PREVIDÊNCIA

Apresentação

O texto de análise conjuntural da política previdenciária encontra-se aqui organizado em dois blocos bem caracterizados. No primeiro, seguindo a tradição editorial de *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, aborda-se a evolução recente da Previdência Social, com ênfase no primeiro semestre de 2003. Aí estão claramente destacados os enfoques em "Financiamento e Gastos" e "Acompanhamento de Programas" – que aqui fica restrito ao Regime Geral da Previdência Social e da Previdência Complementar.

O segundo bloco da análise restringe-se aos chamados regimes próprios da Previdência do Setor Público. A abordagem será especificamente sobre a Reforma da Previdência, destacando-se a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 40/2003, sua justificativa e principalmente a polêmica sintetizada em argumentos favoráveis e contrários aos principais pontos da reforma.

Conjuntura

No período em análise, o fato que ganhou maior destaque no debate público na área da Previdência Social foi a proposta de Reforma Previdenciária apresentada pelo governo Lula. No entanto, há outros fatos igualmente importantes e que acabaram não recebendo o merecido destaque. Serão discutidos, nesta primeira parte, esses aspectos conjunturais. O primeiro tópico traz uma análise comparativa do financiamento e dos gastos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em 2001 e 2002. No segundo, apresenta-se uma discussão acerca da evolução recente da Dívida Ativa do INSS – que voltou a atingir níveis elevados – e de duas importantes iniciativas relacionadas a esse tema: a divulgação da lista de devedores do INSS e o lançamento do Programa de Parcelamento Especial, o novo Refis. Por fim, no terceiro tópico é feito o acompanhamento dos principais programas da Previdência Social, destacando-se uma abordagem da previdência complementar que antecipa a análise da Reforma da Previdência, apresentada na seção seguinte.

Financiamento e gastos

A estrutura de financiamento do INSS é composta essencialmente por quatro fontes. Os recursos provenientes das Arrecadações englobam: *i)* as contribuições correntes das empresas em geral e dos trabalhadores formais e autônomos; *ii)* os recursos provenientes das medidas de recuperação de créditos da Dívida Ativa; *iii)* as receitas geradas pelos Rendimentos Financeiros; e *iv)* as Transferências da União, que incluem recursos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), de Recursos Ordinários, etc. Estas são utilizadas quando os recursos das Arrecadações não são suficientes para efetuar o pagamento

de benefícios. Já as despesas do INSS são compostas pelos pagamentos de benefícios feitos pelo INSS, que contabilizam o aporte de recursos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais; pelos encargos previdenciários da União; pelas despesas com pessoal e custeio e pelas Transferências a Terceiros. A partir do exposto na tabela 1, serão analisados os dados concernentes à arrecadação e aos gastos do INSS.

TABELA 1

Recebimentos e pagamentos do INSS. Acumulado jan./dez. de 2001 e 2002

(Valores em R$ 1 mil de dez. 2002. Deflator: INPC)

	2001		2002	
	Valor	(%)	Valor	(%)
A. Arrecadações (A.1+A.2+A.3+A.4)	**105.457.513**	**100,0**	**113.555.442**	**100,0**
A.1. Contribuições Previdenciárias	75.442.080	71,0	76.218.454	67,6
A.2. Recuperação de Créditos	4.780.577	4,5	6.241.308	5,9
A.3. Rend. Finan. e Antecipação de Receitas	588.597	0,5	3.512.478	3,0
A.4. Transferências da União	24.646.282	23,4	27.583.202	24,3
B. Pagamentos (B.1+B.2)	**105.275.863**	**100,0**	**110.597.448**	**100,0**
B.1. Pagamentos de Benefícios pelo INSS	99.855.230	94,8	105.092.438	95,1
Pagamento de Benefícios Previdenciários	90.044.932	85,5	95.258.014	86,1
Pagamento de Benefícios Não Previdenciários	4.037.413	3,8	4.448.436	4,0
Outros Pagamentos	5.772.885	5,4	5.386.088	4,9
B.2. Transferências a Terceiros	5.420.632	5,1	5.505.009	5,0

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Houve, em 2002, um aumento em termos reais de mais de R$ 2 bilhões, cerca de 2,5%, no total de recursos arrecadados em comparação com o ano anterior. No entanto, chama atenção o fato de que a participação das Contribuições Previdenciárias na estrutura de financiamento caiu quatro pontos percentuais no total, o que é um reflexo da conjuntura econômica do período.

Como não houve alteração desse quadro, a mesma tendência é observada nos primeiros meses de 2003. De acordo com os dados divulgados pelo Ministério da Previdência, houve no período analisado um pequeno crescimento da formalização das relações de trabalho que, no entanto, não está sendo acompanhado pelo aumento da massa salarial. Como reflexo disso, no acumulado do ano (jan./abr.), já houve queda de 8,7% na arrecadação das Contribuições Previdenciárias. Em contrapartida, houve variação positiva nas receitas provenientes das fontes que não estão diretamente relacionadas com a conjuntura econômica, como, por exemplo, as da Recuperação de Crédito (5,4%). Dessa forma, a Arrecadação Líquida, que corresponde, segundo definição do INSS, ao total das Contribuições Previdenciárias e à Recuperação de Crédito menos as Transferências a Terceiros – feitas ao Serviço Social da Indústria (Sesi), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) – foi, nesses quatro primeiros meses, de R$ 23,6 bilhões, enquanto as despesas com benefícios previdenciários foram de R$ 29,5 bilhões, o que resulta em um saldo negativo de R$ 5,9 bilhões.

A melhoria nas receitas provenientes da Recuperação de Crédito já vinha sendo observada em 2002. De acordo com o que foi divulgado pelo Ministério da Previ-

dência, houve um aumento de 30% – o equivalente a R$ 1,5 bilhão – em comparação com 2001. Em 2002, essa fonte de receitas previdenciárias já representava 5,9% do total de recursos arrecadados pelo INSS. Houve um pequeno aumento de 1% nas Transferências da União em comparação com 2001. As Transferências da União são utilizadas como aporte financeiro às receitas provenientes das Arrecadações (A.1+A.2+A.3). O principal mecanismo de transferência – apesar de ter permanecido estável de 2001 para 2002 – é a Cofins. Destaca-se ainda o aumento de R$ 3 bilhões dos repasses de recursos ordinários do Tesouro Nacional. Outra importante fonte de compensação consistiu nos recursos registrados em Outras Receitas. Entre os itens que compõem essa rubrica, a maior variação ocorreu nos recursos provenientes da Antecipação de Receitas do Tesouro Nacional, recursos esses que em 2001 tinham sido negativos e que em 2002 foram de R$ 3,1 bilhões.

Em relação aos gastos, podemos observar que houve de 2001 para 2002 um aumento de R$ 5 bilhões (4,7%), em termos reais, nos gastos com benefícios previdenciários. Contribuiu para esse crescimento a concessão, nos primeiros meses de 2002, dos benefícios que estavam retidos em razão da greve dos funcionários do INSS em 2001. Verificou-se também no período analisado, segundo dados do Ministério da Previdência, uma melhoria real de 1,1% no valor dos benefícios pagos no âmbito da Previdência Social. O reajuste do salário mínimo, que foi de 1,4% acima da inflação, é outra iniciativa que está diretamente relacionada com o aumento dos gastos, uma vez que dos 21,1 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais pagos, 13,9 milhões (68,8%) equivalem ao salário mínimo.

Esses fatores contribuíram para o resultado financeiro do INSS mostrado na tabela 2, a seguir. Em 2002, podemos observar que houve um aumento real de 2,9% na Arrecadação Líquida. No entanto, apesar dessa melhoria, a necessidade de financiamento da previdência, que foi de R$ 15,2 bilhões em 2001, passou para R$ 18,3 bilhões em 2002, isto é, houve uma variação real de 20,1%. A necessidade de financiamento corresponde à diferença entre a Arrecadação Líquida e o volume de recursos gastos com benefícios previdenciários, tanto os benefícios das áreas urbanas quanto os das áreas rurais. Como apresentado em *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 6, a Previdência Urbana é auto-sustentável sem ser deficitária. Caso a Previdência Rural – que estruturalmente depende de transferências – fosse de fato tratada como Seguridade Social e assim financiada com recursos da Seguridade Social, o sistema não apresentaria essa crescente necessidade de financiamento.

TABELA 2

Resultado financeiro do INSS – extrato do fluxo de caixa – acumulado jan./dez. de 2001 e 2002

(Valores em R$ 1 mil de dez. 2002. Deflator: INPC)

Resultado Financeiro	2001	2002	Variação
C. Arrecadação Líquida	74.802.025	76.954.753	2,9
D. Saldo Previdenciário	(15.242.907)	(18.303.261)	20,1

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

É possível afirmar que os gastos previdenciários continuarão aumentando em 2003. Em abril, o salário mínimo foi reajustado em 20%: um aumento real de 3,5%, de acordo com o Índice de Preços do Consumidor Amplo. Os benefícios pagos pelo

INSS com valores superiores ao do salário mínimo também foram reajustados: foi concedido um aumento de 19,71% que refletiu a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do período. Assim, o teto de contribuições e benefícios do INSS passa a ser de R$ 1.869,34. Segundo estimativas do Ministério da Previdência, essa correção no valor dos benefícios elevará as contribuições em R$ 40 milhões neste ano e as despesas em R$ 461 milhões.

Evolução recente da Dívida Ativa do INSS e o Programa de Parcelamento Especial

O início de 2003 também foi marcado por iniciativas que possivelmente contribuirão para a melhoria das receitas previdenciárias. Observa-se uma preocupação crescente em melhorar o processo de fiscalização do INSS no que se refere ao cumprimento das obrigações das empresas para com a Previdência Social e também os esforços do governo para garantir maior transparência às dívidas para com o INSS. Há também, com o lançamento do Programa de Parcelamento Especial – o novo Refis –, uma tentativa do governo de reaver parte desses débitos.

Em maio deste ano, houve uma iniciativa inédita por parte do Ministério da Previdência: a divulgação dos devedores do INSS. A divulgação trimestral dessa lista, assim como a publicação de um relatório circunstanciado das medidas adotadas para garantir a cobrança dos débitos previdenciários, está prevista no art. 81 da Lei nº 8.212/1991. Foram publicados os nomes dos devedores e o montante de suas dívidas no *site* do Ministério da Previdência. O governo pretende cumprir a meta de divulgar essa lista a cada três meses. É um esforço que, sem dúvida alguma, confere maior transparência às contas do INSS. O ponto fraco dessa iniciativa, segundo juristas, é o fato de que foram divulgados os nomes daqueles devedores que estão discutindo os débitos pela via administrativa ou na justiça. Esses juristas acreditam que somente os devedores com débitos que não são mais contestáveis deveriam aparecer nessa lista. Por esse tipo de contestação e outros motivos, há uma expectativa por parte do governo de que essa iniciativa gerará ações judiciais, visto que o fato de figurar como um devedor do INSS acaba sendo negativo para uma empresa, pois pode afetar a sua credibilidade no mercado.

Pouco depois de essa lista ser divulgada, foi promulgada a Lei nº 10.684/2003, que institui o Programa de Parcelamento Especial – novo Refis, além de alterar aspectos da legislação tributária. Esse plano de parcelamento de dívidas é uma tentativa de recuperar os valores devidos à União e foi instituído em razão do volume crescente da Dívida Ativa do INSS, que em 1996 era de R$ 21 bilhões e em 2000 – ano em que foi instituído o Refis – evoluiu para R$ 73 bilhões. Essa evolução deve-se também à melhoria na fiscalização por parte do INSS e em relação ao cumprimento das obrigações das empresas para com a Previdência Social. As empresas, ao ingressarem no programa, tinham suas dívidas transferidas para o Refis. Dessa forma, houve uma redução na quantidade de débitos cadastrados no INSS de 2000 para 2001. Em dezembro de 2001, o valor da Dívida Ativa ajuizada foi de R$ 48,6 bilhões. Cerca de 129 mil empresas inscreveram-se no Refis, mas apenas 39 mil permanecem cumprindo os termos do refinanciamento das dívidas. Ao ser excluída do programa, a empresa volta a ter seu débito contabilizado na Dívida Ativa e isto certamente é um dos fatores que contribuiu para a volta do crescimento de tal dívi-

da (atualmente, o seu valor é de cerca de R$ 152 bilhões). No entanto, vale ressaltar que esse foi o valor apresentado pela imprensa. Até o momento, não foi divulgado o Anuário Estatístico da Previdência Social referente a 2002, no qual são apresentados os dados oficiais a respeito da Dívida Ativa.

TABELA 3

Evolução dos débitos para com o INSS – 1996-2001

(Valores em R$ milhões correntes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Débitos em cobrança administrativa	3.192,2	5.060,0	7.791,3	14.319,5	21.725,9	23.915,0
Dívida Ativa = débitos da Procuradoria	21.036,4	30.737,9	49.911,6	58.106,1	73.090,1	48.556,7
Total	**24.228,5**	**35.797,9**	**57.702,0**	**72.425,0**	**94.817,0**	**72.471,7**

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

O novo programa de parcelamento de dívidas é mais amplo do que o anterior: está aberto não só para as pessoas jurídicas, mas também para as pessoas físicas. As micro e pequenas empresas, assim como as optantes do Simples, que tinham sido excluídas do primeiro Refis, podem aderir a esse novo programa. Pelo novo plano, quem possui dívidas com o INSS contraídas até 28 de fevereiro de 2003 têm até 31 de agosto para fazer a sua inscrição. A decisão do governo de divulgar essa lista de devedores a cada três meses acaba sendo um incentivo para as empresas aderirem ao novo Refis, já que aqueles que decidirem parcelar os seus débitos por meio desse instrumento – que não necessariamente precisam estar inscritos na Dívida Ativa – terão seus nomes retirados da lista. Contudo, essas empresas têm um forte incentivo para manter o pagamento das parcelas: quem for excluído do programa não poderá participar de outro parcelamento até 2006. O que também é uma forma de compensar o incentivo que programas assim representam para maus pagadores.

De acordo com esse novo Refis, os débitos poderão ser divididos em até 180 prestações, haverá um desconto de 50% no valor da multa que incidir sobre o valor do débito e as dívidas relativas às contribuições patronais poderão ser parceladas. Estava prevista a possibilidade de parcelamento das contribuições descontadas dos funcionários, mas não repassadas ao INSS. No entanto, por entender que isso é uma forma de apropriação indébita, essa possibilidade foi vetada pelo presidente.

O valor das parcelas será fixado de acordo com o faturamento da empresa. Caso o débito seja apenas com o INSS, a empresa deverá pagar um percentual de 1,5% do seu faturamento bruto do mês anterior. Se também tiver débito com a Receita Federal, o percentual cai para 0,75%, não podendo a parcela ser inferior a R$ 2.000,00. No caso das micro e pequenas empresas, ou as optantes do Simples, a parcela deverá ser equivalente a 1/180 do valor da sua dívida ou 0,3% do seu faturamento bruto, com valor mínimo de R$ 100,00 no caso das micro e de R$ 200,00 no caso das pequenas empresas. Já para as pessoas físicas, o valor mínimo das parcelas é de R$ 50,00. Também poderão ser parcelados os débitos relativos à contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) devidos por estados, Distrito Federal e municípios.

A Lei nº 10.684/03 também introduz alterações na legislação tributária que se refletirão na arrecadação previdenciária. A partir de 1º de setembro de 2003, a alíquota

da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) recolhida pelas instituições financeiras passa a ser de 4%. A lei também eleva a taxa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para as empresas prestadoras de serviço optantes do Lucro Presumido ou Lucro Real Anual com Estimativa Mensal. Essa lei declara isentas da Cofins, do Programa de Integração Social (PIS) e do Pasep as receitas decorrentes da comercialização da matéria-prima, de produtos intermediários e de materiais de embalagem produzidos na Zona Franca de Manaus.

Acompanhamento de programas

Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Em 2002, foram pagos pelo INSS 21,1 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais: 14,3 milhões na área urbana (67,5% do total) e 6,9 milhões na rural (32,5%). De acordo com os dados da tabela 6.1 do Anexo Estatístico, 55,8% do total de benefícios pagos correspondia a aposentadorias por idade, por tempo de contribuição ou por invalidez. Houve um crescimento normal na quantidade de novos benefícios de 2001 para 2002. Isso correspondeu a aproximadamente um acréscimo de 3% a 3,5% no estoque total de benefícios pagos.

Em 2002 e no início de 2003, foram tomadas diversas iniciativas que tiveram como resultado a extensão de direitos previdenciários e outras medidas que facilitaram o acesso aos benefícios. A Lei nº 10.421/02 estende à mãe adotiva o direito à licença e ao salário-maternidade, desde que a criança adotada tenha até oito anos de idade. O período de licença varia de acordo com a idade da criança adotada. Assim, para a adoção de crianças que tenham até um ano de idade, é concedida uma licença de 120 dias; para crianças de um a quatro anos, licença de 60 dias; e para crianças de quatro a oito anos, de 30 dias.

Outro fato relevante é a extinção da eventual perda da qualidade de segurado para fins de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição, especial e por idade. Vale ressaltar que, no caso de aposentadoria por idade, a nova regra só se aplica se o segurado já tiver contribuído durante, pelo menos, vinte anos. Essa é uma das inovações introduzidas pela Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Até a promulgação dessa lei, o contribuinte perdia o direito ao seguro previdenciário caso permanecesse de 12 a 24 meses sem contribuir à previdência, o que acaba gerando situações injustas. Por exemplo, mesmo se faltassem apenas dois anos para o indivíduo se aposentar e ele deixasse de contribuir nesse período, perderia a qualidade de segurado e as contribuições realizadas anteriormente só seriam consideradas caso o trabalhador fizesse, pelo menos, mais 60 contribuições ao INSS.

Previdência complementar e debate político

Desde o fim do ciclo da Reforma Previdenciária do governo FHC, depois da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, o tema da Previdência Complementar Privada é objeto de intensa articulação nos círculos parlamentares, financeiros e também sindicais, mas em geral o debate ocorre em linguagem técnica tão hermética que torna impraticável sua compreensão para a opinião pública.

Neste primeiro semestre de 2003, o tema voltou à mídia, de forma inicialmente lateral, a partir das articulações do PSDB-PFL para priorizar e votar o Projeto de Lei

Complementar (PCL) nº 9/1999, oriundo do Poder Executivo da época; iniciativa que foi finalmente postergada pela Presidência da Câmara, para depois ser superada pela Proposta de Emenda Constitucional nº 40/2003.

Observe-se que o chamado PLC nº 9/1999 complementava a regulamentação do art. 202 da Constituição Federal (esse artigo contém o texto que trata de Previdência Complementar Privada, introduzido pela Emenda nº 20/1998) e estabelecia as condições de possibilidade para a criação da Previdência Complementar mediante fundos fechados aos servidores públicos.

Entretanto, com a remessa da PEC nº 40 (ver texto analítico a seguir) ao Congresso, o debate se desloca para essa iniciativa que, de resto, introduz à Previdência Complementar Privada um certo viés de centralidade à atual Reforma Previdenciária.

Por outro lado, mesmo tendo sido ultrapassado o PLC nº 9/1999 da era FHC, remanesce uma vasta legislação da Previdência Privada gestada no período anterior – as Leis Complementares nos 108/2001 e 109/2001, que são suficientes para implementar a PEC 40/2003, de imediato, uma vez aprovada a Emenda Constitucional. Pelo menos é este o entendimento da Exposição de Motivos conjunta do Ministério da Previdência e da Casa Civil, que acompanha a PEC nº 40/2003.

> O texto Constitucional vigente determina a aprovação de uma Lei Complementar que serviria de marco para a futura previdência complementar dos servidores públicos. Todavia, após a elaboração e publicação das Leis Complementares nos 108 e 109 de maio de 2001, esta exigência tornou-se meramente condicionante da implantação dos regimes de previdência complementar, haja vista todos os princípios e normas necessárias para implementação de um sistema de previdência complementar já estarem positivados, motivo pelo qual a exigência contida na redação atual dos §15 e §16 do art. 40 da Constituição, bem como o art. 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, resulta desnecessária (EMI – p. 10 – item 52).

É possível que os redatores dessa EM não tenham se dado conta das implicações que traz a combinação das Leis Complementares nos 108 e 109 e a PEC nº 40/2003. Mas é muito relevante esclarecer esse lado da questão.

Traduzindo essa linguagem técnica e jurídica para uma comunicação mais geral, o que se pode inferir do que está escrito na Exposição de Motivos e na PEC nº 40/2003 é que poder-se-ia, desde que houvesse a aprovação da Emenda Constitucional, instituir desde logo os Fundos fechados da Previdência Complementar para os servidores públicos. Esses fundos, administrados por entidades de direito privado – "Fundações ou Sociedade Civil, sem fins lucrativos" (art. 8º da Lei Complementar nº 108/2001) –, precisariam, contudo, "determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência, e o equilíbrio dos planos de benefícios..." (art. 3º, item III da Lei Complementar nº 29/2001). Isto significa, por seu turno, apresentar lucratividade financeira nas suas aplicações.

Esses fundos seriam constituídos pelas contribuições dos servidores públicos e do patrocinador, este último um ente estatal, obrigado a contribuir no máximo até o valor da contribuição do servidor (arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 108/2001). Como se verá mais adiante, a contribuição do servidor é aquela que excede o limite de R$ 2.400,00.

No entanto, o nó górdio dessa Previdência Complementar está nos Planos de Benefício e Custeio. O texto da Lei Complementar nº 109/2001, no seu artigo 31, enseja a duas interpretações: a primeira, que é literal, somente admite planos de benefícios com contribuição definida (o quanto pagaria o segurado), mas no seu art. 7º trata dos planos com benefícios definidos (o quanto receberia o aposentado), a serem regulados pelo órgão normatizador (Secretaria de Previdência Complementar).

Traduzindo-se: a contribuição definida em princípio não define o benefício, sendo este obtido segundo as regras de capitalização financeira no mercado. Benefício definido, por sua vez, clama por um garantidor da execução desse contrato de seguro, sem o que não há previdência a ser invocada. Isso, contudo, não é permitido pela Lei nº 109/2001 em vigor.

Na verdade, esse debate sobre benefício definido ou contribuição definida dividiu o Congresso na votação do PLC nº 9/1999. Mas esse projeto ficou ultrapassado com o advento da PEC nº 40/2003.

Como se pode ver pela leitura exaustiva da legislação complementar em vigor, uma ou outra alternativa (benefício ou contribuição definidos) são incertas do ponto de vista do segurado.

Observe-se que em qualquer caso, seja no da contribuição definida ou no do benefício definido, aplicar-se-á o critério do Plano de Custeio Anual (art. 18 – Lei Complementar nº 109/2003), que prevê a criação de contribuições extraordinárias "destinadas ao custeio de déficits, serviço passado e outras finalidades não incluídas na contribuição normal" (art. 19 – item II – Lei Complementar nº 109/2001).

Em resumo, a legislação complementar onera o segurado em todos os casos com a obrigação de capitalizar com sua contribuição e a do patrocinador quaisquer situações de desequilíbrio atuarial, déficit corrente ou quaisquer despesas extraordinárias e/ou receitas cadentes que tragam desequilíbrio a esses fundos.

Finalmente, nos arts. 44 a 53 da Lei Complementar nº 109, o legislador reserva as penalidades da intervenção à liquidação extra-judicial para o não-cumprimento das obrigações de capitalização, reserva técnica, provisão de fundos etc., nos termos dessa lei, impondo ao mesmo tempo a proibição de que o patrocinador (ente estatal) compareça como segurador de última instância, aprovisionando fundos para garantir contratos.

Em síntese, na Previdência Complementar privada e fechada, prevista nas Leis Complementares nºs 108 e 109 de 2001, inexiste o princípio do seguro social garantido, ou contrato de trabalho que gere direito previdenciário aos seus servidores mediante compromisso pré-pactuado do poder público. Tudo, na verdade, recai nas regras de capitalização do mercado, na habilidade dos administradores e na contribuição do segurado e do empregador, este último limitado ao aporte do primeiro.

A Reforma da Previdência e o debate sobre seus pontos críticos

Justificativa

A Reforma da Previdência do governo Lula veio a lume no início de maio sob argumentação fortemente calcada na redução da despesa pública com os chamados regimes próprios da Previdência do Setor Público (ver dados gerais na tabela 4). Aduz-se ainda,

na Exposição de Motivos que a precede, o argumento ético de caráter distributivo, apresentando as diferenças entre os valores das aposentadorias nos diferentes regimes previdenciários como fator de desigualdade e obstáculos ao desenvolvimento da Nação.

TABELA 4

Despesa bruta e líquida dos regimes da previdência do setor público (% do PIB) – 2001-2003

Despesa por unidade	2001	2002	2003 (Estimado)
Despesa bruta total	4,7	4,7	4,0
Despesa líquida total	*3,1*	*3,0*	*2,6*
Despesa líquida da União	1,9	1,7	1,4
Despesa líquida dos estados	1,1	1,1	1,0
Despesa líquida dos municípios	0,2	0,2	0,2

Fonte: Tabela 2 E.M.I. MPS/Casa Civil – PR, em 29/4/2003.

Obs: A diferença entre "Despesa Bruta" e "Despesa Líquida" é o valor das contribuições dos servidores acrescido do valor atribuível ao empregador (setor público).

O argumento do gasto fiscal exacerbado não está muito claro na apresentação dos dados empíricos feita na Exposição de Motivos. Como se observa pelos dados da tabela 4, o gasto fiscal líquido é cadente no triênio (cai de 3,1% do PIB para 2,6%), se medido como proporção do PIB, e seria ainda menor se medido em termos de valor constante da moeda.

Por outro lado, essa "despesa líquida", no caso da União, já é financiada pelo Orçamento da Seguridade Social por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos três exercícios fiscais mencionados (2001-2003), há folga de recursos desse Orçamento, de sorte a absorver esse gasto, com sobra, o que legalmente não autorizaria a se falar em déficit.

Mas há evidentemente um problema de longo prazo, que precisaria ser mais bem identificado nesses vários regimes da Previdência resumidos na tabela 4, envolvendo a União, com seus vários regimes semi-autônomos de servidores (militares, Judiciário e Ministério Público, Poder Legislativo e servidores civis do Executivo), os 27 estados com previdência própria e os municípios (o Ministério da Previdência não informa na EM o número de municípios com previdência própria, mas se estima que sejam mais de 3.500).

Há ainda na EM uma extensa argumentação com base em tendências demográficas de longevidade, as quais, segundo essas projeções, onerariam fortemente os gastos previdenciários do futuro se fosse mantido o conjunto das regras atuais de idade mínima. Essas tendências, por sua vez, evoluem lentamente no tempo e não podem ser utilizadas racionalmente como evidências para justificar mudanças abruptas de regras previdenciárias.

Quanto ao Regime Geral da Previdência Social, não há quaisquer mudanças de vulto, à exceção da elevação do teto de benefício para R$ 2.400 e da correspondente e compulsória atração da massa de salários que recolhia entre o antigo (R$ 1.561) e o novo teto (R$ 2.400).

A não-alteração de regras do Regime Geral pressupõe a manutenção integral do texto constitucional, modificado em 1998 pela Emenda nº 20/1998, e de toda a legis-

lação infraconstitucional que o sucedeu, incluindo-se aí a regra do fator previdenciário (retardatária das aposentadorias no setor privado).

O objeto efetivo da reforma

A atual Reforma da Previdência introduz sete mudanças paramétricas nos sistemas previdenciários estatais, incluindo o INSS, quais sejam:

1. Estabelecimento de um teto de vencimento na União, que corresponde ao vencimento dos ministros do STF, e nos estados e municípios, que equivale aos vencimentos de governador e prefeito, respectivamente. Essa regra foi alterada na Câmara dos Deputados, ficando nos estados estabelecidos subtetos a cada um dos três poderes.

2. Estabelecimento de um segundo teto para as aposentadorias e pensões dos novos servidores públicos, no limite do Regime Geral (INSS), reduzindo o valor das aposentadorias dos atuais servidores públicos da ativa mediante regras que restringem o valor atual integral das aposentadorias (ver itens 3, 4, 5 e 7).

3. Desvinculação do reajuste dos servidores ativos (regra de paridade) da remuneração dos inativos, ficando esta última associada à revisão para manutenção do valor real, segundo critério a ser definido em lei. Houve pequena mudança nessa regra no Relatório da Comissão Especial da Câmara. Os servidores da ativa terão direito à paridade, mas essa regra não valerá para os futuros servidores.

4. Introdução da cobrança compulsória dos inativos.

5. Mudança das regras de aposentadoria integral, com base no último rendimento, para uma regra baseada no rendimento médio dos últimos "n" anos, ficando "n" a ser definido por Lei Ordinária.

   Essa regra original foi modificada na Comissão Especial da Câmara, mantendo-se a integralidade para os antigos servidores desde que estes atinjam a idade mínima de 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens), contribuam durante 30 anos (mulheres) e 35 anos (homens), completem 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no mesmo cargo. Os novos servidores não terão direito à integralidade.

6. Abertura do campo da Previdência Complementar privada aos servidores da União, dos estados e dos municípios para as remunerações acima do teto do INSS, ficando à Lei Ordinária a definição do caráter dessa Previdência Complementar, nos termos do art. 202 da Constituição Federal e das Leis Complementares n°s 108 e 109 de 2001.

   O substitutivo aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados determina que os fundos de pensão serão de natureza pública, com contribuição definida, isto é, sem benefício definido, remetendo à Lei Complementar a sua regulamentação. Aqui cria-se um conflito jurídico visto que o caput do art. 202 da Constituição Federal (não modificado) estabelece Previdência Complementar como de caráter privado.

7. Alteração dos limites de idade para aposentadoria – retardando-os em sete anos (60 anos para homens e 55 anos para as mulheres), permitindo aposen-

tadoria antecipada até o limite de idade atual (53 anos e 48 anos) mediante pagamento de um pedágio sobre o benefício de 5% por ano faltante para se atingir os novos limites. O texto aprovado em primeiro turno na Câmara estabelece, como regra de transição, que esse pedágio seja de 3,5% para os funcionários que se aposentarem até 31 de dezembro de 2005.

Os pontos principais da polêmica e os argumentos das partes

A controvérsia sobre a reforma abrange múltiplos aspectos, os quais envolvem desde a fundamentação das justificativas gerais até as divergências sobre pelo menos seis desses sete pontos considerados principais. Serão comentados cada um desses pontos e as razões da controvérsia, segundo cada interlocutor, reservando-se o final para interferir na polêmica sobre as justificativas fiscal e ética da Reforma da Previdência.

a) O consenso sobre o limite das remunerações

Parece, contudo, que há pelo menos um ponto de consenso no debate público: o estabelecimento de limite de valor das remunerações dos servidores da ativa nos três poderes e em todas as Unidades da Federação, ainda que permaneçam diferenças quanto ao valor monetário desse limite. A principal divergência ficou por conta da definição do teto das remunerações dos servidores do Poder Judiciário nos estados: o governo propôs um teto de 75% dos vencimentos de um juiz do STF, mas o texto final acatou a proposta do Judiciário ficando o limite definido em 90,25%.

b) A controvérsia sobre integralidade ou vencimento médio

A polêmica em torno do segundo ponto – valor da aposentadoria segundo o valor do último vencimento, ou pela média dos vencimentos do tempo de contribuição, a ser definido posteriormente em Lei –, apresentou-se no debate com a seguinte argumentação oficial:

"A primeira distorção, em relação ao regime de previdência dos servidores públicos, diz respeito à regra de cálculo do valor das aposentadorias, que não guarda qualquer relação com as contribuições dos servidores quando em atividade ou mesmo com sua vida laboral, pois o benefício é equivalente à última remuneração do cargo" (Exposição de Motivos Interministerial – 29/4/2003, p. 1).

A contestação do ponto de vista oficial sobre esse tópico da reforma tem ocorrido de forma muito diversa. Os militares, *a priori*, por razões hierárquicas, ficaram de fora dele porque certamente isso significaria aposentar um General de Exército com remuneração de Major ou de Capitão, dependendo do tempo que se considerasse. O Judiciário e o Ministério Público argumentam sob o critério vital de suas carreiras (sabatina no Senado na terceira semana de junho do novo Procurador – Cláudio Fontelles).

Há outras linhas de argumentação em curso, como a de alguns próceres do PSDB, que se dizem favoráveis à exclusão dessa regra às carreiras típicas de estado.

Finalmente, deve-se acrescentar que a forma do projeto original do Executivo continha dois outros questionamentos jurídicos principais: *i)* mudava-se uma regra de aposentadoria no setor público – a do último vencimento –, para uma nova indefinida, porque sem referência ao tempo médio do exercício, jogando a expectativa de direito de cada servidor público ao arbítrio conjuntural de uma lei ordinária, que até poderia ser Medida Provisória; e *ii)* não havia uma regra de transição entre as diferentes expectati-

vas de direito dos servidores da ativa. Nestes termos, ou seja, sem regra de transição, a introdução do novo critério de remuneração dos aposentados é tida como quebra de contrato de trabalho, algo que até os liberais legítimos temem em razão do precedente que se abre. O texto final aprovado na Câmara manteve o princípio de vencimento integral para os atuais servidores, alterando, como já observado, para os novos.

c) A regra de paridade – ativo e inativo

Este é outro ponto da controvérsia, haja vista que a PEC nº 40 abandona o princípio de paridade, substituindo-o por uma regra imprecisa (art. 1º, § 8º): "É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critério estabelecido em Lei".

O temor das organizações de servidores é que a desvinculação tornaria o valor das aposentadorias e pensões similar a uma presa predileta dos "ajustes fiscais" recorrentes, desvalorizando-as sensivelmente no decorrer do tempo. O texto aprovado em primeiro turno na Câmara mantém a paridade para os atuais servidores. A partir da publicação dessa Emenda Constitucional, os benefícios serão reajustados com base nos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social.

d) A cobrança dos inativos e a questão da constitucionalidade

A cobrança compulsória dos inativos, independentemente de outras contestações, é apontada como inconstitucional pelo novo Procurador Geral da República, por ocasião de sua sabatina no Senado. Isto significa que, se aprovada a Emenda Constitucional com este dispositivo, o Procurador provavelmente levaria ao STF uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. E, como das vezes anteriores, o dispositivo teria grande chance de ser derrubado.

Pelas prováveis implicações negativas de um bloqueio constitucional, é provável que o próprio Congresso, com anuência do Executivo, deva retirar esse dispositivo da forma final da Emenda Constitucional em tramitação, que, diga-se de passagem, será provavelmente longa se não houver acordos intermediários sobre vários desses pontos – ainda controversos.

Observe-se, por oportuno, que a cobrança dos inativos é constitucional se restrita às pensões, hipótese em que os aposentados pagariam contribuição para benefício ao cônjuge, sendo este sistema hoje adotado pelo Instituto da Previdência do Estado de São Paulo. Essa regra poderia ser ampliada para todos os regimes próprios por legislação infraconstitucional.

e) A nova idade mínima e a questão da regra de transição

A alteração da idade mínima para a aposentadoria (de 53 anos para 60 anos no caso dos homens e de 48 anos para 55 anos no caso das mulheres) é uma regra que, segundo tese oficial, se coaduna com o padrão internacional e com as demais regras já vigentes para o Regime Geral da Previdência Social. Essa regra responderia com as tendências demográficas de longo prazo, de maior tempo de sobrevida das pessoas, o que, portanto, implicaria o retardamento das aposentadorias.

Entretanto, não se deve comparar coisas diferentes sob pena de falsificação dos resultados, pois o cerne da polêmica aqui não está na discussão de tendências demográficas de longo prazo, mas sim na não-consideração de regras de transição.

Sobre o ponto específico da idade mínima, mas também sobre vários dos outros aspectos tratados nos tópicos precedentes, os pontos de vista de vários oponentes de peso desse projeto – como Sérgio Miranda (PC do B – Deputado Federal) e Rosa Marques (PT), especialista em seguridade social – chamam a atenção para a falta de regras de transição na Reforma. Sérgio Miranda (entrevista ao jornal *Correio da Cidadania* – primeira semana de junho) identifica risco de desmonte do aparelho do Estado em virtude da desvalorização do serviço público. Neste sentido, as aposentadorias precoces que podem ocorrer, antes da promulgação da nova Emenda, são um risco real, até mesmo porque a comparação da situação atual (regras em vigor) com as regras abruptamente alteradas e que vigorariam a partir da promulgação da Emenda poderia induzir tais condutas.

Contudo, é preciso esclarecer que a chamada PEC nº 40 tenta se acautelar contra tal reação, isentando (art. 3º, § 1º), por exemplo, o servidor da ativa com tempo de contribuição suficiente para aposentadoria proporcional do pagamento de contribuição previdenciária (11% da remuneração bruta). Tal incentivo, diga-se de passagem, somente seria efetivo na hipótese de vigorar a contribuição compulsória sobre os inativos. Finalmente, deve-se ressaltar que no texto aprovado no Plenário alterou-se o pedágio de 5% por ano restante, para 3,5%, restrito àqueles que tiverem direito de aposentar-se até 31 de dezembro de 2005.

f) O Regime da Previdência Privada Complementar

O Regime Privado da Previdência Complementar, previsto no art. 202 da Constituição (fruto da Emenda nº 20/1998), parece ser o eixo central da PEC nº 40, para o qual tudo converge: redução do valor das aposentadorias dos novos servidores para R$ 2.400 e redução significativa do valor das aposentadorias dos atuais servidores. Isto os conduziria a contribuir complementarmente para o Fundo Privado.

O importante no esclarecimento sobre os pontos polêmicos da reforma é constatar que, uma vez instituídos em "União, Estados, Distrito Federal e Municípios os respectivos regimes privados da previdência complementar", a serem definidos por respectiva Lei Complementar (art. 1º, § 14 da PEC nº 40), os valores das contribuições dos servidores públicos que excedessem a R$ 2.400,00 não mais seriam destinados à Previdência Pública, mas aos Fundos Privados. Recebendo tais contribuições, tais fundos não teriam de financiar o estoque de aposentados do setor público regidos pela regra atual ou mesmo pela nova regra de remuneração média. Esse ônus ficaria com o setor público, e tais fundos ficariam com o bônus de formar poupanças de longo prazo, tendo de capitalizar suas reservas por longo prazo para pagar os benefícios contratados.

Há um longo prazo de transição, não explicitado, em que se desvia do setor público para a previdência privada 11% do que exceder a R$ 2.400 do servidor e igual valor do patrocinador estatal, durante o qual todo o estoque de aposentadorias e pensões do setor público deve ser pago pelo Tesouro Público. A solvência financeira dessa nova Previdência é também um assunto em aberto, visto que não há garantia *a priori* do que ocorrerá no percurso, nem do envolvimento ou não dos entes públicos na garantia dos contratos.

Observe-se que esse tipo de previdência fechada tem sempre um órgão público patrocinador e um contrato que deveria estabelecer benefício definido. Este, na prática,

requereria um garantidor de última instância ou contribuição extraordinária do servidor para cobrir déficits. Contudo, pela legislação em vigor, não há garantidor de última instância. Todo o ônus dos déficits e dos desequilíbrios atuariais, por qualquer causa, recai no segurado e no patrocinador, este último com responsabilidade limitada até o nível do servidor. A insuficiência ou a incapacidade de capitalizar tais fundos por essa via conduzem, nos termos da legislação atual, às punições, mediante sua intervenção e/ou liquidação extra-judicial, sem preservar direitos adquiridos previamente definidos.

No entanto, é preciso alertar para o fato de que o artigo 202 da Constituição, invocado pela PEC nº 40 (Previdência Complementar), também permite a criação dos chamados fundos da chamada Previdência Aberta, podendo tal arranjo ser introduzido em Lei Complementar nova.

g) Justificativa fiscal e ética: controvérsia

Finalmente, a justificativa da Reforma Previdenciária, apoiada basicamente nos argumentos fiscal e de justiça distributiva, também é objeto de questionamento no debate público. O argumento fiscal possui várias leituras empíricas, mas os limites deste texto não permitem reproduzi-las. Mas o que se pode aqui aduzir é a observação de que a Reforma da Previdência afetaria apenas os valores de fluxos de novas aposentadorias, mas não o valor em estoque. A despesa com esse grupo fica sob responsabilidade financeira integral do setor público. Tal reforma tem implicações onerosas também sobre o fluxo de gasto público líquido. Essas implicações ainda não estão dimensionadas e poderiam anular, pelo menos a curto prazo, toda redução de despesa que se persegue. Isso ocorreria por três vias: *i)* pela pletora de aposentadorias precoces dos servidores com direito a aposentadoria proporcional; *ii)* pela perda das contribuições integrais dos atuais servidores, naquilo que exceda o limite de R$ 2.400, desviadas para a Previdência Complementar Privada; e *iii)* pela despesa nova do patrocinador estatal.

Por último, o argumento da justiça distributiva, que aparece de formas as mais diversas no texto da Exposição de Motivos, contém limitação intrínseca: a presumível economia de recursos que ocorreria com a Reforma da Previdência, recolhida de altas e médias remunerações (a reforma isenta os inativos, isentos do Imposto de Renda), não é destinada a ampliar direitos sociais no Regime Geral da Previdência Social, reconhecidamente restritivo ao chamado trabalho informal, hoje majoritário no mercado de trabalho. Essa economia de recursos fica liberada nos Orçamentos Públicos e terá o destino que tiver o conjunto da política econômica do país.

O fato de não haver destinação *a priori* dos recursos economizados não autoriza logicamente o argumento da justiça distributiva.

Considerações finais sobre a Reforma da Previdência

Os pontos principais resenhados no debate sobre a Reforma da Previdência evidenciam que a proposta de substituição do atual regime de repartição da Previdência do Setor Público, com alta complementação dos seus gastos pelo Orçamento da Seguridade Social na União e pelos Tesouros estaduais e municipais, por um regime de Previdência Complementar Privado e fechado, viabilizado a partir das regras ora estabelecidas na PEC nº 40, contém inúmeras conseqüências conceituais que fragilizam suas justificativas baseadas no equilíbrio fiscal e na justiça distributiva. No primeiro caso, a falta de regras de transição entre os dois regimes estabelece *ex abrupto* um

novo ordenamento altamente leonino contra o antigo regime e em prol da Previdência Complementar. Esta apresentaria custos fiscais adicionais a curto e médio prazos acrescidos ao ônus remanescente da Previdência Pública. A longo prazo, existe uma enorme incógnita sobre a funcionalidade e a função previdenciária desses novos modelos da Previdência Privada, sem vínculo com o princípio do seguro social contributivo acima do teto de R$ 2.400.

Esclarece-se, por oportuno, que houve Emenda na Câmara estabelecendo Previdência Complementar nominalmente pública mas, ao manter o princípio da contribuição definida e os termos do art. 202 da Constituição Federal, tal ordenamento não se adequa ao conceito de Previdência Pública. Provavelmente, ainda haverá mudanças nesse texto constitucional.

Finalmente, o argumento de caráter ético, que invoca justiça distributiva na Reforma Previdenciária não se fundamenta nos termos dela própria ou da legislação infraconstitucional que a circunda, visto que nem uma nem outra criam direitos ou garantem o princípio da seguridade para os milhões de trabalhadores excluídos.