

PREVIDÊNCIA

Um balanço das ações na área da Previdência no governo FHC

Panorama geral

O tema previdência tem sido tratado em público repetidas vezes, com vivo interesse e até paixão, tanto atualmente quanto no período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Mesmo que o público e grande parte dos especialistas tenham cometido uma ou outra imprecisão conceitual, dada a sofisticação da matéria, é característico o fato de a Previdência abranger o mundo, a vida de todos – sejam contribuintes ou beneficiários, empregadores, empregados ou aqueles que, sendo trabalhadores autônomos, desempregados, e trabalhadores informais, não estão ainda incluídos na proteção social – e sempre tocar a todos em algum momento do respectivo ciclo de vida, em alguma demanda relacionada aos sistemas previdenciários públicos.

Pode-se compreender previdência em sentido lato como um conjunto bastante amplo de políticas voltadas para garantir a reposição de rendimentos do cidadão no caso de ocorrência de algum dos riscos sociais tradicionais previstos na Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho (datada de 1952), entre eles, idade avançada, invalidez, morte, maternidade, doença, acidente de trabalho, encargos familiares. Caso depare com algum desses riscos, o cidadão coberto pelo sistema recebe uma prestação monetária contínua que tem por objetivos: *i)* repor sua renda, mantendo o padrão de vida do período ativo; e *ii)* pela compulsoriedade da cobertura, evitar a incidência de pobreza na população sem condição de participar do mercado de trabalho em uma sociedade complexa, estruturada por meio de mercados e na qual a maioria dos indivíduos tem rendimentos baseados no trabalho remunerado.

Como forma de acesso a esse sistema previdenciário, tem sido tradicionalmente estabelecida no Seguro Social uma participação do empregado e outra do seu empregador no financiamento por meio de contribuições monetárias sobre o rendimento do trabalho (modelo contributivo bismarckiano). Uma regra específica vale normalmente para a situação em que há a prestação de determinados serviços de relevâncias social e estratégica na administração pública civil ou no serviço militar por encargo da própria sociedade. Nessa situação, proteção previdenciária é a contrapartida da lealdade e do asceticismo com que o servidor da “burocracia weberiana” teria de cumprir o seu mandato. Isso requeriria, correspondentemente, um modelo de financiamento por impostos gerais. Concepções mais modernas do Seguro Social no pós-guerra, contudo, entendem que outras formas de “contribuição não monetária” à sociedade, além do serviço público civil ou militar – como a maternidade para as mulheres ou o cumprimento de determinados trabalhos (por exemplo o trabalho agrícola, fundamental para a segurança alimentar das sociedades urbanas) – devem ser reconhecidas como meritórias de uma prestação previdenciária, independentemente de haver uma contribuição monetária específica. Desse modo, esses elementos redistributivos de

“contribuição não monetária” requerem um financiamento diferente, que não onere em demasia as relações do trabalho e, portanto, não incida, ao menos diretamente, sobre a folha salarial urbana. Por fim, a concepção de seguridade social, baseada na proposta de Lord Beveridge, no pós-guerra, para a Inglaterra, vai além da noção de Seguro Social e prevê o direito de todos a uma segurança social básica como direito de cidadania, a despeito de vínculo contributivo prévio (embora mantenha o seguro contributivo como pilar obrigatório da política social).

O Brasil é um dos poucos países latino-americanos que fizeram, ao longo do século XX, o trajeto desde o seguro social bismarckiano, de cobertura muito restrita a determinados grupos urbanos com capacidade contributiva, a um modelo menos limitado de seguridade social. Com efeito, houve a inclusão de um amplo contingente de mais de 6 milhões de beneficiários da população rural por meio da Previdência Rural, bem como de quase 2 milhões de idosos e portadores de deficiência sem capacidade contributiva por intermédio do Benefício de Prestação Continuada, da Assistência Social. É importante atentar para o fato de que essa transição para um modelo mais abrangente de proteção social – que, ao contrário do afirmado por diversas análises generalizadoras que proclamam a “inefetividade da política e do gasto social brasileiro”, combate de forma intensa a pobreza, evita seu aprofundamento e diminui a concentração de renda muito elevada que o Brasil apresenta – é fruto do amadurecimento do modelo de previdência contributiva dos anos 1930 a 1980 e da nova Constituição de 1988, bem como de sua legislação regulamentadora (as Leis nº 8.212 e nº 8.213/91, na área de Previdência Social, e a Lei nº 8.794/93, na área de Assistência Social).

No Brasil, a Política da Previdência tem abrangido, portanto, setores bastante heterogêneos da população: *i)* os trabalhadores do setor privado da economia, regidos pela CLT, são cobertos obrigatoriamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do INSS; *ii)* os trabalhadores rurais em regime de economia familiar também estão incluídos no RGPS, mas com regras de contribuição e financiamento específicas; *iii)* os trabalhadores do setor público, contratados pelo RJU, possuem regime de proteção próprio, que apresenta lógica de contribuição e financiamento divergente do RGPS; *iv)* para todos aqueles que queiram um grau de proteção acima do proporcionado em cada um dos regimes mencionados, é possível procurar voluntariamente o regime de previdência complementar na modalidade “fechada” ou “aberta”.

É possível afirmar que a “Reforma da Previdência”, conduzida durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, tenha sido um processo único, apesar de ter a aparência de diversas iniciativas fragmentadas em cada um dos regimes previdenciários, sobretudo no segundo mandato. O que lhe concede essa organicidade é a matriz teórico-conceitual comum às diversas iniciativas, as quais serão mencionadas de forma mais detalhada a seguir. Vale a pena, para contextualizar a reforma previdenciária brasileira, recuperar a formação dessa matriz teórico-conceitual, que tem diversas raízes político-institucionais no Brasil, comparando-a com outras propostas de reformas coetâneas.

Propostas inspiradas no modelo chileno dos anos 1980 acabaram sendo implementadas na década de 1990 em diversos países latino-americanos, entre os quais a Argentina, a Colômbia e o México. Elas trouxeram como consequências: *i)* uma forte redução da cobertura populacional (pois a previdência privada se pauta na estreita relação entre contribuição e benefício, obrigando por exemplo à “inovadora redes-

coberta” da necessidade de elementos solidários, no caso da reforma da Colômbia); *ii*) elevados custos fiscais de transição (que contribuíram para acelerar a crise monetária na Argentina, por exemplo); e *iii*) hercúleos desafios na construção da capacidade institucional e humana de regular poderosos fundos de pensão privados, que dispõem de estoques de capital equivalentes a dezenas de pontos percentuais do PIB e dominam plenamente os estreitos mercados de capitais locais (como é o caso de diversos países centro-americanos, da Bolívia e do Peru).

No entanto, a Reforma da Previdência também correspondeu a um desdobramento dos próprios esforços de partes do Congresso Nacional, pois ao mesmo tempo em que, com muita resistência do governo Collor, tramitava no Parlamento a proposta de regulamentação que viria a se transformar, após vetos, nas Leis nº 8.212 e nº 8.213/91, que centenas de milhares de aposentados iam às ruas reclamar o famoso reajuste dos benefícios em 147%, foi instituída uma comissão especial com a missão de estudar o sistema previdenciário e elaborar propostas para a superação de seus problemas. Essa comissão, cujo relator foi o então deputado Antônio Britto (naquele momento filiado ao PMDB), produziu um relatório que veio a ser conhecido como Relatório Britto, o qual, divergindo das teses privatizantes cuja implementação teria rompido profundamente com os preceitos modernos estabelecidos na Constituição de 1988, propunha o saneamento financeiro do sistema previdenciário público e a sua manutenção como base do sistema de proteção social. Com a ascensão do próprio deputado ao cargo de ministro da Previdência após o *impeachment* do presidente Collor em fins de 1992, o Relatório Britto tornou-se definitivamente ponto de referência para as ações do ministério, se já não tinham esse caráter diversas de suas recomendações, sob o também ministro deputado Reinhold Stephanes, que havia sido nomeado para o cargo nos últimos meses do governo Collor.

Com a possibilidade de uma revisão constitucional em 1993, prevista nas Disposições Transitórias da Carta de 1988, foi articulada a Emenda Jobim, assim chamada por causa do seu relator, deputado Nelson Jobim (também filiado ao PMDB). A Emenda Jobim, fortemente baseada no Relatório Britto, não chegou, no entanto, a ser apreciada, pois os preparativos do Plano de Estabilização, que vieram a culminar com a introdução do real em julho de 1994, tiveram prioridade para o então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso e requereram a atenção e os esforços do governo do presidente Itamar Franco. A reforma previdenciária passou a ter prioridade política a partir de 1995, quando, na arquitetura do plano de estabilização, a dimensão do equilíbrio fiscal demandou, na interpretação da época, um conjunto de “reformas estruturais” alteradoras do padrão do gasto público, entre as quais as reformas administrativa e tributária. Diante da trajetória de reversão do superávit previdenciário desde princípios dos anos 1990 para um déficit – o que acabou por ocorrer a partir de 1996, com a estabilização monetária e os aumentos reais repetidos do salário mínimo –, a reforma previdenciária passou a integrar o conjunto de prioridades políticas declaradas do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

Apesar de a Emenda Jobim não ter sido examinada, seu conteúdo reaparece, de forma modificada, na primeira proposta encaminhada ao Congresso Nacional em princípios de 1995 por mensagem presidencial, dando início à tramitação da “Reforma da Previdência”. Essa proposta, elaborada por técnicos da administração federal, espelha uma terceira fonte de apoio aos princípios contidos no Relatório Britto e de

resistência às propostas privatizantes, a saber, a própria tecnoburocracia da área previdenciária. Essa, sentindo a pressão exercida pelas propostas privatizantes do início dos anos 1990, reagiu à ameaça de forte redução e mesmo de extinção de sua institucionalidade com uma contínua melhoria da eficiência administrativa e gerencial desde 1992, reduzindo significativamente os tempos de concessão de benefícios, as porcentagens de represamento de concessões e o custo administrativo da máquina do INSS.

Também houve um permanente esforço de aumento de eficiência na arrecadação de contribuições, com diversas inovações inteligentes, o que pode ser visto pelo crescimento significativo da arrecadação real do INSS ao longo da década 1992-2002, em patamar bastante superior ao do crescimento da renda real e do PIB. Tal evolução é particularmente relevante e tem sido interpretada como grande contra-argumento por não ter mais prosperado a proposta privatizante a partir do momento em que, nos demais países da América Latina em que ocorreram tais rupturas radicais, a previdência pública havia entrado em colapso e insolvência – como no caso da hiperinflação da Argentina em fins dos anos 1980 – ou havia sido unanimemente percebida como “bastão da corrupção nacional”, como na Colômbia, onde a credibilidade do sistema público havia ficado definitivamente comprometida. No Brasil, pelo contrário, apesar dos contínuos reclamos da classe média em relação aos valores pagos pelo INSS (o que sugere algum fracasso da Previdência Social brasileira na sua função de repor renda e garantir a manutenção do padrão de vida do beneficiário) e de denúncias de fraudes e corrupção, o INSS nunca deixou de pagar pontualmente os atuais mais de 20 milhões de benefícios mensais e tem um relevante papel de combate à pobreza sentida pelas camadas mais carentes da população. Dessa forma, o conjunto de experiências traumáticas sentidas pelo público usuário da Previdência brasileira de longe teve a mesma proporção que aquele passado em outros países latino-americanos, objeto de sangrentas guerras civis (América Central), golpismo militar (Chile) e civil (Peru), guerrilha e narcotráfico abertos (Colômbia), hiperinflação e amplo colapso econômico-social (Bolívia e Argentina), em cujas esteiras houve rompimentos profundos da ordem institucional anterior e por isso se tornam campo propício para imposição de reformas liberalizantes radicais.

É nesse contexto que é preciso entender a trajetória da reforma previdenciária brasileira, concentrada nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, e seus resultados bastante diferenciados se comparados aos dos demais países da América Latina. Houve atores sociais mais fortes no Brasil; um processo de transição da ditadura para a democracia menos traumático; evitou-se hiperinflação aberta pelo processo de superindexação da economia; houve ainda uma cobertura previdenciária muito mais ampla e uma relação menos conflituosa com o seu público; existiram ademais esforço e capacidade técnica superiores do corpo administrativo do Estado brasileiro; e, não sem ser consequência de alguns dos elementos citados, ocorreu o fracasso do aventureirismo radical do governo Collor com o *impeachment* por corrupção. No entanto, há pouca vivência de diálogo social e político no Brasil, o que torna a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, pelos quais as reformas precisam passar, mais difícil. Esses são aspectos diferenciais que determinaram uma longa tramitação de uma proposta de reforma previdenciária menos agressiva no Brasil, a qual não contemplou rupturas institucionais ou de princípios fundamentais da Previdência Social.

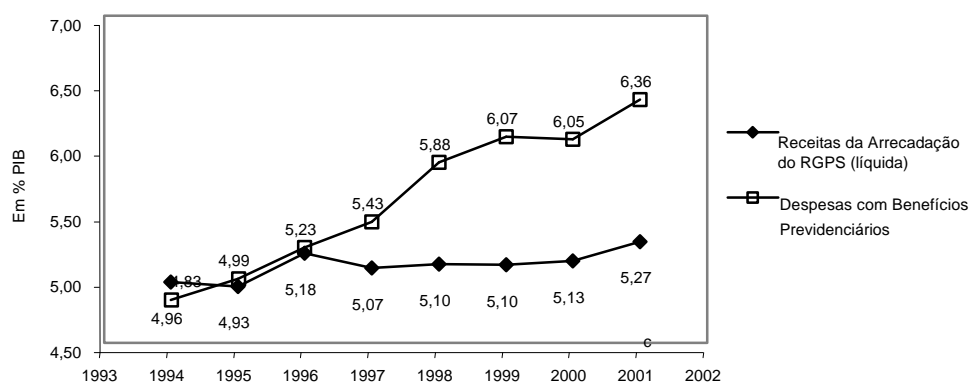
Financiamento e gastos

Desequilíbrios no financiamento do Sistema INSS

O desequilíbrio do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pode ser constatado mediante a evolução da arrecadação líquida e da despesa com benefícios previdenciários (ver gráfico 1) e a resultante do déficit previdenciário (ver gráfico 2), que mostram que até 1994 as despesas com benefícios previdenciários do INSS estiveram aquém da arrecadação líquida do sistema, portanto não ocorrendo déficit. A partir de 1995, os benefícios aumentam mais rapidamente que a arrecadação e os déficits são crescentes, os primeiros passam de 0,06% do PIB, em 1996, para cerca de 1,04%, em 2000.

GRÁFICO 1

Evolução da arrecadação líquida e das despesas no RGPS, 1994-2001



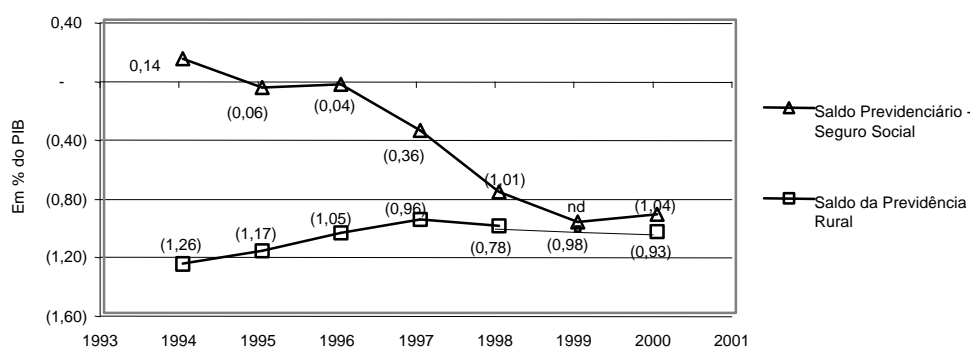
Fonte: Delgado, G. e Castro, J. A. de. *Financiamento da Previdência Rural: situação atual e mudanças*. Mimeo.

O crescimento do déficit da previdência no conceito RGPS (ver gráfico 2) pode ser explicado por alguns motivos, entre eles, os principais são a combinação do aumento da quantidade de benefícios com a melhoria dos seus valores e as renúncias previdenciárias concedidas a determinados setores que não contribuem segundo a regra geral, mas seguindo regras diferenciadas. Essas renúncias, de acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS, *Informes da Previdência Social*, 2002), foram estimadas em R\$ 8,4 milhões em 2001. Por último, a Previdência Rural foi outro fator que gerou o déficit, uma vez que a Previdência Urbana é praticamente equilibrada.

O financiamento desse déficit global do sistema previdenciário tem sido coberto pelo conjunto de transferências de recursos do Orçamento da Seguridade Social, uma vez que faz parte da estrutura conceitual e legal do próprio Orçamento da Seguridade Social, instituído pela Constituição de 1988.

Por seu turno, a forma de financiamento do sistema INSS pressupõe, em primeiro lugar, que o RGPS, do qual a Previdência Rural é parte integrante, financie suas despesas com os recursos da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores ao INSS. Somente depois de exaurida essa fonte é que o INSS acessa os demais recursos da seguridade social.

GRÁFICO 2

Evolução do saldo previdenciário (Seguro Social) e da Previdência Rural, 1994-2000

Fonte: Delgado, G. e Castro, J. A. de. *Financiamento da Previdência Rural: situação atual e mudanças*. Mimeo.

Ora, como pode ser observado no gráfico 2, mesmo antes de 1995, a Previdência Rural apresentava uma necessidade de financiamento um pouco acima de 1% do PIB, sem que o INSS como um todo apresentasse déficit. Essa condição não permitia, como ainda não permite, que a “necessidade de financiamento” do subsistema de Previdência Rural seja ou fosse socorrida pelos recursos tributários do Orçamento da Seguridade.

Essas regras de financiamento público confundem duas realidades distintas em convivência no RGPS: a realidade dos segurados urbanos, regulamentada por princípios do seguro social contributivo, e, de outro lado, a realidade dos segurados rurais, regulada pelos princípios da seguridade social. Ao não se fazer a correta distinção na alocação orçamentária dos recursos, cria-se uma distorção distributiva no sistema que compromete em longo prazo a legitimidade dos princípios de universalização de direitos sociais na Previdência Rural.

Como evidencia o gráfico 2, há uma necessidade de financiamento estrutural nesse subsistema (em torno de 1% do PIB) cuja causa é claramente a insuficiência das fontes constitucionais de contribuição em face dos direitos universais garantidos também pela norma constitucional.

Essa situação de desequilíbrio estrutural vem sendo atendida mediante transferências internas no próprio INSS, o que implica onerar os contribuintes urbanos do sistema e não os das contribuições sociais (sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre a movimentação financeira), que são, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, responsáveis pelo financiamento dos direitos sociais inscritos no conceito da seguridade social na Constituição Federal, previstos nos arts. 194 a 204.

A forma atual de financiamento da Previdência Rural contém vício distributivo porquanto remete aos trabalhadores e empregadores do setor urbano a responsabilidade fiscal de prover financiamento dos direitos sociais dos trabalhadores rurais muito pobres, o que configura um sistema de transferência de renda da população urbana para a rural. Mas essa responsabilidade é atribuível, no próprio conceito constitucional da seguridade social, ao conjunto da sociedade (art. 195 da Constituição Federal) e principalmente às contribuições de natureza tributária, que cumprem o papel de financiar os serviços não autofinanciáveis de Previdência, Saúde e Assistência Social.

Conexo ao vício distributivo citado, produz-se outro na contabilidade pública, qual seja, o de atribuir um “déficit” ao sistema de seguro social contratual do INSS que, na verdade, este não apresenta, visto ser esta necessidade de financiamento de direito atribuível às contribuições pára-fiscais que financiam a seguridade social. A magnitude desse déficit – pouco mais de 1% do PIB – representa ao mesmo tempo o tamanho do déficit geral do INSS e o da Previdência Rural.

Entretanto, a Previdência Rural é em essência uma Previdência-Seguridade, e como tal é financiada pelo Orçamento da Seguridade, que apresenta perfeita capacidade para contê-la, legal e fiscalmente.

Principais aspectos reformados no período

Regime Geral de Previdência Social (INSS)

A reforma previdenciária dos dois governos de FHC abrangeu, no que concerne ao RGPS, administrado pelo INSS, a Emenda Constitucional nº 20 (EC 20), de 1998, bem como a Lei do Fator Previdenciário (Lei nº 9.876), de 1999. A tabela a seguir aponta as principais mudanças implementadas por meio da EC 20 no RGPS a partir de 16 de dezembro de 1998. Tal emenda é o resultado de um longo processo de debate no Congresso, que se iniciou pelo envio da Mensagem Presidencial 305, em março de 1995, a qual deu origem à Proposta de Emenda Constitucional nº 33 (PEC 33). Ao longo do período de quase quatro anos entre seu envio e sua promulgação, a PEC 33 sofreu inúmeras alterações e emendas antes que resultasse na versão disposta na segunda coluna da tabela 1.

Ressaltam-se, no tocante a regras de concessão de benefícios, a substituição do critério “Tempo de Serviço” por “Tempo de Contribuição”, o fim da Aposentadoria por Tempo de Serviço Proporcional, a restrição à concessão de aposentadorias especiais e a eliminação da regra de cálculo do valor do benefício do texto constitucional, o que abriu brecha para o “Fator Previdenciário”, posteriormente. Além dessas modificações, em geral, não são destacadas alterações em relação ao financiamento da Previdência e da Seguridade Social, em que ocorreu a vinculação da receita de contribuição sobre rendimento do trabalho ao pagamento de benefícios do RGPS, bem como outras mudanças importantes na definição das bases de incidência das contribuições à Seguridade Social, embora seja interessante destacar aqui que a EC 20 consolidou o princípio da co-gestão previdenciária na legislação brasileira.

Subsidiariamente, destacam-se no período as transformações promovidas pela Lei de Crimes contra a Previdência Social (Lei nº 9.983), de 2000, pela Lei nº 10.256, de 2001, que modificou a base de contribuição patronal do setor rural, e pela Lei nº 10.403, de 2002, que validou as informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) desde julho de 1994 para efeito de concessão e cálculo automatizado do benefício, liberando o trabalhador do ônus da prova do tempo de contribuição. A par dessas alterações, foram criados diversos mecanismos para incremento da arrecadação e da recuperação de dívidas, entre os quais o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), em conjunto com a Receita Federal; a retenção da contribuição de empresas prestadoras de serviços sobre o valor da fatura; a participação da Previdência no valor dos acordos fechados na Justiça do Trabalho; a renegociação e o parcela-

mento dos débitos de estados e municípios com o INSS; bem como o uso de Certificados de Dívida Pública (CDP) para securitizar parte da dívida das empresas para com a Previdência Social.

TABELA 1

Mudanças no Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

	Situação em 1995	EC 20 (Dez. 1998)
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Integral)	Após 35/30 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Proporcional)	Após 30/25 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% do salário-de-contribuição + 5% por ano adicional.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Não existia.	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) sem limite de idade.
Aposentadoria por Idade (Normal)	Idade 65/60 anos (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% a 100% do salário-de-contribuição.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido.
Aposentadoria por Idade (Rural)	Idade 65/60 (H/M), ter trabalhado em regime de economia familiar com tempo de serviço rural similar ao tempo mínimo de contribuição urbana. Benefício: um salário mínimo.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido.
Base de Cálculo dos Benefícios (salário-de-contribuição)	Média das últimas 36 contribuições mensais, no prazo de 48 meses, corrigidas monetariamente.	Regra foi eliminada do texto constitucional.
Aposentadoria Especial de Professor(a)	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Aposentadoria Especial por Insalubridade	Após 15, 20 ou 25 anos de serviço, de acordo com o setor de atividade.	Mantido, mas limitado aos trabalhadores que tenham sido efetivamente expostos a situação insalubre.
Piso Previdenciário	Um salário mínimo oficial.	Um salário mínimo oficial.
Teto de Benefícios	Teto nominal previsto na legislação infraconstitucional.	Teto de R\$ 1.200, corrigido anualmente para preservar valor real.
Tributação de Benefícios	Benefícios previdenciários de pessoas com idade de 65 anos ou mais não são tributados.	Permite tributação de benefícios previdenciários.
Proteção do Direito Adquirido	—	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC 20.
Regra de Transição	—	Pessoas ativas no mercado de trabalho no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20.
Seguro contra Acidentes de Trabalho	É tarefa do INSS.	É aberto ao setor privado em concorrência ao INSS, requerendo lei específica.
Financiamento da Seguridade Social	Financiamento por meio de: a) contribuição de empregadores, empregados e autônomos sobre o rendimento do trabalho; b) Cofins (sobre faturamento bruto); c) CSLL (sobre lucro líquido); d) outras fontes de menor importância percentual; e) recursos do Tesouro.	a) Ampliação da base de incidência da contribuição sobre o rendimento do trabalho a toda renda do trabalho, até mesmo de pessoas sem ocupação permanente. b) Alternativa para a base de incidência da Cofins: Receita Bruta da Empresa. c) Possibilidade de alteração de alíquotas de contribuição conforme especificidade regional e/ou potencial de criação de empregos de setor de atividade.
Isonomia Patronal para Entidades Filantrópicas	Sim.	Sim.
Vinculação de Receitas para o RGPS	Não prevista. Vale o princípio da solidariedade na repartição das receitas entre as diversas áreas da Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social).	Receita de contribuições sobre o rendimento do trabalho fica vinculada exclusivamente ao financiamento do RGPS.
Co-gestão da Previdência	Gestão em conjunto com a sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados).	Gestão quadripartite por meio de conselho com participação da sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados).

Fonte: MPAS.

Embora tenha sido prevista na EC 20, a regulamentação da participação do setor privado no Seguro contra Acidentes de Trabalho (SAC) não foi regulamentada no período encerrado em dezembro de 2002. Uma solução para esse problema é desafio

da nova gestão da Previdência Social a partir de 2003, uma vez que muita concorrência entre os setores público e privado na área de seguro geralmente desemboca em uma situação de “seleção adversa”, na qual não se gera uma situação de equilíbrio.

Cabe ainda destacar que, a partir de janeiro de 1999, passou a ser coletada compulsoriamente de todos os empregadores e contribuintes autônomos a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência (GFIP), com dados individualizados de rendimento, ocupação, etc. que permitiram, pela primeira vez, construir um banco de dados sistemático sobre o perfil dos contribuintes da Previdência Social. Combinada com dados da Relação Anual de Informações Sociais, do cadastro do PIS e do FGTS, a GFIP alimenta o CNIS. Há potencial interface com os programas das áreas de Saúde e Assistência Social para alimentar e utilizar o CNIS. Bem e seguramente administrado, o CNIS, cuja operacionalização está sendo realizada pela Dataprev, é um instrumento muito importante para a realização da cidadania no Brasil, pois permite conceder, com precisão, prestações monetárias, além de obter diversas informações estrategicamente importantes para a formulação das políticas sociais no Brasil.

Por fim, na área do RGPS, cabe ainda destacar a reforma administrativa-gerencial do próprio INSS, efetuada em 1999 por meio do Decreto nº 3.801. Até então, conviviam no INSS sem fusão de fato as estruturas dos antigos Iapás (que era o órgão arrecador do ex-Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – Sinpas –, vigente de 1977 a 1990) e INPS (o órgão concessor e gestor de benefícios do ex-Sinpas). Por meio das gerências executivas, atualmente em número de 102 no Brasil inteiro, foram redesenhadas e gerencialmente fundidas essas estruturas.

Reforma do Funcionalismo Público

Da mesma forma que para o RGPS, a EC 20 trouxe diversas novidades para a Previdência do Funcionalismo Público. Entre as principais, além da eliminação da aposentadoria proporcional e da substituição do critério “Tempo de Serviço” por “Tempo de Contribuição”, está a instituição de limite de idade de 60/55 anos para homens/mulheres na Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Também houve restrições a aposentadorias especiais e à contagem de tempos fictícios de contribuição. Uma regra importante, que não existia na legislação anterior, foi a instituição de carência (tempo mínimo) no serviço público (dez anos) e no cargo em que ocorre a aposentadoria (cinco anos). Essas e outras modificações estão destacadas na tabela 2.

É importante mencionar ainda dois conjuntos de medidas referentes ao funcionalismo contidos em parte na EC 20. O primeiro relaciona-se ao setor de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, estados e municípios, os quais foram mantidos pela EC 20. Antes mesmo da promulgação dessa emenda constitucional, foi publicada a Lei nº 9.717, de 1998, que estabeleceu critérios mínimos para o funcionamento dos regimes próprios – a obediência a critérios atuariais para seu desenho e sua gestão e a subordinação dos regimes próprios à fiscalização e à regulação do Ministério da Previdência. Em segundo lugar, para esses RPPS, a EC 20 prevê a possibilidade de instituição de regime previdenciário complementar e a simultânea criação de um teto de benefícios similar ao do INSS, com o que ocorreria, em grande medida, a homogeneização das regras de ambos os regimes (RGPS e RPPS). A possibilidade dessas medidas depende da aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 9 (PLP 9), encaminhado em 1999 ao Congresso Nacional.

TABELA 2

Mudanças no Regime de Previdência do Funcionalismo Público

	Situação em 1995	EC 20 (Dez. 1998)
Sistema Próprio	Sim.	Sim, contributivo.
Aposentadoria por Idade	Idade 65/60 anos (H/M). Valor do benefício proporcional ao tempo de serviço.	Mantido.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Integral)	Após 35/30 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Proporcional)	Após 30/25 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 80% do salário-de-contribuição + 4% por ano adicional.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Não existia.	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) aos 60/55 anos de idade (H/M) na regra definitiva.
Aposentadoria Especial de Professor(a)	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Situações Especiais	Atividades insalubres, juízes, Parlamento.	Permanecem.
Base de Cálculo dos Benefícios	Último vencimento, eventualmente com promoção na hora da aposentadoria (reposição de 100% ou mais do último vencimento).	100% da remuneração do posto que foi ocupado por pelo menos cinco anos antes da aposentadoria.
Correção do Valor dos Benefícios	Paridade de reajustes entre ativos e inativos.	Mantido.
Teto de Benefícios	Não existia teto.	Teto de ministro, requerendo regulamentação por lei.
Financiamento	Com recursos orçamentários e alguma participação de contribuições.	O sistema é considerado contributivo e deve estabelecer equilíbrio financeiro e atuarial.
Militares	Sistema próprio.	Mantido, até que nova lei, que não possui prazo para ser criada, altere a situação.
Proteção do Direito Adquirido	—	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC 20.
Regra de Transição	—	Servidores titulares de cargo efetivo no serviço público no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com cinco anos no cargo, 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com cinco anos no cargo, 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20.
Carências	Não existiam.	Tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos.
Tempos de Contribuição Fictícios	Eram possíveis.	Tempos fictícios ficam proibidos.
Acumulação de Benefícios	Permitido.	Proibido dentro do mesmo regime.
Funcionários de Estados e Municípios	Permite-se Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).	Mantido.
Fundos de Pensão Complementares	Não previstos.	Lei Complementar pode autorizar a instituição de teto de benefício igual ao RGPS, desde que haja simultaneamente a criação de Fundo Complementar.

Fonte: MPAS.

No tocante aos servidores militares, houve um pequeno ajuste na sua contribuição e nas regras de concessão de benefícios. A contribuição, que antes somente correspondia ao soldo básico de dois dias por mês (sem gratificações), passou a ser de 7,5% dos vencimentos para aposentadoria e pensão e 4% para saúde ao mês (ou seja, ainda inferior à dos servidores civis, que contribuem com 11% mensais para aposentadoria e pensão). Nas regras de concessão de benefícios, destaca-se a famosa “pensão para filhas de militares”, que, ao contrário do que se poderia pensar, não se restringe apenas à filha solteira — a concessão sem limite de idade foi vetada apenas para as filhas de militares ingressantes na carreira a partir de 2001.

Por fim, é importante mencionar que a famosa Lei Camata, de 1996, seguida pela Lei Complementar nº 101, de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, instituíram um teto para o gasto do setor público com a folha de pagamento de ativos e inativos, limitando-o em 50% da receita corrente líquida para a União e 60% para estados e municípios.

Reforma da Previdência Complementar Fechada

No campo da Previdência Complementar Fechada, diversas foram as alterações durante os oito anos do governo FHC. Em consequência da EC 20, cujos impactos principais no setor estão descritos na tabela 3, houve uma clara opção pela gestão privada em regime de capitalização, descartando-se, ao contrário da experiência de outros países latino-americanos, a sua obrigatoriedade.

TABELA 3

Mudanças no Regime de Previdência Complementar Fechada

	Situação em 1995	EC 20 (Dez. 1998)
Administração	Pública e privada.	Apenas Fundos Privados.
Compulsoriedade	Não.	Não.
Método de Financiamento	Não definido para a Previdência Complementar pública no INSS, capitalização nos fundos privados.	Capitalização.
Transparência	Normas não requeriam explicitamente o disclosure de todas as informações técnicas relevantes.	Acesso completo dos participantes a todos os dados relevantes tem de estar garantido.
Proporção da Contribuição Normal a Cargo do Estado	Normalmente 2:1 como patrocinador, chegando a 5:1 em alguns casos.	Proporção de 1:1.
Equilíbrio Atuarial de Fundos de Empresas Estatais	Não tratado.	Fundos de empresas estatais têm de ajustar-se atuarialmente no prazo de dois anos.

Fonte: MPAS.