

Reforma da Previdência: o ajuste no serviço público

Calino Pacheco Filho

Economista da FEE.

Carlos Roberto Winckler

Sociólogo da FEE e Professor da PUCRS e da UCS.

Resumo

Este texto é a segunda parte de um estudo sobre as reformas do sistema previdenciário brasileiro. Trata-se, aqui, do processo de mudanças pelas quais passou o Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos. A primeira Reforma da Previdência, promulgada em 1998 (Emenda Constitucional nº 20), alcançou apenas uma parte de seus objetivos. Já a segunda Reforma, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 41/2003, praticamente abrangeu o conjunto de alterações propostas para os regimes próprios de previdência social.

Palavras-chave

Reforma da Previdência Social; previdência do servidor público; aposentadoria do servidor público.

Abstract

This text is the second part of a study of the reforms of Brazilian social security system. It is treated here the process of changes which pass the Social Security System of the Government Servants. The first reform of the Social Security System, promulgated in 1998 (Constitutional Amendment no. 20) it just reached a part of their objectives. Already, the second reform is brought to actuality by the Constitutional Amendment no. 41/2003, that practically included the group of alterations proposed for the so called Proper Regimes of the Social Security System.

Artigo recebido em 28 dez. 2004.

Introdução

As origens históricas do regime previdenciário dos servidores públicos no Brasil estão articuladas àquelas funções essenciais à formação do Estado brasileiro em sua fase agroexportadora, no século XIX: defesa do território, justiça e policiamento, relações diplomáticas e fazenda. As categorias funcionais vinculadas a essas funções foram as primeiras a contar com sistemas de proteção social, anteriores, inclusive, às instituições voltadas para a proteção dos trabalhadores da iniciativa privada.

A origem do regime previdenciário está relacionada à relação de trabalho pró-labore facto. Nessa concepção, os cargos são considerados doações do soberano, sendo, em geral, vitalícios, e cuja remuneração da atividade é convertida, automaticamente, em proventos de inatividade. Como a proteção se restringe ao ocupante, já no final do século XIX foram criados montepios e, posteriormente, institutos de pensão, que garantiam benefícios para os dependentes.

Em 1938, foi criado o Instituto de Pensões e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), que subsistiu até 1977 e que seguia, *pari passu*, a tendência do Estado de regulamentar e unificar a previdência, como já acontecera com a Lei Elói Chaves, de 1923, e a unificação nacional por institutos de previdência na área privada após 1933.

A Constituição de 1934 ampliou a noção de servidor, conferindo a todos os ocupantes de cargos públicos a estabilidade e instituindo o concurso público e o princípio de mérito na organização de pessoal. Essas mudanças implicaram modificações no arcabouço administrativo brasileiro, completado com a criação do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), já sob o regime da Carta de 1937. Não obstante, a estrutura administrativa permaneceu híbrida, dada a prática de contratação sem concurso público para funções temporárias de interinos e extranumerários. A Constituição democrática de 1946 manteve essas práticas, ao admitir contratações discricionárias, além de efetivar os não-concursados do período anterior. O Estatuto do Servidor de 1952, por sua vez, reforçou a noção advinda do século XIX de

que a aposentadoria seria uma extensão da remuneração do servidor na ativa.

O regime autoritário pós 1964 deu seqüência à estrutura híbrida de convivência entre celetistas e estatutários. A Reforma Administrativa de 1967 (Decreto-Lei nº 200), que objetivava a modernização do aparato burocrático, facultou o ingresso sem concurso de especialistas em instituições de pesquisa e órgãos especializados, mantendo a dualidade do sistema. Os servidores que exerciam carreiras exclusivas de Estado foram mantidos no sistema de aposentadorias e pensões pagas pelo Tesouro Nacional, os demais passaram a ser atendidos pelo antigo Instituto Nacional de Previdência Privada.

A Constituição de 1988, em um contexto de crise fiscal e debilitamento da capacidade de gestão do Estado, procurou solucionar problemas de despesa estabelecendo o Regime Jurídico Único (RJU), que, em última instância, transferia os celetistas para o regime estatutário.

A exasperação da crise acabou por gerar uma agenda negativa no Governo Collor (1990-92), que se traduziu na compreensão de que os dilemas do Estado residiriam, basicamente, no peso excessivo da burocracia. O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98) redefiniu a agenda pública no que diz respeito ao serviço público. Na perspectiva de uma ampla mudança no papel do Estado, foi decisiva a Reforma Administrativa instituída pela Emenda Constitucional nº 19/96 e implantada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A Reforma, estrategicamente, buscava reduzir custos, ao impor limites de gastos com o funcionalismo, e classificou os servidores como de carreira exclusiva e estratégica, ou não, do Estado, além de ter quebrado o regime de estabilidade, em função da essencialidade, ou não, das funções exercidas no Estado. A Reforma foi justificada pela necessidade de se criar um Estado gerencial, enxuto e ágil, adequado ao processo competitivo global.

Coroando as reformas, a Emenda Constitucional nº 20/98 efetivou a criação do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), voltado para os servidores públicos. Porém a Reforma da Previdência só ganharia contornos mais definidos com a Emenda Constitucional nº 41/03.

Na seção 1 do presente texto, situa-se a evolução da previdência do setor público; na seção 2, foca-se a primeira Reforma, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 20/98; na 3, é analisada a proposição da segunda Reforma; e, na seção 4, coloca-se a resistência frente à proposta de modificação do sistema previdenciário. Finalmente, na seção 5, são apresentados os diferentes pontos da segunda Reforma — Emenda Constitucional nº 41/03.

1 - Servidor público e previdência

O Estatuto do Servidor Público, criado em 1952, concebia um sistema previdenciário que se fundamentava numa relação de trabalho *pró-labore facto*, onde o benefício da aposentadoria era uma extensão da remuneração do servidor. Até 1998, praticamente não existiu um sistema de previdência no serviço público da União, dos estados e dos municípios. A previdência constituía-se num apêndice da política de pessoal, e o gasto com inativos, um problema de folha de pagamento. Não existia uma lógica atuarial, na medida em que o valor recebido na aposentadoria pelo servidor público não era definido pelo quanto ele contribuiria ou por quanto tempo, mas por uma ação unilateral do Estado, que, por meio de lei, o fixava. Portanto, é um regime previdenciário não contributivo e, na verdade, é também não previdenciário (Guerzoni, 2003).

A aposentadoria dos servidores públicos é uma continuidade da situação de ativo. O servidor inativo pode ser punido por falta cometida quando no exercício da atividade e até, por exemplo, perder o direito à aposentadoria, enquanto isso é inadmissível num regime contributivo como no administrado pelo INSS, onde nunca alguém poderia perder a sua aposentadoria por uma falta cometida contra o seu empregador quando estava trabalhando. No regime contributivo, a concessão de benefícios é, em princípio, contrapartida de uma contribuição. Mesmo sendo uma determinação constitucional e legal, a contribuição dos servidores públicos não passava de um recurso contábil, uma vez que quem paga a remuneração do servidor e recebe a sua contribuição é o mesmo ente. Na verdade, o regime previdenciário do servidor público é um item da despesa pública, e não há sentido em analisá-lo com parâmetros financeiros ou atuariais (Guerzoni, 2003, p. 4).

O serviço público federal, que, até o início da década de 60, funcionava com trabalhadores regidos pelo Estatuto do Servidor Público, cuja aposentadoria era baseada na relação de trabalho *pró-labore facto*, passou a contratar também pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) — o chamado regime celetista. Essa tendência consolidou-se a partir da Constituição de 1967, prolongando-se até a promulgação da Carta Constitucional de 1988, quando foi estabelecida a unificação dos dois regimes — estatutário e celetista — nas diferentes esferas da Administração Pública. A Constituição de 1988, que estabeleceu o Regime Jurídico Único, não definia este como sendo, necessariamente, o regime estatutário de 1952. Segundo Silva (2002, p. 17),

“O correto seria elaborar um regime novo. A Constituição, aliás, não mandou adotar um dos regimes existentes, e sim instituir um regime

unificado. Infelizmente, no plano federal, a Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990, praticamente 'atualizou' o antigo Estatuto de 1952. E o mau exemplo foi seguido pelos Estados e Municípios".

Em 1990, quando da regulamentação do RJU, através da Lei nº 8.112, cerca de 80% dos funcionários públicos civis da União eram regidos pelo regime celetista. Todo esse contingente foi transferido para o regime estatutário, com efetivação automática, aposentadorias integrais, paridade de vencimentos e proventos. É importante frisar que também foram incorporados ao RJU os servidores contratados por prazo determinado, os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança, os agentes políticos detentores de cargos eletivos, mesmo sem vínculo com a Administração Pública, e os servidores que ganharam estabilidade no serviço através de dispositivos contidos na Constituição de 1988.

A unificação significava, a curto prazo, uma redução de despesa da ordem de 30% para os cofres públicos, que deixavam de arcar com as contribuições do INSS e do FGTS. Segundo Amaro (2003),

"Houve, inicialmente, uma ilusão de equilíbrio financeiro, uma vez que o número de aposentados era pequeno, não ocasionando gastos com benefícios, enquanto pelo lado da receita havia um fluxo de novos recebimentos. No entanto, o alívio inicial foi corroído pelos encargos com benefícios de funcionários que começavam a constituir o estoque de aposentados e agravado pela inexistência de fundos de reserva nos regimes próprios de previdência".

A passagem de um expressivo contingente de celetistas para o regime estatutário, com aposentadoria integral e paridade dos benefícios dos inativos com os salários dos ativos, representou um significativo aumento de gastos, não só para a União como também para estados e municípios. Como resultado, tem-se que, em 2002, a necessidade de financiamento da previdência dos servidores públicos da União, dos estados e dos municípios foi, respectivamente, de R\$ 22,1 bilhões, R\$ 14,5 bilhões e de R\$ 2,4 bilhões, totalizando R\$ 39 bilhões (Amaro, 2003). Entende-se como necessidade de financiamento a diferença entre a receita advinda das contribuições dos entes públicos e dos servidores e os gastos com os benefícios de inativos e pensionistas.

Até 1993, os servidores públicos estatutários não contribuíam para a aposentadoria, na medida em que a cobertura desta era uma obrigação integral das diferentes esferas estatais, através da relação *pró-labore facto*. As alíquotas de contribuição existentes foram criadas para garantir outro benefício previdenciário: a pensão. Para tanto, os servidores federais e, em grande parte, os servidores estaduais — inclusive os do Estado de São Paulo —

contribuíam, respectivamente, com alíquotas de 4% e 6%. Com o advento da Emenda Constitucional nº 03/93 (EC nº 03), a aposentadoria dos servidores públicos federais perdeu, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) (2004, p.402), seu “caráter de direito em razão do exercício do cargo com a expressa natureza contributiva” com a instituição de alíquota destinada ao seu custeio. A Lei nº 8.688/93 fixou uma alíquota a ser cobrada do servidor, incidindo sobre a totalidade de sua remuneração, bem como da União, na mesma proporção de cada servidor, com recursos do orçamento fiscal.

Em junho de 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 (EC nº 19), a chamada Reforma Administrativa, chegou ao fim o Regime Jurídico Único, com o estabelecimento do emprego público, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. Apesar da exigência de concurso público para o provimento do emprego, o servidor contratado por esse regime não terá direito à estabilidade, nem à aposentadoria integral. Dessa forma, a EC nº 19 configura-se dentro da concepção mais ampla da reforma do Estado e vai de encontro à proposta da reforma na Previdência Social, que determina que o Regime Próprio de Previdência Social engloba apenas os servidores com provimento de cargo efetivo, regidos pelo Estatuto do Servidor Público.

A Lei Geral da Previdência do Setor Público (Lei nº 9.717), aprovada pelo Congresso Nacional em novembro de 1998, introduziu normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência, que deveriam funcionar em bases atuariais e financeiras equilibradas. Quando se fala em equilíbrio atuarial, está-se referindo a um conjunto de técnicas atuariais e financeiras que se aplicam na determinação do equilíbrio dos sistemas de proteção social, particularmente os previdenciários. As técnicas atuariais ocupam-se de variáveis socioeconômicas e demográficas para elaborar avaliações e construir projeções, com a finalidade de estabelecer o equilíbrio financeiro no longo prazo (Gutiérrez, 2001).

A Lei nº 9.717/98 prevê regras limitantes — que entrariam em vigor a partir de 2004 — relativas às contribuições previdenciárias do poder público, que não poderão ser superiores ao dobro das do servidor, e às despesas líquidas com os inativos e pensionistas, que não poderão ser superiores a 12% da Receita Corrente Líquida. A Lei Geral da Previdência do Setor Público e a Emenda Constitucional nº 20 definem o desenho da estrutura do sistema previdenciário brasileiro.

Segundo Cechin (2002), em 1997, o sistema previdenciário brasileiro tinha entrado em crise devido a desequilíbrios financeiro-atuariais e, secundariamente, a problemas decorrentes de mudanças demográficas. No que diz respeito à previdência dos servidores públicos, havia grande proporção

de aposentadorias precoces, acúmulo de aposentadorias, contagem de tempo fictício, proventos de aposentadoria com valor maior do que o salário da ativa, maior duração dos benefícios e menor prazo de carência.

Às vésperas da Reforma da Previdência, o sistema previdenciário dos servidores da União enfrentava a seguinte situação: enquanto a despesa com pessoal ativo duplicou entre 1987 e 1997, o gasto com inativos quadruplicou; o número de aposentados e pensionistas aumentou, passando de 542 mil em 1991 para 907 mil em 1998, uma elevação de 67,3% no número de beneficiados. Em 1998, no serviço público federal, a contribuição dos ativos financiou apenas 12,5% da despesa com inativos: uma relação contributiva União/servidores de sete para um (Cechin, 2002). A relação entre ativos e inativos, tal como acontecia no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), estava também se aproximando da indesejável proporção um por um, porque, no RPPS, enquanto crescia o número de aposentados e pensionistas, se reduzia o número de servidores ativos. Essa redução passou a se configurar como uma estratégia expressa na EC nº 19; objetivo, aliás, que tem sido satisfatoriamente alcançado. Porém o efeito colateral desse enxugamento dos quadros públicos é que, em 2002, o número de pensionistas e de funcionários inativos da União ultrapassou o de servidores em atividade.

Tabela 1

Demonstrativo do quantitativo físico do pessoal civil
da União — 2002 e 2003

QUANTITATIVO FÍSICO	2002		2003		Δ % 2003/2002
	Número	%	Número	%	
Civis	1 199 992	100,00	1 213 141	100,00	1,00
Estatutários	523 218	43,60	523 292	43,13	0,00
CLT	35 838	2,99	35 863	2,96	0,00
Contratação temporária	15 588	1,30	20 323	1,68	30,00
Inativos	395 125	32,93	401 184	33,07	2,00
Instituidor de pensão ...	230 223	19,18	232 479	19,16	1,00

FONTE: Tribunal de Contas da União.

Nos estados e municípios, a situação ainda não é tão grave, contudo não deixa de ser preocupante. Nos estados (Inf. Previd. Soc., ago. 2004), os inativos e pensionistas, em 2004, já representam 36,73% do total de servidores e apresentam uma relação ativos/inativos e pensionistas de 1,7. Conforme Silva (2002), em municípios como Salvador, São Paulo, Porto Alegre e Curitiba, a relação ativos/inativos e pensionistas atingia, em 2000, respectivamente, 0,96, 1,66, 2,87 e 4,41 (é importante ressaltar que essa relação é tão pior quanto mais próxima de zero). Essa realidade gera sérios problemas para um sistema de previdência baseado no regime de repartição simples, onde os trabalhadores em atividade, através de suas contribuições, devem garantir os benefícios do estoque de aposentados e pensionistas.

O processo de envelhecimento populacional, causado pelo aumento da expectativa de vida e pela redução da taxa de fecundidade, também impulsionou as posições que defendiam a necessidade de uma reforma previdenciária no Brasil. Nas décadas de 30 e 40, a expectativa de sobrevida — que é a expectativa de vida a partir de determinada idade — de uma pessoa de 60 anos era de 13 anos para homens e de 14 anos para mulheres. Em 2000, essa subiu para 16 e 19 anos, respectivamente, para homens e mulheres. Dados do IBGE mostram que, no ano de 2002, para cada pessoa com mais de 60 anos, têm-se 6,8 pessoas com idade entre 20 e 60. De acordo com projeções atuariais, em 2022 essa relação deverá diminuir para 4,2 (BR. MP, 2004a).

2 - A primeira Reforma e a EC nº 20/98

A Reforma da Previdência baseava-se numa concepção de mudança estrutural do sistema previdenciário brasileiro, com a unificação do RGPS com o RPPS. De acordo com Amaro (2003), a proposta original pressupunha a criação de dois sistemas gerais:

- a) regime básico e unificado, obrigatório, com benefícios limitados a um teto de três salários mínimos (na época o teto do RGPS era de mais ou menos 10 salários mínimos);
- b) regime complementar obrigatório, baseado no sistema de capitalização de contas individuais, que contemplaria os segurados com renda de até 10 salários mínimos, e voluntário, também capitalizado, destinado a cobrir os trabalhadores com remunerações mais elevadas (sistema semelhante aos fundos de pensão que já funcionam no Brasil).

Essa concepção de reforma sofreu forte resistência por parte das corporações de servidores públicos e das oposições parlamentar e partidária. Mas o que realmente inviabilizou essa reforma estrutural foi a estimativa do elevado custo de transição entre o sistema previdenciário vigente e o proposto. O custo de transição consiste na continuidade do pagamento dos atuais inativos e pensionistas por um período de cerca de 50 anos até a cessação de seus benefícios, no reconhecimento das contribuições passadas feitas pelos trabalhadores que desejam formar as suas contas individuais e no subsídio ou pagamento de benefício assistencial a pessoas que não têm capacidade de acumular fundos para a aposentadoria. Estimativas realizadas por organismos nacionais e internacionais, como o Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) e o BIRD, mostraram um custo de transição oscilando entre 188% e 250% do PIB (Pacheco Filho; Winckler apud Pinheiro; Vieira, 1999).

A Proposta da Emenda Constitucional nº 33 (PEC nº 33), encaminhada pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em março de 1995, previa a continuidade do sistema previdenciário vigente baseado no modelo de dois pilares: de um lado, o RGPS e o RPPS, obrigatórios, e, de outro, a previdência privada, voluntária. Porém, apesar de afastada a alternativa mais drástica, a reforma proposta, caso aprovada, alteraria significativamente o sistema de previdência então existente no Brasil. Porém, no decorrer dos quatro anos de tramitação da PEC nº 33, vários pontos da proposta do Executivo foram barrados no Congresso Nacional ou no Supremo Tribunal Federal (STF), o que transformou o resultado da batalha pela Reforma da Previdência levada a cabo pelo Governo FHC em vitória parcial, porém importante.

Em dezembro de 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20 (EC nº 20), que teve como eixo central o caráter contributivo, tanto para o servidor como para os entes federados, bem como o da exigência de equilíbrio atuarial e financeiro para os regimes próprios da previdência social. A Reforma determinou como condição de elegibilidade para aposentadoria voluntária o tempo de contribuição combinado com o limite de idade e a carência, assim como a possibilidade de homogeneização futura de regras entre os setores público e privado, com a criação do sistema de aposentadoria complementar. A Reforma trouxe também a eliminação de alguns dispositivos existentes na previdência dos servidores públicos — como o fim da aposentadoria especial para professores universitários, a eliminação da contagem de tempo fictício, que permitia a contagem em dobro do tempo de licença-prêmio não gozada, e o aumento da remuneração no momento da aposentadoria, com a integração de acréscimos e gratificações. A seguir, são apresentadas as principais medidas da EC nº 20 (Quadro 1).

Quadro 1

Reforma da Previdência para o setor público

PRINCIPAIS ÍTENS	SITUAÇÃO ANTERIOR	REFORMA APROVADA
1 - Caráter contributivo e exigência de equilíbrio financeiro atuarial	Não havia exigência de contribuição	O custeio ocorrerá mediante contribuições de todos os servidores, incluindo inativos e pensionistas, e o cálculo dessas contribuições deve resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.
2 - Regime exclusivo para ocupantes de cargo efetivo	O regime podia abranger qualquer servidor público.	Restringe-se o número de beneficiários do sistema somente para aqueles que ocupam cargo efetivo (estatutários).
3 - Limite de idade para aposentadoria por tempo de contribuição	Aposentadoria aos 35 e 30 anos de serviço para homens e mulheres, com provimentos integrais e aos 30 e 25 anos com proventos proporcionais, sem exigência de limite de idade.	Regra permanente Aposentadoria aos 35 e 30 anos de contribuição e 60 e 65 anos de idade, respectivamente, para homens e mulheres. Fim da aposentadoria proporcional. Regra de transição Aposentadoria aos 53 e 48 anos com 20% ou 40% de acréscimo (pedágio) sobre o tempo de contribuição que falta para completar as aposentadorias integral ou proporcional respectivamente.
4 - Carência	Não há carência para fins de aposentadoria, existe somente a exigência de dois anos para estágio probatório.	Estabelecimento de um período mínimo de exercício de serviço público de 10 anos, sendo que cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

(continua)

Quadro 1

Reforma da Previdência para o setor público

PRINCIPAIS ÍTENS	SITUAÇÃO ANTERIOR	REFORMA APROVADA
5 - Vedação de aposentadorias com valor superior ao salário da atividade	Em alguns estados e municípios, o servidor era promovido ao se aposentar, recebendo adicionais sobre o salário computado para efeito do cálculo do benefício.	O benefício será, no máximo, equivalente ao último salário.
6 - Proibição de acumulação entre aposentadorias e salários	É permitida a acumulação entre aposentadorias e salários.	As atuais acumulações entre aposentadorias e salários estarão sujeitas ao teto correspondente à remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A partir da Reforma, serão vedadas de mais de uma aposentadoria e a acumulação de aposentadoria com a remuneração de cargos públicos.
7 - Fundo de previdência complementar	Não havia possibilidade.	Para os novos ingressantes, o poder público poderá instituir o teto do RGPS para os benefícios, desde que organize fundos de previdência complementar de caráter voluntário, que devem funcionar em regime de contribuição definida.

Várias propostas encaminhadas pelo Governo Federal ao Congresso Nacional a partir de 1995 acabaram não fazendo parte da emenda constitucional aprovada em dezembro de 1998, a saber: a desconstitucionalização das regras previdenciárias com a sua transferência para o processo legislativo normal, tendo em vista o menor *quorum* exigido para a aprovação das leis; a contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões e o redutor de 30% sobre as aposentadorias e pensões com maior remuneração; o fim da integralidade; a limitação do teto remuneratório para os servidores públicos; e a extinção da paridade, que garantia aos inativos os mesmos reajustes salariais dos servidores ativos. E mesmo uma medida importante aprovada, como o regime de previdência complementar para os servidores públicos, acabou dependendo de lei complementar, sem previsão de votação.

Os estrategistas da Reforma da Previdência recuaram da concepção da reforma estrutural devido ao seu alto custo de transição, porém não abriram mão do projeto de realizar uma mudança profunda no sistema previdenciário brasileiro. Apesar dos percalços, eles não esmoreceram diante da não-aprovação de algumas de suas propostas mais importantes e deixaram o caminho preparado para encaminhar a próxima fase da reforma previdenciária, porque, “(...) sem novas mudanças, o sistema tenderá à crise” (Giambiagi 2000). Segundo o autor, é preciso entender a reforma da previdência como um processo, ao longo do qual diversos ajustes são realizados, envolvendo complexas articulações e negociações políticas e tomando muito tempo. Portanto, a Reforma insere-se numa “agenda previdenciária” que persegue um conjunto de mudanças que gradualmente deveria aproximar-se de uma posição de equilíbrio do sistema. Assim, as reformas que não fossem concluídas na Gestão FHC deveriam ser finalizadas pelo próximo governo ou, no limite, concretizadas na primeira década do século XXI.

3 - A segunda Reforma da Previdência

O Partido dos Trabalhadores (PT), que se constituiu como o principal opositor do Governo FHC e articulou com outros partidos, com o movimento sindical e com setores da sociedade civil uma forte pressão contra a proposta da Reforma da Previdência, em seu Programa de Governo para as eleições presidenciais de 2002, nos pontos 46 e 47, propôs:

“Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos, para construir soluções estruturais, capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e relativamente tranquilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico, universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, dos setores público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e os valores do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definidos. Em complemento ao sistema público universalizado, aos trabalhadores tanto do setor público como do privado, que almejam valores de aposentadoria

superiores ao oferecido pelo teto da previdência pública, haverá o sistema de planos complementares de aposentadorias, com ou sem fins lucrativos, de caráter facultativo e sustentado por empregados e empregadores”.

Para a grande maioria dos brasileiros, esses pontos programáticos podem ter passado despercebidos ou não entendidos, porém aqueles com alguma noção da matéria previdenciária certamente podem ter ficado surpresos, na medida em as propostas expressas no documento estão muito próximas daquelas que foram tão combatidas em um passado recente, como, por exemplo, a unificação dos sistemas previdenciários público e privado com a instituição de um regime de previdência complementar. Surpresa alguma haveria por parte de quem já tivesse conhecimento do estudo intitulado **Regime Próprio do Servidor Público: Como Implementar?**, contratado pelo Ministério da Previdência (publicado ainda na Gestão FHC), realizado sob a coordenação de Luiz Guschiken, uma das mais importantes lideranças petistas e que seria Ministro do Governo Lula.

É importante frisar que as mudanças propostas no Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores tinham como alvo a previdência dos servidores públicos, ao contrário do governo anterior, que pretendia reformar ambos os regimes (RPPS e RGPS). Essa posição programática talvez derivasse do fato de que a reforma anterior realizou um ajuste significativo na previdência do setor privado (Pacheco Filho; Winckler, 2004).

Dois eventos importantes versando, dentre outras matérias, sobre a reforma previdenciária sucederam-se logo após a posse do novo governo: a Carta de Brasília, firmada pelo Executivo Federal e pelos governadores dos 27 estados da Federação, e a 1ª Carta ao FMI da nova administração.

A Carta de Brasília, assinada em 22 de fevereiro de 2003, repetindo a linha do já citado Programa de Governo, parte do diagnóstico de que o RGPS tem um papel altamente distributivo e é auto-sustentável em mais de 80% pelo fluxo contributivo e que a parte urbana do sistema chega a 97% de auto-sustentação. No entanto, os regimes próprios dos servidores públicos têm um elevado grau de desequilíbrio em todos os entes federados, o que compromete a gestão orçamentária de políticas sociais e investimentos nos curto, médio e longo prazos. Os regimes próprios têm auto-sustentação inferior a 50% na União, nos estados e na maioria dos municípios, e a tendência é de deterioração dessa situação nos próximos 10 anos, se não forem tomadas medidas, sendo que, em vários estados, esse quadro já é crítico.

Logo após a assinatura da Carta de Brasília, em 28 de fevereiro, foi enviada a 1ª Carta ao FMI do Governo Lula, que inclui um ponto com o seguinte teor:

“O governo deseja aumentar a equidade do sistema previdenciário, além de reforçar as condições de sustentabilidade de longo prazo das bases financeiras do sistema previdenciário do setor público, como identificado pela Carta de Brasília. Com esse propósito, estão sendo examinadas diversas opções, como o aumento da idade para a aposentadoria, a elevação do número de anos de contribuição, que dá direito a uma aposentadoria assim como uma revisão das regras que regem as pensões. A regulamentação da aposentadoria complementar para o setor público continua entre as prioridades do governo e fará parte das **reformas** da previdência (grifo nosso)”.

O compromisso com as “reformas” indica claramente que o Governo Lula, além de herdeiro, é o gestor assumido da fase atual da “Agenda Previdenciária”.

Na Exposição de Motivos dos Ministros da Previdência e da Casa Civil sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 40 (PEC nº 40), enviada ao Presidente da República em 29 de abril de 2003 para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, está fundamentada a alteração do sistema de Previdência Social, bem como o estabelecimento de regras de transição. Pela importância do texto, transcrevem-se abaixo alguns trechos:

“Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se, aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência.

“Tal situação determina níveis médios de benefícios bastante discrepantes entre diferentes categorias de servidores ou entre essas categorias e os valores médios dos benefícios pagos pelo Regime Geral. Estes valores médios ocultam o fato de que há pessoas percebendo valores de benefícios extremamente elevados, que constituem uma afronta ética e moral em um país com a heterogeneidade social brasileira, no qual, para milhões de brasileiros, falta até mesmo o alimento básico à mesa diária. Esses benefícios

extremamente elevados têm sua origem no fato de que o teto remuneratório geral dos três poderes previsto em texto constitucional até hoje não foi implementado.

“A delimitação contida na redação proposta para o § 2º do art. 40 vem condicionada a que os entes federados instituíam regime de previdência complementar para seus servidores, bastando, para isso, a elaboração de lei ordinária que se oriente pelos princípios insculpidos no art. 202 da Constituição, a saber, previdência privada, de caráter complementar, organizada de forma autônoma em relação ao Regime Geral, facultativa e baseada na constituição de reservas garantidoras dos benefícios contratados.

“Os futuros servidores estarão, assim, submetidos a princípios similares aos trabalhadores da iniciativa privada.

“Para os atuais servidores, o limite estabelecido para o Regime Geral somente poderá ser aplicado caso haja prévia e expressa opção pelo regime de previdência complementar.

“A necessidade de financiamento, em 2002, dos regimes de previdência dos servidores públicos nas três esferas do governo situou-se na faixa de 39,1 bilhões de reais, beneficiando pouco mais de 2,5 milhões de servidores públicos. No mesmo ano, toda a dotação destinada ao Ministério da Saúde foi de 28,5 bilhões de reais; a dotação do Ministério do Trabalho e Emprego no Orçamento de 2002 foi de 14,1 bilhões de reais; bem como a do Ministério da Educação no orçamento de 2002 foi de 17,4 bilhões de reais. Isso nos remete a uma outra questão, que é a oportunidade do gasto público.”

4 - A resistência à Reforma

A Reforma da Previdência dos servidores efetivada no atual Governo e que busca aproximar as regras dos dois regimes básicos da previdência, ao aplicar aos servidores públicos critérios próximos aos dos trabalhadores do setor privado, encontrou forte resistência de setores da burocracia pública. Alguns desses grupos se encontravam bem organizados e, por ocuparem posições estratégicas no aparato público, possuíam forte capacidade de pressão.

No que diz respeito aos atores internos ao Executivo, segundo Araújo (2003), as elites burocráticas posicionaram-se contra a Reforma, destacando-se, por exemplo, setores da burocracia do Ministério da Previdência So-

cial, cuja posição pode ser sintetizada pela Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (Anfip), que defendia a manutenção do sistema de repartição e dos direitos adquiridos, além de argumentar que a iniciativa governamental acabaria por desestruturar o serviço público. Outro setor burocrático estrategicamente colocado, o dos auditores fiscais da Receita Federal, representados pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco), também se manifestou contra a Reforma.

O Poder Judiciário compareceu ao debate e, inclusive, chegou a pressionar com ameaça de greve, caso se atingissem direitos adquiridos, além de apresentar fortes ressalvas à aproximação dos regimes, argumentando que a Reforma da Previdência feriria o princípio da independência dos Poderes e as prerrogativas da Magistratura constitucionalmente garantidas. A Reforma, segundo Maciel (2003), Presidente da Associação Nacional dos Magistrados Brasileiros (Amb), trivializaria a Magistratura com o pretexto de satisfazer o desejo popular de equalização ou de equilibrar as contas do Tesouro. Segundo o mesmo dirigente, ainda que não existindo correspondência entre o princípio da irredutibilidade de vencimentos e a integralidade dos proventos na aposentadoria, esta última não se ancoraria apenas no princípio do direito adquirido, mas poderia inscrever-se dentre as cláusulas hierarquicamente superiores aos demais preceitos constitucionais, sendo cláusula pétrea, portanto, irrevogável (Maciel, 2003, p. 347-348).

No que diz respeito aos atores sociais, destaca-se a posição da Central Única dos Trabalhadores (CUT) (Felício, 2003), que divergia pontualmente da proposta do Governo em questões que envolviam a taxação dos inativos, a idade mínima para a aposentadoria e o teto de benefícios auferidos pelos servidores públicos e do Regime Geral da Previdência. A CUT defendia a fusão dos dois regimes previdenciários, teto para os atuais servidores e um teto de benefícios unificados. A CUT defendia um teto de R\$ 4.800,00 para a aposentadoria dos servidores como estímulo às carreiras típicas de Estado, propunha salvaguardas aos funcionários de baixa renda, revisão do fator previdenciário e elaboração de lei complementar destinada à contribuição dos autônomos e das pequenas e médias empresas.

A posição da Central Única dos Trabalhadores, nesse sentido, contrariava, inclusive, sindicatos do setor público ligados à sua base e que, no decorrer do processo, se rebelaram, propondo uma visão alternativa de reforma que se opunha frontalmente à tendência à unificação dos regimes, tendência, que, de resto, encontra guarida parcial ou total nas experiências internacionais vigentes. Na Alemanha e na França, por exemplo, há tratamento previdenciário do setor público que não se aplica a todos os trabalhadores do setor, mas tão-somente àqueles permanentes (*Beamten*, na Alemanha;

fonctionnaires, na França). Permanentes são aqueles funcionários de determinadas carreiras com *status* especial de servidores públicos (Pinheiro, 2003, p. 84). Em outros países, combina-se o regime geral com o de previdência complementar (Suécia, Suíça, Reino Unido, Holanda, Japão, Irlanda, EUA). Neste último, os servidores públicos recebem um benefício básico do regime geral e contribuem compulsoriamente para fundos de previdência complementar, que pagam entre 50% e 70% do salário, calculado em relação à média dos salários dos últimos anos ou tendo como referência o último ano. Sistemas como o alemão, o espanhol, o norte-americano, o italiano e o mexicano se encaminham em direção à homogeneização de regras com o setor privado (Pinheiro, 2003).

A pauta de resistência à reforma sugerida pelo Governo, em um primeiro momento, apresentou-se de forma fragmentada e direcionada a interesses específicos de cada categoria. No decorrer do processo de discussão, diferentes posições foram sintetizadas no texto **Contribuição para o Debate Sobre a Reforma da Previdência**, de autoria de Magno Antônio Correia de Mello (2003), Diretor Jurídico do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), subscrito por expressivas entidades do setor público, dentre as quais se destacam associações nacionais de auditores fiscais, de procuradores da Previdência Social, da Magistratura Cível e do Trabalho, de procuradores do Trabalho de sindicatos nacionais e federações de docentes do ensino superior e de trabalhadores das universidades brasileiras.

Segundo Mello, o Governo, ao apontar, como uma das causas do desequilíbrio previdenciário, os gastos com os funcionários públicos, estaria cometendo um equívoco, pois o regime dos servidores públicos já indicava a redução da participação das despesas com inativos em relação ao total da despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo Federal (Mello, 2003, p.8). Mantido o modelo de repartição, poderiam ser pagos benefícios mais elevados, desde que houvesse aumento de renda das parcelas mais pobres da população e plena participação dos que já dispusessem de renda. Permanecendo o atual quadro de distribuição de renda e precarização do trabalho, a tentativa de aproximar, via reforma, os dois regimes nada mais faria do que agregar às misérias do regime geral os problemas da Administração Pública.

As fontes do desequilíbrio previdenciário estariam sediadas no regime geral, sendo uma das causas mais relevantes o descompasso entre receitas e despesas, causado pela permanência de aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição ou por idade, sem a combinação dos dois fatores. Ou seja, o autor sugere que, no regime geral, além do tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria, deveria haver também a exigência de uma

idade mínima (nesse ponto, o autor ignora os efeitos, já visíveis, da aplicação do fator previdenciário, que, no cálculo do valor do benefício de cada segurado, acaba definindo um limite de idade). Segundo Mello (2003), ainda seriam causas do desequilíbrio do RGPS a inclusão do custeio de direitos trabalhistas, como o auxílio-maternidade e o auxílio-doença (direitos trabalhistas que, infere-se, não deveriam estar incluídos no Sistema de Seguridade Social); a “recorrente liberalidade do segurado rural”, que não contribui e, mesmo assim, tem acesso aos seus benefícios; e a preservação de benefícios a pessoas portadoras de necessidades especiais ou idosos — na verdade, estes últimos são financiados pelo Tesouro.

O autor (e, de resto, os signatários) opta por um modelo de repartição puro no que diz respeito ao regime geral, baseado apenas na solidariedade entre ativos e inativos, levando em consideração uma ampla participação social. A aparente racionalidade da concepção, na prática, quebra com a visão distributiva da Constituição de 1988 e que criou o Sistema de Seguridade Social, que abrange previdência, saúde e assistência social. Dessa forma, a versão defendida não é incoerente com as alternativas apresentadas pelo autor e signatários no texto já referido, cujos parâmetros poderiam ser classificados como liberais-corporativos. Esses parâmetros garantiriam a manutenção do regime próprio dos servidores sob um modelo de repartição que resguardaria — e esse é o ponto central — as aposentadorias e as pensões integrais, por meio apenas das contribuições dos servidores, sem a participação do Estado e com rigoroso controle na concessão dos benefícios, atendendo-se para cálculos atuariais que definam o tempo de contribuição e a idade exigida. Paralelamente, seria necessário, para a implantação desse modelo, substituir quadros comissionados e terceirizados por servidores efetivos. Aos servidores de baixa renda, poderia ser dada a alternativa de aposentar-se pelo regime geral, com regras menos rígidas, preservando, dessa forma, em equilíbrio atuarial, os servidores de renda mais elevada.

Desvela-se, assim, a perspectiva de não só manter o regime próprio dos servidores com planos previdenciários diversificados, como também, no limite, a possibilidade, segundo o autor e signatários, de tal modelo servir de parâmetro para os trabalhadores filiados ao regime geral “(...) na sua luta por justiça social, pois a luta dos servidores públicos em defesa dos direitos básicos contidos em seu regime de aposentadorias e pensões representa o movimento inequívoco dessa categoria em prol das expectativas sociais que levaram ao seu posto o atual mandatário máximo da Nação” (Mello, 2003, p. 56). Elegantemente, a elite burocrática transmuta-se, na busca da preserva-

ção de suas aposentadorias e pensões integrais, em defensora dos desvalidos do INSS.

Em termos práticos, a defesa do liberal-corporativismo resultou na Emenda Substitutiva Global à Reforma da Previdência, apresentada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), onde os argumentos das entidades que subscreveram o texto de Mello são agrupados na tentativa de forçar, por via legal, a expansão do trabalho formal e diminuir a terceirização na Administração Pública. Porém o fulcro da questão dizia respeito — no substitutivo — à vedação de contribuições que incidissem sobre os proventos de aposentados e de pensionistas e, principalmente, à eliminação da instituição de previdência complementar, pois Mello (2003) já apontava, em sua análise, que a instituição de aposentadoria complementar acabaria por beneficiar apenas o setor financeiro. E, finalmente, foi sugerida a ampliação do limite para a aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos, além de se abrir a possibilidade do segurado do regime geral de contribuir sobre o valor correspondente a até R\$ 4.800,00 como limite para concessão de benefício.

A Emenda Substitutiva Global apresentada pelo PFL acabou por servir de desagudouro dos oponentes à aproximação dos regimes (vista, no limite, como fusão pela CUT) e articulou interesses de setores da elite burocrática, da comunidade acadêmica, dos magistrados e dos poucos dissidentes do Partido dos Trabalhadores, afora setores da oposição em busca de espaço político após a derrota de 2002.

A Emenda Constitucional nº 41/03

O **Informe da Previdência Social**, publicação do Ministério da Previdência (Previdência..., 2003), expressando a posição do Governo Federal recém-empossado, traça as seguintes considerações:

“O Regime Geral de Previdência Social — RGPS, que atende aos trabalhadores da iniciativa privada, está consolidado como um dos principais mecanismos de proteção social do Estado brasileiro. Se nos últimos anos o sistema passou a apresentar resultados financeiros negativos, com evidentes conseqüências no cenário fiscal, por outro lado não há dúvidas de que o papel social que desempenha em termos de redução da pobreza, melhoria na distribuição de renda e fomento ao desenvolvimento econômico, especialmente na zona rural e nas pequenas localidades urbanas, é fundamental para a estabilidade do país. Ademais, as projeções para os próximos anos

indicam que a trajetória da necessidade de financiamento do RGPS em relação ao Produto Interno Bruto estará controlada, resultado das modificações legais efetuadas até o momento" (Previdência..., 2003).

Coerente com a posição oficial de que o RGPS está em processo de ajuste e, portanto, não necessita de maiores mudanças, a EC nº 41 propõe, basicamente, três pontos para esse sistema: (a) aumento do teto de contribuição e benefício de R\$ 1.869,00 para R\$ 2.400,00, aproximadamente 10 salários mínimos à época; (b) recenseamento previdenciário a cada cinco anos; e (c) adoção de sistema de inclusão previdenciária, com critérios a serem estabelecidos em lei para facilitar a cobertura da proteção social.

Por outro lado, a reforma tem como ponto focal o setor público, cujas modificações principais estão sintetizadas no Quadro 2.

A Reforma da Previdência de 2003 introduziu modificações paramétricas e estruturais no sistema previdenciário do servidor público. As mudanças paramétricas são aquelas que introduzem alterações no plano de benefícios previdenciários sem mudar a sua forma de financiamento, enquanto as estruturais são aquelas que alteram a forma de financiamento dos benefícios. As mudanças paramétricas nas aposentadorias e pensões introduzidas pela EC nº 41 foram na fórmula de cálculo, nas regras de elegibilidade, na forma de reajuste dos benefícios, bem como na implantação da contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas. Já a modificação estrutural implantada pela Reforma foi o estabelecimento da previdência complementar, que funcionará sob o regime de capitalização. Assim, é mantida a previdência pública até um limite de contribuições e benefícios, funcionando com as regras do sistema de repartição simples, e, acima desses parâmetros, é instituído um Regime de Previdência Complementar.

O objetivo central da Reforma da Previdência proposta no início da década de 90 foi a unificação do RPPS e do RGPS, com a extinção gradual da previdência do setor público. A EC nº 41 avançou nessa direção, ao instituir, para os novos servidores, um teto de contribuição e benefício equivalente ao do RGPS, na medida em que o Poder Executivo dos entes federados encaminhe, através de lei ordinária, a criação da previdência complementar, com entidades fechadas, de natureza pública, sem fins lucrativos, planos de contribuição definida e facultativa, sendo que não há expressa obrigatoriedade nem para os atuais nem para os futuros servidores. Porém é necessário frisar que o servidor — admitido após a promulgação da EC nº 41/03 — que ganhar acima do teto do RGPS será compelido a aderir à previdência complementar para não perder renda na aposentadoria.

Quadro 2

Reforma da Previdência (EC nº 41/03)

REGRA ANTERIOR (EC nº 20)	REGRA DE TRANSIÇÃO (EC nº 41)	REGRA ATUAL (EC nº 41)
Base de cálculo das aposentadorias		
Última remuneração do servidor.	Para os atuais servidores sem direito adquirido, vale a última remuneração como referência, desde que cumpridos os requisitos de idade (60 e 55 anos para homens e mulheres), tempo de contribuição (35 e 30 anos para homens e mulheres) e tempos de carência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (5 anos).	Média de salários de contribuição no RPPS e no RGPS.
Aposentadoria por tempo de contribuição para os ingressantes antes de 16.12.98		
Regra de transição - aposentadoria, com o valor da última remuneração, aos 53 e 48 anos de idade para homens e mulheres mais 20% de acréscimo (pedágio) sobre o tempo de contribuição que falta para completar a aposentadoria.		Na nova regra de transição da EC nº 41, o que muda é o valor da aposentadoria, que passa a ser calculado pela média dos salários de contribuição, com 3,5% de abatimento por ano de antecipação em relação às idades de 60 e 55 anos para homens e mulheres. Continuam valendo: a idade mínima de 53 e 48 anos para homens e mulheres e o pedágio de 20%.
Paridade entre ativos e inativos		
A regra de reajuste das aposentadorias e pensões seguia os mesmos critérios dos servidores ativos.	Para os atuais servidores sem direito adquirido, é mantida a paridade, na forma da lei, desde que cumpram com requisitos de idade (60 e 55 anos para homens e mulheres), tempo de contribuição (35 e 30 anos para homens e mulheres) e tempo de carência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (cinco anos).	É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

(continua)

Quadro 2

Reforma da Previdência (EC nº 41/03)

REGRA ANTERIOR (EC nº 20)	REGRA DE TRANSIÇÃO (EC nº 41)	REGRA ATUAL (EC nº 41)
Carência		
Estabelecimento de um período mínimo de exercício de serviço público de 10 anos, sendo que cinco anos no cargo que se dará a aposentadoria.		Vale a regra anterior, com exceção dos atuais servidores sem direito adquirido, incluídos na regra de transição da paridade (item anterior).
Cálculo do valor das pensões		
Igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido.		Igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido até o limite do teto do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite.
Contribuição sobre aposentadorias e pensões		
Não incidia contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões.		Atuais aposentados, pensionistas e pessoas com direito adquirido: - da União - faixa de isenção até 60% do teto do RGPS; - dos estados, Distrito Federal e municípios - faixa de isenção até 50% do teto do RGPS; - futuros aposentados e pensionistas faixa de isenção igual ao teto do RGPS.
Previdência complementar		
Instituição de previdência complementar para os novos servidores e criação de teto igual ao do RGPS, regulamentação por lei complementar.	Adesão ao teto do RGPS, e a previdência complementar é facultativa.	Após implantação por lei ordinária, os futuros servidores com salário superior ao teto do RGPS terão regime de previdência complementar. Para os atuais servidores, é facultativa.
Teto remuneratório		
Teto geral - subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Não foi aplicado.		Teto geral - subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Subtetos - nos estados, nos municípios, no Legislativo e no Judiciário.

A contribuição definida é uma modalidade onde se estipula o valor da contribuição, mas o valor do benefício só é conhecido ao final, no momento da aposentadoria, com o resultado da capitalização do valor investido. Os recursos acumulados pelo participante, ainda que com a contrapartida do patrocinador (ente estatal), constituem patrimônio do trabalhador. Portanto, a Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) do servidor tem caráter público; porém isso não significa submissão ao regime jurídico de direito público. A EFPC do servidor público é uma entidade privada, sendo que sua “natureza pública” é dada pela qualidade de seus participantes (servidores), pelo seu objeto (previdenciário), pela transparência na gestão dos ativos e passivos e pela prestação de contas à sociedade. Portanto, é um tipo de entidade que vai funcionar em moldes semelhantes aos dos fundos de pensão, criados nas empresas estatais brasileiras há alguns anos.

Segundo a análise atuarial desenvolvida pelo Ministério da Previdência (Reforma..., 2004).

“A instituição da Previdência complementar criará uma pressão nas despesas (uma vez que a União será obrigada a fazer aportes a todos os novos servidores) e queda nas receitas (visto que os novos servidores só contribuirão até o teto do RGPS). Apesar disso, até 2011, haverá uma queda constante na necessidade de financiamento. Isso ocorrerá graças à adoção da contribuição de aposentados e pensionistas (que aumenta receita), ao incentivo à postergação de aposentadorias e à nova fórmula de cálculo de aposentadorias e pensões”.

A vigorosa resistência contra a Reforma da Previdência interposta pelos sindicatos de servidores e pela oposição parlamentar, produzindo forte eco na mídia, fez com que a base governista no Senado Federal aprovasse uma nova proposta de emenda constitucional, batizada de PEC Paralela, cujo objetivo é amenizar alguns pontos da EC nº 41. A nova emenda propõe a manutenção da paridade dos reajustes para servidores da ativa e aposentados, porém com a ampliação do tempo de serviço público de 20 para 25 anos; a criação de um dispositivo que permita que a exigência de idade mínima seja compensada por um acréscimo no tempo de contribuição; a instituição, no RGPS, de um sistema especial de inclusão previdenciária de trabalhadores sem vínculo empregatício e donas-de-casa; a ampliação do teto de isenção para inativos, bem como alterações no teto remuneratório e nos subtetos para os estados.

Em julho de 2004, a Câmara dos Deputados aprovou um substitutivo à PEC Paralela, mantendo a maior parte das propostas do Senado, contudo modificou alguns pontos importantes, como, por exemplo, a supressão das

alterações que desvirtuavam o teto remuneratório, admitindo exceções para extrapolar o limite das remunerações.

Conclusão

Não havia no setor público, até 1998, um sistema previdenciário propriamente dito. No bojo da crise dos anos 80, procurou-se enfrentar os problemas financeiros e administrativos decorrentes dessa ausência com a criação do Regime Jurídico Único, que se revelou solução ilusória e de curto prazo.

Em 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 (Reforma Administrativa), criou-se a figura do emprego público regido pela CLT. Essa emenda é congruente, por outro lado, com a proposta de Reforma da Previdência Social, que determinou o Regime Próprio da Previdência Social e que abrange apenas o servidor com provimento de cargo efetivo. A Emenda Constitucional nº 20/98, completada pela Lei Geral da Previdência do Setor Público, ao estabelecer regras gerais e limitantes com bases atuariais e financeiras equilibradas para o funcionamento dos regimes próprios, definiu a estrutura do sistema previdenciário brasileiro e rompeu com os critérios meramente contábeis anteriores.

Essa primeira Reforma da Previdência, que tem como fulcro o caráter contributivo de servidores e de entes federados, além de sugerir a possibilidade de homogeneização com o regime geral, encontrou forte oposição, sendo parte de sua agenda transferida para o futuro governo.

O Partido dos Trabalhadores, no que se refere ao regime próprio dos servidores, aproximou-se da agenda anterior. A Carta de Brasília e a 1ª Carta ao FMI reiteraram, no início da administração, essa aproximação, reforçaram a idéia de convergência das regras do regime próprio dos servidores às do regime geral, apontaram no sentido de se estabelecer teto para o valor máximo dos benefícios e defenderam a instituição de aposentadoria complementar.

A Reforma da Previdência dos servidores (Emenda Constitucional nº 41/03) não só introduziu mudanças paramétricas e estruturais, como também criou a previdência complementar, sob forma de capitalização. Ademais, instituiu um teto de contribuições, a contribuição para inativos e benefícios equivalentes aos do Regime Geral da Previdência. A oposição parlamentar e de servidores sintetizou sua inconformidade na Emenda Substitutiva Global à Reforma, que, em última instância, procurava estabelecer um regime pró-

prio separado. No momento, a oposição busca compensações através da Proposta de Emenda Paralela, aprovada no Senado.

Em síntese, pode-se afirmar que a Reforma Previdenciária do Regime Próprio se encontra praticamente finalizada, encerrando um problemático ciclo de discriminações, ao aproximar, tendencialmente, os regimes de previdência, de resto acompanhando tendência internacionalmente estabelecida.

Referências

AMARO, Meiriane Nunes. Previdência Social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer. [S. l.], 2003. Disponível em:

<http://unpam1.um.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047112.pdf>

Acesso em: 16 jun. 2004.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. **A reforma da Previdência Social no Brasil enquanto mudança institucional**: uma abordagem sobre políticas públicas e a formação de consensos políticos e sociais. [S. l.: s. n.], 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Reforma da previdência** — desestruturação do serviço público. Brasília: ANFIP, 2003.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social — RGPS**. Brasília: MPSa, 2004a. p. 19 e 22.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Exposição de motivos**. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br/destaques/refprev-propostas.htm> Acesso em: 4 out. 2004b.

CECHIN, José. **O livro branco da Previdência Social**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002. p. 18 e 20.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

EMENDA Substitutiva Global e Reforma da Previdência apresentada pelo Partido da Frente Liberal. Síntese das Modificações Sugeridas. [S. n. t].

FELÍCIO, João Antônio. A CUT e a reforma da previdência. In: MARQUES, Rosa Maria et al. **A Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

GIAMBIAGI, Fábio. **As Muitas Reformas da Previdência**. [S. l.], 2000. Disponível em: <http://www.federativo.Bndes.gov.br/Destaques/docspagina.LRF/Fabio4doc> Acesso em: 20 ago. 2003.

GUERZONI FILHO, G. **Diagnóstico qualitativo e propostas para o regime previdenciário dos servidores públicos**. Disponível em: <http://www.fundacaoanfp.org.Br/pdf/artigo1.pdf> Acesso em: 1 out. 2003.

GUTIÉRREZ, Álvaro. **Modelos de financiamento e estudos atuariais da previdência social**. Brasília: MPAS, 2001. (Coleção Previdência Social, v. 10). p. 77-78.

INFORME DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília: MPS, v. 16, ago. 2004.

MACIEL, Claudio Baldino. Reforma da previdência ou ajuste fiscal? A democracia em questão. In: Morhy, Lauro (Org). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MELLO, Antônio Correia de. **Contribuição para debate sobre a reforma da previdência**. Brasília: ANFIP, 2003.

PACHECO FILHO, Calino F.; WINCKLER, Carlos R. Reforma da Previdência: o ajuste no regime geral de previdência social. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 3, 2004.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho; VIEIRA, Solange Paiva. A nova regra de cálculo dos benefícios: o fator previdenciário. **Informe da Previdência Social**, Brasília: MPS, v. 11, n. 11, p. 2, nov. 1999.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Unificação dos regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. In: Morhy, Lauro (Org). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

PREVIDÊNCIA Social em 2002, A. **Informe da Previdência Social**. Brasília: MPS, v. 15, n. 1, p. 1-5, jan. 2003.

REFORMA da Previdência: Balanço da Emenda Constitucional nº 41/03. **Informe da Previdência Social**. Brasília: MPS, v. 16, n. 1, p. 2, jan. 2004.

SILVA, Delúbio G. P. **Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas**. [S. l.: s. n.], 2002. Disponível em: <http://www.fundacaoanfp.org.br> Acesso em: 13 out. 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República**: exercício de 2003. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/download/Contasdogoverno2003.pdf> Acesso em: 12 fev. 2004.