informe de Previdência Social**, Brasília: Ministério da Previdência Social, v. 21, n. 5, 2009.
- SCHWARZER, H. (Org.). **Previdência social: reflexões e desafios**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009 (Coleção Previdência Social, v. 30).
- SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos**. 2008. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- TAFNER, P. Previdência no Brasil: debates e desafios. In: CAETANO, M. A. **Previdência social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: Ipea, 2008.

ANEXO A

METODOLOGIA DE CÁLCULO DA DECOMPOSIÇÃO DO GINI EM PARCELAS DE RENDA

Vamos considerar que a renda x_i – posterior ao benefício ou ao tributo, ou mais amplamente a renda *ex post* – está ordenada de maneira que:³⁰

$$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n$$

O índice de Gini dessa distribuição pode ser calculado por meio da expressão:

$$G_x = \frac{2}{n^2 \mu} \sum_{i=1}^n i x_i - \left(1 + \frac{1}{n}\right) \quad (1)$$

ou:

$$G_x = \frac{2}{n \mu} \text{cov}(i, x_i) \quad (2)$$

com $\mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$

Admite-se que a renda x_i é formada por k parcelas:

$$x_i = \sum_{b=1}^k x_{bi} \quad (3)$$

A média da b -ésima parcela é:

$$\mu_b = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{bi} \quad (4)$$

e a respectiva participação na renda total é:

$$\varphi_b = \frac{\mu_b}{\mu} = \frac{\sum_{i=1}^n x_{bi}}{\sum_{i=1}^n x_i} \quad (5)$$

30. A apresentação a seguir está baseada em Hoffmann (2007).

Substituindo (3) em (2), se obtém:

$$G_x = \frac{2}{n\mu} \sum_{b=1}^k \text{cov}(i, x_{hi})$$

ou:

$$G_x = \frac{2}{n} \sum_{b=1}^k \varphi_b \frac{1}{\mu_b} \text{cov}(i, x_{hi}) \quad (6)$$

De modo semelhante a (2), pode-se definir a razão de concentração da h -ésima parcela como:

$$C_b = \frac{2}{n\mu_b} \text{cov}(i, x_{hi}) = \frac{2}{n} \text{cov} \left(i, \frac{x_{hi}}{\mu_b} \right) \quad (7)$$

Deve-se ter presente que as razões de concentração são definidas com base na ordenação pela renda final. Como resultado de (6) e (7), tem-se que:

$$G_x = \sum_{b=1}^k \varphi_b C_b \quad (8)$$

Como se pode deprender, a razão de concentração é proporcional à covariância entre as posições de ordem i e as rendas relativas x_{hi}/μ_b . Assim, a razão de concentração não é afetada pela troca de sinal da parcela, uma vez que as rendas relativas permanecerão as mesmas. Pode-se verificar que:

$$-1 + \frac{1}{n} \leq C_b \leq 1 - \frac{1}{n} \quad (9)$$

ANEXO B

B.1 CÁLCULO DA PROJEÇÃO DO CUSTO DE TRANSIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS

B.1.1 PRESSUPOSTOS

O cálculo do custo de transição parte dos seguintes pressupostos:

- a taxa de reposição de servidores civis da União, que por motivo de aposentadoria, morte ou invalidez deixarem sua atividade, é de um para um, de tal forma que o estoque de servidores ativos fique constante;
- não se consideram desligamentos por rotatividade;
- o perfil de idades e sexo projetado para a geração futura de servidores públicos reproduz o perfil dos ingressantes dos últimos quatro anos de acordo com o Siape;
- para efeito de cálculo do custo de transição como percentual do PIB pressupõe-se um crescimento real do PIB linear a partir de 2011 de 3% a.a.;
- a taxa de crescimento anual assumida para os salários dos servidores por motivo de produtividade é de 1,5%;
- a taxa de crescimento anual assumida para os salários dos servidores por motivo de antiguidade (contemplando o plano de carreiras) é de 1,0%;
- a probabilidade de morte segue Annuity Table (AT) 83;
- a probabilidade de entrada em invalidez segue a tábua Álvaro Vindas e a tábua de mortalidade de inválidos IAPB-57;
- a probabilidade de entrada em aposentadoria é programada aos 55 anos para mulheres e 60 anos para homens; e
- assume-se, para o cálculo do custo de transição, que o governo terá o custo máximo de contribuição patronal (7,5%) para todos os participantes.

B.1.2 PARÂMETROS DE INDEXAÇÃO E NOTAÇÃO GERAL

Nesta nota, as variáveis apresentam três indexadores. Os parâmetros de indexação seguem as seguintes definições e conjuntos domínio.

i – indexa a idade; $i = 0, 1, \dots, 115$;

t – indexa o tempo, $t = 2010, 2011, \dots, 2100$; e

s – indexa o sexo, $s = 1$ para homens, $s = 2$ para mulheres.

Ao longo do texto, a notação $X_{i,t,s}$ representa o valor da variável tridimensional X para uma idade i , no ano t , para o sexo s .

Todas as variáveis são referentes a beneficiários/valores além do teto do RGPS, exceto quando especificado.

A base de dados de referência para os cálculos foi o Siape do governo federal, e considera os servidores estatutários do Executivo Civil, Legislativo, Judiciário e MP.

B.1.3 DETERMINAÇÃO DA QUANTIDADE DE ATIVOS

$$A_{i,t,s} = A_{i-1,t-1,s} * (1 - p_{i-1,t-1,s}^m - p_{i-1,t-1,s}^{inv} - p_{i-1,t-1,s}^a) + FE_{i,t,s} \quad (10)$$

onde:

A = quantidade de ativos;

p^m = probabilidade de morte;

p^{inv} = probabilidade de se invalidar;

p^a = probabilidade de se aposentar; e

FE = fluxo de entrada de novos servidores.

$$FE_t = FS_t * TRQ_t \quad (11)$$

onde:

FE_t = fluxo de entrada total no ano t ;

FS_t = fluxo de saída total no ano t ; e

TRQ = taxa de reposição da quantidade.

$$FS_t = \sum_{i,s} A_{i-1,t-1,s} * (p_{i-1,t-1,s}^m + p_{i-1,t-1,s}^{inv} + p_{i-1,t-1,s}^a) + FS_t^{GA} \quad (12)$$

onde:

FS_t^{GA} = fluxo de saída da geração atual no ano t (variável exógena).

$$FE_{i,t,s} = FE_t * P_{i,t,s}^{Ent} \quad (13)$$

onde:

$P_{i,t,s}^{Ent}$ = probabilidade de entrada.

B.1.4 DETERMINAÇÃO DA QUANTIDADE DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS

$$B_{i,t,s}^{Inv} = B_{i-1,t-1,s}^{Inv} * (1 - p_{i-1,t-1,s}^{MorteInv}) + A_{i-1,t-1,s} * P_{i-1,t-1,s}^{Inv} \quad (14)$$

onde:

$B_{i,t,s}^{Inv}$ = quantidade de benefícios por invalidez; e

$p_{i,t,s}^{MorteInv}$ = probabilidade de morte de inválidos.

$$B_{i,t,s}^a = B_{i-1,t-1,s}^a * (1 - p_{i-1,t-1,s}^m) + A_{i-1,t-1,s} * P_{i-1,t-1,s}^a \quad (15)$$

onde:

$B_{i,t,s}^a$ = quantidade de aposentados programados.

$$B_{i,t,s}^{Pens} = B_{i-1,t-1,s}^{Pens} * (1 - p_{i-1,t-1,s}^m) + A_{i-1,t-1,s} * P_{i-1,t-1,s}^m + B_{i-1,t-1,s}^{Inv} * P_{i-1,t-1,s}^{MorteInv} + B_{i-1,t-1,s}^a * P_{i-1,t-1,s}^m \quad (16)$$

onde:

$B_{i,t,s}^{Pens}$ = quantidade de benefícios de pensão por morte.

B.1.5 DETERMINAÇÃO DO VALOR DOS SALÁRIOS

$$W_{i,t,s} = FE_{i,t,s} * W_{i,2010,s} * \prod_{k=2010}^t \alpha^{k-2010} + W_{i-1,t-1,s} * (1 - p_{i-1,t-1,s}^{inv} - p_{i-1,t-1,s}^m - p_{i-1,t-1,s}^a) * \alpha_t * \beta_t \quad (17)$$

onde:

$W_{i,t,s}$ = salário;

α = crescimento salarial por produtividade; e

β = crescimento salarial por antiguidade.

B.1.6 DETERMINAÇÃO DO VALOR DAS APOSENTADORIAS NO ATUAL RPPS

$$W_{i,t,s}^{AP} = W_{i-1,t-1,s}^{AP} * \delta_t * (1 - p_{i-1,t-1,s}^m) + W_{i-1,t-1,s} * TRAP_{i-1,t-1,s} * p_{i-1,t-1,s}^a \quad (18)$$

onde:

$W_{i,t,s}^{AP}$ = valor do benefício de aposentadoria;

δ = reajuste salarial de inativos; e

$TRAP$ = taxa de reposição de aposentadoria programada.

$$W_{i,t,s}^{Inv} = W_{i-1,t-1,s}^{Inv} * \delta_t * (1 - p_{i-1,t-1,s}^{MortInv}) + W_{i-1,t-1,s} * TRAI_{i-1,t-1,s} * p_{i-1,t-1,s}^{Inv} \quad (19)$$

onde:

$W_{i,t,s}^{Inv}$ = valor do benefício de aposentadoria por invalidez.

B.1.7 VALOR DAS PENSÕES NO ATUAL RPPS

$$W_{i,t,s}^{Pens} = W_{i-1,t-1,s}^{Pens} * \delta_t * (1 - p_{i-1,t-1,s}^m) + 0,7 * (W_{i-1,t-1,s} * p_{i-1,t-1,s}^m * TRSM_{i-1,t-1,s} + W_{i-1,t-1,s}^{AP} * p_{i-1,t-1,s}^m + W_{i-1,t-1,s}^{Inv} * p_{i-1,t-1,s}^{MortInv}) \quad (20)$$

onde:

$W_{i,t,s}^{Pen}$ = valor do benefício de pensão por morte; e

$TRSM$ = taxa de reposição pelo salário médio.

B.1.8 CUSTO DE TRANSIÇÃO PARA GERAÇÃO FUTURA

$$CT_t^{GF} = \sum_{i,s} (W_{i,t,s} * (\tau_1 + \tau_2) - (1 - \tau_1) * (W_{i,t,s}^{Inv} + W_{i,t,s}^{Ap} + W_{i,t,s}^{Pens})) \quad (21)$$

onde:

CT^{GF} = custo de transição para geração futura;

τ_1 = alíquota de contribuição do servidor ou pensionista para seguridade social; e

τ_2 = alíquota de contribuição patronal para previdência complementar.

B.1.9 CUSTO DE TRANSIÇÃO PARA GERAÇÃO ATUAL

$$CT_t^{GA} = \sum_{i,s} (W_{i,t,s} * (\tau_1 + \tau_2) + BPD_{i,t,s} - (1 - \tau_1) * (W_{i,t,s}^{Inv} + W_{i,t,s}^{Ap} + W_{i,t,s}^{Pens})) \quad (22)$$

onde:

CT^{GA} = custo de transição para geração atual; e

$BPD_{i,t,s}$ = benefício proporcional diferido.

Observação: os benefícios proporcionais diferidos não auferem ganhos por produtividade (α) ou antiguidade (β).

B.1.10 ESTIMATIVA DO BENEFÍCIO PROPORCIONAL DIFERIDO

$$BPD_{i,t,s} = \text{Min}\left\{1, \frac{i-20}{T_s}\right\} * W_{i,2010,s}, \text{ se } i > 19 \quad (23)$$

onde:

$BPD_{i,t,s} = 0$, em caso contrário;

$T_s = 35$, se $s = 1$ (homens); e

$T_s = 30$, se $s = 2$ (mulheres).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



Ministério da
Integração Nacional

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SAE

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

