

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

LEONARDO ALVES RANGEL

A CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES
PÚBLICOS E A INSTITUIÇÃO DE UM TETO PARA OS VALORES DOS
BENEFÍCIOS:

Implicações na Distribuição de Renda e na Taxa de Reposição das Aposentadorias

RIO DE JANEIRO
2013

LEONARDO ALVES RANGEL

**A CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES
PÚBLICOS E A INSTITUIÇÃO DE UM TETO PARA OS VALORES DOS
BENEFÍCIOS:**

Implicações na Distribuição de Renda e na Taxa de Reposição das Aposentadorias

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador:
Prof. Dr. João Luiz Maurity Saboia

Rio de Janeiro
2013

FICHA CATALOGRÁFICA

R196 Rangel, Leonardo Alves.
A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios : implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias / Leonardo Alves Rangel. -- 2013.
234 f. ; 31 cm.

Orientador: João Luiz Maurity Saboia.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.

Bibliografia: f. 225-234.

1. Previdência social. 2. Distribuição de renda. 3. Taxa de reposição – Aposentadoria. I. Sabóia, João Luiz Maurity. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

LEONARDO ALVES RANGEL

**A CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS
SERVIDORES PÚBLICOS E A INSTITUIÇÃO DE UM TETO PARA OS
VALORES DOS BENEFÍCIOS:
Implicações na Distribuição de Renda e na Taxa de Reposição das
Aposentadorias**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Dr. João Luiz Maurity Saboia (orientador), UFRJ

Dra. Denise Lobato Gentil, UFRJ

Dra. Maria Paula Gomes dos Santos, IPEA

Dr. Manoel Carlos de Castro Pires, IPEA e MF

Dr. Ricardo Pena Pinheiro, FUNPRESP-EXE

Dr. Marco A. A. de Mendonça (suplente externo), SEFAZ-RJ

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao IPEA pela possibilidade de realizar o curso de doutorado liberado de minhas atividades profissionais durante mais de três anos.

Agradeço aos membros das bancas de qualificação e de defesa da tese pela atenta leitura e qualidade das críticas feitas à tese.

Não posso esquecer o meu orientador, João Saboia, a quem conheço desde minha época de graduação, quando fui seu aluno, monitor e posteriormente bolsista e orientando. Mais uma vez apontou o melhor caminho a seguir, pedindo foco quando eu desviava, cobrando prazos e dando rápidos e certos feedbacks nas leituras dos capítulos da tese. Fica aqui meu muito obrigado, professor Saboia!

Impossível não lembrar os meus pais neste momento. Sempre entenderam e procuraram passar aos seus filhos que estudo, dedicação, trabalho duro e honestidade são características básicas que todos devemos ter em nossas vidas.

Algumas pessoas leram partes desta tese e a elas devo meus agradecimentos, são meus colegas de Ipea: Matheus Stivali e Pedro Herculano.

Agradeço também a todos da secretaria de pós-graduação do IE-UFRJ. Sempre muito prestativos e pacientes, em especial o Flávio Lyra.

Seria uma grande injustiça eu não usar este espaço para reconhecer e, principalmente, agradecer por todo incentivo ao longo dos últimos anos e, na reta final, um imprescindível apoio logístico. À minha sogra Jaqueline, meu muito obrigado pelo carinho e imenso coração.

É conhecido que o processo de elaboração de uma tese doutoral é uma tarefa absolutamente solitária, demandante, mental e fisicamente cansativa. No meu caso, desde as primeiras ideias de se estudar o regime de previdência dos servidores públicos em 2008 até a defesa da tese em junho de 2013, pode-se contar mais de cinco anos, sendo que os últimos dois foram os mais duros e desgastantes. Ocorre que nem consigo imaginar como teria sido esse verdadeiro empreendimento sem a companhia, o apoio, a paciência e todo amor oferecido pela minha querida esposa Larissa. O término do meu doutorado é uma vitória não apenas minha, mas nossa!

RESUMO

RANGEL, Leonardo Alves. **A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios**: implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias. Rio de Janeiro, 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Previstos a partir das Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, o estabelecimento de um valor teto para as aposentadorias e pensões pagas pelo Governo Federal e a paralela criação da previdência complementar dos servidores públicos federais foram aprovadas pelo Congresso Nacional no ano de 2012, por meio da Lei 12.618. O estudo desenvolvido tem como principais objetivos as análises das implicações distributivas e na taxa de reposição das futuras aposentadorias pagas pela União, a partir da mudança no regramento previdenciário dos servidores federais aprovada no ano de 2012. As conclusões obtidas permitem afirmar que o estabelecimento de um teto no valor dos benefícios e a criação da previdência complementar dos servidores tem potencial para melhorar o perfil distributivo das aposentadorias e pensões pagas aos servidores públicos, sem significar, necessariamente, redução na desigualdade total medida pelo Gini da renda domiciliar *per capita*. No tocante à taxa de reposição dos benefícios, esta passará a depender de resultados da política de investimentos perpetrada pela entidade de previdência complementar dos servidores. Desta monta, adiciona-se ao valor esperado da aposentadoria um elemento de risco. Analisando conjuntamente os resultados dos objetivos da tese, a reforma aprovada em 2012 tem potencial para melhorar o perfil distributivo do gasto público com benefícios previdenciários com o *tradeoff* de reduzir a taxa de reposição e adicionar elemento de risco (derivado dos resultados das aplicações financeiras) nos valores futuros das aposentadorias.

ABSTRACT

RANGEL, Leonardo Alves. **A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios:** implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias. Rio de Janeiro, 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

The Constitutional Amendments 20/1998 and 41/2003 planned the establishment of a maximum value for benefits of the Federal Civil Servant Pension System and the set up of the civil servant pension fund. These measures were approved by Congress in 2012 (Law 12.618). The study's main objectives are the implications of the law passed in 2012 in income distribution and future replacement rates of pensions paid by the Federal Government to its employees. The main findings allow us to state that the establishment of a maximum value for benefits and the creation of the civil servant pension fund may improve the distributional profile of pensions paid to civil servants, without necessarily reduction in total inequality (Gini of the per capita household income). Regarding the replacement rate of benefits, it will depend (among other variables) on the results of the investment policy of the civil servant pension fund. This means, thus, that an element of market risk is added to the expected value of retirement. The combined analysis of the results obtained suggests that the reform passed in 2012 has the potential to improve the distributional profile of public spending on social security benefits, but, as a tradeoff, it may reduce the replacement rate and certainly add a risk element (by investments in financial market) in future pensions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ano de introdução do sistema de aposentadoria dos servidores civis e dos trabalhadores do setor privado em países da Europa.....	42
Figura 2 - Gasto com previdência dos servidores públicos para alguns países da OCDE	51
Figura 3 – Gasto com previdência dos servidores públicos para países não OCDE.....	52
Figura 4 – Razão entre gastos com previdência dos servidores e receita governamental para países da OCDE.....	53
Figura 5 - Razão entre gastos com previdência dos servidores e receita governamental para países não OCDE.....	53
Figura 6 – Origem e destino dos recursos da Funpresp.....	206

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 – Custo de transição da previdência complementar dos servidores públicos da União	137
---	-----

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 – Subtetos específicos por ente federado.....	133
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Regime geral e dos servidores e sua integração por regiões - 2010.....	44
Tabela 2 – Requerimentos de idade e tempo de serviço para aposentadoria para servidores públicos e trabalhadores do setor privado em países selecionados	47
Tabela 3 – Taxas máximas de reposição para servidores públicos e trabalhadores do setor privado - OCDE.....	48
Tabela 4 – Regra de indexação da previdência dos servidores públicos.....	49
Tabela 5 – DPI para regime dos servidores e geral – países selecionados.....	55

Tabela 6 – Reformas recentes nos sistemas previdenciários dos servidores públicos – países da OCDE	55
Tabela 7 – Integração dos regimes previdenciários dos servidores públicos	58
Tabela 8 – Forma de cálculo do fator atuarial da aposentadoria pelo CSRS	61
Tabela 9 - Taxa de reposição do SS e do CSRS à época das reformas	65
Tabela 10 - Idades mínimas para aposentadoria no FERS	68
Tabela 11 - Fórmula de cálculo para os benefícios da Previdência Social dos EUA - 2012 ...	71
Tabela 12 – Contribuição do governo e de empregados inscritos no FERS para o TSP.....	72
Tabela 13 - Taxa de retorno anual, líquida de despesas administrativas, dos fundos do TSP .	74
Tabela 14 - Despesa administrativa em percentual do total de ativos, ao ano e por fundo.....	75
Tabela 15 - Taxa de reposição para funcionários públicos sob o FERS e CSRS.....	78
Tabela 16 - Taxa de reposição para funcionários públicos sob o FERS	79
Tabela 17 - Despesa com Ativos e Inativos da União -1987/1994	106
Tabela 18 – Resultado previdenciário dos RPPSs 2006-2010	135
Tabela 19 – Aposentados e instituidores de pensão por ente federativo – RPPSs (2005-2009)	138
Tabela 20 – Benefício real médio mensal ¹	138
Tabela 21 - Servidores ativos, aposentados e instituidores de pensão da União, estados e municípios com RPPS instituídos – dezembro de 2010.....	173
Tabela 22 - Gasto com servidores ativos, aposentados e pensionistas da União – 2010	174
Tabela 23 - Quantitativo e despesa mensal para servidores da União, segundo vinculação institucional – 2011	174
Tabela 24 – Benefícios emitidos pelo RGPS, por faixa de valor – setembro/2009	176
Tabela 25 - Aposentadorias e pensões oficiais por faixas de valor no Brasil em 2009.....	177
Tabela 26 - Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões – 2009.....	183
Tabela 27 - Coeficientes de Concentração para cenários contra factuais.....	187
Tabela 28 – Taxas de retorno em diferentes mercados acionários – 1993 a 2004	195
Tabela 29 - Comparação entre diferentes taxas, retorno financeiro e períodos contributivos	197
Tabela 30 - Custos administrativos de fundos de pensão na América Latina – Dezembro 2002	200
Tabela 31 - Tabela Regressiva do IR no Brasil	204
Tabela 32 – Custos e contribuição efetiva para conta individual	210

Tabela 33– Taxas de reposição para diferentes cenários – homens com 35 anos de contribuição	211
Tabela 34 - Taxas de reposição para diferentes cenários – homens com 30 anos de contribuição	212
Tabela 35 - Taxas de reposição para diferentes cenários – mulheres com 30 anos de contribuição	213
Tabela 36 - Taxas de reposição para diferentes cenários – mulheres com 25 anos de contribuição	213
Tabela 37 - Taxas de reposição para diferentes cenários – professoras com 25 anos de contribuição	214

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATS	Aposentadoria por Tempo de Serviço
BD	Benefício Definido
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CC	Coefficiente de concentração
CD	Contribuição Definida
CF	Constituição Federal
CGPC	Conselho Gestor de Previdência Complementar
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
COLA	<i>Cost-of-living adjustment</i>
CSRDF	<i>Civil Servant Retirement and Disability Fund</i>
CSRS	<i>Civil Servant Retirement System</i>
CV	Contribuição Variável
DL	Decreto-Lei
DPI	Dívida previdenciária implícita
EC	Emenda Constitucional
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EM	Exposição de Motivos
FCBE	Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários
FERS	<i>Federal Employees Retirement System</i>
FUNPRESP	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
OASDI	<i>Old Age, Survivors and Disability Insurance</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OSS	Orçamento da Seguridade Social
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PSS	Plano de Seguridade Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência
SM	Salário mínimo
SS	<i>Social Security</i>
SSA	<i>Social Security Administration</i>
SSS	<i>Social Security System</i>
TIR	Taxa interna de retorno
TSP	<i>Thrift Savings Plan</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONCEITOS E MODELOS DE ORGANIZAÇÃO	22
1.1 Regimes financeiros: capitalização, repartição e repartição de capitais de cobertura 27	
1.1.1 Regime de capitalização	27
1.1.2 Regime de repartição	28
1.1.3 Repartição de capitais de cobertura	30
1.2 Repartição de riscos: contribuição definida x benefício definido x contribuição variável	31
1.2.1 Modelagens de planos previdenciários	31
1.2.1.1 Planos de contribuição definida	31
1.2.1.2 Planos de benefício definido	32
1.2.1.3 Planos de contribuição variável	34
1.2.2 Os riscos e seu compartilhamento em planos previdenciários	34
1.2.2.1 Aspectos sobre riscos em sistemas previdenciários	34
1.2.2.2 Os planos previdenciários e a repartição de riscos: BD e CD	36
1.3 Administração: pública x privada (regimes públicos x regimes privados)	38
1.4 Considerações finais do capítulo	39
2 ARRANJOS PREVIDENCIÁRIOS PARA SERVIDORES PÚBLICOS:	
TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS	42
2.1 Panorama internacional da previdência dos servidores públicos	43
2.1.1 Características dos sistemas previdenciários dos servidores públicos	44
2.1.1.1 Arranjo institucional	44
2.1.1.2 Critérios de elegibilidade	46
2.1.1.3 Taxa de reposição e indexação	47
2.1.1.4 Regimes de financiamento	49
2.1.2 Reformas nos sistemas dos servidores	50
2.1.2.1 Impacto Fiscal	50
2.1.2.2 Impacto no mercado de trabalho	56
2.1.2.3 Dualidade e integração	57
2.1.3 Considerações finais sobre o panorama internacional da previdência dos servidores	59
2.2 A reforma da previdência dos servidores federais dos EUA	59
2.2.1 A previdência dos servidores federais antes da reforma	60
2.2.2 Antecedentes da reforma	62
2.2.3 A implementação do novo sistema para os servidores federais	64
2.2.4 O novo regime de previdência dos servidores públicos americanos e sua situação atual	66
2.2.5 Considerações finais sobre a reforma no sistema de previdência dos servidores federais dos EUA	80
3 A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL: HISTÓRICO ...	83
3.1 Origem e evolução do sistema previdenciário brasileiro com ênfase na previdência dos servidores públicos	83

3.2	A previdência dos servidores públicos da União até a CF 1988.....	88
3.3	A Constituição de 1988, a introdução do conceito de Seguridade Social e a previdência dos servidores públicos	94
3.3.1	A Constituição de 1988 e a seguridade social	94
3.3.2	A Constituição de 1988 e a previdência dos servidores públicos	98
3.4	Ajustes no sistema: Emendas Constitucionais 20, 41 e 47	110
3.4.1	Emenda 20	110
3.4.1.1	Contextualização da Reforma	110
3.4.1.2	A proposta de reforma.....	112
3.4.1.3	O processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional.....	112
3.4.1.4	O sistema de previdência dos servidores públicos após a EC 20/1998.....	114
3.4.2	Emenda 41	119
3.4.2.1	Contextualização da Reforma	119
3.4.2.2	A proposta de reforma.....	121
3.4.2.3	O processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional.....	123
3.4.2.4	A PEC paralela	125
3.4.2.5	O regime de previdência dos servidores públicos após a EC 41/2003 (e a EC 47/2005).....	128
3.5	A previdência complementar dos servidores federais: do PL 1.992/2007 a Lei 12.618/2012	134
3.5.1	Algumas razões da reforma	135
3.5.1.1	Custos fiscais.....	135
3.5.1.2	Iniquidade.....	137
3.5.1.3	Repartição do risco previdenciário.....	139
3.5.2	O PL 1992/2007, o Substitutivo Global e o texto final aprovado e sancionado	140
3.5.2.1	A proposta original da previdência complementar dos servidores federais....	141
3.5.2.2	O Substitutivo Global da Câmara dos Deputados.....	142
3.5.2.3	Tramitação no Senado Federal e Sanção Presidencial.....	145
3.5.3	O regime de previdência dos servidores públicos após a criação da FUNPRESP	146
3.6	Considerações finais sobre o capítulo.....	146

4 A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES: IMPACTOS DISTRIBUTIVOS E NA TAXA DE REPOSIÇÃO DAS APOSENTADORIAS

	154
4.1	Criação da FUNPRESP e impactos distributivos	154
4.1.1	Distribuição intergeracional	157
4.1.2	Distribuição intrageracional	159
4.1.3	Dados sobre aposentadorias e pensões	173
4.1.4	Base de dados e metodologia de decomposição do índice de Gini	177
4.1.4.1	Base de dados	177
4.1.4.2	Metodologia de decomposição do índice de Gini	179
4.1.5	Decomposição do índice de Gini: análise dos resultados.....	182
4.1.5.1	Cenário base	182
4.1.5.2	Cenários contra factuais	185
4.1.6	Considerações finais sobre eventuais impactos distributivos da reforma	189
4.2	Impactos da reforma na suavização do consumo: taxas de reposição dos benefícios	191

4.2.1	Elementos para avaliação de regimes de previdência complementar	191
4.2.1.1	Rentabilidade da Previdência Complementar	194
4.2.2	Simulações sobre a taxa de reposição das aposentadorias	204
4.2.2.1	Funcionamento do fundo complementar: benefícios oferecidos e o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários.....	205
4.2.2.2	Hipóteses e cenários	208
4.2.2.3	Resultados das simulações	211
4.2.3	Considerações finais sobre eventuais impactos da reforma na taxa de reposição dos benefícios	215

CONCLUSÃO.....	218
-----------------------	------------

REFERÊNCIAS	225
--------------------------	------------

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a previdência social ganhou relevância na agenda do país. As políticas de previdência social têm, notadamente, influência em diversas áreas da vida social e econômica. Mas, não se pode negar, foi a existência e o crescimento dos desequilíbrios orçamentários que colocou a Previdência Social no foco das atenções dos sucessivos governos desde a redemocratização, dos estudiosos do tema da proteção social e finanças públicas e da imprensa.

Resumir a instituição previdenciária a um problema orçamentário-atuarial, contudo, é reducionista, pois a Previdência Social é mais do que uma instituição que recolhe tributos de um segmento da sociedade e os transfere para outro. Por mais que não esteja explicitado em sua lei orgânica, regulamentos ou norma em geral, o desenho de seus benefícios e regras para cálculos de seus valores resulta em outras implicações para além das funções da reposição de renda na velhice e seguro contra contingências diversas, tais como acidente de trabalho e morte. Contudo, antes de se detalhar os objetivos e implicações do sistema previdenciário, vale apresentar o sistema brasileiro destacando seu tamanho e alcance.

O Sistema de Previdência Social do Brasil é um gigante que paga mais de 27 milhões de benefícios mensalmente¹. No ano de 2012, o gasto com pagamento de benefícios totalizou mais de R\$ 300 bilhões. Este sistema é composto por três regimes, com públicos e regras distintos:

- i) O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - para os trabalhadores do setor privado da economia e para os que vivem em regime de economia familiar no meio rural;
- ii) Os diversos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) - para os servidores públicos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios²; e,
- iii) A previdência complementar - de filiação facultativa que funciona como um seguro individual contra contingências que afetem a capacidade laborativa e, consequentemente, de gerar renda a partir do trabalho.

¹ Entre benefícios de permanentes e temporários.

² Na realidade, é possível afirmar que existe um regime para os servidores militares (Exército, Marinha e Aeronáutica na União e Policiais Militares e Bombeiros nos Estados e Distrito Federal), com regras de exigibilidade de benefícios e valores diferentes em relação ao regime dos servidores civis. Contudo, como esta tese foca apenas nos servidores civis, decidiu-se propositadamente por suprimir qualquer referência ao regime previdenciário dos militares; Outrossim, como será visto mais adiante nesta tese, ainda não foi estruturado o Regime Próprio dos Servidores da União.

O RGPS é o mais importante dos três subsistemas, pelo seu tamanho (mais de 25 milhões de benefício emitidos em dezembro de 2012), volume de gasto (aproximadamente R\$ 326 bilhões gastos com o pagamento de benefícios em 2012, equivalente a 7% do PIB) e impactos na vida econômica e social do país. Tal combinação de fatores confere ao RGPS o título de carro chefe do sistema brasileiro de proteção social. Diversos são os estudos que apontam os diferentes impactos do RGPS, por exemplo, no mercado de trabalho, no incentivo aos jovens frequentarem escolas, na redução da pobreza e na distribuição pessoal da renda³.

Não obstante ao tamanho e à importância do RGPS, esta tese tem a temática da previdência social, mas com o foco no regime de previdência dos servidores públicos e, especificamente, no regime dos servidores públicos civis federais.

A previdência dos servidores civis da União, apesar de pagar pouco mais de 600 mil benefícios mensais⁴ entre aposentadorias e pensões, apresenta grande necessidade de financiamento. Os dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Previdência Social indicam que no ano de 2010, a necessidade de financiamento do regime de previdência dos servidores civis federais foi superior a do RGPS⁵.

Diferentemente do RGPS, que exerce grande papel no combate à pobreza (principalmente devido aos benefícios da previdência rural) e é a principal fonte de renda para as famílias em diversos municípios do país, o regime de previdência dos servidores públicos, desde sua gênese, por ser voltado a um grupo específico, não tem entre seus objetivos (explícitos ou não) o alívio da pobreza ou a transferência de renda para contingentes populacionais de nenhuma ou fraca capacidade contributiva. A proteção social-previdenciária oferecida pelo regime dos servidores públicos é voltada para um público com estabilidade no emprego e sem grandes riscos de cair na pobreza.

As duas particularidades apresentadas anteriormente já justificariam a relevância do estudo da previdência dos servidores públicos. Além delas, a importância do regime previdenciário dos servidores públicos também se faz presente a partir das mudanças que se consubstanciaram com a promulgação das Emendas Constitucionais nº 20 e, principalmente, a nº 41, respectivamente em 1998 e 2003.

³ Sobre impactos no mercado de trabalho e no incentivo aos jovens estudarem, cf. Reis e Camargo (2007); Para os impactos sobre a redução da pobreza, cf. Hoffmann (2003) e Ueda (2005); Os impactos na distribuição pessoal de renda são estudados no Capítulo 4 desta tese.

⁴ Dados do SIAPE de março de 2012, obtidos no endereço da internet: <<https://www1.siapenet.gov.br/servidor/public/pages/security/acesso.jsf>>.

⁵ Dados obtidos no Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento.

Entre as justificativas mais importantes para as duas reformas citadas anteriormente, duas merecem mais atenção. A primeira, de forte apelo midiático, se refere ao fato de a despesa do sistema previdenciário brasileiro como um todo ser um pesado gasto dentro do orçamento governamental, dado a alegada insuficiência das receitas previdenciárias frente às despesas. É a antiga tese do “cobertor curto”, segundo a qual para cobrir o excesso de despesa previdenciária desviam-se recursos de áreas como saúde, educação e infraestrutura. Os defensores desta tese, no entanto, esquecem-se da existência do orçamento da seguridade social e da relevância social do gasto previdenciário (combate à pobreza, por exemplo) e de seu papel na dinamização de diversos logradouros pelo Brasil.

A outra justificativa apela para a questão da justiça social. Aqui reside a tese de que o gasto público não deve replicar as desigualdades geradas no mercado de trabalho. Desta forma, a Previdência Social, por meio dos tributos e transferências, teria papel relevante em amortecer as desigualdades geradas pelo mercado de trabalho.

Portanto, a previdência desempenha papel essencial na realocação de recursos, tanto entre os indivíduos de uma mesma geração, quanto de gerações diferentes: as chamadas distribuições intra e intergeracionais. Este processo distributivo, principalmente no tocante ao regime de previdência dos servidores públicos, deve ser analisado de forma adequada.

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, previa a limitação dos benefícios previdenciários dos servidores públicos, desde que fosse criada entidade de previdência complementar voltada exclusivamente para este público. Contudo, a mesma emenda exigia edição de lei complementar para regular a matéria.

Apenas após as Leis Complementares 108 e 109 de 2001, foi possível retornar ao tema da previdência complementar dos servidores federais. Em linhas gerais, as duas leis complementares estabeleceram, entre outras, que as entidades de previdência complementar seriam de dois tipos (abertas e fechadas), uma organização estatal para a supervisão, fiscalização e regulação, além da possibilidade de instituir planos de previdência de contribuição definida. Mas, a essa época, o governo FHC caminhava para seu final sem capital político para regulamentar esta matéria que já era prevista desde 1998.

Com a reforma previdenciária proposta pelo recém-empossado governo Lula em 2003, a questão da previdência complementar dos servidores voltou a ganhar contornos. De acordo com a Emenda Constitucional nº 41 de 2003, era necessário uma lei ordinária para regulamentar a matéria. Cinco anos após a aprovação da reforma da previdência do governo Lula, em 2007, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 1.992 que limitava os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais e criava sua previdência

complementar. Após vários anos em tramitação, no ano de 2012 foi aprovada a Lei 12.618, regulamentando dispositivo previsto na reforma de 2003.

A limitação dos benefícios previdenciários dos servidores públicos traz imediatamente à tona a questão distributiva relacionada ao gasto público. Assim, um dos objetivos desta tese é entender quais as possíveis implicações no tocante à distribuição pessoal de renda a partir da introdução de um teto no valor das aposentadorias e pensões que serão pagas aos servidores públicos. De forma subjacente a este objetivo, pode-se afirmar que é testada a hipótese de que a limitação dos valores de aposentadorias e pensões melhora a distribuição pessoal da renda. Evidências nesta direção confirmariam o papel progressivo que deve ter o gasto público.

Para o estudo das implicações distributivas feitas nesta tese, é utilizado o método de decomposição do coeficiente de Gini (ou decomposição de Shorrocks) a partir dos coeficientes de concentração das parcelas que compõem a renda domiciliar per capita, de forma semelhante à feita em, por exemplo, Hoffmann (2003), Ueda (2005) e Silveira (2008).

Contudo, não é razoável supor que o servidor público que será contratado a partir da entrada em vigência do novo regramento previdenciário reagirá passivamente às mudanças na sua renda futura. Um reforço para esse argumento está no fato de a própria Lei 12.618/2012 prever que o servidor poderá se filiar e contribuir com percentual de sua remuneração para uma entidade de previdência complementar e ainda contará, até determinado valor, com contrapartida contributiva por parte de sua unidade empregadora.

Desta monta, é possível supor que o futuro servidor público terá seus rendimentos na fase inativa sendo pagos pelo governo (até o teto) e pela entidade de previdência complementar do servidor. A partir deste novo arranjo, se buscará entender o perfil distributivo do gasto público e o impacto potencial na distribuição pessoal da renda como um todo. Entende-se que se a fonte de renda na aposentadoria for substituída perfeitamente das transferências estatais - na forma de aposentadoria - para uma combinação entre transferências estatais e renda oriunda de investimentos privados, a distribuição pessoal da renda como um todo não perceberá grandes alterações.

O estabelecimento de um limite para o pagamento de benefícios previdenciários no regime previdenciário dos servidores públicos federais traz implicações para além da distribuição de renda. Convém pontuar que uma das várias funções que um sistema de previdência pode assumir é a reposição da renda de seus segurados, quando da incapacidade de obtê-la por meio do trabalho.

Historicamente, como se verá no Capítulo 3 desta tese, a proteção previdenciária dos servidores públicos no Brasil prezou pela função de reposição de renda na inatividade. Os

institutos da integralidade – aposentadoria igual à última remuneração enquanto ativo – e da paridade – reajuste dos proventos de aposentadoria sempre que os salários da ativa fossem corrigidos – comprovam tal argumento. Posteriormente à reforma de 2003, a paridade e integralidade foram extintas e a aposentadoria passou a ser calculada com base na média das 80% melhores remunerações ao longo da vida laboral. Ainda assim, a taxa de reposição do benefício previdenciário previa-se como alta.

Quando se limita o valor das aposentadorias e pensões a um determinado teto, além das implicações distributivas (que serão analisadas nesta tese), há também, evidentemente, impactos na função de reposição de renda do regime previdenciário. Outro objetivo desta tese, portanto, é entender as eventuais implicações do estabelecimento de um teto para benefícios previdenciários na taxa de reposição⁶ das futuras aposentadorias do servidor público. Há que se qualificar mais uma vez que a possibilidade de se filiar e contribuir para a entidade de previdência complementar pode compensar a limitação no valor dos benefícios a serem pagos pelo regime previdenciário dos servidores públicos.

Para se compreender algumas implicações do novo arranjo previdenciário para servidores públicos no tocante à taxa de reposição das futuras aposentadorias, são simulados diferentes cenários a partir de hipóteses para taxa de rentabilidade, contribuição individual à previdência complementar, tempo de contribuição, custos administrativos e tempo de contribuição. Para se chegar aos valores simulados para as taxas de reposição, simples técnicas de matemática financeira são utilizadas.

Com vistas a atingir os objetivos anteriormente propostos, esta tese está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. No Capítulo 1, são apresentados alguns conceitos e modelos de organização de sistemas de previdência, sempre tendo em vista os fundamentos por trás dos conceitos apresentados. Mais do que definir as formas de se classificar sistemas previdenciários, esse capítulo buscará apresentar uma forma de organização e fundamentação de suas variáveis-chave tendo em vista o tipo de análise que será feita nos capítulos seguintes.

O segundo capítulo apresenta algumas tendências internacionais para os arranjos previdenciários voltados aos servidores públicos. Mostrar-se-á que vários países integraram

⁶ A taxa de reposição das aposentadorias é uma medida que mostra a relação entre o valor da aposentadoria recebida e a remuneração anterior, enquanto na fase ativa. Essa medida pode assumir várias formas, tais como: valor da aposentadoria sobre a média dos salários de um período determinado; valor da aposentadoria sobre a média de todos os salários da vida; valor da aposentadoria sobre o último salário, entre outras. Nesta tese, como será colocado mais adiante, entende-se taxa de reposição como a razão entre o valor da aposentadoria e o último salário recebido.

seus regimes previdenciários dos servidores públicos com o dos trabalhadores do setor privado da economia. Mesmo nos países em que a integração não foi feita, quase todos passaram por reformas devido (não apenas, mas principalmente) a pressões orçamentárias. Estas reformas, no geral, adotaram algumas (ou mais) das seguintes medidas: elevação da idade mínima para aposentadoria, elevação do tempo de trabalho no serviço público e elevação das taxas de contribuição. Adicionalmente, esse capítulo destina uma seção específica para o arranjo previdenciário destinado aos servidores federais dos Estados Unidos. Sua particularidade reside no fato de que a reforma da década de 1980 implantou um pilar de capitalização com contas individuais, algo semelhante ao que fora previsto no Brasil com a reforma de 2003 e regulamentada com a promulgação da Lei 12.618/2012.

O Capítulo 3, por sua vez, apresenta um histórico da proteção social-previdenciária voltada aos servidores públicos no Brasil, com ênfase nos servidores federais. Procura-se mostrar que por encerrar forte preocupação em garantir a manutenção da renda na inatividade, o regime previdenciário dos servidores públicos federais, desde suas origens até as reformas recentes, oferecia uma série de benefícios com regras de concessão bem menos restritivas que as exigidas para os trabalhadores do setor privado da economia. Alguns desses benefícios não possuíam sequer similares para o setor privado, o que vez por outra os levavam a ser taxados como privilégios.

De fato, a partir da década de 1990, e principalmente com o governo FHC, passou-se a dar forte peso nas análises avaliativas do sistema previdenciário brasileiro ao equilíbrio orçamentário-atuarial. As análises que prezavam pela sustentabilidade de longo prazo da previdência brasileira passaram a ganhar mais importância do que a própria função social exercida pela previdência brasileira. Com isso, a proposição de alterações no regime voltado aos servidores públicos ganhou apelo e tornou-se real. No governo Lula, em 2003, foi feita grande reforma no regime dos servidores públicos que, é possível afirmar, teve sua regulamentação encerrada com a promulgação da lei que institui teto para benefícios e cria a previdência complementar dos servidores federais. O capítulo termina justamente com a descrição de como será o funcionamento do regime previdenciário dos servidores federais após mais esta mudança ocorrida.

Na sequência, o Capítulo 4 traz a parte do trabalho empírico da tese. São analisadas as implicações das últimas alterações no regimento do regime previdenciário dos servidores federais no tocante a distribuição pessoal da renda e na taxa de reposição das futuras aposentadorias. Para encerrar a tese, são apresentadas, então, as considerações finais do

trabalho, na qual, além de um apanhado das principais conclusões que podem ser tomadas pela leitura, são apresentados alguns possíveis desdobramentos para estudos futuros.

1 PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONCEITOS E MODELOS DE ORGANIZAÇÃO⁷

Para se discutir sobre os tipos de sistemas previdenciários é imperioso se fazer uma criteriosa diferenciação entre eles. Para tal, deve-se adotar algum tipo de classificação.

Primeiramente, a diferenciação entre os sistemas previdenciários permite visualizar quais elementos são endógenos a determinado sistema e quais são opções para os formuladores de políticas públicas na área previdenciária. O que se mostra de extrema relevância quando se discute opções de reformas para melhorar o equilíbrio financeiro e atuarial ou para elevar a cobertura de um sistema.

Outro ponto que destaca a importância de se entender as distinções dos sistemas previdenciários está relacionado ao fato de que o conhecimento de suas características permite melhor compreensão das implicações em termos do que são os objetivos e as implicações ensejados por um sistema de previdência. No que tange a esta tese, o objetivo de suavização da renda (relacionado à taxa de reposição das aposentadorias) e a implicação na distribuição de renda.

Uma forma de se classificar entre diferentes sistemas previdenciários é a apresentada por Diamond (1995), segundo a qual a característica principal para diferenciação entre sistemas de previdência é o arranjo financeiro-atuarial em termos de planos de aposentadoria. Desta forma, são dois os tipos de planos previdenciários: benefício definido (BD) e contribuição definida (CD). Diamond (1995) atribui importância menor a caracterização de modelos previdenciários fora do arranjo por ele adotado. Isto é um problema no contexto do presente trabalho, pois existem diversas alternativas de sistemas de previdência dentro de cada modelo. Para os objetivos desta tese, apenas a classificação oferecida por Diamond (1995) torna-se, então, limitada.

Outra classificação pode ser encontrada em Feldstein e Liebman (2001). Além da diferenciação entre BD e CD, há outro critério adotado para diferenciar os modelos de previdência que diz respeito ao regime de financiamento: sem formação de reservas financeiras ou repartição e com formação de reservas financeiras ou capitalização.

Ao se combinar as classificações de Diamond (1995) e Feldstein e Liebman (2001), é possível enquadrar os modelos previdenciários em quatro categorias: repartição com BD, capitalização com BD, repartição com CD e capitalização com CD.

⁷ Este capítulo segue, em parte, a organização teórica adotada em Ueda (2005, Cap. 1).

Uma vantagem da classificação proposta por Feldstein e Liebman (2001) é ser bem mais detalhada que a de dois tipos apresentada em Diamond (1995). Mas esse grau de detalhamento de Feldstein e Liebman (2001) apenas se concretiza como vantagem se for relevante para analisar as implicações dos sistemas previdenciários na economia. Em James (1997), o autor mostra que a forma que o sistema previdenciário se financia é essencial para entender seus efeitos macroeconômicos, o que reforça a vantagem da análise mais detalhada em relação ao de Diamond (1995).

Uma terceira forma consagrada para classificação de sistemas previdenciários é apresentada por Orszag e Stiglitz (1999). Segundo os autores há quatro aspectos que devem ser considerados em um sistema previdenciário: i) grau de privatização do sistema; ii) pré-financiamento do sistema; iii) diversificação dos portfólios dos fundos financeiros; e, iv) oferta de planos CD ou BD.

A classificação proposta por Orszag e Stiglitz (1999) é bastante útil quando se estuda as reformas dos sistemas previdenciários, dado que se observam os aspectos do gerenciamento da arrecadação e pagamento de benefícios – grau de privatização -, qual o nível e a suficiência das reservas financeiras de um sistema de previdência – pré-financiamento do sistema -, a institucionalidade para regular os investimentos financeiros – diversificação dos portfólios – e a relação entre contribuição e benefícios – oferta de planos CD ou BD.

Há também a forma de classificação de sistemas previdenciários apresentada por Barr e Diamond (2010). Os autores classificam os sistemas de acordo com três características: a) grau de formação de reservas financeiras; b) relação entre contribuições e benefícios; e, c) a forma de ajuste no valor das contribuições e dos benefícios ao longo do tempo. Pode-se afirmar que as duas primeiras características são similares às apresentadas por Diamond (1995) e Feldstein e Liebman (2001). A terceira característica serve de mote para discussão da repartição de riscos em sistemas previdenciários.

É possível também classificar os sistemas de previdência de uma maneira adicional, que será útil principalmente quando se analisar a proposta de criação de pilar de capitalização em adição ao tradicional pilar de repartição. Em relação a sua composição, os sistemas previdenciários podem ser classificados de três formas: puro, paralelo ou misto. Os sistemas puros são aqueles com características apenas de CD ou BD, independente do grau de formação de reservas; os sistemas paralelos são aqueles observados principalmente em países que realizaram reformas estruturais em seus sistemas de previdência. Nesses países, a

população antiga geralmente está inserida em um arranjo sob plano de BD e os novos entrantes são inseridos em um arranjo sob plano de CD; por fim, o sistema misto se observa quando há mais de um pilar obrigatório de proteção previdenciária. Um deles, geralmente o primeiro pilar, é de BD e há outro pilar de CD⁸. Deve-se entender a forma de classificação anterior como complementar à de Barr e Diamond (2010), pois dela não prescinde e ainda acrescenta novos elementos para a caracterização dos modelos previdenciários.

A partir das diferentes formas e critérios de classificação de sistemas previdenciários anteriores, é possível relacionar cada uma das clivagens apresentadas com a preocupação dos autores. Para se analisar a questão do equilíbrio financeiro e atuarial, a abordagem de Barr e Diamond (2010) é a mais apropriada; Com relação às implicações macroeconômicas dos sistemas de previdência, têm-se as abordagens de Diamond (1995) e Feldstein e Liebman (2001); Por fim, para as implicações das reformas previdenciárias, principalmente as que instituíram um pilar privado, a abordagem de Orszag e Stiglitz (1999) se mostra bastante relevante.

É preciso levar em consideração, contudo, que a previdência social é uma instituição que desempenha o papel de proteção de um determinado coletivo, quer sejam grupos grandes (a população como um todo ou os trabalhadores do setor privado) ou restritos (servidores públicos, militares ou quaisquer grupos específicos).

Enquanto mecanismo de proteção, a previdência enseja uma questão particular relacionada ao risco previdenciário e como se dá seu compartilhamento. Isto explica o desenvolvimento de várias formas de compartilhamento de risco nos sistemas previdenciários, formas estas intimamente relacionadas ao plano de benefícios estabelecido: benefício definido (BD), contribuição definida (CD) ou contribuição variável (CV).

Sem embargo, mais do que uma simples decisão econômica, a escolha entre as formas de compartilhamento de risco depende de aspectos variados, tais como:

- Quem institui o seguro, se o Estado ou empresas: cada um tem objetivos e, principalmente, capacidades financeiras distintas;
- Tamanho e perfil (sexo, idade, capacidade financeira, setor de trabalho) da população atendida;

⁸ Adianta-se aqui que a lei que cria a previdência complementar para os servidores federais representa uma alteração no regime previdenciário de puro (BD) para misto (BD e CD).

- Dos objetivos em termos de reposição de renda do plano previdenciário: se é focar na taxa de reposição; garantir um valor mínimo e homogêneo a cada segurado, independente de sua capacidade de contribuição; redistribuir renda entre os segurados, pelo uso de subsídios cruzados internos ao sistema previdenciário; se é uma combinação entre os objetivos anteriores ou algum outro objetivo não elencado aqui.

Note que os aspectos relacionados anteriormente são intimamente relacionados entre si. Como exemplo, o Estado pode instituir um seguro ou um plano previdenciário para determinado grupo específico (militares ou funcionários públicos, por exemplo) que tem perfil mais homogêneo em relação à população como um todo. Nesse caso hipotético, torna-se mais difícil (mas não impossível), por exemplo, assumir como objetivo a distribuição de renda, pois a aplicação de mecanismos que resultem em subsídios cruzados (onde é possível haver distribuição de renda) tem como premência a heterogeneidade do grupo tratado.

Os objetivos do plano previdenciário (terceiro aspecto apresentado acima) se constituem numa variável política (sem desconsiderar os aspectos econômicos que permeiam as opções e escolhas) que por sua vez intervém na modelagem dos planos. Como destaca Santos (2013), as escolhas entre os diferentes objetivos dependem de negociações e pactos entre os segurados, a partir de suas diferenças de perfil; e entre os segurados e o instituidor (patrocinador) do sistema (plano) previdenciário. Nesta dimensão dos objetivos, entram em pauta os conflitos distributivos em torno do plano, mais especificamente quem paga, quem tem direito a receber, quanto paga e quanto recebe.

Quando se tem o Estado como instituidor (e gestor) da instituição previdenciária, há que se considerar também os aspectos fiscais e distributivos, que, a partir de negociações e decisões prévias, determinarão o regime financeiro – capitalização ou repartição. Ressalte-se aqui que o conflito distributivo envolve segurados, patrocinador e toda a população que depende e disputa os recursos do Estado e não se encontra segurada, os desprotegidos pela previdência. Sobre a determinação do regime financeiro, cabe o seguinte comentário de Oliveira:

Aquilo que a primeira vista pode parecer uma discussão técnica entre atuários, ou seja, a opção entre um regime de capitalização versus regime de repartição simples significa, na realidade, um questionamento das bases conceituais de um sistema previdenciário. (OLIVEIRA, 1982, p. 5)

Basicamente, caso o sistema previdenciário tenha bases redistributivas, o regime mais adequado seria o de repartição; Se o objetivo do sistema tenha mais o enfoque securitário de repor (total ou parcialmente) a renda quando da aposentadoria, a opção seria o regime de capitalização. Contudo, convém ressaltar que mesmo sendo em sua concepção adotada a visão de seguro⁹, grande parte dos sistemas de previdência social (Brasil inclusive) partiu de um regime de capitalização, passando gradativamente ao de repartição (OLIVEIRA, 1982, p. 6).

Quanto à fórmula de compartilhamento do risco previdenciário (BD, CD e CV), sua escolha também é uma variável política, resultado das disputas dos interesses dos envolvidos na questão. Atente-se que mesmo quando o plano é oferecido com uma regra de compartilhamento de risco previamente definida, ela não deixa de ser política, pois sua escolha foi fruto de conflitos e acordos prévios.

Seguindo a mesma linha levantada por Oliveira (1982), conclui Santos (2013) que todos os elementos colocados importam quando se quer analisar um plano de seguro previdenciário, pois “entender sua modelagem implica entender não só os seus efeitos e sua operação, mas os fundamentos das opções adotadas”. Assim, as escolhas analíticas relativas a conceitos e classificações adotadas refletem a leitura que cada autor tem sobre os fundamentos do seguro social e também os propósitos de seu estudo.

Desta monta, a classificação dos sistemas previdenciários propostas nesta tese segue perspectiva diferente das apresentadas anteriormente e adotadas por Diamond (1995), Feldstein e Liebman (2001), Orszag e Stiglitz (1999) e Barr e Diamond (2010).

Como se objetiva analisar as implicações na taxa de reposição e os aspectos distributivos a partir de reforma em um regime previdenciário instituído, patrocinado e gerido pelo Estado e voltado para uma população específica (servidores público), trabalhar-se-á, então, com uma classificação em que se destacam os regimes de financiamento (capitalização e repartição), a questão do risco previdenciário e a forma como é repartido (contribuição definida e benefício definido) e a administração do sistema (público ou privado). Assim, são retomadas algumas questões levantadas em Oliveira (1982) e Teixeira (1990), pois se acredita ser a forma mais adequada para a construção de um marco analítico em que se permite analisar tanto os arranjos previdenciários para servidores públicos em outros países (Capítulo 2), bem como a própria evolução do sistema brasileiro (Capítulo 3), além, evidentemente, dos

⁹ É possível diferenciar a previdência entre seguro e seguridade. Este pode ser compreendido como sem necessidade de contribuições prévias para recebimento de benefício, enquanto aquele necessita de contribuições prévias para recebimento de benefício.

objetivos desta tese relativos à questão distributiva e de reposição da renda na aposentadoria (Capítulo 4).

1.1 Regimes financeiros: capitalização, repartição e repartição de capitais de cobertura

O regime financeiro de um sistema de previdência relaciona-se a como são arrecadados e gerenciados os recursos e como os mesmos são alocados em pagamentos de benefícios e na administração do próprio sistema. É o método adotado de forma a prover os recursos financeiros necessários ao cumprimento das obrigações assumidas pelo sistema previdenciário.

Ressalte-se que independente do regime financeiro adotado por um plano previdenciário, não há alteração nos custos assumidos por este plano. A variável que poderá ser alterada, a depender do regime financeiro adotado, é a contribuição necessária para fazer frente aos compromissos futuros.

Os vários métodos¹⁰ para o financiamento dos benefícios previdenciários podem ser agrupados em três regimes financeiros distintos: regime de repartição simples, regime de capitalização e regime de repartição de capitais de cobertura. Note que um sistema previdenciário pode adotar um ou mais métodos de financiamento.

O objetivo desta seção é apresentar de forma sucinta as principais características de cada um dos três regimes citados anteriormente.

1.1.1 Regime de capitalização

O regime de capitalização caracteriza-se, sob o ponto de vista conceitual, em um arranjo em que cada geração constitui as reservas para suportar seus próprios benefícios.

Sistemas de pensão estruturados no regime financeiro de capitalização são baseados em poupança. A lógica é a de que contribuições são investidas em ativos financeiros. O regime de capitalização pode tomar a forma de capitalização em contas individuais ou coletiva. Em tese, as reservas são sempre suficientes para o pagamento dos compromissos

¹⁰ Pinheiro (2005) apresenta e descreve os vários métodos de financiamento de sistemas previdenciários.

futuros, o que pode ser resultado de duas configurações: ajuste das contribuições às obrigações financeiras ou ajuste das obrigações financeiras ao montante dos ativos financeiros acumulados¹¹.

Este regime de capitalização apresenta importantes impactos no aspecto distributivo dos sistemas previdenciários que sob ele se estruturam. Como o benefício a ser recebido na aposentadoria é restringido pelo total de ativos acumulados, não há a redistribuição entre diferentes gerações. Na prática, no entanto, os sistemas previdenciários que operam sob o regime de capitalização possuem algumas características de mutualismo (SANTOS, 2004, p. 47). Contudo, a lógica da capitalização tem origem no princípio apresentado acima.

O montante capitalizado é altamente sensível às alterações na rentabilidade obtida pelos administradores financeiros e na longevidade dos segurados. A rentabilidade afeta diretamente o crescimento da reserva a ser constituída: quanto maior a rentabilidade, mais rápida se dá a acumulação dos recursos. Sob outro ângulo, para altas taxas de juros, menor é a contribuição necessária para que o montante acumulado seja suficiente para pagar os compromissos assumidos com os segurados.

O regime de capitalização também é muito sensível à longevidade, principalmente quando o benefício é pago vitaliciamente. Quando a longevidade aumenta, o ajuste do sistema previdenciário se dá pela elevação da contribuição, redução do valor do benefício ou uma conjunção das duas medidas.

Outros elementos que também alteram o equilíbrio de um sistema previdenciário no regime de capitalização são: crescimento salarial acima do previsto (nos casos em que o valor do benefício está vinculado ao salário da ativa), mudança na quantidade ou no perfil dos dependentes entre outros.

1.1.2 Regime de repartição

O regime financeiro de repartição (ou orçamentário) é um regime contratualista em sua essência. O pagamento de benefícios é feito, a cada exercício, com base na receita de cada exercício, não se constituindo (necessariamente) reservas financeiras para arcar com despesas

¹¹ A depender se o sistema é de BD ou CD. Mais detalhes serão tratados adiante.

futuras. O exemplo mais conhecido de fundos acumulados para pagamento de compromissos no futuro é o do *Trust Fund* dos Estados Unidos.

Em termos distributivos, ao contrário do regime de capitalização, no de repartição os benefícios a serem recebidos não estão restritos as contribuições previamente feitas pelos participantes. Assim, há redistribuição intergeracional (e até intrageracional) e repartição de riscos.

É um sistema claramente baseado na solidariedade (pacto de gerações), no qual o patrocinador (geralmente o Estado) serve como intermediário entre a geração ativa atual que contribui para o pagamento dos beneficiários e espera que no futuro, quando se tornar inativa, a então geração ativa financie seus benefícios.

Convém destacar que o regime de repartição simples é o método adotado por quase todos os países do mundo em seus sistemas públicos de previdência (SANTOS, 2004, p. 46).

No regime de repartição simples, dado que o gasto em cada período deve ser financiado com receitas do mesmo período, se a relação entre inativos e ativos fosse constante, não haveria problemas para o equilíbrio do sistema. Bastava que na definição do plano de benefícios o valor das contribuições estabelecido fosse tal que garantisse igualdade entre valores arrecadados e gastos. Ocorre, contudo, que esta relação não permanece constante por uma série de fatores.

De modo geral, quando um sistema de previdência é estabelecido, a razão entre inativos e contribuintes é baixa, o que permite alíquotas contributivas baixas e planos previdenciários generosos. Com o tempo, entretanto, a relação entre inativos e ativos se eleva, fazendo com que a alíquota contributiva necessite de ajustes para garantir o equilíbrio do sistema. Este é considerado um fator endógeno da própria evolução de longo prazo de um sistema de previdência que altera a razão entre inativos e ativo e está intimamente ligado a evolução da população coberta pelo sistema previdenciário.

Também afetam a razão entre inativos e ativos fatores de natureza cíclica e estrutural do mercado de trabalho e da economia como um todo. Basicamente, a informalidade e o desemprego afetam negativamente o número de contribuintes do sistema previdenciário fazendo com que piore a razão entre inativos e ativos.

Uma ressalva deve ser feita com relação às reservas dos sistemas previdenciários. Não é sempre possível captar os graus de pré-financiamento do sistema¹², principalmente nos que são do tipo BD.

Alguns sistemas são mais bem definidos como de financiamento parcial. Esse é o caso típico do *Social Security* dos EUA em que existe um grande fundo financeiro (*Trust Fund*) cujas reservas são investidas em títulos do Tesouro daquele país. Ocorre que o nível de reservas acumulado encontra-se bem aquém dos compromissos futuros do sistema. O mesmo pode ser dito sobre os sistemas de previdência própria dos servidores de alguns estados no Brasil. Há formação de fundo de reserva, mas ele não cobre a totalidade dos gastos esperados.

Grande parte dos sistemas estatais são estruturados no regime de repartição, e os eventuais fundos de reserva cobrem apenas parte de seus compromissos. Servem principalmente como fundos para amenizar as flutuações das arrecadações devido aos ciclos econômicos, para não colocar em risco o financiamento do sistema. Neste caso, são conhecido na literatura pelo nome de *buffer funds*. Conforme colocado por McGillivray (2006, p. 227), fundos podem ser alocados para reservas de contingência, com objetivo de suavizar fluxos de caixa e pagamentos de benefícios decorrentes de períodos de desequilíbrio no mercado de trabalho, por exemplo.

Como visto anteriormente, pela classificação proposta por Feldstein e Liebman (2001) não há regime intermediário. Caso o regime financeiro não seja de capitalização, mesmo que possua alguma reserva formada, ele será classificado como de repartição. Os autores são mais puristas neste caso, ao contrário da classificação proposta por Barr e Diamond (2010) que reconhece a importância da formação dos fundos de reserva, mesmo que não consigam fazer frente a todos os compromissos previdenciários.

1.1.3 Repartição de capitais de cobertura

O regime financeiro chamado de repartição de capitais de cobertura pode ser entendido como uma combinação entre os regimes de repartição simples e de capitalização.

Neste regime, todas as contribuições em um período se destinam a constituir fundo com mesmo montante dos benefícios a serem pagos também naquele mesmo período. A

¹² Nos casos de sistemas do tipo CD com formação de reservas, por definição, essas reservas serão sempre suficientes para sanar os compromissos previdenciários do sistema, conforme será visto na sessão seguinte.

reserva garantidora é constituída no momento em que o benefício é concedido. Como destaca Santos (2004, p. 50), neste regime o rateio do financiamento dos benefícios apenas considera o valor atual do custo total dos benefícios iniciados naquele período, não havendo necessidade de contribuição para esses benefícios nos períodos seguintes, uma vez que as reservas para seus pagamentos já foram constituídas.

Na prática, a semelhança do que ocorre no regime de repartição simples, as contribuições ao regime de repartição de capitais de cobertura são mensais e decorrentes das estimativas atuariais dos benefícios a serem financiados neste método no período seguinte.

O regime de repartição de capitais de cobertura é aplicado no financiamento de benefícios de renda que apresentam probabilidades de ocorrência estáveis ao longo do tempo, tais como as pensões por morte, auxílios diversos e pecúlios.

1.2 Repartição de riscos: contribuição definida x benefício definido x contribuição variável

Independentemente de o sistema de previdência ser estruturado no regime de repartição ou de capitalização, uma questão que se mostra relevante é sob que modelagem os planos previdenciários são concebidos: benefício definido (BD), contribuição definida (CD) ou um misto entre os dois, também chamada de contribuição variável (CV).

De acordo com as modelagens segundo as quais são concebidos os planos previdenciários, define-se como são repartidos os riscos inerentes a qualquer sistema de previdência social.

Esta subseção está construída de forma a, primeiramente, apresentar as principais características dos planos previdenciários de BD, CD e CV. Posteriormente, tece considerações sobre a questão do risco e sua repartição sistemas previdenciários.

1.2.1 Modelagens de planos previdenciários

1.2.1.1 Planos de contribuição definida

Em um plano de CD, cada membro contribui com um percentual de seu salário para uma conta individual. Essa contribuição pode ou não ter uma contrapartida de seu empregador. Essas contribuições são utilizadas para comprar ativos financeiros que serão acumulados, assim como seus rendimentos. Ao se iniciar o período de aposentadoria, os

ativos financeiros acumulados servirão para financiar o consumo do indivíduo via compra de uma anuidade no mercado ou alguma outra forma. Dessa forma, em um plano de CD o benefício somente será conhecido no momento da aposentadoria¹³. Um exemplo clássico para essa modalidade é o sistema do Chile, no qual as contribuições são recolhidas por administradoras privadas que investem em diferentes ativos. Após determinada idade mínima, pode-se requerer a aposentadoria cujo valor dependerá do montante acumulado ao longo dos anos e da rentabilidade alcançada pelo administrador.

Com relação aos riscos associados a um plano de CD, a compra de uma anuidade apenas assegura o indivíduo contra o risco da longevidade. Todos os demais riscos, tanto durante o período de acumulação quanto o período de aposentadoria são enfrentados exclusivamente pelo membro do plano. Esses riscos são de vários tipos, tais como taxa de retorno real dos ativos que são acumulados, risco de desemprego ou doença incapacitante e o risco futuro sobre o preço das anuidades.

Entretanto, um plano previdenciário na forma de CD pode ser modificado de forma que o governo (ou até mesmo os empregadores) compartilhe um pouco dos riscos com os segurados. Uma forma de se partilhar riscos em planos de CD é o governo garantir uma pensão mínima para aqueles que não conseguirem acumular um determinado nível de ativos, ou contribuir para as contas individuais durante afastamentos do mercado de trabalho por motivo de doença, desemprego ou gravidez, por exemplo.

1.2.1.2 Planos de benefício definido

Nos planos tipo BD, o valor da aposentadoria do trabalhador não é baseado no total de ativos financeiros acumulados por ele, mas no seu salário ao longo da vida laborativa, no seu tempo de trabalho e em uma fórmula que relaciona as duas variáveis anteriores. Isto torna bastante previsível o valor a ser recebido na aposentadoria. A contribuição, tanto do trabalhador quanto de seu empregador caso exista, é a variável endógena do modelo que garante o equilíbrio financeiro do sistema (Barr e Diamond, 2010, p. 33).

¹³ É claro que com o uso de simulações financeiras é possível prever com razoável grau de acerto quanto será a renda de aposentadoria. Contudo, caso ocorram crises sistêmicas, como a de 2008, o resultado previsto pode ser bem diferente do realizado.

Detalhando os planos do tipo BD, tem-se que uma das principais características é que o valor do benefício é estabelecido segundo alguns critérios, que não necessariamente estão relacionados à contribuição ou salário do trabalhador, apesar deste último critério ser o mais comum. No caso de sistemas que adotam critérios que não relacionados ao salário ou contribuição, há o caso do Canadá onde o requisito é o tempo de moradia de forma legal no país (ao menos 10 anos) e idade mínima (de 65 anos) para receber a pensão básica do Estado; na Dinamarca, o benefício básico é universal e seu critério de concessão também é a conjugação de tempo de moradia (3 anos de residência entre 15 e 65 anos de idade para os dinamarqueses e 10 anos de residência para os estrangeiros legalizados).

Conforme já colocado anteriormente, a característica mais comum em planos do tipo DB é relacionar salário com benefício. Pode ser utilizado o salário final, como exemplo o salário de benefício calculado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) até 1999, que era calculado com base na média dos últimos 36 salários; um subconjunto do total de anos trabalhados, eliminando os piores salários para o cálculo do benefício ou o total dos anos trabalhados. Neste caso, é possível citar os Estados Unidos em que o valor da aposentadoria considera a média, corrigida pela inflação, dos 35 melhores salários anuais e o Brasil, após a alteração de 1999, que considera a média dos 80% melhores salários corrigidos pela inflação.

A taxa de reposição depende, assim, da trajetória do salário do trabalhador ao longo da sua vida laboral. Caso a trajetória salarial seja ascendente, quanto maior o período salarial utilizado na fórmula de benefícios, menor será a taxa de reposição. De outra forma, se nos anos finais da vida laboral o trabalhador observar diminuição da sua remuneração, quanto maior o período a ser considerado no cálculo da aposentadoria, maior será sua taxa de reposição.

Outra característica a ser considerada é o quanto varia o valor da aposentadoria para os casos de aposentadoria antes ou depois de determinada idade de referência. Nestes casos, os valores descontados ou adicionados não precisam necessariamente ter bases atuariais.

Plano de previdência do tipo BD podem também ser redistributivo dentro de uma mesma geração ou entre diferentes gerações de participantes¹⁴. Distribui renda em uma mesma geração ao oferecer taxas de reposição inversamente proporcionais aos rendimentos dos segurados, computar como períodos contributivos os momentos de licença maternidade e

¹⁴ A relação entre previdência e distribuição de renda é discutida na Seção 4.1.

paternidade e de serviço militar ou até mesmo garantir um benefício mínimo de aposentadoria para todos (MCGILLIVRAY, 2006, p. 225).

Em suma, os planos de BD em sua formulação mais moderna podem encerrar algum tipo de relação entre contribuição e valor do benefício. Mas, sua principal característica, é que essa relação não necessita seguir bases atuariais equilibradas.

1.2.1.3 Planos de contribuição variável

Os planos previdenciários mistos ou de CV são combinações dos planos de CD e BD apresentados anteriormente, mais aplicáveis à previdência complementar. A princípio, os planos mistos conciliam pontos favoráveis de cada plano, reduzindo o risco financeiro - ao garantir a manutenção do poder de compra do benefício previdenciário- ou o risco demográfico (também chamado de biométrico) – ao garantir a vitaliciedade do benefício (PINHEIRO, 2005, p. 68).

Os planos de CV contêm elementos dos planos BD e CD na fase contributiva e na fase de pagamento de benefício. Assim, pode-se ter, por exemplo, um plano que em sua fase contributiva possui regime financeiro de capitalização com contribuição definida e na fase de benefício o saldo acumulado pode ser convertido em renda vitalícia (característica de BD) quando da aposentadoria, sendo o risco demográfico assumido pelo empregador.

No exemplo de plano misto anterior, é possível afirmar que houve melhor distribuição de risco entre o empregador e os participantes do plano em comparação a planos unicamente de BD e CD. No caso acima, o risco financeiro é assumido pelo participante e o risco demográfico é assumido pelo empregador.

1.2.2 Os riscos e seu compartilhamento em planos previdenciários

1.2.2.1 Aspectos sobre riscos em sistemas previdenciários

Conforme apresentado em Thompson (2000) e Iyer (1999), e posteriormente sintetizado por Caetano (2008), o risco previdenciário pode ser decomposto em riscos biométricos e econômicos¹⁵.

Riscos biométricos

Esse grupo de riscos trata-se, basicamente, da ocorrência de eventos em relação ao tempo. Por mais que exista uma distribuição de probabilidade para uma população como um todo, para um indivíduo não há certeza em relação a quando ocorrerá sua aposentadoria ou falecimento; se seu falecimento gerará uma pensão e sua duração; se o indivíduo será desligado do plano previdenciário ou se se tornará inválido.

Para o caso dos benefícios gerados por invalidez ou morte, estes podem nem ocorrer. Não necessariamente o segurado ficará inválido ou gerará pensão quando da sua morte. Ou seja, não há incerteza apenas sobre quando ocorrerão certos eventos, mas se haverá esses eventos.

Mesmo sendo de ocorrência incerta, tais riscos podem ser modelados matematicamente:

A forma matemática de modelá-los se dá por meio de tábuas atuariais que representam as hipóteses biométricas utilizadas em uma avaliação atuarial: tábuas de mortalidade ou sobrevivência, de entrada em invalidez, de mortalidade de inválidos, de rotatividade e de morbidez. (CAETANO, 2008, p. 125)

Riscos financeiros

Os riscos financeiros se referem basicamente a dificuldade em fazer previsões de longo prazo (e em alguns casos também de curto prazo) para variáveis como taxa de juros, evolução salarial e inflação.

Em regimes de capitalização, as contribuições previdenciárias são convertidas em ativos financeiros que, no futuro, serão fontes da aposentadoria a ser recebida. A contribuição mensal ou quanto será possível receber na inatividade são influenciados pela rentabilidade

¹⁵ Adicionalmente, Bar e Diamond (2010) e Plamondon *et al.* (2002) tratam do risco político em sistemas previdenciários. Trata-se basicamente do não cumprimento ou de alterações das regras do jogo: uma reforma previdenciária inesperada, congelamento do reajuste dos benefícios, intervenção injustificada em fundos de pensão entre outros.

acumulada dos ativos financeiros. Conforme destacado por Thompson (2000), há uma relação inversa entre taxa de juros e contribuição necessária para se obter determinada taxa de reposição da aposentadoria. No entanto, é difícil fazer previsões para rentabilidade no futuro mais próximo. Tal dificuldade fica ainda mais exacerbada para períodos mais longos, típicos da formação de poupança em um regime de capitalização, de 30 ou 40 anos.

Um risco comum a todos participantes de sistemas de aposentadoria – público ou privado, na forma de BD ou CD e regime de financiamento de repartição ou capitalização – é a forma de ajuste no valor dos benefícios pagos pelo sistema previdenciário, se indexado pela inflação ou por um índice de salários (ou até mesmo um híbrido entre preços e salários) de forma a manutenção do poder de compra do inativo.

Nos sistemas previdenciários com plano de benefícios definidos, o valor da aposentadoria guarda certa relação com os salários auferidos ao longo da vida laborativa. Pode ser utilizado todo o histórico de salários ou um período menor, geralmente descartando alguns dos piores salários. No momento de se calcular a aposentadoria, esses salários podem ser corrigidos por um índice de preços ou de salários. E após a concessão da aposentadoria, seu valor será reajustado também com base em alguns dos dois índices citados ou uma combinação deles¹⁶.

Em regimes de capitalização, o valor acumulado ao longo da vida contributiva depende também do valor das contribuições do trabalhador (além da taxa de rentabilidade apresentada anteriormente). Essas contribuições estão relacionadas à remuneração do trabalhador: para um mesmo percentual de contribuição, maiores salários representam maiores contribuições e vice-versa. Além disso, na hora de se converter a poupança acumulada em aposentadoria, o nível de inflação vai influenciar diretamente na manutenção do padrão de vida do aposentado: quando a inflação apresenta tendência crescente, espera-se redução do padrão de vida do aposentado; quando a tendência para os preços é de estabilidade, espera-se manutenção do padrão de vida.

1.2.2.2 Os planos previdenciários e a repartição de riscos: BD e CD

¹⁶ Na Finlândia, por exemplo, os benefícios são reajustados com base em um índice ponderado com 80% de peso para o índice de preços e 20% para o índice de salários (BARR; DIAMOND, 2010, p. 84).

Basicamente, os riscos podem ser arcados pela geração de trabalhadores atual, futura ou pelo patrocinador do plano, o governo - no caso de um plano de previdência estatal- ou uma empresa – no caso de um plano de previdência não estatal.

Em tese, para planos do tipo CD, o empregado assume todo o risco e o empregador apenas realiza a administração – registros, cadastro de informações e gestão dos investimentos (que também pode ser terceirizada); para os planos BD, ocorre o contrário: o empregador assume todos os riscos biométricos e econômicos¹⁷ (CAETANO, 2008, p. 127).

Na prática, os planos contêm elementos que resultam em maior ou menor grau de compartilhamento dos riscos entre trabalhadores e patrocinadores. Nos sistemas previdenciários com planos CD, podem existir alguns seguros obrigatórios contra alguns riscos como doença, morte ou longevidade enquanto nos sistemas com planos BD as contribuições dos empregados podem ser elevadas para enfrentar dificuldade de caixa por parte do patrocinador.

Em alguns países, os sistemas previdenciários são estruturados em diferentes pilares, os quais podem oferecer planos de BD e CD. Normalmente, é obrigatória a filiação a um pilar previdenciário de benefício definido; a participação no pilar de contribuição definida muitas vezes é facultativa. O objetivo ao se fazer tal tipo de arranjo é adotar a renda como um critério de divisão dos riscos previdenciários. Até determinado nível de renda, é compulsória a participação em um plano BD cujo risco, em tese, é assumido pelo patrocinador; acima de determinada renda, a participação em um plano CD é facultativa e o risco eventual será assumido pelo empregado. Esse é justamente o arranjo que passará a vigorar na previdência do servidor público federal, conforme será mais detalhado no Capítulo 4¹⁸.

Assim, a diferença básica entre planos de BD e CD é como e de que forma os riscos são divididos entre trabalhadores da geração atual, futura e o patrocinador do plano. Há também, conforme visto na seção anterior, a possibilidade de planos que juntem características dos planos de BD e CD, os planos mistos. Com os planos mistos é possível partilhar melhor os riscos entre trabalhadores e empregados.

¹⁷ Ressalte-se que essa conclusão é apenas em tese, pois já foi observado que em momentos de crise alguns países decidiram reduzir o valor das pensões, como na Argentina em 2001 e o que se está propondo agora para a Grécia, Portugal e Espanha. Outro tipo de solução adotada pelo Brasil em passado não muito distante foi reajustar o valor nominal dos benefícios de aposentadoria em percentuais bastante inferiores aos da inflação, gerando perda no valor real dos benefícios e a instituição da contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas do serviço público.

¹⁸ Também é o arranjo que passou a vigorar na previdência dos servidores públicos federais dos EUA após as reformas na década de 1980, que é apresentado no Capítulo 2.

1.3 Administração: pública x privada (regimes públicos x regimes privados)

A administração de um sistema de previdência pode ser pública estatal (e centralizada) ou privada (centralizada ou não). Para se compreender a diferença e as implicações da administração pública ou privada é preciso fazê-los sempre tendo em vista a natureza do sistema previdenciário: securitário ou assistencial-redistributivo.

No conceito de seguro, o ato de contribuição dá direito a um benefício cujo valor deve guardar correspondência com o valor da contribuição. Na concepção redistributiva, entende-se que as contribuições devem ser pagas de acordo com as possibilidades e os benefícios de acordo com as necessidades.

Apesar de na prática muitos dos sistemas previdenciários apresentarem natureza híbrida (TEIXEIRA, 1990, p. 4), não fica eliminada a importância de se diferenciar os aspectos securitários e assistencial-redistributivo em um sistema previdenciário. Reforça a colocação anterior o fato de muitos dos sistemas previdenciários não terem como explícitos os seus objetivos, o que torna a tarefa de entender o quão securitário e redistributivo cada um deles é apenas após o estudo de suas regras de contribuição, concessão de benefício, bem como de cálculo do seu valor.

Caso, por um lado, o enfoque do sistema previdenciário seja redistributivo, justifica-se a compulsoriedade, em termos de filiação e atendimento às regras de contribuição, e, principalmente, a administração pública.

Se por outro lado o enfoque seja securitário, pode-se questionar a necessidade de interferência em decisões individuais de consumo e poupança, se realmente é desejável arcar com os possíveis efeitos negativos dessas interferências, tal como a redução da liberdade dos indivíduos. Para uma visão puramente securitária, sem preocupações com as incertezas ou eventuais contingências, a administração privada do sistema de previdência ganha defensores.

Uma forma de se explicitar a natureza do sistema previdenciário e relacioná-la com a responsabilidade por sua administração (de forma a evitar a natureza híbrida em um sistema) é adotar o sistema de múltiplos pilares proposta por Banco Mundial (1994)¹⁹. No entanto,

¹⁹ De forma resumida, o sistema multi-pilares proposto em Banco Mundial (1994) preconiza que um sistema de previdência pode ser dividido em até três pilares: o primeiro com o objetivo de combater a pobreza e distribuir

como a maioria dos sistemas de previdência adotados nos países são de apenas um pilar, a análise feita anteriormente se justifica.

1.4 Considerações finais do capítulo

Conforme visto ao longo deste capítulo, existem diferentes formas possíveis de classificação dos sistemas previdenciários, a depender dos objetivos e propósitos almejados. Para esta tese, adotou-se como critérios de classificação a clivagem utilizada (originalmente) por Oliveira (1982) e posteriormente ampliada e mais explorada por Teixeira (1990).

Reconhece-se a existência de outras formas de classificar os desenhos dos sistemas previdenciários, conforme colocado anteriormente, mas para as análises a serem feitas e o estudo dos objetivos de um sistema previdenciário a melhor abordagem é a que considera os três critérios já mencionados, quais sejam: i) regimes financeiros; ii) repartição de riscos; e, iii) tipo de administração do sistema.

Como será visto nesta tese, a reforma que instituirá teto no pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos federais e a paralela criação da previdência complementar do servidor, representa mudança de um sistema de previdência de repartição com benefício definido para um sistema misto em que parte da aposentadoria será de responsabilidade do governo federal na configuração de repartição com benefício definido até o valor teto e a complementação será de responsabilidade de uma entidade de previdência complementar que operará em regime de capitalização com contribuição definida. Na terminologia aqui adotada o sistema de previdência dos servidores será alterado de repartição com BD para um misto de repartição com BD e capitalização com CD.

Desta forma, de acordo com o apresentado a respeito da reforma no sistema de aposentadoria dos servidores federais, fez-se necessário apresentar os diversos arranjos em sistemas de previdência, principalmente para unificar e sistematizar a terminologia e compreensão dos conceitos a serem utilizados sobre o tema na continuação desta tese.

renda teria a administração pública-estatal e seria compulsório; o segundo pilar teria natureza de seguro individual, administração privada e, como o primeiro, também compulsório; o terceiro e último pilar seria de administração privada e opcional, voltado para os trabalhadores que quisessem maior renda do que a garantida pelos dois pilares anteriores.

Convém, antes de avançar, atentar para uma questão levantada em Teixeira (1990, p. 12), sobre a estreita relação entre, por um lado, a concepção do sistema previdenciário enquanto sistema redistributivo, com caráter público, sob regime financeiro de repartição simples e plano de benefício definido; por outro lado, é estreita a relação lógica entre o sistema previdenciário enquanto seguro, caráter privado, sob regime financeiro de capitalização com plano de contribuição definida, cuja principal função seria pagar benefícios previdenciários que guardariam forte correlação com os valores de contribuição ao longo da vida laborativa.

A primeira concepção de sistema de previdência foi a que passou a imperar na maioria dos Estados de Bem-Estar europeus após a Segunda Guerra Mundial, enquanto que a segunda, de lógica mais individualista, surgiu como uma espécie de filhote da crise dos sistemas previdenciários desses países, não como uma alternativa própria para seus envelhecidos e caros sistemas previdenciários, mas mais como propostas de reformas, sob a roupagem da modernização para o crescimento, fornecidas por organismos multilaterais (notadamente o Banco Mundial) para países da América Latina e antigos países Comunistas da Europa²⁰.

Ocorre que, nos dias atuais, mesmo em alguns dos países que adotaram as reformas preconizadas pelo Banco Mundial, os sistemas previdenciários apresentam características híbridas entre as duas concepções levantadas anteriormente. Há preocupações em repor renda e em distribuir melhor a renda a partir dos mecanismos previdenciários.

Particularmente no que tange aos sistemas de proteção social-previdenciária dos servidores públicos, será apresentado nos próximos dois capítulos deste trabalho que da preocupação original de garantir renda na aposentadoria, muitas vezes com (relativas) altas taxas de reposição, passou-se a priorizar, em diferentes graus, a convergência de regras (ou até a unificação do sistema) com o sistema geral de previdência voltado aos trabalhadores do setor privado da economia, o que resultava em redução da taxa de reposição das aposentadorias (e, como um corolário, redução dos gastos previdenciários no longo prazo).

Sendo assim, o movimento reformista nos sistemas previdenciários dos servidores públicos observado nas duas últimas décadas, tanto no Brasil (Capítulo 3) quanto nos demais países (Capítulo 2), resultaram, independentemente da motivação da reforma, em redução das taxas de reposição das aposentadorias e maior preocupação com o aspecto distributivo do

²⁰ Para um debate entre tipos de Estados de Bem-Estar e seus arranjos previdenciários e o paralelo brasileiro entre seguro e seguridade, ver, por exemplo, Vianna (1998) e Gentil (2006). Ressalte-se, contudo, que é um debate (quase) infundável.

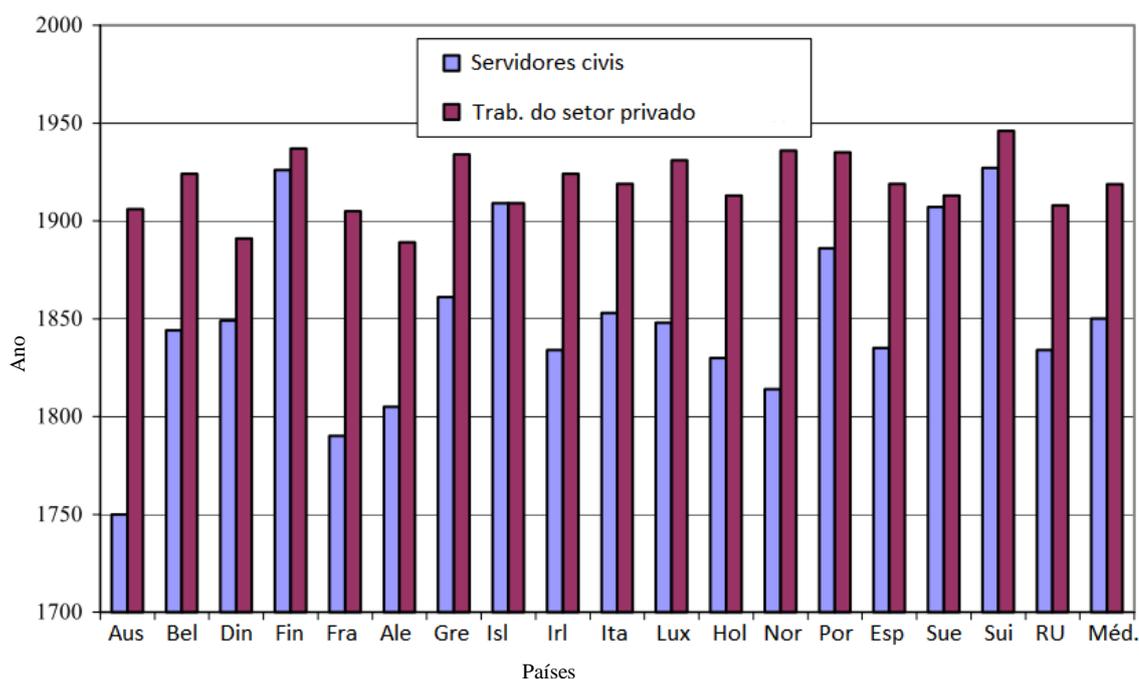
gasto público previdenciário²¹. Atente-se que mesmo que a questão distributiva não esteja explicitada nos regramentos dos sistemas previdenciários, ela se mostra presente. Tais questões (taxa de reposição e aspectos distributivos) serão mais bem desenvolvidas e exploradas no Capítulo 4.

²¹ Pode-se argumentar aqui que o objetivo de fundo é reduzir o gasto fiscal de longo prazo, utilizando como argumento a roupagem da melhora do perfil distributivo do gasto do sistema previdenciário. Este é um debate interessante, mas não desenvolvido nesta tese.

2 ARRANJOS PREVIDENCIÁRIOS PARA SERVIDORES PÚBLICOS: TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS

Servidores públicos civis²², juntamente com outros empregados do setor público, foram, na maioria das vezes, o primeiro grupo de trabalhadores coberto por regimes estatais de previdência social. Nos países da Europa, as primeiras tentativas de montagem de um sistema previdenciário para os funcionários públicos remontam aos séculos XVII e XVIII, mas foi sob domínio Napoleônico que estas instituições se consolidaram (ROTHENBACHER, 2004, p. 7). A Figura 1 ilustra esta situação ao mostrar o ano de estabelecimento de sistemas de aposentadorias para funcionários públicos e trabalhadores do setor privado.

Figura 1 - Ano de introdução do sistema de aposentadoria dos servidores civis e dos trabalhadores do setor privado em países da Europa



Fonte: Rothenbacher (2004).

Como pode ser observado, na maioria dos países, o regime previdenciário para servidores públicos foi criado antes de 1850, enquanto o regime para os demais trabalhadores é uma instituição majoritariamente do século XX.

²² Neste capítulo, sempre quando o texto se referir a servidores públicos, estará se referindo aos servidores civis.

Com o advento dos regimes previdenciários nacionais, alguns países optaram por manter sistemas separados para servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. Entretanto, nas últimas décadas, tem se assistido a movimentos de unificação dos sistemas ou unificação das regras para acesso a benefícios em vários países.

O capítulo anterior deste trabalho tratou de definir os principais conceitos e modelos de organização de sistemas previdenciários. A partir destas definições, parte-se agora para o estudo de algumas tendências internacionais no tocante aos arranjos previdenciários para servidores públicos, tendo em vista o observado nos últimos anos. Ressalte-se que serão tratados apenas os sistemas centrais dos países. Os sistemas subnacionais ou o dos empregados de empresas estatais não serão analisados.

Objetiva-se aqui apresentar em que medida os arranjos previdenciários dos servidores foram reformados e que tipo de reformas eles sofreram: se reformas em seus regimes de financiamento, alteração na repartição de risco via alteração dos planos previdenciários ou até mesmo da natureza da administração do sistema (se passaram de público para privado).

Além de se analisar o tipo de reforma pelas quais passaram, também serão analisadas as principais motivações (de cunho econômico) por detrás das reformas. Este ponto da análise mostra-se bastante interessantes, pois para diferentes países (em termos de histórico, população, tamanho da economia e etc.), há uma série de questões comuns que motivaram as reformas.

A construção da análise, no presente capítulo, é feita de modo que, em sua primeira parte, sejam destacados os movimentos internacionais de reforma em diferentes países; na segunda parte, é dada atenção especial à reforma do regime previdenciário dos servidores federais dos EUA. Escolheu-se este país não ao acaso, mas por ter passado de um arranjo previdenciário em que operava (na prática) com regime financeiro de repartição com plano de benefício definido para um sistema misto em que passou a funcionar com dois pilares de repartição com benefício definido, e um pilar de capitalização com contribuição definida²³.

2.1 Panorama internacional da previdência dos servidores públicos

²³ Argumentar-se-á no Capítulo 3 desta tese que a reforma da previdência dos servidores federais dos EUA apresenta resultado, em termos de arranjo previdenciário, semelhante ao regime previdenciário dos servidores federais brasileiros após a entrada em funcionamento da previdência complementar dos servidores.

A presente seção baseia-se fortemente nos vigorosos trabalhos de Palacios e Whitehouse (2006) e Pallares-Miralles *et al.* (2012). É possível afirmar que são poucos os trabalhos que se propõem a apresentar um panorama da situação previdenciária em um conjunto tão vasto de países e que, ao mesmo tempo, apresentam análises tão rigorosas e minuciosas quanto estes dois.

2.1.1 Características dos sistemas previdenciários dos servidores públicos

2.1.1.1 Arranjo institucional

De acordo com Palacios e Whitehouse (2006), de 158 países sobre os quais havia informações acerca de seus sistemas previdenciários, mais da metade apresentavam separação entre os servidores públicos civis e os trabalhadores da iniciativa privada. Os autores destacam que há grande variação regional em relação à prevalência desta separação de sistemas. Os sistemas paralelos são mais comuns no sul e leste da Ásia, África e Oriente Médio. Os países em que há sistemas integrados ou um único sistema localizam-se, mais comumente, na América Latina, Leste da Europa e Ásia Central (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 11).

Pallares-Miralles *et al.* (2012), com dados mais recentes em relação a Palacios e Whitehouse (2006), mostram que cerca de 60% dos países para os quais existem dados possuem sistemas de previdência integrados ou parcialmente integrados (Tabela 1).

Tabela 1 – Regime geral e dos servidores e sua integração por regiões - 2010

Região	<u>Regime geral e dos servidores</u>		
	Separado	Integrado	Parcialmente integrado
Sudeste asiático e Pacífico	9	7	2
Leste europeu e Ásia Central	5	25	0
América Latina e Caribe	3	22	5
Oriente Médio e Norte da África	7	8	3
Sul da Ásia	6	1	0
África sub-sahariana	24	11	1
OCDE alta renda	10	11	2
Mundo	60	89	13

Fonte: Pallares-Miralles *et al.* (2012).

Nos países do sudeste asiático e Pacífico, cerca de 50% possuem sistemas previdenciários separados para servidores públicos.

Os países do Leste europeu e Ásia Central são tipicamente países que passaram do sistema comunista para o capitalista com o fim da União Soviética. Seus sistemas de previdência vêm sendo ajustados nas últimas duas décadas com a transição para a economia de mercado (PALLARES-MIRALLES; ROMERO; WHITEHOUSE, 2012, p. 57). Desta região, apenas Albânia, Armênia, Belarus, Cazaquistão e Quirguistão possuem sistemas de previdência separados para servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada.

Na América Latina e Caribe, a maioria dos países possuem sistemas integrados. Uma característica fundamental nas reformas implementadas por países desta região foi a junção de sistemas fragmentados em um único sistema nacional (PALLARES-MIRALLES; ROMERO; WHITEHOUSE, 2012, p. 61). Como exemplos, no México, vem ocorrendo gradualmente a junção dos servidores federais no sistema previdenciário nacional; na Colômbia, houve integração de quase todos os arranjos previdenciários, todavia, ainda persiste a separação para funcionários das províncias e das empresas estatais. A Argentina observou integração de cerca de metade de suas províncias e de todos servidores federais no sistema previdenciário nacional. No entanto, as maiores províncias ainda possuem sistemas separados.

No caso dos países do Oriente Médio e Norte da África, a Jordânia integrou seus sistemas previdenciários. No Líbano, apenas existe regime previdenciário para os funcionários públicos. No total, oito países possuem sistemas integrados e, em sete, os sistemas são separados.

Todos os países do Sul da Ásia possuem sistemas de previdência separados para funcionários públicos e demais trabalhadores. No Butão, particularmente, o sistema dos funcionários públicos é o único existente. Não há cobertura previdenciária oficial para os trabalhadores do setor privado.

Até recentemente, o financiamento dos sistemas previdenciários dos funcionários públicos era oriundo do orçamento fiscal de cada país, pois não eram cobradas contribuições dos segurados. Na última década, houve mudança nesta situação no Butão, Índia, Nepal e Maldivas. No caso da Índia, a reforma ocorrida em 2004 criou um sistema obrigatório para os servidores entrantes que oferece plano de contribuição definida. Desta forma, o antigo sistema com plano de benefício definido está fechado e funcionará somente até o pagamento do último beneficiário.

Em muitos dos países da África Subsaariana, os regimes de previdência dos servidores públicos foram estabelecidos após seus processos de independência. Ainda hoje, na maioria

dos países, persiste o dualismo de regimes previdenciários²⁴. Devido a pressões fiscais, muitos países têm revisto sua política previdenciária. A alternativa mais observada é a criação de novo sistema, que unifica os regimes existentes previamente. Tal movimento pode ser observado na Nigéria, Zâmbia, Cabo Verde, Gana e Serra Leoa (PALLARES-MIRALLES; ROMERO; WHITEHOUSE, 2012, p. 66).

De fato, cerca de metade dos países de alta renda da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ainda possuem sistemas previdenciários separados para servidores públicos e demais trabalhadores, embora haja alguma tendência para integração. Este é o caso do Reino Unido e Austrália, que estão, gradualmente, integrando seus sistemas em um único sistema nacional.

2.1.1.2 Critérios de elegibilidade

A respeito dos critérios de elegibilidade para benefícios, Palacios e Whitehouse (2006) e Rothenbacher (2004) salientam que são comuns critérios menos restritivos para os regimes dos servidores; também ressaltam que há evidências de que a expectativa de vida do grupo populacional dos servidores é maior que a do restante da população. Desta forma, os servidores públicos tendem a se aposentar mais cedo e a receber benefícios por mais tempo que os trabalhadores da iniciativa privada (Tabela 2).

²⁴ Na Etiópia e Malawi, só há proteção previdenciária oficial para os servidores públicos.

Tabela 2 – Requerimentos de idade e tempo de serviço para aposentadoria para servidores públicos e trabalhadores do setor privado em países selecionados

	Regime dos Servidores Públicos			Regime do Setor Privado		
	Mínimo	Normal	Tempo de Serviço	Mínimo	Normal	Tempo de Serviço
OCDE						
Alemanha	62/63			62	65	
Austrália		55/60		55	65	
Áustria		60		56,5/61,5	60/65	
Canadá	55	65	25	60	65	
Dinamarca	60	67			67	
Estados Unidos				62	67	
França		60		56	60	
Holanda	61	65		60	65	
Japão		65	25	55	65	
Noruega	62	67		62	67	
Reino Unido	50	60			65	
América Latina						
México		55	15	60	65	
Paraguai	50	60	30		60	25
África						
Camarões					60	15
Cabo Verde		60			60/65	3
Togo		55	15			
Oriente Médio/N. da África						
Irã		60	20/30	60/55	20/30	
Marrocos		60	21/15		60	15
Líbano			60			
Sul da Ásia						
Nepal	50	58	20			
Índia		60			58	
Leste da Ásia/Pacífico						
China	50/55	55/60	30		55/60	20
Coreia		60			65	
Tailândia		50	10		55	15

Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

Nota: Quando há mais de um valor por célula, estão na ordem mulheres/homens.

2.1.1.3 Taxa de reposição e indexação

A maioria dos arranjos previdenciários para servidores públicos oferecem planos de benefício definido (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 16). Conforme apresentado no Capítulo 1, este tipo de plano caracteriza-se pelo conhecimento prévio do valor da aposentadoria, que depende, isolada ou conjuntamente, do histórico de salários, tempo de serviço e idade.

A Tabela 3 mostra a taxa de reposição para o que Palacios e Whitehouse (2006) denominam de carreira completa no serviço público. Como mostram os autores, a média é pouco superior a 75% de reposição. A comparação com a reposição prevista nos arranjos para trabalhadores da iniciativa privada mostra que, na maioria das vezes, estes estão em desvantagem em relação àqueles.

Tabela 3 – Taxas máximas de reposição para servidores públicos e trabalhadores do setor privado - OCDE

Países OCDE	Reposição máxima	
	Setor Público	Setor Privado
Austrália	66-88	52
Alemanha	75	46
Áustria	80	80
Bélgica	75	60
Canadá	90	56
Espanha	95	88
Finlândia	60	60
França	75	71
Grécia	69	
Islândia	76	73
Itália	80	66
Luxemburgo	83	71
Noruega	66	53
Portugal	80	
Reino Unido	67	37
Suécia	73	76
Suíça	65	58

Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

Para Áustria, Finlândia e Suécia, a taxa de reposição das aposentadorias no setor privado se assemelha com a dos servidores públicos, chegando a ser superior no último país. Não obstante, na Austrália, Alemanha e Reino Unido, as diferenças são mais fortes, indicando maior generosidade para o regime previdenciário dos servidores públicos.

Com relação à indexação dos benefícios previdenciários, Palacios e Whitehouse (2006) partem do princípio de que os salários reais crescem a taxas superiores a variação de preços no longo prazo. Desta forma, afirmam que as regras de indexação dos benefícios no regime dos servidores públicos são mais favoráveis que no regime geral para os países analisados, uma vez que os salários (do serviço público ou da economia toda) e uma combinação de preços e salários são os indexadores mais comuns.

Tabela 4 – Regra de indexação da previdência dos servidores públicos

Preços	Salários do serviço público	Salários da economia	Combinação
Austrália	Áustria	Noruega	Gélgica
Canadá	França		Dinamarca
Islândia	Alemanha		Finlândia
Itália	México		Grécia
Espanha	Turquia		Luxemburgo
Suécia			Holanda
Suíça			Portugal
Reino Unido			

Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

Assim, os regimes previdenciários dos servidores públicos ficam em uma posição vantajosa, pois apresentam, na maioria dos casos, maiores taxas de reposição e regras de indexação mais favoráveis.

2.1.1.4 Regimes de financiamento

De acordo com Palacios e Whitehouse (2006), os arranjos previdenciários dos servidores públicos são, em sua maioria, organizados no regime financeiro de repartição sem qualquer tipo de reserva financeira, enquanto, em mais da metade dos países, observa-se alguma formação de fundo financeiro para enfrentar as obrigações futuras nos seus arranjos para trabalhadores privados.

Os autores ainda destacam que a tendência das reformas por que têm passado os regimes gerais resultaram em regimes financeiros de capitalização com planos de contribuição definida. Como exemplo, tem-se Tailândia (1997), Panamá (1998), Botsuana (2001), Hong Kong (2001), Índia (2004), Nigéria (2004) e Austrália (2005).

Outra característica que Palacios e Whitehouse (2006) apontam é o fato de que, em aproximadamente 25% dos países, não há exigência de contribuição específica de empregadores e empregados para o regime de previdência dos servidores públicos. O financiamento do regime é oriundo do orçamento fiscal do país. Este é, por exemplo, o caso da Alemanha. Neste país, não há contribuição dos servidores públicos federais para suas

aposentadorias²⁵. Os autores colocam que “a falta de contribuição específica reduz a transparência e pode tornar certas reformas mais difíceis – incluindo a integração entre os esquemas dos servidores e o nacional” (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 22, tradução nossa).

Em suma, é importante destacar que a formação de reservas financeiras para enfrentar as obrigações futuras é menos comum nos arranjos previdenciários dos servidores públicos do que no dos trabalhadores do setor privado. Isto e a generosidade que caracteriza muitos arranjos dos servidores podem resultar em significativas pressões sobre o orçamento público.

2.1.2 *Reformas nos sistemas dos servidores*

Conforme colocado anteriormente, a maioria dos sistemas previdenciários voltados para servidores públicos oferecem planos na modalidade de benefício definido e não possuem qualquer tipo de fundo de reserva. Estes sistemas têm observado amadurecimento nas últimas décadas, com a elevação da idade média dos funcionários e crescimento no número de beneficiários mais rápido que o de novos funcionários - elevação da razão de dependência. A tendência demográfica aliada ao fato de possuírem altas taxas de reposição e regras de elegibilidade relativamente frouxas resultou em forte elevação do gasto fiscal com aposentadorias e pensões. Com isto, observam-se movimentos reformistas em vários países.

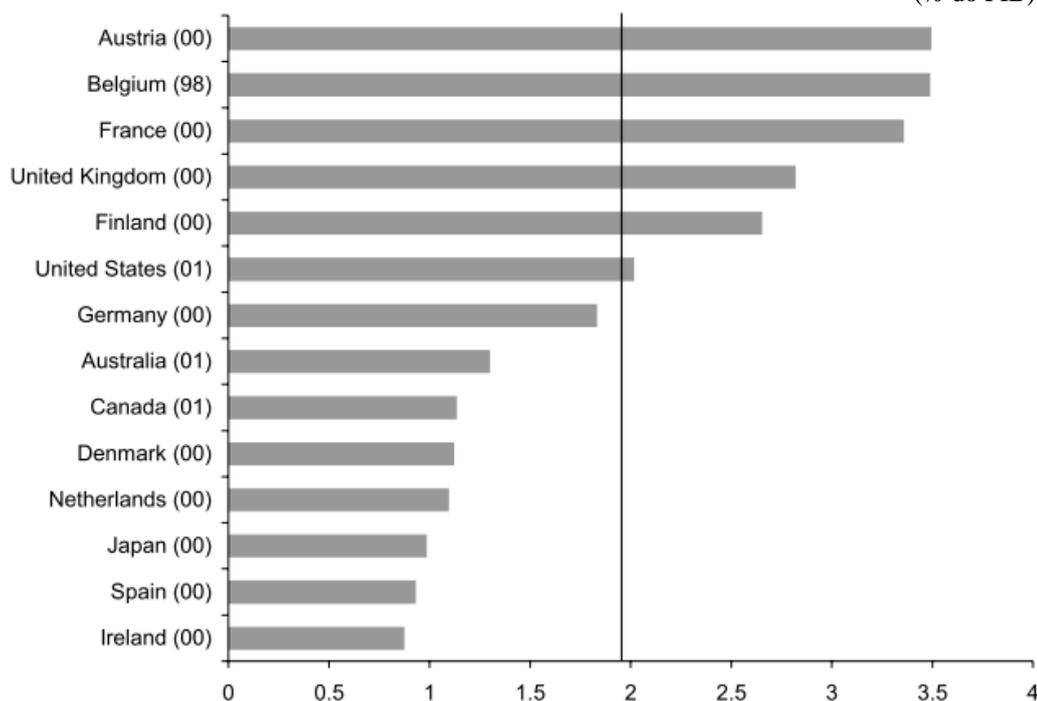
O principal objetivo das reformas tem sido a redução do gasto com o sistema previdenciário dos funcionários públicos. Mas, ressalte-se: as reformas impactam também no mercado de trabalho e no arranjo institucional do sistema previdenciário.

2.1.2.1 **Impacto Fiscal**

O gasto fiscal médio com a previdência dos servidores públicos é de 2% do PIB nos países da OCDE. Mas há grande variação neste padrão de gastos: menos de 1% do PIB na Irlanda, Espanha e Japão e mais de 3% do PIB na França, Bélgica e Áustria (Figura 2). As diferenças justificam-se mais explicadas pelo tamanho do setor público na economia que pela generosidade dos benefícios (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 24).

²⁵ Para detalhes sobre o sistema previdenciário dos servidores federais da Alemanha, ver Freibert (2006) e Müller *et al.* (2009).

Figura 2 - Gasto com previdência dos servidores públicos para alguns países da OCDE (% do PIB)

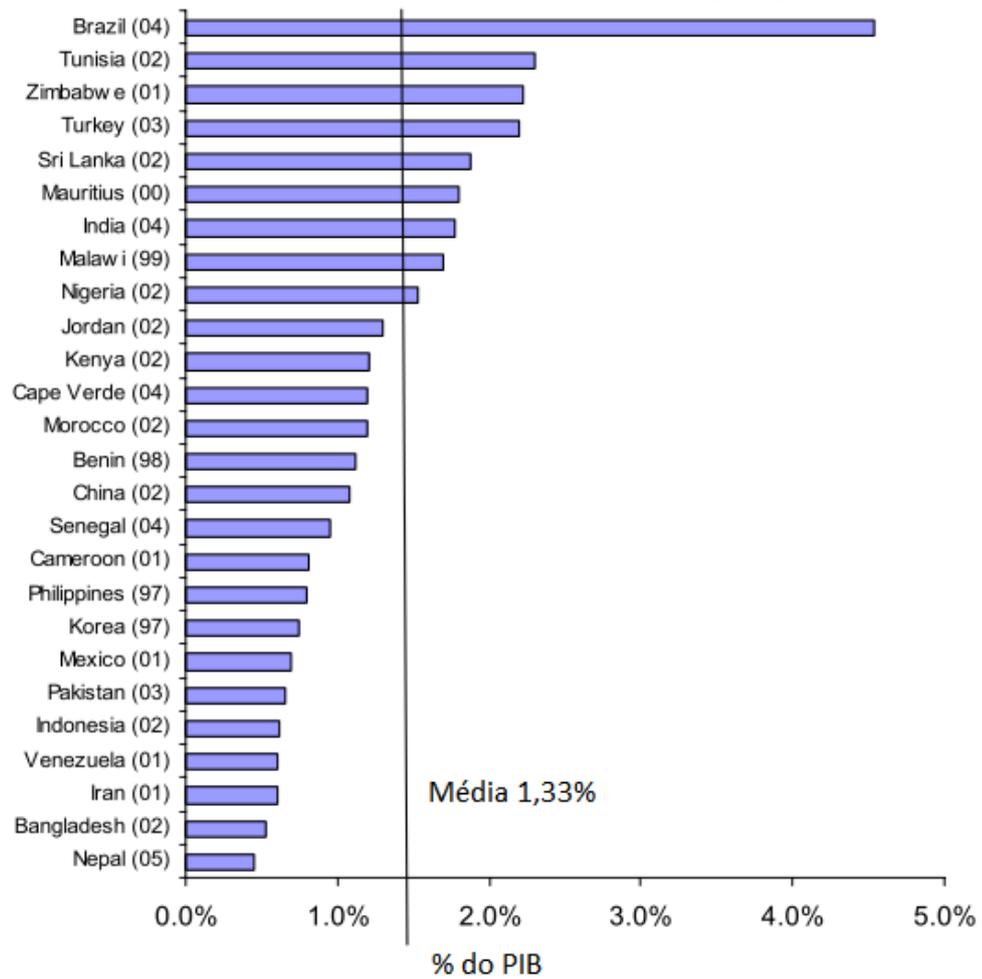


Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

Para países não membros da OCDE também se observa grande variação no gasto com aposentadorias e pensões em relação ao PIB. A Figura 3 ilustra esse fato.

A razão do gasto com aposentadorias e pensões dos servidores em relação ao PIB pode gerar conclusões enganosas. Como exemplo, gasto de 3% do PIB tem um significado em um país cuja arrecadação tributária seja 30% do PIB e outro, completamente diferente, quando a arrecadação é 20% do PIB. Desta monta, a razão entre gasto com previdência e receita governamental resulta em um melhor indicador (Figura 4 e Figura 5).

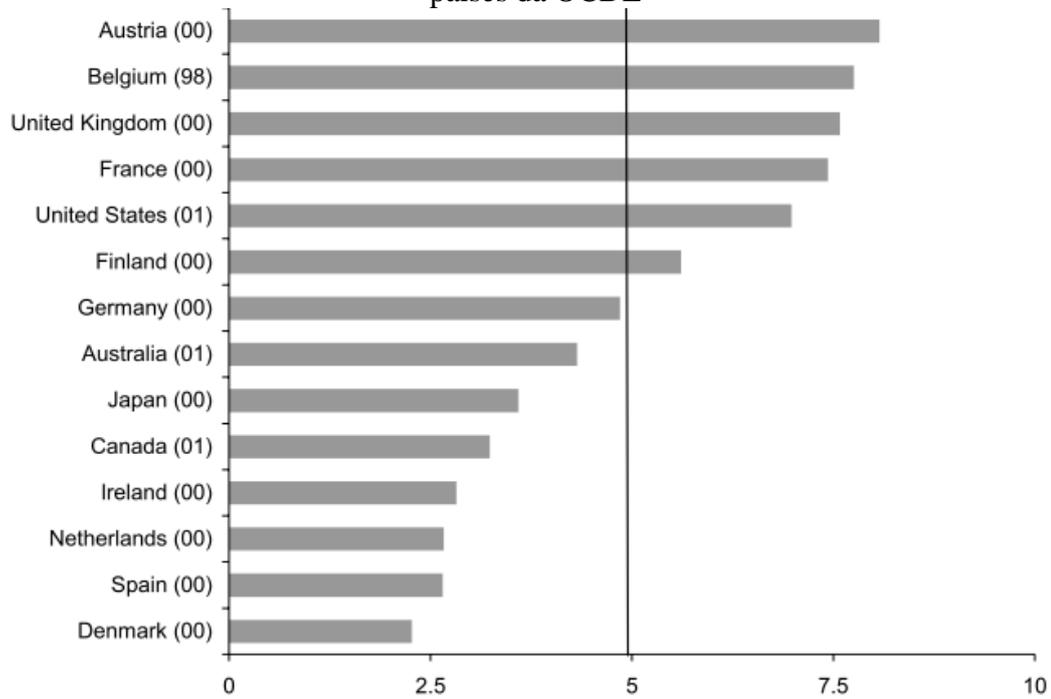
Figura 3 – Gasto com previdência dos servidores públicos para países não OCDE



Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

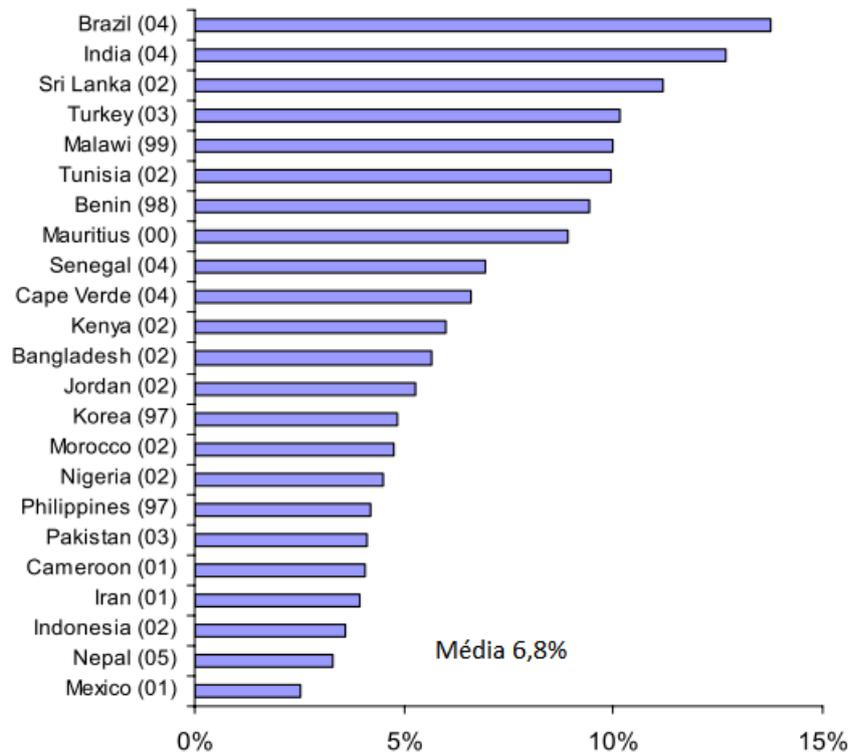
Nota: Os dados de Brasil e Índia incluem os regimes subnacionais.

Figura 4 – Razão entre gastos com previdência dos servidores e receita governamental para países da OCDE



Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

Figura 5 - Razão entre gastos com previdência dos servidores e receita governamental para países não OCDE



Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

Nota: Os dados de Brasil e Índia incluem os regimes subnacionais.

Obrigações não cobertas

As políticas para previdência social devem ser sempre pensadas no longo prazo, pois “regras e parâmetros de hoje afetarão benefícios e obrigações por décadas” (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 37, tradução nossa). A partir da afirmação anterior, os autores criticam o uso apenas do indicador de gastos previdenciário em termos do PIB para diagnóstico do sistema previdenciário. Argumentam que este não captura a natureza intertemporal dos sistemas de pensões e muito menos reflete os desafios trazidos pela demografia. Em contraposição, propõe o uso do indicador da dívida previdenciária implícita (DPI)²⁶.

A ideia do DPI é mostrar que o compromisso previdenciário futuro é uma espécie de dívida pública, que guarda algumas características com a dívida oriunda da emissão de títulos públicos. Entretanto, ao contrário da dívida convencional, a dívida previdenciária implícita não é apresentada nos balanços governamentais (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 35). Barr e Diamond (2010) tem posição contrária a de Palacios e Whitehouse (2006) no tocante a não contabilização da DPI nos balanços governamentais.

Segundo Barr e Diamond (2010), a DPI não deve ser tratada como dívida pública. Os autores afirmam que, ao contrário da dívida pública tradicional (na forma de títulos públicos ou emissão monetária), o manejo da DPI requer outros tipos de conduta de política. O governo pode realizar reformas paramétricas no sistema previdenciário que objetivem melhorar o equilíbrio de longo prazo do sistema (redução da DPI), sem lançar mão de instrumentos como elevação da tributação ou contração monetária. Ao se elevar a idade mínima de aposentadoria, por exemplo, a DPI se reduz sem que variáveis monetárias ou reais da economia sejam necessariamente afetadas (BARR; DIAMOND, 2010, p. 62).

A respeito de algumas aplicações empíricas da metodologia da DPI, é importante ressaltar que seu cálculo é sensível à taxa de desconto e outras hipóteses adotadas. Porém, “as magnitude das DPIs são impressionantes sob quaisquer valores razoáveis para essas variáveis.” (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 35, tradução nossa). A tabela abaixo apresenta o cálculo da DPI para alguns países selecionados.

²⁶ De forma resumida, a dívida previdenciária implícita é a diferença entre o valor presente dos benefícios previdenciários futuros e o valor presente das receitas previdenciárias futuras. Para a descrição mais precisa da metodologia de cálculo da DPI, ver Holzmann *et al.* (2004). Para algumas aplicações, ver Robalino e Bogomolova (2006).

Tabela 5 – DPI para regime dos servidores e geral – países selecionados

	DPI (% PIB)	
	Serviço Público	Regime Geral
Brasil	92	284
Irã	38	64
Coreia	7	33
Filipinas	17	90
Turquia	75	71

Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

Reformas (recentes)

Não há novidades nas medidas que podem ser adotadas para redução das despesas correntes e futuras com o regime previdenciários dos servidores públicos. São as mesmas aplicadas no regime previdenciário dos trabalhadores da iniciativa privada. A Tabela 6 mostra algumas alterações nas regras para servidores levadas a cabo por países da OCDE.

Tabela 6 – Reformas recentes nos sistemas previdenciários dos servidores públicos – países da OCDE

Reforma	Países
Elevação da idade	Finlândia e Suécia
Restrição a aposentadoria antecipada	Alemanha, Itália e Suécia
Elevação do tempo de serviço	Áustria, França, Alemanha, Grécia, Finlândia e Portugal
Integração com o regime geral	Áustria, Grécia e Espanha
Elevação das taxas de contribuição	Áustria, Finlândia, Grécia, Itália, Holanda, Portugal
Formação de algum grau de reservas	Bélgica, Dinamarca, Finlândia e Suécia

Fonte: Palacios e Whitehouse (2006) e Rothenbacher (2004).

Como pode ser observado, vários países imprimiram alterações em suas regras, sendo que alguns países adotaram uma combinação de medidas. Fica claro pela Tabela 6 que a maioria das medidas são motivadas por pressões fiscais, pois reduzem as taxas de reposição das pensões e elevam as idades mínimas ou as contribuições para financiamento do sistema.

Uma ressalva importante é feita por Palacios e Whitehouse (2006) em relação à elevação da idade mínima de aposentadoria com objetivo de reduzir a despesa corrente e o

passivo previdenciário futuro sem ser acompanhada de medidas que racionalizem a indexação e o fator de acumulação dos benefícios. Segundo os autores, a mera elevação da idade mínima, neste caso, apenas resulta em redução dos gastos no curto prazo, uma vez que a promessa de benefício futuro agora será ainda maior.

Além da situação anterior, há uma particularidade na maioria dos regimes previdenciários dos servidores públicos, que é o fato do empregador (Estado) pagar tanto o salário da ativa quanto a aposentadoria do inativo. Dessa forma, como o valor da aposentadoria normalmente é inferior ao salário, estender o tempo de serviço para requisitos de aposentadoria pode resultar em maior gasto para o empregador, caso o aposentado não seja imediatamente repostado por outro funcionário ou essa reposição não seja da ordem de um novo contratado para cada aposentado.

2.1.2.2 Impacto no mercado de trabalho

A questão importante aqui é como atrair e reter trabalhadores produtivos para o setor público. A primeira questão relacionada é a remuneração do setor público em relação ao do setor privado. A outra diz respeito aos incentivos e desincentivos que os benefícios de aposentadoria podem gerar em relação à mobilidade entre os setores público e privado.

Diferenciais compensatórios

Em países em desenvolvimento, empregados do setor público com mesmos atributos de capital humano e experiência, geralmente, são mais bem remunerados que seus pares do setor privado (GLINSKAYA; LOKSHIN, 2005). Isto sugere que não são necessárias compensações adicionais para o setor público conseguir competir pela mão de obra com o setor privado²⁷. Na realidade, “compensação adicional apenas exacerbaria diferenciais compensatórios não justificados e aumentaria os custos do governo.” (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 41, tradução nossa).

Mesmo que os funcionários públicos percebam remuneração inferior a de trabalhadores com atributos semelhantes no setor privado, a elevação de salários mostra-se

²⁷ A respeito do diferencial de salários entre os setores público e privado, ver Vaz (2005) para a resenha da literatura e estudo de caso no Brasil na década de 1990 e Bales e Rama (2001) para resenha de literatura e estudo de caso no Vietnã.

como política de recursos humanos muito mais proveitosa que o estabelecimento de sistemas de aposentadorias paralelos que perpetuam a dicotomia entre os setores público e privado (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 43).

2.1.2.3 Dualidade e integração

Esta seção mostra argumentos favoráveis à integração entre os sistemas de aposentadorias dos funcionários públicos e trabalhadores do setor privado e faz um breve resumo de reformas que integraram os regimes de aposentadoria.

Racionale para integração

Foi visto que a dualidade de regimes previdenciários piora a injustificada diferença de remuneração entre os setores público e privado. Outra questão está ligada ao custo de se administrar múltiplos regimes previdenciários. Há economias de escala relacionadas às atribuições de manter registros, coletar contribuições e pagar benefícios. Disso resulta que o custo por membro de cada regime é menor quanto maior for o número de participantes. Logo, a integração entre os regimes levaria a redução no custo administrativo.

Pelas razões acima apontadas, Palacios e Whitehouse (2006) creem que os regimes previdenciários dos funcionários públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada devem ser integrados.

Obstáculos à integração

O primeiro obstáculo à integração de regimes previdenciários reside na diferença de regras existente entre eles. De maneira geral, conforme apresentado, os regimes previdenciários dos servidores são mais generosos (menor idade mínima, maior taxa de reposição, entre outros) que os regimes dos trabalhadores do setor privado. A integração, com essas condições, acaba por gerar desigualdade intergeracional entre os servidores públicos, com um grupo tendo mais benefícios que outro. Uma alternativa, que reduziria o problema levantado, seria a harmonização das regras previdenciárias antes da integração formal dos sistemas.

Um segundo problema ao se planejar a integração dos regimes é como garantir a contribuição patronal por parte do governo e que ela seja direcionada ao sistema que venha a gerir o sistema unificado. A alteração de um sistema com regime financeiro de repartição com plano de BD para, por exemplo, um sistema misto de repartição com BD e capitalização com CD significa que parte das obrigações previdenciárias, que são implícitas, tornar-se-ão explícitas e deverão ser honradas pelo governo. Assim, para governos com problemas orçamentários, a integração dos sistemas previdenciários poderá gerar, no presente, problemas que apenas no longo prazo seriam enfrentados.

Casos recentes de integração

Palacios e Whitehouse (2006) mostram que diversos países realizaram reformas no sentido de integrar seus sistemas previdenciários nas últimas décadas (Tabela 7). Os casos de integração podem ser divididos em duas categorias. O primeiro é o dos países que integraram seus sistemas em um completamente novo, caso dos países da América Latina e de Hong Kong; O segundo é o dos países que integraram seus sistemas sem reformas estruturais, mas que realizaram reformas paramétricas: EUA, Gana e Jordânia.

Tabela 7 – Integração dos regimes previdenciários dos servidores públicos

País	Ano	Reforma sistêmica	Transição
Argentina	1994	Sim	Entrantes; escolha para os demais
Bolívia	1997	Sim	Todos
Cabo Verde	2006	Não	Entrantes
Chile	1981	Sim	Entrantes; escolha para os demais
República Dominicana	2003	Sim	Entrantes; escolha para os demais
El Salvador	1998	Sim	Entrantes; escolha para os demais
Gana	1972	Não	Entrantes
Hong Kong	2001	Sim	Entrantes
Jordânia	1995	Não	Entrantes
Perú	1994	Sim	Entrantes; escolha para os demais
Turquia	2006	Não	Todos; benefícios pro-rata
Estados Unidos	1984	Não	Entrantes
Zâmbia	2000	Não	Entrantes

Fonte: Palacios e Whitehouse (2006).

2.1.3 Considerações finais sobre o panorama internacional da previdência dos servidores

Os sistemas previdenciários dos servidores públicos são separados dos sistemas dos demais trabalhadores em aproximadamente metade dos países do mundo. Ainda assim, poucas análises têm sido feitas nesse aspecto particular da política previdenciária (PALACIOS; WHITEHOUSE, 2006, p. 73).

Como um diagnóstico geral, conclui-se que os regimes de previdência dos servidores públicos tendem a ser mais generosos e menos sustentáveis no longo prazo que os regimes dos demais trabalhadores. Aliado a isto, o fato de que em poucos deles há formação de reservas financeiras para cumprimento das obrigações futuras e o amadurecimento em termos demográficos desses regimes resultou em altos custos fiscais e com tendência crescente em vários países. O resultado é que muitos países têm reformado seus sistemas previdenciários voltados para servidores públicos. Alguns puseram fim à dualidade, ao unificar os sistemas existentes em um grande sistema nacional, outros preferiram a via da convergência das regras mantendo a dualidade de sistemas.

A dualidade de regimes previdenciários também se mostra um problema, pois cria várias distorções na economia. Pare se mitigar essas distorções, Palacios e Whitehouse (2006) recomendam a integração dos sistemas para servidores e trabalhadores do setor privado em um único sistema. No entanto, devido aos custos de transição associados, reconhece-se que a velocidade da integração depende das condições fiscais de cada país. Sendo assim, a solução em muitos deles tem sido a integração gradual, a partir dos entrantes no serviço público. Neste caso, a transição é mais longa, mas o custo fiscal fica diluído no tempo. O *tradeoff*, neste caso, é que as distorções perduram por mais tempo.

2.2 A reforma da previdência dos servidores federais dos EUA

Como será visto no Capítulo 3 desta tese, a proposta de criação da FUNPRESP para os servidores civis federais no Brasil guarda algumas semelhanças com a experiência passada pelos EUA na década de 1980, quando este país reformou o sistema de previdência dos seus servidores federais. Desta forma, entende-se que é útil compreender como funcionava e qual passou a ser o arranjo da previdência dos servidores federais dos EUA após ser reformado na década de 1980.

A implementação do novo sistema (de três pilares) para os servidores federais foi resultado de três anos de discussão no Congresso dos EUA. O principal ponto era como manter taxas de reposição maiores que as oferecidas pelo *Social Security* (SS) – equivalente ao RGPS dos EUA-, mas ao mesmo tempo reduzir o gasto público com o plano previdenciário dos trabalhadores. O resultado mais marcante foi o advento um pilar de capitalização com contas individuais, o *Thrift Savings Plan* (TSP). Com isso, o sistema passava a ter maior componente distributivo – devido à participação de todos no SS -, mantinha a suavização de consumo ao longo do ciclo de vida – devido ao pilar básico do *Federal Employees' Retirement System* (FERS) e ao TSP – e ainda gerava economia de recursos públicos para o futuro, após o período de transição do arranjo antigo – *Civil Service Retirement System* (CSRS) - para o novo, o FERS. Pela ótica da divisão de riscos, pode-se afirmar que o sistema passou de assunção de riscos inteiramente por parte do Estado para riscos divididos entre empregados e empregador.

Assim sendo, a análise do caso norte-americano torna-se interessante, principalmente quanto aos resultados atuais em termos de taxa de reposição, assunção do risco previdenciário e gasto público. A lógica que rege a construção dessa seção é bastante simples. Parte-se de como era a previdência dos servidores federais dos EUA, apresenta-se os antecedentes e o processo de reforma em si e finaliza-se com a descrição do que se tornou a previdência dos servidores federais após a reforma.

2.2.1 A previdência dos servidores federais antes da reforma

A origem da proteção previdenciária dos servidores públicos federais dos EUA remonta ao ano de 1920, data anterior, portanto, a promulgação da lei da Seguridade Social daquele país (1935), que passou a proteger os trabalhadores do setor privado da economia.

O CSRS – antigo regime de previdência dos servidores federais – funcionou, desde sua origem, como um sistema contributivo com plano de BD. A contribuição dos empregados é da ordem de 7%, 7,5% ou 8% de sua remuneração, a depender do poder da República em que trabalha. A contribuição do empregador é igual a do empregado. Desde 1983 está fechado para novos entrantes.

O CSRS oferece os benefícios de aposentadoria voluntária, antecipada, postergada e por invalidez, além de pensão por morte paga aos dependentes do segurado. Para cada tipo de

aposentadoria, há critérios específicos a serem cumpridos e o valor do benefício segue formas de cálculo particulares²⁸.

No caso do benefício mais comumente concedido, qual seja, a aposentadoria voluntária, a idade mínima de concessão é 55, desde que cumpridos 30 anos de serviço; É possível a aposentadoria aos 60 anos, desde que tenha 20 anos de serviço. O tempo mínimo de serviço que torna o servidor público elegível à aposentadoria voluntária é de 5 anos, porém é necessário que tenha ao menos 62 anos de idade para obter tal benefício.

O valor do benefício de aposentadoria voluntária oferecido pelo CSRS é calculado com base em três variáveis: a média anual dos três melhores anos de salário; número de anos de serviço; e uma taxa com fundamentos atuariais. O cálculo do valor da aposentadoria pode ser representado pela fórmula a seguir:

$$\text{Valor da aposentadoria} = \text{salário médio} \times \text{anos de serviço} \times \text{fator atuarial}$$

O salário médio é calculado com base na maior média de remuneração recebida por três anos consecutivos. Nota-se que não há qualquer tipo de atualização monetária para os salários utilizados neste cálculo. O fator atuarial depende do número de anos de serviço e respeita a Tabela 8 a seguir.

Tabela 8 – Forma de cálculo do fator atuarial da aposentadoria pelo CSRS

Anos de Serviço	Fator atuarial
Primeiros 5 anos	1,5% por ano de serviço
Cinco anos seguintes	1,75% por ano de serviço
Qualquer período superior a 10 anos de serviço	2% por ano de serviço

Fonte: Isaacs (2012).

De acordo com a Tabela 8, um indivíduo que tenha completado 30 anos de serviço público no governo federal, receberá de aposentadoria 56,25% da média das três melhores remunerações anuais consecutivas. Da mesma forma, caso a aposentadoria se dê após 40 anos de serviço público, o valor da aposentadoria será 76,25% da média das três melhores remunerações anuais consecutivas. Cabe, contudo, uma ressalva: o fator atuarial máximo a ser utilizado para o cálculo da aposentadoria é 80%.

²⁸ Para maiores informações sobre as formas de cálculo dos diversos benefícios, acessar <<http://www.opm.gov/retirement-services/csrs-information/>>.

Depois de concedida a aposentadoria, seu valor é reajustado de forma a manter constante o poder de compra do benefício. O reajuste repõe integralmente o índice de preços ao consumidor apurado anualmente.

Como será apresentado na seção seguinte, o CSRS era considerado como muito benevolente nas suas regras de concessão de benefício, no cálculo de seu valor e na regra de reajuste; ainda era tido como custoso e com sérios problemas de equilíbrio financeiro de longo prazo. Contudo, não foi simplesmente este diagnóstico que resultou na proposta de reforma, que acabou por fechar o sistema para os novos servidores federais dos EUA. Os antecedentes, as motivações e as principais medidas da reforma são apresentados nas seções seguintes.

2.2.2 Antecedentes da reforma

A década de 1970 foi marcada, nos EUA, pela piora nos resultados de curto e longo prazos dos dois maiores arranjos previdenciários do país. Tanto o chamado *Old-Age, Survivors' and Disability Insurance* (OASDI) – a previdência pública dos EUA, ligada a *Social Security Administration* –, CSRS – sistema dos servidores federais do país – apresentavam déficits de caixa crescentes e os cálculos atuariais mostravam que, em poucos anos, os fundos acumulados tanto no *Trust Fund* quanto pelo sistema dos servidores federais estariam exauridos, exigindo injeções fiscais cada vez maiores.

A crise financeira que atingia o *Social Security System*²⁹ (SSS) na década de 1970 se agravou após legislação aprovada em 1972, que incluía a indexação automática dos benefícios à inflação. A partir daí, os gastos cresceram de forma acelerada. De acordo com os cálculos atuariais típicos da autoridade previdenciária norte-americana - que consideram sempre um horizonte futuro de 75 anos -, este crescimento da despesa imporia cortes nos benefícios em um prazo máximo de cinco anos; e exigiria uma elevação da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos de 75% (BARR; DIAMOND, 2010, p. 138–139). Assim, uma comissão bipartidária aprovou reforma em 1977, com objetivo de melhorar a situação financeira do SSS e corrigir os pontos considerados como falhos na legislação de 1972.

²⁹ O *Social Security System* (SSS), ou simplesmente *Social Security* (SS), é formado por dois grandes programas, o *Old Age, Survivors and Disability Insurance* e o *Medicare*. Este se trata de seguro médico oferecido para aposentados pelo SS a partir de 65 anos de idade e aquele oferece aposentadorias voluntárias, por invalidez e pensão por morte (STIGLITZ, 1986, p. 326). Sempre quando o texto tratar do SS deverá ser entendido que a referência é apenas a parte de previdência social.

A reforma de 1977 contribuiu para redução do déficit previsto para o longo prazo, mas a recessão do início da década de 1980 tornou a piorar a situação de caixa e atuarial da previdência pública.

Quando Ronald Reagan assumiu a presidência do país em 1981, percebeu a crise na SS e formou uma comissão bipartidária para oferecer sugestões visando o fortalecimento das finanças daquele sistema. A princípio, a solução para a crise envolveria, isoladamente ou de forma combinada, a elevação da contribuição previdenciária, redução no valor dos benefícios, ou maiores transferências de recursos do orçamento fiscal para a SS. A primeira possibilidade era problemática, pois já havia previsão de elevação na contribuição para a SS, e um crescimento adicional traria grandes riscos políticos, o que também poderia ocorrer diante de eventuais cortes de benefícios. O aumento das transferências fiscais para a SS não ajudava muito, dado o cenário de déficit orçamentário elevado e crescente.

A solução proposta pela comissão acabou por impor aos segurados uma série de ajustes e uma medida que geraria a maior reforma no sistema de previdência dos servidores públicos federais desde sua implantação em 1920:

- a. O reajuste dos benefícios pela inflação seria adiado, o que representava queda no poder de compra dos beneficiários da previdência social;
- b. Elevação mais rápida no percentual de contribuição ao SS em relação ao que já estava na agenda de elevações desta contribuição;
- c. Instituiu-se uma taxa sobre os maiores benefícios previdenciários, espécie de contribuição solidária dos beneficiários. Na prática, juntamente com o congelamento dos valores dos benefícios apontado em (a), esta taxa impôs uma perda ao poder de compra;
- d. Determinou-se a elevação gradual da idade de referência para aposentadoria, de 65 para 67 anos; e,
- e. A cobertura do SSS seria estendida aos novos funcionários públicos federais – medida que significou uma tentativa de melhorar as finanças tanto do SSS e do regime de previdência dos servidores públicos.

A ideia de estender a cobertura da SS para os servidores públicos federais não era recente. Ela vinha sendo cogitada desde a entrada dos militares no SS no ano de 1957. Mas havia algumas questões a serem enfrentadas, como forte resistência dos sindicatos e associações de servidores, entre outras. O problema era que na prática “a cobertura de servidores levantava muitos problemas de desenho do plano previdenciário, questões legais,

aceitação por parte de organizações de empregados, e então teve que esperar o momento em que os argumentos favoráveis se tornaram fortes e bem aceitos.” (SCHREITMUELLER, 1988, p. 544, tradução nossa).

O fato era que para mitigar a intensidade de medidas como redução de benefícios e elevação de impostos – custosas em termos políticos - a solução mais adequada seria a entrada de novas pessoas no sistema. E esses eram justamente os servidores públicos federais, cujo regime previdenciário também necessitava de ajustes.

A reforma foi aprovada em 1983, o que significava que, a partir do primeiro dia de 1984, todos os novos servidores federais dos EUA passariam a ser cobertos pela SS, e para ela teriam que contribuir com parte de seus salários, assim como seu empregador. A eventual contribuição simultânea para o CSRS e para o SS resultaria em alíquotas superiores a 13% sobre o salário dos funcionários, nível de contribuição social muito elevado para os padrões tradicionais americanos. Assim, o antigo sistema dos servidores federais foi fechado para novos entrantes, vindo a ser extinto gradualmente, com a saída dos antigos segurados, ao longo dos anos seguintes.

2.2.3 A implementação do novo sistema para os servidores federais

A emenda de 1983 representou uma grande reforma para o *Social Security System*, mas era apenas o ponto de partida para a mudança no regime dos servidores federais. Ressalte-se que o CSRS também enfrentava problemas estruturais e que a reforma era também a saída proposta por alguns analistas.

O CSRS era tido como muito custoso e generoso. Além disso, suas regras ainda permitiam o chamado *double-dipping*³⁰. Era custoso, pois seu financiamento representava quase duas vezes o de um plano típico de benefício definido oferecido pelas grandes corporações privadas aos seus empregados. Generoso porque ofereceria benefícios elevados a funcionários que se aposentavam bem mais cedo que os trabalhadores da iniciativa privada³¹.

³⁰ O *double-dipping* era o nome dado a situação em que um servidor público se aposentava e ingressava em novo emprego na iniciativa privada e posteriormente conseguir nova aposentadoria junto ao SS. A tradução livre de “duplo mergulho” representava gastos para o SS e para o CSRS. De acordo com Leonard (1984), 75% dos aposentados do serviço público federal também recebiam benefícios da SS. A questão do *double-dipping* tornou-se objeto de intenso debate na década de 1980 nos EUA. Tal questão é analisada diretamente por Burtless e Hausman (1982) e indiretamente por Boskin e Hurd (1980), Fields e Mitchell (1984), Quinn (1977) e Samwick (1998).

³¹ Leonard (1984) coloca que metade dos empregados federais se aposentava antes dos 60 anos, enquanto que no setor privado apenas 7% se aposentavam antes dessa idade.

O *double-dipping* ocorria, basicamente, porque eram permitidas aposentadorias em idades precoces (LEONARD, 1984, p. 29–30).

Pode-se argumentar que o *double-dipping* era custoso para a SS na medida em que o funcionário público aposentado trabalharia poucos anos no setor privado, mas faria jus a um benefício pouco superior ao mínimo. Justamente os benefícios com altas taxas de reposição, de acordo com a fórmula de cálculo do SS. Tais benefícios, que originalmente foram desenhados para atender à população menos favorecida no mercado de trabalho, acabavam sendo pagos a quem já recebia benefícios de aposentadoria pelo serviço público. Uma distorção proporcionada pelas regras vigentes antes da reforma.

O ponto principal em questão era como moldar um sistema para os servidores que fosse sustentável no longo prazo, apresentasse custo menor e, ainda, permitisse uma taxa de reposição compatível com o sistema anterior. Vale destacar que, pelo formato do CSRS, o benefício para quem se aposentasse aos 62 anos de idade e com 35 anos de serviço significava uma reposição de 63%. A reforma determinou então que o regime dos servidores tivesse o SS como base e incorporasse as características dos planos de previdência privada, oferecidos pelas grandes corporações dos EUA (ISAACS, 2011, 2012; MARTIN, 2004; PURCELL, 2004). Além disso, com o novo sistema tendo base na SS, evitava-se o problema do *double-dipping* levantado anteriormente.

Para se chegar a um sistema com tais características seria necessário suplementar os benefícios oferecidos pela SS, uma vez que o valor dos benefícios pagos pelo SS resultam de uma fórmula que contém forte função redistributiva (os maiores salários obtêm baixas taxas de reposição e os baixos salários recebem altas taxas de reposição). Apenas a título de ilustração, a tabela abaixo apresenta a comparação da taxa de reposição do SS e do CSRS para as regras da época em que a reforma era discutida. Supõe-se 62 anos de idade e 35 anos de serviço.

Tabela 9 - Taxa de reposição do SS e do CSRS à época das reformas

Salário anual	SS	CSRS
\$15.000	27%	63%
\$30.000	21%	63%
\$45.000	16%	63%
\$60.000	12%	63%
\$75.000	10%	63%

Fonte: Schreitmüller (1988) e Stiglitz (1986).

Tendo em vista estas taxas de reposição, decidiu-se pela suplementação dos benefícios dos servidores federais incorporados ao SS. Assim, mesmo que a reforma de 1983 tivesse

dado novo fôlego ao SS, e que projeções atuariais apontassem para o equilíbrio do sistema no longo prazo, (graças à entrada dos novos servidores federais) ainda havia uma lacuna a ser preenchida: como suplementar a taxa de reposição dos servidores federais?

Este tema foi objeto de longos debates no Congresso dos EUA, de 1983 a 1986. Neste último ano, após análise de diversas propostas oriundas tanto do Senado quanto da Câmara Federal (*House of Representatives*), chegou-se, enfim, ao formato do novo regime para os servidores federais³², o qual seria denominado de FERS e se tornaria efetivo a partir de janeiro de 1987. Desde então, o FERS passou a ser composto pelo benefício da SS e um plano de benefício básico (na lógica de BD) e um plano complementar voluntário com contas individuais, na lógica de CD, conhecido como TSP. Na prática, após a reforma de 1983 e a criação de novo sistema em 1986, a previdência dos servidores federais passou de um plano de capitalização coletiva de benefício definido, para um plano misto com três pilares: dois de benefício definido (SS e benefício básico do FERS) e outro de contribuição definida com contas individuais (TSP).

O novo arranjo foi desenhado para os servidores contratados a partir de 1984, mas foi facultada aos filiados ao sistema antigo a migração em duas oportunidades. Na primeira vez, em 1987, cerca de 5% dos filiados ao CSRS migraram para o FERS. Da segunda vez, de julho a dezembro de 1998, a migração foi de apenas 2% (ISAACS, 2011, p. 1).

A seção seguinte trará mais detalhes sobre o novo arranjo, destacando pontos que podem ser de interesse na comparação com a reforma proposta para os servidores federais no Brasil. Mais especificamente, se debruçará sobre a nova sistemática do cálculo do benefício de aposentadoria; o novo regime de financiamento; a fórmula dos benefícios do plano básico; e, por fim, o debate por trás da criação e operacionalização do TSP.

2.2.4 O novo regime de previdência dos servidores públicos americanos e sua situação atual

O FERS tornou-se ativo em janeiro de 1987 e, automaticamente, passou a cobrir os servidores federais contratados a partir de 1º de janeiro de 1984. Como visto anteriormente, o FERS é um arranjo de três pilares composto por:

³² Schreitmüller (1988) faz uma análise minuciosa de cada proposta da Câmara e do Senado, cotejando-as e analisando seus custos e taxa de reposição para os futuros aposentados do serviço público. Este se torna texto necessário para se entender a lógica política dos EUA ao se discutir a reforma previdenciária dos servidores federais.

- a. Benefício básico do FERS
- b. *Social Security*
- c. TSP

A seguir será feita descrição de cada um dos pilares, destacando as regras atuais.

a) Benefício básico do FERS

O pilar básico do novo sistema de previdência dos servidores federais funciona na lógica de capitalização coletiva, com benefício definido. As contribuições dos empregados e empregadores são depositadas em um fundo chamado *Civil Service Retirement and Disability Fund* (CSRDF). Trata-se do pilar de benefício básico do FERS, e deve, por obrigação legal, formar reservas que financiem totalmente as obrigações previdenciárias.

A contribuição dos empregados para o CSRDF é de 0,8% de sua remuneração, enquanto o percentual de contribuição do empregador funciona como uma espécie de variável endógena para cumprir a obrigação legal de financiar as obrigações futuras. Como as projeções do *Office of Personnel Management* – espécie de Secretaria de Recursos Humanos do governo federal dos EUA – no ano de 2012 apontam para contribuição de 12,7% para manutenção do equilíbrio de longo prazo do sistema, a contribuição do empregador deve ser de 11,9% (12,7% - 0,8%) da folha de salários.

Este pilar oferece os benefícios de aposentadoria por idade, antecipada, aposentadoria por invalidez e pensão por morte. Com relação ao benefício de aposentadoria, ele é calculado utilizando a maior média de três anos consecutivos de remuneração nominal³³. Dessa forma, o valor médio da remuneração tende, na prática, a ser igual à média de remuneração dos últimos três anos de serviço.

Idade de aposentadoria e tempo de serviço

Até 2003, o benefício básico do FERS, podia ser concedido aos 55 anos de idade, desde que o servidor completasse 30 anos de serviço. A partir de então, a idade mínima para aposentadoria se elevou para até 57 anos, a depender do ano de nascimento do servidor. A Tabela 10 ilustra essa alteração na idade mínima.

³³ Não há ajuste para inflação do período.

Tabela 10 - Idades mínimas para aposentadoria no FERS

Ano de Nascimento	Idade Mínima
1947 ou antes	55 anos
1948	55 anos e 2 meses
1949	55 anos e 4 meses
1950	55 anos e 6 meses
1951	55 anos e 8 meses
1952	55 anos e 10 meses
1953 a 1964	56 anos
1965	56 anos e 2 meses
1966	56 anos e 4 meses
1967	56 anos e 6 meses
1968	56 anos e 8 meses
1969	56 anos e 10 meses
1970 ou depois	57 anos

Fonte: Office of Personnel Management,
<http://www.opm.gov/retire/pre/fers/eligibility.asp>.

O servidor público pode ser aposentar com a idade mínima sem redução no valor do benefício, desde que complete 30 anos de serviço. Quem não cumpre este requisito, mas possui mais que 20 anos de serviço, pode se aposentar sem descontos, aos 60 anos; se possui mais de 5 anos e menos de 20 anos de serviço, a aposentadoria sem descontos ocorre aos 62 anos de idade. O empregado pode se aposentar pela idade mínima caso tenha completado ao menos 10 anos de serviço, mas o valor do seu benefício será reduzido em 5% por ano antecipado de aposentadoria em relação aos 62 anos de idade.

Taxa de reposição e cálculo do valor da aposentadoria

O cálculo do valor da aposentadoria leva em consideração três fatores: a média dos três melhores anos de salário; os anos de serviço; e uma taxa com fundamentos atuariais. O cálculo do valor da aposentadoria pode ser representado pela fórmula a seguir:

$$\text{Valor da aposentadoria} = \text{salário médio} \times \text{anos de serviço} \times \text{fator atuarial}$$

A taxa de reposição do benefício básico do FERS é função do fator atuarial apresentado na equação anterior. Este é de 1% por ano de serviço para quem se aposenta com menos de 62 anos de idade ou para quem se aposenta com exatos 62 anos de idade e menos de

20 anos de serviço. Para idade de aposentadoria maior que 62 anos e mais de 20 anos de serviço, o fator atuarial é de 1,1%³⁴³⁵.

A fórmula de cálculo do valor da aposentadoria apresenta fortes incentivos ao adiamento da aposentadoria. Tal afirmação pode ser ilustrada com um exemplo: suponha um funcionário que se aposente aos 60 anos de idade e com 28 anos de contribuição. Sua reposição será de 28% do salário médio (1% x 28 anos). Agora suponha que esse mesmo funcionário decida se aposentar somente aos 61 anos de idade, o que representará 29 anos de contribuição. Esse adiamento resultará em taxa de reposição de 29% (1% x 29 anos). Suponha que o mesmo funcionário decidiu adiar a aposentadoria por mais um ano. Sua taxa de reposição agora será de 33% (1,1% x 30 anos). Adiar a aposentadoria resulta em elevação da taxa de reposição de 3,5% por ano adiado ou mais, caso o funcionário tenha pelo menos 62 anos de idade e 20 anos de serviço.

Indexação do benefício pela inflação

A indexação dos benefícios pela inflação preserva minimamente o poder de compra do funcionário público inativo. Para o benefício básico do FERS, a indexação é feita pelo chamado ajuste pelo custo de vida, ou, no termo original, *cost-of-living adjustment* (COLA). Este ajuste procura seguir a variação do índice de preços ao consumidor (IPC). Caso ocorra do IPC ser negativo, o COLA é zero. Ocorre que, como medida para economizar custos, a indexação dos benefícios não é perfeita. O COLA é igual ao IPC apenas até a inflação medida por este índice ser de 2% ao ano. Para IPC entre 2% e 3% ao ano, o COLA será de apenas 2% ao ano; caso o IPC seja maior que 3% ao ano, o COLA será igual ao valor do IPC menos um ponto percentual.

Outro fato que merece destaque é que o COLA é aplicado sem restrições apenas para as aposentadorias por invalidez e pensões por morte. Para as aposentadorias voluntárias, o COLA só é utilizado quando o aposentado completa 62 anos de idade. Como exemplo, caso o funcionário se aposente aos 58 anos de idade, seu benefício terá valor nominal constante até

³⁴ Para o cálculo dos valores das demais modalidades de aposentadoria (antecipada, por invalidez ou postecipada), acessar <http://www.opm.gov/retire/pre/fers/eligibility.asp> e <http://www.opm.gov/retire/pre/fers/computation.asp>.

³⁵ Membros do congresso, funcionários do legislativo, policiais federais, bombeiros e controladores de tráfego aéreo têm taxa de reposição calculada com diferentes fatores atuariais. Para maiores detalhes, cf. Isaacs (2012, p. 5).

que ele complete 62 anos, 4 anos depois. Caso a inflação média do período seja de 2% ao ano, a perda no valor real do benefício alcança 8,2%.

b) Social Security

O sistema de seguro social dos EUA, *US Social Security System*, cobre quase a totalidade dos trabalhadores dos EUA. Ficam de fora apenas funcionários públicos de alguns estados, que possuem sistemas próprios de aposentadoria, e trabalhadores informais³⁶.

Os benefícios do SS são baseados nas 35 melhores remunerações anuais dos trabalhadores corrigidas por um índice de salários. Podem ser solicitados a partir da idade de 62 anos (com descontos). A idade de referência, aquela em que não incide desconto sobre o valor da aposentadoria, está em processo de elevação de 65 para 67 anos.

Seu principal programa, o OASDI, opera no sistema de capitalização coletiva e benefício definido, com fórmula que contém forte aspecto distributivo. O financiamento do sistema ocorre através de contribuições sobre os salários, cobrada de trabalhadores e empregadores (atualmente de 6,2% para cada), até um determinado valor máximo de salário (US\$ 110,1 mil no ano de 2012).

Após a aposentadoria, o benefício é anualmente reajustado de acordo com a inflação. O objetivo é manter constante o poder de compra do beneficiário. Além disso, existe um benefício que é concedido ao cônjuge que não trabalha de valor igual a 50% da aposentadoria do beneficiário.

Conforme já colocado anteriormente, na fórmula de cálculo dos benefícios oferecidos pela SS, quais sejam, aposentadoria voluntária (antecipada ou não), por invalidez e pensão por morte, está inserido forte componente distributivo. Para o cálculo do benefício, primeiramente deve-se considerar o valor tributável pela SS de cada renda anual; em seguida, atualizar esse valor por um índice de salários. Posteriormente, escolher os salários ajustados dos 35 melhores anos e dividir o valor por 420, para se obter a média mensal. A partir da média mensal, aplica-se uma tabela progressiva, cujos valores são reajustados anualmente, com base no mesmo índice que corrige os salários anuais, para o cálculo da média. A Tabela 11 apresenta os valores dos multiplicadores que tornam progressiva a fórmula de cálculo dos benefícios.

³⁶ De acordo com os dados da *Social Security Administration*, a cobertura da população com idade igual ou maior que 20 anos alcançava de 87% em 2011. < <http://www.ssa.gov/OACT/STATS/table4c5.html> >

Tabela 11 - Fórmula de cálculo para os benefícios da Previdência Social dos EUA - 2012

Salário médio mensal	Multiplicador
Até US\$ 767	90%
Mais de US\$ 767 até US\$ 4.624	32%
Mais de US\$ 4.624	15%

Fonte: Social Security Administration

<<http://www.ssa.gov/oact/COLA/piaformula.html>>.

Depreende-se da Tabela 11 que os segurados com menores salários obtêm taxas de reposição mais altas que aqueles com maiores salários³⁷. Existe ainda a possibilidade de o segurado receber diversos outros benefícios suplementares, caso o benefício de aposentadoria seja inferior a determinados patamares, a depender da idade e do número de dependentes. Além de forte aspecto distributivo, a existência de outros benefícios suplementares apresenta, também, o caráter de combate à pobreza do SS.

c) O pilar de capitalização com contribuição definida e contas individuais - TSP

O terceiro pilar do FERS é similar aos demais planos de previdência complementar oferecidos nos EUA: regime financeiro de capitalização com contas individuais e plano de contribuição definida. Dado que as taxas de reposição dos benefícios dos outros dois pilares são baixas, ocorre que:

O TSP é um componente-chave do FERS, especialmente para os trabalhadores nas escalas salariais intermediárias e superiores, os quais não alcançarão valor de aposentadoria adequada – medida pela taxa de reposição – da *Social Security* e do benefício básico do FERS. (ISAACS, 2012, p. 6, tradução nossa)

No TSP, as contribuições são voluntárias e o valor dos aportes é decisão de cada servidor, respeitando os limites anuais impostos pela Receita Federal dos EUA (CAETANO, 2008, p. 139)³⁸. Independente da contribuição do funcionário, caso ele esteja inscrito no FERS, o empregador deve contribuir automaticamente para o TSP, com 1% da remuneração. Além disso, caso o servidor público escolha contribuir para o TSP, o empregador deverá contribuir com parcela igual até o limite regulamentar. Ressalte-se que a contribuição do empregador não é linear com a do empregado. A Tabela 12 mostra a relação entre contribuição do empregado e empregador para o TSP.

³⁷ Para maior compreensão do poder distributivo dos benefícios de aposentadoria do SS, vale um exemplo: suponha três trabalhadores com as mesmas idades e tempos de contribuição ao solicitar aposentadoria, e cujos salários médios mensais corrigidos são US\$ 2 mil, US\$ 4 mil e US\$ 10 mil. As taxas de reposição, para os respectivos trabalhadores, são 54%, 43% e 27%.

³⁸ O limite de contribuição em 2012 é de US\$ 17 mil, sendo que servidores com mais de 50 anos podem fazer aportes adicionais de até US\$ 5,5 mil.

Tabela 12 – Contribuição do governo e de empregados inscritos no FERS para o TSP

Empregado	Governo	Total
0,0%	1,0%	1,0%
1,0%	2,0%	3,0%
2,0%	3,0%	5,0%
3,0%	4,0%	7,0%
4,0%	4,5%	8,5%
5% ou mais	5%	10% ou mais

Fonte: Federal Retirement Thrift Investment Board, <<https://www.tsp.gov/planparticipation/eligibility/typesOfContributions.shtml>>.

Nota: A contribuição do empregado deve respeitar o limite imposto anualmente pela Receita Federal dos EUA.

Desde 2009, por meio de alteração na legislação, a contribuição padrão dos novos funcionários federais para o TSP passou a ser de 3% de seus salários. Tal contribuição, também de forma padrão, é aplicada num fundo específico, o Fundo G que investe em títulos públicos. O funcionário pode escolher contribuir com percentuais diferentes, não contribuir, ou ainda alterar o fundo a que se destina sua contribuição, desde que explicita esta escolha junto à entidade previdenciária.

Essa nova política de contribuição ao TSP parte do reconhecimento do papel crucial deste pilar, para a elevação da taxa de reposição da aposentadoria do servidor federal. Além disso, deriva do diagnóstico que aponta que muitos funcionários postergavam a contribuição individual ao TSP; ou contribuía inicialmente em percentuais baixos³⁹, ou mesmo não contribuía para o TSP desde o início de suas carreiras, devido à desinformação ou desconhecimento de instrumentos financeiros de poupança voltados para aposentadoria. Por isso, é importante a existência de uma opção padrão, que independa da escolha do funcionário⁴⁰.

Com relação à mobilidade no mercado de trabalho e à eventual necessidade de transferência dos recursos aplicados no TSP para outros fundos de previdência privada, o servidor tem direito a total portabilidade de suas contribuições, das contribuições do empregador, bem como dos rendimentos e ganhos de capital, obtidos desde o início. Para a contribuição automática de 1% do governo, a portabilidade só é possível após três anos⁴¹.

³⁹ Sobre a procrastinação na decisão da poupança individual para aposentadoria, cf. Choi *et al.* (2001).

⁴⁰ A respeito da importância da existência de uma opção padrão, cf. Beshears *et al.* (2006).

⁴¹ O período para portabilidade da contribuição automática é de dois anos para empregados do legislativo e funcionários comissionados.

Política de investimento do TSP

Como em todos os fundos de previdência de capitalização com contas individuais e contribuição definida, o montante acumulado depende das contribuições, da rentabilidade do investimento e dos custos associados à administração destas contas individuais.

Atualmente, o TSP oferece dois tipos diferentes de fundo para investimento das contribuições:

- a) Fundos de ciclo de vida: o administrador faz um balanço dinâmico, baseado na data prevista de aposentadoria do funcionário, entre ações, títulos privados e públicos. Esses são os chamados fundos do tipo L. Estes fundos investem os recursos dos trabalhadores nos outros cinco fundos disponíveis levando em consideração o horizonte temporal previsto para aposentadoria. A partir daí, os recursos são balanceados de forma a assumir maiores riscos no início, visando a maiores retornos, e menos riscos quanto mais próximos da data de aposentadoria.
- b) Fundos individuais, que se subdividem em 5 tipos:
 1. Fundo G: investe em títulos de longa maturação do Tesouro dos EUA (títulos públicos). É o investimento de menor risco, pois é garantido pelo governo dos EUA.
 2. Fundo F: fundo que investe em um fundo de índice de títulos privados que acompanha o índice do *Barclays Capital U.S. Aggregate Bond Index*. Seu retorno tende a ser maior que o do fundo G, mas o *tradeoff* é risco também maior.
 3. Fundo C: investe em ações de grandes e médias companhias dos EUA. Seu objetivo é replicar o índice S&P 500.
 4. Fundo S: investe em ações de pequenas e médias empresas dos EUA. O objetivo é replicar a performance do índice do Dow Jones denominado *Completion Total Stock Market*.
 5. Fundo I: ações de empresas de 21 países da Europa, Austrália e Ásia. O objetivo deste fundo é replicar a rentabilidade do índice *Morgan Stanley Capital International*.

O grau de risco em cada um dos fundos individuais varia. O fundo G apresenta o menor risco entre todos, seguido do fundo F – títulos de dívida privada. Pode-se dizer que os fundos C e S apresentam grau semelhante de risco, com ligeira vantagem para o Fundo C. O Fundo I, por sua vez, apresenta o risco envolvido em aplicações no exterior.

Assim, o funcionário público federal dos EUA, inscrito no FERS, pode decidir a respeito do percentual de seu salário que irá investir no TSP. Em seguida, ele escolhe um fundo de ciclo de vida ou algum dos outros cinco fundos disponíveis. Seu valor aportado e a contribuição paritária de seu empregador serão destinados a uma conta em seu nome, a qual ele poderá acompanhar a rentabilidade e o valor acumulado.

Rentabilidade dos fundos

A rentabilidade das aplicações no TSP vão influenciar diretamente na taxa de reposição das aposentadorias do FERS. Apesar dos riscos das diferentes modalidades de investimento, os dados apresentados na Tabela 13 mostram que a média dos retornos entre 1988 e 2010 e entre 2001 e 2010 foram bastante significativas.

Tabela 13 - Taxa de retorno anual, líquida de despesas administrativas, dos fundos do TSP

Ano	Fundo G	Fundo C	Fundo F	Fundo S	Fundo I
1988	8,8%	11,8%	3,6%	20,5%	26,1%
1989	8,8%	31,0%	13,9%	23,9%	10,0%
1990	8,9%	-3,2%	8,0%	-13,6%	-23,6%
1991	8,1%	30,8%	15,7%	43,5%	12,2%
1992	7,2%	7,7%	7,2%	11,9%	-12,2%
1993	6,1%	10,1%	9,5%	14,6%	32,7%
1994	7,2%	1,3%	-3,0%	-2,7%	7,8%
1995	7,0%	37,4%	18,3%	33,5%	11,3%
1996	6,8%	22,8%	3,7%	17,2%	6,1%
1997	6,8%	33,2%	9,6%	25,7%	1,5%
1998	5,7%	28,4%	8,7%	8,6%	20,1%
1999	6,0%	21,0%	-0,8%	35,5%	26,7%
2000	6,4%	-9,1%	11,7%	-15,8%	-14,2%
2001	5,4%	-11,9%	8,6%	-2,2%	-15,4%
2002	5,0%	-22,1%	10,3%	-18,1%	-16,0%
2003	4,1%	28,5%	4,1%	42,9%	37,9%
2004	4,3%	10,8%	4,3%	18,0%	20,0%
2005	4,5%	5,0%	2,4%	10,5%	13,6%
2006	4,9%	15,8%	4,4%	15,3%	26,3%
2007	4,9%	5,5%	7,1%	5,5%	11,4%
2008	3,8%	-37,0%	5,5%	-38,3%	-42,4%
2009	3,0%	26,7%	6,0%	34,9%	30,0%
2010	2,8%	15,1%	6,7%	29,1%	7,9%
1988-2010	5,9%	9,5%	7,1%	11,0%	5,7%
2001-2010	3,7%	2,7%	5,0%	7,1%	6,0%

Fonte: <<http://www.tsp.gov>>.

Nota: Médias: cálculo próprio.

Interessante destacar que o mercado acionário, na década de 2000, passou por duas crises (o estouro da bolha das empresas de tecnologia no início da década; e a grande crise financeira internacional iniciada em 2008). Ainda assim, mesmo os fundos que aplicam em ações apresentaram resultados positivos na década.

Custos administrativos

Uma questão sempre delicada e importante, quando se trata de fundos de previdência complementar, é a que se refere aos custos administrativos. Quanto menor o custo administrativo, tudo o mais constante, maior o valor acumulado nas contas dos trabalhadores e maior tende a ser o valor destinado a suas aposentadorias.

O TSP oferece um número limitado de planos, terceiriza no atacado a administração dos fundos (exceto para o fundo G, que é administrado internamente) e centraliza o processamento dos dados de cada conta individual. Além disso, como o objetivo dos fundos é replicar o desempenho de determinados índices, sua gestão acaba por ser menos custosa que a de fundos com gestão ativa⁴².

Tabela 14 - Despesa administrativa em percentual do total de ativos, ao ano e por fundo

Ano	Fundo G	Fundo F	Fundo C	Fundo S	Fundo I	Fundos L
2001	0,06%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%	–
2002	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%	–
2003	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	–
2004	0,06%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%	–
2005	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	–
2006	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,05%	0,03%
2007	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
2008	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
2009	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
2010	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%	0,03%

Fonte: *Summary of the Thrift Savings Plan*, fevereiro de 2011.

Sobre a terceirização no atacado da administração, deve-se destacar que esta prática é geradora de economias por ganhos de escala, mas existe “um *tradeoff* nessa iniciativa, no qual o benefício de ganho de escala se contrapõe ao risco de concentração em um só provedor.” (CAETANO, 2008, p. 142). A Tabela 14 apresenta a despesa administrativa de cada fundo

⁴² Na qual o objetivo é superar algum índice referencial de mercado.

oferecido pelo TSP, para alguns anos. Pode-se constatar que o seus custos administrativos são sensivelmente inferiores aos apresentados anteriormente para outros países.

Resgate dos recursos aplicados no TSP

Há certas regras que restringem a retirada dos recursos do TSP enquanto o servidor ainda encontra-se na ativa, uma vez que o objetivo é a complementação da aposentadoria.

Alguns autores analisam o impacto de regras relativamente frouxas para retirada de recursos nos planos tradicionais de previdência privada nos EUA, tais como as que operam nos fundos do tipo 401(k). Em uma situação típica de um empregado de uma empresa média ou grande dos EUA, que ofereça incentivo para investimento em fundos do tipo 401(k), um empregado com salário médio e contribuição individual de 6% do salário, mais 3% de contribuição por parte da empresa, chegaria aos 62 anos com pouco menos de US\$ 300 mil acumulados. Porém, em virtude de retiradas anteriores à aposentadoria, os balanços das contas individuais apresentam, na prática, resultados bastante inferiores (MUNNELL; SUNDÉN, 2004).

Segundo Munnell (2006), a principal razão para que o resultado esperado seja tão diferente do observado no que tange aos saldos das contas em fundos 401(k) é o fato de que nesse tipo de fundo, todo o risco é assumido apenas pelo empregado, inclusive o risco de se decidir por investir menos do que o máximo permitido ou fazer equivocadas escolhas de portfólio. Além disso, quando mudam de emprego, muitos trabalhadores preferem sacar seus recursos a mantê-los investidos. A autora é bastante crítica ao modelo de suavização de consumo na velhice garantido por decisões individuais e por resultados de mercado: “Em resumo, a lição dos planos 401(k) é que deixar os indivíduos pouparem por conta própria não produz resultados muito satisfatórios” (MUNNELL, 2006, p. 369).

No caso do TSP, pode-se afirmar sinteticamente, que a principal condição para o resgate é o desligamento do serviço público federal, por demissão ou solicitação de aposentadoria. Mas, ressalte-se, há algumas exceções: o servidor pode se aposentar e deixar os recursos intocados até completar 70,5 anos, quando é obrigatório o resgate, ou a compra de uma renda vitalícia. Há também a possibilidade dele sacar recursos enquanto na ativa, desde que possua mais de 59,5 anos ou esteja passando por dificuldades financeiras, decorrentes de despesas médicas, custos de divórcio ou perdas de bens materiais (perda de uma casa, por exemplo).

Quando se aposenta, o montante acumulado pode ser resgatado de uma só vez; ou em uma série de retiradas mensais, com período ou valor definido; ou ainda ser utilizado para comprar uma renda vitalícia, que pode ser individual (*single life*) ou incluir seu cônjuge (*joint life spouse*). Neste último caso, a condição de viuvez garante o recebimento do benefício de modo vitalício. Caso a escolha seja por comprar uma renda vitalícia, o TSP terceiriza essa atividade. Atualmente, quem oferece tal serviço para o TSP é a *Metropolitan Life Insurance Company* (MetLife), que foi escolhida competitivamente pelo conselho administrativo do TSP.

Taxa de reposição das aposentadorias

A taxa de reposição do FERS é tema de suma importância para os servidores federais dos EUA. Com as reformas de 1983 e de 1986, trocou-se um plano do tipo benefício definido, com taxa de reposição linear, por um sistema misto em que parte da aposentadoria será paga pela SS, outra pelo benefício básico do FERS e uma terceira parte oriunda dos recursos acumulados no TSP. Em termos de determinação do benefício a ser recebido, os dois primeiros pilares oferecem planos de benefício definido e o último, via fundos individuais de capitalização, plano de contribuição definida. Assim, a aposentadoria que antes era integralmente garantida pelo Estado, agora terá parte garantida pelo Estado e parte que dependerá dos resultados de mercado.

Em Martin (2004), a autora apresenta uma comparação entre simulações de taxas de reposição – que ela define como o percentual do benefício de aposentadoria em relação ao último salário anual - para empregados de empresas médias e grandes, e para funcionários federais, tanto sob o sistema novo (FERS) como sob as regras antigas (CSRS). Como o resultado que mais interessa aqui é o relativo aos servidores públicos, não haverá destaque aos resultados para os empregados do setor privado.

No estudo supracitado, a autora adotou a hipótese de um trabalhador que se aposenta aos 65 anos de idade, 35 anos de serviço público e ganhos estáveis em sua vida laboral. Foram simulados quatro cenários distintos para a taxa de reposição, definidos a partir do salário médio da economia e do limite máximo do SS em 2002: baixos salários (45% da média), salários médios (igual ao salário médio), salários altos (160% da média) e salário máximo (igual ao limite máximo do SS).

Dadas às hipóteses anteriores, fica relativamente simples calcular as taxas de reposição do benefício básico do FERS, do SS e do sistema antigo (CSRS). Para a simulação das taxas

de reposição do TSP foram necessárias hipóteses sobre o percentual de contribuição dos empregados no sistema novo e antigo, e sobre a taxa de retorno do seu *portfolio* de investimentos. Adotou-se a hipótese de que, sob o sistema antigo, a contribuição é de 4,3% do salário, pois corresponde ao valor médio observado entre 1988 e 2000. Para o FERS, estimou-se a contribuição de 6% do empregado somada à contribuição patronal de 5%, e uma taxa de retorno nominal da carteira igual a 7,9% ao ano, líquido das despesas administrativas. A Tabela 15 mostra as taxas de reposição simuladas por Martin (2004).

Tabela 15 - Taxa de reposição para funcionários públicos sob o FERS e CSRS

	Salário baixo	Salário médio	Salário alto	Salário máximo
Benefício	\$15.254	\$33.897	\$54.235	\$80.400
Civil Service Retirement System				
Pensão Básica	62,9%	62,9%	62,9%	62,9%
TSP	21,8%	21,9%	20,9%	18,2%
Total	84,7%	84,8%	83,8%	81,1%
Federal Employees Retirement System				
Pensão Básica	36,5%	36,5%	36,5%	36,5%
<i>Social Security</i>	53,7%	39,9%	32,5%	24,9%
Sub-total	90,2%	76,4%	69,0%	61,4%
TSP	55,9%	56,0%	53,4%	46,5%
Total	146,1%	132,4%	122,4%	107,9%

Fonte: Martin (2004).

Os resultados simulados por Martin (2004) e apresentados na Tabela 15 mostram altas taxas de reposição para os funcionários dos sistemas antigos e novos. Chegando, no caso do FERS, a ser superior a 100% na combinação dos benefícios do FERS, SS e TSP.

A respeito desses resultados, algumas considerações merecem ser feitas. Supõe-se, primeiramente, que os funcionários sob o CSRS⁴³ contribuem para o TSP, o que não é uma regra, uma vez que a contribuição é facultativa. Com relação aos funcionários sob o FERS, supõe-se que a contribuição individual é de 6% que é somada a contribuição patronal de 5%. Outra consideração é em relação à taxa anual de retorno de 7,9% utilizada. Pode ser utilizada para o passado, mas seu resultado para projeções deve ser visto com cautela.

Uma questão importante, e que está ausente nas simulações de Martin (2004), diz respeito não apenas a taxa de reposição no momento da aposentadoria, mas depois de iniciado o recebimento do benefício. Cabe lembrar que a eventual renda vitalícia contratada com

⁴³ São os funcionários públicos contratados antes de 1984 e que não migraram para o FERS.

recursos acumulados no TSP não necessariamente terá proteção contra inflação, assim como o reajuste do benefício básico do FERS não corresponde à integralidade do índice de inflação de preços. Apenas o benefício da SS é reajustado de acordo com a inflação. Isto pode gerar taxas de reposição decrescentes, após o início do período de benefício. Tal questão é abordada por Schreitmüller (1988), onde o autor mostra que a taxa de reposição pode cair até 4 pontos percentuais no prazo de cinco anos; e até 7 pontos percentuais 18 anos depois de iniciada a aposentadoria pelo novo sistema.

Ainda sobre a crescente importância do mercado no provimento das aposentadorias dos servidores federais nos EUA, Purcell (2004) e Isaacs (2011) destacam o papel do TSP na taxa de reposição dos servidores públicos regidos pelo FERS. Nesses trabalhos, são calculadas taxas de reposição para quatro hipotéticos funcionários que se diferenciam pelo nível salarial – *General Schedule* (GS) 4, 8, 12 e 15. Além disso, são simulados diversos cenários onde há diferentes períodos de contribuição ao TSP (20 e 30 anos), diferentes taxas de contribuição dos empregados (nenhuma contribuição, 5 e 10% dos salários) e as taxas de retorno anuais do TSP de 6 ou 8%. A tabela a seguir apresenta alguns dos resultados gerados pelas simulações.

Tabela 16 - Taxa de reposição para funcionários públicos sob o FERS
(aposentadoria aos 62 anos com 30 anos de contribuição e rentabilidade de 6% ao ano no TSP)

	GS-4	GS-8	GS-12	GS-15
Salário final em 2011:	\$48.331	\$74.180	\$118.819	\$196.401
Fonte de aposentadoria	<i>Reposição por fonte de aposentadoria</i>			
Pensão básica - FERS	32%	32%	32%	32%
<i>Social Security</i>	25%	21%	19%	14%
TSP - 1% de contribuição do empregador	3%	3%	3%	3%
Reposição total (1º ano)	60%	56%	54%	49%
TSP - 5% de contribuição do empregado e 5% do empregador	25%	25%	25%	25%
Reposição total (1º ano)	82%	78%	76%	71%
TSP - 10% de contribuição do empregado e 5% do empregador	37%	37%	37%	37%
Reposição total (1º ano)	94%	90%	88%	83%

Fonte: Isaacs (2011).

A comparação entre os resultados entre Tabela 15 e Tabela 16 requer alguns cuidados. Enquanto naquela os resultados da taxa de reposição consideram um trabalhador que se aposenta aos 65 anos de idade, com 35 anos de contribuição, contribuição total (empregado mais empregador) de 11% da remuneração e rentabilidade de 7,9% ao ano, nesta supõe-se que

a aposentadoria se dá aos 62 anos, com 30 anos de contribuição, diferentes cenários de contribuição ao TSP e rentabilidade de 6% ao ano. Em termos de parâmetros utilizados, pode-se afirmar que os utilizados por Isaacs (2011) são mais condizentes com a atualidade que os de Martin (2004), principalmente no que condiz a rentabilidade e a idade de aposentadoria e tempo de contribuição.

Com relação aos resultados, a Tabela 16 mostra que para os funcionários com os salários mais altos, é essencial a contribuição ao TSP para não observarem baixas taxas de reposição ao se aposentarem. Para os funcionários com salários mais baixos, a reposição alcançada pela combinação de benefícios do FERS, SS e TSP chega a alcançar 94%, resultado bastante alto. Como já era de se esperar, a importância do TSP na taxa de reposição das aposentadorias cresce de acordo com os maiores salários, maiores taxas de contribuição, maior tempo de contribuição e maior taxa de retorno dos investimentos.

A reforma na previdência dos servidores federais dos EUA na década de 1980 inseriu novos elementos no tocante ao padrão de vida quando se vai para a inatividade. Entrou em voga o TSP que necessita maior comprometimento individual para garantia de renda na velhice. Além disso, o funcionário público passa a ter que se preocupar com variáveis tais como retorno de mercado do fundo que escolheu investir, montante de seu salário investido, custos administrativos e tempo que permanecerá na ativa. Os resultados aqui apresentados mostram que em um cenário de longo prazo, com baixos custos administrativos e esforço de poupança para a velhice de 10% de sua remuneração (mais 5% do empregador) podem garantir razoáveis taxas de reposição, ao se combinar o benefício do TSP com os da SS e o básico do FERS. Mas, ressalte-se, agora o trabalhador tem muito mais responsabilidades que antes na manutenção da sua renda e padrão de vida na velhice.

2.2.5 Considerações finais sobre a reforma no sistema de previdência dos servidores federais dos EUA

A experiência da reforma do regime de previdência dos servidores federais dos EUA deve ser vista à luz da introdução de um pilar de capitalização individual e contribuição definida, o TSP.

Em linhas gerais, o TSP, até o momento, conseguiu aliar razoáveis taxas de rentabilidade, baixíssimo custo administrativo e alta taxa de participação dos funcionários

públicos federais dos EUA⁴⁴. Quanto a este último fato, espera-se que a participação aumente devido às últimas mudanças na legislação que torna obrigatória a contribuição ao TSP para os recém-contratados⁴⁵. Quanto ao total de ativos administrados, seu patrimônio somou aproximadamente US\$ 315 bilhões em dezembro de 2010⁴⁶.

Com relação aos custos administrativos, foi destacado que o TSP apresenta os menores custos em qualquer comparação (dentro da indústria de fundos nos EUA e com outros países). A junção de administração centralizada, poucas opções de investimento em paralelo à estratégia de replicar a rentabilidade de alguns índices de bolsa, aliada à concentração em apenas uma instituição financeira explicam o resultado de custos reduzidos.

A administração centralizada resulta em economias de escala e economiza custos como de propaganda, por exemplo. Poucas opções de investimentos para os trabalhadores e administração passiva dos investimentos economizam custos de transação e de administração financeira. A administração terceirizada⁴⁷ em apenas uma instituição financeira implica em menores custos administrativos (economias de escala) e o aproveitamento da expertise da instituição que já operava no mercado. Ressalte-se que o *tradeoff* dessa política é maior exposição ao risco por se concentrar os investimentos em uma única instituição financeira.

Em relação à política de investimento, mesmo oferecendo opções limitadas, os funcionários públicos dos EUA têm seis opções de investimentos, desde títulos públicos federais a ações de empresas no exterior e, mais recentemente, os chamados fundos de ciclo de vida. Apesar de limitadas, as opções permitem diversificação dos recursos investidos pelos trabalhadores.

A partir da implementação e dos aprimoramentos nas regras do TSP, é possível chegar a algumas conclusões. Primeiramente, deve-se ter uma opção padrão de investimento, assim como um percentual padrão de contribuição do servidor público. Se for de sua intenção escolher outra opção de investimento ou mesmo não participar do pilar previdenciário de capitalização, o servidor deverá explicitar essa opção. Outra conclusão é que as opções de investimento deverão ser poucas para não confundir o servidor (que não necessariamente será um entendedor do mercado financeiro), além de serem oferecidos fundos de ciclo de vida⁴⁸.

⁴⁴ De acordo com Springstead e Wilson (2000), quase 80% dos funcionários federais dos EUA participavam do TSP no ano de 1993. Em 2005, entre funcionários elegíveis ao TSP, a participação alcançara 88,8% (TSP, 2011).

⁴⁵ A participação continua opcional. O que deverá ser feito é explicitar o desejo de não contribuir para o TSP.

⁴⁶ Cf. TSP (2011).

⁴⁷ O Fundo G é administrado internamente.

⁴⁸ Os fundos de ciclo de vida já são ofertados comumente no mercado de previdência privada no Brasil.

Adicionalmente, pode-se constatar que o TSP, mesmo sendo de participação voluntária, tem se tornado um sucesso entre os funcionários federais dos EUA pela possibilidade de investir em produtos financeiros a um custo consideravelmente inferior ao oferecido no mercado de fundos de previdência privada e também por contar com contribuição paritária do empregador até determinado nível.

Com relação à complementação da renda na aposentadoria, sob certas hipóteses, foi mostrado que os benefícios oriundos de recursos acumulados no TSP, juntamente ao benefício básico do FERS e da SS podem representar taxa de reposição da aposentadoria superior a 100% para os maiores salários. Parece que, contudo, talvez mais importante que as simulações que resultam nas taxas de reposição seja o fato de que as rentabilidades observadas nos períodos de crise mostram certa robustez nos resultados financeiros derivados das políticas de investimento do TSP. Entretanto, é preciso sempre ter em mente que no mercado financeiro vale o velho ditado de que resultados passados não podem ser interpretados como garantias de resultados futuros.

Por fim, é possível afirmar que a introdução de um pilar de capitalização com contribuição individual no regime de previdência dos servidores federais dos EUA representa maior responsabilidade individual em relação aos valores das futuras aposentadorias. O risco previdenciário passou a ser dividido entre o empregador (patrocinador) e o empregado (segurado). Parte do valor da aposentadoria passou, então, a ser dependente dos resultados dos ativos acumulados no TSP ao longo da vida laborativa. Apesar dos resultados terem sido favoráveis até o momento, nada garante que assim permaneçam no futuro.

Com relação ao almejado equilíbrio de longo prazo do regime de previdência dos servidores federais, os resultados apontam para diminuição do gasto, principalmente após a transição ser completa entre o CSRS e o FERS.

3 A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL: HISTÓRICO

Este capítulo apresenta a evolução histórica do sistema de proteção previdenciária do servidor público da União até o arranjo previsto pela Constituição Federal de 1988 (CF 1988), bem como seus desdobramentos em termos de regulamentos infraconstitucionais. Em seguida, analisará os ajustes perpetrados nas décadas de 1990 e 2000, culminando com a recente aprovação da lei que limitará os benefícios previdenciários para os servidores federais e que cria a previdência complementar dos servidores públicos.

Procurar-se-á mostrar que o arranjo previdenciário voltado aos servidores nascido a partir da CF 1988, mais notadamente a partir da Lei 8.112/1990, que instituiu o formato do Regime Jurídico Único (RJU) na administração pública, não foi o ponto inicial do Regime de Previdência dos Servidores. Os acontecimentos que culminaram na CF 1988 e posterior regulamentação do regime de proteção previdenciária dos servidores públicos foram parte de um processo iniciado nas primeiras décadas do século XX e que ganharam mais força e estrutura com o Estatuto dos Servidores Públicos de 1952.

Assim, o presente capítulo mostrará que para se compreender melhor a situação atual do Regime de Previdência dos Servidores Federais, mesmo após duas reformas constitucionais em 1998 e 2003, é preciso retroceder para antes de 1988.

Este capítulo estrutura-se de forma a, primeiramente, apresentar a origem e evolução do sistema previdenciário brasileiro. Em seguida, são feitas considerações sobre a seguridade social e a previdência dos servidores públicos no arcabouço da CF 1988. Posteriormente, é analisado o período de ajustes do arranjo advindo com a Constituição de 1988, dando destaque para as ECs 20, 41 e 47. Por fim, será feita uma síntese conclusiva dos assuntos tratados ao longo do capítulo.

É preciso ressaltar que, apesar do foco ser no regime de proteção aos servidores públicos, em diversos momentos, para a devida contextualização, será necessário apresentar algumas características do regime de proteção dos trabalhadores da iniciativa privada.

3.1 Origem e evolução do sistema previdenciário brasileiro com ênfase na previdência dos servidores públicos

Os servidores públicos foram no Brasil, assim como em várias partes do mundo, a primeira categoria de trabalhadores a possuir alguma proteção no sentido de garantir renda na

presença de alguma contingência, tal como velhice, morte no trabalho ou invalidez. Mais tarde, já com certa institucionalidade e papel marcante do Estado, chamou-se de proteção previdenciária.

O sistema de proteção aos empregados do governo no Brasil já apresentava algumas iniciativas datadas do século XVIII. Destaque-se a constituição do Montepio dos órfãos e viúvas dos oficiais da Marinha Mercante, em 1775. Em 1827, foi a vez da constituição do Montepio do Exército, conhecido como Meio-Soldo (PASSOS, 2005, p. 26).

Ao longo do período do Império, vários Montepios privados foram constituídos, sempre com a característica de proteção a determinados grupos de trabalhadores, como exemplos: o pessoal da Imprensa Nacional, da Casa da Moeda, servidores do Arsenal de Marinha, servidores de diferentes Ministérios. Mesmo que crescesse em termos de pessoal segurado, o arranjo dos Montepios privados passava longe de poder ser considerado como uma política de Estado de proteção aos seus servidores. Os Montepios estavam mais para iniciativas particulares de criação de seguros para garantia de renda na presença de certas contingências (morte, acidente de trabalho e velhice).

Com o Decreto 4.682 de 1923 – a Lei Eloy Chaves -, foram criadas, em cada uma das empresas de estradas de ferro do país, uma Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para seus empregados. A Lei Eloy Chaves é tida como o marco inicial da Previdência Social no Brasil, nem tanto pela ampliação da cobertura em termos de população ocupada, mas mais pela institucionalidade envolvida: um decreto de Estado que determinava como empresas de capital privado deveriam cuidar da proteção de seus empregados.

Durante a década de 1920, várias CAPs foram formadas⁴⁹. A principal característica das CAPs era que a proteção previdenciária dos trabalhadores era de responsabilidade das empresas. Assim, “como não havia lei regulando os benefícios mínimos, os trabalhadores das empresas mais fortes estavam mais protegidos” (OLIVEIRA, 2006, p. 44). O Decreto 20.465 de 1931 reformou a atuação das CAPs ao legislar sobre diversos aspectos de seu funcionamento, mas principalmente ao subordiná-las ao Conselho Nacional do Trabalho integrado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O Estado, agora, passa a atuar mais ativamente no funcionamento das CAPs, versando sobre os benefícios mínimos a serem oferecidos, a origem das receitas que passou a ser tripartite – associados, empresas e Estado -, a aplicação dos recursos para a garantia dos pagamentos futuros e outras disposições. Este

⁴⁹ Cohn (1980, pp. 5–6) aponta que: “Em 1926 esse sistema das CAPs é estendido aos trabalhadores da estiva e marítimos, tendo a partir de então o seu número aumentado aceleradamente, chegando a 183 em 1937.”

decreto, assim, criou as condições necessárias para estruturação e expansão do sistema das CAPs.

No que concerne aos funcionários públicos da União, em 1926 foi constituído o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União. Na década seguinte, com o Decreto 24.563/1934, passou a se denominar Instituto Nacional de Previdência (INP). Este, porém, teve vida curta, consequência do novo arranjo organizacional desenvolvido para segurança social do trabalhador: a figura dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Em 1933, os IAPs - novo tipo de instituição de previdência social – passaram a funcionar em paralelo as CAPs existentes. Sua maior inovação era contar com a proteção de todos os empregados de uma categoria ocupacional específica (MALLOY, 1986, p. 74). A primeira categoria a ser protegida já com o novo formato foi a dos marítimos, com o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM). Ao longo da década de 1930, foram criados outros IAPs, como o dos comerciários (IAPC), bancários (IAPB), trabalhadores da indústria (IAPI) e trabalhadores de transporte e carga (IAPTEC).

Em 1938, com a publicação do Decreto-Lei nº 288, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), que incorporou e ampliou o escopo de atuação do antigo INP.

Diferente dos outros IAPs, inclusive pelo seu nome que destaca o braço de assistência aos servidores do Estado, o IPASE ficava a cargo dos chamados benefícios de família tais como pensões e pecúlio, enquanto ao Tesouro Público recaía a responsabilidade pelas aposentadorias de seus servidores, como pode ser constatado por Silva (2003), Passos (2005) e Souza (2005). Além disso, o Art. 24 do Decreto-Lei que criara o IPASE previa cotização do Governo para o fundo do IPASE da ordem de até 18% da dotação para gasto com pessoal.

Uma característica inicial do IPASE, que merece destaque, está contida em seu art. 22, o qual prevê a progressividade na contribuição dos servidores (de 4 a 7% de sua remuneração): paga proporcionalmente mais aquele servidor que percebe remuneração relativamente maior. No entanto, o Decreto-Lei nº 3347 de 1941, que dispõe sobre os benefícios de família do IPASE, torna a contribuição linear em 5% sobre o salário-base pondo fim a qualquer possibilidade de progressividade nas contribuições dos servidores.

Assim como os demais IAPs e as CAPs, o IPASE possuía regime de capitalização coletiva com benefício definido. Nesse arranjo, o valor dos benefícios (aposentadorias, pensões, etc.) era estabelecido por meio de legislação governamental; Seu financiamento consistia no acúmulo de recursos em um fundo financeiro único para todos os participantes

(art. 26 do Decreto-Lei que cria o IPASE). Pode-se afirmar que por oferecer plano de BD, o IPASE assumia a totalidade dos riscos envolvidos em sua atividade.

Para os servidores do Estado eram previstos três tipos de aposentadoria: i) voluntária aos 60 anos de idade e 30 de serviço, ii) aposentadoria por invalidez, e iii) compulsória aos 68 anos de idade. Já nesta época se previa a integralidade da aposentadoria, exceto para as aposentadorias compulsórias e por invalidez. Para estas, o valor era proporcional ao tempo de serviço, mas nunca inferior a um terço da remuneração da ativa. Percebe-se aqui a preocupação em manter o poder de compra do servidor mesmo quando este passar para a inatividade.

Durante a década de 1940, o IPASE incorporou diversas CAPS⁵⁰ tornando-se responsável pelas aposentadorias e pensões dos extranumerários da União⁵¹. Ressalte-se que a preocupação com o equilíbrio atuarial, pelo menos em tese, sempre esteve presente no caso destas incorporações, dado que se o patrimônio das Caixas não fosse suficiente para cobrir a despesa esperada com os novos incorporados ao IPASE, o ônus financeiro passaria para a União.

Em 1960, após movimentação que se iniciara em 1947, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que promoveu a uniformização do plano de benefícios dos IAPs dos trabalhadores do setor privado, embora sem ainda conseguir a unificação da gestão e qualquer tipo de ampliação da cobertura previdenciária da população trabalhadora (SOUZA, 2005, p. 65). Uma conquista sem efeitos práticos até então.

Já sob o regime ditatorial dos militares, em 1966, após intervenção do governo nos IAPs, que substituiu seus presidentes e principais quadros pelas figuras dos tecnocratas, houve a unificação dos IAPs sob o guarda-chuva do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), por meio do Decreto-Lei 72. De acordo com Matijascic:

O sentido geral das mudanças coloca em relevo duas características: a centralização do sistema previdenciário e a marginalização dos sindicatos e do Parlamento na gestão e na tomada de decisões estratégicas (...). A centralização era vista como uma forma de melhorar a gestão através de economias de escala e equiparar as regras para todos os segurados. (MATIJASCIC, 2002, p. 24)

⁵⁰ Como exemplo, a Caixa de Aposentadorias e Pensões da Imprensa Nacional (CAPIN) foi incorporada em 1944, por meio do Decreto-Lei 6.209 e a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda foi incorporada em 1947 por meio da Lei 92.

⁵¹ O Decreto-Lei 3.768 de 1941 regula a aposentadoria dos extranumerários da União e torna o IPASE responsável por elas.

Ressalte-se que a equiparação das regras, a que se refere Matijascic (2002), foi apenas para os trabalhadores do setor privado. O regime dos servidores públicos não foi alterado, suas regras permaneciam basicamente as do Estatuto do Servidor Público de 1952⁵². Além disso, a reforma de 1966 – a maior reforma do sistema previdenciário brasileiro em décadas – não alcançou o IPASE.

A partir de 1966, o regime financeiro do sistema de previdência – agora unificado – passou formalmente de capitalização para o de repartição. Isto reforça a tese de que um dos argumentos para a unificação dos IAPs sob um único Instituto devia-se, em parte, à grande crise financeira por que passavam. O plano de benefícios permaneceu sob a sistemática de BD.

Em 1977, a previdência passou por nova reforma, esta de caráter mais administrativo, visando à centralização e à integração das ações previdenciárias. Com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), várias instituições foram associadas: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e os recém-criados Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS)⁵³. O sistema, então, se tornara mais complexo, organizado de acordo com especializações funcionais; aglutinava medidas assistenciais e políticas voltadas para assistência aos menores, o que exigia mudanças administrativas no sentido que se tomava (DRAIBE; AURELIANO, 1988, p. 127). Para Gentil (2006, p. 107), o SINPAS representava continuidade do modelo fragmentado dos IAPs que incorporava os trabalhadores de forma desigual.

Finalmente, sob o SINPAS foi extinto o remanescente IPASE. Suas funções e, principalmente, seu patrimônio, foram absorvidos pelo INPS. Note que não foi um movimento de unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos com o dos trabalhadores da iniciativa privada, mas apenas uma centralização administrativa e de gestão, dado que as regras previdenciárias para os servidores estatutários ainda seguiam o regulamento de 1952.

⁵² O Estatuto dos Servidores Públicos de 1952 será tratado mais adiante.

⁵³ Para maiores detalhes sobre o funcionamento do sistema e o papel de cada uma dessas instituições, ver Matijascic (2002), Souza (2005), Gentil (2006) e, para uma análise crítica de cada uma delas no contexto do chamado *Welfare* brasileiro, cf. Vianna (1998).

No período de tempo decorrido após a extinção do SINPAS e até 1988, o sistema previdenciário não observou mudanças institucionais relevantes (MATIJASCIC, 2002, p. 28). Não foi criada nenhuma instituição para gestão da política previdenciária dos servidores da União, sendo que as despesas eram vinculadas ao órgão de origem de cada servidor.

No setor privado, se observou o início de debates sobre o tema previdenciário motivado pela reversão do crescimento acelerado do período do Milagre Econômico e dos primeiros anos do II Programa Nacional de Desenvolvimento (II PND). Enquanto que no regime dos servidores civis da União, ampliou-se a dualidade entre servidores estatutários - e suas privilegiadas regras de aposentadorias -, e celetistas⁵⁴.

Em termos de contribuição financeira para seu regime previdenciário, como prevalecia a lógica do *pro labore facto*, os servidores apenas contribuía para pensão por morte e alguns outros benefícios, enquanto a União arcava com suas aposentadorias. A alíquota contributiva que desde 1941 era de 5% da remuneração, passou a 6% em 1979 com o Decreto 83.081.

A análise da estrutura institucional-legal e das regras previdenciárias dos servidores públicos federais, desde a criação do IPASE em 1938 até sua incorporação pelo SINPAS em 1977, passando pelo Estatuto dos Servidores Públicos de 1952, mostra como determinadas categorias de servidores possuíam grande poder de pressão e organização. Isso garantiu que mantivessem um sistema com regras diferenciadas das dos trabalhadores do setor privado da economia.

3.2 A previdência dos servidores públicos da União até a CF 1988

Na seção anterior, comentou-se que os servidores públicos foram, no Brasil, a primeira categoria de trabalhadores a possuir um sistema de proteção semelhante aos atuais sistemas previdenciários. Nesse sentido, é interessante notar que a previdência desta categoria, desde sua origem, foi, em linhas gerais, diferente da previdência dos trabalhadores do setor privado.

A diferenciação entre os sistemas dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada se ampara em vários argumentos. Pode-se dizer que no setor privado a aposentadoria é contrapartida de contribuição, enquanto no setor público a manutenção da renda do seu funcionário quando não mais tivesse condições laborativas cabe a Administração Pública (SOUZA, 2005, p. 69–70) – a chamada relação de trabalho *pro labore facto*; a

⁵⁴ A dualidade a que se refere será tratada na sessão seguinte.

manutenção de vínculos mais estreitos com seu empregador, que lhe impõe uma série de restrições que mais adiante serão recompensadas com regramentos diferenciados para remuneração e aposentadoria (OLIVEIRA, 2006, p. 39); Ou o fato de, historicamente, serem a primeira classe trabalhadora urbana com capacidade de se organizar e pressionar o Estado.

Para Fagnani (2005), os regimes especiais de aposentadoria para os servidores públicos se justificam pelo fato do Estado tentar atrair um corpo burocrático profissional, eficiente e pela singularidade do exercício da função pública. Ademais, o autor considera que dadas às funções esperadas de um servidor público, foram-lhes atribuídos status diferenciado. Soma-se a isso o fato de que sua relação com o Estado empregador se estende por toda vida, mesmo na inatividade. Nas palavras do autor:

... o RPSP é, evidentemente, um regime com particularidades, e jamais pode ser comparado ao RGPS. [...] Dada a singularidade do exercício da função pública, esse regime concede garantias e benefícios diferenciados em relação aos trabalhadores do setor privado.

A experiência internacional revela a consciência acerca da importância de haver um quadro de servidores permanentes e estáveis no exercício das funções próprias de Estado. Nesse sentido, a maioria dos países capitalistas centrais atribui ao servidor público um status especial e diferenciado, inclusive no que diz respeito aos seus sistemas próprios de aposentadoria, considerados como uma extensão da remuneração dos servidores quando na ativa e um prolongamento de sua relação com o Estado, que se estende por toda a vida. A consequência dessa visão predominante na maioria dos países foi a instituição de sistemas próprios de aposentadorias para os servidores públicos. (FAGNANI, 2005, p. 462)

Independente da justificativa para a diferenciação entre regimes previdenciários de trabalhadores do setor privado e de servidores públicos no Brasil, Pinheiro (2002) observa que em todo mundo também há certa diferenciação dos regimes previdenciários e que esta distinção pode ser em relação aos benefícios, regras de concessão ou na gestão do sistema. E mesmo que reformas tenham sido observadas, não há uma tendência definida de, por exemplo, diminuição da responsabilidade do Estado no financiamento dos sistemas de aposentadorias dos seus servidores, apesar da elevação de custos ocorrida no período analisado⁵⁵.

⁵⁵ O Capítulo 2 desta tese, ao apresentar um quadro sobre a proteção previdenciária aos servidores públicos em outros países, confirma o que fora colocado por Pinheiro (2002).

Como a relação entre o servidor público e seu empregador não se encerra na passagem para a inatividade – há manutenção do vínculo, que passa unicamente de servidor ativo para servidor inativo -, a aposentadoria do empregado do Estado foi tratada historicamente como uma forma da política de pessoal praticada pelo governo. Tal característica é exemplificada pelo Estatuto do Servidor Público de 1952.

A previdência funcional sempre esteve ligada a política de pessoal da União, assim, nada mais lógico que suas regras não fossem tratadas em um regulamento diferenciado, como um conjunto do direito previdenciário, mas um subconjunto dos direitos dos funcionários públicos. O Estatuto do Servidor Público de 1952 (Lei 1.711) apresenta as características desse tratamento (SOUZA, 2005, p. 72).

No bojo do período democrático do segundo período de Getúlio Vargas na presidência da República, a publicação do Estatuto do Servidor Público, principalmente no tocante às regras de aposentação dos funcionários do Estado, parece que reverberou o grande poder corporativista dos funcionários públicos, pois este regulamento acabou por se tornar um emaranhado de privilégios e regalias para um seletivo grupo de trabalhadores, que posteriormente se tornaram empecilho para avanços na eficiência da administração da máquina pública no Brasil (SILVA, 2003, p. 19).

Reforça a tese apresentada anteriormente o fato de que o Estatuto do Servidor de 1952 ter sido bastante influenciado pelo estatuto do funcionalismo francês de 1946. No entanto, enquanto na França houve a edição de outros estatutos em 1959, 1983 e 1984 – refletindo os avanços no papel do Estado e, conseqüentemente, de seu corpo burocrático -, o estatuto brasileiro, posto que alterado por diversas leis, permaneceu o mesmo até a sua total revogação com a edição da Lei 8.112 em 1990.

O Estatuto do Servidor Público de 1952 consagrou o conceito de que a aposentadoria dos servidores públicos é uma retribuição aos serviços prestados à sociedade, conhecida como *pro labore facto*. Neste conceito de relação entre o servidor e o Estado como seu empregador, a aposentadoria não decorre de contrapartida a contribuições prévias para alguma caixa ou instituto de previdência, como ocorria para os trabalhadores do setor privado⁵⁶.

De acordo com o referido estatuto, o funcionário poderia se aposentar com vencimento ou remuneração integral quando completasse 30 anos de serviço⁵⁷. Caso a aposentadoria se desse por motivo de acidente no exercício de suas atribuições, em virtude de doença

⁵⁶ Apenas os benefícios de família, conforme já destacado anteriormente, exigiam contribuição do servidor.

⁵⁷ Esse tempo poderia ser reduzido de acordo com a natureza do trabalho.

profissional ou uma série de outras moléstias, o valor da aposentadoria também seria integral. Era garantida também a revisão da aposentadoria sempre que houvesse modificação geral de vencimentos ou remuneração do pessoal da ativa⁵⁸.

Uma forma de estimular a permanência no serviço público por mais tempo foi o estabelecimento de uma bonificação para quem completasse 35 anos de serviço. Neste caso, o provento corresponderia ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior ou, para o caso dos ocupantes da última classe da carreira, reajuste de 20% no valor dos proventos.

Quando completasse 40 anos de serviço, e caso viesse a exercer durante 1 ano cargo isolado, o servidor poderia se aposentar com os vencimentos daquele cargo. Ainda de acordo com o estatuto, o funcionário com mais de 35 anos de serviço poderia se aposentar com as vantagens do cargo em comissão ou função gratificada que estivesse exercendo, desde que estivesse nesta posição, ininterruptamente, nos últimos 5 anos.

Uma inovação trazida pela Lei 1.711/1952, e que pode ser considerada como um dos privilégios contidos no referido estatuto, era a contagem de tempo fictício para fins de aposentadoria. Com o Estatuto de 1952, a cada 10 anos de efetivo serviço era concedida licença especial⁵⁹ de 6 meses para o funcionário. Aquele que não usufruísse deste direito poderia usá-lo em dobro para completar o tempo de serviço para aposentadoria. Como exemplo, um servidor que tivesse trabalhado ininterruptamente por 28 anos, poderia se aposentar como se trabalhado 30 anos, graças aos dois anos fictícios do não uso da licença especial.

Interessante notar que tanto a forma de estímulo à permanência em atividade quanto a possibilidade de se aposentar com vencimentos de cargo ocupado por apenas 1 ou 5 anos e a contagem de tempo fictício vão totalmente contra a prática atuarial que visa ao equilíbrio de longo prazo em qualquer sistema de previdência social. Mas, devemos lembrar, vigorava a lógica do *pro labore facto*. Ainda assim, tais direitos eram não mais que privilégios sem paralelo para qualquer classe trabalhadora no país.

Interessante que, por um lado, havia uma série de benefícios e, porque não, privilégios sendo criados para os servidores públicos a partir do Estatuto de 1952. Por outro lado, com a Lei 3.780 de 1960 a União passou a poder admitir pessoal regido pela Consolidação das Leis

⁵⁸ O índice de reajuste não seria necessariamente o mesmo aplicado aos ativos, mas nunca seria inferior a dois terços dele.

⁵⁹ Com todos os vencimentos do cargo.

do Trabalho (CLT). Mas apenas a partir de 1967, com a edição do Decreto-Lei 200 – também conhecido como a Lei da Reforma Administrativa - em tentativa de modernização da máquina pública, passou-se, efetivamente, a contratação via CLT (SILVA, 2003, p. 20). A partir de então, havia a dualidade no regime de contratação dos trabalhadores do serviço público: um grupo era celetista e outro estatutário.

Uma leitura interessante do processo iniciado com a Reforma Administrativa de 1967 é a feita com base na análise política pelos estudiosos da Administração Pública. O Decreto-Lei 200 (DL 200) é tido como uma verdadeira Lei Orgânica da Administração Pública (COSTA, 2008, p. 854). Além de seus objetivos reformistas, ela estabelece, por exemplo, na Administração Federal, no que consiste a administração direta – Presidência da República e Ministérios – e administração indireta – Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e, posteriormente (Lei 7.596/1987), as Fundações Públicas.

O núcleo duro da administração federal, que naturalmente seriam os servidores da administração direta, passou, então, a ser de responsabilidade de funcionários contratados pelo regime da CLT, com o DL 200/1967. Segundo Bresser Pereira (1996, p. 7), a administração federal “deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras, expondo a opção do regime militar de recrutar no mercado a mão-de-obra necessária para os escalões superiores ao invés de formar administradores selecionados através de concursos públicos”. Era uma espécie de atestado da rigidez e de incapacidade dos servidores estatutários em responder as demandas de um Estado centralizador e planejador na velocidade que se necessitava.

Os servidores da administração direta, que eram vistos como defasados, foram, então, formalmente preteridos pelos tecnocratas contratados sem concurso público, via regime celetista. Um verdadeiro embate entre a tecnocracia moderna, ágil e eficiente, e os estatutários da administração direta, vistos como enrijecidos, cheios de privilégios e defasados para apoiar o Estado Planejador do período do Milagre e, posteriormente, do II PND.

No que tange a dicotomia entre estatutários e celetistas no serviço público, a inovação trazida pelo DL 200/1967 foi, posteriormente, aprofundada sob a égide da modernização e dinamização da Administração Pública brasileira⁶⁰. A Lei 6.815 de 1974 definiu o que eram as atividades típicas de Estado e determinou que os servidores destas áreas fossem

⁶⁰ Para maiores detalhes da Reforma Administrativa de 1967, cf. Bresser Pereira (1996), Lima Junior (1998), Ribeiro (2002) e Costa (2008).

obrigatoriamente estatutários. Para as demais atividades a referida lei apenas admitia contratação pelo regime celetista, sem direito a greve e sindicalização.

Por mais que o diagnóstico dos que pregavam a necessidade de se profissionalizar a administração pública que estava contaminada pelo clientelismo e pelo fisiologismo fosse correta, a formação de uma verdadeira estrutura paralela de administração do Estado⁶¹, originado com o DL 200 não extinguiu tais práticas nocivas de dentro da máquina pública. Por isso que neste aspecto Bresser Pereira (1996) afirma que a reforma embutida na referida lei fracassou, ficou pela metade. Semelhante conclusão feita por Lima Junior (1998) quando afirma

... o fato é que a desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente, não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiana; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na melhor das hipóteses, recrutando através de exames específicos de habilitação. (LIMA JUNIOR, 1998, p. 14)

Fazendo uma contraposição, Costa (2008), seguindo uma linha mais pragmática, entende que

... não se pode avaliar a experiência de reforma em termos de sucesso ou insucesso absolutos. A não ser aquelas tentativas que não chegaram a produzir efeitos legais e administrativos, todas as reformas introduziram instrumentos que vieram se agregar às práticas vigentes. Nesse sentido, à medida que o país se transformava econômica, social e politicamente, a administração pública se ampliava, se diferenciava e se aparelhava, sempre aumentando a oferta de bens e serviços. (COSTA, 2008, p. 869)

Ribeiro (2002) admite que o diagnóstico era correto, mas a estratégia e política adotada não totalmente bem-sucedidas e acaba por concordar que os velhos vícios da República também contaminaram o que se esperava por inovador na reforma de 1967.

Em suma, os autores que seguem a análise do DL 200 e suas consequências por meio da lente da Administração Pública podem divergir quanto aos resultados da dita Reforma Administrativa. Mas concordam que o clientelismo e o fisiologismo continuaram bastante vivos na administração pública.

⁶¹ Mello e Souza (1994) vê nessa estratégia de formação de estruturas paralelas uma repetição do que já ocorrera no governo de Juscelino Kubitschek.

Nota-se, então, um interessante quadro no qual mesmo com as chamadas reformas modernizantes do Estado nas décadas de 1960 e 1970, as regras previdenciárias para os servidores públicos estatutários não foram alteradas. Prova disso é que mesmo sob um regime ditatorial, que governava com a edição de Decretos-Lei, que fechou o Congresso Nacional e cassou uma série de parlamentares opositoristas, as regras consideradas fonte de ineficiência da máquina pública não foram reformadas. O Governo, pelo que se analisou, preferiu a alternativa da contratação de servidores públicos pelo regime celetista⁶² ao enfrentamento de um grupo organizado e entrincheirado em defesa de seus próprios direitos (ou privilégios).

3.3 A Constituição de 1988, a introdução do conceito de Seguridade Social e a previdência dos servidores públicos

Não cabe aqui nesta tese, de acordo com seus propósitos, examinar a fundo o conceito de Seguridade Social criado a partir da Carta de 1988. Algumas de suas características mais gerais, no entanto, precisam ser colocadas, pois ajudam na análise do perfil então assumido pelo regime especial de previdência dos servidores federais. Assim, antes de analisar as implicações da nova ordem constitucional no regime de aposentadoria dos servidores públicos, faz-se uma análise da CF 1988 e da Seguridade Social (esta de forma breve).

3.3.1 *A Constituição de 1988 e a seguridade social*

A Constituição da República de 1988 representou um marco para as políticas sociais no Brasil. Elaborada com o sentimento de “resgate da dívida social”, ela introduziu um conceito até então inexistente, o da Seguridade Social. Esta abarca políticas de saúde, previdência e assistência social, conforme dita seu art. 194. A política de saúde fica determinada como um direito de todos; a assistência social para quem necessitar; e a previdência social como direito a partir de um esforço contributivo.

⁶² Tal estratégia trouxe vários prejuízos para o Estado tanto no curto quanto no longo prazo. No curto prazo, desestimulou os servidores estatutários da administração direta, achatou seus salários e diminuiu a possibilidade de ascensão profissional. No longo prazo, acirrou os ânimos durante a Assembleia Constituinte e gerou um reforço no corporativismo dos servidores públicos para que tal situação de desprestígio não fosse repetida com a nova Constituição. Apesar de este ser um tema bastante intrigante, não é objeto de análise desta tese, apenas o que tange ao regime de previdência dos servidores públicos federais.

No campo da previdência social, a CF 1988 pode ser considerada como um marco. De acordo com Matijascic (2002):

Os avanços mais significativos se deram na equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência. Além disso, o trabalhador rural passava a ter direito a uma aposentadoria por idade aos 60 anos e, no caso das mulheres, aos 55 anos. Os trabalhadores urbanos precisariam trabalhar cinco anos a mais para ter acesso ao benefício. A introdução do piso de um salário mínimo também foi significativa, pois quase dobrava a renda dos segurados rurais e dos que recebiam a Renda Mensal Vitalícia e aumentava os ganhos dos aposentados e pensionistas urbanos que recebiam valores inferiores ao novo patamar mínimo fixado.

A seletividade e distributividade também foram aspectos de destaque na Constituição de 1988 no sentido de dar maior proteção aos grupos de mais baixa renda. Os melhores exemplos disso são os valores mais elevados atribuídos ao abono família para dependentes de trabalhadores com salários inferiores a três salários-de-contribuição (R\$ 468,47 em dezembro de 2002). As novas regras determinaram que os homens passavam a ter direito à pensão por morte de cônjuge. (MATIJASCIC, 2002, p. 33)

Uma inovação interessante da CF 1988 foi a unificação do piso salarial nacional com o piso de benefícios da previdência social (art. 201, §5º) e da assistência social (art. 203, V). No caso da previdência, a matéria foi regulamentada por lei em 1989. Removia-se, assim, a distinção entre o salário mínimo de referência que corrigia os benefícios desde junho de 1987 e o piso salarial nacional. Com relação à assistência social, a regulamentação veio posteriormente, com a Lei Orgânica da Assistência Social em 1993.

No campo do financiamento das políticas de seguridade social, a CF 1988 inovava ao introduzir o conceito de Orçamento da Seguridade Social (OSS), que seria composto por fontes próprias o que, em tese, representava a não mais submissão da política social a econômica, relação esta que Fagnani (1997, 2005) criticava em relação ao período anterior a Constituição.

Essas fontes orçamentárias próprias se caracterizavam pela diversidade, pois a intenção era que as políticas abarcadas pela seguridade social não mais passassem por problemas cíclicos de financiamento. Suas fontes eram a (clássica) contribuição sobre a folha salarial de empregados e empregadores, faturamento e lucro líquido, jogos de prognósticos e por recursos do orçamento fiscal da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A necessidade de ampliar as fontes de financiamento das políticas sociais já tinha sido apresentada por vários autores. Em uma explicação bastante ilustrativa, Dain (1988) coloca que o problema do financiamento via folha salarial é que esta tem um caráter bastante pró-cíclico, a arrecadação se elevava quando a economia cresce e vice-versa. A diversificação das fontes não eliminava totalmente o caráter cíclico da tributação, mas dado que há diferentes defasagens entre a queda da atividade e a redução da arrecadação de diferentes tributos, quando se ampliam as fontes de financiamento, espera-se que a longo prazo a arrecadação acompanhe mais o componente de tendência que o cíclico do PIB.

Em 1990, no Governo Collor, ocorreram algumas mudanças na estrutura jurídico-institucional no sistema de Seguridade Social. Destaque para a reforma ministerial que extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e fundiu a Previdência com o Ministério do Trabalho, que passou a denominar-se Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Outro ponto nevrálgico foi a extinção do SINPAS. Suas funções foram divididas entre o Ministério da Ação Social (LBA e FUNABEM), o INSS - criado no mesmo ano pela Lei nº 8.029 - assumiu as funções do INPS e IAPAS; o INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde.

A extinção do SINPAS foi um duro golpe nos preceitos da seguridade social, pois a estrutura que centralizava a previdência, o atendimento médico-hospitalar e a assistência social poderia ser considerada um simulacro do que se pretendia como um Ministério da Seguridade Social. De acordo com Matijascic (2002, p. 35), a separação das políticas de seguridade na órbita ministerial “dificultava, sem dúvida, a consolidação dos preceitos da seguridade social contidos na Constituição de 1988”. Nesse mesmo sentido, Matijascic (2002) faz coro com Teixeira (1990) que vê as mesmas intenções na nomenclatura dada ao INSS, no qual se cunha o termo seguro e não seguridade. Ainda no retrocesso pós-CF 1988 (ou contra-ataque conservador), Gentil coloca:

O fato de a seguridade social ter surgido, no Brasil, num momento histórico de questionamento dos *welfare states* europeus foi, sem dúvida, um dos fatores que dificultou, posteriormente, a transformação do texto contido na Constituição em uma prática concreta do Estado.

No Brasil, o compromisso com uma política keynesiana de defesa do pleno emprego e do gasto social como estabilizadores da demanda agregada e indutores do crescimento, que foi uma das bases do Estado de bem-estar europeu, já não tinha mais eco entre os *policy makers*, depois do insucesso de planos heterodoxos de combate a inflação dos anos 80. Havia uma atitude refratária aos mecanismos de

intervenção estatal na economia, que se manifestava tanto pelo lado da política fiscal e monetária, quanto da política social.

Todos esses fatores fizeram com que, no momento da implantação dos direitos sociais inscritos na Constituição, se desencadeasse, já no ano de 1989, uma ofensiva contrária a esse processo, sem que surgissem sinais de resistência social e política relevante, diante das ameaças aos direitos sociais recém-conquistados. (GENTIL, 2006, p. 120)

Fagnani (2005) vai ao encontro do que é apresentado anteriormente ao afirmar que o Executivo Federal não observou os prazos previstos no art. 59 das ADCTs e acabou por não formular o que se esperava como a Lei Orgânica da Seguridade Social. O governo preferiu elaborar projetos de lei setoriais, “fragmentando a seguridade social” (FAGNANI, 2005, p. 349). Essa análise é corroborada por Teixeira (1990) que também atribui parcela de responsabilidade aos parlamentares:

O Congresso não apenas não opôs grande resistência, como até vem contribuindo para a descaracterização da seguridade. Exemplo disto foi a incapacidade revelada de apresentar um projeto de lei orgânica da seguridade social, integrando suas diversas partes em um todo único e coerente. Ao aceitar o caráter fragmentário dos projetos de regulamentação, em que previdência, saúde e assistência social são tratados em textos separados, o Congresso não recupera a essência do que ele mesmo havia criado, enquanto Constituinte, e colabora para o retrocesso a que hoje assistimos. (TEIXEIRA, Aloisio, 1990, p. 32)

Em 1991, foram aprovadas a Lei de Custeio da Seguridade Social (Lei 8.212) e o Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213). Com relação ao custeio da seguridade, ela não cumpriu a determinação constitucional de manutenção de fontes cativas para os benefícios da Seguridade Social ao prever destinação de parte da receita do OSS para financiamento dos Encargos Previdenciários da União (art. 17, I a IV). O problema representado por esta norma está no fato de que o regime especial de previdência dos servidores públicos, apesar de fazer parte do conceito de “Sistema Previdenciário Brasileiro”, não faz parte das ações previstas dentro da Seguridade Social. Desta forma, deveria ser financiado exclusivamente com recursos fiscais e não com os da Seguridade Social. Outro ataque aos preceitos constitucionais que afetou diretamente o financiamento das políticas de seguridade social foi o desvio de fontes do OSS para o financiamento de gastos do governo que deveriam ter como fontes os recursos fiscais. Tal paroxismo é apontado e analisado por

Fagnani (2005). Em Gentil (2006, p. 122-123), a autora aponta uma sequência de eventos que mostra uma série de alterações na concepção das políticas de seguridade social.

3.3.2 *A Constituição de 1988 e a previdência dos servidores públicos*

A CF 1988 mantém a separação do regime de previdência dos servidores públicos⁶³ do regime dos trabalhadores regidos pela CLT. Tanto que as regras destes estão no Título VIII - Da Ordem Social-, enquanto aqueles têm seu regramento contido no Título III – Da Organização do Estado.

No seu art. 39, em sua redação original, a CF 1988 estabelecia a unificação do regime de trabalho de todos os servidores da União, Estados e Distrito Federal e Municípios. O art. 40 estabelecia as regras de aposentadoria desses servidores públicos.

Interessante a ser destacado é que a CF 1988 apenas previa a necessidade de um regime unificado de trabalho para os funcionários do Estado. Seu objetivo era por fim a dicotomia que existia entre os grupos de estatutários e celetistas que tinham como empregador o Estado. A Constituição, por sua vez, não comandou que se adotasse ou a CLT ou o Estatuto dos Servidores de 1952. No entanto, dadas as especificidades da função pública, a CLT já ficava descartada. Assim, esperava-se a elaboração de um regime novo, que contemplasse as necessidades e obrigações dos diferentes níveis de governo e seus poderes que nasciam com a nova Constituição e evitassem os problemas gerados pelo Estatuto de 1952, que de certa forma foi a justificativa, por sua rigidez, para a alternativa prevista com o DL 200 de 1967.

No plano federal, entretanto, o que se viu foi praticamente uma atualização das regras do estatuto de 1952 enquanto que o que demandava a nova Ordem Constitucional era um novo regime (SILVA, 2003, p. 23). Seguindo a determinação constitucional, promulgou-se, então, em 1990, a Lei 8.112 - o novo estatuto dos servidores públicos da União - também conhecida como lei do RJU. Essa lei integrou os funcionários da União - que eram regidos pela Lei nº 1.711/1952 e pela CLT - sob um mesmo conjunto regras de recursos humanos e previdenciárias. Em sua redação original:

Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela

⁶³ Até então os servidores públicos estatutários.

Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

§ 1º Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação.

A criação do RJU recebeu duras críticas de Costa (2008). O autor critica a vitória dos interesses corporativos dos servidores na elaboração da Lei 8.112/1990 que afirma ser resultado direto da inépcia do Governo Sarney em instituir uma política de recursos humanos para o setor público:

No campo da política de recursos humanos do setor público, o governo não conseguiu instituir um sistema de carreiras [...]. Deixou para seu sucessor o projeto de um regime único para os servidores públicos, determinado pela Constituição de 1988 que, *cedendo a pressões de interesses corporativos*, estabelecia mais de 100 direitos, uns dois ou três deveres e alguns poucos dispositivos sobre o processo disciplinar e as sanções cabíveis em caso de falta grave [...]. Sancionado com vetos posteriormente derrubados pelo Congresso Nacional, *esse emblema do privilégio* em nada contribuiu para valorizar a função pública.

[...]

... a Carta de 1988, no anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, acabou por eliminar a flexibilidade com que contava a administração indireta que, apesar de casos de ineficiência e abusos localizados em termos de remuneração, constituía o setor dinâmico da administração pública. Ela foi equiparada, para efeito de mecanismos de controle e procedimentos, à administração direta. (COSTA, 2008, p. 858, grifo nosso).

A respeito da criação do RJU, Lima Junior (1998) também se mostra bastante crítico. Segundo esse autor, a unificação dos regimes no setor público é vista como “tendo exercido um efeito engessador na administração pública” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 17).

Uma contraposição aos dois autores citados anteriormente pode ser feita no sentido de que esse corporativismo exacerbado, cristalizado na Lei 8.112/1990, talvez tenha sido uma reação a já citada preferência dada pelos governos militares à administração indireta, o que provocou a chamada dualidade de regimes de trabalho no setor público, e também como resposta as primeiras medidas tomadas pelo governo Collor, tais como reforma ministerial, demissão e colocação em disponibilidade de servidores, Plano Nacional de Privatização entre

outros. Desta forma, a resposta corporativa seria apenas uma tentativa de defesa contra a possibilidade de dias piores que se avizinhavam.

Sendo justificável ou não o comportamento que resultou no RJU, o fato é que sua instituição gerou consequências desde o momento pós-criação até os dias atuais⁶⁴. Sem dúvida, um dos principais problemas do novo estatuto dos servidores públicos foi a falta de qualquer regra de transição ou exigência de tempo mínimo na carreira pública para poder solicitar a aposentação com as novas regras.

Como visto anteriormente, era crescente a contratação pela União de servidores regidos pela CLT nas décadas de 1970 e 1980, o que resultou em um número proporcionalmente grande de celetistas frente aos estatutários às vésperas da implantação do RJU⁶⁵. Apesar da diversidade dos números, o fato é que o sistema dos servidores federais aumentou seu tamanho em mais de duas vezes, e com considerável contingente de trabalhadores que, se não tinham alcançados os requisitos para se aposentarem, estavam em sua iminência. Essa afirmação anterior pode ser comprovada pelo imenso aumento nas solicitações de aposentadoria na União nos anos imediatamente posteriores a Lei 8.112/1990 (PASSOS, 2005, p. 29).

Para se entender os impactos da implementação do RJU, é necessário conhecer melhor as regras previdenciárias dispostas no novo regulamento. O art. 184 dessa norma dispõe sobre o Plano de Seguridade Social (PSS) do servidor público da União e de sua família. O art. 185, I e II, dispõe sobre os benefícios para o servidor e seus dependentes. São sete benefícios para o servidor e quatro para seus dependentes.

A seguir, serão detalhadas as regras dos dois principais benefícios oferecidos (aposentadoria e a pensão por morte) e apresentar-se-á alguns dispositivos importantes e inovadores previstos pela CF 1988 e regulamentados por legislação subsequente (o instituto da paridade plena, questões relativas ao custeio do PSS e a previsão da compensação previdenciária entre diferentes regimes de previdência).

⁶⁴ Pode-se afirmar que quantia considerável de recursos gastos com o pagamento de benefícios previdenciários pagos pelo RPPS da União nos dias atuais é destinada a servidores que eram regidos pela CLT e foram incorporados pelo RJU.

⁶⁵ Souza (2005) fala em 150 mil estatutários e 600 mil celetistas, enquanto Velloso (1998) afirma que 400 mil celetistas passaram a ser regidos pelo RJU.

Aposentadoria

A Lei 8.112/1990 previa a aposentadoria voluntária, proporcional, por invalidez e compulsoriamente. A aposentadoria voluntária previa proventos integrais, desde que cumpridos um dos requisitos que se seguem:

- a) 35 anos de serviço se homem e 30 anos se mulher;
- b) 30 anos de efetivo exercício em funções de magistério se professor e 25 anos se professora.

A aposentadoria proporcional ao tempo de serviço era alcançada se cumpridos um dos seguintes requisitos:

- a) 30 anos de serviço se homem e 25 se mulher;
- b) 65 anos de idade se homem e 60 anos se mulher.

A aposentadoria compulsória, por sua vez, se daria quando o servidor completasse 70 anos de idade. Nesse caso, o valor da aposentadoria seria proporcional ao seu tempo de serviço. A aposentadoria por invalidez seria integral caso fosse resultado de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Caso a invalidez fosse oriunda de qualquer outro evento, o valor do benefício seria proporcional ao tempo de serviço.

A aposentadoria voluntária por tempo de serviço é o benefício que mais gerava críticas. Souza (2005) argumenta que uma das funções de previdência é garantir renda ao trabalhador quando este não mais tiver condições laborais, notadamente para os casos de idade avançada e invalidez. Pois bem, apenas o cumprimento de um determinado tempo de serviço, para o autor, não teria qualquer fundamento lógico do ponto de vista previdenciário, uma vez que não houve perda da capacidade de trabalho. O autor termina sua linha de argumentação apresentando um exemplo hipotético de uma servidora que seja professora e que comece a trabalhar aos 18 anos de idade. Essa poderia se aposentar aos 43 anos, recebendo benefícios integrais para o resto de sua vida.

Para Santos (2008), que segue a mesma linha crítica de Souza (2005), a aposentadoria por tempo de serviço não cobre qualquer risco social e acaba por produzir um status diferenciado no mercado de trabalho. Nas palavras da autora:

A aposentadoria por tempo de serviço, fórmula estranha à condição de risco social, como vem sendo apontado tanto na literatura quanto no debate político, expressa essa modificação na lógica do direito social como decorrente da participação no mercado de trabalho e produtor de um status diferenciado. (SANTOS, 2008, p. 138)

Ainda na linha crítica em relação à aposentadoria por tempo de serviço, Teixeira (1994, p. 39) é ainda mais enfático quando afirma que a situação brasileira tem poucos paralelos no mundo e que tal benefício se “... constitui uma iniquidade porque as pessoas que se beneficiam da aposentadoria por tempo de serviço, pelo menos a parcela majoritária delas, alcança esse benefício no momento em que ainda está em plena atividade”. O autor ainda volta a carga contra as aposentadorias especiais para professores, que podem ocorrer no auge de sua capacidade intelectual. Conclui afirmando que esses privilégios estão presentes por força de *lobbies*.

O professor da Unicamp, Eduardo Fagnani, um dos defensores do resgate do conceito de Seguridade Social previsto pela CF 1988 e de um sistema universal de previdência social, admite que o estabelecimento de uma idade mínima se fazia necessário e ainda seria compatível com a experiência internacional. O autor, no entanto, critica a instituição de requisitos não compatíveis com a realidade da economia, do campo social e da demografia (FAGNANI, 2005, p. 445).

Para finalizar com as críticas a aposentadoria por tempo de serviço, Matijascic (2002) quando comenta da reforma e crise do sistema previdenciário brasileiro afirma que:

As aposentadorias e pensões de servidores públicos eram concedidas muito prematuramente e pagavam valores elevados em relação ao INSS. O primeiro problema foi equacionado com a introdução de uma idade mínima. Já o segundo problema persiste, por enquanto, mas, com a possibilidade de criar EFPP no serviço público, é possível que o problema seja contornado para os futuros inativos. (MATIJASCIC, 2002, p. 199, grifo nosso)

O fato é que, para o regime de previdência dos trabalhadores do setor privado, a queda da exigência de idade mínima para aposentadoria e a criação da possibilidade de se aposentar por tempo de serviço, ocorrida no governo João Goulart, em 1963, foi considerada uma vitória para a classe trabalhadora, principalmente para os que começavam a trabalhar ainda criança e próximo aos 50 anos de idade muitos observavam queda na capacidade laborativa. No caso do regime previdenciário dos servidores públicos, convém-se que o regime de trabalho não é tão duro quanto pode ser no setor privado, e há muito mais estabilidade para o servidor do que para o trabalhador celetista. A aposentadoria por tempo de serviço era, pois, considerado como um exemplo de privilégio para os servidores públicos e que ainda podia servir de exemplo para se conseguir apoio da população para alterações muito mais profundas nas regras do que eventualmente se necessitava.

Ainda em relação à aposentadoria do servidor, a lei não exigia tempo mínimo de permanência no serviço público ou exercício em determinado cargo ou função para concessão de aposentadoria. Em paralelo a isso, foi possível (corretamente) contabilizar o tempo de trabalho no setor privado para o cálculo do tempo de serviço no setor público. Com isso, era praticável, a título de exemplo, que um servidor tivesse trabalhado por 30 ou 34 anos na iniciativa privada e posteriormente solicitasse aposentadoria no setor público, com direito a aposentadoria integral, diferentemente do regime dos trabalhadores do setor privado.

Pensão por morte

O benefício da pensão por morte é devido aos dependentes do servidor falecido, no valor equivalente ao da remuneração ou provento de aposentadoria. A pensão é vitalícia para cônjuge, pessoa separada ou divorciada (desde que receba pensão alimentícia), pai e mãe que comprovem dependência econômica ou demais pessoas que vivessem sob dependência econômica do servidor. A pensão também pode ser temporária para filhos ou enteados até os 21 anos ou inválidos (enquanto dure a invalidez); menor sob guarda, irmão órfão e dependente econômico até os 21 anos, ou, caso inválido, enquanto permanecer nesse estado.

Convém destacar que a pensão por morte, até a CF 1988, só era concedida quando servidor masculino viesse a óbito. A morte de uma servidora não gerava benefício para seu cônjuge, a não ser no caso dele ser inválido. A CF 1988 procurou igualar os direitos no que concernem as questões de gênero (MATIJASCIC, 2002, p. 33). Assim, a concessão da pensão não necessitava mais da comprovação de dependência econômica.

Com relação à divisão do valor da pensão quando há mais de um dependente, a regra afirma que deve ser feita de forma igualitária. Ademais, caso algum dos recebedores seja da categoria de temporário, quando cessar seu direito o valor recebido passa a ser revertido para os que ainda possuem direito de receber o benefício.

A aposentadoria integral, juntamente com a não discriminação de gênero ou necessidade de teste de meios e a reversão das parcelas de quem perdeu o direito à pensão para os que ainda o possuem são medidas previstas na Lei 8.112/1990 que suscitaram muitas críticas e foram posteriormente alvos de reformas no regime de previdência dos servidores públicos.

A linha principal das críticas reside no fato de que a renda familiar per capita se eleva quando o número de pessoas da família diminui e a renda não diminui na mesma proporção. Como a aposentadoria era integral, acontecia da renda familiar per capita se elevar com a

morte do instituidor da pensão. Era o caso paradoxal de que a morte de um membro da família deixava os demais melhores em termos financeiros.

Souza (2005) apresenta dois exemplos que ilustram as principais críticas relacionadas ao benefício da pensão por morte, quais sejam, integralidade (sem discriminação de gênero nem teste de meios) e a reversibilidade das parcelas quando algum pensionista perde a condição de beneficiário. O autor apresenta um exemplo hipotético de um casal de servidores públicos em que um deles percebe renda mensal de R\$10 mil e outro de R\$ 400. O falecimento do que tem renda de R\$ 400, com as regras previstas na Lei 8.112/1990, gera direito de pensão para o que recebe R\$10 mil, mesmo que esses R\$ 400 adicionais pouco acrescentem em seu poder aquisitivo ou padrão de vida. Segundo o autor “não há nenhuma lógica, do ponto de vista previdenciário, para que seja gerado, sem uma análise prévia, um benefício de pensão por morte nesse caso.” (SOUZA, 2005, p. 101).

Outro exemplo que o autor retro mencionado apresenta para ilustrar a sua crítica é o de um servidor que vem a óbito e deixa como dependentes sua viúva e um filho menor de 21 anos. Nesse caso, a pensão é dividida em 50% para cada um. Quando o filho perde a condição de beneficiário devido à idade, sua parcela de 50% é revertida para mãe, que antes vivia supostamente bem com sua parcela de 50%, e agora vê seu benefício dobrar, o que, segundo o autor, não tem sentido em termos previdenciários. E ainda propõe que “as cotas recebidas por beneficiários deveriam ser eliminadas à medida que as relações dependência econômica fossem sendo extintas em vez de serem revertidas para aqueles remanescentes.” (SOUZA, 2005, p. 101).

Quanto aos exemplos apresentados anteriormente, pode-se afirmar que não ferem apenas a lógica previdenciária, mas também a da cobertura dos riscos sociais. Não obstante, convém um olhar mais detalhado para as situações apresentadas. A manutenção das despesas de uma família apresenta um conjunto de despesas fixas e outro de variáveis. É sabido que as despesas variáveis se reduzirão com a diminuição do número de pessoas em uma família. Despesas com saúde, transporte, alimentação, vestuário tendem a se reduzir com menos pessoas na unidade familiar. Por sua vez, gastos como aluguel, financiamento imobiliário e até mesmo despesas com automóveis não se reduzem com a diminuição de membros em uma família. Desta forma, a redução do benefício de pensão com vistas à manutenção da renda familiar per capita pode significar a piora da situação econômica. Sobre essa questão, Barr e Diamond (2010, p. 105–106, tradução nossa) afirmam: “Estudos constataram que o sobrevivente de um casal necessita mais da metade da renda do casal – geralmente de 65 a 70% – para manter um padrão de vida praticamente constante.”. Em suma, a simples redução

do valor do benefício da pensão com vistas à manutenção da renda familiar per capita inalterada pode levar os beneficiários do servidor a uma situação financeira pior.

Outro contraponto interessante à crítica apresentada por Souza (2005) é o realizado por Bajtelsmit (2006). A autora toma o caso do *Social Security* estadunidense para mostrar que, em determinadas situações, a redução do valor da pensão por morte em relação ao valor da aposentadoria pode ser maior que a diminuição da despesa gerada pela morte de uma pessoa da família (BAJTELSMIT, 2006, p. 133).

Um ponto pacificado, então, é o fato das despesas de uma família não se reduzirem na mesma proporção da diminuição do tamanho da família pelo óbito de um de seus membros. Mas outro ponto passível de críticas, ainda nas regras da pensão por morte, é a total ausência de condicionalidades na concessão do benefício. O mesmo era previsto ser concedido em sua integralidade, independente do número e idades dos filhos que o servidor deixou; ademais, a integralidade ocorria independente do tempo de matrimônio e da idade do cônjuge que entrou em viuvez. Tais críticas são levantadas por Giambiagi e Tafner (2010, cap. 12). Mas, ressalte-se, os autores além da legítima crítica mencionada, apresentam excessiva preocupação com o nível de gasto com pensões, esquecendo que esse benefício também exerce a função social-previdenciária de garantir a renda dos que dependiam do falecido, evita o risco de entrada na pobreza e reduz eventuais quedas abruptas no consumo em relação à situação de não existência desse benefício.

Instituição da Paridade

A CF 1988 trouxe outra novidade no que tange ao regramento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos. Trata-se da criação do instituto da paridade. De acordo com esse regramento, os aposentados e pensionistas passaram a ter direito a receber o mesmo aumento dado aos servidores ativos:

Art. 40. [...]

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

Anteriormente à Carta de 1988, os benefícios de aposentadoria e pensão também eram revistos quando de reajustes do pessoal da ativa, mas não necessariamente na mesma

proporção. Assim, a citada inovação da CF 1988 foi justamente garantir 100% da paridade com os servidores da ativa, evitando o distanciamento entre o valor dos benefícios e os salários do pessoal da ativa.

Por um lado, a paridade plena deu garantias aos servidores e a seus dependentes, pois sua aposentadoria ou pensão gerada não ficaria defasada em relação aos salários da ativa⁶⁶. Mas, por outro lado, essa mesma garantia tornou-se fonte de distorções e acabou se tornando, muitas vezes, uma restrição a política de pessoal do governo⁶⁷. Principalmente devido ao §4º do art. 40, que afirmava que a paridade era válida mesmo se decorrente de transformação ou reclassificação do cargo ou função onde o servidor trabalhava antes de se aposentar.

Como já foi colocado, a passagem de milhares de celetistas para o RJU sem qualquer tipo de regra de transição ou exigência de tempo de serviço no novo regime trabalhista resultou em elevado número de concessão de aposentadorias nos anos subsequentes a lei. Consequência disso é que, conforme apresentado por Oliveira *et al.* (1997), reproduzido na Tabela 17, o gasto com inativos da União cresceu em velocidade maior que o gasto com os ativos nos anos seguintes ao RJU.

Tabela 17 - Despesa com Ativos e Inativos da União -1987/1994
(1987 base 100)

Ano	Ativos	Inativos	$\Delta\%$ ativos	$\Delta\%$ inativos	% gasto com inativos em relação aos ativos
1987	100,0	100,0			37,1
1988	127,6	125,6	27,6	25,6	36,5
1989	157,8	148,8	23,6	18,5	35,0
1990	186,2	190,7	18,0	28,1	38,0
1991	156,9	146,5	-15,7	-23,2	34,6
1992	124,1	134,9	-20,9	-7,9	40,3
1993	138,8	255,8	11,8	89,7	68,3
1994	154,3	318,6	11,2	24,5	76,5

Fonte: Adaptado de Oliveira *et al.* (1997, p. 25).

A Tabela 17 é útil para se mostrar como cresceu o gasto com inativos da União nos anos posteriores à instituição do RJU, principalmente a partir do ano de 1993. No que tange a

⁶⁶ Note que a paridade com os salários dos ativos não significa, automaticamente, garantia de manutenção ou ganho real no valor do benefício. Caso a inflação supere os reajustes salariais do pessoal da ativa, as aposentadorias e pensões perderão poder de compra.

⁶⁷ Tanto o Governo Federal, como dos estados, Distrito Federal e municípios que implementaram regime especial de previdência para seus funcionários públicos.

proporção de gastos entre ativos e inativos, a tabela mostra que de um peso pequeno em 1987, a partir de 1993 o gasto com inativos se aproxima do gasto com os ativos.

A necessidade de paridade entre salários dos ativos com os benefícios dos inativos, o crescente peso previdenciário dos inativos da União juntamente com pressões dos servidores por reajustes salariais resultaram em uma saída bastante *sui generis* adotada pelo Governo Federal. Com a justificativa da nova reforma da administração pública e a necessidade de premiar pecuniariamente a produtividade do servidor, foi disseminada a figura da remuneração via gratificação. Se por um lado ela premia o servidor da ativa que assume novas responsabilidades e funções em um mundo diferente do enfrentado por seus colegas inativos, por outro volta à existência do fosso remuneratório entre os ativos e os inativos. Como já era esperado, esta iniciativa foi alvo de um sem número de processos judiciais que demandavam a reafirmação do preceito constitucional da paridade plena.

A restrição imposta à política de pessoal nas administrações públicas veio no sentido de que qualquer reajuste salarial, visando tornar a carreira pública atrativa e a diminuição da rotatividade na função pública, esbarrava na necessidade constitucional de reajustar os proventos dos inativos na mesma proporção. A margem de manobra dos governos, por meio de políticas salariais, acabou por se ver restrita pela paridade plena.

Custeio do sistema dos servidores

A CF 1988 não tratou do custeio do PSS do Servidor Federal, que ficou a cargo da Lei 8.112/1990. Vale lembrar que até então vigorava a lógica do *pro labore facto*, segundo a qual o benefício de aposentadoria do servidor era uma contrapartida prestada pelo Estado em troca da dedicação e lealdade ao longo de sua vida de trabalho, não necessitando qualquer contribuição da parte do servidor. Dessa forma, havia apenas a contribuição para o benefício da pensão por morte.

A Lei 8.112/1990 gerou certa confusão ao afirmar em seu art. 183, *caput*, que a União manteria PSS para o servidor e sua família. Em paralelo a isto, o art. 231, *caput*, colocava que o custeio do PSS seria originado de contribuições sociais obrigatórias descontadas da remuneração dos servidores dos três Poderes da União, das autarquias e das fundações. O §2º deste mesmo artigo dispunha que o custeio das aposentadorias seria de responsabilidade integral do Tesouro Nacional. Isto é, ao servidor cabia contribuição para manutenção do PSS, mas para o pagamento das aposentadorias, o Tesouro era inteiramente responsável.

Diante do colocado acima, o Governo Collor vetou o §2º argumentando que os arts. 183 e 231, *caput*, já disciplinavam a medida. O Congresso Nacional, por sua vez, rejeitou o veto do presidente Collor, pois entendia que o servidor poderia contribuir para o financiamento do PSS, mas não para sua própria aposentadoria. Esse fato serviu para reforçar o caráter de *pro labore facto* do serviço público.

A Lei 8.162 de janeiro de 1991 estabeleceu em seu art. 9 qual seria o percentual de incidência sobre a remuneração mensal do servidor a que se referia o art. 231, §2º da Lei 8.112/1990 a respeito de contribuição para seu PSS. As alíquotas contributivas caracterizavam-se por serem crescentes, de acordo com a remuneração do servidor. Essa distinção de alíquotas por renda era interessante porque introduzia um elemento de progressividade na contribuição do servidor público federal para seu PSS, na medida em que os maiores salários contribuía com parcela proporcionalmente maior que as menores remunerações.

Mesmo com a definição das alíquotas de contribuição a partir de Lei 8.162/1991, ainda era vedada a participação no financiamento da aposentadoria pelo servidor público. Apenas com a EC 3/1993, ficou definido que o servidor público também seria parte contribuinte para as aposentadorias de seu PSS. A regulamentação da matéria se deu em julho do mesmo ano com a Lei 8.688. A Lei 9.630/1998 unificou a alíquota de contribuição do servidor em 11%.

Ficou, assim, extinta a noção da lógica do *pro labore facto* no serviço público uma vez que os servidores passaram a contribuir para sua própria aposentadoria. Inaugurou-se com isso um novo paradigma nas relações da União com seus servidores, sendo que destes passaria a ser cada vez mais cobrada responsabilidade no financiamento do seu regime de previdência, o que será visto mais adiante nesta tese.

Compensação previdenciária

A compensação previdenciária trata-se de importante mecanismo que objetiva a distribuição do ônus do pagamento do benefício entre cada um dos regimes previdenciários, cujo tempo de filiação foi averbado para concessão do benefício pago (SILVA, 2003, p. 31).

A CF 1988 estabeleceu a contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria quer na administração pública ou na atividade privada, urbana e rural. Com isso, previu-se a compensação financeira entre os sistemas de previdência social, desde que regulamentada por lei:

Art. 202 [...]

§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

De acordo com o trecho citado da CF 1988, é possível observar que há previsão para compensação entre os diversos regimes previdenciários. Ocorre que apenas foram regulamentados os dispositivos legais que tratam da compensação financeira entre o RGPS e os RPPSs. A compensação entre diferentes RPPSs ainda depende de legislação específica.

Com relação à compensação entre RGPS e RPPSs, apesar de previsto na CF 1988, apenas em 1992 foi apresentado projeto de lei que tratava da matéria. Esse projeto tramitou durante anos no Congresso Nacional, sendo aprovado apenas em 1999 com a Lei 9.796. Ou seja, passados mais de 10 anos da promulgação da Carta Maior, foi aprovada lei a respeito de mecanismo previsto por ela. E ainda de forma incompleta, pois a compensação entre RPPSs ainda não fora regulamentada.

A aprovação da Lei 9.796/1999 introduziu novos termos no campo previdenciário ao definir os conceitos de regime de origem e regime instituidor, no que tange à compensação financeira. Regime de origem é aquele em que o segurado ou servidor esteve vinculado, mas não se aposentou ou gerou pensão para dependentes, enquanto que regime instituidor é aquele responsável pela concessão e pagamento de aposentadoria e pensão devida ao segurado ou servidor, ou seus dependentes.

A norma de cálculo do valor da compensação financeira tem como base o valor do benefício ou renda mensal que o servidor teria direito caso se aposentasse pelo regime de origem, o RGPS. Como disposto no art. 4º da retro mencionada lei. Isso ocorre porque os valores dos benefícios de aposentadoria e pensão pagos pelo RGPS são submetidos a um teto, enquanto os benefícios dos RPPSs não.

A contagem recíproca do tempo de contribuição previsto pela CF e regulamentado pela Lei 9.796/1999 gera, potencialmente, desequilíbrios nos regimes próprios de previdência social (SILVA, 2003, p. 33). Ocorre que a situação mais comum da mobilidade do trabalhador é do setor privado para o setor público, e como já colocado anteriormente, o regime geral possui um teto para contribuições e valor de benefícios. O exemplo a seguir ilustra melhor esse ponto.

Suponha que um indivíduo trabalhou por 20 anos na iniciativa privada e depois prestou um concurso para um cargo Federal cujo salário inicial é de R\$ 10 mil, passando a contribuir para o PSS dos servidores da União. Após 20 anos de trabalho, esse servidor

solicita sua aposentadoria. Suponha, para facilitar o raciocínio, que este servidor ainda pode se aposentar com salário integral. Seu salário logo antes de se aposentar é de R\$14 mil. Dessa forma, o INSS deve compensar financeiramente o Regime Próprio da União em 20/40 avos (50%) com base em seus próprios critérios de cálculo de aposentadoria, o que resultaria para valores atuais em R\$ 1958,10 (50% do teto atual do INSS⁶⁸). Sendo assim, da aposentadoria de R\$ 14 mil recebida pelo servidor, menos de 15% seriam pagos pelo regime de origem, qual seja, o RGPS. Isso mesmo ele tendo trabalhado 50% da sua vida laboral em cada um dos dois regimes citados no exemplo⁶⁹.

3.4 Ajustes no sistema: Emendas Constitucionais 20, 41 e 47

3.4.1 Emenda 20

3.4.1.1 Contextualização da Reforma

Em dezembro de 1994, em seu discurso de despedida do Senado Federal, o Presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso (FHC), alertou para a necessidade da aprovação de alterações constitucionais sem as quais o desenvolvimento econômico do país não ocorreria. Entre as mudanças tidas como necessárias, estava a reforma do sistema previdenciário em seu conjunto – RGPS e RPPS.

Em março de 1995, já empossado, o Presidente FHC encaminhou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para alteração do Sistema Previdenciário Brasileiro. A análise da Exposição de Motivos (EM) que acompanha a PEC da reforma previdenciária é um dos elementos que permite compreender o contexto das mudanças propostas.

Após mais de uma década de planos econômicos que objetivavam estabilizar a economia, em julho de 1994 observou-se o advento do Plano Real⁷⁰. Um dos pilares de sustentação da política de estabilização era o equilíbrio das contas públicas. Um dos fatores que desde a CF 1988 era responsabilizado pela elevação do gasto público era a despesa com o

⁶⁸ O teto do INSS em dezembro de 2012 era de R\$3.916,20.

⁶⁹ Quanto mais tempo o servidor trabalhou na iniciativa privada e quanto maior for o salário dele no serviço público, maior é o desequilíbrio a ser arcado pelo RPPS (e vice-versa).

⁷⁰ Para melhor compreensão do que foi o Plano Real, desde o diagnóstico das causas da inflação até as medidas que garantiriam a sustentação da política de estabilização, ver Castro (2005), Giambiagi (2005), Baer (2009) e Gremaud *et al.* (2009, cap. 18).

sistema previdenciário. De certa forma, colocava-se a sustentabilidade do sistema previdenciário como uma condição para manutenção do plano de estabilização da economia. Sobre este tema, Andrade descreve o ambiente do período da reforma da previdência afirmando que:

Naquele momento, além de ancorar um conjunto de medidas econômicas, fiscais e políticas, direcionadas à contenção do déficit público, a Reforma da Previdência passou, também, a funcionar como uma espécie de ‘moeda de troca’, sem a qual supostamente se esgarçaria a confiança dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico poste em prática no Governo FHC. (ANDRADE, 2003, p. 109)

Com relação a PEC que propunha alteração da Previdência Social, a EM que a acompanhava tratou de definir conceitualmente o que era uma política de previdência social para , a partir de então, criticar vários dos aspectos previdenciários trazidos como inovação ou confirmados com a CF 1988. Criticava-se, entre outros: a manutenção de diversos regimes especiais com regras de concessão e manutenção diferentes das praticadas pelo RGPS; a concessão de aposentadoria por tempo de serviço (ATS), que fugiria do conceito de riscos cobertos pelo sistema previdenciário; a existência da aposentadoria proporcional, tão criticada como a ATS; a fraca relação entre contribuições e valor do benefício (ou inexistência dessa relação), principalmente nos benefícios aos servidores públicos.

As críticas anteriormente elencadas cabem tanto para o regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado como para o dos servidores públicos. Especificamente ao RPPS, cabe mencionar também que o valor arrecadado pelas contribuições correntes era substancialmente inferior ao gasto. Ademais, conforme colocado anteriormente, a migração de vários trabalhadores para o regime dos servidores públicos sem qualquer tipo de regra de transição elevou consideravelmente sua concessão de aposentadorias. Em paralelo ao movimento de crescimento nas concessões de aposentadorias havia também a garantia dada pela CF 1988 de integralidade e paridade, o que gerava o efeito de estimular a entrada na inatividade assim que o servidor público cumprisse os requisitos para solicitar sua aposentadoria.

Assim, no contexto de necessidade de se buscar o equilíbrio nas contas públicas com vistas à manutenção do plano de estabilização da economia e o reconhecimento de que algumas das medidas implementadas pela CF 1988 resultaram em elevação do gasto previdenciário e desequilíbrio de longo prazo do sistema, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional proposta de reforma do sistema previdenciário.

3.4.1.2 A proposta de reforma

O foco da reforma previdenciária do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso era o RGPS. Contudo, algumas importantes e profundas mudanças foram propostas para o regime previdenciário dos servidores públicos, entre elas:

- Introdução de regras unificadas para todos os regimes de aposentadorias e pensões dos servidores públicos (Federal, Estadual e Municipal);
- Introdução do conceito de tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço;
- Estabelecimento de um teto nos regimes estatutários, equivalente a remuneração de um ministro de Estado;
- Proibição do acúmulo de aposentadorias com o exercício de outra atividade ligada ao serviço público;
- Fim da paridade entre o valor dos benefícios previdenciários e a remuneração dos servidores ativos, ressalvados os direitos adquiridos;
- Introdução da contribuição sobre aposentadorias e pensões para os rendimentos superiores ao teto de benefícios fixado para o RGPS ou para inativos cujo somatório de aposentadorias e salários ultrapassasse aquele limite.

3.4.1.3 O processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional

Tramitação na Câmara dos Deputados

A PEC para reforma do sistema previdenciário proposta pelo governo FHC chegou à Câmara Federal em março de 1995 e foi classificada inicialmente de PEC 21/1995. Após apreciação na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), a referida comissão decidiu desmembrar a proposta em quatro partes, dada a variedade de temas ali tratados. Desta forma, os temas ligados à modificação do sistema de previdência social e estabelecimento de regras de transição passaram a ser tratados na PEC 33/1995 (SOUZA, 2005, p. 139).

A PEC 33/1995 foi aprovada pela CCJR em abril de 1995 e em seguida enviada para apreciação na Comissão Especial. Essa fase apresentou os debates mais intensos e representou o afloramento das divergências em relação a vários pontos da PEC. O relatório da Comissão Especial não chegou a ser votado, pois o então presidente da Câmara alegou esgotamento do

prazo regimental para discussões. Com isso, a PEC foi levada para discussão em plenário sem apreciação final por parte da Comissão Especial⁷¹.

A apreciação pelo plenário da Câmara apresentou resultado não desejado pelo governo. O relatório oriundo da Comissão Especial fora rejeitado e seu substitutivo pouco alterou, efetivamente, o regime de previdência dos servidores públicos. Conforme destacado por Matijascic (2002, p. 134), da proposta original do governo as únicas medidas não rejeitadas foram a introdução do tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço, a eliminação das aposentadorias proporcionais e a instituição de condicionalidades para aposentadoria integral para o servidor público (35 anos de contribuição, 10 anos na atividade e 5 no cargo). Após os dois turnos de votação pelo plenário da Câmara, a PEC foi encaminhada ao Senado Federal.

Tramitação no Senado Federal

No Senado Federal, o texto oriundo da Câmara passou pela CCJR antes de votação em dois turnos pelo plenário da casa.

O parecer elaborado pelo relator da matéria foi pautado no sentido de resgatar vários pontos de interesse do Executivo que foram rejeitados na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, o relatório, já com as contribuições da discussão em plenário, continha as seguintes propostas:

- Extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço;
- Imposição de idade mínima e tempo de contribuição para concessão de aposentadoria integral;
- Extinção da aposentadoria especial de professor universitário;
- Instituição de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas, incidente sobre a parcela do benefício que supere o teto do RGPS;
- Aposentadoria e pensão apenas seriam integrais até o teto do RGPS; nos demais casos, o benefício seria proporcional, variando de 70% a 100% da remuneração do servidor;
- Vinculação de servidor detentor de cargo ou emprego temporário ao RGPS e não mais ao RPPS;

⁷¹ Para mais detalhes sobre os debates na Comissão Especial e os procedimentos adotados pelo presidente da Câmara, ver Figueiredo e Limongi (1999), Matijascic (2002) e Souza (2005).

- Previsão da criação da previdência complementar do servidor;
- Permissão que os entes federados instituíssem fundos para administração de recursos para pagamento das obrigações previdenciárias;
- Instituição de regras de transição para os servidores que já tivessem ingressado antes da publicação da emenda reformista.

O texto do relator foi aprovado na CCJC e pelo plenário em votação em dois turnos. Em seguida, em outubro de 1997, foi remetido novamente à Câmara Federal devido às alterações no texto que chegou daquela Casa.

A volta da PEC à Câmara Federal e a promulgação da reforma

De volta à Câmara dos Deputados, a proposta de reforma do sistema de previdência foi novamente apreciada pela CCJC e pela Comissão Especial antes de votação em dois turnos pelo plenário da Casa.

Após a tramitação nas duas comissões e apreciação pelo plenário, algumas medidas defendidas pelo Executivo e introduzidas pelo Senado foram derrotadas, entre elas a contribuição dos inativos e a instituição de um redutor nas aposentadorias e pensões do regime de previdência dos servidores públicos.

Contudo, o governo observou a aprovação de algumas medidas que considerava importantes que constavam no texto oriundo do Senado, como a introdução de idade mínima para concessão de aposentadorias no RPPS e a previsão da previdência complementar dos servidores públicos.

Assim, em 15 de dezembro de 1998, o Congresso Nacional promulgou a redação final da reforma da previdência, convertida na EC 20/1998.

3.4.1.4 O sistema de previdência dos servidores públicos após a EC 20/1998

Devido às regras de transição advindas das mudanças introduzidas pela EC 20/1998, os servidores públicos passaram a ser separados em três grupos, quais sejam:

1. Os que já tinham cumprido todos os requisitos para a obtenção de aposentadoria até a data da publicação da emenda (16 de dezembro de 1998);
2. Os que já tinham ingressado no serviço público até a data de publicação da emenda, mas sem cumprir todos os requisitos para obtenção dos benefícios;

3. Aqueles que ingressassem no serviço público após a data de publicação da emenda.

Os servidores do primeiro grupo são detentores de direito adquirido sobre as regras de aposentação prévias à EC 20/1998. Assim, poderiam, a qualquer tempo, solicitar aposentadoria sem se submeter aos novos critérios advindos com a referida emenda.

Para os integrantes do grupo 2 foram estabelecidas regras de transição para obtenção da aposentadoria integral:

- Para os homens, 53 anos de idade e 35 de contribuição;
- Para as mulheres, 48 anos de idade e 30 de contribuição;
- Período adicional de contribuição (pedágio) equivalente à 20% do tempo que faltava para atingir o tempo mínimo de contribuição, na data da publicação da emenda.

Para a aposentadoria proporcional por tempo de contribuição, extinta na nova regra geral, mas mantida em caráter excepcional para os que já eram servidores, as exigências foram:

- Para os homens, 53 anos de idade e 30 de contribuição;
- Para as mulheres, 48 anos de idade e 25 de contribuição;
- Pedágio de 40% do tempo que faltava para atingir o tempo mínimo de contribuição, na data da publicação da emenda reformista.

Os servidores dos grupos 1 e 2 que já tivessem completado ou viessem a completar os requisitos para se aposentar e optassem por permanecer na ativa ficariam isentos da contribuição previdenciária. Medida tomada com o intuito de postergar a aposentadoria desses servidores, via incentivo financeiro. Ocorre que, como salienta Souza (2005, p. 159), essa isenção apenas seria um incentivo caso houvesse a contribuição previdenciária dos inativos⁷².

Aos integrantes do terceiro grupo, submetidos à nova regra geral, foi instituída nova forma de cálculo e concessão de benefício.

Além das mudanças anteriormente destacadas, a EC 20/1998 trouxe outras modificações no tocante à regra geral:

⁷² A taxação dos inativos foi instituída via legislação infraconstitucional, mas, como será visto mais adiante, foi declarada inconstitucional pelo STF.

- Vedação de recebimento simultâneo de aposentadoria e remuneração de cargo, emprego ou função pública, exceto as acumulações permitidas pela Constituição;
- Institucionalização do caráter contributivo do regime de previdência dos servidores;
- Exigência de tempo mínimo de 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- Idade mínima e tempo de contribuição para a aposentadoria integral: 60 anos de idade e 35 de contribuição para homens e 55 anos de idade e 30 anos para mulheres;
- Vedação de percepção de mais de uma aposentadoria no RPPS, exceto para os cargos acumuláveis;
- Fim de qualquer forma de contagem de tempo fictício;
- Vinculação ao RGPS de servidor não titular de cargo efetivo;
- Previsão de estabelecimento de teto para os valores dos benefícios desde que instituída a previdência complementar dos servidores;
- Permissão para instituição pelos entes de fundos financeiros com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento das obrigações previdenciárias.

Mudanças na legislação infraconstitucional

A passagem de um modelo no qual a previdência do funcionalismo público podia ser entendida como uma extensão da política de pessoal para um modelo contributivo, baseado no equilíbrio financeiro e atuarial (ainda que de fato não fosse equilibrado), requer a existência de um marco geral de regulamentação no âmbito do governo federal (SILVA, 2003, p. 82). A chamada “Lei Geral da Previdência Pública” veio a preencher esta lacuna.

Antes mesmo das discussões finais acerca da PEC 33/1995 no Congresso Nacional, a presidência da República apresentou, em outubro de 1998, a Medida Provisória (MPv) 1.723, que dispunha sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes previdenciários dos servidores públicos dos entes federativos. Em novembro do mesmo ano, essa MPv foi convertida na Lei 9.717/1998, conhecida a partir de então como Lei Geral da Previdência Pública.

Convém reforçar que a CF 1988 determinou a unificação do regime de trabalho e previdenciário dos servidores públicos no Brasil, mas não previa a criação dos RPPSs, o que ocorreu somente a partir da Lei 9.717/1998. Antes da referida lei, os entes da federação legislavam sobre a previdência de seus servidores. Após sua promulgação, os entes federados passaram a ter que organizar a previdência de seus servidores na forma de Regimes Próprios de Previdência, que passaram a dispor de uma base legal única na organização da previdência de seus servidores (IPEA, 2010, p. 361). Os sistemas deveriam ser contributivos e financiados também pelos entes federativos, manter equilíbrio financeiro e atuarial e submeter-se à configuração e controle do MPS.

A Lei 9.717/1998 estabeleceu uma série de regras a serem seguidas pelos entes, iniciando um rápido processo de uniformização das regras previdenciárias entre os RPPSs, previstos na discussão da reforma da previdência que estava então no Congresso. Entre essas regras, podem ser destacadas:

- Realização de avaliação atuarial e auditoria anual;
- Financiamento do regime mediante recursos dos entes, servidores ativos, inativos e pensionistas;
- Destinação dos recursos previdenciários exclusivamente para o pagamento de benefícios e despesas administrativas;
- Registro contábil individualizado das contribuições dos servidores e do respectivo ente;
- Vedação da concessão pelo RPPS de benefícios distintos daqueles oferecidos pelo RGPS.

Adicionalmente, a partir da Lei Geral da Previdência Pública ficou determinada a segregação das contas previdenciárias do restante do orçamento público (medida que visava a maior transparência nos gastos com os aposentados e pensionistas do serviço público) e permitiu a criação de fundos financeiros para pagamentos futuros de aposentadorias e pensões (uma forma de diminuir a pressão futura sobre os orçamentos dos entes com o pagamento dos inativos e pensionistas).

Depreende-se, então, que as principais medidas apresentadas têm o caráter de uniformizar os critérios de avaliação atuarial, oferecer pleno acesso à informação por parte do servidor e também o propósito da convergência entre os benefícios oferecidos pelo regime de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos.

Curiosamente, a União ainda não estruturou seu Regime Próprio. Assim, é tecnicamente errado referir-se ao RPPS federal. Desta forma, sempre que neste trabalho houver referência ao RPPS federal, faz-se necessário entender tal termo como o conjunto de servidores ativos, inativos e pensionistas da União submetidos a regramento diferenciado em relação aos trabalhadores segurados do RGPS, mesmo sem a existência de um órgão centralizado responsável por seus cadastros e pagamento de benefícios.

Ainda em novembro de 1998, com a insolvência da Rússia em relação à sua dívida soberana, a consequente elevação dos *spreads* de risco da dívida externa brasileira (pelo risco de contágio) e a fuga de capitais do país, o governo brasileiro adotou uma série de medidas para conter a pressão cambial. Tais medidas buscavam basicamente combater o déficit público, e como o gasto previdenciário era considerado a principal fonte de instabilidade orçamentária, o governo elevou alíquotas da contribuição dos produtores rurais e dos servidores ativos, além de eliminar a isenção tributária de entidades filantrópicas (MATIJASCIC, 2002, p. 139).

As medidas que objetivavam a elevação da arrecadação previdenciária (tanto no RGPS quanto no RPPS) foram enviadas ao Congresso por meio de MPv que foi rejeitada em 2 de dezembro de 1998. Contudo, no início do ano seguinte, com o colapso do Real e o país à beira da insolvência externa, o Congresso acabou aprovando a Lei 9.873/1999 com medidas muito mais duras que as anteriormente rejeitadas. Tal mudança de postura dos parlamentares em tempo reduzido tem a seguinte justificativa por Souza (2005):

O motivo de o Parlamento mudar de postura em tão pouco espaço de tempo deveu-se ao risco iminente em que se encontrava o país de entrar em grave crise financeira em decorrência do colapso da economia russa. Naquele momento, começou a ser difundido pelos meios de comunicação que o governo estava tentando tomar as medidas que entendia necessárias para conter a crise fiscal (...) mas que o Congresso Nacional não estava sensibilizado para perceber a fragilidade daquela conjuntura. Nesse sentido (...), as consequências resultantes de um possível colapso da economia deveriam ser atribuídas aos parlamentares, e não ao Poder Executivo. (SOUZA, 2005, p. 173)

A Lei 9.873/1999 dispunha sobre a contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas dos três poderes no montante de 11% sobre o total de sua remuneração, provento de aposentadoria ou pensão⁷³. Ainda foram instituídas alíquotas

⁷³ Previa-se isenção da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas até o valor do benefício de R\$600.

adicionais de contribuição sobre parcela da remuneração que superasse determinados valores, como:

- 9% sobre os valores de R\$1.200,01 a R\$ 2.500;
- 14% incidentes sobre o que superasse R\$ 2.500.

Entretanto, em setembro de 1999, o STF suspendeu a cobrança da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas, bem como as alíquotas adicionais. A justificativa do STF era simples: como a CF não previa a contribuição de inativos e pensionistas, não pode uma lei ordinária instituir tal cobrança. Cabe lembrar que na discussão na Câmara acerca da PEC 33/1995, a taxaço de inativos e pensionistas fora retirada do texto oriundo do Senado e não estava contida no texto final da EC 20/1998.

A Presidência da República ainda insistiu na tentativa de instituir contribuição sobre inativos e pensionistas com o envio da PEC 136/1999 ao Congresso Nacional. Entretanto, não teve boa recepção e a taxaço dos aposentados e pensionistas apenas voltou a ser cogitada com a proposta de reforma do Governo Lula, alguns anos depois.

3.4.2 *Emenda 41*

3.4.2.1 Contextualização da Reforma

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República. Seu programa de governo teve na reforma da previdência uma de suas prioridades. O que se viu foi que mesmo antes de sua posse em janeiro de 2003, dera início às conversações a respeito da reforma. O ponto foi considerado como prioritário pelo presidente recém-eleito, que buscou reforçar o sistema previdenciário público e fortalecer o regime de previdência complementar (SANTOS, 2008, p. 293).

Em fevereiro de 2003, menos de dois meses após a posse, o presidente Lula, buscando reunir apoio para sua proposta de reforma previdenciária, reuniu-se com ministros e os governadores de todos os estados e do Distrito Federal. Finda a reunião, foi publicado um documento de defesa da reforma da previdência como condição para a retomada do crescimento do país, a chamada “Carta de Brasília”. A partir deste documento, ficou acordado que o foco da próxima reforma previdenciária deveria ser o regime de previdência dos servidores públicos, uma vez que se entendia, àquele momento, que as mudanças pelas quais passou o Regime Geral tornaram-no mais sustentável a longo prazo.

Tendo em vista o diagnóstico apresentado pela Carta de Brasília, definiu-se que deveria ser elaborada uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) com vistas ao alcance do equilíbrio atuarial e financeiro do regime previdenciário dos servidores públicos. Para alcançar seus objetivos, as regras de acesso à aposentadoria deveriam ser alteradas, principalmente no que se refere aos requisitos de idade mínima e tempo de serviço público e nova fórmula de cálculo dos benefícios. Ademais, deveria se instituir a contribuição de inativos, a previdência complementar e a implementação de tetos e subtetos remuneratórios (SOUZA, 2005, p. 207).

A proposta de reforma original foi encaminhada ao Congresso Nacional sob a forma da PEC 40 no dia 30 de abril de 2003. Esta tinha como principais justificativas, contidas na EM 29 que a acompanhava, o fim dos alegados privilégios dos servidores públicos, a contenção das despesas públicas com a folha de pagamentos e o reforço ao vínculo entre contribuição e benefícios pela adoção de critérios atuariais.

A EM 29/2003 traça um diagnóstico do RPPS, onde aponta seus pontos críticos e as diferenças em relação às regras do RGPS para, posteriormente, concluir para a necessidade da reforma ora proposta (SOUZA, 2005, p. 209).

Praticamente nada passa incólume ao diagnóstico do RPPS apresentado na EM 29/2003. O regime previdenciário implantado pouco mais de uma década antes, de acordo com a referida EM, apresentava uma série de problemas e distorções que nem mesmo a EC 20/1998 conseguiu contornar. Uma primeira distorção apontada no documento diz respeito à fórmula de cálculo da aposentadoria dos servidores, que ao garantir integralidade e benefício de valor igual à última remuneração, não guardava relação com o histórico contributivo do servidor. Outra distorção apontada se devia a inexistência de um teto nos valores dos benefícios, o que resultava em valores médios dos benefícios bastante superiores aos do RGPS.

Há também que se considerar que a regra de aposentadoria integral e igual ao último salário cria incentivos à antecipação das aposentadorias, uma vez que o aposentado, diferente do servidor ativo, não contribuía para o RPPS. Assim, o benefício líquido era maior que o valor líquido do salário. Na terminologia previdenciária, a taxa de reposição das aposentadorias superava 100%.

A EM 29/2003 também volta suas críticas à regra de cálculo da pensão por morte. Como visto, a regra contida no texto original da CF 1988 afirmava que o benefício da pensão correspondia a 100% da última remuneração ou provento do servidor. Esta regra, de acordo com a EM 29/2003, desconsidera que com o óbito do servidor o número de membros da

família se reduz, o que eleva a renda *per capita* da família, o que não seria justificável do ponto de vista previdenciário.

Outra linha argumentativa utilizada como justificativa para a reforma foi a transição demográfica verificada no país, que levou ao aumento crescente do número de idosos em relação à população total, decorrente da redução da natalidade e da elevação da expectativa de vida. Basicamente, torna-se difícil a defesa da possibilidade de aposentadoria em idades mais precoces uma vez que os indivíduos estão vivendo cada vez mais.

Com base no que foi exposto, foi apresentada a PEC 40/2003 que seguia a diretriz da convergência de regras entre os regimes dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada⁷⁴.

3.4.2.2 A proposta de reforma

A principal característica presente na PEC 40/2003 é o fato de que o regime de previdência dos servidores, além de ter que observar o princípio contributivo, deveria buscar seu equilíbrio financeiro e atuarial. Para tal, a proposta de reforma baseou-se em quatro pilares principais: i) contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas; ii) alteração na forma de cálculo do valor das aposentadorias em paralelo ao fim da paridade e integralidade; iii) mudança na forma de correção do benefício; e, iv) instituição da previdência complementar do servidor.

Contribuição de aposentados e pensionistas

Tendo aprendido com o processo que culminou com a declaração de inconstitucionalidade pelo STF da Lei 9.783/1999 que instituía a cobrança dos inativos e pensionistas, a PEC 40/2003 inseriu um dispositivo determinando que os então aposentados e pensionistas, assim como os que já tivessem cumprido os requisitos para aposentadorias quando da publicação da emenda reformista, deveriam contribuir para o custeio da previdência dos servidores com a mesma alíquota aplicada aos servidores ativos.

Foi prevista contribuição apenas sobre os valores de aposentadoria e pensão que superassem o teto de isenção do imposto de renda pessoa física, então em R\$ 1.058 mensais.

⁷⁴ Nota-se aqui certa semelhança com o diagnóstico que acompanhou a proposta de reforma do governo FHC.

Quem recebia menos do que este valor estaria isento da contribuição; os que recebiam benefícios maiores contribuiriam sobre a parcela que viesse a superar o limite de isenção do imposto de renda. Para os futuros servidores, ou os que não tivessem cumprido todos os requisitos para se aposentar, quando passassem para inatividade, deveriam contribuir sobre a parcela que superasse o valor teto do RGPS.

Nova fórmula de cálculo da aposentadoria

O valor da aposentadoria, de acordo com a PEC 40/2003, deixaria de ser integral e igual à última remuneração e passaria a observar relação com as contribuições feitas pelo servidor ao regime de previdência (regime geral e regime próprio).

Também foram alterados os critérios da regra de transição criada pela EC 20/1998. A proposta mantinha a possibilidade de aposentadoria integral aos 53 anos para homens e 48 anos para mulheres, mas alterava a forma de cálculo do valor da aposentadoria. O servidor teria descontado 5% no valor de sua aposentadoria a cada ano que antecipasse sua aposentadoria em relação às idades mínimas da regra geral – 60 anos para homens e 55 anos para mulheres.

Ademais, os benefícios passariam a ser limitados por um teto constitucional, cujo valor seria equivalente ao subsídio recebido por um ministro do STF, no caso da União; subsídio do governador, nos estados; e subsídio do prefeito nos municípios.

Mudança na forma da correção do valor do benefício

As aposentadorias e pensões deixariam de ser indexadas ao salário dos servidores da ativa e passariam a ser indexados a um índice de preços. Essa regra, ressalte-se, passaria a valer inclusive para os servidores que já tivessem ingressado na Administração Pública, exceto para aqueles que já tivessem cumprido os requisitos para se aposentar na regra então vigente.

Previdência complementar do servidor

Como já previsto na EC 20/1998, a PEC 40/2003 dispunha que os entes poderiam limitar o valor dos benefícios previdenciários de seus servidores desde que criassem entidade de previdência complementar para o funcionalismo. A grande inovação da proposta atual é

que deixou de estar condicionada à publicação de lei complementar, como estava na EC 20/1998⁷⁵.

Além dos quatro pilares básicos destacados anteriormente, a proposta de reforma ainda tinha como medidas a limitação da pensão a 70% dos proventos do servidor falecido, contribuição previdenciária de servidores estaduais e municipais tendo como piso o valor cobrado dos servidores da União (11%), criação do abono de permanência em substituição à isenção de contribuição, vedação de mais de um regime próprio de previdência e de mais de uma unidade gestora em cada ente federado e, como única alteração no RGPS, elevação no teto de benefícios de R\$ 1.561,56 para R\$ 2.400 (o que equivalia a 10 salários mínimos na época).

3.4.2.3 O processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional

Tramitação na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, a PEC 40/2003 passou pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania e por uma Comissão Especial formada para sua análise, antes de ser encaminhada para discussão e votação pelo plenário da casa⁷⁶.

A proposta original da PEC 40/2003 foi bastante alterada nas duas comissões que passou e pelo plenário da Câmara Federal. Seu formato final apresenta como principais medidas:

- Fim do teto único para cada ente, sendo que nos estados o subteto dos servidores do Poder Executivo seria o subsídio do governador; no Poder Legislativo seria a remuneração de um deputado estadual e no Poder Judiciário seria o subsídio dos desembargadores que por sua vez seria 90,25% do subsídio dos ministros do STF. Nos municípios o teto seria o subsídio dos prefeitos e na União o subsídio dos ministros do STF;
- Certo afrouxamento nas regras de transição, uma vez que o desconto por ano antecipado em relação às idades mínimas da regra geral seria de 3,5% se

⁷⁵ Entendia o governo que as Leis Complementares 108 e 109 de 2001, criaram o arcabouço regulatório necessário para a instituição da previdência complementar dos servidores públicos.

⁷⁶ O processo de tramitação da PEC 40/2003 na Câmara dos Deputados é apresentado em detalhes por Souza (2005).

cumpridos todos os requisitos de aposentadoria até 2005 e 5% para os demais casos;

- Valor das pensões por morte seria de 100% até o teto do RGPS acrescido de 70% do que excedesse esse limite;
- Taxação de inativos para os que, na União, recebessem mais de R\$ 1.440 mensais (equivalente a 60% do teto do RGPS) e mais de R\$1.200 nos estados e municípios;
- Critério de aposentadoria dos já ingressos no serviço público e que desejassem se aposentar com valor integral seria, além de observar idade mínima e tempo de contribuição, 20 anos de exercício no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo em que se desse a aposentadoria;
- Abono de permanência aos servidores que optarem por permanecer na ativa, mesmo tendo os requisitos para se aposentar. Seu valor é igual a contribuição para o financiamento da seguridade social do servidor;
- Regime de previdência complementar do servidor como de natureza pública e com plano de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

Tramitação no Senado

No Senado, a PEC 40/2003 foi renomeada para PEC 67/2003. Esta tramitou pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania antes de votação em dois turnos no plenário da casa.

Embora a proposta tenha sido aprovada na CCJC sem grandes dificuldades, o período de discussão no plenário aventava problemas para o governo, pois alguns senadores se posicionaram contrários a alguns dispositivos da PEC 40/2003.

A possibilidade de alguma emenda à proposta que veio da Câmara faria com que o texto tivesse que retornar para aquela casa tendo que novamente ser votado. Isso representaria um duro golpe no Governo que pretendia que a reforma fosse aprovada até dezembro de 2003. Após negociação entre senadores e Governo, chegou-se a uma solução bastante particular: seria apresentada uma nova PEC que conteria as sugestões do Senado para a reforma do sistema previdenciário. Esta PEC ficou conhecida como PEC paralela, pois sua tramitação ocorreu em paralelo à proposta de reforma oriunda do Governo.

Assim, com acordo feito para que o Senado não alterasse o texto vindo da Câmara em troca da discussão em torno da PEC paralela, em 27 de novembro a PEC 67/2003 foi aprovada em primeiro turno e em 11 de dezembro houve sua aprovação final em segundo turno sem qualquer alteração. Os presidentes do Senado e da Câmara, em 19 de dezembro de 2003, promulgaram a PEC 67/2003, convertida na EC 41/2003.

3.4.2.4 A PEC paralela

A agenda reformista para a previdência ainda não se encerraria com a promulgação da EC 41/2003. A rigidez das regras para concessão de aposentadoria para o funcionalismo forma a principal motivação da redação da chamada PEC paralela (SANTOS, 2008, p. 301).

A PEC paralela (PEC 77/2003), resultado de acordo entre os líderes do Congresso, foi criada para tramitar simultaneamente à reforma da Previdência, de modo a não obstruir a votação e a aprovação do texto-base da proposta original alterado na Câmara dos Deputados. Foi uma espécie de repositório dos pontos mais controvertidos da proposta reformista do governo e, pode-se afirmar, suscitou mais debate em sua tramitação que a própria reforma aprovada sob a égide da EC 41/2003.

As principais mudanças propostas pela PEC paralela, em sua proposta original, foram:

- Autorização para que o Poder Executivo de estados e municípios alterassem o valor do subteto de seus servidores, podendo chegar até o valor aplicado no Poder Judiciário. A mesma lógica poderia ser aplicada pelo Poder Legislativo estadual;
- Manutenção da paridade plena, no lugar da parcial, aos servidores que já haviam se aposentado pelas regras de transição (20 anos no serviço público, 10 anos na carreira e 5 no cargo) ou que cumpriram todos os requisitos para aposentadoria até a publicação da EC 41/2003;
- Extensão do sistema especial de inclusão previdenciária, previsto na EC 41/2003, aos trabalhadores sem vínculo empregatício e às donas de casa;
- Alteração na regra de transição instituída pela EC 20/1998 com a criação do chamado “Fator 95/90”.

Sobre este último ponto, qual seja, a criação do Fator 95/90, são importantes alguns comentários adicionais. A EC 41/2003 estabeleceu regras de transição para os que já estavam

no serviço público quando da sua data de aprovação, os quais teriam direito à aposentadoria integral e paridade plena se observados, cumulativamente, 35 ou 30 anos de contribuição se homem ou mulher, 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria, além de 60 e 55 anos de idade. O que o chamado Fator 95/90 fez foi atenuar os critérios de idade: desde que cumpridos os requisitos de tempo de contribuição, anos de serviço público, na carreira e no cargo, seria possível se aposentar com integralidade e paridade plena caso a soma da idade com tempo de contribuição fosse ao menos 95 para homens e 90 para mulheres. Isto é, para cada ano de contribuição que superasse 35 para homens ou 30 para mulheres, a idade mínima se reduziria em um ano.

A introdução do Fator 95/90 foi feita no sentido de beneficiar aqueles que começaram a trabalhar muito cedo e caso se observassem puramente os critérios de idade, teriam que contribuir por muito mais tempo do que aqueles que ingressaram no mercado de trabalho com 25 ou 30 anos.

A tramitação da PEC paralela no Senado observou aprovação do parecer de seu relator na CCJC em 04 de dezembro de 2003 e aprovação em segundo turno no plenário da casa em 17 de dezembro de 2003. Posteriormente, a matéria foi enviada à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, a PEC paralela foi renumerada para PEC 277, tendo sido discutida na CCJC e em Comissão Especial, antes de apreciada pelo plenário. Em 16 de março de 2005, o que representa mais de um ano de discussões, a Câmara Federal aprovou em segundo turno o texto da reforma com algumas mudanças em relação ao texto originado pelo Senado. Assim, a proposta teve de retornar novamente ao Senado.

Dentre as principais mudanças inseridas na proposta da PEC paralela em sua passagem pela Câmara, é possível destacar:

- Valor do subsídio dos governadores passaria a ser, no mínimo, equivalente a 50% dos ministros do STF;
- Delegados de polícia e agentes fiscais dos estados passariam a estarem sujeitos ao subteto do Poder Judiciário, não mais ao do Executivo;
- Exclusão de parcelas indenizatórias do cômputo do limite remuneratório;
- Previsão de aposentadoria com critérios de elegibilidade diferenciados para servidores que exercessem atividades de risco;
- Professores com tempo exclusivo de magistério na educação infantil e ensinos fundamental e médio que optassem por se aposentar pelas regras de transição

do Fator 95/90 teriam os critérios de tempo de serviço público, carreira e cargo reduzidos em 5 anos;

- Vigência da PEC paralela seria retroativa à data em que entrou em vigor a EC 41/2003.

Em sua volta ao Senado, renumerada para PEC 77-A/2005, a PEC paralela teve rejeitadas algumas das alterações feitas na Câmara. Segue abaixo o posicionamento acerca das mudanças introduzidas na Câmara dos Deputados:

- Subteto remuneratório – rejeitado;
- Delegados de polícia e agentes fiscais no subteto do Poder Judiciário – rejeitado;
- Exclusão das parcelas indenizatórias do cálculo do limite remuneratório – mantido;
- Redução em 5 anos de cada requisito exigido para aposentadoria pelo Fator 95/90 – rejeitado;
- Vigência da PEC paralela retroativa à data de promulgação da EC 41/2003 – mantido.

O texto da PEC paralela, após análise das alterações propostas pela Câmara, foi aprovado em segundo turno pelo plenário do Senado em 30 de junho de 2005. Em 15 de julho de 2005, a PEC paralela foi promulgada pelo Congresso Nacional e convertida na EC 47/2005. Com a aprovação desta emenda, alguns benefícios dos aposentados dos servidores público foram restituídos, após terem sido retirados com a reforma de 2003: paridade de reajustes para aposentadorias⁷⁷; aposentadoria integral para os ingressos no serviço público até 31 de dezembro de 2003; estabelecimento de regra de transição que garante aposentadoria integral e paridade para os que ingressaram no serviço público até a promulgação da EC 20/1998; estabelecimento de teto para os proventos nos três níveis da federação; isenção de contribuição previdenciária para inativo portador de doença incapacitante; aposentadoria especial para portadores de deficiência, policiais e para os que exercem atividades insalubres.

⁷⁷ As pensões geradas por essas aposentadorias não terão direito à paridade.

3.4.2.5 O regime de previdência dos servidores públicos após a EC 41/2003 (e a EC 47/2005)

De modo geral, é possível afirmar que a EC 41/2003 introduziu mudanças profundas na previdência dos servidores públicos, enquanto a EC 47/2005 amenizou algumas dessas alterações. Esta seção trata das principais regras do regime dos servidores após mais essa rodada de reformas.

O servidor público pode se aposentar por tempo de contribuição, por idade e de forma compulsória. Há também os benefícios de aposentadoria por invalidez e especial. Para os dependentes do servidor público (cônjuge, filhos e demais dependentes econômicos), há o benefício da pensão por morte.

No que tange à aposentadoria por invalidez, os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidentes em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. As aposentadorias compulsórias e por idade⁷⁸ também se darão com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Ressalte-se que para esses benefícios, os critérios de elegibilidade não foram alterados com as Emendas 41 e 47.

De fato, a alteração introduzida pela EC 41/2003 (e não modificada pela EC 47/2005) diz respeito à base de cálculo utilizada para efeitos de apuração do valor do benefício: deixa de ser integral e igual à última remuneração. Tal alteração se aplica mesmo para os servidores que ingressaram no serviço público antes das emendas reformistas. A Lei 10.887/2004 regulamentou a questão e determinou que o valor do benefício passasse a ser igual à média das 80% maiores remunerações do servidor. Essa mesma lei também definiu a alíquota e base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor da União, inativos e pensionistas, que serviram de parâmetro para a contribuição dos servidores dos demais entes e, conseqüentemente, do ente ao Regime Próprio.

No tocante às aposentadorias especiais, a redação dada pela EC 47/2005 permitiu que portadores de deficiência e os que exercem atividades de risco ou insalubres pudessem se aposentar com critérios diferenciados. Na verdade, a referida emenda inovou apenas na situação dos portadores de deficiência, uma vez que para os demais grupos citados já havia previsão de critérios diferenciados no texto original da CF 1988.

⁷⁸ Para as aposentadorias por idade há também a exigência adicional de 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo que se der a aposentadoria. Redação dada pela EC 20/1998.

Os critérios de elegibilidade à aposentadoria por tempo de contribuição e o cálculo de seu valor vão depender da data de ingresso do servidor no funcionalismo público.

Servidores que ingressaram até a promulgação da EC 20/1998⁷⁹

O presente grupo de servidores tem três opções de aposentadoria.

1ª opção: Poderão se aposentar quando preencherem os seguintes requisitos cumulativamente:

- 1) 52 anos de idade, se homem, e 48 anos, se mulher;
- 2) 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- 3) Tempo de contribuição, no mínimo, igual à soma de:
 - a. 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher;
 - b. Tempo adicional de 20% do que, na data da promulgação da EC 20/1998, faltaria para atingir o limite de tempo de contribuição acima.

O valor do provento de aposentadoria do servidor que cumprir os requisitos acima será reduzido na proporção de 3,5% para cada ano antecipado em relação ao limite de idade (60 anos para homens e 55 anos para mulheres), caso complete as exigências para se aposentar até 31 de dezembro de 2005. Para os que completarem as exigências posteriormente, a redução será de 5% por ano antecipado.

Cabe ressaltar que os servidores que optarem por se aposentar nessa opção, terão seus proventos calculados com base na média das 80% melhores contribuições, incluindo RPPS e RGPS. Além disso, o reajuste será pela regra geral, qual seja, apenas a manutenção do poder de compra. Desta forma, por essa opção, o servidor perde o direito à integralidade e à paridade.

2ª opção⁸⁰: Por essa opção, os servidores devem atender, cumulativamente:

- 1) 60 anos de idade para homens e 55 anos para mulheres;
- 2) 35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres;
- 3) 20 anos de exercício no serviço público;

⁷⁹ A promulgação da EC 20/1998 deu-se em 16 de dezembro de 2003.

⁸⁰ Também aplicável aos servidores que ingressaram no serviço público entre as Emendas 20 e 41, ou seja, entre 17/12/1998 e 31/12/2003.

- 4) 10 anos na carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Os servidores que cumprirem os requisitos desta opção preservarão a integralidade (valor da aposentadoria igual ao último salário) e a paridade. Mas a paridade mantida não é igual a então vigente. A revisão do valor da aposentadoria se dará na mesma data em que se modificar a remuneração dos servidores na ativa, mas não haverá extensão de eventuais benefícios e vantagens concedidas aos ativos (paridade mitigada).

3ª opção: A EC 47/2005 criou uma regra de transição adicional para os servidores que já haviam ingressado no serviço público na data da promulgação da EC 20/1998. Pela presente regra, o servidor preserva a integralidade e a paridade plena, desde que cumpra as seguintes condições:

- 1) 35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres;
- 2) 25 anos no serviço público, 15 de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- 3) Idade mínima resultante da redução, em relação a 60 ou 55 anos para homens ou mulheres, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder 35 anos para homens e 30 para mulheres.

Servidores que ingressaram até a promulgação da EC 41/2003

Para obterem aposentadoria deverão atender as seguintes condições, cumulativamente:

- 1) 60 anos de idade, se homem, e 55 anos, se mulher;
- 2) 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres;
- 3) 20 anos de efetivo exercício no serviço público;
- 4) 10 anos na carreira e 5 anos no cargo.

Os que entraram no serviço público até a promulgação da EC 41/2003 podem se aposentar com proventos integrais e paridade plena. Ressalte-se que a regra da EC 41/2003 previa apenas a integralidade e a paridade mitigada. A paridade plena é fruto da EC 47/2003, que, como colocado anteriormente, amenizou algumas medidas da EC 41/2003.

Convém ressaltar que entre os que entraram no serviço público até a promulgação da EC 41/2003, encontram-se também os que entraram antes da EC 20/1998. Logo, este grupo de servidores pode se aposentar de duas formas distintas. A primeira é a forma conhecida

como Fator 95/90, que permite redução da idade mínima, mas que em contra partida tem requisitos mais restritivos (maior tempo de serviço público e na carreira). A segunda forma possível é de acordo com os critérios apresentados acima, menos restritivos que os do Fator 95/90, mas que exigem o cumprimento de idade mínima de 60 e 55 anos para homens e mulheres.

Servidores que ingressaram depois da promulgação da EC 41/2003

Para esse grupo, aplica-se a chamada regra geral:

- 1) 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo;
- 2) 60 anos de idade e 35 de contribuição para homens e 55 anos e 30 de contribuição para mulheres.

Para os servidores que ingressaram no serviço público após a EC 41/2003, não existe mais integralidade nem paridade. O valor da aposentadoria será calculado com base na média das 80% melhores contribuições. Seu reajuste ocorrerá uma vez por ano, de forma a manter seu poder de compra.

A seguir, são feitas algumas considerações a respeito de outros temas importantes na configuração do regime previdenciário dos servidores públicos após as emendas reformistas de 2003 e 2005.

a) Taxação de inativos e pensionistas

Para os aposentados ou pensionistas do serviço público, a EC 41/2003 introduziu a contribuição sobre seus proventos de aposentadoria e pensão. A taxação dos inativos foi alvo de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs) no STF em 2004⁸¹. A decisão do STF foi favorável à cobrança sobre os inativos, mas de forma diferente a proposta pela emenda reformista. O valor de isenção da taxação foi elevado para o equivalente ao teto do RGPS e unificado para estados e municípios.

Posteriormente, a EC 47/2005 dobrou os mencionados limites para incidência de contribuições sobre os proventos de aposentadoria e pensão quando o beneficiário for portador de doença incapacitante.

⁸¹ Uma das ADINs foi ajuizada pela Associação Nacional de Membros do Ministério Público e a outra pela Associação Nacional dos Procuradores da República.

b) Pensão por morte

Após a EC 41/2003, as pensões por morte que superassem o teto do RGPS observariam redução em seu valor em relação à situação anterior. Seu valor passou a ser igual ao total da aposentadoria ou da remuneração do servidor no momento do óbito até o teto do RGPS, acrescido de 70% do que superar este valor. Convém ressaltar que sobre os valores da pensão também incide a contribuição previdenciária de acordo com os critérios colocados no item (a).

A forma de reajuste das pensões é a mesma que a do RGPS, ou seja, por índice de preços estabelecido em lei, com objetivo de manutenção do valor real do benefício. Desta forma, não há mais reajuste paritário com os servidores da ativa, exceto para as pensões concedidas pela regra de transição criada pela EC 47/2005 (Fator 95/90).

c) Alíquota mínima de contribuição

A partir da EC 41/2003, determinou-se que nenhum estado ou município poderia cobrar de seus servidores contribuição previdenciária inferior à cobrada do servidor federal, estipulada em 11%.

d) Abono permanência

Em substituição à isenção da contribuição previdenciária criada pela EC 20/1998, a EC 41/2003 estipulou que o servidor em condições de se aposentar, por qualquer regra, e optar por permanecer em atividade, receberá valor equivalente a sua contribuição previdenciária.

O servidor continua contribuindo, mas recebe em contrapartida um benefício de igual valor, até que se aposente voluntária ou compulsoriamente.

e) Teto remuneratório

Embora o estabelecimento dos valores remuneratórios no serviço público não seja um assunto previdenciário, tem impacto imediato sobre os custos de pagamentos de

aposentadorias e pensões uma vez que ainda é permitido a vários servidores se aposentarem com paridade.

A EC 41/2003 estabeleceu como teto no governo federal o subsídio mensal do ministro do STF, mas criou subtetos por ente e, nos estados, por poder (Quadro 1).

Quadro 1 – Subtetos específicos por ente federado

Ente Federado	Limite Remuneratório	A quem se aplica
União	Subsídio do ministro do STF	Todos os servidores federais
Estados	Subsídio do Governador	Servidores do Poder Executivo, exceto procuradores e defensores públicos
	Subsídio do deputado estadual	Servidores do Poder Legislativo, exceto procuradores
	Subsídio do desembargador do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio do ministro do STF	Servidores do Judiciário, membros do Ministério Público, procuradores e defensores públicos
Municípios	Subsídio do prefeito	Todos servidores municipais

Fonte: Elaboração própria a partir da EC 41/2003.

f) Previdência complementar dos servidores públicos

A EC 41/2003 manteve a possibilidade criada pela EC 20/1998 dos entes limitarem o valor dos benefícios concedidos pelo regime de previdência dos seus servidores, desde que instituíssem previdência complementar.

A alteração ocorrida se deu na forma de instituição da entidade de previdência complementar dos servidores, que, de acordo com a EC 20/1998, deveria ocorrer após publicação de lei complementar. Com o novo ordenamento, bastava ao Poder Executivo de cada ente encaminhar à sua Casa legislativa projeto de lei criando o referido regime complementar para seus servidores, que ficará sujeito às Leis Complementares 108/2001 e 109/2001.

A previdência complementar dos servidores públicos deverá oferecer planos somente na modalidade de CD. Outrossim, a gestão será feita por entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública.

Apesar de a limitação nos valores dos benefícios previdenciários dos servidores públicos estar prevista desde a EC 20/1998 e ter sido reafirmada com a EC 41/2003, apenas no ano de 2007 o Poder Executivo federal enviou ao Congresso Nacional projeto de lei (PL) prevendo a criação da previdência complementar dos servidores federais. O referido projeto, qual seja PL 1.992/2007, ficou cinco anos em análise no Congresso e apenas em 2012 foi

aprovado (Lei 12.618/2012). A próxima seção desta tese trata do processo de discussão do referido PL na Câmara Federal e no Senado e a sua aprovação sob a Lei 12.618/2012.

3.5 A previdência complementar dos servidores federais: do PL 1.992/2007 a Lei 12.618/2012

Previstos a partir das ECs 20/1998 e 41/2003, o estabelecimento de um valor teto para as aposentadorias e pensões pagas pelo Governo Federal e a paralela criação da previdência complementar dos servidores públicos foram aprovadas pelo Congresso Nacional no ano de 2012. A proposta de criação da previdência complementar para os servidores civis federais assenta-se em algumas razões:

- Elevado custo fiscal para União e demais entes federativos com RPPS organizado;
- Impacto regressivo na distribuição de renda do pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores públicos;
- Disparidade geradora de iniquidades entre os trabalhadores brasileiros devido à dualidade entre os regimes previdenciários do servidor público e dos demais trabalhadores; e,
- Melhora na repartição do risco previdenciário entre trabalhadores e o empregador (Estado).

O diagnóstico que resulta dessas razões elencadas está em voga desde a década de 1990. Mais especificamente, após o plano de estabilização da economia e o começo dos debates acerca da reforma do complexo previdenciário brasileiro no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A Exposição Interministerial de Motivos (EMI) 97/2007, que acompanhou o projeto de lei e culminou na reforma da previdência dos servidores federais, já continha forte caráter de ajuste fiscal e de preocupação com a isonomia no tratamento previdenciário entre trabalhadores do setor privado e os servidores federais.

É nesse contexto que, em 2007, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso o PL 1.992, que previa a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), que permite a limitação dos benefícios previdenciários dos servidores federais ao teto do RGPS.

3.5.1 Algumas razões da reforma

3.5.1.1 Custos fiscais

O pagamento de benefícios previdenciários aos servidores públicos e seus pensionistas, pelo regramento atual, é financiado a partir da contribuição de 11% da remuneração dos servidores ativos (sem teto), dos inativos que recebem benefícios acima do teto do RGPS (11% sobre o que exceder o teto) e dos entes empregadores (22% da folha de salários). Quando as contribuições de ativos, inativos e patronal são insuficientes para cobrir as obrigações previdenciárias, é previsto o aporte de recursos fiscais.

No ano de 2010, a necessidade de financiamento de todos os entes federativos em relação à previdência de seus servidores foi de aproximadamente R\$ 79 bilhões, sendo R\$ 51 bilhões a necessidade de financiamento da União para atender cerca de 1 milhão de beneficiários (SILVEIRA *et al.*, 2011, p. 11).

Tabela 18 – Resultado previdenciário dos RPPSs 2006-2010

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

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

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

²Corrigido pelo IPCA-IBGE.

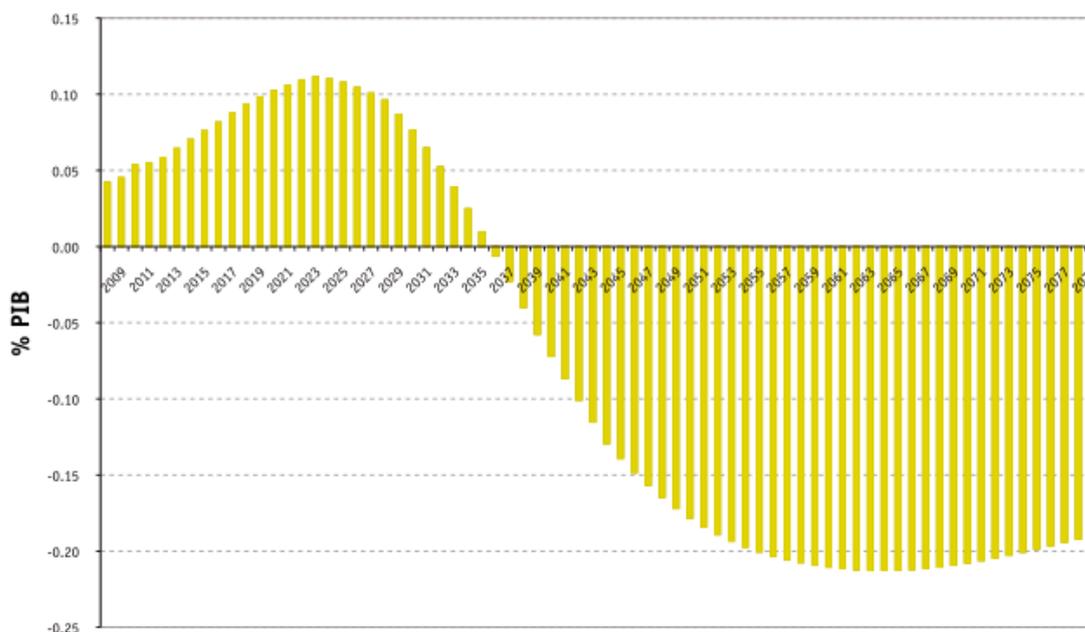
A Tabela 18 apresenta as receitas e despesas dos regimes previdenciários dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como o resultado em relação ao PIB. Ao se observar apenas o resultado em relação ao PIB, pode-se argumentar que o indicador para o total dos regimes previdenciários é estável, com tendência decrescente nos anos analisados. No entanto, as despesas são crescentes em termos reais. Além disso, a comparação dos RPPSs com o resultado do RGPS – que, ao fim de 2010, era responsável por 23 milhões de benefícios – mostra que, enquanto a necessidade de financiamento deste encerrou o ano em 1,17% do PIB, o resultado agregado daqueles foi de 2,16% do PIB.

A reforma na previdência dos servidores públicos tem o mérito de reduzir o gasto público com aposentadorias e pensões no longo prazo, mas, no curto prazo, espera-se elevação do gasto. Tal elevação decorre do chamado custo de transição entre o regime atual e o novo regime previdenciário.

O custo de transição decorrente da reforma previdenciária advém do fato de a União deixar de arrecadar a contribuição previdenciária dos servidores que venham a aderir à previdência complementar e dos novos servidores. Além disso, terá como despesa sua contraparte contributiva na conta individual de cada servidor que participe da FUNPRESP, e ainda arcará com o pagamento de aposentadorias e pensões concedidas sob o arranjo anterior ao da reforma.

Como visto na Seção 2.1 desta tese, a reforma que institui novo regime apenas para os entrantes tem como característica o maior tempo de transição entre os regimes antigo e novo, mas consegue diluir o custo de transição ao longo das gerações. A respeito do custo de transição previsto na reforma, o Gráfico 1 ilustra uma projeção feita por Caetano (2008) caso a implantação da previdência complementar do servidor tivesse sido em 2009.

Gráfico 1 – Custo de transição da previdência complementar dos servidores públicos da União
(Em % do PIB)



Fonte: Caetano (2008).

Como pode ser observado no Gráfico 1, após aproximadamente 25 anos de elevação de custos, devido à reforma, começa a fase em que há economia de recursos públicos, uma vez que os novos servidores começam a se aposentar. A partir de então, o novo regime previdenciário dos servidores federais apresentará economia de recursos em relação ao arranjo atual. O gráfico mostra um claro *tradeoff* entre a elevação do gasto fiscal no curto prazo e a economia de recursos no longo prazo. A este respeito, Silveira *et al.* concluem que,

em termos líquidos, os custos associados à introdução da previdência complementar dos servidores se pagam no longo prazo, seja porque sua pressão sobre o orçamento público não será excessiva, seja porque, numa perspectiva intertemporal, os ganhos superam os custos (SILVEIRA *et al.*, 2011, p. 35).

3.5.1.2 Iniquidade

Os dados consolidados para 2009 apontam para o pagamento de 3,3 milhões de benefícios de aposentadorias e pensões pelos RPPSs. A Tabela 19 apresenta os quantitativos de beneficiários para os entes federativos em diferentes anos.

Tabela 19 – Aposentados e instituidores de pensão por ente federativo – RPPSs (2005-2009)

Esfera de governo	2005	2006	2007	2008	2009
Total RPPSs	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

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

Cotejando-se o número de beneficiários com os custos previdenciários para cada ente federativos, chega-se ao valor médio dos benefícios por RPPS. A Tabela 20 mostra os valores médios por ano pago pelos entes federativos a seus servidores inativos ou pensionistas.

Tabela 20 – Benefício real médio mensal¹

Esfera de governo	2005	2006	2007	2008	2009
Total RPPSs	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
Estadual		3	0	-6	2
Municipal		11	6	1	6

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

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

Os dados mostram a desigualdade existente entre os regimes de previdência dos servidores públicos no Brasil para os diferentes entes federativos. Ademais, ao se comparar as médias dos benefícios pagos pela União com os valores médios dos benefícios pagos pelo RGPS, a iniquidade mostra-se ainda maior.

A diferença de valores pagos para beneficiários dos RPPSs e do RGPS suscita as maiores críticas relativas às iniquidades geradas historicamente pelos regimes de aposentadoria diferenciados para servidores públicos. E, reforce-se, não apenas no Brasil, mas em vários países que mantêm sistema de previdência separado para seu funcionalismo público (Capítulo 2).

A reforma na previdência dos servidores federais trará como consequência maior equidade horizontal e vertical entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. A equidade horizontal ocorrerá uma vez que os trabalhadores que percebem as maiores remunerações, no serviço público ou no setor privado, ficarão sujeitos a um teto

previdenciário de mesmo valor. Caso pretendam obter rendas superiores a este teto na aposentadoria, deverão se remeter à previdência complementar.

A equidade vertical, por sua vez, ocorrerá na medida em que o recebimento de valores relativamente mais altos durante a aposentadoria dependerá do esforço individual de cada servidor público. A eventual necessidade de financiamento para o pagamento de aposentadorias e pensões de valores superiores ao teto do RGPS deve ser coberta com recursos fiscais, pagos por toda a sociedade. Com a reforma tal situação não mais ocorrerá.

No tocante aos impactos distributivos dos RPPSs e os possíveis efeitos do estabelecimento de um teto para aposentadorias e pensões e à criação da previdência complementar dos servidores federais, o Capítulo 4 desta tese explora com mais profundidade o assunto.

3.5.1.3 Repartição do risco previdenciário

Conforme apresentado no Capítulo 1, para cada desenho de plano previdenciário (CD, BD ou intermediários entre os dois), o risco previdenciário é dividido de maneira diferente entre os participantes do sistema e o patrocinador (na figura do empregador ou da sociedade no caso de um sistema público). Em um sistema que oferece plano de CD puro, o risco previdenciário recai unicamente sobre os trabalhadores; no caso do plano ser de BD puro, o risco é de responsabilidade do patrocinador. Em arranjos intermediários (CV, por exemplo) o risco previdenciário é dividido entre participantes e patrocinador.

Um exemplo típico do tipo BD puro é o regime de previdência dos servidores públicos. Mesmo após as reformas constitucionais, devido às regras de transição, vários servidores públicos ainda conseguem se aposentar com o último salário (aposentadoria integral) e seu benefício é indexado à remuneração do servidor ativo (paridade plena). Desta forma, independentemente de com quanto contribuíram, estes servidores não terão seu benefício alterado em razão dos riscos previdenciários.

Ainda nos tipos puros de arranjo previdenciário, um exemplo de CD desse formato seria aquele em que o empregador recolhe as contribuições do empregado e, após o período contributivo, o beneficiário recebe suas contribuições acrescidas dos rendimentos financeiros para gastar como pretender. Tal sistema não é mais que uma poupança de longo prazo sem qualquer tipo de característica previdenciária: não há proteção contra o risco de longevidade, incapacidade ou de qualquer outra natureza.

O RPPS dos servidores civis federais é mais próximo de um BD puro. O risco previdenciário é integralmente assumido pelo empregador. Ocorre que, ainda que seja atuarialmente equilibrado⁸², o risco do aposentado ou pensionista viver além do previsto ou o risco de as contribuições não serem suficientes para o financiamento do sistema, apenas como exemplos, são assumidos pela União.

A proposta de reforma previdenciária aprovada representa que o risco previdenciário, na prática, será repartido entre o patrocinador e os servidores públicos: a União assume todos os riscos até o teto do RGPS e, acima deste, o risco é dividido entre os servidores públicos⁸³. Em outros termos, o sistema passará de plano de BD para um misto entre BD (até o teto do RGPS) e CD (acima do teto).

3.5.2 *O PL 1992/2007, o Substitutivo Global e o texto final aprovado e sancionado*

Em 11 de novembro de 2007, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PL 1.992, que regulamenta o § 15 do art. 40 da CF 1988. Esse PL institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos, estabelece um teto para o pagamento de aposentadorias e pensões, e autoriza a criação de uma entidade fechada de previdência complementar (EFPC) denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP).

Após passar por quatro Comissões na Câmara dos Deputados – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania -, o projeto, com alterações, foi aprovado em plenário no dia 29 de fevereiro de 2012 e enviado para o Senado Federal no dia seguinte. Nesta Casa, foi aprovado no dia 28 de março de 2012 sem alterações relevantes e posteriormente enviado ao Poder Executivo para sanção presidencial. O projeto de lei foi sancionado, com pequenos vetos, no dia 30 de abril de 2012 e publicado no Diário Oficial da União em 02 de maio do mesmo ano, sob o título de Lei nº 12.618.

⁸² As reformas constitucionais, de forma resumida, resultaram em um sistema em que há contribuição de 11% por parte do servidor público, o dobro desta por parte do empregador, fim da paridade e da aposentadoria pelo último salário, impossibilidade de acúmulo de aposentadorias (exceto nos casos permitidos pela legislação) e contribuição dos inativos. Estas medidas aumentaram consideravelmente a responsabilidade da parte do servidor no financiamento e equilíbrio de longo prazo do sistema.

⁸³ Afirma-se aqui que o risco é dividido entre os servidores públicos, pois, como será visto na Seção 4.4, é previsto o estabelecimento de fundos que compensem alguns riscos não programados como longevidade, morte e invalidez. Desta forma, haverá certo mutualismo por parte dos servidores públicos na divisão de riscos assumidos por eles.

Em termos de proteção previdenciária e divisão de riscos, a execução da proposta representada pelo PL 1.992/2007 representa significativa alteração na repartição de riscos inerentes a qualquer sistema previdenciário. A passagem do arranjo atual - repartição simples com benefício definido - para um arranjo misto - com aspectos de repartição com benefício definido e capitalização com contribuição definida -, diminui o risco assumido pelo empregador – o Estado – e aumenta o risco assumido pelo empregado – servidor público.

3.5.2.1 A proposta original da previdência complementar dos servidores federais

O PL 1.992/2007 visava a implementar o regime de previdência complementar para servidores públicos titulares de cargos efetivos do poder executivo federal, suas autarquias e fundações, assim como membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União.

Em seu art. 3º, o referido PL define que os benefícios previdenciários dos servidores e membros de poder que vierem a ingressar no serviço público após a criação da FUNPRESP ficarão limitados ao valor máximo pago pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – regime de previdência dos trabalhadores do setor privado da economia. Para os servidores que tenham ingressado no serviço público até o dia anterior a instauração da FUNPRESP, há previsão de migração voluntária para o novo sistema. O § 7º do referido artigo esclarece que a opção pela migração resultará em renúncia irrevogável e irretratável aos direitos decorrentes do sistema antigo.

Para os servidores que optarem pela migração, e cujas remunerações sejam superiores ao teto do RGPS, sua aposentadoria será paga em três partes distintas: uma até o teto do RGPS, outra denominada benefício especial e a última dependerá dos recursos acumulados em conta individual. O benefício especial será proporcional ao tempo de contribuição ao sistema antigo.

O embasamento legal do PL 1.992/2007 se sujeita ao conjunto normativo que rege as EFPC, quais sejam o art. 202º da CF 1988, as LCs nº 108 e nº 109 de 2001, a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 379/2009, além de Resoluções do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) e da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Com relação à estruturação da FUNPRESP, o parágrafo único do art. 4º dispunha que esta consistiria fundação com personalidade jurídica de direito privado, e teria autonomia administrativa, financeira e gerencial, além de ter sede e foro no Distrito Federal. Sua

estrutura de governança seria constituída de um conselho deliberativo, um conselho fiscal e diretoria executiva.

O PL original previa que a administração dos recursos deveria ser necessariamente terceirizada e que cada instituição que viesse a administrar os recursos não poderia responsabilizar-se por mais do que 40% deles. O §1º do art. 15 afirma que a aplicação dos recursos seria feita mediante fundos de investimento atrelados a índices de referência de mercado, observadas as diretrizes e limites do CMN para as EFPC.

No tocante às contribuições dos empregados e empregadores, elas incidiriam sobre a parcela da remuneração que fosse maior que o teto do RGPS. A contribuição do participante teria paridade do empregador até o limite de 7,5% da diferença anterior. O participante poderia realizar contribuições extraordinárias. Importante destacar que o art. 17 trata da discriminação das contribuições para cada um dos benefícios previstos no plano de benefícios⁸⁴.

Por fim, aos Estados, Distrito Federal e Municípios seria facultado adesão à Funpresp, enquanto patrocinadores, nos termos de seu estatuto, desde que garantissem o pagamento de suas contribuições.

3.5.2.2 O Substitutivo Global da Câmara dos Deputados

Após transitar pelas comissões da Câmara mencionadas anteriormente, o projeto original proposto pelo Poder Executivo sofreu algumas alterações. Os principais pontos do projeto não foram alterados: permanece a proposta de um sistema misto, com maior assunção de riscos por parte dos servidores públicos; e de um regime de capitalização com contas individuais e contribuição definida.

A primeira alteração trata do direito à compensação financeira previdenciária para o caso de os futuros servidores federais serem antigos servidores estaduais ou municipais⁸⁵. Da forma como estava no projeto original, sem a previsão da compensação previdenciária, temia-se por desincentivos à migração de servidores estaduais e municipais, que por ventura fossem aprovados em concursos públicos para o serviço público federal, uma vez que teriam garantia

⁸⁴ Do total de contribuição mensal serão discriminados os montantes que se destinarão ao financiamento da aposentadoria programada, e para cada um dos benefícios não programados, que futuramente serão definidos no regulamento do respectivo plano. O Capítulo 4 desta tese trata do assunto.

⁸⁵ A compensação previdenciária é tratada no §9º do art. 201 da Constituição.

de aposentadoria apenas do valor até o teto do RGPS e menos tempo para acumular recursos para parcela que supere este teto.

Outra alteração inserida diz respeito ao benefício especial, que será pago aos atuais servidores federais que eventualmente migrarem para o novo sistema. A alteração reconhece os requisitos diferenciados para aposentadoria de professores do ensino médio e infantil, mulheres, servidores que exerçam atividades perigosas ou insalubres. Além disso, o prazo para decidir pela migração para o novo sistema foi alterado de 180 dias no projeto original para 24 meses. Essa ampliação pode abrir caminho para comportamentos oportunistas, uma vez que oferece ao servidor a possibilidade de completar os requisitos para solicitar aposentadoria e, em seguida, migrar para o novo sistema, no qual acumulará recursos em conta individual para futuro recebimento. Como consequência, sua aposentadoria acabará por ser maior do que teria direito se continuasse no sistema antigo.

Uma das principais alterações contidas no Substitutivo Global prevê a criação não de uma, mas de até três entidades fechadas de previdência, uma para cada Poder, assim denominadas:

- i. FUNPRESP-EXE: para os servidores do poder executivo;
- ii. FUNPRESP-LEG: para os servidores do poder legislativo;
- iii. FUNPRESP-JUD: para os servidores do poder judiciário.

Apesar da possibilidade de criação de uma EFPC por poder, fica aberta a possibilidade de dois ou mais poderes estruturarem sua previdência complementar em apenas uma entidade.

A separação do corpo de servidores do Estado em mais de uma entidade de previdência pode resultar em elevados custos de administração das EFPC, principalmente nos anos iniciais de operação. Como será analisado mais adiante, há uma série de custos fixos inerentes às atividades de uma entidade de previdência, e quanto menor o volume de recursos administrados maior será o peso desses custos. A experiência do fundo de previdência complementar dos servidores federais dos EUA (Capítulo 2) mostra que a centralização é um dos elementos que reduzem os custos de administração de uma entidade de previdência.

No tocante ao Plano de Benefícios, o substitutivo realizou uma série de alterações sobre o PL original. Juntamente com a previsão de até três EFPCs, estas alterações são as mais significativas em relação à proposta original do PL 1.992/2007.

O inciso I do §3º do art. 12 do Substitutivo reafirma que, no rol dos benefícios não programados a serem oferecidos, devem constar os decorrentes das contingências de invalidez e morte. A novidade é que se abre espaço para que se assegure a cobertura de outros riscos atuariais.

Ainda no art. 12, o §4º prevê que os benefícios não programados a serem oferecidos poderão ser contratados externamente ou administrados pelas próprias EFPCs. É prática comum nos países da América Latina, que reformaram seus sistemas de previdência, a terceirização da concessão e manutenção dos benefícios não programados junto a seguradoras. Para tal, paga-se um prêmio cujo recolhimento é de responsabilidade de cada entidade de previdência. Em termos gerais, a administração interna dos benefícios não programados representa a assunção dos riscos inerentes a cada um dos eventos contingentes, por parte das entidades de previdência complementar dos servidores a serem criadas. A terceirização desses benefícios, por sua vez, representa a assunção desses riscos por outra instituição. Caberá analisar se os custos internos da eventual administração desses benefícios compensará sua não terceirização.

Ainda com respeito ao Plano de Benefícios, outra alteração contida no Substitutivo Global é a que prevê a possibilidade de gestão própria, pelas EFPCs, dos recursos acumulados. Se o projeto original previa aplicação dos recursos exclusivamente em fundos de investimento, a alteração aprovada permite tanto esta modalidade quanto a sua administração diretamente pela própria EFPC. Caso a administração seja terceirizada, cada instituição contratada poderá gerir apenas 20% dos recursos acumulados, contra 40% previstos no projeto original.

As duas últimas alterações no Plano de Benefícios são bastante interessantes. A primeira delas prevê que a alíquota de contribuição do patrocinador será de até 8,5% da remuneração do servidor público, ao invés dos 7,5% anteriormente propostos. A outra mudança prevê a criação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE) e dos aportes extraordinários que funcionarão como bônus na aposentadoria para os seguintes servidores: os que exercem atividades insalubres ou de risco; os que exercem exclusivamente o magistério; os portadores de deficiência; e mulheres. Ou seja, este fundo será destinado aos grupos que podem se aposentar com menos tempo de contribuição que a regra geral para os homens.

As duas últimas mudanças derivam do reconhecimento de que a instituição de previdência complementar, sob a modalidade de contribuição definida, poderia resultar em achatamento dos benefícios daqueles grupos de servidores que são sujeitos a regras diferenciadas de aposentadoria, notadamente os que podem se aposentar com menos tempo de contribuição. Desse modo, o tempo para acúmulo de recursos em suas contas individuais seria relativamente menor que o dos demais servidores, o que resultaria em menor montante acumulado e, conseqüentemente, menor valor do benefício.

Se, por um lado, o regime de capitalização com contas individuais e contribuição definida explicita os benefícios cruzados existentes que favorecem a professores, mulheres e demais grupos citados anteriormente, de outro, a criação do FCBE busca reestabelecer um pouco da solidariedade intrageracional que existia no sistema anterior. A ampliação da contribuição do patrocinador de até 7,5% para até 8,5% da remuneração do servidor público é uma tentativa de ampliar a responsabilidade do empregador nessa partilha intrageracional de riscos.

O problema gerado pela instituição do FCBE é que, diferentemente do que ocorreu em alguns países que transformaram seus sistemas de previdência em regime financeiro de capitalização com contribuição definida, a participação dos servidores brasileiros no fundo complementar será facultativa. Esta característica pode resultar em problemas de seleção adversa, que poderá trazer algumas consequências indesejáveis para os participantes da FUNPRESP.

A seleção adversa na participação na previdência complementar dos servidores poderá levar os servidores cuja regra de aposentadoria requer 35 anos de contribuição a não participar do fundo, ou em caso de participação, contribuir com uma alíquota inferior a que contribuiria caso não existisse o FCBE. Outro problema decorre do fato de o valor do bônus a ser recebido pelas categorias elencadas anteriormente, ser diretamente proporcional ao montante acumulado em suas contas individuais. Dessa forma, essas categorias tenderão a contribuir mais do que na ausência do FCBE para fazerem jus a maiores bônus ao se aposentar. A criação do FCBE com a justificativa de trazer maior solidariedade dentro da mesma geração pode-se tornar potencialmente um problema em um arranjo previdenciário com regime financeiro de capitalização com contribuição definida e adesão voluntária⁸⁶.

3.5.2.3 Tramitação no Senado Federal e Sanção Presidencial

No Senado Federal, o PL 1992 ganhou o título de Projeto de Lei da Câmara nº 2 (PLC 02) de 2012. A tramitação da matéria foi rápida e sem grandes alterações. Após tramitar pela Comissão de Assuntos Econômicos, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Assuntos Sociais, a matéria foi aprovada pelo plenário da casa no dia 28 de março e no dia 10 de abril e em seguida enviada para sanção presidencial.

⁸⁶ Essa questão volta a ser tratada no Capítulo 4 deste trabalho.

No dia 02 de maio de 2012, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.618 de 2012, dando fim ao processo de reforma da previdência dos servidores públicos. De forma resumida, pode-se afirmar que a reforma fora prevista com a EC 41/2003, tomou forma em 2007 com o envio do PL 1992 à Câmara dos Deputados e ganhou conteúdo e visibilidade no ano de 2011. Assim, em 2012, cinco anos após o início das tramitações no Congresso Nacional, foi aprovada a reforma da previdência dos servidores públicos federais.

3.5.3 O regime de previdência dos servidores públicos após a criação da FUNPRESP

Com a aprovação da Lei 12.618/2012, é possível afirmar que os mais importantes pontos oriundos da EC 41/2003 foram regulamentados. Após a criação das fundações de previdência complementar dos servidores (previstas para o primeiro semestre de 2013), o regime de previdência dos servidores públicos federais passará de um sistema de plano BD puro para um misto de BD com CD.

No tocante às regras de concessão das aposentadorias, elas permanecem as mesmas estabelecidas após a reforma de 2003 (juntamente com a EC 47/2005), apresentadas anteriormente.

Quanto ao valor das aposentadorias, a União pagará valores até o teto do RGPS. Para os servidores que escolherem se filiar a alguma FUNPRESP, adicionar-se-á ao valor pago pela União o benefício da previdência complementar. Este, por sua vez, dependerá da contribuição do servidor, do tempo de contribuição, da rentabilidade obtida pela entidade de previdência complementar e dos custos administrativos incorridos.

3.6 Considerações finais sobre o capítulo

O Brasil seguiu o padrão internacional ao oferecer, primeiramente, proteção social para grupos mais organizados e com maior poder de pressão. No caso nacional, os servidores públicos se destacam, principalmente nas áreas da magistratura, polícia, diplomacia e tributária (fiscalizadora). O setor privado seguia esse mesmo padrão, o que se pode constatar pela oferta de arranjos mais avançados e organizados de proteção, primeiramente, para os empregados do setor ferroviário, correios, marítimo e portuário. Eram os setores urbanos mais importantes para a economia nas décadas iniciais do século XX. Sobre o modelo de proteção

previdenciária no Brasil e seu padrão de incorporação de novas categorias, nas palavras de Malloy (1986):

A proteção estendeu-se primeiro aos trabalhadores de importantes atividades de infra-estrutura [...], servindo ao setor de exportação e/ou às áreas urbanas, depois aos empregados do comércio e bancos e, finalmente, à categoria mais amorfa de trabalhadores – os da indústria – no setor menos desenvolvido da economia. A sequência refletiu também um quadro realístico de distribuição do poder entre os trabalhadores da seguinte ordem econômica: as mais bem organizadas e estrategicamente bem localizadas foram as categorias cobertas primeiro, vindo as outras categorias depois, mais ou menos na ordem do seu significado econômico e, portanto, político. (MALLOY, 1986, p. 75)

A proteção social previdenciária, nos seus primórdios, era baseada nas CAPs, que eram organizadas por empresas. Na década de 1930, com o movimento centralizador do governo Vargas, passou-se a um arranjo centrado nas categorias profissionais: os IAPs. A incorporação de categorias e formação de novos IAPs era controlado pelo Estado, pois mesmo permitindo gestão autônoma dos institutos, o Presidente da República tinha a prerrogativa de nomeação de suas diretorias.

Os diferentes IAPs ofereciam em comum apenas os benefícios de aposentadoria por invalidez e a pensão por morte. Isso demonstra a fragmentação apontada por Draibe *et al.* (1991). Essa fragmentação era reflexo de situação financeira heterogênea, derivada de diferenciação na base de arrecadação: uns institutos apresentavam equilíbrio, enquanto outros operavam deficitariamente.

Particularmente no que tange ao IPASE, há algumas considerações que merecem ser feitas. Diferentemente dos outros IAPs, o IPASE, como o próprio nome dizia, era responsável apenas por alguns benefícios assistenciais e pelo pagamento de pensões para os servidores públicos e seus dependentes. As aposentadorias eram de responsabilidade do Tesouro Nacional, uma vez que os servidores não contribuía para esse benefício – vigorava o sistema *pro labore facto*. Os servidores contribuía com um percentual de sua remuneração, que era recolhida ao IPASE – que também capitalizava esses recursos-, apenas para o financiamento dos benefícios de pensão.

O IPASE funcionava como uma grande instituição que mantinha o cadastro de todos que a ela a lei permitia se filiar. Sua grande particularidade era não ser responsável pelos benefícios de aposentadoria. Apesar de centralizar a administração de recursos, cadastros e organizar o pagamento de alguns benefícios, as regras de acesso aos benefícios e valores eram de responsabilidade do governo.

O IPASE foi o último IAP a ser extinto. Enquanto os demais institutos foram unificados sob a égide do INPS em 1966, o IPASE saiu de cena apenas no ano de 1977, quando teve suas funções e seu patrimônio englobado pelo mesmo INPS agora no âmbito do SINPAS. Note que não houve unificação de regras, apenas unificação administrativa. De fato, nada mudou para os servidores públicos, uma vez que as regras que definiam os critérios de concessão e valor dos benefícios continuavam a ser definidos pela União.

Em relação a uma das mais importantes funções de um sistema de previdência social, qual seja, a manutenção de determinado padrão de consumo na velhice, os servidores públicos, até a CF 1988 e seu desdobramento na Lei 8.112/1990, podem se considerar recebedores de tratamento diferenciado. Já no Estatuto de 1952 era prevista a integralidade dos proventos de aposentadoria (100% de taxa de reposição), característica mantida no RJU. Havia ainda alguns casos em que a depender do número de anos trabalhados o servidor recebia uma promoção e se aposentava com provento superior ao salário da ativa (mais que 100% de taxa de reposição), situação não totalmente extinta com o RJU. Interessante notar que desde o Estatuto de 1952 havia a preocupação de manutenção de certa paridade entre o valor da aposentadoria e do salário do pessoal da ativa. A revisão da aposentadoria dar-se-ia sempre quando da modificação de vencimentos ou remuneração em percentual não inferior a dois terços pelo Estatuto de 1952 e plenamente com o RJU⁸⁷.

Procurou-se mostrar ao longo do capítulo que o arranjo nas regras previdenciárias dos servidores públicos da União - previsto pelo RJU - não pode ser considerado como um marco no campo previdenciário para os funcionários públicos. O RJU merece seu destaque na unificação do regime trabalhista e previdenciário de todos os funcionários do Estado, mas não pelo conjunto das regras que passou a lhes reger. A CF 1988 e o RJU devem, sim, ser considerados como parte de um processo iniciado em 1952 com a Lei 1.711: o Estatuto dos Servidores Públicos de 1952.

Apesar de apresentar o aspecto positivo de unificar o regime de trabalho dos servidores do Estado, o RJU apresentou graves problemas como, por exemplo, a título de fortalecer a função pública, tornar toda a máquina rígida, principalmente por vincular a política de recursos humanos à política previdenciária dos servidores. Enquanto o país evoluía, aprovava uma nova Constituição, o Estado estava prestes a ganhar novas atribuições

⁸⁷ Propositamente não se comentou da função de combate à pobreza, pois se trata de uma população fechada com direito a estabilidade e com valor mínimo de benefício a ser recebido em caso de aposentadoria ou qualquer tipo de contingência que impeça o trabalho.

e formato, o regime de trabalho e previdenciário dos seus empregados ainda estava preso a década de 1950.

Poucos anos após a promulgação da CF 1988 e da instituição do RJU, a situação da previdência dos servidores⁸⁸ estava novamente no foco das mudanças tidas como necessárias para o sucesso do Plano Real, e o alcance do tão almejado crescimento sustentável de longo prazo.

Em certo sentido, a proposta de reforma previdenciária enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional foi uma negação de alguns dos pontos que foram negociados e aprovados pela Assembleia Constituinte em 1988. Vários dos dispositivos contidos na Carta de 1988 foram alvos de críticas e responsabilizados pelo diagnóstico do RPPS, tido como custoso, desequilibrado no curto e longo prazos, injusto (por ter regras de acesso a benefícios mais benevolentes que o RGPS) e que fugia à lógica previdenciária.

A tramitação de uma PEC no Congresso Nacional é naturalmente imbricada e demorada. É preciso que seja aprovada por maioria qualificada em votação em plenário feita em dois turnos na Câmara e no Senado. Em cada uma das casas a PEC passa por comissões antes de ser apreciada pelo plenário. Nessas comissões são definidas ou não eventuais alterações no texto original de qualquer proposta de reforma da Constituição.

Dado o colocado acima, é natural que o texto que sai do Congresso contenha diferenças em relação ao texto que lá chega. O debate no Congresso pressupõe que a lógica política se imbrique com a lógica social e econômica (no caso da discussão de temas previdenciários) e o resultado dependerá sempre da somatória das forças interessadas na questão (governo, sindicatos, bancadas de deputados e senadores, etc.).

Assim, em um contexto no qual várias propostas de alteração da Constituição foram enviadas ao Congresso em curto espaço de tempo (reforma tributária, reforma política, previdenciária, emenda da reeleição e quebra do monopólio da Petrobras), pode-se afirmar que o resultado do texto da reforma previdenciária que saiu do Congresso não era totalmente inesperado. Ainda mais quando se propõe alterações profundas no RGPS e RPPS, o que permite que forças se aglutinem para enfrentar em conjunto as propostas de mudança.

O resultado para os servidores públicos, após quatro anos de discussões nas duas casas legislativas, foi de algumas mudanças em seu regime previdenciário. Não houve a unificação de regras com o RGPS – movimento que já era observado no regime dos servidores públicos

⁸⁸ Assim como o RGPS. Mas para os fins desta tese, preferiu-se dar ênfase às mudanças no regime dos servidores públicos.

em outros países, como visto no Capítulo 2 -, mas alguns dos direitos consagrados ao longo do tempo e confirmados pela CF 1988 foram alterados.

Uma das principais alterações contidas na EC 20/1998 foi a institucionalização do caráter contributivo do regime de previdência dos servidores. A partir de então, os servidores passaram a contribuir não apenas para o financiamento das pensões por morte, mas também para as suas aposentadorias. Tal medida rompe com o caráter *pro labore facto* que caracterizava a proteção social-previdenciária dos funcionários públicos desde sempre.

Dentre o rol de medidas encerradas na reforma, faz-se necessário destacar também a exigência de tempo mínimo de trabalho no serviço público, bem como no cargo em que se der a aposentadoria e a institucionalização de uma idade mínima para aposentadoria. Destaque também para a proibição de acumulação de aposentadorias, exceto para alguns casos permitidos.

A EC 20/1998 buscava diminuir os incentivos a aposentadorias precoces, tornar o servidor responsável pela sua aposentadoria, e, o que pode parecer paradoxal uma vez que fora enterrado o caráter *pro labore facto* do sistema, aumentar a ligação do servidor com o Estado ao se exigir tempo mínimo de trabalho no serviço público para se requerer aposentadoria.

Poucos anos após a reforma previdenciária do governo FHC, a previdência dos servidores públicos se via, mais uma vez, como alvo de reformas com o presidente recém-eleito Luiz Inácio Lula da Silva. Em abril de 2003, foi enviada ao Congresso Nacional a PEC 40/2003 que propunha alterações no sistema previdenciário brasileiro, com bastante ênfase nos regimes previdenciários dos servidores públicos.

Convém reforçar que o diagnóstico e as alterações propostas pela PEC encaminhada ao Congresso eram, em alguma medida, semelhante ao feito anos antes, quando da proposta de reforma de FHC. O regime de previdência dos servidores públicos era mais uma vez classificado como custoso, injusto e gerador de diversas distorções.

A proposta de reforma presente na PEC 40/2003 baseou-se em alguns pilares tidos como essenciais: contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas; fim da integralidade e paridade; mudança na forma de correção dos benefícios de aposentadoria e pensão; instituição de um teto nas aposentadorias e pensões, condicionadas à criação da previdência complementar dos servidores públicos.

Pode-se afirmar que os objetivos da reforma ora proposta eram:

i) aumentar o grau de solidariedade do sistema, ao exigir contribuição de aposentados e pensionistas que, como visto anteriormente, na maioria dos casos, pouco contribuíram ao longo de sua vida ativa;

ii) melhorar a sustentabilidade de longo prazo do sistema, ao extinguir a paridade e integralidade e, em paralelo, passar a corrigir os benefícios por um índice de preços; e,

iii) promover certa convergência de regras entre RPPS e RGPS, quando se instituiu teto no valor dos benefícios ao se criar a previdência complementar do servidor.

No Congresso Nacional, a tramitação da PEC foi rápida. No entanto, isso não significa a inexistência de percalços no caminho, negociações entre o governo e deputados e senadores e alterações da proposta original. Particularmente no Senado Federal, a tramitação da reforma foi rápida e não gerou alterações no texto vindo da Câmara (o que faria com que a matéria tivesse que retornar para análise dos deputados). Como parte da estratégia do governo em acelerar a tramitação da PEC no Congresso, ficou acordado com os senadores que suas demandas seriam contempladas na discussão da chamada PEC paralela. Assim, em 19 de dezembro de 2003, após menos de oito meses de discussão no Congresso, foi aprovada mais uma reforma na previdência, a EC 41/2003.

As discussões em torno da PEC paralela continuaram, no entanto, indicando que não se encerrava com a EC 41/2003 a agenda reformista. Pode-se afirmar que, enquanto a EC 41/2003 enrijecia algumas regras do regime de previdência dos servidores, a PEC paralela buscava atenuar esse endurecimento.

A tramitação da PEC paralela no Congresso foi mais tortuosa que a discussão que resultou na EC 41/2003, com a Câmara trazendo de volta à discussão temas que já se entendiam como pacificados desde a EC 20/1998. Após a apreciação nas duas casas legislativas, a PEC paralela foi aprovada em 15 de julho de 2005 e convertida na EC 47/2005, mas com retroatividade a mesma data da EC 41/2003. Com isso, deu-se como encerrada a agenda de reformas no sistema previdenciário brasileiro.

O regime previdenciário dos servidores públicos, após mais reformas advindas com as Emendas 41/2003 e 47/2005, observou a introdução da contribuição de aposentados e pensionistas, desconto nas pensões por morte, mudança na forma de cálculo do benefício (se assemelhando à forma adotada pelo RGPS), maior convergência de regras entre os RPPSs de União, Estados e Distrito Federal e Municípios e, talvez a mais profunda das alterações, limitação no valor dos benefícios condicionada à instituição da previdência complementar dos servidores.

É possível afirmar após análise feita, que a proteção social-previdenciária dos servidores do Estado vem observando convergência com as regras adotadas para a proteção dos trabalhadores do setor privado. Com a previdência complementar dos servidores e a instituição de teto nos valores dos benefícios, a convergência de regras aumentará ainda mais.

Como último (e talvez mais importante) ponto a ser regulamentado da EC 41/2003, em 2007 o Executivo enviou ao Congresso Nacional o PL 1.992 que previa a criação da previdência complementar dos servidores e a instituição de teto nos benefícios previdenciários. Após cinco anos de discussão, em 2012, sob a forma da Lei 12.618, foi aprovada (o que pode ser chamada como) mais uma reforma na previdência dos servidores públicos.

Após regulamentação das fundações de previdência complementar dos servidores públicos, seu regime previdenciário passará de um regime puro de BD para um misto de BD e CD. O RPPS dos servidores federais pagará benefícios de valores até o teto do RGPS. Para receber valores superiores, será necessário que o servidor se filie a alguma fundação de previdência complementar.

É importante discutir um aspecto advindo da EC 41/2003, se era realmente necessária à limitação dos valores de aposentadorias e pensões para os servidores públicos concomitantemente à criação da previdência complementar dos servidores.

Sabe-se que qualquer reforma previdenciária feita da forma como adotada no Brasil, respeitando-se os direitos adquiridos e algumas expectativas de direito, leva alguns anos (décadas) para ter seus efeitos totalmente sentidos - o chamado período de transição entre o regramento antigo e o novo. Pois bem, menos de dez anos – período entre a aprovação da EC 41/2003 e da Lei 12.618/2012 – não é período suficiente para que as regras gerais de aposentadoria instituídas com a reforma de 2003 se fizessem sentir plenamente. Há uma massa de servidores inativos e pensionistas aposentados pelas regras anteriores que fazem com que os efeitos de qualquer reforma que não firam seus direitos demorem a ser sentidas⁸⁹.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, mais do que a busca de equilíbrio atuarial-financeiro de longo prazo, a limitação dos benefícios previdenciários dos servidores tem como objetivo a redução do gasto público com esse grupo no longo prazo. Note que é possível ter

⁸⁹ Além disso, é preciso colocar que há um debate teórico na Ciência Econômica sobre qual seria o melhor método de financiamento previdenciário (capitalização ou repartição). Sobre tal debate, ver Barr (2004), Eatwell (2002) e Cesaratto (2002, 2005).

equilíbrio atuarial com diversos níveis de gastos. Preferiu-se, então, tê-lo com menos gastos que atualmente.

De acordo com o colocado anteriormente, pode-se depreender que haverá impactos na taxa de reposição dos benefícios dos aposentados do serviço público a partir da nova regra instituída com a Lei 12.618/2012. Mais do que isso, haverá forte redução das transferências públicas via pagamento de benefícios previdenciários dos servidores. Como se alterarão os montantes arrecadados e gastos com servidores, a lei supracitada também trará implicações na distribuição pessoal da renda oriunda do pagamento de aposentadorias e pensões.

É justamente a respeito dos dois pontos levantados anteriormente (impactos na taxa de reposição e na distribuição pessoal de renda) de que tratam os objetivos desta tese. O capítulo seguinte apresenta alguns exercícios sobre as implicações da criação da previdência complementar dos servidores e da limitação de seus benefícios sobre a taxa de reposição das futuras aposentadorias e os efeitos distributivos que encerram tal limitação no valor dos benefícios.

4 A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES: IMPACTOS DISTRIBUTIVOS E NA TAXA DE REPOSIÇÃO DAS APOSENTADORIAS

Este capítulo apresenta a parte do trabalho empírico desta tese. Conforme apresentado no Capítulo 3, a Lei 12.618/2012 regulamentou matéria prevista com a EC 41/2003 que limita os benefícios previdenciários aos servidores civis federais e cria a previdência complementar do servidor.

A mudança no regramento previdenciário dos servidores federais serve como motivação para estudar empiricamente quais as potenciais implicações de tais alterações na distribuição pessoal da renda – questão de suma importância quando se trata do gasto público – e na taxa de reposição dos futuros benefícios previdenciários – importante função exercida por sistemas previdenciários e questão sensível aos servidores públicos.

A primeira parte deste capítulo tratará da questão distributiva enquanto a segunda parte da taxa de reposição das futuras aposentadorias no novo regramento do regime previdenciário dos servidores federais.

4.1 Criação da FUNPRESP e impactos distributivos

O pagamento de aposentadorias e pensões pelo RGPS e pelos diversos RPPSs, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, representou cerca de 20% da renda domiciliar total medida naquele ano.

Há diversos trabalhos que a partir de diferentes metodologias e bases de dados calculam os impactos distributivos dos benefícios previdenciários. É possível citar os trabalhos de Afonso (2003), Hoffmann (2003, 2004a, 2006), Hoffmann e Ney (2008) entre outros.

Alguns autores reconhecem as implicações distributivas oriundas das diferenças de regras entre RGPS e RPSS, entre eles Fernandes e Narita (2003), Fernandes e Gremaud (2003), Hoffmann (2004b, 2009) e Silveira (2008). Tendo isso como base, esta seção trata dos aspectos teóricos e empíricos das implicações distributivas de um sistema de previdência.

Em termos teóricos, são dois os tipos de transferências que um sistema de previdência pode gerar. Para transferências de recursos entre indivíduos de gerações diferentes, dá-se o nome de transferências intergeracionais. Analogamente, as transferências de recursos entre

indivíduos de uma mesma geração designam-se transferências intrageracionais. Essa distinção, como enfatiza Ueda (2005, p. 90), é importante, pois determinados arranjos previdenciários contêm efeitos distributivos para a geração que participa correntemente e para uma série de coortes populacionais ao longo da existência do sistema previdenciário.

Burtless (2006) destaca outro recorte para analisar os efeitos distributivos de um sistema de previdência social. Para o autor, a redistribuição pode ocorrer em um ano específico ou em uma perspectiva de ciclo de vida. O autor justifica a utilização de tal recorte ao afirmar que os gastos previdenciários podem ser distributivos em determinado ano – mais ricos transferem renda para mais pobres -, mas em todo o período laborativo e de recebimento de benefício, pode ocorrer de coortes mais ricas obterem taxas de retorno mais altas que coortes mais pobres, o que enseja regressividade ao analisar o ciclo de vida do indivíduo.

Ao se cotejar os dois recortes apresentados, percebe-se que o estudo da distributividade a partir da perspectiva do ciclo de vida apresentada por Burtless (2006) é similar ao das transferências intergeracionais. No recorte da análise do efeito distributivo em um único ano, há transferências de recursos de uma mesma geração (transferências de ricos para pobres, por exemplo) e intergeracionais (transferência dos jovens para os velhos, por exemplo).

Para os fins desta tese, será adotado o recorte que considera as transferências entre a mesma geração e entre gerações diferentes, à semelhança do que foi feito por Ueda (2005), Afonso (2003) e outros autores⁹⁰.

Ressalte-se que a abordagem empírica utilizada nesta seção do trabalho se baseia na análise da distribuição pessoal da renda, no qual se estuda o processo de determinação dos rendimentos no nível dos membros de uma família, com a utilização de microdados. Nesse sentido, seu alcance para avaliar a distribuição funcional da renda é limitado. Para investigar o que se propõe nesta seção, seria proveitosa a abordagem pelas duas óticas teóricas, uma vez que se poderia ter mais precisão sobre a importância dos rendimentos pagos pela previdência na determinação da desigualdade de renda. Contudo, a abordagem funcional da renda no tocante à questão distributiva no Brasil ainda é pouco explorada (HALLAK NETO, 2013, p. 54).

⁹⁰ Ressalte-se que para a compreensão dos efeitos distributivos de um sistema de previdência é necessário conhecer solidamente as características e a distinção entre os regimes de financiamento – capitalização e repartição – e os planos de benefícios – contribuição definida e benefício definido.

A respeito da distribuição funcional da renda, Bastos (2012) destaca as limitações da divisão da renda nacional entre renda do trabalho e do capital. Há o caso dos autônomos, que recebem renda tanto do trabalho quanto do capital, situação semelhante a todo empregado que tenha alguma poupança, “como é o caso dos empregados de empresas que têm previdência complementar” (Bastos, 2012, p. 7). Além disso, também destaca o autor que, recentemente, houve período em que a distribuição funcional da renda piorava enquanto a pessoal melhorava, e período no qual a melhoria na distribuição era observada nas duas óticas (Idem, p. 8).

Em trabalho de bastante fôlego, Hallak Neto (2013) apresenta três justificativas para o uso da abordagem pessoal da renda ser mais disseminada que a funcional, quando se estuda a questão distributiva no Brasil: justificativa teórica; de natureza empírica; e de características intrínsecas ao rendimento do trabalho no Brasil.

Há um interesse majoritário dos pesquisadores pelo enfoque da distribuição pessoal da renda, pois esta é derivada do enfoque teórico predominante que se baseia na teoria neoclássica da distribuição. Esta teoria, por sua vez, tem suas bases na tomada de decisões pelos indivíduos ou famílias (Idem, p. 56).

Outra justificativa apontada por Hallak Neto relaciona-se à ausência de dados atualizados e a dificuldade em se trabalhar com séries longas e consistentes (Ibidem, p.56). A defasagem típica dos dados do Sistema de Contas Nacional é de dois anos e, eventualmente, podem ocorrer alterações metodológicas que resultem em rupturas e discontinuidades para períodos mais longos.

A terceira justificativa para o fato de se observar mais trabalhos na perspectiva pessoal do que funcional da distribuição de renda decorre de característica intrínseca ao comportamento dos rendimentos do trabalho no Brasil. Os rendimentos do trabalho no Brasil são bastante dispersos, o que tende centralizar as atenções dos pesquisadores para explicação deste fenômeno (HALLAK NETO, 2013, p. 57).

Dadas às qualificações anteriores, os resultados obtidos nesta seção devem ser vistos com a devida ressalva de que se trata de metodologia de análise da distribuição pessoal da renda, que é apenas uma entre as formas tradicionais de se estudar a questão da distribuição de renda.

4.1.1 Distribuição intergeracional

Aspectos conceituais

Um aspecto relevante dos sistemas previdenciários quanto à distribuição de renda, é que eles podem trazer implicações não apenas para a geração que participa ativamente do sistema, mas para uma série de outras ao longo de sua existência (UEDA, 2005, p. 113). Essa é a essência das transferências intergeracionais contidas em um sistema previdenciário.

O método mais utilizado para avaliar o grau de distribuição entre diferentes gerações envolve o cálculo do quanto cada indivíduo dentro de uma coorte contribuiu para o sistema previdenciário e quanto ele recebeu de benefícios. Os dois diferentes fluxos, de pagamentos e recebimentos, são igualados em valor presente por meio de uma taxa de desconto, a taxa interna de retorno (TIR). No entanto, a análise não envolve unicamente a comparação das diferentes TIRs para as coortes. É preciso pensar a taxa de retorno dentro de determinado arranjo previdenciário.

Em um sistema sob regime financeiro de capitalização, por definição, não existem transferências intergeracionais. As taxas de retorno obtidas por cada indivíduo de coortes específicas dependem dos resultados de mercado, grosso modo: “Desta maneira, por hipótese, um regime de capitalização não deve ter impactos distributivos.” (AFONSO, 2003, p. 32).

Já sob um regime de repartição, no qual a geração que participa do mercado de trabalho financia as gerações inativas, há, também por definição, distribuição de recursos entre a geração ativa e inativa. Neste caso, cabe a comparação entre as TIRs obtidas pelas diferentes coortes. Caso se observe TIRs iguais para todas as coortes analisadas, pode-se afirmar que a transferência de recursos entre as gerações está ocorrendo de forma igual: a geração inativa está recebendo exatamente aquilo que pagou, e assim sucessivamente entre as gerações. De outra forma, caso as TIRs para diferentes coortes sejam decrescentes (crescentes), as atuais gerações pagam (recebem) mais do que recebem (pagam).

Outra forma de se avaliar o grau de transferência entre gerações é por meio da medição da taxa de reposição das aposentadorias. Caso a taxa de reposição das aposentadorias em determinado sistema de previdência observe redução, pode-se afirmar que a geração ativa está transferindo renda para as gerações inativas. Ressalte-se que a taxa de reposição das aposentadorias é determinada em certo grau pela regra de cálculo dos benefícios oferecidos pelo sistema previdenciário. Mas é razoável supor que uma sociedade não aceitaria déficits infinitamente em seu sistema previdenciário sem alterar algumas dessas regras. Por isso a análise das taxas de reposição de diferentes gerações também é usada como indicativo do grau de transferência.

Um sistema sob o regime de repartição torna-se, dado o exposto anteriormente, bastante dependente da demografia, uma vez que o estreitamento da base da pirâmide populacional reduz relativamente o número de ativos frente aos inativos. O resultado é que, para manter as taxas de reposição, as contribuições precisam ser majoradas e/ou o tempo de contribuição e idade para se aposentar precisam se elevar. Caso contrário, será inevitável a redução das taxas de reposição. As duas situações, contudo, implicam uma melhor condição para os inativos frente aos ativos. Em outras palavras, há redução da transferência líquida de recursos ao longo do tempo. Convém ressaltar que apesar de intuitivamente as primeiras gerações cobertas por um sistema de previdência estarem em melhor situação que as demais, a introdução de novos benefícios, mudanças na tributação, estabelecimento de valores piso e teto (bem como sua variação real no tempo) e alterações na indexação dos benefícios podem resultar, pelo menos em termos teórico, em melhoras para gerações que não as primeiras cobertas pelo sistema (DISNEY, 2006, p. 273).

A redução citada na transferência líquida de recursos para os aposentados não se deve apenas aos fatores demográficos. O próprio desenho do plano beneficiário contribui para tal fato ocorrer, quando, ao ser implementado, permite a concessão de benefícios às gerações iniciais que pouco ou nada contribuíram. Para essas gerações, as taxas de retorno do sistema previdenciário serão as maiores, e jamais serão alcançadas pelas demais gerações. Isso ocorre porque, como notaram Orszag e Stiglitz (1999), em um sistema sob o regime de repartição simples o valor presente líquido das contribuições e benefícios no agregado é zero, ou seja, quando algumas gerações recebem taxas de retorno altas, as demais deverão, necessariamente, receber taxas mais baixas.

Trabalhos empíricos

Os estudos empíricos sobre o tema verificam as afirmações de Orszag e Stiglitz (1999). Sinn (1999) mostra que na Alemanha uma pessoa que entrou no sistema em 1957 percebeu taxa de retorno de 3% ao ano em 2002, enquanto que aqueles que entraram no sistema em 1977 vão obter retorno próximo de 2% ao ano. Em Disney (2004), o autor calcula as taxas de retorno de sistemas públicos de previdência para 22 países da OCDE. Os resultados para todos os países mostram a tendência na redução da taxa de retorno, isto é, maiores transferências das gerações atuais para as gerações anteriores ocorrendo de forma sistemática. Na Espanha, Gil e Lopez-Casnovas (1997) apontam forte redução da taxa de retorno do sistema público entre os anos de 1935 e 1965.

Em Ueda (2005) há uma importante ressalva feita acerca da redução das taxas de retorno dos sistemas previdenciários públicos. Segundo o autor, não são apenas os fatores demográficos que contribuem para que isso ocorra. Devem-se analisar os aspectos gerenciais relacionados ao sistema de previdência. Mas “os estudos empíricos têm sido mais eficientes em mensurar a magnitude das quedas das taxas de retorno do que em explicar o papel desempenhado pelos fatores citados...” (UEDA, 2005, p. 114).

Em suma, a distribuição intergeracional de recursos pela previdência torna-se indesejável quando as gerações futuras, monotonicamente, passam a ter bem-estar menor.

4.1.2 Distribuição intrageracional

Aspectos conceituais

Conforme colocado por Reynaud (1997) e Burtless (2006), a regra de contribuição e o desenho dos benefícios de um sistema de previdência determinam seu efeito sobre a distribuição de renda intrageracional. Por um lado, alíquotas de contribuição diferenciadas por faixas de renda, que se elevam à medida que a renda cresce, contribuem para diminuir a concentração de renda. Por outro, se os benefícios representam uma proporção mais elevada

da renda para as classes com menor rendimento, pode-se dizer que eles também reduzem a desigualdade de renda. Em suma, com esse desenho tem-se tributo e benefício progressivos.

Ressalte-se que em sistemas de repartição com benefício definido, necessariamente há alguma redistribuição, justamente pelo compartilhamento de riscos que tal sistema acomoda. E na medida em que as regras de contribuição e benefício são mais flexíveis nos sistemas de benefício definido – geralmente na previdência pública-, podem-se estabelecer objetivos de melhora na distribuição de renda. A regra de definição do benefício pago pela previdência pública nos EUA é explicitamente favorável às pessoas de menor renda⁹¹, o que é confirmado, apesar de algumas ressalvas, por Feldstein e Liebman (2001, p. 52). Outra forma de se analisar a transferência entre uma mesma geração é a apresentada, por exemplo, por Caetano (2006) que discute os subsídios cruzados na previdência social no Brasil. Pode-se afirmar que a existência de transferência entre diferentes grupos é o que gera os subsídios cruzados apresentados e estimados em Caetano (2006).

Analisemos agora os fatores que geram distribuição intrageracional de renda em sistemas previdenciários. Sabe-se que a duração da vida é incerta e que um sistema previdenciário paga benefícios até a morte do indivíduo, provendo-lhe um seguro relativo à longevidade. Pois bem, esse seguro que os indivíduos que mais vivem recebem, conforme colocado por Gillion *et al.* (2000), pode ser interpretado como uma transferência de renda recebida dos indivíduos que viveram menos tempo e que receberam benefícios por tempo menor. Assim, um primeiro fator a gerar distribuição na mesma geração é a diferença nas expectativas de vida de indivíduos de uma mesma coorte.

Em Brown (1998) e Brown (2002) são apresentadas algumas evidências da existência de correlação positiva entre a renda e expectativa de vida, talvez por melhor acesso a cuidados médicos e a informação sobre alimentação mais saudável entre outros. Em existindo tal correlação, o sistema previdenciário pode transferir renda do mais pobre para o mais rico pela diferença nas expectativas de vida.

Questões de gênero também são importantes quando se trata de transferência intrageracional uma vez que a expectativa de vida é um fator relevante. Como as mulheres possuem maior expectativa de vida que homens, espera-se que recebam benefícios

⁹¹ Na Seção 2.2 desta tese, discute-se brevemente sobre a *Social Security* dos EUA e também é apresentada a fórmula de cálculo de seu benefício previdenciário.

previdenciários por mais tempo supondo mesmas datas de entrada e saída do mercado de trabalho para a inatividade. Considerando que em alguns países a idade para aposentadoria feminina é inferior à masculina, tal transferência de homens para mulheres fica ainda mais evidenciada.

Outro fator que gera transferências dentro de uma mesma geração é a situação conjugal. A morte de um indivíduo que trabalha ou esteja aposentado, usualmente, gera o direito ao recebimento de pensão por morte para seus dependentes (cônjuge e, eventualmente, filhos), mesmo que o segurado não pague contribuição adicional durante sua vida laborativa para que seus dependentes tenham direito a tal benefício. Pode-se afirmar, então, que há transferência de renda de pessoas sem dependentes para com dependentes.

Voltando a Feldstein e Liebman (2001), a existência de transferências de quem vive menos para os que vivem mais, trabalhadores sem dependentes para com dependentes e de homens para mulheres, ou seja, os fatores não relacionados com a renda, são justamente as ressalvas apontadas anteriormente. Esses fatores, mesmo com a explícita redistributividade da fórmula de cálculo da aposentadoria nos EUA, tendem a diminuir o efeito da progressividade gerado pela fórmula de benefício (ver, por exemplo, Coronado *et al.* (2000) e Gustman e Steinmeier (2000)).

Há também em alguns países uma forma bem específica de transferência que se destina a população que vive no campo e trabalha no setor agrícola da economia. Em muitos países - Brasil incluído -, a taxa de contribuição previdenciária desse contingente populacional é menor que a dos trabalhadores do meio urbano, bem como os requisitos para se aposentar são menos rigorosos, conforme destacado por Schwarzer (2000). Tal fato representa transferência dos trabalhadores urbanos para os rurais. O que não é necessariamente ruim, uma vez que a renda dos trabalhadores urbanos é maior que a dos rurais. Para análises mais pormenorizadas dos efeitos da previdência rural no Brasil, os trabalhos de Delgado e Cardoso (1999) e Schwarzer e Querino (2002) mostram que a universalização do acesso ao benefício previdenciário a partir da Constituição de 1988 para os trabalhadores rurais em regime de economia familiar resultou em forte redução da incidência de pobreza no campo e, além disso, em diminuição da desigualdade de renda.

Conforme destacado por Afonso (2003), uma forma não desejada de distribuição dentro de uma mesma geração é a que ocorre quando há tratamento previdenciário diferenciado para indivíduos dentro de uma mesma coorte. Segundo o autor, no Brasil, pela

existência de um regime para servidores públicos civis, outro para militares e um terceiro para trabalhadores da iniciativa privada, a situação anterior se observa. Os regimes dos servidores públicos e dos militares, afirma o autor, “são muito mais generosos na concessão de benefícios e parcimoniosos no recolhimento das contribuições” (AFONSO, 2003, p. 36).

Em suma, mesmo que a regra de contribuição e determinação do benefício sejam explicitamente progressivas, é preciso observar os fatores não relacionados à renda para uma conclusão mais apurada a respeito da progressividade ou não de um sistema previdenciário. Além disso, a existência de sistemas com regras diferentes enseja, potencialmente, transferência de renda de um grupo de trabalhadores para outro. E se essa transferência for na direção de trabalhadores relativamente mais ricos, tem-se uma situação de distribuição regressiva que pode até mesmo anular eventual progressividade na contribuição e determinação de benefício do sistema.

Trabalhos empíricos

Existe uma vasta gama de trabalhos empíricos que buscam medir e avaliar o impacto distributivo dos sistemas de previdência em vários países e em diversos momentos do tempo, utilizando diferentes metodologias. Em trabalho de bastante fôlego, Ueda (2005) mostra que há basicamente quatro metodologias utilizadas nos trabalhos empíricos: i) modelos de gerações sobrepostas; ii) modelos de micro simulação que estimam a quantia líquida de recursos que é transferida pelo sistema de previdência à população; iii) modelos de micro simulação do sistema público de arrecadação e transferência; e, iv) metodologia da decomposição de algum índice de desigualdade. Cabe aqui adiantar que o estudo empírico sobre a distributividade do sistema de previdência nesta tese, mais especificamente o regime dos servidores públicos, utilizará a metodologia da decomposição de índice de desigualdade de renda. Mas, mesmo não sendo utilizados, será feita breve descrição dos outros métodos e citações de alguns trabalhos relevantes.

Os modelos de gerações sobrepostas são empregados, geralmente, para simular o impacto sobre diversas variáveis, inclusive sobre a distribuição de renda, de reformas previdenciárias. No geral, são construídas funções de utilidade para diferentes grupos populacionais que permitem analisar o fluxo de renda recebido por cada um deles ao longo de sua vida sob cada sistema previdenciário estudado. Podem ser usadas hipóteses de dificuldade

no acesso ao mercado de capitais, ou derivação de utilidade ao deixar heranças entre outros. Uma crítica a esse tipo de metodologia e que justifica a sua não utilização nesta tese, é o baixo grau de praticidade do modelo de gerações sobrepostas para avaliar as implicações distributivas de uma alteração nas regras de um sistema previdenciário. Ademais, não existe flexibilidade para incorporar o nível de detalhe contido nas regras de um sistema previdenciário (UEDA, 2005, p. 99). Apesar de suas restrições e críticas, vários autores utilizaram essa metodologia para estudos de reforma previdenciária tais como Miranda (1997), Feldstein (1996), Perez (2004) e Ellery Jr. e Bugarin (2001).

Na segunda metodologia citada, a dos modelos de micro simulação, dividem-se os dados em grupos representativos, construídos a partir de variáveis como escolaridade, sexo, faixa etária, tipo de inserção no mercado de trabalho, entre outras com o objetivo de se calcular a transferência líquida de recursos que cada um obtém do sistema previdenciário. Com isso, conforme argumenta Burtless (2006), é possível obter a taxa interna de retorno (TIR) do sistema para diferentes grupos e se chegar no qual que recebe maior montante de recursos. Se os que percebem menores salários são os que possuem relativamente a maior TIR, então se diz que o sistema é progressivo.

Algumas críticas podem ser feitas à metodologia da TIR para medição da progressividade de um sistema previdenciário. A principal é que o método da TIR busca avaliar a distributividade do sistema previdenciário em si, sem compará-la com a desigualdade da distribuição da renda original. Por outro lado, há clara vantagem em relação aos modelos de gerações sobrepostas, pois se leva em consideração diversas características da população. Os indivíduos, isto posto, não são mais meras funções de utilidade.

Um grande número de pesquisadores se debruçou sobre dados dos EUA para estudar os aspectos distributivos da *Social Security*. Pode-se afirmar que os resultados encontrados ainda são inconclusivos. Não se pode afirmar categoricamente que o sistema é regressivo ou progressivo. Os estudos de Duggan *et al.* (1993) e Myers e Schobel (1993) encontram evidências de progressividade uma vez que grupos de baixa renda percebem TIR mais alta que grupos de alta renda.

O trabalho de Garret (1995), ao incorporar a correlação positiva entre renda e expectativa de vida, chega a resultados interessantes. De acordo com o autor, ao se considerar a relação entre renda e mortalidade, a TIR da população do primeiro quintil de renda torna-se a mais baixa de todas: o sistema torna-se regressivo. Coronado *et al.* (2000), também considerando a correlação positiva entre renda e expectativa de vida, verificam baixa

progressividade do sistema de previdência dos EUA que, com certas hipóteses, torna-se inclusive regressivo.

Para estudos da previdência brasileira, uma das principais referências é Afonso (2003). O autor verificou que, no geral, o sistema previdenciário brasileiro era progressivo. Essa progressividade advinha de dois fatores. Primeiramente, as TIRs apresentavam queda com a elevação da escolaridade dos indivíduos, e como a renda é positivamente correlacionada com a escolaridade, conclui-se que há relação negativa entre TIR e renda. O segundo fator gerador da progressividade intrageracional foi o fato de que as regiões geográficas mais ricas apresentavam as menores TIRs.

Uma restrição no trabalho de Afonso (2003) é que o sistema previdenciário é analisado sem se fazer a distinção entre RGPS e RPPS. Essa restrição é contornada nos trabalhos de Fernandes e Narita (2003) e Fernandes e Gremaud (2003) pela adoção de uma série de hipóteses. Os resultados dos trabalhos permitem concluir que o responsável pela progressividade do sistema previdenciário como um todo eram o RGPS e fatores pouco explícitos como a garantia de benefícios sem a contra partida de tempo de contribuição (entenda-se previdência rural). Um fator explícito que contribui para a progressividade do sistema é a existência de um teto nos valores dos benefícios e a progressividade nas alíquotas de contribuição. Um *tradeoff* que reside na existência de um teto para benefícios e contribuições é que pessoas com rendas altas contribuem proporcionalmente menos à previdência social. Mas tal efeito é mais do que compensado pelo teto no valor dos benefícios.

A metodologia de micro simulação do sistema de arrecadação e transferência trabalha com uma série de conceitos de renda que são determinados sequencialmente a partir da adição de transferências do governo e descontos de impostos diretos e indiretos. A ideia é analisar a redistribuição de recursos a cada estágio da renda, com o que é possível verificar o impacto das políticas de tributação e de transferências separadamente e o papel do mercado na distribuição da renda, a partir da renda do trabalho. Conforme colocado por Ueda (2005, p. 104), a análise da distributividade em cada etapa é feita através de índices de desigualdade como o de Reynolds-Smolensky e o de Kakwani.

Dentre os trabalhos que aplicam essa metodologia, O'Donoghue *et al.* (2004) utilizam uma amostra com dados de 15 países europeus. Os autores apresentam evidências que na passagem da renda inicial para a renda bruta (após a inclusão dos benefícios governamentais), o grande responsável pela redução da desigualdade é o sistema de aposentadoria de cada país. Pelo lado da tributação direta, a evidência aponta para grande eficiência do imposto de renda na redução da desigualdade e baixo poder da tributação relacionada ao sistema previdenciário.

Os resultados encontrados por Lakin (2004), que utiliza base de dados do Reino Unido, apontam para os mesmos resultados de O'Donoghue *et al.* (2004).

Para dados do Brasil, Ueda (2005) traz como contribuição o uso dos dados da POF 2002-2003, além dos da Pnad. Segundo o autor, as vantagens da POF frente à Pnad é que aquela fornece informações sobre o valor da contribuição previdenciária de cada indivíduo e que existem evidências de que capta melhor os rendimentos de fontes que não o trabalho. Os resultados de Ueda (2005) apontam para o fato de os benefícios previdenciários contribuírem levemente para a redução da desigualdade de renda no país, mas com diferenças regionais importantes: nas regiões mais pobres observa-se maior impacto da previdência social na redução das desigualdades; também há evidências de baixo efeito da tributação direta sobre a distribuição de renda, talvez devido ao baixo peso da tributação direta na estrutura tributária do país. Conclui o autor que

... é possível afirmar que os resultados do modelo de micro simulação fornecem indicações de que a estrutura de tributação do sistema previdenciário é neutra, ou até mesmo regressiva, e a distribuição dos benefícios contribui levemente para reduzir a desigualdade de renda no país. Em termos regionais, vale assinalar, contudo, algumas diferenças importantes como o impacto mais positivo dos benefícios previdenciários sobre a tributação de renda da Região Nordeste e o maior efeito dos tributos diretos na redução da desigualdade de renda na Região Centro-Oeste. (UEDA, 2005, p. 184).

Também é preciso ressaltar o trabalho de Silveira (2008), que, ao utilizar os dados da POF 2002-2003, tem como diferencial a estimação dos tributos indiretos. Isso permite calcular todos os estágios da redistribuição (da renda bruta à renda final) e, conseqüentemente, estimar os efeitos distributivos dos benefícios governamentais, tributos diretos e indiretos. O autor mostra evidências de que não houve alteração significativa na concentração da renda pessoal a partir das transferências das políticas consideradas; também mostra diminuto impacto dos benefícios previdenciários e assistenciais em relação ao observado em trabalhos que usam dados de países desenvolvidos e mesma metodologia. No que tange aos interesses desta tese, a conclusão para essa baixa progressividade, segundo o autor, decorre da regressividade do sistema de aposentadoria dos servidores públicos que anulam os efeitos positivos do Regime Geral de Previdência Social.

Um dos grandes problemas da metodologia ora analisada reside na falta de microdados para se calcular os efeitos em cada etapa, principalmente o pagamento dos impostos indiretos. Para tal, é necessário adotar hipóteses e aplicar a técnica de micro simulação para obter os resultados que se buscam. Outros problemas dessa metodologia são apontados no trabalho de

Lerman (1999): famílias podem receber benefícios por critérios que não a renda do trabalho, como situação matrimonial, idade, existência de algum familiar incapaz, entre outros. Com o recebimento desses benefícios, as famílias podem se deslocar no ordenamento da distribuição de renda, o que gera curvas de Lorenz potencialmente viesadas pelo recebimento de tal benefício.

Outro contratempo da metodologia de micro simulação do sistema público de arrecadação e transferência é que, na prática, não existe uma sequência exata de recebimento de rendimentos, benefícios e pagamento de impostos. É claro que os impostos indiretos serão pagos após a renda do trabalho, impostos diretos e recebimentos de benefícios. Mas não existe uma sequência exata entre renda do trabalho, tributos diretos e recebimento de benefícios. Muitas vezes o imposto de renda (tributo direto) é tributado na fonte, antes mesmo do recebimento de algum benefício (indivíduo que possua renda do trabalho e de aposentadoria). Como o efeito de uma fonte de renda sobre a desigualdade total depende se essa fonte é considerada antes ou depois de outra fonte, a definição dos estágios de renda do modelo pode ser problemática.

Devido aos problemas levantados anteriormente, “entende-se que uma avaliação mais formal dos aspectos distributivos das aposentadorias e pensões é feita pela aplicação da metodologia da decomposição dos índices de desigualdade.” (UEDA, 2005, p. 185).

Os trabalhos que utilizam a metodologia da decomposição de medidas de desigualdade foram deixados por último, pois esta será a metodologia aplicada na parte empírica desta tese que tratará dos efeitos distributivos do sistema brasileiro de previdência, com foco no regime dos servidores públicos. A revisão de literatura dos trabalhos que se utilizam desta metodologia será, então, realizada com mais detalhes que a das metodologias anteriores.

Em Dekkers e Nelissen (2001), os autores aplicam a metodologia da decomposição da desigualdade, chamada de decomposição de Shorrocks, para dados da pesquisa amostral domiciliar da Bélgica para quatro anos, entre as décadas de 1980 e 1990. Foi verificado pelos autores que a maior parte da desigualdade na distribuição de renda nos anos analisados era gerada no mercado de trabalho. As rendas previdenciárias, por sua vez, exerciam pouco ou nenhum efeito sobre a desigualdade na distribuição da renda, reduzindo-a em 2,5% em 1985, 1,2% em 1988 e levemente regressiva em 1992 e 1997. Assim, pode-se afirmar que as aposentadorias e pensões reproduzem, em alguma magnitude, a desigualdade na renda original.

O trabalho de Fräbendorf *et al.* (2008), assim como o de Dekkers e Nelissen (2001), também utiliza a metodologia da decomposição da desigualdade. Os autores utilizam bases de

dados em painel para os EUA, Alemanha e Grã Bretanha com objetivo de investigar, principalmente, o impacto da renda do capital na distribuição de renda total de cada país. Interessante destacar que os autores colocam que os aposentados nesses países têm cada vez maior parte da sua renda oriunda de planos privados de aposentadoria, o que é uma renda do capital. Além de investigar o papel da renda do capital na desigualdade de renda, Fräβdorf *et al.* (2008) também analisam as contribuições de rendas do trabalho, transferências privadas, transferências públicas e previdência social e impostos e contribuições sociais.

Os resultados da decomposição do Gini da renda em Fräβdorf *et al.* (2008) mostram que a parcela da renda oriunda de transferências públicas e da previdência social foram progressivas (reduziram a desigualdade) para a Alemanha, de 1986 a 1996 e, de 1997 a 2004, ora era neutra, outrora levemente regressiva; Para a Grã Bretanha, de 1992 a 1995, contribuiu para redução do Gini (progressiva) e a partir de 1996 passou a ser neutra ou aumentava levemente a desigualdade (regressiva); Por fim, para os EUA, em todo período analisado, pode-se afirmar que tendeu a neutralidade.

O trabalho de Schwarze (1996) tem sua motivação na análise da desigualdade de renda após a reunificação da Alemanha em 1990. O autor utiliza os microdados do Painel Socioeconômico alemão (pesquisa longitudinal domiciliar) nos os anos de 1990 e 1992 para medir o efeito das transferências federais sobre a desigualdade de renda entre os estados do leste e oeste da Alemanha. Para tal, foi utilizada a metodologia de decomposição da desigualdade medida pelo índice de Theil. Os resultados encontrados apontam para o sucesso da transferência maciça de recursos do governo (seguridade social e outros programas de transferência) para estados do leste. As desigualdades medidas antes e depois das transferências do governo se reduziram, mas estas caíram substancialmente mais que aquelas e principalmente nos estados do leste. Em Schwarze (1996), portanto, a decomposição de Shorrocks foi utilizada para medir a desigualdade de renda entre estados e intra estados alemães. Diferentemente do que foi apresentado até o momento.

Em certo sentido, pode-se dizer que os resultados encontrados por Fräβdorf *et al.* (2008) confirmam os de Schwarze (1996). Em Fräβdorf *et al.* (2008), os autores mostraram que a tributação e as transferências públicas foram responsáveis por amenizar os efeitos da desigualdade gerada no mercado de trabalho e oriundas das rendas do capital entre 1986 e 1996, ou seja, dentro do período analisado por Schwarze (1996).

Em um clássico trabalho, Lerman e Yitzhaki (1985) aplicam a metodologia de decomposição do Índice de Gini para os dados da pesquisa populacional estadunidense de 1981. A renda domiciliar foi dividida em seis componentes, a saber: i) renda do trabalho do

chefe do domicílio; ii) renda do contra própria que é chefe do domicílio; iii) renda do cônjuge; iv) outras rendas da família; v) transferências do governo (benefícios previdenciários, assistenciais e valor monetário imputado para os benefícios em espécie), e vi) renda do capital. Os resultados encontrados mostram que o primeiro componente da renda apresentado, como já era esperado devido a seu maior percentual na renda domiciliar, é quem mais contribui para o Gini da renda domiciliar. As transferências, por sua vez, são altamente progressivas (reduzem o Gini).

Existem alguns trabalhos que se utilizam da metodologia de decomposição de índice de desigualdade para o Brasil mercedores de destaque. Esses trabalhos buscam entender o papel de cada componente da renda domiciliar na desigualdade de renda em determinados anos analisados ou mesmo sua evolução ao longo do tempo. No que tange a esta tese, é importante ressaltar que alguns desses trabalhos se focam no papel das aposentadorias e pensões pagas pelo governo (federal, estadual e municipal) e dentre estes trabalhos, alguns se preocupam em separar, dentro da parcela de renda oriunda de benefícios previdenciários, os benefícios oriundos do RGPS e dos diferentes regimes especiais de servidores públicos. Com relação à base de dados, as mais utilizadas são a Pnad e a POF.

Entre os estudos que utilizam a PNAD e buscam analisar a contribuição do sistema de pensões para desigualdade de renda no Brasil, destacam-se os trabalhos de Hoffmann (2003), Ferreira e Souza (2008) entre outros.

Em Hoffmann (2003), o autor analisa a contribuição de parcelas do rendimento domiciliar per capita, dando ênfase às aposentadorias e pensões, para a desigualdade na distribuição de renda no Brasil e em suas regiões geográficas, utilizando a decomposição do índice de Gini. Neste trabalho o autor utilizou a base de dados da Pnad de 1999. Antes mesmo de apresentar os resultados da decomposição do Gini da renda domiciliar per capita, o autor mostrou fortes indícios de concentração de rendas de aposentadorias e pensões para os extratos mais ricos da população, tanto para as regiões metropolitanas como para as não metropolitanas.

O resultado da decomposição do Gini da renda mostra que, em geral, a parcela da renda domiciliar oriunda de aposentadorias e pensões é mais concentrada que a renda total, o que contribui para a piora da distribuição de renda. Para Hoffmann, “é relevante reconhecer que precisamente um componente da renda bastante sujeito às leis e regulações, como as aposentadorias e pensões ‘oficiais’, estão contribuindo para piorar a desigualdade.” (HOFFMANN, 2003, p. 772).

Em Hoffmann (2006), o autor analisa os dados das PNADs de 1997 a 2004 com o objetivo de entender os principais fatores por detrás da queda da desigualdade da renda observada no período. Ao analisar a contribuição da parcela de renda oriunda das aposentadorias e pensões oficiais para a desigualdade da renda domiciliar per capita, o autor mostra que, com exceções aos anos de 1997 e 1998, nos demais esta parcela da renda “está reforçando o elevado grau de desigualdade da distribuição da renda no Brasil.” (HOFFMANN, 2006, p. 64). E conclui:

As aposentadorias e pensões pagas pelo governo federal ou por instituto de previdência constituem um “freio” para a redução da desigualdade, pois a respectiva razão de concentração permanece elevada e torna-se maior do que a medida geral de desigualdade a partir de 1999. (Idem, 2006, p. 79).

Esta é uma forte crítica ao papel das aposentadorias e pensões pagas pelo RGPS e pelos diversos regimes de servidores públicos no tocante a redução da desigualdade de renda.

Em Ferreira e Souza (2008) os autores utilizam dados da PNADs para os anos de 1998 a 2003 com o intuito de analisar o papel das aposentadorias e pensões na desigualdade de renda. Os autores motivam seu estudo com o fato de que na segunda metade da década de 1990, o debate sobre a previdência social no Brasil se intensificara devido aos crescentes resultados financeiros negativos do RGPS e do sistema de previdência dos servidores federais. Ademais, Ferreira e Souza (2008) também constatam que a previdência social é um dos principais instrumentos da política pública brasileira e sustenta a economia de grande número de municípios do país. Dado este cenário de crescente gasto (e necessidade de financiamento), em paralelo a sua importância dentro da política pública brasileira, os autores buscam analisar a contribuição da renda previdenciária para a concentração de renda no Brasil urbano e rural a partir da metodologia da decomposição do índice de Gini.

A análise dos resultados da decomposição do Gini em Ferreira e Souza (2008) mostra que a participação das aposentadorias e pensões na renda domiciliar se elevou de 16,7% em 1998 para 19,8% em 2003. Em termos de participação no Gini, as aposentadorias e pensões também observaram elevação no período, de 16,7% para 20,3%. Isso significa que, em 1998, para o Brasil como um todo, as rendas provenientes das aposentadorias e pensões eram neutras e em 2003 tornaram-se regressivas em termos distributivos.

Na divisão entre Brasil urbano e rural, se observa incremento no papel das aposentadorias e pensões na renda domiciliar nos dois estratos, esse é mais destacado na formação do rendimento no meio rural. No meio urbano, os anos de 1998 e 2003 mostram

leve progressividade das aposentadorias e pensões, enquanto no meio rural esta parcela da renda domiciliar é crescentemente regressiva nos dois anos. Uma ressalva feita pelos autores reside no fato de que o índice de Gini rural é significativamente inferior ao Gini urbano. Então, se as aposentadorias e pensões contribuem para elevação do Gini, elas o fazem em um cenário de menos desigualdade que no meio urbano.

O trabalho de Ferreira e Souza (2008) é importante para mostrar a evolução do papel das aposentadorias e pensões na desigualdade da renda domiciliar per capita no período de 1998 a 2003 e traz luz ao debate quando faz a divisão da população entre urbana e rural. Entretanto, os autores não entram nos motivos que explicam a evolução do papel da renda previdenciária na distribuição da renda e tampouco tratam da diferença entre os regimes previdenciários no Brasil, apesar de na motivação de seu estudo destacarem os valores dos gastos previdenciários por regime.

Alguns autores se preocupam com a ‘dualidade’ do sistema previdenciário brasileiro e seus efeitos sobre a desigualdade de renda. Começamos pelo vigoroso estudo promovido por Ueda (2005)⁹². Nesse trabalho o autor afirma que dadas as regras de benefício da previdência, “é razoável admitir que as aposentadorias e pensões reproduzam em algum grau o padrão distributivo encontrado no mercado de trabalho e na economia” (UEDA, 2005, p. 186). O autor estuda a contribuição da renda previdenciária à desigualdade da renda domiciliar por meio da decomposição de três índices de desigualdade (Gini, Mehran e Piesch) e o uso de dados da POF 2002-2003 e Pnads de 1995 a 2003.

A decomposição dos três índices de desigualdade utilizando os dados da POF 2002-2003 mostra que a parcela da renda domiciliar oriunda de aposentadorias e pensões é progressiva, isto é, contribui para a redução da desigualdade de renda. Quando se utiliza os dados das PNADs, o resultado passa a ser diferente: as rendas previdenciárias passam a ser regressivas a partir de 1998. Essa diferença de resultado quando se trabalha com diferentes bases de dados leva o autor a afirmar que antes de se prender no resultado da POF e salientar a progressividade da previdência ou se ater ao resultado da Pnad e a regressividade desta parcela da renda, “é mais correto admitir que pelo menos eles reforçam o padrão distributivo da economia, o que já é algo pouco razoável” (UEDA, 2005, p. 191).

⁹² Já citado anteriormente, pois procura entender o papel das rendas previdenciárias na desigualdade de renda com o uso de diferentes metodologias.

Uma explicação dada por Ueda (2005) para a diferença entre os resultados da POF e Pnad está no fato da POF captar melhor os rendimentos de outras fontes que não o trabalho ou a previdenciária. Isto reduz o peso dos benefícios previdenciários na renda domiciliar per capita em relação aos dados da Pnad. De qualquer forma, o interessante no exercício realizado pelo autor é o reconhecimento de que os resultados encontrados são influenciados pelo fato de não poder se distinguir os beneficiários do RGPS, dos diferentes RPPSs e do regime dos militares. Assim, afirma o autor:

É de se esperar que o RPPS e o RPM contribuam em maior grau para agravar a desigualdade de renda. Nesse sentido, é razoável admitir que existe uma progressividade mais elevada no RGPS, o que alivia as conclusões negativas obtidas acima. De qualquer modo, depreende-se que, mesmo com essa atenuante, a contribuição do sistema previdenciário público para a desigualdade de renda continua a ser forte. (UEDA, 2005, p. 195–196).

A tese doutoral de Ueda (2005) tem como diferencial em relação a outros trabalhos o uso da base de dados da POF. Mas, como o próprio autor reconhece, a principal contribuição foi mostrar a consistência nos resultados já obtidos em outros trabalhos que utilizam a metodologia de decomposição de algum índice de desigualdade. Além dessa contribuição, convém destacar que o autor explicita que a diferença de regras entre os regimes previdenciários existentes influencia os resultados do papel da renda previdenciária na desigualdade da renda domiciliar.

Há outros trabalhos que buscam, de alguma forma, diferenciar o papel dos benefícios do RGPS dos demais benefícios previdenciários. Em Hoffmann (2004b), o autor, com dados da Pnad de 2002, também observa que as aposentadorias e pensões oficiais – pagas pelo governo – contribuem ligeiramente para a piora do Gini da renda total. Mas agora, argumenta que não há evidências claras da regressividade das aposentadorias e pensões oficiais na piora da distribuição do rendimento domiciliar per capita. O autor levanta a questão do que denomina de dualidade do sistema de pensões existentes no Brasil: diferentes regras de aposentadoria para trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos. Um primeiro indício de o sistema dos servidores públicos é o responsável pelo alto coeficiente de concentração da renda de aposentadorias e pensões oficiais.

Em Silveira (2008), o autor utiliza a POF 2002-2003 para analisar, entre outros fatores, a progressividade da parcela da renda domiciliar oriunda da renda previdenciária. O autor entende que há diferentes regras entre o RGPS e os RPPSs e realiza interessante exercício para tentar diferenciar na base da POF os beneficiários de um sistema e de outro.

Basicamente, o autor combina os dados da POF com informações coletadas sobre despesas do governo federal e dados de servidores públicos aposentados e pensionistas de estados e municípios com RPPS instituído. Em seguida, realiza um sorteio aleatório dos beneficiários por faixa de rendimento para, na base da POF, distinguir os beneficiários do RGPS dos demais regimes.

Os resultados para a decomposição do índice de Gini realizados por Silveira (2008) apontam para ligeira progressividade da parcela da renda domiciliar per capita decorrente de aposentadorias e pensões. Após desagregar entre beneficiários do RGPS e dos demais sistemas dos servidores públicos, os resultados da decomposição mostram alta progressividade dos benefícios do RGPS e clara regressividade por parte dos RPPSs.

Em Rangel *et al.* (2009), os autores reconhecem a complexidade do sistema de previdência social do Brasil, no qual há diferenças nas regras entre o RGPS e os diversos regimes do funcionalismo, e também dentro do RGPS. Para os trabalhadores da iniciativa privada, há os benefícios da previdência rural e dos segurados urbanos de baixa remuneração e trajetória errática no mercado de trabalho. Para os dois grupos, o valor do benefício previdenciário é igual ao piso, ou seja, 1 SM. Para os trabalhadores com rendimento superior ao salário-mínimo, o valor da aposentadoria guarda certa relação com a renda do trabalho. O sistema previdenciário, nesse caso, funciona mais fortemente como garantidor da reposição da renda.

Assim, para a decomposição do índice de Gini, Rangel *et al.* (2009) analisaram o papel das aposentadorias e pensões de até 1 SM e maiores que 1 SM, com base nos dados da PNAD 2007. O resultado da decomposição mostra que os benefícios de até 1 SM são altamente progressivos, enquanto os superiores ao SM são regressivos. Os autores, por meio de comparação entre registros administrativos do Ministério da Previdência Social e os dados da Pnad, concluem que grande parte dos benefícios de até 1 SM são pagos pelo RGPS. Dessa forma, o RGPS seria mais progressivo que o regime previdenciário dos servidores públicos. No cômputo geral, os resultados da decomposição do índice de Gini são consistentes com os demais resultados da literatura.

Pode-se depreender desta revisão da literatura relacionada ao estudo da decomposição da desigualdade de renda e o papel das aposentadorias e pensões na desigualdade da renda domiciliar per capita que, analisando como um todo, o sistema previdenciário brasileiro, ao longo dos anos, algumas vezes foi ligeiramente regressivo e ligeiramente progressivo em outras. No entanto, há que se atentar para o fato de que sob o guarda-chuva do chamado 'sistema previdenciário brasileiro' há diferentes regimes com variadas regras de cálculo de

benefícios. É o que Hoffmann (2004b, 2007, 2009) chama de dualidade no sistema de previdência brasileiro.

Compreende-se, assim, a importância em se separar a contribuição de cada regime previdenciário brasileiro na desigualdade da renda domiciliar per capita. O exercício empírico mais adiante neste capítulo enfatiza o papel do regime previdenciário dos servidores públicos.

4.1.3 Dados sobre aposentadorias e pensões

Esta seção tem como objetivo apresentar os quantitativos de aposentadorias e pensões concedidas pelos diversos regimes previdenciários dos servidores públicos. Para tal foram utilizados os dados da PNAD e dados administrativos gerados pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), sempre para os anos mais recentes.

Dados administrativos

Tabela 21 - Servidores ativos, aposentados e instituidores de pensão da União, estados e municípios com RPPS instituídos – dezembro de 2010

	Ativos (A)	Aposentados (B)	Instituidores de Pensão (C)	Total	A/(B+C)
União ⁽¹⁾	731.509	404.858	259.395	1.395.762	1,10
Estados	3.028.876	1.344.353	499.755	4.872.984	1,64
Municípios	2.186.922	421.544	146.228	2.754.694	3,85
Militares da União	340.063	138.864	146.731	625.658	1,19
Total	6.287.370	2.309.619	1.052.109	9.649.098	1,87

Fontes: MPS/CADPREV e MPOG/Secretaria de Recursos Humanos (SRH).

Nota: (1) Compreende os civis do Executivo, servidores do MPU, do Judiciário e do Legislativo.

De acordo com a Tabela 21, observa-se que o número de ativos civis da União é pouco superior ao de aposentados e instituidores de pensão. O que por si só já seria uma fonte de pressão em termos de gasto. Os números consolidados para o Brasil mostram mais de 2 milhões de aposentados e pouco mais de 1 milhão de pensionistas para um total de aproximadamente 6,2 milhões de servidores ativos. Estes números resultam na relação de 1,87 servidores ativos para cada inativo (aposentado ou pensionista). A pior razão encontra-se entre os civis da União com o número de ativos sendo pouco superior ao de inativos; a maior razão de ativos para inativos pertence aos municípios, com 3,85 ativos para cada inativo.

Em termos de despesa, a SRH/MPOG divulga os gastos da União com os servidores civis e militares. Os valores encontram-se na Tabela 22, que mostra uma fotografia dos gastos da União com seus servidores civis e militares, ativos e inativos, no ano de 2010. Os gastos totais foram de mais de R\$ 170 bilhões ou 4,57% do PIB, no ano de 2010. Desse montante, pouco menos de R\$ 100 bilhões para os servidores ativos (inclusive militares) e aproximadamente R\$ 73 bilhões para aposentados e pensionistas. O gasto total com aposentados e pensionistas civis foi de aproximadamente 1,35% do PIB, enquanto o gasto com os inativos das forças armadas alcançou 0,6% do PIB em 2010.

Tabela 22 - Gasto com servidores ativos, aposentados e pensionistas da União – 2010

(Em R\$ milhões correntes)

	Ativos	% PIB	Aposentados	% PIB	Pensionistas	% PIB	Total	% PIB
Civis ⁽¹⁾	84.401,50	2,24%	33.301,20	0,88%	17.585,40	0,47%	135.288,10	3,59%
Militares	14.637,50	0,39%	13.110,90	0,35%	9.266,80	0,25%	37.015,20	0,98%
Total	99.039,00	2,63%	46.412,10	1,23%	26.852,20	0,71%	172.303,30	4,57%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SRH/MPOG e Ipeadata.

Nota: (1) Engloba a administração direta, fundacional, autárquica, Banco Central, MPU, servidores do Judiciário e do Legislativo.

A Tabela 23 apresenta o quantitativo e o gasto médio mensal dos servidores da União para o mês de dezembro de 2011. Somando militares e civis, chegou-se a mais de 1 milhão de servidores ativos no final de 2011. Este é o maior número da série publicada no Boletim Estatístico de Pessoal do MPOG desde 1995, quando foram incluídos os dados dos poderes Legislativo e Judiciário⁹³.

Tabela 23 - Quantitativo e despesa mensal para servidores da União, segundo vinculação institucional – 2011

⁹³ Foram excluídos os funcionários de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Poderes da União	Quantidade de servidores ⁽¹⁾			Valor médio mensal ⁽²⁾		
	Ativos	Aposentados	Instituidores de Pensão	Ativos	Aposentados	Instituidores de Pensão
Executivo ⁽³⁾	943.250	520.668	400.256	6.189	6.853	5.166
Civil ⁽⁴⁾	585.496	379.513	252.682	7.601	6.561	5.214
- Administração direta	244.216	213.211	189.394	8.412	6.032	5.302
- Autarquias	245.569	121.211	45.259	7.315	6.318	5.348
- Fundações	91.107	40.833	17.672	6.507	5.034	3.532
- Banco Central	4.604	4.258	357	20.112	15.894	13.392
MPU	9.167	660	640	20.687	18.802	14.258
Militares	348.587	140.495	146.934	3.437	7.586	5.043
Legislativo	25.088	6.888	2.540	14.340	22.964	16.944
Judiciário	121.760	19.347	5.810	11.733	15.476	13.556
Total	1.090.098	546.903	408.606	6.996	7.361	5.358

Fonte: SRH/MPOG.

Notas: (1) Situação em dezembro de 2011.

(2) Corresponde à média dos últimos 12 meses – janeiro/2011 a dezembro/2011.

(3) Servidores civis, do MPU e Militares.

(4) Administração direta, autarquias, fundações e Banco Central.

Em termos de remuneração, a regra geral é que para os ativos ela é superior a dos aposentados. Para militares, servidores do Legislativo e Judiciário, a remuneração dos aposentados supera a dos ativos. O que resulta em média de remuneração de todos os aposentados sendo superior a de todos os ativos.

Entre as categorias analisadas, as menores e maiores remunerações são, respectivamente, a dos Militares ativos e aposentados do Legislativo. A comparação entre os poderes mostra o Legislativo com as maiores remunerações para ativos, aposentados e pensionistas e o Executivo com as menores remunerações.

Uma comparação interessante a se fazer é a dos valores médios de aposentadorias e pensões pagas pela União com o teto de aposentadoria do RGPS. Este, em dezembro de 2011, alcançava o valor de R\$ 3.691,74. Assim, excetuando-se as médias para Militares ativos e pensionistas das Fundações, todas as demais categorias apresentam médias superiores ao teto do RGPS. Com destaque para os aposentados do Legislativo que na média receberam 6,2 vezes mais que o teto do RGPS. Por fim, cabe destacar que no total, os aposentados da União receberam o equivalente ao dobro do teto do RGPS, enquanto os pensionistas receberam o equivalente a 40% mais que o teto.

Dados da PNAD e do MPS

Parte-se agora para a análise de alguns dados do MPS e da PNAD de 2009, principalmente no que se refere aos recebedores de aposentadorias e pensões oficiais. Uma de suas limitações é que a PNAD não os discrimina entre os oriundos dos regimes próprios e os ligados ao regime geral.

Para a análise que aqui se propõe, assumir-se-á, por hipótese, que todos os aposentados ou pensionistas que recebam benefícios com valores superiores ao teto do RGPS o fazem de algum RPPS (federal, municipal ou estadual). É fato que o RGPS paga alguns benefícios cujos valores são superiores ao teto legal, mas a tabela seguinte, com dados do Ministério da Previdência Social (MPS), mostra que estes são percentualmente insignificantes perto do total de benefícios: menos de 0,5% do total.

Como se pode observar na Tabela 24, aproximadamente 59% das aposentadorias e 60% das pensões oficiais possuem valores de até 1 salário mínimo (SM). Observa-se também que entre os benefícios que superam o valor de R\$ 3.218,90 - teto do RGPS -, há pouco mais de 500 mil aposentadorias (3,2% delas) e 114 mil pensões (menos de 2% delas). Como hipótese principal das análises contra factuais que serão feitas na seção seguinte, tem-se que este conjunto de beneficiários será considerado como recebedor de benefícios de algum sistema previdenciário de servidores públicos.

Tabela 24 – Benefícios emitidos pelo RGPS, por faixa de valor – setembro/2009

Múltiplos do SM	Faixa de valor		Quantidade	
	Valor	milhares	% do total	
Menor que 1	Menor que R\$ 465	617,3	2,64	
Igual a 1	Igual a R\$465	14.476,6	61,93	
Maior que 1 até 2	Maior que R\$465 até R\$930	3.594,4	15,38	
Maior que 2 até 3	Maior que R\$930 até R\$1395	1.944,6	8,32	
Maior que 3 até 4	Maior que R\$1395 até R\$1860	1.498,6	6,41	
Maior que 4 até 5	Maior que R\$1860 até R\$2325	944,1	4,04	
Maior que 5 até 6	Maior que R\$2325 até R\$2790	246,8	1,06	
Maior que 6 até 7	Maior que R\$2790 até R\$3255	40,8	0,17	
Maior que 7 até 8	Maior que R\$3255 até R\$3720	3,2	0,01	
Maior que 8	Maior que R\$3720	8,7	0,04	

Fonte: SPS/MPS.

Ressalte-se que entre os que recebem abaixo do teto também há beneficiários dos diversos regimes de previdência dos servidores. Ademais, reafirma-se que os dados da PNAD não permitem a separação entre beneficiários do RGPS e dos diversos RPPS. Entretanto, a hipótese adotada é que todos que recebem valor superior ao teto são beneficiários de algum RPPS. Conforme os dados da Tabela 24, há segurados do RGPS cujos valores de benefício

superam o teto. Como são poucos, é possível generalizar e adotar a hipótese anterior sem perda de poder explicativo dos resultados.

Tabela 25 - Aposentadorias e pensões oficiais por faixas de valor no Brasil em 2009

Faixas de renda	Aposentadorias		Pensões		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Até R\$ 465	9.735.745	58,9	3.963.203	64,8	13.698.948	60,5
Mais de R\$ 465 até teto	6.256.206	37,9	2.042.727	33,4	8.298.933	36,7
Mais que o teto	529.358	3,2	114.073	1,9	643.431	2,8
Total	16.521.309	100,0	6.120.003	100,0	22.641.312	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD de 2009.

A seção seguinte apresenta a decomposição do índice de Gini da renda domiciliar *per capita* com ênfase nas rendas de aposentadorias e pensões oficiais. Adiante, serão calculados os coeficientes de concentração (CCs) destas parcelas que compõem a renda domiciliar *per capita* após divisão por faixas de valores dos benefícios.

4.1.4 Base de dados e metodologia de decomposição do índice de Gini

4.1.4.1 Base de dados

O estudo que se fará das implicações distributivas a partir do estabelecimento de teto no valor das aposentadorias e da instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais tem por base as informações coletadas na Pnad 2009.

A PNAD é uma pesquisa sob responsabilidade do Departamento de Emprego e Rendimento da Diretoria de Pesquisa da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Tem periodicidade anual desde 1967, sendo interrompida apenas por ocasião dos Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)⁹⁴. Essa pesquisa investiga, por meio de levantamento de uma amostra de domicílios de abrangência nacional (desde 2004), temas como habitação, rendimento e trabalho, demografia e educacional, bem como assuntos de caráter social e econômico.

⁹⁴ Por razões excepcionais, não foi realizada a pesquisa em 1994.

A metodologia adotada pelo IBGE em relação às PNADs implica que cada pessoa na amostra representa um determinado número de pessoas da população. Os dados individuais são fornecidos com o fator de expansão de cada indivíduo, o que permite que os cálculos sejam realizados ponderando-se cada observação pelo seu respectivo fator de expansão.

Foram analisados apenas os domicílios particulares permanentes com declaração de rendimento domiciliar⁹⁵. Com isso, restaram 117.579 domicílios e 387.209 pessoas na amostra. Após o uso dos fatores de expansão, tem-se, então, 56,76 milhões de domicílios e 177,04 milhões de pessoas na população.

As informações da Pnad são de boa qualidade, mas conforme alertam Hoffmann (2003, 2004a, 2004b, 2009), Hoffmann e Ney (2008), e Ferreira (2003) entre outros, é preciso observar algumas restrições nas características dos dados. Essas restrições podem ser resumidas em dois pontos:

- i) As variáveis de renda captam somente as rendas monetárias, não considerando a produção para autoconsumo. Essa característica pode subestimar a renda nos estratos mais baixos e, consecutivamente, superestimar o nível de desigualdade no setor agrícola. Isso ocorre, pois é justamente no setor agrícola em que mais há produção para autoconsumo;
- ii) Subdeclaração dos rendimentos mais elevados, que leva a subestimação da renda nacional e da desigualdade na distribuição de renda. A medição da renda do capital é dificultada, pois os entrevistados não têm incentivos à correta declaração dessa fonte.

A respeito da captação das rendas na Pnad, Hoffmann e Ney (2008, p. 8) levantam o problema da subdeclaração dos rendimentos do capital na forma de juros e dividendos; no caso dos rendimentos do trabalho, os autores comentam a dificuldade da captação dos rendimentos eventuais como 13º salário, indenizações trabalhistas e diversos benefícios (vale-transporte e alimentação, como exemplo). “Dessa forma, não deixa de ser razoável manter algum grau de desconfiança em relação a resultados obtidos por meio de pesquisas domiciliares.” (HOFFMANN; NEY, 2008, p. 8).

Ainda nos problemas de captação da PNAD, Hoffmann (2004a a) alerta que o grau de subestimação das rendas varia consideravelmente com seu tipo. Segundo o autor, a

⁹⁵ Foram excluídos 3584 domicílios por esse critério.

subestimação é menor entre os recebedores de salários, funcionários públicos e aposentados e pensionistas.

Existem quatorze perguntas sobre rendimento das pessoas no questionário da Pnad. Especificamente sobre aposentadorias e pensões, há cinco delas. Dessas cinco, duas são sobre aposentadorias e pensões pagas por instituto de previdência ou pelo Governo Federal – as mais relevantes para os objetivos do presente capítulo desta tese. Tomando emprestada a nomenclatura adotada por Hoffmann (2004b), essas duas variáveis de aposentadorias e pensões serão chamadas de “oficiais”.

Para se obter o rendimento domiciliar per capita, dividiu-se a renda domiciliar mensal de todas as fontes pelo número de pessoas do domicílio, excluindo pensionistas, empregados domésticos e seus parentes. Não houve qualquer tipo de imputação de renda ou uso de escalas de equivalência.

4.1.4.2 Metodologia de decomposição do índice de Gini

O objetivo desta seção é apresentar a decomposição do índice de desigualdade de Gini e em seguida derivar o cálculo dos Coeficientes de Concentração (CCs) das parcelas que compõem a renda. Métodos que serão úteis na seção seguinte, quando serão analisadas as rendas de aposentadorias e pensões oficiais no tocante a sua progressividade ou regressividade. Convém destacar que a decomposição aqui apresentada está fortemente baseada em Hoffmann (2009, p. 214–217).

Pyatt *et al.* (1980) mostraram como o índice de Gini pode ser decomposto quando se quer analisar os rendimentos divididos em seus diferentes componentes. Shorrocks (1982) generaliza a análise e apresenta a decomposição de índices de desigualdade de renda, bem como as considerações que devem ser feitas, assim como as limitações de tais resultados. Uma importante limitação na decomposição do Índice de Gini (ou qualquer índice de desigualdade) levantada é o fato de que a “lógica subjacente a qualquer decomposição de fatores requer que examinemos separadamente cada componente da renda e negligenciemos os efeitos de *feedback* sobre outras fontes de renda” (SHORROCKS, 1982, p. 210, tradução nossa). Quando o autor levanta essa ressalva, ele está preocupado com a análise da incidência tributária, mas é possível transpassar a mesma preocupação para diferentes tipos de fontes de renda. Como exemplo, a análise na margem do efeito da variação de uma fonte de rendimento sobre a desigualdade de renda não considera que a unidade familiar, na eventual diminuição dessa renda, vá buscar compensar essa queda com a elevação de outros tipos de renda. Esse

tipo de análise, como bem sustenta o autor, requer a especificação de relações comportamentais, o que justamente é evitado na metodologia da decomposição de fatores. Conclui, então, o autor que: “Essa é tanto a força quanto a fraqueza desse tipo de análise” (SHORROCKS, 1982, p. 210, tradução nossa).

Ainda de acordo com Shorrocks (1982), o Índice de Gini pode ser decomposto em coeficiente de concentração de cada componente da renda em relação à renda total e o peso de cada um desses componentes na renda total, o que é mostrado algebricamente a seguir.

Seja x_i a renda da i -ésima pessoa em uma população com n pessoas. Admite-se que as rendas estão ordenadas de maneira que

$$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n \quad (1)$$

Tem-se a renda média como

$$\mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i \quad (2)$$

Agregando as pessoas, da mais pobre até a i -ésima posição na série (1), a proporção acumulada da população pode ser representada como

$$p_i = \frac{i}{n} \quad (3)$$

e a respectiva proporção acumulada da renda é

$$\Phi_i = \frac{1}{n\mu} \sum_{j=1}^i x_j \quad (4)$$

Estas proporções definem a curva de Lorenz, que mostra como Φ_i varia em função de p_i . Admitindo que $x_i \geq 0$ para todo i , e sendo β a área entre a curva de Lorenz e o eixo das abscissas (p_i), o índice de Gini pode ser definido como

$$G = 1 - 2\beta \quad (5)$$

Partindo agora para o cálculo dos CCs das parcelas que compõem a renda, considere que a renda x_i é formada por k parcelas, de maneira que

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_{hi} \quad (6)$$

com x_{hi} representando o valor da h -ésima parcela da renda da i -ésima pessoa.

A média da h -ésima parcela é

$$\mu_h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{hi} \quad (7)$$

e a proporção acumulada do total dessa parcela até a i -ésima pessoa na série (1) é

$$\Phi_{hi} = \frac{1}{n\mu_h} \sum_{j=1}^i x_{hj} \quad (8)$$

Analogamente à definição da curva de Lorenz, denomina-se *curva de concentração* da h -ésima parcela a curva que mostra como Φ_{hi} varia em função de p_i . Convém reforçar que para construir a curva de concentração de x_{hi} é utilizada a ordenação dos x_i (e não a ordenação dos x_{hi} , que pode ser diferente).

Admite-se que $x_{hi} \geq 0$ e que β_h é a área entre a curva de concentração de x_{hi} e o eixo das abscissas (p_i). Assim, o respectivo CC é definido como

$$C_h = 1 - 2\beta_h \quad (9)$$

Note-se, assim, a semelhança entre (5) e (9).

A participação da h -ésima parcela na renda total é

$$\varphi_h = \frac{\sum_{i=1}^n x_{hi}}{\sum_{i=1}^n x_i} = \frac{\mu_h}{\mu} \quad (10)$$

Pode-se demonstrar que o índice de Gini é a seguinte média ponderada dos CCs:

$$G = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (11)$$

Como $\sum \varphi_h = 1$, pode-se escrever

$$G = G - \sum_{h=1}^k \varphi_h (G - C_h) \quad (12)$$

Com $\varphi_h > 0$, o sinal de $G - C_h$ é que determina se a parcela contribui para reduzir ou aumentar o valor do índice de Gini. Se $C_h < G$, a parcela x_{hi} está contribuindo para reduzir o índice de Gini. Se $C_h > G$, a parcela x_{hi} está contribuindo para aumentar o índice de Gini.

Em termos práticos, conforme destacado por Soares (2006), para se construir as curvas de concentração citadas anteriormente, deve-se, primeiramente, ordenar a população pela renda domiciliar per capita total. Em seguida, acumular no eixo horizontal a percentagem da população. Por fim, acumular no eixo vertical a percentagem de cada h -ésima parcela de renda para esta população acumulada anteriormente.

Na análise gráfica das curvas de concentração, convém ressaltar que:

Diferentemente da Curva de Lorenz, a Curva de Concentração é não decrescente, ao invés de sempre crescente, uma vez que a renda k pode estar distribuída de qualquer modo entre as pessoas, cujo ordenamento é dado pela renda total e não a renda k . A Curva de Concentração também pode situar-se acima da Reta da Igualdade Perfeita, uma vez que a renda k acumulada pode ser maior que a população acumulada.

...

O Coeficiente de Concentração pode, portanto, ser negativo se a maior parte dessa área situa-se acima dessa reta. Trata-se de uma renda detida mais pelos mais pobres que pelos mais ricos. (SOARES, 2006, p. 18).

Tem-se, assim, a decomposição do índice de Gini de forma algébrica e sua compreensão e interpretação gráfica. A próxima seção apresentará os resultados da decomposição do Gini para aposentadorias e pensões e hipóteses consideradas.

4.1.5 *Decomposição do índice de Gini: análise dos resultados*

Nesta seção serão analisados os CCs da renda domiciliar per capita proveniente de aposentadorias e pensões oficiais, com base nos dados da PNAD de 2009, no que será chamado como cenário-base. Também serão simulados alguns cenários contra factuais, cujas hipóteses residem basicamente sobre a parcela da renda previdenciária que supera o teto de benefícios do RGPS.

4.1.5.1 **Cenário base**

A decomposição do índice de Gini da renda domiciliar *per capita* para o ano de 2009, com ênfase nas rendas de aposentadorias e pensões oficiais, apresenta alguns resultados interessantes. Assim como destacado anteriormente, de acordo com Soares *et al.* (2007), Soares (2006) e Ferreira e Souza (2004) entre outros, o CC da parcela da renda proveniente das aposentadorias e pensões é ligeiramente superior ao Gini da renda, o que indica regressividade dos benefícios previdenciários.

No entanto, como enfatizado por Rangel *et al.* (2009) é preciso destacar que a PNAD não consegue separar aposentados e pensionistas entre os beneficiários do RGPS e dos

diversos RPPSs. Além disso, há uma parcela significativa de segurados especiais (aposentadorias rurais) que recebe o piso previdenciário. Dadas essas considerações, optou-se por separar os benefícios previdenciários por faixa de valor e então realizar a decomposição do Gini da renda, conforme pode ser observado na Tabela 26. Na prática, os benefícios por diferentes faixas foram considerados como diferentes fontes de renda para o exercício da decomposição do índice de desigualdade de renda, da mesma forma que fora realizado por Soares (2006) e Soares *et al.* (2007).

Tabela 26 - Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões – 2009

		Participação na renda	Coefficiente de Concentração	Parcela de Gini	
		φ_h	C_h	$\varphi_h C_h$	%
Renda per capita		100,0%	0,5354	0,5354	100,0%
Renda de aposentadorias e pensões oficiais	Todas	19,9%	0,5478	0,1092	20,4%
	Até 1SM	6,1%	0,1276	0,0078	1,5%
	Maior que 1SM até o teto	9,5%	0,6336	0,0603	11,3%
	Maior que o teto	4,3%	0,9515	0,0411	7,7%
	Até o teto	15,6%	0,4361	0,0681	12,7%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2009.

A Tabela 26 apresenta o cálculo do CC, da participação na renda e da parcela do Gini oriunda dos benefícios previdenciários pagos. Estes, por sua vez, são separados em diferentes faixas de valores: todos os benefícios pagos; benefícios de até 1 SM; de valores superiores a 1 SM até o valor teto; maiores que o teto do RGPS e, na última linha, benefícios cujos valores sejam iguais ou inferiores ao teto do RGPS. Desta forma, é possível analisar a contribuição à desigualdade pessoal da renda dos benefícios que pagam o piso previdenciário, dos benefícios que estão entre o piso (1 SM) e o teto pago pelo RGPS, dos benefícios que superem o teto e de todos os benefícios pagos até o teto previdenciário.

A análise dos resultados apresentados na Tabela 26 mostra que é mantido o padrão de anos anteriores apresentados em outros estudos, conforme colocado anteriormente, uma vez

que a parcela da renda domiciliar per capita proveniente das aposentadorias e pensões oficiais é regressiva (0,5478 contra 0,5354 do Gini).

As aposentadorias e pensões com valor de até 1 SM (piso previdenciário) apresentam CC inferior ao Gini (0,1276 contra 0,5354), o que indica que são progressivas. Estão nesse grupo quase que a totalidade das aposentadorias dos segurados especiais (aposentadorias rurais, em sua maioria) e muitas das aposentadorias por idade no meio urbano pagas pelo RGPS.

Os benefícios previdenciários oficiais, com valores entre o piso previdenciário (1 SM) e o teto do RGPS, são regressivos (0,6336 contra 0,5354). Pertencem a esta faixa de valor a maior parte das aposentadorias por tempo de contribuição (ATCs) pagas pelo RGPS e muitos benefícios pagos pelos diferentes regimes dos servidores. Ora, se a ATC é proporcional à remuneração recebida no mercado de trabalho e esta é regressiva, espera-se que o benefício previdenciário derivado da remuneração (regressiva) do trabalho também seja concentrador de renda. A mesma lógica pode ser aplicada às aposentadorias e pensões pagas pelos diferentes RPPSs, com o agravante de que, até a reforma advinda com a EC 41/2003, a aposentadoria era integral e igual à última remuneração do servidor público.

Conquanto aos benefícios superiores ao teto do RGPS, estes apresentam CC bastante superior ao Gini da renda (0,9515 contra 0,5354), o que indica alta regressividade. Como afirmado anteriormente, a quase totalidade dos benefícios previdenciários nesta faixa de valor são pagas pelos RPPSs.

As aposentadorias e pensões cujos valores são inferiores ao teto do RGPS apresentam CC inferior ao Gini da renda, ou seja, são progressivas (0,4361 contra 0,5354). Ao se cotejar os CCs dos benefícios maiores que 1 SM até o teto (0,6336) e dos benefícios maiores que o teto (0,9515) com o CC de todos os benefícios pagos de valor até o teto do RGPS (0,4361), pode-se afirmar que os dois primeiros são responsáveis pela regressividade apresentada pela totalidade da renda de aposentadorias e pensões oficiais.

Sabe-se que há, entre os benefícios cujos valores são limitados pelo teto do RGPS, benefícios oriundos dos RPPSs. Adicionalmente, já foi visto que entre os benefícios maiores que o teto do RGPS, a grande maioria é paga pelos RPPSs. Desta forma, pode-se afirmar que a regressividade apresentada pelos benefícios previdenciários deve-se aos benefícios pagos pelos RPPSs, principalmente os de maiores valores (superiores ao teto do RGPS).

Conforme apresentado no Capítulo 3 desta tese, a Lei 12.618/2012 regulamentou dispositivo previsto pela EC 41/2003. Desta monta, com a criação da previdência complementar dos servidores federais os futuros benefícios previdenciários pagos pela União

serão limitados ao teto do RGPS. A seção seguinte desta tese apresenta algumas possíveis implicações distributivas a partir da limitação nos valores dos benefícios e da criação da previdência complementar dos servidores.

4.1.5.2 Cenários contra factuais

O objetivo aqui presente é analisar qual seria o comportamento dos CCs das parcelas de aposentadorias e pensões que compõem a totalidade da renda domiciliar *per capita* a partir da suposição de alguns cenários para as aposentadorias e pensões do sistema previdenciário dos servidores públicos.

Conforme já apresentado anteriormente, a Lei 12.618/2012 instituiu regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos. Esta lei deixa claro que os servidores terão a opção de se filiar a um ente de previdência complementar a ser criado, caso queiram receber, no futuro, benefícios de aposentadoria maiores que o valor do teto do RGPS.

Ressalte-se que a Lei 12.618/2012 em nada altera a situação dos atuais aposentados e pensionistas. O exercício desenvolvido a seguir deve ser compreendido como cenários possíveis, em longo prazo, descrevendo a situação em que todos os aposentados e pensionistas estariam sob tal regulação. A hipótese principal para a montagem dos cenários contra factuais do presente trabalho é que as parcelas das aposentadorias e pensões que superam o valor do teto do RGPS passam a ser pagas por outro ente que não o sistema previdenciário oficial⁹⁶.

Assim, antes de se apresentar os cenários é preciso reafirmar que, como hipótese, quaisquer valores para aposentadorias e pensões públicas, na PNAD de 2009, superiores a R\$ 3.218,90⁹⁷, são considerados como oriundos de algum RPPS. Ainda que o RGPS observe pagamentos superiores ao teto para alguns indivíduos⁹⁸, o que será feito aqui é assumir que todos os valores acima do teto são de responsabilidade dos RPPSs, ou seja, são aposentadorias ou pensões devidas aos servidores públicos inativos ou a seus dependentes (pensionistas).

⁹⁶. Como exemplo, tome um sujeito que receba aposentadoria no valor de R\$ 10.218,90. A partir da hipótese assumida, o valor da aposentadoria oficial será igual ao teto (R\$ 3.218,90) e o valor da variável *aposentadoria excedente* será de R\$ 7.218,90. Semelhante raciocínio deve ser feito para os valores das pensões que venham a exceder o teto de R\$ 3.218,90.

⁹⁷. Valor referente ao teto dos benefícios do RGPS em setembro de 2009, mês de coleta dos dados da PNAD.

⁹⁸. Como exemplo, os perseguidos políticos indenizados pela Comissão de Anistia. Mas os casos isolados são insignificantes estatisticamente.

Note que há uma forte hipótese subjacente à apresentada acima, a de que todos os regimes próprios estaduais, municipais e federal adotaram a limitação no valor das aposentadorias e pensões além de criarem fundo de previdência complementar. Por mais que até o momento apenas a legislação relacionada aos servidores públicos federais e dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo tenham sido aprovadas, no bojo do que é possibilitado pela EC 41/2003, os poderes executivos de alguns estados já apresentaram projeto de lei junto as suas respectivas assembleias legislativas com os objetivos de limitar os benefícios previdenciários e criar fundo de previdência complementar para seus servidores públicos, à semelhança do que foi feito no Governo Federal.

Com relação aos cenários a serem analisados, além do básico (analisado na subseção anterior), serão supostos outros cinco alternativos para se estudar as implicações na distribuição pessoal da renda.

Os cenários contra factuais elaborados são os que seguem:

- a) Cenário I - Neste primeiro cenário, a hipótese é que o fundo de pensão criado pagará a totalidade das aposentadorias e pensões excedentes. O valor da aposentadoria somado com o benefício do fundo de pensão é idêntico ao que seria pago, caso não houvesse teto e fundo complementar.
- b) Cenário II - Neste cenário, a hipótese é que o valor do benefício pago pelo fundo de pensão criado será 20% menor em relação ao valor do excedente pago no cenário I.
- c) Cenário III - A hipótese é que o valor do benefício pago pelo fundo de pensão criado será agora 50% menor em relação ao valor do excedente pago no cenário I.
- d) Cenário IV - Este cenário apresenta a hipótese mais extremada até o momento, qual seja, de que não há pagamento de benefício pelo fundo complementar. Pode-se entender esse cenário de duas formas. Uma seria o caso dos servidores públicos não aderirem ao fundo de previdência complementar; outro seria o caso de que por algum motivo o fundo não conseguiu honrar os pagamentos aos servidores inativos.
- e) Cenário V – Aqui a hipótese é de que o valor pago pelo fundo de pensão é 20% maior em relação ao valor do excedente pago no cenário I. Tal hipótese se justifica pelo simples fato de que os resultados financeiros do fundo de pensão podem ser tais que o benefício seja maior do que pela regra previdenciária anterior.

Evidentemente que a taxa de reposição das aposentadorias proposta em cada um dos cenários dependerá, na prática, do valor da contribuição mensal, da taxa de retorno dos investimentos e dos custos associados à operacionalização do fundo complementar. O propósito desses cinco cenários é não mais que simular o que pode ocorrer no futuro, caso todos os servidores públicos tenham seus benefícios limitados por um teto e possam se filiar a alguma entidade de previdência complementar específica.

A Tabela 27 apresenta os resultados da decomposição do coeficiente de Gini, com ênfase nas rendas de aposentadorias e pensões oficiais, para os cinco cenários apresentados anteriormente. Agora, dividiu-se a renda oriunda de benefícios previdenciários em cinco grupos, sendo os quatro primeiros pagos por alguma entidade oficial (RGPS e RPPSs), e o último pago por entidade de previdência complementar dos servidores. Convém mencionar que dentro do grupo de renda de aposentadorias e pensões, a linha da tabela de benefício maior que o teto, refere-se à parte do benefício de aposentadoria e pensão que, por ter seu valor superior ao teto do RGPS, será pago até o equivalente à este teto pelo RPPS; A parcela superior ao teto do RGPS, será de responsabilidade do fundo de pensão dos servidores, que é expresso na linha apresentada como “excedente”.

Ainda dentro das rendas de aposentadorias e pensões, a linha referente a “todas” passa a ser de todos os benefícios previdenciários oficiais até o teto do RGPS, uma vez que se supõe que há limitação nos benefícios dos RPPSs.

Como pode ser observado na Tabela 27, o Gini da renda no cenário I é o mesmo do cenário-base. Isto se explica pelo fato de que, como a totalidade das aposentadorias e pensões continua sendo paga (até o teto por RGPS e RPPSs; e acima do teto por entidade de previdência complementar), apenas sem considerar como *aposentadorias e pensões oficiais* as parcelas que superam o teto do RGPS, nada muda na renda domiciliar *per capita*. Desta forma, pode-se constatar que, a partir de então, o CC das aposentadorias e pensões oficiais passa a ser inferior ao Gini. Isto significa progressividade desta parcela da renda. Ou seja, ao limitar as aposentadorias e pensões oficiais ao teto do RGPS, o CC desta parcela de renda deixa de ser levemente regressivo e passa a indicar progressividade: 0,4978 do Cenário I comparado com 0,5478 (Tabela 26).

Tabela 27 - Coeficientes de Concentração para cenários contra factuais

		Coeficientes de Concentração				
		Cenário I	Cenário II	Cenário III	Cenário IV	Cenário V
	Renda per capita	0,5354	0,5336	0,5308	0,5265	0,5463
Renda de aposentadorias e pensões	Todas	0,4978	0,4973	0,4964	0,4930	0,4996
	Até 1SM	0,1276	0,1276	0,1277	0,1280	0,1275
	> 1SM até o teto	0,6336	0,6338	0,6341	0,6352	0,6329
	Maior que o teto*	0,9369	0,9321	0,9226	0,8902	0,9541
Fundo de Pensão	Excedente	0,9665	0,9616	0,9507	-	0,9806

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2009.

Nota: A linha apresentada como 'maior que o teto' representa as aposentadorias e pensões que, por serem de valor superior ao teto, teriam uma parcela paga pelo RPPS ('maior que o teto') e outra pelo fundo de pensão dos servidores ('excedente').

No cenário II, pode-se destacar que o coeficiente de Gini apresenta resultado inferior ao cenário I (e ao cenário-base): 0,5336 contra 0,5354. O que já era de se esperar, uma vez que parcela das aposentadorias e pensões excedentes ao teto do RGPS foram consideradas, por hipótese, 20% menor que o valor no cenário I. Observa-se mais uma discreta redução no Gini da renda no cenário III, cuja explicação está na hipótese adotada de redução de 50% da parcela excedente das aposentadorias e pensões em relação ao cenário I. E no cenário IV, o Gini da renda é o menor entre os apresentados, assim como o CC das aposentadorias e pensões originalmente maior que o teto de benefícios. Por fim, o cenário V apresenta uma piora do Gini em relação aos outros cenários. Tal fato ocorre, pois, se supõe que o valor total da aposentadoria (RPPS mais fundo de pensão) é superior ao do cenário I.

Os resultados consolidados mostram que do cenário I ao cenário IV o Gini da renda se reduz em menos de 1 ponto (0,5354 para 0,5265), voltando a se elevar no cenário V. Isto indica que um eventual estabelecimento de teto para aposentadorias e pensões oriundas dos RPPSs não trará grandes alterações na distribuição de renda, caso os servidores decidam poupar via Funpresp, fundos de pensão privados ou outras formas, com o objetivo de não perceberem queda em suas rendas no futuro.

Pode-se destacar que, de fato, o estabelecimento de um limite para as aposentadorias e pensões oficiais resultou em considerável redução no CC desta parcela da renda domiciliar *per capita*. Ao se comparar o resultado de todas as rendas de aposentadorias e pensões (Tabela 26) com os CCs das rendas previdenciárias nos cinco cenários da Tabela 27, percebe-se que esta parcela da renda passa de regressiva a progressiva.

Assim, mais do que impactos na distribuição da renda domiciliar *per capita*, o estabelecimento de um limitador para aposentadorias e pensões resultaria na melhora do perfil

distributivo dos benefícios previdenciários oficiais (RGPS e RPPS). Desta forma, supondo que todos os benefícios que superem o teto do RGPS são de responsabilidade de algum RPPS, pode-se afirmar que o caráter regressivo das aposentadorias e pensões no serviço público é resultado, em grande parte, da não existência de um teto para estes benefícios.

Contudo, como se espera que futuramente a renda de aposentadoria seja composta de parcela paga pelo RPPS e de outra parte paga por um fundo de pensão dos servidores (ou qualquer fluxo de renda gerado por meio de poupança privada feita previamente), não se espera grandes alterações no Gini da renda.

4.1.6 Considerações finais sobre eventuais impactos distributivos da reforma

Algumas das regras criadas para o regime de previdência dos servidores públicos com a CF 1988, quais sejam, aposentadoria com valor igual ao último salário e paridade com os servidores ativos foram consideradas por alguns críticos como injustas, desiguais e desequilibradas. Haja vista que aposentadoria integral e de valor igual ao último salário eram situações que passavam longe dos trabalhadores da iniciativa privada. Isso sem contar que até 1993 os servidores públicos eram descontados em 6% de suas remunerações e apenas para o pagamento das pensões por morte.

O reconhecimento das diferenças existentes entre as regras do RGPS e do RPPS suscitou diversas críticas ao regime dos servidores, tanto que foi alvo de reformas: em 1998 com a EC 20 e, mais profundamente, em 2003 com a EC 41. Esta última emenda modificou regras de acesso e cálculo dos benefícios de aposentadoria. Além disso, ficou prevista a instituição de um teto para as aposentadorias e pensões dos RPPS após a criação de fundo de previdência complementar para os servidores públicos. O objetivo principal era combater a alegada desigualdade gerada pelas aposentadorias dos servidores públicos.

Buscou-se nesta seção contribuir para o debate acerca dos aspectos distributivos da previdência dos servidores públicos. Para tal, foram simulados cenários contra factuais nos quais se supunha a existência do fundo de pensões dos servidores onde todos os benefícios cujos valores superassem o teto do RGPS deixariam de ter estas parcelas pagas pelos RPPSs e passariam a ser pagos por este fundo complementar.

O resultado encontrado mostrou que a instituição de um teto para os benefícios oriundos dos RPPSs levou à melhora no perfil distributivo das aposentadorias e pensões

oficiais, de acordo com os dados da PNAD de 2009. No entanto, o ganho em termos do Gini da renda total não se mostrou significativo, mesmo no cenário que supunha completa eliminação da parcela que supera o teto do RGPS. A explicação para esse resultado reside nos próprios dados da PNAD: é pequeno o contingente que recebe aposentadorias e pensões superiores ao teto do RGPS frente ao total de beneficiários da previdência oficial.

Ademais, em termos práticos, é preciso considerar que a instituição de um teto para aposentadorias e pensões no serviço público levará os servidores públicos a reagirem ao cenário de possível queda na sua renda futura. Desta forma, é esperado que eles passem a poupar privadamente, via fundos de pensão ou outras formas, para que no futuro não observem queda abrupta em seu poder de compra. Cenário completamente factível quando se pensa em trabalhadores com renda estável e com baixíssimo risco de demissão.

Em linhas gerais, o resultado aqui encontrado vai ao encontro do que já foi afirmado por Ueda (2005) e Afonso (2003) entre outros: a redução do valor pago via aposentadorias e pensões tem o potencial de melhorar o perfil distributivo do gasto do governo e, conseqüentemente, reduzir o Gini da renda. Porém, esse resultado não deve ser interpretado como uma prova de que para o bem da qualidade do gasto público no Brasil (pelo menos em termos distributivos), deve-se adotar uma política estilo arroxco em relação aos servidores públicos inativos. É preciso lembrar que uma das funções de um sistema de previdência é a reposição da renda quando o trabalhador deixa de ser ativo e passa para a inatividade no mercado de trabalho. Pode-se até argumentar que a taxa de reposição para os aposentados do serviço público no Brasil é alta em comparação ao que mostra a literatura internacional sobre o tema (ver Seção 2.1). Mas há que se deixar bem claro que a preferência pela geração de resultados positivos em termos de perfil distributivo do gasto público com inativos piora a função de reposição de renda e vice-versa. Um dos claros *tradeoffs* que o formulador de política se depara.

A seção seguinte deste capítulo procura contribuir no debate sobre o novo regime previdenciário dos servidores públicos federais ao simular diferentes cenários para a taxa de reposição das aposentadorias no novo arranjo, no qual o governo pagará benefício de valor até o teto do praticado pelo RGPS e a complementação do benefício virá do fundo de previdência complementar do servidor⁹⁹.

⁹⁹ Mediante opção por participar e contribuição mensal prévia ao fundo complementar.

4.2 Impactos da reforma na suavização do consumo: taxas de reposição dos benefícios

Nesta seção, apresentam-se simulações de como se comportará o valor das aposentadorias voluntárias de servidores públicos contratados já sob a égide do novo arranjo previdenciário. Em outros termos, será analisada a capacidade de suavização do consumo do novo sistema para os servidores federais no Brasil. Serão feitas simulações com diferentes hipóteses, cenários e taxas de reposição das aposentadorias. Entende-se como taxa de reposição o valor da primeira aposentadoria em relação ao último salário recebido, sem considerar a influência da tributação. Isto é, os valores de salário e aposentadoria são antes dos impostos.

A taxa de reposição das aposentadorias é um importante indicador para o grau de suavização de consumo que o trabalhador conseguirá ao longo de sua vida, o que inclui os períodos laborativo e inativo. Caso a taxa de reposição seja muito baixa, a aposentadoria não é suficiente para suavizar o consumo, e o trabalhador perceberá queda em seu padrão de vida quando passar para inatividade.

4.2.1 Elementos para avaliação de regimes de previdência complementar

O regime previdenciário complementar com financiamento do tipo capitalização e plano de contribuição definida possui dois momentos temporais muito bem distintos. O primeiro é o momento da acumulação de recursos, no qual o participante verte certo percentual de sua remuneração em sua conta individual para formação de seu ativo financeiro previdenciário. O segundo momento ocorre quando esse participante se aposenta. A partir de então, ele passará a consumir os recursos acumulados ao longo do primeiro momento. A esse respeito, Creighton e Piggott (2006) apresentam uma interessante estrutura cronológica, que vai desde a entrada na vida laborativa, passando pela fase de contribuições – acumulação - e termina no momento da aposentadoria - desacumulação.

Em termos algébricos, pode-se representar o total de ativos acumulados na conta individual ao final do período laborativo a partir da seguinte equação:

$$A = \sum_{i=1}^T \{ (C \cdot W - \beta_F)(1 + w)^{i-1} \cdot (1 - \beta_C - \tau_C) \cdot [1 + (\mu - \beta_A) \cdot (1 - \tau_A)]^{T-1} \} \quad (13)$$

onde C é a taxa de contribuição, W é o salário, w é a taxa de crescimento do salário, β_F é o custo administrativo cobrado por meio de valor monetário deduzido das contribuições, β_C é o custo administrativo como percentual das contribuições, β_A é o custo administrativo como

percentual dos ativos, μ é a taxa de retorno dos investimentos, τ_c é o imposto sobre o contribuições e τ_A é o imposto sobre os ativos financeiros. Cada um dos parâmetros afeta a capacidade de acumulação dos ativos financeiros A.

Após período de acumulação destes ativos, cuja equação do valor financeiro é apresentada em (13), inicia-se a chamada fase de desacumulação no momento em que se dá a aposentadoria. Em um regime de previdência de capitalização com plano de contribuição definida, os ativos acumulados podem ter os seguintes destinos:

- a) Conversão total ou parcial em renda vitalícia (com ou sem direito a pensão por morte);
- b) Para o caso de conversão parcial em renda vitalícia, ou não conversão, o montante acumulado pode ser mantido no fundo e passar por retiradas programadas;
- c) Para os casos de não conversão em renda vitalícia e de morte do segurado, enquanto ainda houver recursos acumulados, estes podem a ser transferidos aos herdeiros legais do segurado, ou revertidos em pensão a ser paga ao cônjuge da pessoa falecida.

Após a aposentadoria, os riscos em um sistema com plano de CD passam a ser, basicamente, de três tipos: inflação de preços, longevidade do participante superior à estimada quando da contratação do plano; e riscos de investimento ou de mercado (CREIGHTON; PIGGOTT, 2006, p. 249).

Teoricamente, o indivíduo pode mitigar tais riscos contratando uma renda vitalícia (anuidade) junto a uma seguradora. Esta renda será calculada a partir das equações (14) e (15) a seguir, de acordo com Ferreira (2008). A equação (14) calcula o Fator de Valor Atual de uma Anuidade (FVAA ou renda vitalícia) à taxa k em n períodos, enquanto que a equação (15) define o valor da parcela da renda vitalícia¹⁰⁰.

$$FVAA_{k,n} = \sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+k)^t} \quad (14)$$

$$RV = \frac{f.A}{FVAA_{k,n}} \quad (15)$$

¹⁰⁰ A equação (15) apresentada no texto observa leve alteração em relação à colocada originalmente por Ferreira (2008).

Onde, $FVAA$ é o fator que trás para valor presente a renda vitalícia, descontada à taxa k , para n períodos; f é a fração do valor acumulado A , que é transformado na renda periódica vitalícia (RV).

Em tese, o indivíduo transfere parte ou a totalidade dos recursos acumulados a uma instituição financeira, a qual passará a lhe pagar certa quantia mensal até sua morte, ou até a morte de seu cônjuge. Ocorre que, na prática, mesmo nos mercados mais desenvolvidos como na Inglaterra e Estados Unidos, o mercado de rendas vitalícias é pouco desenvolvido (CREIGHTON; PIGGOTT, 2006, p. 249).

Tendo em vista que a renda vitalícia protege seu comprador frente à possibilidade de sua sobrevida ser superior àquela estimada quando da contratação do plano, os indivíduos que possuem planos CD deveriam incluí-la na composição da sua renda durante a inatividade, de modo a suavizar seu consumo ao longo do ciclo de vida. No entanto, exceto quando existe obrigação legal, poucos indivíduos compram renda vitalícia (POTERBA, 2006, p. 566). O fato de poucos indivíduos comprarem renda vitalícia ocorre, primeiramente, porque o produto financeiro renda vitalícia é caro, seja devido à margem de lucro das seguradoras seja em face do problema da seleção adversa. Esta, por sua vez, se dá pela possibilidade de os maiores demandantes deste produto serem indivíduos com maior expectativa de sobrevida. Sabedor disso, mas sem conseguir diferenciar indivíduos com alta e baixa expectativa de sobrevida, as ofertantes do produto acabam por cobrar preços altos por ele, o que exclui do mercado uma gama de potenciais compradores.

Outra possível explicação reside no fato de que algumas famílias possuem outras fontes de ganhos vitalícios, monetários ou não (benefícios da previdência social pública e até mesmo o serviço de saúde universal oferecidos em alguns países).

Uma terceira explicação presente em Poterba (2006) aponta para o motivo herança. Alguns indivíduos podem preferir deixar o saldo dos recursos não retirados por eles como herança para seus descendentes. Pode ocorrer também da herança deixada ser não proposital, resultado da própria limitação do mercado de rendas vitalícias. Nesse caso, como a morte é um evento incerto, indivíduos acabam por fazer pequenas retiradas periódicas dos seus saldos acumulados de modo a não correrem o risco de deixarem sua conta zerada enquanto em vida. Na ocorrência da morte, fica o saldo positivo na conta como herança.

Por um ou mais dos motivos apresentados, decorre que o mercado voluntário de rendas vitalícias é pequeno, mesmo nos países com sistemas financeiros desenvolvidos. Além disso, há certa desigualdade no tamanho desses mercados. Finkelstein e Poterba (2004) mostram que o mercado dos EUA é menor do que o do Reino Unido, e que essa diferença se

deve à compulsoriedade da compra de renda vitalícia, a partir de determinada idade, para os trabalhadores do Reino Unido. Esta compulsoriedade ameniza o problema da seleção adversa e do preço do produto oferecido, além de garantir, obviamente, a vitaliciedade da renda de aposentadoria do indivíduo.

Portanto, pode-se afirmar que, em tese, o melhor que o indivíduo poderia fazer ao final de sua fase laborativa, dados os riscos elencados anteriormente, seria contratar um plano que lhe garantisse renda vitalícia. No entanto, conforme apontado, mesmo em mercados mais desenvolvidos, a aquisição de rendas vitalícias não é muito disseminada. Por diferentes motivos, os indivíduos preferem manter sob sua posse os recursos acumulados durante a vida e fazer retiradas periódicas desses recursos, assumindo sozinhos os riscos de longevidade, de inflação e de mercado.

Outro tema que merece consideração quando se trata de previdência complementar, diz respeito à rentabilidade dos ativos aplicados em previdência complementar. Esta é influenciada diretamente pelas taxas de retorno dos investimentos, pelos custos administrativos do plano escolhido, e pela política de tributação dos ativos previdenciários, em cada país, nas fases de acumulação e de desacumulação das contas individuais. Tal assunto será tratado na próxima seção.

4.2.1.1 Rentabilidade da Previdência Complementar

Sob o ponto de vista do trabalhador, o objetivo de qualquer entidade de previdência complementar é repor sua renda quando de sua aposentadoria, no maior patamar possível.

Não há consenso sobre a taxa de reposição mais apropriada para aposentadoria. Se, por um lado, o trabalhador aposentado deixa de incorrer em despesas relacionadas ao fato de trabalhar (tais como refeições fora de casa, transporte e vestimenta, entre outras) ele passa a ter maiores gastos relacionados à idade avançada (despesas médicas) e ao fato de ter mais tempo disponível (despesas com diversão).

Para o *US Department of Labor*, uma taxa de reposição considerada razoável para manutenção do padrão de vida de uma família seria em torno de 60% a 80%. O Banco Mundial, por sua vez, sugere a reposição de 50% a 60% para aposentados de países em desenvolvimento, enquanto na Austrália, o governo sugere 60% de reposição (CREIGHTON; PIGGOTT, 2006, p. 255). Já Barr e Diamond (2010, p. 27) sugerem de 65% a 70%.

Mesmo sem consenso, é evidente que quanto maior a taxa de reposição obtida, maior a satisfação do trabalhador. Tal taxa é função do valor acumulado durante a vida ativa. Como

pode ser observado na equação (1) apresentada no início desta seção, este valor é influenciado por três fatores: pelas taxas de retorno dos investimentos, pelos custos de administração, cobrados pela entidade de previdência complementar (EPC); e pela tributação imposta pelo Estado em que se dá a capitalização dos recursos.

Retorno dos Investimentos

O retorno dos investimentos é fator de muita importância para os planos de previdência do tipo CD com formação de reservas financeiras (capitalização). Ele é diretamente determinado por dois fatores, quais sejam: a valorização dos ativos e sua alocação nas diferentes classes de ativos¹⁰¹. Esses dois fatores são cruciais, tanto na fase de acumulação de recursos como na de pagamento de benefícios.

A respeito da classe dos ativos, tem-se que as ações formam a classe com maior risco, mas também oferecem a maior possibilidade de ganho (CREIGHTON; PIGGOTT, 2006, p. 257). Os títulos públicos emitidos pelos governos centrais oferecem, geralmente, menor rentabilidade, mas também menor risco. A Tabela 28 apresenta os retornos para diferentes índices de bolsas de valores.

Tabela 28 – Taxas de retorno em diferentes mercados acionários – 1993 a 2004

Ano	EUA	Japão	Reino Unido	Hong Kong	Singapura
	<i>S&P 500</i>	<i>Nikkei</i>	<i>FTSE 100</i>	<i>Hang Seng</i>	<i>Straits Times</i>
1993	7%	15%	-1%	116%	63%
1994	-2%	27%	8%	-31%	2%
1995	34%	-2%	10%	23%	5%
1996	20%	1%	13%	34%	-1%
1997	31%	-23%	29%	-20%	-42%
1998	27%	-21%	21%	-6%	-8%
1999	20%	55%	9%	69%	78%
2000	-10%	-35%	-5%	-11%	-25%
2001	-13%	-33%	-17%	-25%	-21%
2002	-23%	-11%	-14%	-18%	-12%
2003	26%	39%	-3%	36%	34%
2004	9%	8%	8%	12%	15%
Média	11%	2%	5%	15%	6%
Desvio Padrão	19%	28%	13%	46%	37%

Fonte: Creighton e Piggott (2006, p. 259)

¹⁰¹ Os diferentes ativos financeiros são divididos em classes de acordo com sua relação risco-retorno. Essas classes de ativos podem diferir, por motivos legais, nos países. Contudo, em linhas gerais são: renda fixa, renda variável, investimentos no exterior, imóveis e operações com participantes.

Como pode ser observado na Tabela 28, há alta variabilidade nas taxas de retorno dos principais mercados acionários do planeta. Mesmo quando a rentabilidade média é relativamente baixa, como no Japão ou em Singapura, o desvio padrão dos retornos nesses países é alto.

Segundo Creighton e Piggott (2006), três fatos estilizados podem ser observados nos investimentos realizados por fundos de previdência. Primeiramente, alto viés doméstico dos investimentos, mesmo em casos em que a regulamentação nacional não o exige. Esta preferência é também confirmada por Mesa-Lago (2003, 2006, 2008) e Gill *et al.* (2004), que a observaram em países da América Latina que realizaram reformas estruturais em seus sistemas de previdência, e nos fundos de pensão no Brasil. Tonks (2006) apresenta a alocação dos ativos de previdência complementar em alguns países desenvolvidos e, à exceção da Holanda, a preferência também é por ativos domésticos.

Para os países da América Latina, Gill *et al.* (2004) apresentam uma explicação bastante interessante. Como o financiamento da transição dos sistemas reformados apresentou custos altos, os governos restringiram aplicações em ativos estrangeiros e criaram incentivos para investimentos em títulos públicos. Em consequência, a diversificação dos portfólios dos fundos de previdência nestes países é pequena. Já em países desenvolvidos, a explicação para o viés doméstico reside nos custos de transação adicionais e incertos¹⁰² ou na situação de desvantagem do investidor em relação a informações estratégicas de mercados estrangeiros (CREIGHTON; PIGGOTT, 2006, p. 258).

O segundo fato estilizado é que não há consenso sobre qual o melhor portfólio para se investir¹⁰³. Por último, observa-se uma tendência de administração passiva dos investimentos. Ou seja, ao invés de buscar obter as maiores taxas de rentabilidade do mercado (o que caracterizaria uma administração ativa de portfólio), os gestores procuram alcançar taxas que correspondam a índices que representam o comportamento (valorização ou desvalorização) das ações, ou de um conjunto delas, negociadas no mercado. Este fato estilizado é explicado, principalmente, pelo fato de que os custos administrativos envolvidos nas práticas de

¹⁰² O investimento em ativos externos envolve custos de transações internacionais e, além disso, há também o risco cambial envolvido na operação de investimento. Pode ocorrer de uma forte variação cambial (no país doméstico, estrangeiro ou nos dois) afetar o resultado do investimento no exterior.

¹⁰³ Apesar da existência de várias teorias de montagem de portfólio, não existe um consenso sobre qual é a melhor estruturação para um portfólio em investimentos de longo prazo. A tendência dos últimos anos são os portfólios do tipo ciclo de vida, que fazem um ajuste dinâmico da composição da carteira entre investimentos mais e menos arriscados de acordo com o horizonte temporal do investimento.

administração passiva são menores do que aqueles gerados pelo modelo de administração ativa. Shah e Fernandes (1999) apresentam claras evidências de que, no longo prazo, os fundos que buscam replicar determinado índice de mercado apresentam melhores performances do que aqueles administrados de maneira ativa. Ora, se no longo prazo o resultado é relativamente pior, e os custos são mais altos, não há porque se apostar na estratégia de administração ativa dos investimentos, uma vez que o horizonte dos fundos de pensão é de longo prazo.

No Brasil, o Conselho Monetário Nacional (CMN) impõe limites quantitativos às aplicações das EFPCs, segundo as diferentes classes de ativos. A mais recente norma a tratar do assunto, a Resolução CMN nº 3.792 de 2009, inovou ao permitir investimento em ativos emitidos no exterior. Contudo, o limite para aplicações em ativos estrangeiros foi estabelecido em 10% dos recursos das EFPC, confirmando o viés doméstico colocado anteriormente.

Taxas de administração

As taxas administrativas cobradas pelas entidades de previdência são destinadas ao financiamento de suas funções: coleta das contribuições, manutenção de registros, fornecimento de informações aos participantes, escolha dos portfólios, investimento dos recursos acumulados e cálculo e pagamento dos benefícios (BARR; DIAMOND, 2010, p. 116). Elas são elementos cruciais para o desempenho de longo prazo de um fundo de previdência, pois, se muito elevadas, podem corroer grande parte da rentabilidade dos investimentos.

O valor das taxas cobradas usualmente consiste de um percentual das contribuições, ou dos benefícios, ou dos ativos financeiros, podendo ainda ser calculadas sobre uma combinação de todos ou alguns destes fatores. Para melhor se comparar os efeitos de cada tipo de taxa, é necessário converter essas diferentes formas de cobrança em uma única taxa percentual.

Tabela 29 - Comparação entre diferentes taxas, retorno financeiro e períodos contributivos

	Taxa como percentual anual dos ativos	Taxa equivalente sobre contribuição ou benefício	
		r=5% a.a.	r=10% a.a.
		15 anos de contribuição	0,5%
	1,0%	8,3%	9,1%
	2,0%	15,8%	17,3%
	3,0%	22,7%	24,6%
25 anos de contribuição	0,5%	7,2%	8,2%
	1,0%	13,8%	15,6%
	2,0%	25,4%	28,6%
	3,0%	35,1%	39,4%
35 anos de contribuição	0,5%	10,3%	20,0%
	1,0%	19,3%	22,4%
	2,0%	34,4%	39,6%
	3,0%	46,2%	52,6%

Fonte: Creighton e Piggot (2006).

A Tabela 29 mostra a relação entre diferentes formas de cobrança e o retorno financeiro anual dos investimentos, segundo distintos períodos contínuos de contribuição. Depreende-se desta tabela que quanto maior o tempo de contribuição, tudo mais constante, maior é o percentual do valor acumulado que se destina ao pagamento de taxas administrativas. Assim, para uma taxa de retorno anual de 5% dos investimentos e uma taxa de administração de 0,5%, cobrada anualmente sobre os ativos financeiros, observa-se, em 15 anos, um desconto de 4,2% sobre as contribuições ou benefícios. Para um período de 25 anos, o desconto será de 7,2%; e, em 35 anos, de 10,3%.

Como pode ser observado na Tabela 29, os custos administrativos podem impor grandes reduções nos recursos acumulados, que serão posteriormente pagos aos trabalhadores que se aposentam. Por esta razão, o estudo sobre a incidência dos custos administrativos ganhou importância e visibilidade nos trabalhos de Whitehouse (2000) e Barr e Diamond (2010).

Barr e Diamond (2010) entendem que a manutenção de planos previdenciários com regime de capitalização com contas individuais implica em significativos custos fixos, que são, entretanto, diluídos, à medida que cresce o saldo nas contas dos trabalhadores. A hipótese testada pelos autores é a de que os custos de um plano de previdência são diretamente influenciados pela gama de possibilidades de investimentos ofertada por cada sistema nacional de previdência complementar. Os autores analisam, então, os diferentes arranjos nacionais de previdência complementar, classificando-os segundo o número e a variedade de carteiras de investimento ofertadas em cada contexto nacional, e segundo o modelo de

organização (ou regulação pública) destes arranjos. Assim, apresentam cinco diferentes arranjos:

- i. Carteira única e organização centralizada – a forma mais simples e barata de organização de um plano de capitalização com contas individuais. Neste tipo de sistema, o trabalhador não escolhe onde aplicará suas contribuições;
- ii. Pequena variedade de fundos de previdência complementar, à escolha do participante, nos quais, contudo, a administração financeira e burocrática é centralizada num único órgão – arranjo também barato, que permite, no entanto, algum grau de liberdade de escolha ao trabalhador, quanto à composição do seu portfólio de investimentos. O exemplo típico de tal arranjo é o TSP dos EUA, apresentado no Capítulo 2 desta tese;
- iii. Vários ofertantes de planos de previdência complementar, altamente regulados – aqui os ativos financeiros são investidos em firmas privadas, estruturadas unicamente para oferecer planos previdenciários, as quais, contudo, se submetem a estreita regulação governamental que pode ser de limitação de investimentos em determinadas classes de ativos, preços cobrados, rentabilidade mínima entre outros. O país que mais se destaca na adoção de tal arranjo é o Chile;
- iv. Vários fundos previdenciários, centralizados e bastante regulados no que se refere aos seus preços – aqui o governo assume algumas das atribuições que seriam dos fundos, tais como manutenção do registro dos participantes e cálculo do valor dos benefícios. Tal arranjo é adotado na Suécia;
- v. Grande número de ofertantes de planos de previdência que concorrem entre si – aqui tem-se o arranjo do mercado privado dos EUA, principalmente os fundos do tipo 401(k) e as IRAs¹⁰⁴.

A partir da análise dos diferentes tipos de arranjos, Barr e Diamond (2010) concluem que quanto maior o número de ofertantes de planos de previdência, mais altos são os custos

¹⁰⁴ Os fundos denominados do tipo 401(k) são fundos de aposentadoria nos EUA, oferecidos pelos empregadores, de contribuição definida e com a possibilidade de diferimento do imposto de renda sobre o valor investido no plano de aposentadoria. Os fundos do tipo *Individual Retirement Account* (IRA), por sua vez, foram estabelecidos nos EUA após a reforma tributária de 1986. Podem ser contratados por qualquer trabalhador daquele país (nesse sentido é bastante semelhante às Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) no Brasil). Os recursos investidos em fundos IRAs, assim como os investidos em 401(k), podem ser deduzidos da renda tributável. Assim, os fundos IRAs tornam-se uma alternativa para os trabalhadores que não possuem acesso a planos de previdência patrocinados pelas empresas.

administrativos. Isto se deve às deseconomias de escala, geradas pela pulverização da demanda; e à necessidade dos fundos de incorrerem em gastos com propaganda para atrair os trabalhadores, em mercados concorrenciais.

O trabalho de Whitehouse (2000) apresenta um resultado interessante: a existência de forte regulação não resulta em padronização, nem reduz necessariamente as taxas de administração e os encargos cobrados sobre os ativos. O autor observa que a indústria de fundos da Austrália, cuja regulação é quase inexistente, possui uma das menores taxas administrativas praticadas dentro do conjunto de países analisado. Por outro lado, ao analisar o sistema argentino, antes da reestatização praticada recentemente, o autor observa que os custos administrativos dos fundos eram substancialmente maiores que os da Austrália, apesar da regulação que limitava o valor das taxas a serem cobradas naquele país. Assim, as evidências sugerem que a regulação não é necessária, nem suficiente para a redução dos custos dos planos de previdência organizados sob o regime de capitalização total, com contas individuais.

Alguns países da América Latina, que reformaram seus sistemas previdenciários e introduziram um pilar de capitalização, ou simplesmente adotaram apenas o pilar de capitalização enfrentam sérios problemas de custos administrativos.

A Tabela 30 a seguir apresenta dados sobre custos administrativos de fundos de pensão em alguns países da América Latina.

Tabela 30 - Custos administrativos de fundos de pensão na América Latina – Dezembro 2002

	Taxa de administração/salários	Contribuição/Salários	Taxa/Contribuição total
	A	B	$C = A/(A+B)$
Argentina	1,6	2,8	36,19%
Bolívia	0,5	10,0	4,76%
Chile	1,8	10,0	14,97%
Colômbia	1,6	10,0	14,02%
El Salvador	1,6	11,0	12,54%
Peru	2,3	8,0	22,10%
Uruguai	1,9	12,3	13,53%

Fonte: Gill *et al.* (2004).

Como mostra a tabela anterior, existe grande variação nos custos administrativos dos fundos de pensão entre os países considerados. Uma questão de suma importância é entender o que explica essas diferenças entre os países. Começando pela Bolívia, seu custo é o mais baixo de todos, pois adotou um formato em que há apenas dois fundos de pensão operando.

Para participarem da operação do sistema, tiveram que concorrer à escolha do governo, em uma espécie de leilão de menor preço. Além disso, os trabalhadores não podem escolher entre os dois fundos de pensão, sendo alocados pelo governo aleatoriamente em cada um dos dois fundos, o que reduz os custos com propaganda para atrair clientes.

A Argentina apresentou o maior custo entre os países, pois no ano de 2001 foi aprovada legislação reduzindo o valor das contribuições para os fundos de pensão, como percentual dos salários, à metade do que era praticado anteriormente (GILL; PACKARD; YERMO, 2004, p. 144). O cenário de contribuições reduzidas, juntamente com custos fixos inalterados, resultou no maior custo administrativo observado entre o conjunto de países estudado.

No entanto, ao se cotejar os dados relativos à Bolívia e Chile (Tabela 30), conclui-se que não são apenas as taxas de contribuição e o número de contribuintes que explicam as diferenças de taxa de administração entre os países. Para ambos os casos, a taxa de contribuição é igual, embora o Chile possua mais contribuintes que a Bolívia¹⁰⁵. Outros fatores também determinam estas diferenças, tais como, por exemplo, os custos com propaganda e os custos de gestão dos registros de participantes.

Ainda com relação aos custos administrativos e saindo dos casos latino-americanos, a situação da Suécia pode ser ilustrativa. Em reforma aprovada em julho de 1994, o antigo sistema previdenciário formado por um pilar universal e outro de benefício definido foi substituído por um arranjo que une, no seu primeiro pilar¹⁰⁶, um plano de contas nocionais e, no segundo pilar, um de capitalização (compulsório) com plano de CD e contas individuais. A taxa de contribuição para este pilar foi definida em 2,5% dos salários. Uma interessante característica do sistema de capitalização sueco é que o governo permite que qualquer fundo que cumpra determinados requerimentos¹⁰⁷ e concorde com as regras de preço estabelecidas, possa entrar no mercado. Com isso, ao final de 2007, havia mais de 700 fundos operando na Suécia (BARR; DIAMOND, 2010, p. 121).

A intenção do governo sueco, ao permitir a entrada de vários fundos, era estimular a concorrência entre eles e assim reduzir os custos administrativos para os trabalhadores. Para evitar que os custos com propaganda e, principalmente, os altos custos fixos em manter um

¹⁰⁵ De acordo com dados apresentados em Mesa-Lago (2006, tab. 33.3), em dezembro de 2004 havia 7 milhões de afiliados a fundos de pensão no Chile e apenas pouco mais de 800 mil na Bolívia.

¹⁰⁶ A contribuição para o primeiro pilar é de 16% da remuneração.

¹⁰⁷ Há uma série de requerimentos ligados ao tamanho do patrimônio da instituição financeira, risco incorrido em seus investimentos entre outros. No entanto, o principal requerimento é a aceitação de regras quanto às taxas máximas que poderão cobrar dos trabalhadores. Para maiores detalhes, cf. Palmer (2000, p. 34–35).

banco de dados de todos os contribuintes correessem as rentabilidades, a autoridade previdenciária sueca instituiu uma espécie de central de compensação (*central clearinghouse*)¹⁰⁸.

A central de compensação é responsável por manter os dados cadastrais dos trabalhadores, recolher as contribuições e destinar os recursos para cada um dos até cinco fundos, que podem ser escolhidos pelos contribuintes. Esse arranjo resultou em baixos custos com propaganda, principalmente porque os fundos de pensão não sabem quem investe neles. Curiosamente, contudo, os custos administrativos deste arranjo ainda são, na média, maiores que os do TSP dos EUA, mesmo com a centralização administrativa do passivo previdenciário e com preços regulados¹⁰⁹.

A partir da análise das experiências do TSP dos EUA, da Suécia, da Austrália e de alguns países da América Latina, pode-se concluir que alguns fatores precisam coexistir para que os custos administrativos sejam pequenos. São eles: gestão administrativa centralizada; a terceirização da gestão dos ativos, feita através de leilão em que se privilegiem os ofertantes de menor preço; poucas alternativas de investimento¹¹⁰ para os participantes; e grande número de contribuintes/afiliados por entidade previdenciária, o que gera ganhos de escala por reduzir os custos operacionais fixos. Alguns desses fatores foram observados, isoladamente ou em conjunto, em países como a Bolívia (dois administradores apenas), Chile (7 milhões de afiliados) e Suécia (centralização administrativa). Mas o estudo das características dos sistemas de vários países sugere que para se alcançar o menor custo possível, é preciso que todos os fatores apresentados estejam presentes simultaneamente.

Para o caso das EFPC brasileiras, a Resolução do Conselho Gestor de Previdência Complementar (CGPC) nº 29 de 2009 define limites para o custeio administrativo dos planos de previdência. As taxas administrativas podem incidir isoladamente sobre o total dos ativos administrados pelo fundo, em até 1% ao ano; ou, sobre as contribuições e benefícios, em até 9%.

Conforme apresentado anteriormente, as alterações feitas pelo Congresso Nacional no PL original que cria a FUNPRESP preveem a instituição de um fundo para cada Poder da

¹⁰⁸ Para maiores detalhes sobre a reforma previdenciária na Suécia, assim como a implantação do pilar obrigatório de previdência privada que dá destaque para as questões de enfrentamento dos custos administrativos, cf. Palmer (2000).

¹⁰⁹ Vale também destacar que a *Clearing House* é uma agência estatal. Logo, seus custos não são contabilizados como custos do pilar previdenciário de capitalização. Se o fossem, os custos finais seriam ainda maiores.

¹¹⁰ A ideia é limitar o número de fundos para os quais o trabalhador possa destinar suas contribuições. Com isso evita-se os custos devidos a baixa escala dos fundos financeiros.

República, e uma redução da participação máxima dos gestores de ativos externos, de 40% para 20% do total da carteira. Devido ao problema dos custos fixos, estas duas mudanças podem provocar a elevação das taxas administrativas, nos anos iniciais de operação de cada um dos fundos, sempre respeitando a limitação imposta pela Resolução CGPC nº 29.

Tributação

A respeito da tributação de investimentos em previdência complementar em contas individuais, teoricamente os governos devem decidir sobre duas questões. A primeira é sobre quando deve incidir a taxa: se durante a fase de acumulação de ativos, sobre as contribuições; ou se durante o pagamento de benefícios. A segunda decisão diz respeito a se os participantes, ao fazerem aportes adicionais em suas contas individuais, poderão fugir da tributação que teriam pela frente em qualquer outra opção de investimento (CREIGHTON; PIGGOTT, 2006, p. 261). Esta decisão é bastante relevante, dado que a maioria dos planos permite o diferimento do imposto de renda.

Ainda a respeito do segundo ponto, há que se considerar o problema da dupla tributação dos beneficiários. Principalmente considerando que os benefícios se constituem num fluxo de renda, que é gerado a partir de poupança individual e destinado exclusivamente a financiar o consumo dos participantes na fase de aposentadoria¹¹¹.

As alíquotas tributárias que incidem sobre as rendas geradas por diferentes tipos de aplicações podem distorcer a política de investimentos dos fundos. Caso haja diferença de tributação sobre ações, títulos públicos ou privados, juros e dividendos, o gestor do fundo pode ter incentivos para carregar mais a sua carteira em um tipo de ativo do que em outro.

Em função disto, as autoridades tributárias da maioria dos países decidiram por taxar apenas os fluxos de contribuição e de benefício, seja isoladamente ou em conjunto. Na comparação internacional, a Austrália é um dos poucos países que tributa os três fluxos (contribuição, benefício e rendimentos dos ativos). Por outro lado, em Cingapura não há qualquer tipo de tributação (CREIGHTON; PIGGOTT, 2006, p. 262).

No Brasil, a tributação para renda oriunda de planos de previdência em EFPC pode ser feita de forma progressiva, semelhante à tabela do imposto de renda para pessoas físicas; ou

¹¹¹ Quando o indivíduo recebe sua renda, ela é devidamente taxada. A renda não consumida é poupada para se transformar em consumo no futuro. No futuro, quando há renda gerada por qualquer mecanismo de poupança do passado, ela é tributada novamente. Desta forma, pode-se afirmar que há bitributação. Esse é um ponto ainda controverso e que não levanta tantas discussões como o primeiro ponto levantado anteriormente.

na forma regressiva: quanto mais tempo o recurso ficar investido, menor a alíquota incidente. Cabe ao participante decidir até o final do mês subsequente ao que se iniciaram os aportes, qual tipo de incidência do imposto de renda será escolhido. Essa decisão é irrevogável.

A tributação por meio do regime regressivo foi instituída pelo Governo Federal em dezembro de 2004, por meio da Lei 11.053. Este regime tributário se destina aos planos de Previdência Complementar, nas modalidades de contribuição definida ou contribuição variável. A tributação por tempo de acumulação dos recursos segue a Tabela 31.

Como pode ser observado, quanto mais tempo o recurso fica acumulado, menor a alíquota do IR incidente sobre seu resgate, independente do montante a ser resgatado. Tal regime regressivo cria incentivos para aplicações de longo prazo, mas reduz a progressividade da tributação.

Tabela 31 - Tabela Regressiva do IR no Brasil

Prazo de acumulação em anos	Alíquota do IR
prazo \leq 2	35%
2 < prazo \leq 4	30%
4 < prazo \leq 6	25%
6 < prazo \leq 8	20%
8 < prazo \leq 10	15%
prazo > 10	10%

Fonte: Lei nº 11.053/2004

4.2.2 Simulações sobre a taxa de reposição das aposentadorias

O objetivo desta seção é entender as eventuais implicações do novo arranjo previdenciário para servidores civis federais na taxa de reposição das futuras aposentadorias. Para tal, são simulados diferentes cenários para reposição da aposentadoria voluntária dos futuros servidores públicos, que serão contratados no novo regime de aposentadoria. Entende-se que após certo número de anos acumulando recursos, ao passar para aposentadoria as contas individuais de cada servidor público passarão a observar retiradas mensais. No tocante

ao cálculo dos valores acumulados, foi utilizada a equação (13); para os valores das retiradas mensais, foram utilizadas as equações (14) e (15).

A taxa de reposição das aposentadorias é um importante indicador para o grau de suavização de consumo que o trabalhador conseguirá ao longo de sua vida, o que inclui os períodos laborativo e inativo. Caso a taxa de reposição seja muito baixa, a aposentadoria não é suficiente para suavizar o consumo e o trabalhador perceberá queda em seu padrão de vida quando passar para inatividade. Para evitar tal problema, o novo arranjo previdenciário exige esforço de poupança adicional do servidor público.

Para realização das simulações, foram assumidas algumas hipóteses, que serão apresentadas em seguida. Antes, porém, é preciso descrever como será o funcionamento do fundo complementar em termos de acumulação de recursos para o pagamento dos diferentes benefícios previstos.

4.2.2.1 Funcionamento do fundo complementar: benefícios oferecidos e o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários

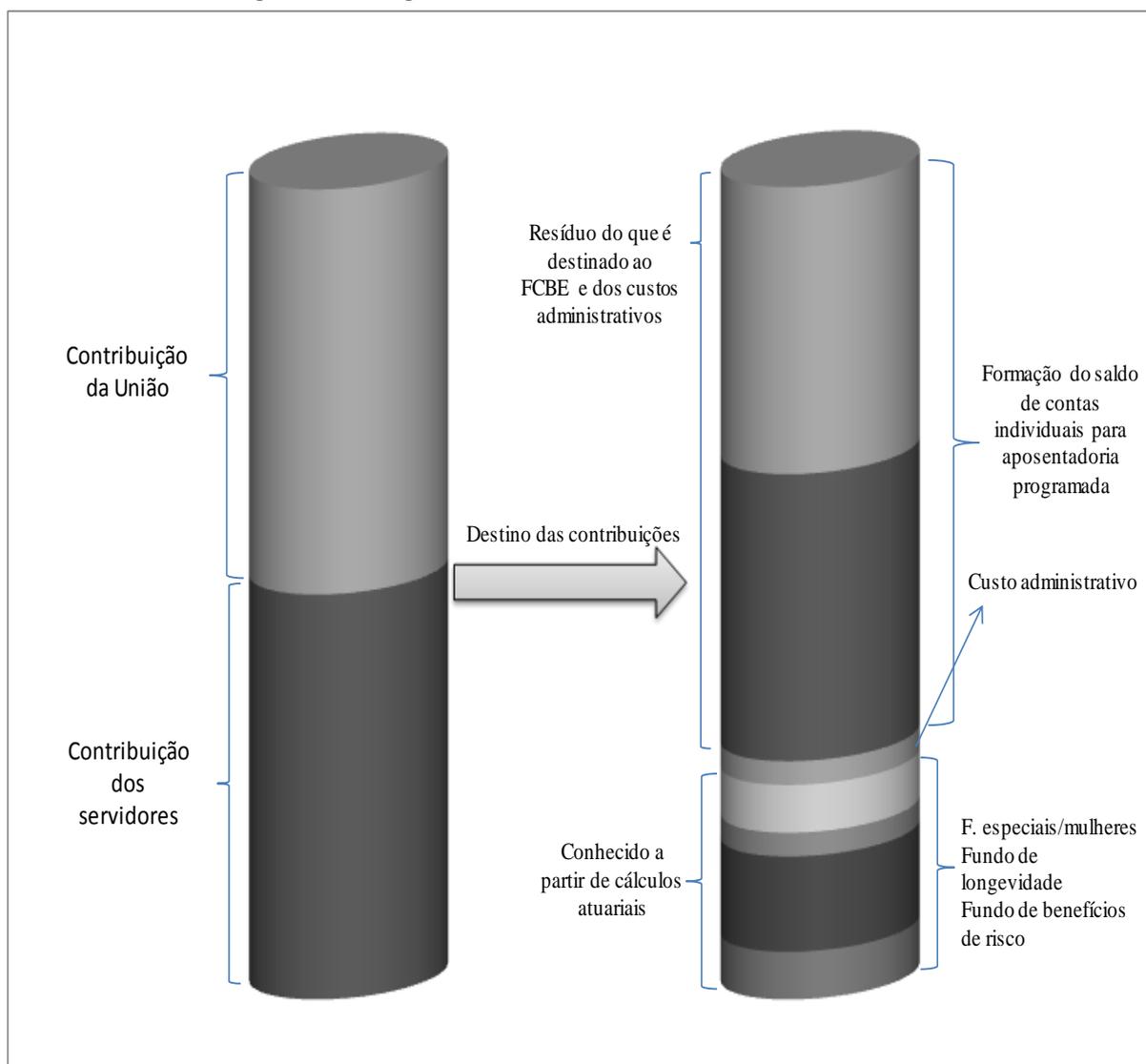
De acordo com a Lei 12.618/2012, as fundações de previdência dos servidores federais deverão oferecer o benefício de aposentadoria (no rol dos benefícios programados) e benefícios decorrentes de invalidez, morte e outros benefícios a serem definidos nos regulamentos dos planos (entre os não programados).

Com relação ao custeio dos benefícios, a referida lei no § 1º do art. 17 prevê a constituição do FCBE a partir das contribuições do participante e do patrocinador. Os recursos do FCBE serão utilizados para financiar o pagamento dos seguintes benefícios:

- a) Pensão por morte do servidor;
- b) Aposentadoria por invalidez do servidor;
- c) Longevidade do servidor aposentado ou dependente pensionista;
- d) Aposentadorias de servidores com critérios de tempo de contribuição diferenciados, quais sejam, portadores de deficiência, em atividades de risco ou insalubres e professores que comprovem exclusivamente tempo de exercício na função de magistério na educação infantil, ensino fundamental e médio; e,
- e) Aposentadoria de mulheres que não estejam abrangidas na situação apresentada em (d).

Na prática, da contribuição mensal conjunta de servidores e da União à respectiva funpresp, um determinado percentual vai ser destinado à formação do FCBE. A Figura 6 ilustra a questão.

Figura 6 – Origem e destino dos recursos da FUNPRESP



Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar, quanto maior o percentual da contribuição conjunta destinado ao FCBE, menor o valor destinado à formação da poupança individual que financiará a aposentadoria do servidor. A existência de tal fundo em si não é propriamente um problema. De fato, o problema surge quando a este fundo, financiado no regime de repartição de capitais

de cobertura¹¹², é também inserido o chamado aporte extraordinário, que será destinado a todos os servidores que por regra podem se aposentar com tempo de contribuição menor que 35 anos.

O instrumento do aporte extraordinário está previsto no § 3º do art. 17 da Lei 12.618/2012. Seu objetivo é compensar determinados trabalhadores pelo fato da legislação permitir-lhes aposentadoria com tempo de contribuição inferior a 35 anos. O legislador viu a necessidade desta compensação visto que, sob um regime de capitalização com contribuição definida, o benefício do servidor que pode se aposentar com contribuição inferior a 35 anos tende a ser inferior em relação ao servidor que, por regra, precisa contribuir por 35 anos para poder se aposentar. É uma tentativa de criar certa solidariedade intrageracional no arranjo com regime financeiro de capitalização com plano de CD¹¹³.

O problema aventado anteriormente deriva justamente dessa tentativa de criar solidariedade intrageracional onde há plano de CD. Em regra, como bem explicado por Pinheiro (2005), a repartição de capitais de cobertura é o método apropriado para financiar benefícios não programáveis. Ora, a aposentadoria ou o risco de longevidade não são eventos não programáveis. Logo, não deveriam estar inseridos no rol de contingências a ser financiadas pelo FCBE. O resultado é que, quanto maior o percentual de mulheres ou demais trabalhadores inscritos em qualquer uma das FUNPRESPs previstas, maior deverá ser o percentual da contribuição destinada ao financiamento do benefício especial para mulheres e outras categorias elegíveis. Consequentemente, menor será o valor da contribuição destinado à formação de poupança individual cuja finalidade é financiar a aposentadoria do servidor.

Além da questão levantada anteriormente, a previsão de aportes extraordinários para mulheres e outras categorias elegíveis resultará em necessidade mais frequente de ajuste do plano de custeio de cada FUNPRESP. Como o percentual das contribuições destinado ao financiamento do FCBE depende do resultado de uma série de cálculos atuariais, sempre que as condições da população coberta pelas EFPCs a serem criadas se alterarem, deverá ser ajustado o percentual para financiamento do FCBE. O que, por consequência, alterará o percentual das contribuições destinado ao financiamento da aposentadoria do servidor.

¹¹² Para maiores detalhes a respeito do regime de financiamento de repartição de capitais de cobertura, ver Capítulo 1 desta tese ou Pinheiro (2005).

¹¹³ O aporte extraordinário, apenas como ilustração, representará elevação de 16,6% no montante acumulado por mulheres (30 anos de contribuição); para as professoras que comprovem os requisitos para aposentadoria com tempo de contribuição diferenciado, a elevação em seus montantes acumulados será de 40% (25 anos de contribuição).

A seção seguinte apresentará as hipóteses e os cenários utilizados para o cálculo das taxas de reposição aqui propostas, tendo em vista a previsão de financiamento para compor o FCBE.

4.2.2.2 Hipóteses e cenários

Esta seção apresentará as diversas hipóteses e cenários assumidos para o cálculo das taxas de reposição simuladas dos futuros servidores públicos cobertos pelas FUNPRESPs.

Em relação ao tempo de contribuição, dada a existência do aporte extraordinário para mulheres e outras categorias elegíveis, serão adotadas as hipóteses de que o servidor homem se aposenta após 35 ou 30¹¹⁴ anos de contribuição, e que a servidora se aposentará após 30 ou 25 anos de contribuição à Funpresp. Em todas as quatro situações, assume-se que o valor acumulado em suas contas individuais será utilizado para financiar suas aposentadorias por 25 anos. Na prática, após este período, entra em ação o FCBE que financiará a aposentadoria ou a pensão gerada até a morte do beneficiário e a cessação do pagamento do benefício.

Para o salário inicial, são simulados três diferentes cenários nos quais eles podem ser: R\$ 5 mil, R\$ 10 mil ou R\$15 mil mensais. Assume-se que há crescimento do salário real a taxa de 1,5% ao ano, o que representa amplitude salarial de 65%, 53% e 43% respectivamente a 35 anos, 30 anos e 25 anos no serviço público, períodos considerados nas simulações. Assim, implicitamente as simulações assumem que os trabalhadores terão grande parte de sua vida laborativa – ou mesmo toda ela –, no serviço público federal.

Com relação à rentabilidade bruta anual, foram simulados três diferentes cenários:

- a. 3% ao ano – cenário conservador;
- b. 5% ao ano – cenário moderado; e,
- c. 7% ao ano – cenário otimista.¹¹⁵

¹¹⁴ A regra para aposentadoria dos servidores públicos exige que se tenha 35 anos de contribuição para se aposentar aos 60 anos de idade. No entanto, o servidor pode se aposentar aos 65 anos com menos do que os 35 anos de contribuição. Além disso, o tempo de contribuição pode ter ocorrido em um emprego no setor privado da economia.

¹¹⁵ Dada a atual perspectiva de rentabilidade para o longo prazo, com títulos públicos oferecendo remuneração via taxa de juros em percentuais inferiores aos observados nas décadas de 1990 e 2000, não é exagero classificar o cenário de 5% de rentabilidade real ao ano como otimista.

No tocante ao percentual de contribuição à FUNPRESP, foram considerados três diferentes percentuais individuais e totais (já considerando a contribuição do empregador de até 8,5% da remuneração do servidor): 5% (10%), 8,5% (17%) e 11% (19,5%). A alíquota de 5% foi considerada para mostrar os efeitos de uma baixa contribuição sobre o valor acumulado. Os 8,5% foram considerados, pois é o valor máximo de contribuição do empregador, enquanto a contribuição individual de 11% supõe que o servidor contribua com o percentual que é descontado de sua remuneração para o PSS do servidor no modelo anterior a FUNPRESP.

Quanto à taxa de administração, já foi colocado que a Resolução do CGPC nº 29 de 2009 determina que os custos das EFPCs serão cobertos com taxa de até 1% ao ano sobre os ativos acumulados nas contas individuais; ou de até 9% sobre as contribuições e benefícios. Adotou-se para esta variável taxa de carregamento de 5% sobre contribuições e benefícios¹¹⁶.

Para o financiamento dos benefícios por morte, invalidez e longevidade, estimativas do Ministério da Fazenda, com base em dados do Ministério da Previdência Social (MPS), apontam para valores iguais a 1,72 pontos percentuais (p.p.) para os benefícios de risco; 0,56 p.p. para os de longevidade, sendo de 2,28 p.p. o total.¹¹⁷ Mesa-Lago (2003, p. 241) apresenta os custos com tais benefícios para alguns países da América Latina, destacando que os custos administrativos são compostos por uma parte que é paga para que as administradoras dos planos de previdência gerenciem as contas individuais, os investimentos e o benefício por velhice. Outra parte cobrada é um prêmio destinado a companhias privadas de seguros para que protejam os segurados contra as contingências de invalidez, morte e longevidade. Segundo os dados apresentados, o maior valor de prêmio cobrado era de 2,5 pontos percentuais no México, valor que o autor considera alto. Assim, adotou-se nas simulações valor fixo para o custo total dos benefícios de risco e longevidade de 2 p.p. Valor ainda alto, porém inferior ao apontado pelo MPS.

Há que se considerar também o montante do aporte extraordinário que será vertido para mulheres e demais categorias elegíveis. A taxa para o financiamento destes aportes é sensível ao percentual de mulheres na EFPC e requer diversos cálculos atuariais para ser estimada. Aqui, adota-se de forma *ad hoc* que o custo para o financiamento é de 1,9 p.p.

¹¹⁶ Em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, a apresentação do representante do Ministério da Fazenda mostrou dados de custos das EFPC comparáveis aos da FUNPRESP e assumiu em suas simulações a taxa de carregamento de 5% sobre as contribuições.

¹¹⁷ Estimativas apresentadas na mesma ocasião da indicada na nota anterior.

As contribuições que financiarão a aposentadoria pela FUNPRESP devem, então, ser descontadas dos 5% de carregamento, mais o custo de financiamento dos benefícios de risco, de longevidade e dos aportes extraordinários. A Tabela 32 apresenta os valores efetivamente destinados para as contas individuais a partir das diferentes contribuições individuais e totais.

Tabela 32 – Custos e contribuição efetiva para conta individual
(Em %)

Divisão da contribuição	Contribuição individual (total)		
	5 (10)	8,5 (17)	11 (19,5)
Aposentadoria (A)	5,60	12,25	14,63
Administração (B)	0,50	0,85	0,98
Invalidez, morte e longevidade (C)	2,00	2,00	2,00
Aportes especiais (D)	1,90	1,90	1,90
A/(contr. total)	56,00	72,06	75,00
B/(contr. total)	5,00	5,00	5,00
C/(contr. total)	20,00	11,76	10,26
D/(contr. total)	19,00	11,18	9,74
(B+C+D)/(contr. total)	44,00	27,94	25,00

Fonte: Elaboração própria com base nas hipóteses adotadas.

A Tabela 32 mostra que, como o custo para financiamento dos benefícios de risco, morte e longevidade foram fixados em 2 pontos percentuais e o dos aportes extraordinários em 1,9%, quanto menor a contribuição total para a FUNPRESP, maior será o peso desses custos na contribuição total. Assim, o valor efetivamente destinado à conta individual varia de 56% a 75% para os três percentuais de contribuição adotados nas simulações.

Por fim, uma das principais hipóteses adotadas é a de que a inflação no período analisado é zero. Com isto, a taxa de rentabilidade deve ser lida como taxa real, e a elevação dos salários representa ganho de poder de compra. A adoção desta hipótese foi feita apenas para simplificar a compreensão dos cenários de rentabilidade e crescimento salarial.

4.2.2.3 Resultados das simulações

Os resultados gerados pelas simulações estão consolidados nas tabelas a seguir, uma para cada período de contribuição considerado para homens e mulheres. A Tabela 33 apresenta as taxas de reposição para homens que contribuíram por 35 anos ao fundo complementar. A tabela seguinte (e todas as outras com resultados das simulações) mostra o salário inicial e o final, que depende do período no serviço público dado que se assumiu crescimento da remuneração da ordem de 1,5% ao ano. O percentual de reposição da fonte ‘Benefício RPPS’ mostra quanto do salário final é repostado pelo pagamento de aposentadoria pelo regime de previdência dos servidores. Já o percentual de reposição da fonte ‘Benefício Funpresp’ mostra quanto do salário final é repostado pelo pagamento do fundo de pensão. A reposição total, por sua vez, é o resultado da soma das reposições das duas fontes anteriores.

Tabela 33– Taxas de reposição para diferentes cenários – homens com 35 anos de contribuição

Salário Inicial	R\$ 5.000			R\$ 10.000			R\$ 15.000			
Salário final	R\$ 8.295			R\$ 16.590			R\$ 24.885			
% de contribuição individual (total)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	
	Percentual de reposição por fonte de aposentadoria									
r = 3% a.a.	Benefício RPPS	47,2%	47,2%	47,2%	23,6%	23,6%	23,6%	15,7%	15,7%	15,7%
	Benefício Funpresp	3,2%	6,9%	8,3%	8,9%	19,4%	23,2%	10,8%	23,6%	28,2%
	Total	50,4%	54,1%	55,5%	32,5%	43,0%	46,8%	26,5%	39,3%	43,9%
r = 5% a.a.	Benefício RPPS	47,2%	47,2%	47,2%	23,6%	23,6%	23,6%	15,7%	15,7%	15,7%
	Benefício Funpresp	5,7%	12,4%	14,8%	16,0%	34,9%	41,7%	19,4%	42,4%	50,6%
	Total	52,9%	59,6%	62,1%	39,6%	58,5%	65,3%	35,1%	58,1%	66,3%
r = 7% a.a.	Benefício RPPS	47,2%	47,2%	47,2%	23,6%	23,6%	23,6%	15,7%	15,7%	15,7%
	Benefício Funpresp	10,3%	22,5%	26,8%	28,8%	63,0%	75,2%	35,0%	76,6%	91,4%
	Total	57,5%	69,7%	74,0%	52,4%	86,6%	98,9%	50,7%	92,3%	107,1%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 33 mostra que, no cenário pessimista para a rentabilidade, a reposição apresenta valores baixos, mesmo para contribuição total de 19,5% da remuneração. Para os outros dois cenários de rentabilidade, as taxas de reposição crescem consideravelmente, chegando a superar o valor de 100% para salário inicial de R\$ 15 mil, contribuição total máxima e no cenário otimista para a rentabilidade. Outro ponto a se destacar é o papel exercido pelo Estado e pelo mercado no provimento da aposentadoria do servidor. Quanto maiores os salários, mais a taxa de reposição da aposentadoria dependerá da rentabilidade dos investimentos acumulados nas contas individuais.

Fica claro pela Tabela 33 que, para perceber alta taxa de reposição na aposentadoria, o servidor público deverá contribuir para a FUNPRESP com ao menos 8,5% de sua remuneração. Além disso, deve esperar que o plano de aposentadoria complementar realize satisfatória estratégia de investimento, que lhe garanta certo nível de rentabilidade para os recursos acumulados em sua conta individual.

A Tabela 34 mostra os resultados de simulações para homens com trinta anos de contribuição ao fundo complementar. A hipótese subjacente aqui presente é que ou o servidor se aposentou aos 65 anos de idade ou dos trinta e cinco anos necessários de contribuição, ele realizou cinco em algum emprego do setor privado da economia e trinta no serviço público.

Tabela 34 - Taxas de reposição para diferentes cenários – homens com 30 anos de contribuição

Salário Inicial	R\$ 5.000			R\$ 10.000			R\$ 15.000			
Salário final	R\$ 7.700			R\$ 15.400			R\$ 23.100			
% de contribuição individual (total)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	
Percentual de reposição por fonte de aposentadoria										
r = 3% a.a.	Benefício RPPS	50,9%	50,9%	50,9%	25,4%	25,4%	25,4%	17,0%	17,0%	17,0%
	Benefício Funpresp	2,6%	5,7%	6,8%	7,3%	16,0%	19,1%	8,9%	19,4%	23,2%
	Total	53,5%	56,6%	57,7%	32,7%	41,4%	44,5%	25,8%	36,4%	40,2%
r = 5% a.a.	Benefício RPPS	50,9%	50,9%	50,9%	25,4%	25,4%	25,4%	17,0%	17,0%	17,0%
	Benefício Funpresp	4,4%	9,6%	11,5%	12,4%	27,1%	32,3%	15,0%	32,9%	39,2%
	Total	55,3%	60,5%	62,4%	37,8%	52,5%	57,7%	32,0%	49,8%	56,2%
r = 7% a.a.	Benefício RPPS	50,9%	50,9%	50,9%	25,4%	25,4%	25,4%	17,0%	17,0%	17,0%
	Benefício Funpresp	7,4%	16,3%	19,4%	20,9%	45,7%	54,5%	25,4%	55,5%	66,2%
	Total	58,3%	67,1%	70,3%	46,3%	71,1%	80,0%	42,3%	72,4%	83,2%

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados apresentados na Tabela 34 mostram que o efeito de cinco anos a menos de acumulação de recursos no fundo de previdência complementar reflete-se, quase sempre, em taxas de reposição inferiores as observadas quando há trinta e cinco anos de contribuição. Mais uma vez, as reposições mínima e máxima ocorrem quando se supõe salário inicial de R\$ 15 mil: 25,8% de reposição para 5% de contribuição individual e 3% de rentabilidade anual e 83,2% de reposição para 11% de contribuição individual e 7% de rentabilidade anual.

As Tabelas 35 e 36 mostram as taxas de reposição para uma servidora pública (que não se aposente como professora). Nestes casos, entra em cena o aporte extraordinário, que incidirá sobre o montante acumulado pelas mulheres no momento de sua aposentadoria. Conforme apontado anteriormente, para mulheres que podem se aposentar com trinta anos de

contribuição, o aporte extraordinário representará um acréscimo de 16,6% no montante acumulado em sua conta individual.

Observa-se, na Tabela 35, que as taxas de reposição são relativamente baixas até para o cenário moderado de rentabilidade, para qualquer dos três percentuais de contribuição simulados. A taxa de reposição apenas supera 70% no cenário otimista de rentabilidade e para contribuição individual de, no mínimo, 8,5%. Os resultados da Tabela 36 apontam para taxas de reposição ainda menores, reflexo dos cinco anos a menos de contribuição para o fundo de previdência complementar.

Tabela 35 - Taxas de reposição para diferentes cenários – mulheres com 30 anos de contribuição

Salário Inicial		R\$ 5.000			R\$ 10.000			R\$ 15.000		
Salário final		R\$ 7.700			R\$ 15.400			R\$ 23.100		
% de contribuição individual (total)		5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)
		Percentual de reposição por fonte de aposentadoria								
r = 3% a.a.	Benefício RPPS	50,9%	50,9%	50,9%	25,4%	25,4%	25,4%	17,0%	17,0%	17,0%
	Benefício Funpresp	3,0%	6,7%	7,9%	8,5%	18,7%	22,3%	10,4%	22,7%	27,1%
	Total	53,9%	57,5%	58,8%	34,0%	44,1%	47,7%	27,3%	39,6%	44,0%
r = 5% a.a.	Benefício RPPS	50,9%	50,9%	50,9%	25,4%	25,4%	25,4%	17,0%	17,0%	17,0%
	Benefício Funpresp	5,1%	11,3%	13,4%	14,4%	31,6%	37,7%	17,5%	38,4%	45,8%
	Total	56,0%	62,1%	64,3%	39,9%	57,0%	63,1%	34,5%	55,3%	62,7%
r = 7% a.a.	Benefício RPPS	50,9%	50,9%	50,9%	25,4%	25,4%	25,4%	17,0%	17,0%	17,0%
	Benefício Funpresp	8,7%	19,0%	22,7%	24,4%	53,3%	63,6%	29,6%	64,7%	77,3%
	Total	59,5%	69,8%	73,5%	49,8%	78,7%	89,0%	46,5%	81,7%	94,2%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 36 - Taxas de reposição para diferentes cenários – mulheres com 25 anos de contribuição

Salário Inicial		R\$ 5.000			R\$ 10.000			R\$ 15.000		
Salário final		R\$ 7.148			R\$ 14.295			R\$ 21.443		
% de contribuição individual (total)		5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)
		Percentual de reposição por fonte de aposentadoria								
r = 3% a.a.	Benefício RPPS	54,8%	54,8%	54,8%	27,4%	27,4%	27,4%	18,3%	18,3%	18,3%
	Benefício Funpresp	2,4%	5,3%	6,4%	6,8%	15,0%	17,9%	8,3%	18,2%	21,7%
	Total	57,2%	60,1%	61,2%	34,2%	42,4%	45,3%	26,6%	36,4%	40,0%
r = 5% a.a.	Benefício RPPS	54,8%	54,8%	54,8%	27,4%	27,4%	27,4%	18,3%	18,3%	18,3%
	Benefício Funpresp	3,9%	8,5%	10,2%	10,9%	23,9%	28,5%	13,3%	29,0%	34,6%
	Total	58,7%	63,3%	64,9%	38,3%	51,3%	55,9%	31,5%	47,2%	52,9%
r = 7% a.a.	Benefício RPPS	54,8%	54,8%	54,8%	27,4%	27,4%	27,4%	18,3%	18,3%	18,3%
	Benefício Funpresp	6,1%	13,4%	16,1%	17,3%	37,7%	45,1%	21,0%	45,8%	54,7%
	Total	60,9%	68,2%	70,8%	44,6%	65,1%	72,4%	39,2%	64,1%	73,0%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 37 apresenta os resultados das simulações para o caso de uma professora que cumpre os requisitos legais e se aposenta após 25 anos de contribuição ao fundo complementar. Neste caso, o aporte extraordinário representará acréscimo de 40% no montante acumulado em sua conta individual.

Ao se cotejar os resultados da Tabela 37 com os da Tabela 36, observa-se uma variação importante em relação ao aporte extraordinário. Este aporte deixa as professoras que se aposentam após 25 anos de contribuição com taxa de reposição superior à das mulheres que precisam de trinta anos de contribuição, mas se aposentam após 25 anos de contribuição à previdência complementar dos servidores.

Tabela 37 - Taxas de reposição para diferentes cenários – professoras com 25 anos de contribuição

Salário Inicial	R\$ 5.000			R\$ 10.000			R\$ 15.000			
Salário final	R\$ 7.148			R\$ 14.295			R\$ 21.443			
% de contribuição individual (total)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	5% (10%)	8,5% (17%)	11% (19,5%)	
Percentual de reposição por fonte de aposentadoria										
r = 3% a.a.	Benefício RPPS	54,8%	54,8%	54,8%	27,4%	27,4%	27,4%	18,3%	18,3%	18,3%
	Benefício Funpresp	2,9%	6,4%	7,6%	8,2%	18,0%	21,4%	10,0%	21,8%	26,0%
	<i>Total</i>	<i>57,7%</i>	<i>61,2%</i>	<i>62,4%</i>	<i>35,6%</i>	<i>45,4%</i>	<i>48,8%</i>	<i>28,2%</i>	<i>40,1%</i>	<i>44,3%</i>
r = 5% a.a.	Benefício RPPS	54,8%	54,8%	54,8%	27,4%	27,4%	27,4%	18,3%	18,3%	18,3%
	Benefício Funpresp	4,7%	10,2%	12,2%	13,1%	28,6%	34,2%	15,9%	34,8%	41,5%
	<i>Total</i>	<i>59,5%</i>	<i>65,0%</i>	<i>67,0%</i>	<i>40,5%</i>	<i>56,0%</i>	<i>61,6%</i>	<i>34,2%</i>	<i>53,0%</i>	<i>59,8%</i>
r = 7% a.a.	Benefício RPPS	54,8%	54,8%	54,8%	27,4%	27,4%	27,4%	18,3%	18,3%	18,3%
	Benefício Funpresp	7,4%	16,1%	19,3%	20,7%	45,3%	54,1%	25,1%	55,0%	65,7%
	<i>Total</i>	<i>62,2%</i>	<i>70,9%</i>	<i>74,1%</i>	<i>48,1%</i>	<i>72,7%</i>	<i>81,5%</i>	<i>43,4%</i>	<i>73,3%</i>	<i>83,9%</i>

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos resultados das diversas simulações com seus diferentes cenários apontam que quanto mais altos os salários dos servidores, seus percentuais de contribuição e tempo de contribuição maior será a taxa de reposição. Esta é uma constatação óbvia. Nem tão óbvia parece ser a constatação de que a taxa de reposição, com a instituição de um teto para aposentadorias e a previdência complementar, torna-se bastante sensível à rentabilidade esperada para os recursos a serem acumulados nas contas individuais dos servidores.

Esta qualificação gera certa preocupação, uma vez que o percentual de contribuição e o tempo de contribuição são variáveis de escolha do servidor. Ele decide quanto de seu salário irá destinar para a formação de sua poupança individual e por quanto tempo, respeitados os critérios mínimos de aposentação, contribuirá para a previdência complementar. Porém, a

variável que mais influencia a taxa de reposição, qual seja, a rentabilidade de seus recursos acumulados dependerá dos resultados de mercado e da habilidade e competência dos gestores dos recursos em fazerem os investimentos de maneira correta no mercado financeiro, o que está absolutamente fora do controle do servidor público. Em outros termos, a função de suavização do consumo do novo arranjo previdenciário dependerá do desempenho da carteira de investimentos da EFPC dos servidores.

4.2.3 *Considerações finais sobre eventuais impactos da reforma na taxa de reposição dos benefícios*

O estabelecimento de um teto para as aposentadorias do serviço público e a paralela criação de uma EFPC para os servidores que desejarem receber aposentadoria superior a este teto é a maior reforma do sistema de pensões do funcionalismo público em décadas. Espera-se que, no longo prazo, o gasto público com os benefícios previdenciários se reduza (CAETANO, 2008). A instituição de um teto também trará efeitos distributivos no gasto público com aposentadorias e pensões como apontado por Silveira *et al.* (2011) e também discutido na Seção 4.1.

A partir dos exercícios de simulação, é possível concluir que a criação da previdência complementar no regime de capitalização com plano de contribuição definida acaba por explicitar uma série de subsídios cruzados existentes no arranjo de benefícios definidos que foi reformado. No sistema misto que se desenhou, os subsídios cruzados continuarão a existir, mas terão custo menor, dada a limitação do valor pago pelo RPPS ao teto do RGPS. Outra fonte de subsídios cruzados que não será extinta é a de financiamento dos benefícios não programados e, mais especificamente, dos aportes extraordinários. A vantagem do novo arranjo é que estas serão explicitadas no plano de custos da EFPC.

Outrossim, a questão da idade mínima e tempo mínimo de contribuição para se aposentar ganham outros contornos. À medida que o sistema de incentivos fica mais explícito, torna-se claro para os participantes do futuro arranjo misto de previdência dos servidores que, tudo mais constante, quanto mais tempo contribuir para o fundo complementar, maior será o valor a ser recebido na aposentadoria, supondo a rentabilidade constante. A opção por se aposentar mais cedo não deixa de existir, mas haverá o *tradeoff* a ser enfrentado na hora de se decidir por passar para a inatividade.

É preciso ressaltar que a responsabilidade no provimento das aposentadorias passará a ser, em grande parte, via resultados dos investimentos dos recursos acumulados, uma vez que

o RPPS pagará apenas até o valor teto. Aqui é onde reside a maior discrepância, por exemplo, com o sistema implantado nos EUA após a reforma. Lá como cá, se previa a criação de um sistema complementar de capitalização com contribuição definida. Mas as semelhanças param por aí. O sistema de aposentadoria dos servidores federais dos EUA passou a ser composto por três pilares: um pilar geral que cobre todos os trabalhadores do país (o *Social Security System*), um pilar de benefício definido destinado exclusivamente aos servidores públicos; e o TSP (pilar de contribuição definida). Os dois primeiros pilares são financiados em regime de capitalização coletiva (repartição simples, na prática) com plano de benefício definido, enquanto o terceiro por capitalização de contas individuais e plano de contribuição definida. Mesmo para os maiores salários pagos na administração pública lá, a responsabilidade do mercado no provimento das aposentadorias é menor do que se prevê no novo sistema daqui (Seção 2.2).

Chega-se, então, a uma mudança no regime dos servidores em que o desbalanceamento da assunção dos riscos continua. No sistema implantado pela CF 1988 e reformado nas décadas de 1990 e 2000, o risco era totalmente assumido pelo Estado. Agora, com o sistema misto (RPPS mais o fundo complementar), os riscos passam a ser crescentemente assumidos pelos servidores públicos, principalmente os que percebem as maiores remunerações. Nos EUA, fazendo-se o contraponto, a reforma deixou a distribuição dos riscos entre empregados e empregador mais balanceada, mesmo para os mais altos salários da administração federal.

Não obstante, mesmo com o desenho do novo sistema previdenciário transferindo mais risco para os servidores públicos, não se pode afirmar que o valor de suas aposentadorias está em risco. Até porque, os que possuem remuneração superior ao teto receberão como aposentadoria este valor (atualmente em cerca de R\$ 3,9 mil) mais a complementação da Funpresp. Se o valor do teto não é tão baixo a ponto de deixar uma família sob risco de pobreza, na ausência da previdência complementar o funcionário cujo salário tenha sido superior ao teto perceberá redução na taxa de reposição no momento da aposentadoria. A comparação com a taxa de reposição garantida pelas regras atuais¹¹⁸ também lhe é desfavorável.

Conforme apresentado nas simulações anteriores, as taxas de reposição dependerão crucialmente dos retornos dos investimentos dos recursos acumulados nas contas individuais.

¹¹⁸ A depender da data de ingresso no serviço público, a aposentadoria pode ser o último salário ou a média dos 80% maiores salários.

Por um lado, para o cenário pessimista de taxa de retorno, o percentual de reposição é baixo, mesmo para altas contribuições; Os cenários moderado e otimista, por outro lado, apresentam altas taxas de reposição. Pode-se afirmar, então, que mesmo com grande parte da renda de aposentadoria não sendo mais de responsabilidade do Estado e, sim, das decisões e esforço individuais, estratégias de investimento e do desempenho do mercado, o novo arranjo previdenciário para os servidores públicos pode conseguir suavizar o consumo ao longo do ciclo de vida, desde que sejam atendidas as seguintes condições: participar do fundo complementar; contribuição de, no mínimo 8,5% da renda; e rentabilidade dos investimentos ao menos razoável.

Em suma, a suavização de consumo ao longo do ciclo de vida requererá maiores responsabilidades (maior esforço de poupança e assunção maior dos riscos de longevidade e rentabilidade) por parte do servidor público, pois, para não observar grandes rupturas em seu padrão de consumo, o servidor deverá contribuir para previdência complementar e também esperar que os administradores dos recursos sejam exitosos em suas estratégias de investimento.

A respeito do último ponto colocado anteriormente, qual seja, o êxito nas estratégias de investimento, entende-se que é preciso uma qualificação adicional. Independente da qualidade dos profissionais envolvidos na administração dos ativos financeiros, quando ocorre uma crise de grandes proporções, como a que afeta as economias centrais desde 2008, a rentabilidade dos ativos acumulados nas contas individuais é prejudicada. Fortes variações negativas na rentabilidade dos ativos podem afetar o comportamento dos que estão prestes a se aposentar - ao vislumbrar renda na aposentadoria menor do que a planejada anteriormente - , ou dos já aposentados - ao perceberem queda na sua renda de aposentadoria, com impactos na redução do padrão de consumo para se ajustar ao novo orçamento. Essas são duas possibilidades advindas do fato de que parcela das aposentadorias dos futuros servidores passe a depender dos riscos de mercado.

CONCLUSÃO

A proteção social-previdenciária dos servidores públicos no Brasil, assim como em vários outros países, remonta a tempos anteriores àquela voltada para os trabalhadores da iniciativa privada. Diversas são as justificativas apontadas para tal sequência de fatos, tais como maior capacidade de organização dos empregados do Estado, papel estratégico exercido por esses empregados, entre outras.

Nos anos da década de 1930 foi iniciado o movimento de centralização da proteção previdenciária ao servidor público, com a criação do IPASE em 1938. A partir de então, a previdência dos servidores seria gerida por um órgão centralizado e não mais nos Ministérios ou Empresas Públicas. Também com o IPASE foi institucionalizada uma forma interessante de financiamento e pagamento dos benefícios voltados aos servidores públicos: ao IPASE ficava a responsabilidade do pagamento das pensões por morte, enquanto o Tesouro Nacional arcava com as aposentadorias dos servidores públicos.

Para arcar com os benefícios de pensão por morte, o IPASE exigia contribuição mensal por parte dos servidores públicos. Tais valores eram acumulados em uma conta coletiva e convertidos em ativos financeiros que se esperava fazer frente no futuro às obrigações previdenciárias. O pagamento das aposentadorias por parte do Tesouro Nacional não exigia qualquer tipo de contra partida contributiva por parte dos empregados do Estado. Tal regime previdenciário fora fortalecido e ampliado em 1952 com a promulgação da lei conhecida como Estatuto dos Funcionários Públicos. Sob este estatuto fora consagrado o conceito do regime trabalhista e previdenciário dos servidores públicos conhecido como *pro labore facto*, que justificava a não contribuição para suas aposentadorias pelo fato delas serem uma espécie de retribuição aos serviços prestados pelos servidores à sociedade.

Os anos da década de 1960 observaram, no campo previdenciário, a centralização administrativa de diversos IAPs de trabalhadores do setor privado da economia sob o guarda-chuva do INPS foi um dos reflexos da ditadura. Contudo, mesmo sob o regime ditatorial o IPASE resistiu e as regras do regime previdenciário dos servidores públicos continuavam distintas das dos trabalhadores do setor privado. Mesmo com a incorporação do IPASE pelo SINPAS em 1977, as regras e o financiamento da previdência dos servidores permanecia diferenciada.

No bojo da volta à democracia, a CF 1988 objetivava findar com a dualidade existente no serviço público quanto ao regime de trabalho e previdenciário que imperava desde o Decreto Lei 200/1967. Para tal, os constituintes decidiram pela unificação do regime

trabalhista-previdenciário dos servidores públicos que seria posteriormente regulamentado por meio da Lei 8.112/1990 – conhecida como lei do Regime Jurídico Único.

Foi mostrado nesta tese, que o RJU foi não mais que algumas atualizações sobre a base estabelecida com o Estatuto do Servidor Público de 1952. Por meio do RJU, milhares de servidores públicos, então contratados pelo regime da CLT, foram incorporados ao chamado regime estatutário sem qualquer tipo de regra de transição. O resultado dessa incorporação de servidores ao regime estatutário foi de grande pressão no gasto previdenciário com servidores públicos, pois muitos dos contratados pela CLT já tinham cumprido ou estavam na eminência de cumprir os requisitos para aposentadoria como estatutários.

Poucos anos após a aprovação da CF 1988 e das leis que regulamentavam o RJU e a previdência dos trabalhadores do setor privado da economia (Leis 8.212 e 8.213 de 1991), já se percebiam movimentos que preconizavam a reforma de alguns dos institutos estabelecidos pela nova ordem constitucional.

No que tange ao regime previdenciário dos servidores públicos, o diagnóstico apontava para um alto custo orçamentário, para a geração de iniquidades e, ainda, que algumas das regras fugiam da lógica previdenciária. Tal diagnóstico, como pode ser observado no Capítulo 2 desta tese, era semelhante ao feito nos regimes de servidores em outros países. Ainda nesse capítulo, foi visto que como consequência desse diagnóstico, observou-se uma série de reformas que resultaram, algumas vezes, em integração entre os regimes previdenciários voltados para os servidores públicos e para os trabalhadores do setor privado da economia. Mesmo nos casos em que não houve essa integração, pode-se afirmar que ocorreu convergência de regras.

Com o Plano Real em 1994, finalmente o país venceu a inflação crônica que durava quase 20 anos. Dado que o RGPS e a previdência dos servidores públicos observavam grande crescimento nos gastos e em suas necessidades de financiamentos, e que um dos pilares do plano de estabilização era o equilíbrio fiscal, a Previdência Social se tornou alvo prioritário para reformas com objetivos de manutenção da política de estabilização. Convém lembrar que, conforme mostraram autores como Matijascic (2002) e Gentil (2006), a não publicação do Orçamento da Seguridade Social, o não lançamento da contribuição patronal no orçamento da previdência dos servidores federais entre outras medidas resultavam em déficits orçamentários para a Previdência Social (RGPS e regime dos servidores federais). O que reduzia a dificuldade para a proposição de reformas no sistema previdenciário.

Em 1998, após quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a reforma previdenciária do Governo Fernando Henrique. Especificamente no regime dos

servidores públicos, não se conseguiu a integração com o RGPS, mas é possível afirmar que fora iniciada a convergência de regras. A reforma de 1998, consubstanciada na EC 20, estabeleceu algumas medidas como: critério de idade mínima, tempo de contribuição e tempo de serviço público para aposentadoria, institucionalização do caráter contributivo deste regime previdenciário dos servidores (ou fim do *pro labore facto*) e previsão de estabelecimento de teto para benefícios previdenciários condicionada à criação da previdência complementar dos servidores.

O estabelecimento de teto para valores dos benefícios previdenciários do regime dos servidores públicos, contudo, não fora regulamentado. Era necessária a aprovação por meio de lei complementar, mas desgastado politicamente, o governo FHC resolveu não enviar o projeto de lei complementar ao Congresso Nacional. Porém, ainda no segundo mandato de FHC, o Congresso aprovou as LCs 108 e 109 de 2001 que, entre outros, criavam o arcabouço jurídico necessário para a previdência complementar dos servidores públicos.

Poucos anos após a reforma de 1998, a previdência social via-se novamente como alvo prioritário de reformas que tinham, mais uma vez, os objetivos de manutenção da estabilização da economia, crescimento sustentado de longo prazo e diminuição das iniquidades entre o RGPS e os diversos RPPSs.

Em 2003, poucos meses após o início do governo do presidente Lula, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda à constituição com vistas a mais uma reforma do sistema previdenciário. Desta vez, as principais mudanças eram propostas ao regime dos servidores públicos.

Como visto no Capítulo 3, após uma rápida tramitação nas duas casas legislativas, foi aprovada, ainda em 2003, a EC 41. As principais mudanças trazidas por esta emenda reformista foram: fim da integralidade e da paridade e, como subproduto da reforma, o valor do benefício previdenciário deixou de ser a última remuneração na ativa para ser a média aritmética simples das 80% melhores remunerações, à semelhança do cálculo no RGPS. Houve novamente – fato de grande relevância para os objetivos desta tese – a previsão da limitação dos benefícios previdenciários dos servidores públicos condicionada à criação de entidade fechada de previdência complementar exclusiva para este grupo. Ocorre que dessa vez, havia a necessidade de lei ordinária, contra lei complementar da EC 20.

Em 2007, o Poder Executivo enviou projeto de lei ao congresso com objetivo de regulamentar a instituição de teto e criação da previdência complementar dos servidores civis federais. Em 2012, tal projeto fora aprovado sob a forma da Lei 12.618. Em linhas gerais, essa lei regulamenta a criação da previdência complementar dos servidores, estabelece os critérios

para pagamento de aposentadorias para os novos servidores e para os antigos que quiserem migrar para o novo arranjo previdenciário.

É justamente a limitação dos benefícios previdenciários ao teto do RGPS e a criação das Fundações de Previdência Complementar dos Servidores que servem de motivação para os dois objetivos propostos por esta tese. Em primeiro lugar, objetivava-se compreender quais seriam as possíveis implicações sobre a distribuição pessoal da renda dessa mudança no arranjo previdenciário dos servidores federais. De forma subjacente a esse objetivo, foi testada a hipótese de que a limitação dos valores de aposentadorias e pensões dos servidores públicos pode melhorar a distribuição pessoal da renda.

Os resultados obtidos a partir da metodologia da decomposição do índice de Gini e do cálculo dos coeficientes de concentração dos componentes da renda domiciliar per capita realizados na Seção 4.1 desta tese apresentam algumas particularidades interessantes. Os resultados apresentados no chamado cenário base mostram que os benefícios previdenciários de valor até 1 SM (pagos tanto pelo RGPS quanto pelos diversos RPPSs) são progressivos enquanto os benefícios cujos valores são maiores que o teto do RGPS – por hipótese, os benefícios dos diversos RPPSs - são regressivos.

Em seguida, partiu-se para simulações contra factuais para estimar o efeito da previdência complementar dos servidores sobre a distribuição de renda e também sobre a progressividade do gasto público com benefícios previdenciários.

Os resultados dos cenários I a V mostram que a instituição do novo arranjo previdenciário, proposta pela Lei 12.618/2012, tem o potencial de reduzir o coeficiente de concentração das rendas oriundas de aposentadorias e pensões oficiais (pagas por RGPS e RPPSs). A parcela da renda domiciliar oriunda de benefícios previdenciários oficiais deixaria de ser regressiva (Tabela 26) para ser claramente progressiva (Tabela 27).

Não obstante ao potencial de melhora no perfil distributivo do gasto público a partir da introdução de um valor máximo para aposentadorias e pensões destinadas aos servidores públicos, tal resultado merece ressalva. É difícil supor que os servidores públicos não reagirão à limitação de suas aposentadorias, ainda mais quando a lei que institui as FUNPRESPs prevê contribuição paritária do empregador até o valor de 8,5% da remuneração – um forte incentivo à contribuição à previdência complementar dos servidores.

Desta monta, os cenários I a V também simulam diferentes resultados para a renda que será oriunda das FUNPRESPs. Tais rendas supõe-se que podem ser menores (cenários I a IV) ou maior (cenário V) que a que seria obtida caso não houvesse ocorrido a introdução do teto e a criação da previdência complementar. Os resultados apresentados na Tabela 27 mostram

que a perceptível melhora no perfil distributivo da renda oriunda de benefícios previdenciários oficiais não resulta em tão forte alteração do Gini da renda per capita.

Os resultados apresentados nas Tabelas 26 e 27 permitem concluir que a introdução de um teto no valor dos benefícios previdenciários dos diversos RPPSs tem o potencial de melhorar o perfil distributivo do gasto público com esses benefícios. Contudo, o mesmo não pode ser dito do Gini da renda per capita, uma vez que é bastante factível que o futuro servidor, para evitar queda de renda na velhice, passe a poupar privadamente ou por meio da FUNPRESP para receber um fluxo de renda derivada de ativos financeiros no futuro.

O segundo objetivo desta tese justifica-se pelo fato de que uma das funções exercidas por um sistema de previdência é a de prover renda na velhice de forma a suavizar o consumo (ou determinado padrão de bem-estar) ao longo da vida dos indivíduos. Assim, outro objetivo do trabalho é analisar o impacto da instituição de um teto equivalente ao do RGPS sobre a taxa de reposição das aposentadorias dos futuros servidores, considerando também o papel da previdência complementar dos servidores públicos. A hipótese a ser testada é a de que o novo arranjo também permite a suavização do consumo, isto é, a taxa de reposição não se reduzirá muito.

Para atingir tal objetivo, foram simulados diferentes cenários para as taxas de reposição considerando diferentes valores para tempo de contribuição, percentual de contribuição, rentabilidade dos ativos financeiros, custos de administração e o fato do indivíduo ser homem ou mulher, dado que há previsão de compensação para mulheres e outros que podem vir a se aposentar com menos de 35 anos de contribuição.

Os resultados apresentados mostram que para os futuros servidores públicos não observarem ruptura no seu padrão de consumo ao se aposentarem, será necessário que contribuam para a FUNPRESP, que essa contribuição seja de ao menos 8,5% da sua remuneração, e que a rentabilidade obtida pelos gestores do fundo financeiro seja de ao menos 5% ao ano em termos reais¹¹⁹.

Para as servidoras (30 anos de contribuição ao fundo) e especificamente as professoras (25 anos de contribuição ao fundo) não observarem baixas taxas de reposição da renda de aposentadoria, deverão contribuir com 11% de sua remuneração e esperarem rentabilidade no cenário considerado otimista nas simulações (7% ao ano em termos reais).

¹¹⁹ Descontada a inflação do período.

Há que se considerar que o tempo de contribuição ao fundo e a taxa de contribuição mensal são variáveis controladas pelo servidor público. Ocorre, no entanto, que a rentabilidade dos investimentos é altamente sensível a variáveis não controladas pelos servidores, como os custos administrativos e, principalmente, a rentabilidade obtida pelos gerentes do fundo financeiro. Isso significa que parte da renda de aposentadoria dos futuros servidores públicos dependerá de resultados do mercado financeiro. Para os maiores salários, ressalte-se, essa dependência de resultados do mercado será ainda maior.

Ressalte-se, então, que mesmo a melhor equipe de administração financeira, quando ocorre uma crise de grandes proporções como a que afeta as economias centrais desde 2008, pode observar resultados negativos na rentabilidade dos ativos acumulados nas contas individuais. Tal resultado, com o novo regramento previdenciário dos servidores, pode afetar a função de suavização do consumo para os futuros servidores, uma vez que suas aposentadorias dependerão da rentabilidade dos ativos financeiros acumulados.

De acordo com os resultados das simulações apresentados nas Tabelas 33 a 37, é possível afirmar que para o novo arranjo previdenciário garantir a suavização do consumo ao longo da vida, algumas condições tem que estar presentes e de forma conjunta: longo período de contribuição, taxa de contribuição mensal de ao menos 8,5% da remuneração e rentabilidade real de ao menos 5% ao ano. Tal resultado mostra que para o futuro servidor obter razoáveis ou boas taxas de reposição em suas aposentadorias, a ele será requerido maior esforço individual de poupança; O servidor esperará uma saudável administração de sua conta de aposentadoria na FUNPRESP.

É possível analisar os dois resultados alcançados nesta tese de maneira conjunta. O que permite concluir que, por um lado, o estabelecimento de um teto nas aposentadorias e pensões dos servidores públicos e a criação de sua previdência complementar tem o potencial de melhorar o perfil distributivo dos benefícios previdenciários oficiais. Por outro lado, essa melhora no perfil do distributivo ocorre ao custo de certa imprevisibilidade nas aposentadorias dos futuros servidores. É um antigo *tradeoff* enfrentado pelo formulador de política no qual para melhorar o perfil distributivo das aposentadorias públicas há que se sacrificar, ao menos em parte, a taxa de reposição delas.

Evidentemente que há mais a ser estudado acerca da mudança do arranjo previdenciário dos servidores públicos que as duas contribuições ao campo do estudo previdenciário feitas nesta tese. De fato, faz-se necessária uma discussão da real necessidade da criação da previdência complementar dos servidores públicos e da limitação de seus

benefícios previdenciários caso se observe apenas a trajetória esperada para a necessidade de financiamento do regime dos servidores civis.

Conforme apresentado em IPEA (2012, p. 26), as ECs 20/1998 e 41/2003 expressavam a intenção de reduzir no médio e longo prazos a necessidade de financiamento da previdência dos servidores. Outrossim, a necessidade de financiamento era decrescente até 2045, conforme pode ser observado no mesmo estudo.

Parece, contudo, que ao regulamentar a instituição do teto e a criação da previdência complementar do servidor, prevaleceram os objetivos de melhora do perfil distributivo do gasto público com pensões e, principalmente, da diminuição desse gasto no longo prazo. Ora, o equilíbrio orçamentário tão almejado (pelo governo) da previdência pode ser alcançado com diferentes níveis de gastos. Fez-se explicitamente a opção por equilíbrio com menor nível de gastos.

Por fim, faz-se mister ressaltar que se entende que o objetivo primordial de qualquer sistema previdenciário deveria ser a maximização da proteção social da população. Isso pode ser interpretado como alcançar o máximo da cobertura da população economicamente ativa e idosa ou garantir um bom nível de renda na velhice, entre outras. Ocorre que essa busca da maximização da proteção social-previdenciária da população deve ter sempre em vista a questão da justiça distributiva. É impensável conceber o gasto público previdenciário como simplesmente um replicador do padrão distributivo do mercado de trabalho, dado que um dos papéis do gasto público (e da tributação) é prover a equidade.

Contudo, há que se observar a restrição orçamentária quando se busca a maximização da proteção previdenciária tendo em vista a questão da justiça distributiva. A capacidade de o governo tributar a sociedade não é infinita e há outras demandas para o fundo público para além da sua transferência para inativos na forma de pagamentos de aposentadorias e pensões.

Com os elementos acima, é possível afirmar que a Lei 12.618/2012 cumpre com o papel da maximização da proteção previdenciária (todos os servidores públicos são automaticamente protegidos), preocupa-se com a questão da justiça distributiva (há potencial de melhora no perfil distributivo do gasto público com previdência) e visa à sustentabilidade de longo prazo do sistema. Ressalte-se, contudo, que o *tradeoff* é a maior imprevisibilidade associada à renda de aposentadoria dos futuros servidores públicos.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, L. E. **Um Estudo dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, 2003. Tese de Doutorado.
- ANDRADE, E. G. Pontos críticos na nova reforma da previdência. **In: MORHY, Lauro (Org.) Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- BAER, W. **A economia brasileira**. 3^a. ed. São Paulo: Nobel, 2009.
- BAJTELSMIT, V. L. Gender, The Family and Economy. **In: The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income**. Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 121–140.
- BALES, S.; RAMA, M. **Are public sector workers underpaid? - Appropriate comparators in a developing country**. Policy Research Working Paper Series. Washington, DC: Banco Mundial, 2001.
- BANCO MUNDIAL. **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth**. EUA: Oxford University Press, 1994.
- BARR, N. **Economics of the Welfare State**. 4. ed. New York: Oxford University Press, USA, 2004.
- BARR, N.; DIAMOND, P. **Pension Reform: A Short Guide**. New York: Oxford University Press, USA, 2010.
- BASTOS, E. K. X. **Distribuição funcional da renda no Brasil: estimativas anuais e construção de uma série trimestral**. Texto para Discussão n^o 1702. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
- BESHEARS, J. *et al.* **The Importance of Default Options for Retirement Savings Outcomes: Evidence from the United States**. NBER Working Paper N. 12009. Cambridge: NBER, 2006.
- BOSKIN, M. J.; HURD, M. D. **The Effect of Social Security on Early Retirement**. NBER Working Paper n. 204. Cambridge: NBER, 1980.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, abr. 1996. v. 1, n. 47.
- BROWN, J. R. **Redistribution and Insurance: Mandatory Annuitization with Mortality Heterogeneity**. National Bureau of Economic Research Working Paper N^o 9256. Cambridge: NBER, 2002.
- BROWN, R. L. Social Security: Regressive or Progressive? **North American Actuarial Journal**, 1998. v. 2, n. 2.

BURTLESS, G. Poverty and Inequality. **The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income**. Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 740–758.

BURTLESS, G.; HAUSMAN, J. 'Double dipping': the combined effects of social security and civil service pensions on employee retirement. **Journal of Public Economics**, 1982. v. 18, n. 2, p. 139–159.

CAETANO, M. A.-R. **Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais**. Texto para Discussão n° 1226. Brasília: Ipea, 2006.

CAETANO, M. A.-R. Previdência Complementar para o Serviço Público no Brasil. **Sinais Sociais**, 2008. v. 3, n. 8, p. 120–149.

CASTRO, L. B. DE. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. **In: Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.

CESARATTO, S. The economics of pensions: a non-conventional approach. **Review of Political Economy**, 2002. v. 14, n. 2.

CESARATTO, S. Transition to fully funded pension schemes: a non-orthodox criticism. **Cambridge Journal of Economics**, 10 jan. 2005. v. 30, n. 1, p. 33–48.

CHOI, J. J. *et al.* Defined Contribution Pensions: Plan Rules, Participant Decisions, and the Path of Least Resistance. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, 2001. v. No. 8655.

CORONADO, J.; FULLERTON, D.; GLASS, T. THE PROGRESSIVITY OF SOCIAL SECURITY. NBER.

COSTA, F. L. DA. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, out. 2008. v. 42, n. 5, p. 829–74.

CREIGHTON, A.; PIGGOTT, J. The Structure and Performance of Mandated Pensions. **The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income**. Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 241–267.

DAIN, S. **Crise fiscal e dilema distributivo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988. Tese de Professor Titular.

DEKKERS, G. J. M.; NELISSEN, J. H. M. **The Components of Income Inequality in Belgium: Applying the Shorrocks-Decomposition with Bootstrapping**. Working Paper n. 66. Holanda: Universidade de Tilburg, 2001.

DELGADO, G.; CARDOSO, J. C. **Idoso e Previdência Rural: A Experiência Recente da Universalização**. Texto para Discussão n° 668. Brasília: Ipea, 1999.

DIAMOND, P. A. Government Provision and Regulation of Economic Support in Old Age. **Annual Bank Conference on Development Economics**. Washington, DC: The World Bank, 1995, p. 83–103.

DISNEY, R. Are contributions to public pension programmes a tax on employment? **Economic Policy**, 2004. v. 19, n. 39, p. 267–311. . Acesso em: 14 ago. 2012.

DISNEY, R. Actuarial-Based Public Pension System. **The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income**. Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 268–289.

DRAIBE, S.; AURELIANO, L. M. A especificidade do “welfare state” brasileiro. **In: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília: MPAS/CEPAL, 1988, v. 1 - Reflexões sobre a natureza do estado do bem-estar.

DRAIBE, S. M.; GUIMARÃES, M. H. C.; AZEREDO, B. **O Sistema de Proteção Social no Brasil**. Campinas: NEPP/Unicamp, 1991.

DUGGAN, J. E.; GILLINGHAM, R.; GREENLEES, J. S. Returns Paid To Early Social Security Cohorts. **Contemporary Economic Policy**, 1993. v. 11, n. 4, p. 1–13. . Acesso em: 15 ago. 2012.

EATWELL, J. Anatomia da “crise” da previdência. **Econômica**, 2002. v. 4, n. 2, p. 177–191.

ELLERY JR., R.; BUGARIN, M. **Previdência Social e Bem-Estar no Brasil**. Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia. Salvador: ANPEC, 2001.

FAGNANI, E. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, 1997. v. Campinas, n. 8, p. 183 a 238.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2005. Tese de Doutorado.

FELDSTEIN, M. Social Security and Saving: New Time Series Evidence. **National Tax Journal**, 1996. v. 49, n. 2, p. 151–164.

FELDSTEIN, M.; LIEBMAN, J. **Social Security**. NBER Working Paper N. 8451. Cambridge, MA: NBER, 2001.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. **Regime de Previdência dos Servidores Públicos: Equilíbrio Financeiro e Justiça Atuarial**. Texto para Discussão nº 01. Brasília: ESAF - Escola de Administração Fazendária, 2003.

FERNANDES, R.; NARITA, R. **Contribuição ao INSS: Equilíbrio Financeiro e Imposto Sobre o Trabalho**. Texto para Discussão nº 03. Brasília: ESAF - Escola de Administração Fazendária, 2003.

FERREIRA, C. R. **Participação das Aposentadorias e Pensões na Desigualdade da Distribuição da Renda no Brasil no Período de 1981 a 2001**. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” - USP, 2003. Tese de Doutorado.

FERREIRA, C. R.; SOUZA, S. DE C. I. DE. **Previdência Social e Desigualdade: A Participação das Aposentadorias e Pensões na Distribuição da Renda no Brasil - 1981 a 2001**. Anais do Encontro Nacional de Economia. João Pessoa: ANPEC, 2004.

FERREIRA, C. R.; SOUZA, S. DE C. I. DE. Aposentadorias e pensões e desigualdade da renda: uma análise para o Brasil no período de 1998-2003. **Revista de Economia Contemporânea**, abr. 2008. v. 12, n. 1, p. 41–66.

FERREIRA, G. G. **Condições Atuariais para a Construção do Fundo Previdenciário Federal - Funpresp**. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, 2008. Dissertação de Mestrado.

FIELDS, G. S.; MITCHELL, O. S. The effects of social security reforms on retirement ages and retirement incomes. **Journal of Public Economics**, nov. 1984. v. 25, n. 1–2, p. 143–159.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, C. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FINKELSTEIN, A.; POTERBA, J. Adverse selection in insurance markets: policyholder evidence from UK annuity market. **Journal of Political Economy**, 2004. v. 112, n. 1, p. 183–208.

FRÄBDORF, A.; GRABKA, M. M.; SCHWARZE, J. **The Impact of Household Capital Income on Income Inequality: A Factor Decomposition Analysis for Great Britain, Germany and the USA**. Working Paper n. 3492. Alemanha: IZA, 2008.

FREIBERT, A. **Public Sector Pensions in Germany**. In: SEMINAR ON SOCIAL RIGHTS AND PENSION FOR CIVIL SERVANTS IN SOME EU MEMBER STATES. **Anais...**

GARRETT, D. M. The Effects of Differential Mortality Rates on the Progressivity of Social Security. **Economic Inquiry**, 1995. v. 33, n. 3, p. 457–75.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira - Análise financeira do período 1990-2005**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRJ, 2006. Tese de Doutorado.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Demografia: a ameaça invisível**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIL, J.; LOPEZ-CASANOVAS, G. **Life-time redistribution effects of the Spanish public pension system**. Economicis Working Paper n. 242. Barcelona: Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 1997.

GILL, I. S.; PACKARD, T. G.; YERMO, J. **Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America**. Washington DC: World Bank Publications, 2004.

GILLION, C. *et al.* (Org.). **Social Security Pensions: Development and Reform**. Genebra: International Labour Org, 2000.

GLINSKAYA, E.; LOKSHIN, M. **Wage differentials between the public and private sectors in India**. Policy Research Working Paper Series. Washington, DC: Banco Mundial, 2005.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. DE; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 7^a. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GUSTMAN, A.; STEINMEIER, T. **How Effective is Redistribution Under the Social Security Benefit Formula?** NBER Working Paper N. 7597. Cambridge, MA: NBER, 2000.

HALLAK NETO, J. **A distribuição funcional da renda e a economia não observada no âmbito do Sistema de Contas Nacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRJ, 2013. Tese de Doutorado.

HOFFMANN, R. Inequality in Brazil: The Contribution of Pensions. **Revista Brasileira de Economia**, 2003. v. 57, n. 4, p. 755–773. . Acesso em: 7 jul. 2011.

HOFFMANN, R. Decomposition of Mehran and Piesch inequality measures by factor componets and their application to the distribuion of per capita household income in Brazil. **Brazil Review of Econometrics**, 2004a. v. 24, n. 1, p. 149–171.

HOFFMANN, R. Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição da renda no Brasil. **Econômica**, 2004b. v. 5, n. 1, p. 135–144.

HOFFMANN, R. Transferencia de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, 2006. v. 8, n. 1, p. 55–81.

HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita. **Economia e Sociedade**, abr. 2009. v. 18, n. 1 (35), p. 213–231.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise de dados da Pnad, do Censo Demográfico e das Contas Nacionais. **Econômica**, 2008. v. 10, n. 1, p. 7–39.

HOLZMANN, R.; PALACIOS, R.; ZVINIENE, A. **Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective**. Social Protection Discussion Paper Series. Washington, DC: Banco Mundial, 2004.

IPEA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA. **Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 20**. Brasília: Ipea, 2012.

ISAACS, K. P. **Federal Employees' Retirement System: The Role of the Thrift Savings Plan**. CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2011.

ISAACS, K. P. **Federal Employees' Retirement System: Benefits and Financing**. CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2012. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/98-810.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

IYER, S. **Actuarial mathematics of social security pensions**. Genebra: OIT-ISSA, 1999.

JAMES, E. **Pension Reform: Is There a Tradeoff between Efficiency and Equity?** Policy Research Working Paper nº 1767. Washington, DC: Banco Mundial, 1997.

LAKIN, C. **The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2002-2003**. UK: Office for National Statistics, 2004.

LEONARD, H. B. **The Federal Civil Service Retirement System: An Analysis of its Financial Condition and Current Reform Proposals**. NBER Working Paper. Cambridge: NBER, 1984. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w1258>>.

LERMAN, R. How do Income Sources Affect Income Inequality? **Handbook of Income Inequality Measurement**. Boston, Londres e Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999.

LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States. **The Review of Economics and Statistics**, 1985. v. 67, n. 1, p. 151–156.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, jun. 1998. v. 49, n. 2.

MALLOY, J. M. **Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARTIN, P. P. Comparing Replacement Rates Under Private and Federal Retirement Systems. **Social Security Administration**, 2004. Social Security Bulletin. v. 65, n. 1.

MATIJASCIC, M. **Crise e Reformas do Complexo Previdenciário no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2002. Tese de Doutorado.

MCGILLIVRAY, W. Structure and performance of defined benefit schemes. **In: The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income**. Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 223–240.

MELLO E SOUZA, N. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. **Revista de Administração Pública**, 1994. v. 28, n. 1.

MESA-LAGO, C. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. **A Reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 227–255.

MESA-LAGO, C. Structural Pension Reform - Privatization - in Latin America. **The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income**. Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 663–683.

MESA-LAGO, C. **Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America Published in association with the Pan-American Health Organization**. New York: Oxford University Press, USA, 2008.

MIRANDA, R. B. **Previdência Social em Três Modelos Novo-Clássicos**. Rio de Janeiro: EPGE-FGV, 1997. Dissertação de Mestrado.

MÜLLER, C.; RAFFELHÜSCHEN, B.; WEDDIGE, O. **Pension obligations of government employer pension schemes and social security pension schemes established in EU countries**. Research Center for Generational Contracts. Freiburg: Freiburg University, 2009.

MUNNELL, A. H. Employer-Sponsored Plans: The Shift from Defined Benefit to Defined Contribution. **The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income**. Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 359–380.

MUNNELL, A. H.; SUNDÉN, A. **Coming Up Short: The Challenge of 401(k) Plans**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004.

MYERS, R. J.; SCHOBEL, B. D. An updated money's-worth analysis of social security retirement benefits. **Transactions, Society of Actuaries**, 1993. n. 44, p. 247–75. . Acesso em: 15 ago. 2012.

O'DONOGHUE, C.; BALDINI, M.; MANTOVANI, D. **Modelling the Redistributive Impact of Indirect Taxes in Europe: an Application of EUROMOD**. Working Paper n° EM7/01. Colchester, UK: EUROMOD at the Institute for Social and Economic Research, 2004.

OLIVEIRA, F. E. B. DE. **Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira**. Texto para Discussão n° 53. Rio de Janeiro: Ipea, 1982.

OLIVEIRA, F. E. B. DE; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. **Reforma da Previdência**. Texto para Discussão n° 508. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

OLIVEIRA, P. E. DE. **As Reformas Previdenciárias dos Servidores Públicos**. São Paulo: PUC-SP, 2006. Dissertação de Mestrado.

ORSZAG, P.; STIGLITZ, J. E. **Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems**. Washington DC: Banco Mundial, 1999.

PALACIOS, R.; WHITEHOUSE, E. **Civil-Service Pension Schemes Around the World**. Paris: OCDE, 2006.

PALLARES-MIRALLES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. **International patterns of pension provision II: a worldwide overview of facts and figures**. Social Protection & Labor Discussion Paper. Washington, DC: Banco Mundial, 2012.

PALMER, E. **The Swedish Reform Model: Framework and Issues**. Social Protection Discussion Paper Series. Washington: Banco Mundial, 2000.

PASSOS, B. C. **IDP - Índice de Desenvolvimento Previdenciário: Uma nova ferramenta para a gestão previdenciária no Brasil**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2005.

PEREZ, L. P. **Um Estudo da Transição entre Regimes de Previdência no Brasil: Aspectos Macroeconômicos e Custos Sociais**. Rio de Janeiro: EPGE-FGV, 2004. Dissertação de Mestrado.

PINHEIRO, R. P. **Riscos Demográficos e Atuariais nos Planos de Benefício Definido e de Contribuição Definida num Fundo de Pensão**. Belo Horizonte: UFMG - Cedeplar, 2005. Tese de Doutorado.

PINHEIRO, V. C. **Unificação de Regimes de Previdência dos Servidores Públicos e Trabalhadores Privados: Experiência Internacional**. Informe de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2002.

PLAMONDON, P. *et al.* **Actuarial Practice in Social Security**. Geneva: International Labour Organization, 2002.

POTERBA, J. M. Annuity Markets. **The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income**. Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 562–583.

PURCELL, P. J. **Federal Employees' Retirement System: The Role of the Thrift Savings Plan**. CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2004.

PYATT, G.; CHEN, C.; FEI, J. The distribution of income effect by factor components. **Quarterly Journal of Economics**, nov. 1980. v. 95, n. 1.

QUINN, J. F. Microeconomic Determinants of Early Retirement: A Cross-Sectional View of White Married Men. **The Journal of Human Resources**, 1977. v. 12, n. 3, p. 329–346.

RANGEL, L.; VAZ, F.; FERREIRA, J. **Desigualdade na Distribuição de Renda: Enfoque nas Aposentadorias e Pensões Públicas**. Informe de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009.

REIS, M. C.; CAMARGO, J. M. **Rendimentos Domiciliares com Aposentadorias e Pensões e as Decisões dos Jovens Quanto à Educação e à Participação na Força de Trabalho**. Texto para Discussão n^o 1262. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

REYNAUD, E. Reforma das Pensões, Financiamento das Aposentadorias: Repartição e Capitalização na União Europeia. **Conjuntura Social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 1997, v. 8.

RIBEIRO, S. M. R. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. Lisboa, Portugal: CLAD, 2002.

ROBALINO, D.; BOGOMOLOVA, T. **Implicit Pension Debt in the Middle-East and North Africa: Magnitude and Fiscal Implications**. Middle East and North Africa Working Paper Series. Washington, DC: Banco Mundial, 2006.

ROTHENBACHER, F. **The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe : a Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany**. Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Mannheim: Universität Mannheim, 2004.

SAMWICK, A. A. New evidence on pensions, social security, and the timing of retirement. **Journal of Public Economics**, 1998. v. 70, p. 207–236.

SANTOS, N. M. G. DOS. **Um estudo prospectivo sobre a previdência social brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Tese de Doutorado.

SANTOS, R. DE C. B. DOS. **O discurso da “racionalização econômica” e a racionalização na reforma da Previdência Social**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, 2008. Tese de Doutorado.

SCHREITMUELLER, R. D. The federal employees' retirement system act of 1986. **Transactions of Society of Actuaries**, 1988. Chicago. v. 40, n. 1, p. 543–602.

SCHWARZE, J. How Income Inequality Changed in Germany Following Reunification: an Empirical Analysis Using Decomposable Inequality Measures. **Review of Income and Wealth**, 1996. v. 42, n. 1.

SCHWARZER, H. **Paradigmas da Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional**. Texto para Discussão n° 767. Brasília: Ipea, 2000.

SCHWARZER, H.; QUERINO, A. C. **Benefícios Sociais e Pobreza: Programas Não Contributivos da Seguridade Social Brasileira**. Texto para Discussão n° 929. Brasília: Ipea, 2002.

SHAH, A.; FERNANDES, K. **The Relevance of Index Funds for Pension Investment in Equities**. Washington DC: World Bank Publications, 1999.

SHORROCKS, A. F. Inequality Decomposition by Factor Components. **Econometrica**, jan. 1982. v. 50, n. 1.

SILVA, D. G. P. DA. **Regime de Previdência dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas**. São Paulo: LTr, 2003.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos Distributivos**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2008. Tese de Doutorado.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Previdência dos servidores públicos: reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar**. Texto para Discussão n° 1679. Brasília: Ipea, 2011.

SINN, H. **The Crisis in Germany's Pension Insurance System and How it Can be Resolved**. NBER Working Paper N. 7304. Cambridge, MA: NBER, 1999.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007, v. 2p. 87–129.

SOARES, S. S. D. **Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004, com Ênfase no Período entre 2001 e 2004**. Texto para Discussão n° 1228. Brasília: Ipea, 2006.

SOUZA, G. P. DE. **O Regime de Previdência dos Servidores Públicos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SPRINGSTEAD, G. R.; WILSON, T. M. **Participation in Voluntary Individual Savings Accounts: An Analysis of IRAs, 401(k)s, and the TSP**. Social Security Bulletin. Washington DC: Social Security Administration, 2000. . Acesso em: 8 mar. 2012.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector Second Edition**. New York: Norton, 1986.

TEIXEIRA, A. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.

TEIXEIRA, A. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. Texto para Discussão n° 249. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.

TEIXEIRA, A. O conceito de seguridade social na Constituição de 1988. In: **TEIXEIRA, A. A previdência social e a revisão constitucional.** Debates. Brasília: CEPAL, 1994.

THOMPSON, L. **Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários.** Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2000. v. 4.

THRIFT SAVINGS PLAN, (TSP). **Thrift Savings Plan Fund Information 2011.** Washington, DC: TSP, 2011.

THRIFT SAVINGS PLAN, T. **2010 Annual Report of The Thrift Savings Plan.** Washington, DC: TSP, 2011.

TONKS, I. Pension Fund Management and Investment Performance. **The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income.** Nova Iorque: Oxford University Press, EUA, 2006, p. 456–480.

UEDA, E. M. **Sistema Previdenciário Brasileiro: Aspectos Macroeconômicos e Distributivos.** Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2005. Tese de Doutorado.

VAZ, D. V. **Remuneração nos serviços nos anos 90: o contraste entre funcionários públicos e privados.** Campinas: IE-Unicamp, 2005. Dissertação de Mestrado.

VELLOSO, R. A situação das contas públicas após o Real. In: **Velloso, J. P. R.. O Brasil e o mundo no limiar do novo século.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, v. 2.

VIANNA, M. L. T. W. **A Americanização Perversa da Seguridade Social no Brasil.** Rio de Janeiro: Revam, 1998.

WHITEHOUSE, E. **Paying for pensions: An international comparison of administrative charges in funded retirement-income systems.** Financial Services Authority Occasional Paper Series nº 13. Munique, Alemanha: University Library of Munich, 2000.