

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 INTRODUÇÃO

Com a inauguração do governo Dilma Rousseff, o Ministério da Previdência Social (MPS), por meio do ministro Garibaldi Alves Filho, teve a iniciativa de propor a retomada do debate acerca dos desafios apresentados pelo sistema previdenciário nacional, e, em conjunto com o Ipea, realizou, em março deste ano, o seminário *O Futuro da Previdência Social no Brasil*. Na ocasião, foram colocados em pauta, mais uma vez, os custos fiscais e o equilíbrio atuarial de longo prazo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos regimes próprios de Previdência Social (RPPSs). Embora estas preocupações já tenham motivado reformas previdenciárias nos anos recentes,¹ alguns setores do governo e da sociedade entendem que há ainda necessidade de medidas adicionais.

As leituras sobre este tema continuam longe da unanimidade. A sustentabilidade da Previdência Social no Brasil permanece objeto de interpretações e projeções divergentes, seja porque partem de premissas macroeconômicas distintas, ou porque derivam de variados princípios de justiça e noções sobre direitos sociais. Tendo em vista este contexto, o MPS reconheceu a oportunidade para a retomada das discussões, convocando para o seminário especialistas de correntes diversas, bem como representantes do governo e do Parlamento, entidades de trabalhadores e de empresários, e organizações da sociedade civil. A jornada cumpriu a função de colocar em confronto ideias, convicções e alternativas, delineando o esboço de uma agenda para a política previdenciária, a ser considerada no mandato presidencial que então se iniciava.

No novo governo, três pontos que tocam a agenda previdenciária ganharam a atenção e provocaram iniciativas dos mandatários, quais sejam: a questão da reconfiguração do fator previdenciário; a reforma da previdência dos servidores públicos; e a desoneração das contribuições patronais ao RGPS. Estes temas, entre outros, serão objeto deste capítulo, e serão tratados nas seções 2 e 4.

A seção 3 traz boas notícias a respeito do financiamento do RGPS, o qual já vem apresentando resultados bastante favoráveis desde meados da década passada. Como já analisado no número 19 desta publicação (IPEA, 2011), a cobertura de trabalhadores por este regime tem aumentado de forma constante, seja no segmento de trabalhadores empregados, ou no segmento de trabalhadores autônomos ou por conta própria. Neste número, destaca-se especialmente a sustentabilidade

1. Por meio das Emendas Constitucionais (ECs) nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2007.

financeira deste regime, que, como se verá, apresentou uma necessidade de financiamento² de apenas 1% do produto interno bruto (PIB), em média, nos 12 meses entre agosto de 2010 e julho de 2011, confirmando a trajetória descendente desta despesa, que já se verifica desde 2008. Sua magnitude, hoje, é rigorosamente igual à dos recursos que financiam as transferências assistenciais (Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família), promovendo resultados análogos: distribuição de renda e garantia de uma vida digna aos cidadãos. Estes dados colocam em xeque o diagnóstico de um suposto “rombo” na Previdência Social brasileira. Também respaldam a tese, muitas vezes defendida neste boletim, de que a saúde financeira da Previdência Social está intimamente ligada, ainda que não exclusivamente, ao dinamismo da atividade econômica.

O acompanhamento dos RPPS mostra desafios que requerem maior reflexão. O novo governo federal retomou os esforços para tornar este regime mais equitativo e menos custoso, estimulando a tramitação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei (PL) nº 1.992/2007, que institui um sistema de previdência complementar capitalizado para os servidores públicos. Tal PL estava estacionado há quatro anos na Comissão de Trabalho e Serviço Público (CTASP) da Câmara Federal, mas, desde março de 2011, recebeu novo impulso, encontrando-se atualmente em apreciação pelo Plenário daquela casa.

Análises deste PL realizadas pelo Ipea têm sugerido que, não obstante a validade dos argumentos de que a previdência dos servidores apresenta um custo fiscal elevado e gera impactos regressivos sobre a distribuição de renda no país, as soluções contidas no PL nº 1.992 apresentam inúmeras fragilidades, relativas, principalmente, ao grau de proteção previdenciária aos servidores que o novo modelo estabelece. A primeira delas resulta da escolha da modalidade de contribuição definida (CD) para a estruturação dos planos de benefícios da previdência complementar dos servidores, a qual transfere todos os riscos do processo de capitalização aos servidores, individualmente. O segundo ponto frágil do PL refere-se à previsão, nele contida, de uma alíquota máxima de contribuição do Estado, enquanto patrocinador dos planos de benefício, de apenas 7,5% sobre a parcela dos vencimentos de servidores que supere o valor máximo dos benefícios do RGPS (fixado em julho de 2011 em R\$ 3.691,74). O tema será tratado nas seções 3 e 4, quando a análise deste e de outros pontos do PL serão aprofundados.

Cabe ainda comentar, nesta introdução, a reemergência, na conjuntura atual, do clamor por reformas no sistema previdenciário, estimulada agora pelo clima de incerteza gerado pela crise financeira na Zona do Euro e nos Estados Unidos. Desconhecendo que o país tem hoje fundamentos sólidos para enfrentá-la,

2. Necessidade de recursos para financiamento de benefícios não cobertos pelas contribuições de trabalhadores e empregadores, aportados pelo Tesouro.

os defensores do aperto fiscal parecem também não se dar conta de que tal crise, ao impactar os fluxos financeiros e comerciais do Brasil com o mundo, acentua a necessidade de aprofundamento da trajetória de crescimento calcada no mercado interno e na ampliação da capacidade de produção nacional. É preciso não esquecer que a Previdência Social é parte essencial da estratégia de crescimento com distribuição de renda, especialmente o RGPS, cuja contribuição para a estabilidade e o aumento de escala do mercado interno é indiscutível.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Desoneração da folha de salários por meio da redução das contribuições previdenciárias

Em agosto de 2011, o governo lançou o Programa Brasil Maior, que visa aumentar a produtividade nacional, bem como dar fôlego à competitividade e à presença do Brasil nos mercados mundiais. Entre as medidas adotadas direcionadas à defesa da indústria e do mercado interno,³ figura com destaque a desoneração da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários nos seguintes setores: confecções, calçados e suas partes, móveis, e *softwares*.

A discussão sobre desoneração das contribuições previdenciárias é ampla e antiga. Várias hipóteses dão apoio à medida, mas poucas foram provadas. As justificativas vão desde a criação de mais empregos até a maior competitividade da produção nacional, assim como o aumento dos salários e da formalização (PAIVA e ANSILIERO, 2009). Não obstante, em nível agregado, o crescimento do emprego, da produtividade, dos salários e da formalização ocorreu, nos anos recentes, sem que grandes medidas de desoneração previdenciária fossem lançadas. Nesse sentido, o Plano Brasil Maior acertou ao analisar a situação de setores específicos, sua estrutura de custos e concorrência, promovendo uma desoneração restrita e em caráter piloto, coadunada a outras medidas de competitividade para a indústria nacional. Medidas de desoneração mais gerais devem necessariamente ser precedidas de discussões mais profundas e democráticas quanto a seus possíveis custos e benefícios, bem como quanto a seu impacto sobre a legitimidade e as bases de financiamento de um dos pactos sociais mais antigos e relevantes do país – o pacto previdenciário.

Regulamentada pela Medida Provisória nº 540/2011, a desoneração prevê a redução da alíquota de contribuição patronal previdenciária de 20% para 0% nos setores mencionados, e a sua substituição por uma contribuição de 1,5% sobre o faturamento dos produtos vendidos no mercado interno. Assim, ficam totalmente desoneradas as receitas de exportação.⁴

3. Veja o programa na íntegra em Brasil [s.d.].d.

4. Apenas para o setor de *softwares*, a nova alíquota sobre a receita bruta será de 2,5%.

Uma alíquota de 1,5% sobre o faturamento será equivalente à atual alíquota sobre a folha de salários (de 20%) se a folha representar 7,5% do faturamento (1,5% multiplicado por 20% – tabela 1). Assim, para que a desoneração seja efetiva para as empresas, estas precisam ter um custo de mão de obra que esteja acima de 7,5% de seu faturamento. Nesta hipótese, o recolhimento da contribuição sobre o faturamento, e não mais sobre a folha de salários, trará economia de recursos para a empresa. Ademais, o custo de mão de obra como proporção do faturamento, requerido para que a empresa tenha economia, será tanto menor quanto maior for o coeficiente de exportações sobre o faturamento da empresa. Ou seja, uma empresa que exportar 50% de sua produção irá beneficiar-se da desoneração previdenciária se seu custo de mão de obra exceder a 3,75% de seu faturamento.

TABELA 1
Simulação do efeito agregado da desoneração prevista no Plano Brasil Maior

	Hipotético	Confecções	Calçados	Móveis
Faturamento (R\$ bi 2010 INPC) ⁽¹⁾	R\$ 100,00	R\$ 36,3	R\$ 26,0	R\$ 24,6
Custo da mão de obra/Faturamento ⁽¹⁾	7,5%	23,2%	18,5%	15,0%
Contribuição patronal sobre a folha de salários	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Contribuição patronal sobre faturamento	1,5%	4,6%	3,7%	3,0%
Exportações ⁽²⁾	0%	1,0%	21,0%	14,0%
Faturamento excluídas as exportações	R\$ 100,00	R\$ 36,0	R\$ 20,6	R\$ 21,2
Renúncia (R\$ bi 2010) ⁽³⁾	R\$ -	R\$ 1,1	R\$ 0,7	R\$ 0,4
Potencial aumento da competitividade preço (renúncia sobre faturamento)	0,0%	3,2%	2,5%	1,7%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009a; 2008).

Elaboração própria.

Notas: ¹ Dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA) de 2009 do IBGE, com nível de agregação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0 do IBGE. Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

² Dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN) de 2008 do IBGE, com agregação da Lista de Produtos e Serviços Industriais (PRODLIST) do IBGE.

³ Diferença entre a atual contribuição patronal sobre a folha de salários (20%) e a contribuição patronal sobre o faturamento excluindo-se exportações (1,5%).

Em todos os setores selecionados pela medida, o custo de mão de obra sobre o faturamento é, em média, superior a 7,5%, implicando efetiva desoneração. A MP nº 540 também garante a compensação, pelo Estado, ao orçamento da seguridade social, do valor correspondente à expectativa de renúncia. A compensação, no entanto, não implica contabilização deste montante como contribuição previdenciária, o que redundará, inevitavelmente, no aumento da necessidade de financiamento (ou déficit) do RGPS e, possivelmente, na persistência das críticas à suposta insustentabilidade financeira deste regime.

Artigo 9º Para fins do disposto nos Artigos 7º e 8º:

(...) IV - a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o Artigo 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 2011c).

A medida tem a virtude de tentar atacar um problema importante da indústria brasileira: sua baixa competitividade frente às importações, no próprio mercado interno. Contudo, resta saber se medidas deste tipo são mesmo efetivas no enfrentamento da concorrência externa, em mercados em que predomina a estrutura de custos chinesa, caracterizada por agregar pouco valor às mercadorias que produz, e oferecer baixos salários e poucos direitos sociais aos trabalhadores. Verifica-se pela tabela 1 que o potencial de aumento de competitividade que emana da medida de desoneração, imaginando-se que toda a renúncia fosse repassada ao consumidor na forma de preços menores, equivaleria a no máximo 3,2% de redução de preços, no caso de confecções. Ainda de acordo com a MP nº 540, o processo de desoneração será acompanhado por uma comissão tripartite, composta por trabalhadores, empresários e Estado, a qual monitorará a efetividade de seus resultados.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

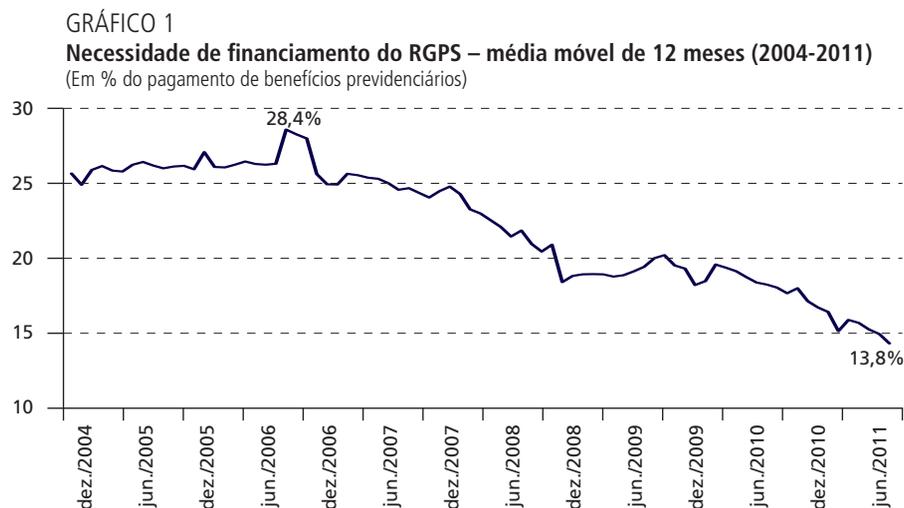
3.1 Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

A Previdência Social tem mostrado excelente desempenho nos anos recentes. O regime geral, tipicamente para os trabalhadores do setor privado, alcançou uma cobertura próxima a 60% da população economicamente ativa (PEA) em 2009,⁵ tendo saído de um patamar de 54% em 2002. O aumento da proteção dos trabalhadores resultou da trajetória de maior crescimento econômico, e da redução do desemprego e da informalidade nos vínculos de emprego. Se bem estas foram as causas predominantes da expansão da proteção previdenciária, também foi possível incluir mais trabalhadores sem vínculo de emprego, como os trabalhadores por conta própria, por ocasião da simplificação e desoneração tributária e previdenciária para este segmento. Além disso, destacou-se o grande salto qualitativo no atendimento ao cidadão prestado pela rede do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que contou com inúmeros aprimoramentos de sua estrutura física, e de seus recursos humanos e tecnológicos.⁶

5. Último dado disponível da PNAD. Ver Ipea (2011) para uma análise. Este cálculo inclui os trabalhadores agrícolas em regime de economia familiar.

6. Uma estatística que reflete essa evolução é o número de benefícios concedidos e indeferidos pelo INSS. Em janeiro de 2004 o INSS processou 348 mil concessões e indeferimentos. Este volume cresceu de forma consistente até chegar a 608 mil em janeiro de 2011.

Os avanços citados ocorreram concomitantemente à redução da parcela financiada pelo Estado no custeio dos benefícios previdenciários. A necessidade de financiamento da Previdência Social, para além das contribuições patronais e dos trabalhadores, foi de apenas 13,8% do valor pago em benefícios nos 12 meses até agosto de 2011. A boa notícia é que, mesmo depois do aumento ocorrido durante a crise internacional de 2008-2009, o chamado “déficit previdenciário” voltou a cair significativamente, refletindo o processo de crescimento econômico com formalização no mercado de trabalho.



Fonte: Brasil [s.d.].

Como mostra a tabela 2, as receitas correntes seguem crescendo em ritmo forte, e em proporção significativamente maior que o valor dos benefícios previdenciários, em termos reais. A evolução mais favorável das receitas de contribuições vem reduzindo a necessidade de financiamento tributário (contempladas na alínea *transferências da União*). A exceção foi o ano 2009, devido ao impacto da crise nas receitas e à manutenção do estímulo à demanda por meio das transferências sociais.

TABELA 2
Valor e variação real dos recebimentos e pagamentos do RGPS (2008-2011)
 (Em R\$ milhões de agosto de 2011)

	Variação				Acumulado 12 meses (agosto 2011)
	2008	2009	2010	1S 2011 / 1S 2010	
A - Recebimentos (A1+A2+A3+A4+A5)	6%	7%	9%	0%	333.929
A1 - Receitas correntes ¹	10%	5%	11%	10%	260.212
A2 - Recuperação de créditos ²	-11%	186%	-11%	0%	4.770
A3 - Rendimentos financeiros + antecipação de receitas + outros ³	35%	94%	-157%	-9%	(21.277)
A4 - Restituições de contribuição ⁴	-10%	18%	69%	-17%	(455)
A5 - Transferências da União	-6%	7%	10%	-27%	90.679
B - Pagamentos (B1+B2+B3+B4)	2%	7%	9%	3%	339.014
B1 - Pagamentos de benefícios INSS	2%	8%	8%	4%	304.489
B1a - Pagamentos de benefícios Previdenciários ⁵	1%	7%	8%	4%	278.653
B1b - Benefícios não-previdenciários	7%	12%	11%	6%	25.836
B2 - Benefícios devolvidos	32%	48%	-35%	1%	(1.573)
B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS	6%	-2%	28%	-27%	11.709
B4 - Transferências a terceiros	17%	4%	10%	12%	24.389
C - Arrecadação líquida (A1+ A2+A4-B4)	9%	6%	11%	9%	240.138
D - Necessidade de financiamento (C-B1a)	-25%	13%	-5%	-19%	38.515

Fonte: Brasil [s.d.].b.

Notas: ¹ Arrecadação bancária; simples; Fundo Nacional de Saúde (FNS); e Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

² Programa de Recuperação Fiscal (Refis); certificados da dívida pública (CDP); e depósitos judiciais.

³ Compõe-se de remuneração sobre arrecadação bancária; rendimentos de aplicações financeiras; antecipação de receitas do Tesouro Nacional; taxa de administração sobre outras entidades; e outras receitas. Apresentou valor negativo em junho de 2009.

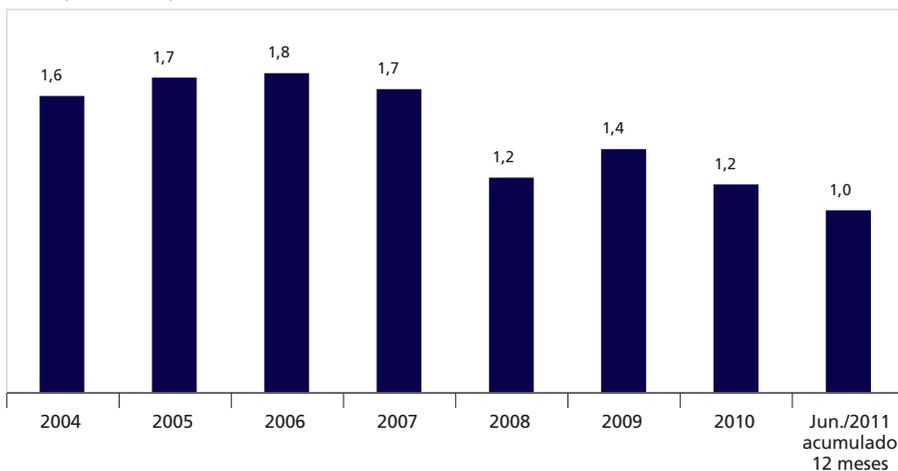
⁴ Ressarcimento e restituições de arrecadação.

⁵ Inclui despesas do INSS e da justiça federal com sentenças judiciais.

Obs.: Valores atualizados pelo INPC do IBGE.

Com efeito, o primeiro semestre de 2011 revelou um fluxo de caixa muito positivo para a Previdência Social. O aumento real das receitas correntes foi de 10% em relação ao primeiro semestre de 2010. Por sua vez, os benefícios previdenciários cresceram apenas 4%, refletindo a estabilidade do valor real do salário mínimo em 2011. O resultado foi uma necessidade de financiamento do RGPS como proporção do PIB de apenas 1% do PIB no acumulado de 12 meses até junho de 2011.

GRÁFICO 2
Necessidade de financiamento do RGPS (2004-2011)
(Em % do PIB)



Fonte: Brasil [s.d.].b. e IBGE [s.d.].

Esse quadro positivo poderia deteriorar-se em 2012, quando o salário mínimo, pela regra repactuada em 2011, deverá ter alta, refletindo o crescimento do PIB de 7,5% em 2010. No entanto, se mantida a expectativa de crescimento do PIB de 3,5% em 2011 e de 4,5% em 2012, bem como a recente trajetória de aumento da distribuição de renda, que teve efeitos importantes sobre a capacidade contributiva da população até então excluída do sistema, a arrecadação previdenciária deve continuar em ritmo de crescimento suficiente para fazer frente ao aumento do salário mínimo. Além disso, a valorização do salário mínimo também se transfere às contribuições previdenciárias, na medida em que a contribuição mínima está também referenciada a este salário.

Para além de uma concepção de previdência restrita à proteção do trabalhador com vínculo formal de emprego (com carteira assinada), novas oportunidades têm sido abertas pela política previdenciária brasileira para atender a outros grupos de trabalhadores informais. O maior avanço nesta seara foi a instituição da figura do segurado especial, determinada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que permitiu a cobertura previdenciária de trabalhadores rurais, extrativistas e pescadores, em regime de economia familiar.

Atualmente, o maior desafio da política reside na extensão da cobertura previdenciária a trabalhadores por conta própria, prestadores de serviços em caráter eventual e empresários, especialmente aqueles que exercem suas atividades no meio urbano e auferem rendas baixas e instáveis. Em princípio, estes trabalhadores

teriam menor ou nenhuma capacidade de contribuir para o RGPS. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009 do IBGE, existiam ainda no país 10,7 milhões de trabalhadores por conta própria sem qualquer proteção previdenciária.

Conforme já apresentado no número 17 deste periódico (IPEA, 2009), o governo brasileiro tem tomado medidas para enfrentar este desafio, incentivando a inclusão previdenciária de trabalhadores por conta própria, ou mesmo daqueles assalariados vinculados a empresas de porte muito reduzido, as quais não tinham meios de cumprir com suas obrigações previdenciárias. Estas medidas estão resumidas no quadro 1.

QUADRO 1

Medidas de inclusão previdenciária direcionadas ao trabalhador por conta própria

Medida de Inclusão	Normativo	Tipo de ocupação	Alíquota INSS		Recolhimento
			Antes	Depois	
Mudança no procedimento de recolhimento	Lei nº 10.666/2003	Conta própria que presta serviços às empresas	11% trabalhador e 20% contratante, sobre o valor contratado	11% trabalhador e 20% contratante, sobre o valor contratado	Passa do trabalhador para a empresa
Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária	LC nº 123/2006	Conta própria que presta serviços à pessoa física	20% trabalhador	11% trabalhador, incidente sobre o salário mínimo	Trabalhador
Microempreendedor individual (MEI)	LC nº 128/2008	Conta própria cujo faturamento é de até R\$36 mil ao ano, até um empregado e um estabelecimento	20% trabalhador (se serviço à pessoa física) e/ou 11% trabalhador e 20% contratante (se serviço às empresas)	5% trabalhador, incidente sobre o salário mínimo; 3% contribuição do MEI para seguro de seu empregado, se houver	Trabalhador

Fonte: Brasil ([s.d.]; 2003; 2006; 2008a).

De acordo com a PNAD, em 2009 havia cerca de 3 milhões de trabalhadores por conta própria protegidos pela Previdência Social, número que contém a incorporação de 1,3 milhão de novos contribuintes individuais, ocorrida entre 2006 e 2009.⁷ O ritmo de inclusão parece ter-se acelerado neste período por força da LC nº 123/2006 – Lei do Super Simples ou Simples Nacional,⁸ e da LC nº 128/2008, que criou a figura do microempreendedor individual (MEI), cujos efeitos para a previdência se fizeram notar a partir de julho de 2009. De acordo com o MPS, a meta inicial de formalização até 2010 era de um 1 milhão de novos empreendedores individuais, a qual foi atingida em março de 2011. Pretende-se incluir mais 500 mil empreendedores individuais até o fim de 2011.

7. Ver Brasil [s.d.].b.

8. Medida de simplificação e desoneração tributária para pequenas empresas, que também instituiu o Programa Simplificado de Inclusão Previdenciária

A importância da inclusão previdenciária promovida pelo programa do microempreendedor individual torna-se evidente quando se considera que o conjunto dos trabalhadores por conta própria desprotegidos (10,7 milhões de pessoas) corresponde hoje a 12% da PEA. Caso se coloque como meta a inclusão de todo este contingente (que permanece em crescimento, a despeito do aumento de vagas de emprego formal),⁹ seria necessário promover a filiação à previdência social de cerca de 100 mil trabalhadores do segmento ao ano. Considerando-se que, de julho de 2009 a março de 2011, foram incluídos cerca de 1 milhão destes trabalhadores,¹⁰ resultando na inclusão de 630 mil trabalhadores ao ano no período, pode-se concluir que o programa tem apresentado resultados relevantes até o momento.¹¹

Não obstante, a dimensão da eficácia deste processo ainda está por ser apurada, na medida em que a proteção previdenciária a estes trabalhadores depende não só de sua inscrição no programa, mas de seu continuado pagamento de contribuições, de valor igual a 5% do salário mínimo. Além disso, é notório que medidas de política têm efeitos mais expressivos nos períodos iniciais de sua vigência, os quais tendem a se reduzir com o tempo. A dificuldade prática para se aferirem os impactos da inclusão do MEI reside em separar seus efeitos específicos daqueles decorrentes do crescimento econômico e da melhor distribuição de renda, que efetivamente aumentam a capacidade e estabilidade contributiva dos autônomos. Ademais, existem hipóteses não descartadas de migração de esquemas contributivos mais onerosos, como de trabalhador formal doméstico para o MEI, a fim de reduzir o custo da inscrição previdenciária.

Neste sentido, é preciso que a evolução dos indicadores de inclusão previdenciária seja acompanhada sistematicamente ao longo do tempo, para que seus efeitos definitivos sejam mais bem avaliados. De qualquer forma, é indiscutível que as medidas aqui mencionadas têm criado melhores condições institucionais para a inclusão previdenciária de trabalhadores sem vínculo empregatício e com trajetórias laborais precárias e incertas, alocados na economia urbana.

9. O segmento de trabalhadores por conta própria, sem proteção previdenciária, aumentou em média 3% ao ano, entre 2001 e 2009.

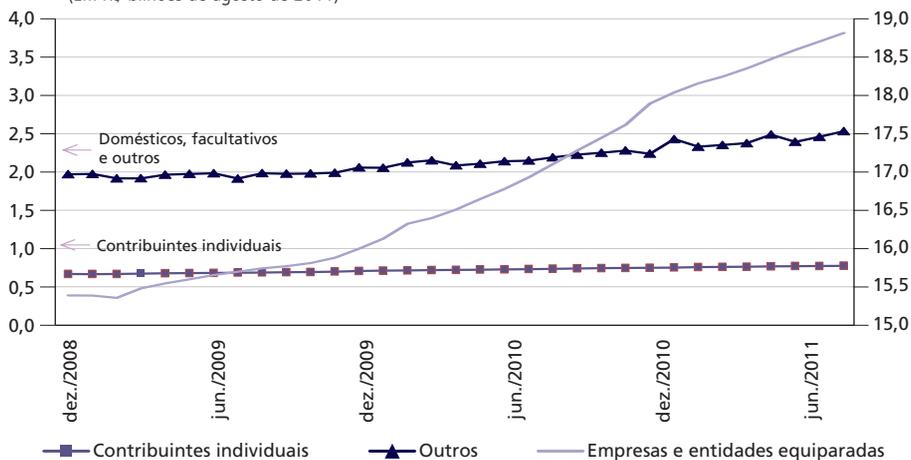
10. É possível que, neste total, estejam incluídos trabalhadores que migraram da categoria de segurado *empregados com carteira* ou *trabalhadores autônomos*, sujeitos a alíquotas de contribuição maiores. Contudo, não há dados disponíveis sobre estas possíveis migrações.

11. Excluindo-se o ano muito favorável de 2008, quando o número de trabalhadores nesse segmento se reduziu em 3,4%, provavelmente por força da migração para empregos com carteira (IBGE, 2009b).

GRÁFICO 3

Evolução mensal do valor real arrecadado pelo RGPS – média móvel de 12 meses (2008-2011)

(Em R\$ bilhões de agosto de 2011)



Fonte: Brasil [s.d.].b.

Obs.: Valores atualizados pelo INPC do IBGE.

Por outro lado, como seria plausível esperar, essas medidas não têm produzido grandes efeitos em termos de aumento da arrecadação previdenciária, uma vez que o principal incentivo que elas oferecem à filiação de trabalhadores é justamente a redução no valor das contribuições. O gráfico 3 mostra que o montante arrecadado das empresas e organizações equiparadas – o qual reflete as contribuições de empregadores e empregados com carteira assinada – é consideravelmente mais significativo que aquele proveniente do pagamento de contribuintes individuais. A rigor, é o crescimento da receita advinda do núcleo duro do mercado de trabalho (empregos com carteira assinada) que tem garantido a sustentabilidade financeira do RGPS nos anos recentes, permitindo-lhe, inclusive, subsidiar a proteção de trabalhadores mais vulneráveis – sejam autônomos urbanos, sejam rurais em regime de economia familiar. Em que pese algumas interpretações em contrário, esta pode ser considerada a grande virtude do RGPS brasileiro: conferir ao exercício do trabalho, sob diferentes modalidades, e não ao volume de recursos acumulados pelos trabalhadores, através de contribuições, a condição de critério preferencial de elegibilidade para acesso à proteção previdenciária.

3.2 Regimes próprios de Previdência Social (RPPS)

Assim como diversos outros países, o Brasil possui regimes diferenciados de previdência para os trabalhadores dos setores privado e público, cuja origem remonta à própria história da instituição dos seguros sociais, uma vez que, na

maior parte dos Estados, foram os servidores públicos os primeiros trabalhadores beneficiados por estes arranjos.¹² Contudo, ao longo dos anos 1990, este paradigma conceitual se alterou, levando a reformas no serviço público em diversos Estados nacionais, que visavam à maior convergência entre as relações de trabalho dos setores público e privado.

À mesma época, o Brasil vivia uma conjuntura de crise fiscal, e os gastos previdenciários – em particular, aqueles realizados para financiar benefícios de servidores – foram identificados como fatores determinantes dos desequilíbrios financeiros do setor público, sejam da União, ou das Unidades da Federação (UFs) e dos municípios. O governo da época adotou, então, políticas destinadas a atacar estes desequilíbrios, entre as quais se destaca a instituição dos RPPS e seu marco regulatório: a Lei nº 9.717 e a Emenda Constitucional (EC) nº 20, ambas de 1998. Sua expectativa era de que a estruturação da previdência dos servidores em bases contributivas e atuariais, conforme determinado pelas normas jurídicas mencionadas, contribuísse para o saneamento financeiro da União e dos entes federados. Até então, estes custeavam aposentadorias e pensões com recursos fiscais, pagando-as através de suas folhas de pagamento, sem a contrapartida contributiva dos trabalhadores.¹³

A nova legislação impunha às administrações dos três níveis de governo a identificação e o dimensionamento dos seus passivos previdenciários, e as estimulava a buscar novas fontes de receita para o custeio de benefícios. Em 2009, 11 anos após esta reforma, haviam sido criados 2.236 RPPS municipais e 26 estaduais.¹⁴ A União, contudo, jamais unificou a gestão da previdência de seus servidores (o seu RPPS), a qual permanece sendo realizada autonomamente por cada um de seus diversos órgãos e poderes.

Ainda que a gestão dos RPPS de estados e municípios permaneça apresentando inúmeros desafios para os seus governos, boa parte destes regimes próprios tem logrado efetiva redução de suas necessidades de financiamento nos últimos anos, como se verá adiante. Contudo, para uma análise mais qualificada dos dados que expressam a evolução do número de benefícios e do seu financiamento, no conjunto dos entes federados brasileiros, cabe ressaltar que cerca de 50% dos municípios brasileiros ainda mantêm o modelo previdenciário antigo, ou asseguraram a proteção previdenciária dos seus servidores por meio do INSS.¹⁵

12. Ver Palacios e Whitehouse (2006).

13. Alguns entes cobravam contribuições apenas para o pagamento de pensões a sobreviventes, à base de 2% dos vencimentos dos servidores, em média.

14. De acordo com dados de 2009 do MPS.

15. Dados precisos sobre estes municípios não estão disponíveis.

3.2.1 Evolução dos benefícios da previdência dos servidores públicos

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 que o verificado 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.

TABELA 3

RPPS: número de aposentados e instituidores de pensão, segundo esfera de governo (2005-2009)

Esfera de governo	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
Estados	1.560.741	1.661.292	1.658.932	1.844.780	1.831.245
Municípios	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
Estados		6,4	-0,1	11,2	-0,7
Municípios		-8,8	1,8	8,7	8,9

Fonte: Brasil [s.d.];a; [s.d.].e.

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%.¹⁶

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-se os preços de dezembro de 2010, o valor médio dos benefícios pagos pela União era de R\$ 6.185,00, em 2009, enquanto o dos regimes estaduais era de R\$ 2.619,00, e o dos municipais, R\$ 1.980,00. Estes dados atestam a grande desigualdade entre os regimes de previdência dos servidores públicos, no Brasil, os quais refletem, por sua vez, a desigualdade entre os salários pagos aos servidores ativos, entre os diferentes níveis de governo.

16. A queda observada em 2009 para a União decorre da mudança na forma de apuração e comunicação dos dados de pessoal ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). De acordo com a Portaria do MP nº 2.730/2009, os dados são apurados eletronicamente pelos órgãos junto ao Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e enviados bimestralmente em planilha do Excel com padrão predeterminado ao MP.

TABELA 4
RPPS: benefício real mensal médio (2005-2009)¹
 (Em R\$ de dezembro de 2010)

	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
Estados	2.664	2.737	2.733	2.576	2.619
Municípios	1.568	1.743	1.849	1.872	1.980
	Variação anual (%)				
Total		6	3	-2	7
União		7	5	5	14
Estados		3	0	-6	2
Municípios		11	6	1	6

Fonte: Brasil [s.d.]; [s.d.].

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

Obs.: Valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

No que se refere à sua evolução, o valor médio dos benefícios pagos pela União cresceu 35%, em termos reais, entre 2005 e 2009; enquanto o aumento médio nos municípios foi de 26%. Nos estados, este valor caiu em 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, deve-se, principalmente, ao aumento dos valores dos benefícios.

A heterogeneidade dos benefícios no âmbito exclusivo da União, produto da própria desigualdade das remunerações dos funcionários ativos, também é manifesta. O benefício médio dos militares em dezembro de 2010 era igual a R\$ 6.529,00, um pouco maior que o dos servidores civis. No entanto, no Poder Judiciário federal, o valor do benefício médio era de R\$ 14.770,00; no Legislativo federal, de R\$ 18.951,00; e no Executivo federal civil, R\$ 5.840,00 em 2010 (BRASIL, 2011a).

3.2.2 O financiamento da previdência dos servidores públicos

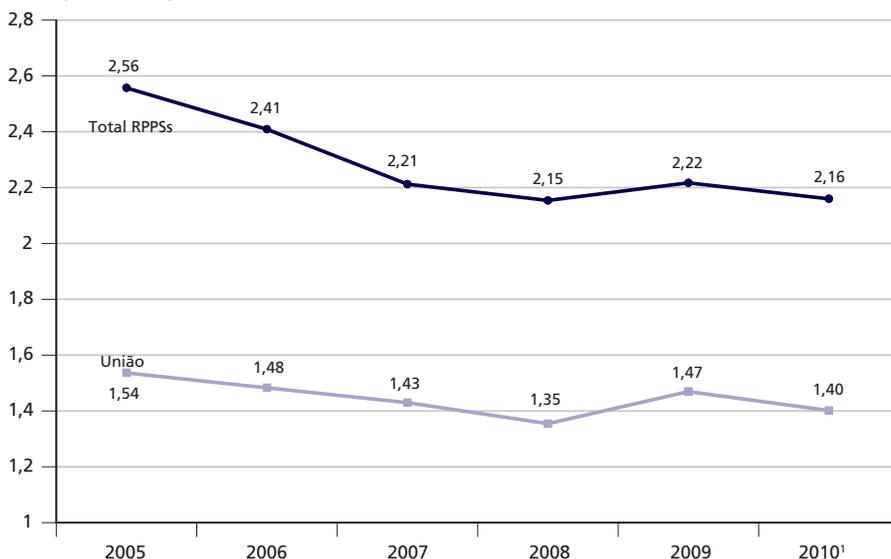
O pagamento de benefícios a servidores públicos aposentados e aos seus pensionistas é atualmente financiado por contribuições dos servidores ativos (11% do salário, sem teto), dos servidores inativos com benefícios acima do teto do RGPS (11% do benefício que excede o teto) e dos entes federados (22% da folha de salários, sem teto, a título de contribuição patronal).¹⁷ Em diversos casos, o pagamento desta despesa requer também o aporte de recursos adicionais, de origem fiscal, pelos entes federados. Em 2010, a magnitude destes recursos, para todo o

17. Existe uma diferença substantiva na apuração das receitas previdenciárias dos RPPS da União reportadas pelo MPS e pela Secretaria de Tesouro Nacional 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 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).

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, em média). A necessidade de financiamento total, para cobrir 3,3 milhões de benefícios, representava 2,16% do PIB daquele ano. 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.

A despesa com a previdência dos servidores públicos dos três níveis tem aumentado de forma significativa nos últimos anos (30% entre 2006 e 2010), ainda que o montante de recursos fiscais necessários ao seu financiamento esteja, de fato, decrescendo,¹⁸ enquanto proporção do PIB. Isto porque as receitas previdenciárias têm crescido em ritmo bastante superior (54%, no mesmo período), o que pode ser atribuído tanto às reformas previdenciárias implementadas desde 1998, quanto ao aumento das contratações e do salário real do setor público nos últimos anos. Deste modo, a suplementação de recursos dos tesouros (federal, estaduais e municipais), ainda que substancial, cresceu em apenas 14% entre 2006 e 2010.

GRÁFICO 4
Necessidade de financiamento tributário dos regimes de previdência dos servidores públicos (2005-2010)
 (Em % do PIB)



Elaboração própria com informações do MPS, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e IBGE.

Nota: ¹ Dados da União (execução orçamentária) com contribuição patronal apenas sobre ativos civis (receitas intraorçamentárias).

Obs.: Valores 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.

18. Com exceção do ano de crise de 2009.

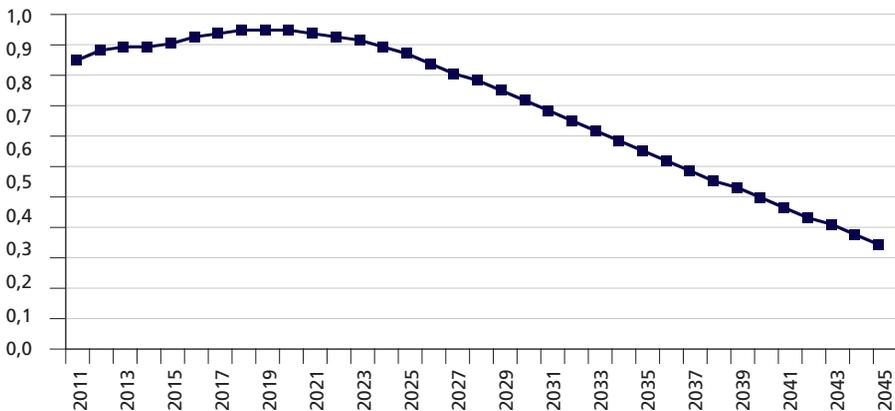
Alguns municípios têm observado o aumento de suas receitas previdenciárias, seja devido à recente constituição de seus regimes próprios – o que faz com que suas curvas de filiação de servidores ainda permaneçam ascendentes –, seja em decorrência do aumento de contratações. Nesse sentido, a necessidade de financiamento dos regimes próprios como um todo apresentou uma evolução mais favorável que aquela da União. Ainda assim, esta última encontra-se estável em relação ao PIB.

Neste ponto, cumpre reconhecer que a tendência inaugurada pelas ECs nº 20/1998 e nº 41/2003 também expressava a intenção do governo de reduzir ainda mais, ao menos a médio e longo prazos, a necessidade de financiamento da previdência dos servidores. Este efeito parece ter-se verificado de acordo com as projeções atuariais elaboradas pelo MPS em 2010, para o regime dos servidores federais civis.

GRÁFICO 5

Necessidade futura de financiamento do regime de previdência dos servidores federais civis (2011-2045)

(Em % do PIB)



Fonte: Brasil (2010).

3.3 A previdência complementar

A legislação da previdência complementar admite três modalidades de plano de benefícios programados (aposentadorias e pensões): benefício definido (BD), contribuição definida (CD) e contribuição variável (CV – quadro 1). Em todas elas, o participante (funcionário da empresa) e o patrocinador (a empresa) realizam contribuições mensais a um fundo, as quais são capitalizadas ao longo da vida laborativa do participante, por meio de aplicações em ativos do mercado financeiro. Ao se aposentar, o participante terá um saldo em seu favor,

que refletirá todas as contribuições vertidas por ele e pelo patrocinador, e seu rendimento financeiro. Este saldo deverá, então, gerar benefícios para o participante aposentado ou para seu pensionista.

As modalidades de plano distinguem-se entre si em função da forma como os riscos atuariais são geridos e distribuídos entre os participantes, e entre estes e seus patrocinadores. Dois são os riscos atuariais inerentes a qualquer plano previdenciário. O primeiro é a longevidade imprevista dos participantes, isto é, a possibilidade de os assistidos¹⁹ viverem mais tempo que a média de tempo estimada para a sua coorte, o que os levará a precisar de recursos financeiros por mais tempo que o previsto. O segundo risco é a baixa rentabilidade efetiva das suas reservas, ou seja, o risco de esta rentabilidade ser inferior àquela estimada quando da composição do plano. Em qualquer modalidade, o cálculo das contribuições a serem pagas, bem como dos benefícios a serem recebidos no futuro, parte de uma estimativa, feita *a priori*, destes dois fatores: *i*) o tempo de sobrevivência dos participantes (o tempo em que estes permanecerão recebendo benefícios); e *ii*) a taxa de rentabilidade das reservas acumuladas.²⁰

Nos planos de BD, o valor dos benefícios é definido pelos participantes no momento da contratação da previdência complementar. As contribuições de todos os participantes e patrocinadores são vertidas a um fundo único, coletivo, e de caráter mutualista, sendo os riscos compartilhados entre participantes e patrocinadores. Havendo necessidade de mais recursos para pagamento de benefícios – gerada pela ocorrência de um dos dois riscos mencionados, ou por ambos –, a administração do plano buscará saná-la, recorrendo, inclusive, a ajustes nas contribuições de participantes ativos e de patrocinadores.

Nos planos de CD e de CV, cada participante acumula suas próprias reservas em uma conta individual, e o valor de seus benefícios só será apurado ao final da trajetória contributiva. Estes modelos se distinguem apenas pela forma como são administrados os benefícios. Na modalidade de CD, não há compartilhamento de riscos atuariais em nenhum momento, seja entre os participantes dos planos, seja entre estes e patrocinadores. O participante arca sozinho com tais riscos, o que tem a grave implicação de que ele não pode contratar benefícios vitalícios. Isto significa que ele poderá vir a ter suas reservas diminuídas, ou mesmo zeradas, justamente quando delas mais precisar, isto é, durante a inatividade.

19. Aposentados e pensionistas.

20. O mercado brasileiro de fundos de pensão tem trabalhado com uma taxa de rentabilidade esperada de 5% a 6% ao ano, em termos reais.

Os planos de CV mesclam características dos planos de BD e CD. Na fase de acumulação de reservas (durante a vida ativa do participante), eles mantêm as características do CD: as contribuições vertidas ao plano, por ele e pelo patrocinador, são contabilizadas em conta individual, e toda a variação da rentabilidade das reservas acumuladas será apropriada em nome do participante. Mas, a partir do momento em que os benefícios (de aposentadoria ou pensão) começam a ser pagos, os riscos atuariais passam a ser compartilhados entre os assistidos e patrocinadores,²¹ permitindo que uma longevidade imprevista seja enfrentada de forma *mutualista* entre eles, por meio da distribuição do saldo das reservas constituídas pelos assistidos de menor sobrevida entre aqueles que viverem mais. Além disso, é possível estabelecer cláusulas de saneamento de eventuais déficits, compartilhando-se o risco entre assistidos e patrocinadores.

Tendo em vista estas diferenças, pode-se dizer que os modelos de planos de benefícios da previdência complementar distinguem-se também pelo grau de proteção previdenciária que asseguram aos seus participantes, sendo o BD o que oferece a maior proteção, e o CD, a menor. O CV, por suas características híbridas, oferece um grau de proteção intermediário. Nos primórdios da institucionalização da previdência complementar brasileira (final dos anos 1970), planos de BD eram os mais comuns. A partir de meados dos anos 1990, após as sucessivas crises que afetaram os mercados financeiros internacionais (crises do México, Rússia, Tigres Asiáticos, Argentina), os patrocinadores, para se defenderem do risco de baixa rentabilidade das reservas, passaram a preferir planos de CD. Pressões dos trabalhadores favoreceram o desenvolvimento da modalidade de CV, bastante difundida internacionalmente.

Atualmente, no Brasil, 35% dos planos de benefícios ofertados pelos fundos de pensão estão organizados sob a modalidade CD. Entre os demais, 33% são de BD e 32% são de CV, totalizando 65% de planos que oferecem maior grau de proteção previdenciária.²² Em termos da proporção de participantes, em dezembro de 2010 apenas 28% estavam vinculados a planos de CD, 24% a planos de BD e 49% dos participantes de fundos de pensão estavam vinculados a planos de CV.

As entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs) brasileiras têm apresentado um crescimento expressivo nos últimos anos. O número de participantes, entre trabalhadores ativos e assistidos, chegou a 2,4 milhões em 2010. Este crescimento se reflete no valor do patrimônio das EFPCs, mostrado no gráfico 6. Estas entidades incorporaram rentabilidades da ordem de 18,7% nominais ao ano entre 2003 e 2010, segundo dados estimados pela Associação

21. Beneficiários de aposentadorias ou pensões.

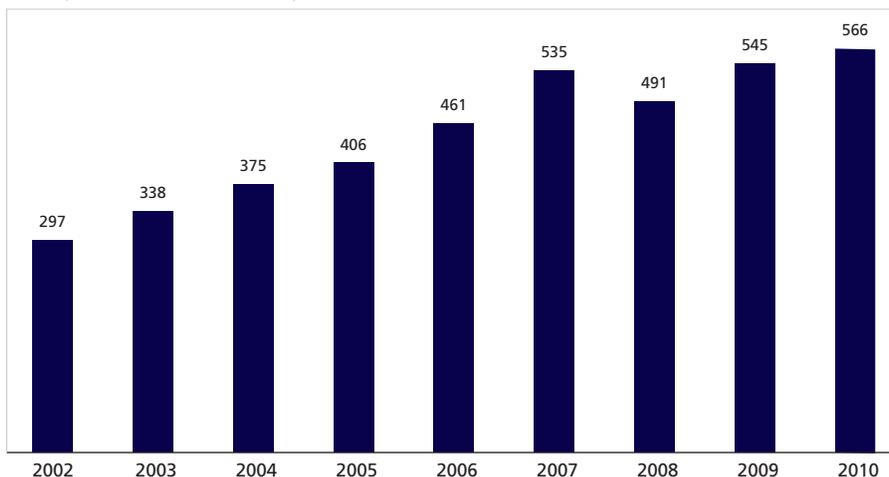
22. Ver Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC (2010).

Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP). Assim, a soma total dos ativos dos fundos de pensão no Brasil chegou a R\$ 566 bilhões em 2010, representando 15,3% do PIB daquele ano.

GRÁFICO 6

Ativos totais das entidades fechadas de previdência complementar (2002-2010)

(Em R\$ de dezembro de 2010)



Fonte: Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC (2010).

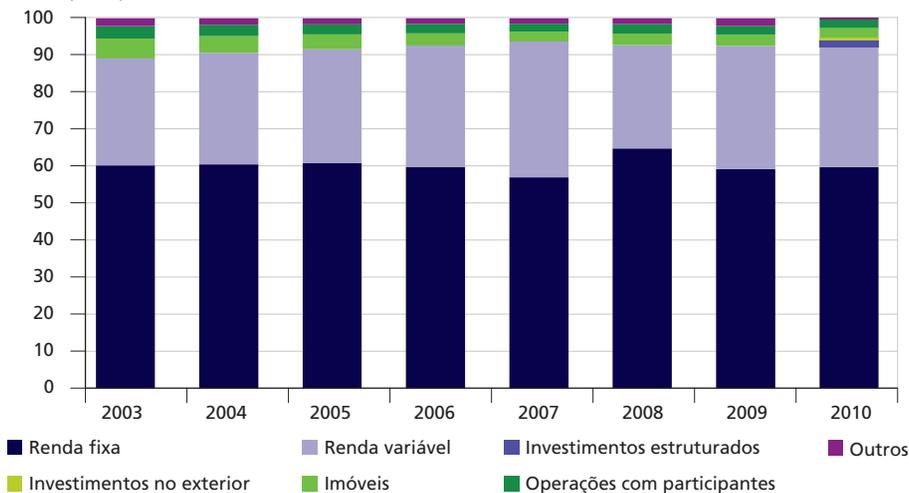
Obs.: Valores atualizados pelo IPCA do IBGE.

Tendo em vista que a expansão dos investimentos no Brasil requer o aprofundamento do mercado financeiro e creditício nacional, os fundos de pensão seriam, em tese, adequados para tal fim, na medida em que o perfil do seu passivo permite a estruturação de investimentos de grande porte e longa maturação. Na perspectiva atual, de queda da taxa de juros básica e de relativa instabilidade do mercado de ações, anuncia-se, desde 2010, um cenário favorável à alocação das carteiras dos fundos de participações em investimentos de grande vulto, com expectativas de rentabilidade próximas às taxas exigidas atuarialmente, e com risco bastante reduzido (coluna *investimentos estruturados* do gráfico 7).

GRÁFICO 7

Alocação dos ativos dos fundos de pensão no Brasil (2003-2010)

(Em %)



Fonte: ABRAPP [s.d.].

A tabela 5 mostra as estratégias perseguidas pelos dois maiores fundos de pensão brasileiros. Primeiramente, vale refletir que, como os limites máximos prudenciais dados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) são amplos, permite-se uma diversidade de estratégias de alocação. A Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), por exemplo, tem concentrado seus investimentos em renda variável, dada a sua situação superavitária recente, bem como a possibilidade de se manterem as ações em carteira até o seu vencimento, sem necessidade de realização de perdas do principal. Aqui também ficam evidentes as virtudes dos fundos de pensão, como fonte de recursos para investimento: as EFPCs, dado o perfil de seus passivos, podem gerenciar seus ativos de forma a conter movimentos especulativos nos mercados secundários.

TABELA 5

Alocação dos investimentos dos dois maiores fundos de pensão brasileiros

(2009-2010)

(Em %)

Segmento de aplicação	Petros		Previ		Limites prudenciais Resolução 3.792
	2009	2010	2009	2010	
Renda fixa	61	53	31	30	100
Renda variável	34	36	63	64	70
Investimentos estruturados	0	6	0	0	20

(Continua)

(Continuação)

Segmento de aplicação	Petros		Previ		Limites prudenciais Resolução 3.792
	2009	2010	2009	2010	
Imóveis	2	3	3	3	8
Operações com participantes	3	2	3	3	15
Investimentos no exterior	0	0	0	0	10
Total	100	100	100	100	223

Fonte: Previ (2010) e Petros (2010).

Pode-se, portanto, afirmar que, caso se pretenda incentivar a alocação dos recursos das EFPCs em investimentos reais, há espaço para mudanças na regulamentação de máximos prudenciais, sem impor mínimos. Além disso, a adoção de outros incentivos, tais como isenções e renúncias tributárias, pode ser cogitada para incentivar a estruturação destes investimentos.

4 DESAFIOS

4.1 Retomada das discussões sobre mudança no fator previdenciário

Em meados de 2011, o MPS retomou as negociações com entidades de trabalhadores, com vistas à eliminação do fator previdenciário da fórmula de cálculo de aposentadorias por tempo de contribuição.

Conforme já amplamente comentado em números anteriores deste periódico,²³ algumas regras do RGPS, estabelecidas originalmente na Constituição de 1988 e em leis que a regulamentaram,²⁴ foram modificadas 10 anos depois por meio da chamada *reforma da previdência*.²⁵ De tal reforma, destacam-se duas modificações relevantes: a exigência de certo tempo de contribuição (TC) previdenciária,²⁶ em vez do tempo de serviço (TS), como requisito para acesso a benefícios de aposentadoria; e a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria, com a remissão desta matéria à legislação ordinária, o que abriu espaço para a promulgação da Lei do Fator Previdenciário.

Essa lei determinou que, para compor o valor das aposentadorias, fosse computada a média de 80% dos melhores salários de contribuição de todo o período contributivo. Anteriormente, o período de cálculo do salário de benefício considerava apenas os três últimos anos de contribuição do segurado. Isto penalizava os

23. Ver, em especial, Ipea (2010).

24. Artigo 40 da Constituição Federal de 1988 e Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 (Leis de Benefícios e Custeio da Previdência).

25. EC nº 20/1998 e Lei nº 9.876/1999 (Lei do Fator Previdenciário).

26. Desde então são necessários 30 anos de contribuição para as mulheres e 35 para os homens segurados da Previdência Social.

trabalhadores menos qualificados, que em geral percebem rendimentos menores e se aposentam com idade mais elevada; e representava uma possibilidade para comportamento oportunista no sistema – era possível, por exemplo, contribuir sobre o salário mínimo ao longo da maior parte do período contributivo e contribuir pelo teto nos últimos três anos, garantindo, assim, um benefício mais elevado. A adoção desta “média longa” visou à maior correspondência entre as contribuições dos segurados e os benefícios concedidos.

Adicionalmente, a lei definiu que o valor dos salários de benefício fosse apurado mediante a aplicação do *fator previdenciário*,²⁷ fórmula que considera, além do número e valor das contribuições aportadas, a expectativa de sobrevivência do segurado.²⁸ A introdução do fator visava incentivar os segurados a evitarem aposentadorias precoces, de forma que, quanto mais jovens fossem no momento de solicitar a aposentadoria, maior seria o desconto aplicado sobre seu benefício.

Desde sua implementação, ainda sob a regra de transição, o fator previdenciário recebeu críticas diversas de entidades representativas de trabalhadores e aposentados, que o identificavam, apenas, como uma forma de reduzir o valor dos benefícios, prejudicando os trabalhadores.²⁹ Segundo este argumento, os trabalhadores pobres seriam os mais prejudicados, pois tendem a ingressar no mercado de trabalho ainda bastante jovens e, a partir do fator, teriam que contribuir por períodos mais longos que os trabalhadores de maior renda. Outra crítica refere-se à incerteza que o fator gera aos segurados sobre o real valor de seu benefício de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), devido à sua vinculação à tábua de mortalidade, a qual sofre atualizações periódicas, alterando assim, com muita frequência, a expectativa de sobrevivência utilizada no cálculo do benefício.³⁰

Acompanhando estas críticas, há diversas propostas para uma nova modificação das regras de ATC, que vão da simples extinção do fator à sua substituição por uma idade mínima, passando por soluções intermediárias, como o congelamento da tábua de mortalidade (e, assim, da expectativa de sobrevivência) para os segurados que alcançam o tempo de contribuição necessário para requerer a ATC até o momento de sua efetiva concessão.³¹

27. A adoção de tal fator seria opcional nas aposentadorias por idade, e obrigatória nas aposentadorias por tempo de contribuição (ATC).

28. A expectativa de sobrevivência é dada por *tábuas de mortalidade*, calculadas periodicamente pelo IBGE, conforme Decreto nº 3.266, de 29 de novembro de 1999.

29. Quanto ao posicionamento das entidades representativas dos trabalhadores, ver Schwarzer, Pereira e Paiva (2009).

30. A tábua completa de mortalidade do Brasil deve ser divulgada sempre no primeiro dia útil de dezembro de cada ano. A partir de sua publicação, já passa a valer para o cálculo do fator.

31. Ver a posição dos trabalhadores e a dos empregadores no Fórum Nacional de Previdência Social – FNPS (Brasil, 2007a, p. 5). Consultar também Delgado *et al.* (2006, p. 34).

A extinção pura e simples do fator é reconhecidamente problemática, primeiramente por seus efeitos fiscais de curto, médio e longo prazo: aumento imediato do valor dos benefícios a conceder; e custos elevados com eventuais reposições de perdas aos segurados que se aposentaram durante a vigência (os últimos 12 anos) do fator, caso estes desejem reclamá-las junto ao Poder Judiciário.³² A alternativa de congelamento da tábua de mortalidade, por sua vez, eliminaria a incerteza, mas persistiria a arbitrariedade inerente à aplicação de uma suposta expectativa de sobrevida à fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria.

Outra solução intermediária, que tem despertado a simpatia de trabalhadores e membros do Legislativo, é a *regra 95/85*.³³ Na sua atual versão,³⁴ esta regra consiste da concessão de benefícios de ATC integrais, isto é, sem fator redutor, quando o segurado conseguir obter o número 95, se homem, e 85, se mulher, pela soma do seu tempo de contribuição com sua idade. Esta proposta tem algumas virtudes que merecem ser destacadas, tais como: o fim das reduções dos benefícios; eliminação da incerteza quanto ao seu valor; e a simplicidade de seu cálculo face à regra atual (o fator previdenciário).

A tabela 6 apresenta um exercício de simulação dos efeitos da *regra 95/85* sobre a idade média de aposentadoria, tendo como premissa a situação de segurados homens que ingressem no sistema com idade entre 18 e 25 anos e permaneçam filiados ao sistema desde seu primeiro vínculo empregatício.

O exercício realizado demonstra que a *regra 95/85* implicaria uma idade mínima para concessão dos benefícios de ATC igual a 56,5 anos para os homens,³⁵ o que representaria algum progresso em relação às idades nas quais os benefícios de ATC têm sido concedidos atualmente.³⁶

32. Decisões do Poder Judiciário favoráveis à reposição de perdas de segurados que se aposentaram sob a vigência do fator, se este for eliminado, não ocorrerão necessariamente, mas são possíveis.

33. Proposta originalmente por Wladimir Novaes Martinez no início dos anos 1990 e então chamada de *fórmula 95*. Ver Stephanes (1999, p. 146).

34. Esta proposta foi incorporada ao PL nº 3.299 de 2008, que originalmente propunha apenas o fim do fator previdenciário e a volta da "média curta" para o cálculo dos benefícios. A *regra 95/85* foi introduzida no substitutivo do PL apresentado pelo relator da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 7 de outubro de 2009.

35. Para as seguradas mulheres, 51,5 anos, se realizado exercício semelhante.

36. Os benefícios emitidos a segurados com idade inferior a 54 anos representavam 61,10% do total de benefícios por ATC concedidos em 1992; em 2002, correspondiam a 60,6%; e em 2009, a 59,75%.

TABELA 6
Simulação da regra 95/85 para segurados homens

Idade inicial de filiação ao RGPS ¹	Tempo de contribuição mínimo	Idade ao completar 35 anos de contribuição	Soma de idade e tempo de contribuição	Idade necessária para completar o fator 95	Tempo de contribuição total ao completar o fator 95
18	35	53	88	56,5	38,5
19	35	54	89	57	38
20	35	55	90	57,5	37,5
21	35	56	91	58	37
22	35	57	92	58,5	36,5
23	35	58	93	59	36
24	35	59	94	59,5	35,5
25	35	60	95	60	35

Fonte: Brasil (2008b).

Elaboração própria.

Nota: ¹ Para todos os cálculos supõe-se que o segurado permaneceu filiado ao sistema desde seu primeiro vínculo.

Uma alternativa que merece análise em maior profundidade, embora pouco cogitada nos debates sobre regras de cálculo dos benefícios de aposentadoria, é a que sugere a total eliminação da modalidade de ATC e sua substituição pela modalidade já existente de aposentadoria por idade (AI).³⁷ A defesa desta proposta fundamenta-se nos mesmos argumentos já utilizados no final dos anos 1990. O primeiro deles é que este benefício não corresponde plenamente ao risco social de perda da capacidade laboral por velhice, pois, além de poder ser concedido a trabalhadores com menos de 60 anos de idade (o que ocorre, como visto, com frequência), sua percepção não depende da saída do segurado do mercado de trabalho. Desta forma, a ATC não se constitui, a rigor, em uma *renda de substituição da renda do trabalho* – razão de ser do próprio seguro social –, mas em uma *renda complementar* para aposentados jovens, que permanecem ativos, por vezes até nos mesmos empregos.

O segundo argumento é que, ante o quadro demográfico atual – de rápido envelhecimento da população –, esta modalidade de aposentadoria favorece também o desequilíbrio atuarial do sistema, pois permite o aumento acelerado do estoque de benefícios em manutenção (benefícios que devem ser regularmente pagos durante toda a sobrevivência de aposentados e pensionistas). Este aumento, por sua vez, pode não ser acompanhado do crescimento do número de novos contribuintes, em circunstâncias de retração do emprego formal.

37. A aposentadoria por idade é concedida hoje a segurados que alcancem os 65 anos, com pelo menos 15 anos de contribuição (no caso de segurados urbanos do sexo masculino). Esta modalidade de aposentadoria paga benefícios iguais a um salário mínimo.

Para concluir esta subseção, é possível afirmar que, depois de 12 anos da sua adoção, as novas regras de aposentadoria introduzidas nas reformas previdenciárias de 1998-1999 (introdução da ATC e do fator previdenciário no cálculo dos benefícios) provocaram descontentamento geral e pouco fizeram no sentido de tornar o RGPS mais equilibrado atuarialmente. De um lado, trabalhadores e aposentados se sentem lesados com a medida, uma vez que um plano de aposentadoria, apresentado teoricamente como de benefício definido, não pode gerar incertezas quanto ao valor efetivo dos benefícios devidos ao segurado. De outro, embora sua adoção tenha buscado provocar a elevação da idade de concessão dos benefícios de ATC, a regra do fator não logrou este êxito, ainda que tenha possibilitado uma economia de recursos à Previdência Social. Assim, a persistência de aposentadorias precoces permanece como problema a ser enfrentado, não só por suas implicações fiscais, mas também pelas perdas financeiras que acarreta para os segurados, desde o momento em que requerem a aposentadoria – quando veem reduzido o valor do seu benefício face ao que receberiam se atingissem a idade mínima de aposentação – até a fase na qual, mais velhos e menos aptos para o trabalho, estes segurados dispõem apenas destes benefícios (reduzidos) como fonte de renda. Será nesta fase, principalmente, que o desconto do fator será sentido mais intensamente.

Assim sendo, é possível concluir que a própria modalidade de ATC merece análise mais profunda, no que tange à sua adequação ao atual perfil dos trabalhadores brasileiros, cujas idades de entrada e saída no mercado de trabalho são cada vez mais avançadas.

4.2 Reforma da previdência dos servidores públicos da União

Ante a retomada, este ano, pelo Congresso Nacional, da apreciação do PL nº 1.992/2007, que autoriza a criação de uma fundação de previdência complementar para os servidores públicos, torna-se relevante trazer para este periódico algumas reflexões acerca do projeto: seu conteúdo, seus pressupostos, bem como algumas de suas fragilidades.

4.2.1 Pressupostos do PL nº 1.992/2007

O diagnóstico que respalda a realização de uma reforma da previdência dos servidores públicos assenta-se no reconhecimento, pelo governo, de que o pagamento de benefícios previdenciários a algumas carreiras do Estado, segundo o modelo vigente,³⁸ é fonte de grandes desigualdades de renda no país, além de implicar expressivos custos fiscais. Embora parte da desigualdade entre os dois segmentos

38. O modelo atual, como já dito no início deste capítulo, determina o pagamento de aposentadorias e pensões de valores muito próximos aos dos vencimentos dos servidores ativos.

de trabalhadores se deva a diferenças na estrutura dos mercados de trabalho dos setores privado e público,³⁹ e não às regras previdenciárias em si, cabe reconhecer que um terço desta desigualdade⁴⁰ deriva das regras substancialmente mais generosas de que gozam os servidores públicos, em especial até o momento da aprovação da EC nº 41/2003 e da Lei nº 10.887/2004.

Com efeito, ao longo de sua história, o regime previdenciário de servidores da União passou de superavitário a deficitário, tanto pela generosidade de seus benefícios e das regras de acesso a eles, quanto pela falta de planejamento e de gestão atuarial de seus passivos. O resultado desta combinação perversa é representado, hoje, pelo expressivo custo fiscal deste sistema, calculado em 1,4% do PIB de 2010.⁴¹ A boa notícia sobre isto é que este custo vem se reduzindo nos últimos anos, se medido como proporção do PIB (gráfico 4). A partir deste diagnóstico, essencialmente correto, reformas nos regimes de previdência de servidores (RPPS) têm sido cogitadas, com a finalidade de se promover a convergência de suas regras com as que vigem no RGPS.

Outra consideração que também comparece neste debate refere-se à necessidade de expansão dos mecanismos de financiamento dos investimentos de longo prazo no país, a qual poderia ser atendida por capitais acumulados em fundos de pensão. Daí a oportunidade, identificada por analistas e membros do governo, para a instituição de uma entidade fechada de previdência complementar de funcionários públicos, no bojo de uma reforma mais ampla do regime previdenciário deste segmento.

Tendo em vista o número de servidores aptos a se filiar a tal entidade, estimados em cerca de 400 mil,⁴² é possível esperar que seu patrimônio venha a corresponder a duas vezes o patrimônio do maior fundo de pensão do Brasil (a Previ, do Banco do Brasil), o que deixa patente a grande dimensão da entidade proposta. Embora sua criação não seja capaz de resolver todos os problemas envolvidos na retomada dos investimentos no país, ela sem dúvida ampliaria as bases para a estruturação de investimentos de grande porte e longa maturação no país.

A seguir, são relacionadas as principais disposições do substitutivo ao PL nº 1.992 de 2007 aprovado pela CTASP e em análise pelo Plenário da Câmara.

39. Regras para recrutamento e seleção, qualificação exigida e valores de remuneração.

40. Segundo cálculos realizados por Silveira *et al.* (2011).

41. Este número inclui gastos com servidores militares.

42. Número informado pela equipe técnica da Secretaria de Previdência Complementar do MPS.

4.2.2 O teor do substitutivo ao PL

Assim como o PL nº 1.992/2007, seu substitutivo prevê a adoção de um teto para os benefícios dos RPPS idêntico ao praticado pelo RGPS, além da complementação destes benefícios por reservas acumuladas pelos servidores, por meio da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (FUNPRESP). As diretrizes gerais para a criação desta fundação constam da Constituição Federal (Artigo 40),⁴³ que especifica ainda que a fundação deve ser instituída como entidade fechada de natureza pública, e que deve oferecer planos de benefícios organizados segundo a modalidade de CD (quadro 2).

Para além das definições do Artigo 40 da CF/88, o PL se sujeita ao marco regulatório que rege a previdência complementar fechada no Brasil: Artigo 202 da CF; LCs nº 108/2001 e nº 109/2001; Resolução do CMN nº 3.792/2009; resoluções, instruções e recomendações do órgão colegiado regulador – Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPIC), antes denominado Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC); e resoluções, instruções e recomendações do órgão supervisor e fiscalizador – PREVIC.

O substitutivo prevê ainda que os antigos servidores ativos com vencimentos que ultrapassam o teto de benefícios do RGPS, se optarem pela participação no fundo de pensão, farão jus a um *benefício especial*, pago a título de compensação, pelo tempo em que contribuíram para o regime previdenciário da União. O valor do benefício especial, determinado com base no valor total de seus proventos, não estará sujeito ao teto. O servidor nesta situação teria, quando inativo, sua renda de aposentadoria formada por três parcelas: *i*) aposentadoria paga pelo RPPS até o teto do RGPS; *ii*) benefício especial; e *iii*) benefício da previdência complementar. O quadro 2 sintetiza as alternativas previstas tanto no PL quanto no substitutivo.

O fator de conversão para o cálculo do benefício especial funcionará como uma taxa de desconto. O tamanho da redução provocada pelo fator de conversão será tanto maior quanto maior for a diferença entre o tempo efetivo de contribuição do servidor e aquele previsto constitucionalmente (30 anos para mulheres e 35 para homens).⁴⁴ Quanto menor esta diferença, mais próximo de 1 será o fator, convertendo em benefício de aposentadoria a quase totalidade da diferença entre a média dos maiores salários percebidos (correspondente a 80% das suas melhores remunerações) e o teto do RGPS.

43. Redação dada pelas ECs nº 20/1998 e nº 41/2003.

44. Caso dos segurados que cumprem o requisito de idade mínima (60 ou 65 anos), sem cumprir tempo de contribuição de 30 ou 35 anos, conforme a CF/88, Artigo 40, § 1º, inciso III, alínea *b* – redação dada pela EC nº 20/1998 (Brasil, 1988).

QUADRO 2

Composição dos benefícios de aposentadoria após o funcionamento da FUNPRESP, segundo período de ingresso no serviço público e opção pelo plano de benefícios

Benefícios	Ingresso no serviço público			
	Anterior à FUNPRESP		Posterior à FUNPRESP	
	Optante do plano de benefícios			
	Não	Sim	Não	Sim
Aposentadoria paga pelo RPPS	Valor depende da data de ingresso no serviço público ¹ e mantém relação com as remunerações.	Até o teto do RGPS.	Até o teto do RGPS.	Até o teto do RGPS.
Benefício especial	Não há.	Baseado no valor dos proventos que superaram o teto do RGPS até o mês da adesão ao plano de benefícios.	Não há.	Não há.
Benefício da previdência complementar	Não há.	Benefício da modalidade de contribuição definida.	Não há.	Benefício da modalidade de contribuição definida.

Fonte: Brasil (2007b).

Elaboração própria.

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

Quanto ao plano de benefícios proposto, para além da disposição constitucional de constituir-se em plano de CD, o substitutivo também especifica que:

- serão assegurados, pelo menos, os benefícios decorrentes dos eventos de invalidez e morte (benefícios de risco), deixando-se em aberto se tais benefícios serão contratados por meio de fundo mútuo – isto é, em modalidade distinta daquela prevista para os benefícios programados;
- será ofertada a todos os servidores a possibilidade de participação no plano de benefícios, mesmo que sua remuneração esteja abaixo do teto do RGPS; e
- continuarão filiados ao plano os servidores cedidos, afastados ou licenciados – desde que com ônus para a União, suas autarquias e fundações, ou para o cessionário – ou ainda aqueles que optarem pelo autopatrocínio ou benefício proporcional diferido.

No que tange ao custeio do novo regime, este deverá ser definido pelas EFPCs em plano que obedeça ao Artigo 202 da CF, à legislação das EFPCs com patrocínio público (LC nº 108/2001) e à legislação genérica das EFPCs (LC nº 109/2001). Esta legislação somente determina que as contribuições regulares

advenham dos participantes (inclusive assistidos) e dos patrocinadores, de forma paritária, podendo haver contribuições facultativas e extraordinárias apenas de parte do participante.

Originalmente, o PL nº 1.992/2007 previa que os servidores com remuneração abaixo do teto do RGPS que desejassem se vincular à FUNPRESP não teriam contrapartida contributiva do Estado, o que foi alterado pelo substitutivo. Fica facultado aos servidores com remuneração abaixo do teto do RGPS contribuírem à FUNPRESP, sem contrapartida de contribuição do governo. No caso dos servidores com remuneração acima do teto, esta contrapartida será limitada a 7,5% dos proventos acima do teto (§3º, Artigo 16, PL nº 1.992/2007). Mantém-se a possibilidade de contribuição acima desta alíquota sem contrapartida do governo. Assim, ao mesmo tempo que determina que o custeio do plano seja definido em momento posterior (Artigo 12.), o PL já contém definições *a priori* de elementos vitais do plano de custeio.

A administração financeira dos recursos advindos das contribuições e de seus rendimentos é matéria regulamentada pelo CMN, por designação da LC nº 109/2007, a qual apenas especifica a vedação de aplicações compulsórias e limites mínimos de aplicação (§2º, Artigo 9º). A Resolução do CMN nº 3.792/2009, normativa central que parametriza a aplicação dos recursos das EFPCs, dispõe sobre os limites máximos prudenciais das aplicações dos recursos das EFPCs, sem, no entanto, especificar qualquer padrão de gestão da carteira, se feita de forma direta pela EFPC, ou de forma indireta (terceirizada) por meio de fundos de investimento ou carteira administrada. Apenas se prevê um razoável grau de controle prudencial à totalidade da carteira.

Contudo, tanto o PL original quanto o seu substitutivo determinam que toda a administração dos recursos garantidores do plano seja feita por intermédio de, no mínimo, três diferentes instituições financeiras, contratadas por meio de licitação, podendo cada uma gerir, no máximo, 40% do total destes recursos (Artigo nº 15, PL nº 1.992/2007). Os investimentos feitos pela instituição financeira deverão ser todos alocados em fundos de investimento. Deste modo, o PL nº 1.992/2007 vai além da LC nº 109 e da resolução do CMN, sem que lhe tenha sido designado tal função, no sentido de definir que a totalidade da carteira de investimentos da FUNPRESP seja administrada por terceiros e alocada em fundos de investimento, restringindo a atuação da EFPC na administração da carteira, bem como suas opções de alocação, como imóveis, empréstimos e financiamentos imobiliários aos participantes.

O projeto também inova quanto à delimitação da natureza jurídica da EFPC a ser criada, ao lhe atribuir personalidade jurídica de direito privado (Artigo 4º, PL nº 1.992), na tentativa de compatibilizar determinações legais

anteriores, aparentemente contraditórias, sobre o tema. Embora o Artigo 40 (§ 15) da CF/88, em sua nova redação, dada pela EC nº 41/2003, estabeleça que a FUNPRESP seja constituída como *entidade de natureza pública*, o Artigo 202 da Constituição, ao qual estão submetidas todas as EFPCs, define estas entidades como de previdência privada, independentemente da natureza jurídica de seus patrocinadores. Na tentativa de superar as contradições entre estas normativas, o PL nº 1.992 define que a natureza pública da entidade estará atendida desde que cumpridos os seguintes requisitos:

- submissão à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos;
- pessoal permanente contratado por concurso público, mas submetido ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- publicação anual, na imprensa oficial ou em sítio oficial da administração pública, de seus demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios; e
- observância dos princípios que regem a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade).

No que concerne à forma de organização da entidade, esta seguirá as determinações da LC nº 108/2001 de que o conselho deliberativo e o fiscal tenham seis e quatro membros cada um, respectivamente, com composição paritária entre patrocinadores e participantes. O PL nº 1.992/2007 especifica, ademais, que os representantes dos patrocinadores no conselho deliberativo (órgão superior da gestão da fundação) serão: *i*) um membro indicado pela Presidência da República como representante do Executivo; *ii*) um membro indicado pelo Senado, Câmara ou Tribunal de Contas da União (TCU) representando o Legislativo; *iii*) um membro indicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou Ministério Público da União (MPU) representando o Judiciário; e *iv*) três participantes eleitos por seus pares, sendo um ocupante de cargo efetivo do Executivo, um ocupante de cargo efetivo ou membro do Legislativo, e um ocupante de cargo efetivo ou membro do Judiciário. Não haverá representante do Poder Executivo enquanto patrocinador no conselho fiscal, havendo vagas para os outros poderes.

4.2.3 Fragilidades do PL nº 1.992/2007

A despeito das justificativas apresentadas na seção 4.3.1, que atribuem ao PL potenciais efeitos positivos nos planos fiscal, distributivo e de investimento, é de grande importância avaliar também o grau de proteção que o novo regime, em grande parte assentado na previdência complementar, virá a ofertar aos servidores públicos, *vis-à-vis* o regime atual. Neste sentido, duas características do plano

de benefícios e custeio da FUNPRESP, contidas no PL e em seu substitutivo, conferem-lhe um caráter pouco previdenciário, ou seja, pouco protetivo, quais sejam: o plano de benefícios na modalidade de CD e o teto reduzido para a contribuição patronal.

Plano de benefícios na modalidade de contribuição definida (CD)

O plano de benefícios para o novo modelo, previsto no Artigo 40 da CF/1988 e reiterado pelo PL nº 1.992/2007, restringe-se à modalidade de CD. Devido à sua regulamentação, o modelo de CD não prevê o compartilhamento do risco de sobrevida entre os participantes – à diferença dos modelos de capitalização de BD e de CV –, nem entre estes e os patrocinadores. A cláusula do compartilhamento de riscos (*mutualismo*), na gestão dos planos de benefícios previdenciários, está na origem dos sistemas de seguro social. Sua ausência, nos planos previstos pelo PL nº 1.992/2007, contraria os mais genuínos preceitos desta invenção civilizatória. Os riscos que acometem o regime de capitalização na modalidade de plano de benefícios de CD são aqueles originados da longevidade dos participantes e da rentabilidade das reservas constituídas por estes participantes.

Nas modalidades de BD e CV, estes riscos são compartilhados, seja apenas entre participantes, seja entre estes e os patrocinadores, por força da adoção de diferentes graus de mutualismo aos planos de benefícios programáveis (aposentadorias e pensões deixadas por inativos). No que tange ao risco de longevidade (sobrevida do participante maior que a estimada), o saldo das reservas constituídas pelos participantes de menor sobrevida pode ser distribuído entre aqueles de maior longevidade. Isto tornaria possível a instituição de benefícios vitalícios, sem maiores impactos na solvência e na sustentabilidade dos planos. Além disso, os custos de eventuais desequilíbrios atuariais dos planos podem ser compartilhados entre participantes e patrocinadores.

Na modalidade de CD, os saldos das reservas constituídas por cada participante só podem ser revertidos para eles próprios, ou para seus designados. Se sua sobrevida for inferior à estimada quando da entrada em inatividade, sua renda de aposentadoria estará assegurada. Mas, se sua sobrevida for maior que a estimada, suas reservas poderão se esgotar antes do final de suas vidas, eliminando assim sua fonte de renda.

De acordo com as determinações do PL em questão, e segundo os parâmetros de CD, as únicas alternativas que se colocam a estes participantes são: *i*) a qualquer tempo, recalculer suas reservas e reduzir o valor dos seus benefícios mensais, na expectativa de permanecer recebendo alguma renda até o momento de sua morte; ou *ii*) resgatar suas reservas, no momento da aposentadoria, e contratar, junto a entidades abertas de previdência complementar, planos de renda vitalícia.

Neste caso, estariam sujeitos ao pagamento de maiores taxas de administração. Esta solução também se mostra insuficiente, na medida em que o resgate das reservas para aplicação em plano de renda vitalícia só pode ser feita no momento da aposentadoria. Ou seja, o participante não poderá fazê-lo após o início do recebimento dos benefícios programáveis. A rigor esta alternativa implica a saída do participante da FUNPRESP e a submissão a outras regras de benefícios, rentabilidade e custeio.

Ante estas considerações, torna-se evidente que a modalidade de CD transfere aos participantes e assistidos, de forma individualizada e exclusiva, os riscos relativos à sua própria longevidade. Do mesmo modo, a CD também transfere aos participantes os riscos de baixa rentabilidade dos ativos, e de perdas que porventura se imponham às reservas, por força de flutuações no mercado financeiro. Ainda que estes riscos (longevidade e rentabilidade dos ativos) estejam presentes em planos de BD e CV, nestes casos eles são compartilhados entre a massa de participantes e, eventualmente, entre estes e o patrocinador. Em um plano previdenciário com grande massa de participantes em potencial, como seria a que se delineia para a FUNPRESP, arranjos mutualistas de compartilhamento de riscos trariam grandes vantagens para os participantes.

Teto reduzido para a contribuição patronal

Outra crítica ao projeto refere-se à limitação da contribuição do empregador (no caso, o Estado) ao teto de 7,5% sobre os proventos recebidos pelo servidor acima do teto do RGPS, ainda que seja facultado a este realizar aportes de valor superior.⁴⁵ Este limite – muito inferior à média praticada pela Previ e pela Petros, por exemplo – restringe de antemão o montante das reservas a serem acumuladas e capitalizadas, exigindo altas taxas de rentabilidade do mercado e mais anos de contribuição pelos participantes, para que seus benefícios venham a ter valor análogo aos benefícios pagos segundo a regra atual.

Para que os benefícios segundo a nova proposta promovam um grau de reposição minimamente compatível com os salários dos servidores, a determinação da alíquota de contribuição do patrocinador deveria ser precedida da definição de metas para os valores a serem alcançados pelos benefícios futuros; só a partir da definição destes valores seria, então, indicado estabelecer um plano para seu custeio, do qual constariam as alíquotas de contribuição de patrocinador e de participante. O procedimento adotado na formulação do PL se assemelharia, assim, ao processo de se “construir um telhado sem levantar as paredes” de uma casa. Neste sentido, é plausível supor que a porcentagem de

45. Ver § 3º do Artigo 16 do PL nº 1.992/2007.

contribuição patronal ali estabelecida não decorra de qualquer estimativa, ou definição pactuada, de uma renda de reposição adequada, mas de considerações exclusivamente fiscais. A limitação, *a priori*, da alíquota de contribuição do patrocinador em nível tão baixo restringe o grau de proteção ofertado aos participantes.

Outras fragilidades do PL nº 1.992/2007

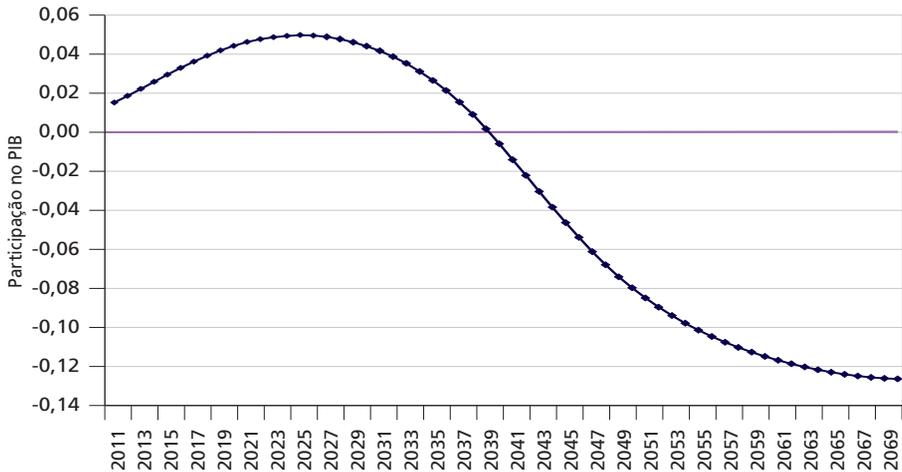
Seria também arriscada a terceirização excessiva da carteira do FUNPRESP, visto que isto ampliaria a possibilidade de comportamentos do tipo *risco moral*. Os administradores terceirizados têm, em geral, incentivos para adotar posturas arriscadas nas aplicações, em busca de maiores rendimentos e *spreads*, dos quais derivam suas comissões, sem levar em conta os objetivos previdenciários do plano. Além disso, a terceirização geraria um custo administrativo adicional, que pode ser evitado.

4.2.4 Custo de transição

Conforme já investigado por Caetano (2008) e Silveira *et al.* (2011), os custos de transição decorrentes da introdução da previdência complementar para os servidores públicos resultarão, de um lado, da perda de arrecadação de contribuições previdenciárias após sua instituição, e de outro, da necessidade de o Estado continuar pagando aposentadorias e pensões daqueles que se filiaram sob as antigas regras, e que já estão em gozo de benefícios, ou muito próximos desta fase. Sem receber contribuições dos novos funcionários acima do teto do RGPS, o Estado terá ainda despesas com o pagamento de benefícios acima do referido teto por alguns anos. A rápida queda de arrecadação, que ocorrerá nos primeiros anos, só será compensada anos à frente, pela limitação futura dos benefícios previdenciários ao teto do RGPS.

Se o novo modelo for aplicado apenas aos funcionários que vierem a ingressar no serviço público após a instituição da previdência complementar, os custos de transição serão amenizados, pois a perda de arrecadação poderá ser menor. Mas, se o regime de previdência complementar fosse aplicado a todos os servidores ativos, o governo abriria mão do total da arrecadação sobre salários e benefícios que excedessem o teto, uma vez que estes se prestariam à acumulação de reservas previdenciárias, e não mais ao pagamento dos benefícios correntes. No entanto, ao se aplicar o novo modelo apenas para os novos ingressantes do serviço público, o processo de transição será mais lento, bem como será necessário mais tempo para se chegar ao momento em que todos os servidores públicos terão seus benefícios previdenciários limitados ao teto do RGPS.

GRÁFICO 8
Custo de transição para previdência complementar no serviço público federal (2011-2069)
 (Em % do PIB)



Fonte: Silveira *et al.* (2011).

Cálculos realizados com a hipótese de adesão apenas da geração futura de servidores – a qual se supõe filiar-se integralmente à previdência complementar – indicam que o processo de transição cumpriria três fases – para metodologia e hipóteses, ver Silveira *et al.* (2011). 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 após a instituição da previdência complementar, em uma segunda fase, haveria ainda custo de transição positivo, mas sua trajetória seria 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 chegariam a atingir aproximadamente 0,13% do PIB, em seu pico.

REFERÊNCIAS

ABRAPP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.abrapp.org.br/>>

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário de Previdência Social**. vários números. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

_____. _____. **Boletim estatístico da Previdência Social**. Vários números. [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>.

_____. _____. [s.d.]c. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. **Plano Brasil Maior**. [s.d.]d. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, vários números. [s.d.]e.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

_____. Lei nº 10.666 de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperador de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. Brasília, maio 2003.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial**, Brasília, 14 dez. 2006. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>.

_____. Ministério da Previdência Social. **Síntese das atividades desenvolvidas no FNPS**. Brasília: MPS, 2007a. Disponível em: <http://www1.previdencia.gov.br/docs/forum/ConclusoesForum_31out2007.pdf>. Acesso em: 12 set. 2011.

_____. Projeto de Lei nº 1.992 de 2007. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação da entidade fechada de previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, e dá outras providências. [s.l.], 2007b.

_____. Lei Complementar nº 128 de 19 de dezembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2008a. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leiscomplementares/2008/leicp128.htm>>.

_____. Projeto de Lei nº 3.299 de 17 abril de 2008. Brasília: Senado Federal, abr. 2008b.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RROdez2010.pdf>.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. 2011a. n. 177

_____. Lei nº 12.546, de 14 dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva. **Diário Oficial**, Brasília, 15 dez. 2011b. p. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12546.htm>.

_____. Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva. Convertida na Lei nº 12.546, de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2011c, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/540.htm>.

CAETANO, M. A. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. **Sinais Sociais**, v. 3, n. 8, p. 120-149, set.-dez. 2008.

DELGADO, G. C. *et al.* **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.161).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais**. 2008.

_____. **Sistema de Contas Nacionais**. Vários anos.

_____. **Pesquisa Industrial (PIA)**. 2009a.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)**. 2009b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, v. 1, n. 17, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_completo_1_7e.pdf>.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, n. 18, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_18_completo.pdf>.

_____. Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília, n. 19, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>

PAIVA, L. H.; ANSILIERO, G. A desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos: uma solução à procura de problemas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 32, 2009.

PALACIOS, R.; WHITEHOUSE, E. **Civil-service pension schemes around the world**. Washington: Social Protection; The World Bank, May 2006. (Discussion Paper, n. 0602).

PETROS. **Demonstrativo de investimentos por plano de benefícios**. 2010. Disponível em: <<https://www.petros.com.br/idc/groups/public/documents/documento/wcm037616.pdf>>.

PREVI – CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Previ**. 2010. Disponível em: <<http://www.previ.com.br/quemsomos/relatorio2010/>>.

PREVIC – SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Previdência complementar**: estatística mensal. Brasília, dez. 2010. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110518-175204-777.pdf>.

SCHWARZER, H.; PEREIRA, E. S.; PAIVA, L. H. **Projeções de longo prazo para o regime geral de previdência social**: o debate no fórum nacional de previdência social. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.405).

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Previdência dos servidores públicos**: reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão). No prelo.

STEPHANES, R. **Reforma da previdência sem segredos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OLIVEIRA, J. C.; ALBUQUERQUE, F. R. P. C. **Projeção da população do Brasil**: níveis de mortalidade no Brasil à luz dos resultados do Censo 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Parte 1. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2002/metodologica.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2011.

